

Rekenkamercommissie gemeente Zundert

Rekenkameronderzoek Majeure bouwprojecten

Een goed begin is het halve werk



IKC Rijsbergen

Februari 2022

Inhoud

Inhoud	2
Bestuurlijke samenvatting	3
Aanleiding	4
Conclusies	4
Aanbevelingen	5
In 1 oogopslag	6
Bestuurlijke reactie	7
Nota van bevindingen	10
Onderzoeksverantwoording	12
Kaders voor majeure projecten	14
1.1 Bestuurlijke kaders	14
1.2 Organisatorische context.....	16
1.3 Kaders voor projectmatig werken.....	18
Majeure projecten in de praktijk.....	19
2.1 IKC De Plaetse in Rijsbergen	19
2.2 Succes- en knelpunten IKC De Plaetse.....	26
2.3 MFA 't Gouwe Hart in Achtmaal.....	27
2.4 Succes- en knelpunten MFA 't Gouwe Hart	32
Reflectie op informatievoorziening en sturing	34
3.1 Maatschappelijke doelen en budgetten.....	34
3.2 Start en uitvoering	35
3.3. Toetsing en sturing door bestuur en raad	36
Bijlage toetsingskader.....	37
Bijlage bronnen.....	38
Conclusies en aanbevelingen.....	39
Conclusies	40
Aanbevelingen aan het college	42

Bestuurlijke samenvatting

Aanleiding

Het onderzoek majeure projecten is uitgevoerd omdat de gemeenteraad in de volgende raadsperiode enkele belangrijke besluiten zal nemen over nieuwe majeure projecten. Dat roept de vraag op wat er geleerd kan worden van voorgaande majeure projecten. De rekenkamercommissie Zundert wil de raad inzicht bieden in de wijze waarop majeure maatschappelijk vastgoedprojecten in de gemeente Zundert worden uitgevoerd. Het onderzoek is uitgevoerd door Necker van Naem. De bevindingen zijn voor hoor en wederhoor voorgelegd, dat heeft niet geleid tot wijzigingen. Vervolgens heeft de rekenkamercommissie conclusies getrokken uit de confrontatie van vraagstelling, bevindingen en het normenkader.

Uit de gesprekken en de bestudering van de twee casussen komt het beeld naar voren dat Zundert zijn majeure projecten goed beheerst. Er is geen sprake van grote budgetoverschrijdingen en als zich afwijkingen voordoen worden ze tijdig met de gemeenteraad besproken. Per saldo zijn beide bestudeerde projecten binnen de financiële budgetten gerealiseerd en zijn deelloverschrijdingen binnen het totaal opgevangen. Ook worden de gestelde doelen, soms na enige bijstelling als gevolg van budgettaire beperkingen, gerealiseerd. Mede op grond van de aanbevelingen van een eerder onderzoek bestaat er intussen een werkend en lerend systeem voor projectmanagement. Het inkoopbeleid voldoet aan de daaraan te stellen eisen. We hebben in dit onderzoek geen grote afwijkingen vastgesteld.

Wel is als bijvangst geconstateerd dat de rechtmatigheid een punt van aandacht is. Het is geen reden voor conclusies of aanbevelingen omdat verdiepend onderzoek niet paste binnen de onderzoeksvragen en het normenkader. De geconstateerde onrechtmatigheid kan verschillende oorzaken hebben. We bevelen college en raad aan om te overwegen nader onderzoek in te stellen.

Het hiernavolgende is bedoeld om de besluitvorming over majeure projecten in een gesprek tussen college, gemeenteraad en uitvoerende organisatie verder te professionaliseren. In dit hoofdstuk sterk gecondenseerd, in het hoofdstuk conclusies en aanbevelingen nader uitgewerkt.

Conclusies

1. De raad stelt de kaders voor projecten en het college stuurt

In Zundert zijn afspraken gemaakt over de verhoudingen tussen bestuur en organisatie bij majeure projecten. De raad stelt de doelstellingen vast, en het college kiest op welke manier die doelstelling moet worden bereikt. Vervolgens voert de organisatie de werkzaamheden uit om de doelstelling te bereiken.

De gemeenteraad stelt de kaders voor majeure projecten vast in de strategische doelstellingen in de begroting. Het college informeert de gemeenteraad over de uitvoering van projecten via de begrotingscyclus in de begroting, jaarrekening en bestuursrapportages. In de praktijk is het college met name aan zet bij de uitvoering van projecten. De raad heeft een meer kaderstellende rol en staat daardoor van nature wat op afstand van de uitvoering. Tegelijkertijd is het wel van belang dat de raad tussentijds geïnformeerd wordt over de voortgang. Het college heeft een actieve informatieplicht en dient hier ook invulling aan te geven. De raad heeft een actieve haalplicht met betrekking tot informatie.

Er is bij de onderzochte projecten voornamelijk sprake geweest van structurele informatievoorziening via de P&C-cyclus. Het onderzoek heeft geen lacunes aangetoond in die informatievoorziening. We geven de raad in overweging om bij de start van een majeur project initiatief te nemen voor gestructureerdere informatie op bij de projectstart geformuleerde momenten.

2. Onderzochte majeure projecten IKC Rijsbergen en MFA

We hebben in beide casussen gezien dat gedurende de levensloop van een majeur project de omgeving kan veranderen. Dat leidt tot aanpassingen. Aanpassingen van doelen, werkwijze, organisatie en ook in samenhang daarmee het financiële kader. Overschrijding is dan een signaal dat omstandigheden zijn gewijzigd en dat zou moeten leiden tot een gesprek over de gevolgen daarvan.

De gekozen casussen zijn mede geselecteerd om te onderzoeken of een verschillende vorm van aansturing leidt tot verschillen in financiële of inhoudelijke resultaten. Ook kan de vraag gesteld worden of volledig eigen financiering of financiering door derden tot verschillende resultaten leidt. De casussen laten geen evidente verschillen tussen de twee vormen van aansturing en financiering zien. Raad en college zullen per keer, afhankelijk van de situatie en de omstandigheden, moeten kiezen voor een organisatievorm en een financieringsmethode.

De studie naar beide projecten laat verschillende knelpunten zien. Bij het IKC Rijsbergen bleek de budgettering voor tijdelijke huisvesting aanvankelijk te laag. Bovendien is na afronding van het project al snel gebleken dat de capaciteit niet voldoet aan het toenemende aantal leerlingen. Ook bij het MFA zijn financiële knelpunten aan te wijzen. Het doorwerken van knelpunten zoals de tekortschietende capaciteit en de langlopende huurlasten kunnen mogelijk voorkomen worden wanneer tussentijds, maar wel in een vroeg stadium, deze problemen worden onderkend.

3. Beleidskader

Het inhoudelijk kader voor de onderzochte majeure projecten werd gevormd door de doelstellingen van de verschillende programma's die voortkomen uit het raadsakkoord. Die werkwijze bevordert de samenhang tussen projecten en bevordert de periodieke toetsing aan maatschappelijke behoeften.

De gemeente Zundert kent geen allesomvattend beleidskader waarin de uitgangspunten bij majeure (bouw)projecten staat omschreven. Er is geen definitie van wat een majeur project van andere projecten zou onderscheiden en er zijn geen nadere afspraken tussen het college en de raad over de informatievoorziening bij grote projecten. Een goed moment om het gesprek over een overkoepelend beleidskader te spreken lijkt de opstelling en bespreking van het raadsakkoord.

Sinds de uitvoering van de twee projecten is in Zundert geïnvesteerd in de professionalisering van het projectmanagement. De betreffende processen en procedures zijn geformuleerd (opzet), ze worden gebruikt (bestaan) en ze werken.

Aanbevelingen

1. Stel een beleidskader op voor grote projecten zodat de raad proactief bij de voortgang van majeure projecten wordt betrokken.

Formuleer als onderdeel van het raadsakkoord en de daarin opgenomen strategische projectplanning een beleidskader voor deze projecten op. Te beginnen met het raadsakkoord 2022-2026.

- Maak in het raadsakkoord afspraken tussen het college en de raad over de informatievoorziening bij majeure projecten.
- Stel in 2022 voor de raadsperiode 2022-2026 een handvest actieve informatieplicht majeure projecten op waarin zowel de actieve informatievoorziening door het college als de actieve haalplicht voor de leden van de raad worden vastgelegd.
- Organiseer bij de bespreking van het jaarverslag 2021 (en volgende jaren) een raadsbijeenkomst majeure projecten waarbij naast de voortgang van lopende majeure projecten de evaluatie van in het voorgaande jaar afgeronde majeure projecten plaats vindt.

2. Bepaal eerst wat de doelstelling van een project is, voor een budget wordt geraamd.

Neem in de financiële verordening 2022 een werkwijze begroten grote projecten op. Zorg dat die werkwijze voldoende speelruimte bevat om veranderingen op te kunnen vangen zonder het budgetrecht van de raad aan te tasten.

3. Geef de raad gelegenheid om aan de voorkant te sturen

Wijzig in 2022 het format voor projectleiders om een projectplan op te stellen. Neem een startparagraaf op waarmee de gemeenteraad de kaders vaststelt inclusief tussentijdse doelen, mijlpalen en kritische prestatie indicatoren.

In 1 oogopslag

vragen	normen	conclusie
1. Welke kaders zijn er ten aanzien van majeure bouwprojecten?	Er zijn beleidsdoelstellingen en -kaders geformuleerd en gedocumenteerd; Over deze beleidsdoelstellingen en kaders zijn besluiten genomen, afwegingen en randvoorwaarden zijn bekend;	
	Er zijn kritische prestatie indicatoren (KPI's) geformuleerd en vastgesteld.	
2. Hoe is het proces van ontwikkeling en realisatie van het IKC Rijsbergen en de MFA Achtmaal in grote lijnen verlopen?	Standaarden volgend uit wet- en regelgeving zijn gevolgd;	
	Er zijn checks & balances ingebouwd in de procedure om tot een verantwoorde afweging en keuze te komen;	
3. Welke actoren waren betrokken, hoe waren de rollen en verantwoordelijkheden formeel en in de praktijk en hoe verliep de samenwerking?	Er is een beleidskader met uitgangspunten voor gebouwelijke/technische keuzes;	
	Er heeft voldoende weging plaatsgevonden en kunnen plaatsvinden omtrent rechtmatigheid en doelmatigheid;	
4. Hoe is de aanbesteding van beide accommodaties verlopen en welke lessen zijn daaruit te leren?	Er is een gemeentelijke aanbestedingsprocedure;	
5. Hoe heeft bij de aanbesteding de concurrentie zich tot elkaar verhouden, welk effect heeft dit gehad op de inschrijving en de werkelijk begrote kosten en welke lessen zijn daaruit te leren?	Marktwerking bij de aanbesteding is voldoende tot zijn recht gekomen.	
6. Welke capaciteitsberekeningen zijn vooraf gemaakt, zijn deze effectief geweest en welke lessen zijn daaruit te leren?	Er is een werkwijze voor het maken van capaciteitsberekeningen gebaseerd op gangbare standaarden in de bouw; Er is een beleidskader met uitgangspunten voor kostenefficiency keuzes; Er is een beleidskader met uitgangspunten voor keuzes omtrent gebruik en bezetting.	
7. Hoe zag het projectmanagement (inclusief informatievoorziening) vanuit de gemeente met betrekking tot beide projecten eruit en welke lessen zijn daaruit te leren?	Over bestedingen en KPI's wordt periodiek gerapporteerd;	
	College en raad hebben mogelijkheden tot oordeelsvorming en vragen inzake de rapportages;	
	College en raad zijn geïnformeerd over de beleidsinstrumenten die zij mogelijk tot hun beschikking hebben.	
	Er is over keuzen en voortgang gerapporteerd tijdens en na het proces.	
8. Welke aanbevelingen zijn er te doen ten aanzien van toekomstige majeure projecten op basis van de lessen uit de twee casussen?		

Bestuurlijke reactie



Rekenkamercommissie
De heer R. Hindriks, voorzitter
P/a Markt 1
4881 CN ZUNDEERT

Onderwerp: Bestuurlijk commentaar op nota van bevindingen

Datum brief

7 februari 2022

Datum verzending

17 februari 2022

Beste meneer Hindriks

Ons kenmerk

ZD22007358

Dank voor uw nota van bevindingen bij uw onderzoek naar Majeure Projecten. Hierbij ontvangt u ons bestuurlijk commentaar op uw onderzoeksrapportage.

Uw kenmerk

24 januari 2022

Vanzelfsprekend zijn wij blij in uw inleiding te lezen dat de overall conclusie van uw onderzoek is dat Zundert zijn majeure projecten goed beheerst. Inhoudelijke én financiële doelstellingen zijn behaald en aanbevelingen uit een eerder rekenkameronderzoek zijn effectief uitgewerkt.

Contactpersoon

dhr. A. Liebregts

Tegelijkertijd stellen we ook vast dat voor beide onderzochte projecten de start twee tot drie raadsperiodes achter ons ligt en de initiatieven uit een andere financiële- en bestuurlijke realiteit stammen. Daarnaast kende beide projecten bij de realisatie een unieke samenwerking en rolverdeling met de stakeholders, respectievelijk SKOR en Thuisvester. De aanpak van toen sloot bij die projecten het beste aan bij de bedoeling van toen. Dat waren samenwerkingsvormen die de komende jaren, bij de geplande grote projecten, niet vanzelfsprekend voor de hand liggen.

E-mail

a.liebregts@zundert.nl

Zoals in de nota van bevindingen staat vermeld, heeft onze ambtelijke organisatie de afgelopen raadsperiode flinke stappen gezet in de verdere professionalisering van het project-management. De invulling van het bestuurlijk- en ambtelijk opdrachtgeverschap maken daar een belangrijk onderdeel van uit. Vanuit die opgedane kennis en ervaringen zien we de uitvoering van toekomstige grote projecten met vertrouwen tegemoet.

Gemeente Zundert

Markt 1

Postbus 10.001

4880 GA Zundert

Tel: 076 599 56 00

Fax: 076 599 56 66

gemeente@zundert.nl

www.zundert.nl

Voor wat betreft uw aanbevelingen aan het college past ons enige terughoudendheid. Het zijn immers aanbevelingen waar een nieuw college na de verkiezingen van 16 maart 2022 zich over gaat buigen. Ook uw advies om nu in een raadsakkoord 2022 – 2026 beleidskaders, strategische planningen en afspraken over informatievoorziening op te nemen zien wij zeker als waardevol maar dat is vooral aan de nieuw gekozen raad in maart.

Bank

IBAN: NL97 BNGH 028 50 75 01

BIC: BNGHNL2G

BTW-nr.: NL805329468

KvK-nr.: 51853876

In zijn algemeenheid omarmen we de aanbevelingen om met de raad werkbare afspraken te maken over actieve informatie voorziening, over de balans tussen inhoudelijke doelstellingen en de financiën en het sturen aan de voorkant. De aanbeveling daar een afzonderlijk proces voor in te richten, buiten de reguliere planning & control instrumenten om, nemen we niet over. Het huidige kaderstellende en controlerende instrumentarium kent ruim voldoende mogelijkheden in inhoud en frequentie voor een juiste, volledige en tijdige informatievoorziening aan de raad.

Tot slot gaan we nog kort in op de door u in de inleiding gemelde zogenaamde bijvangst waarbij u aangeeft géén conclusies of aanbevelingen te doen terwijl u wel direct een conclusie trekt en een aanbeveling doet. U concludeert dat er sprake is van onrechtmatigheid én doet de aanbeveling een nader onderzoek in te stellen. Doordat u vervolgens geen duiding geeft over het *soort* onrechtmatigheid blijft dat als een "cliffhanger" boven de rapportage hangen waarna u aan het einde van het rapport er pas op terugkomt bij uw algemene conclusies en uitgebreid bij uw conclusie 1.

We vinden het vooral jammer dat deze conclusies geen deel uitmaakten van beide versies van de rapporten die voor ambtelijk hoor/ wederhoor zijn aangeboden. Daarin kwam de term "onrechtmatigheden" nergens voor en is ambtelijk, op basis van het feitenrelaas, ook niets onrechtmatig geconcludeerd. De aannahme onder de vermeende onrechtmatigheid is een feitelijk onjuiste. Er is namelijk een verschil tussen het aantal ambtelijke uren dat gepland is op de investering IKC en het aantal uren dat financieel doorbelast mocht worden aan die investering. Dat paste in de beleidslijn vanaf 2013 het financieel doorbelasten van ambtelijke uren naar investeringen als kostendragers af te bouwen. Het project is binnen het beschikbare krediet afgerond, aan de raad verantwoord en in de accountantscontrole over de verschillende boekjaren betrokken. Van enige (begrotings)onrechtmatigheid was geen sprake. Vanaf 2016 worden er ook geen ambtelijke uren meer financieel doorbelast naar investeringen. Daarmee wordt het financiële risico beheerst van later of niet uitgevoerde investeringen als kostendragers en wordt voorkomen dat ook overheadkosten worden doorgeschoven naar de toekomst. We rekenen daarom ook geen overhead toe aan de investeringsprojecten. Dat is conform de BBV(Besluit Begroting en Verantwoording). Met deze uitleg geven we uw rekenkamercommissie de juiste duiding aan uw constatering en is een aanvullend onderzoek op dit onderwerp niet meer nodig.

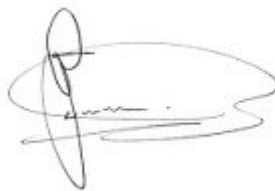
We vertrouwen er op met ons bestuurlijk commentaar een bijdrage te hebben geleverd aan het effectief toepassen van uw aanbevelingen in onze bestuurlijke én ambtelijke, lerende, organisatie.

Bij correspondentie verzoeken wij u vriendelijk ons zaaknummer Z21-006323 te vermelden.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Zundert,



drs. J.W.F. Compagne
secretaris



J.G.P. Vermue
burgemeester

Nota van bevindingen

Rekenkameronderzoek naar majeure bouwprojecten

"Een goed begin is het halve werk"

Rekenkamercommissie Zundert

L.M. (Robert) Klaassen Msc

Prof. dr. J. (Hans) Bossert

Nota van bevindingen

Rekenkamercommissie Zundert

De heer M.F.H. Schuurmans

T: 06 1463 3854

M: m.schuurmans@zundert.nl

17 december 2021

Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

De rekenkamercommissie Zundert wil de raad inzicht bieden in de wijze waarop majeure maatschappelijk vastgoedprojecten in gemeente Zundert worden uitgevoerd. De financiële component van de projecten is hierin belangrijk. De rekenkamercommissie wil weten op welke wijze het beschikbaar gestelde krediet is besteed en wat de invloed van de wijze van aanbesteding is geweest. Met de uitkomsten van het onderzoek hoopt de rekenkamercommissie lessen te trekken ten aanzien van majeure (bouw)projecten. Op die manier kan dit onderzoek een bijdrage leveren aan het stellen van kaders voor het toekennen van kredieten bij aankomende majeure (bouw)projecten. Het onderzoek is uitgevoerd door Necker van Naem.

Onderdeel van het rekenkameronderzoek vormt een casestudy van een tweetal bouwprojecten in het maatschappelijk vastgoed die de afgelopen tien jaar zijn geagendeerd, ontwikkeld en gerealiseerd. Dit zijn de nieuwbouw van Integraal Kindcentrum (IKC) Rijsbergen en de nieuwbouw van de Multifunctionele accommodatie (MFA) in Achtmaal. Een rekenkameronderzoek naar de rolneming van de gemeente in grote bouwprojecten is relevant, omdat de geleerde lessen meegenomen kunnen worden bij aanstaande bouwprojecten zoals de herontwikkeling van cultuurcentrum De Schroef.

Doelstelling en vraagstelling

Op basis van het voorgaande kan de volgende doelstelling geformuleerd worden voor het onderzoek:

- / De raad inzicht bieden in de beleidskaders voor en de praktijk van rolneming van de gemeente bij majeure bouwprojecten in Zundert;
- / De raad handvatten bieden om de kwaliteit van de rolneming van de gemeente waar nodig te verbeteren.

Het onderzoek dient niet om terug te kijken en af te rekenen, maar juist om 'te leren door te doen'. De uitkomst van het onderzoek moet praktische handvatten meegeven voor verbetering van de wijze van handelen van de gemeente – raad, college en ambtelijke organisatie – bij majeure bouwprojecten.

De rekenkamer heeft de volgende hoofdvraag geformuleerd voor het onderzoek:

Welke lessen zijn te leren uit de ontwikkeling en realisatie van het 'Integraal Kindcentrum' (IKC) Rijsbergen en de 'Multifunctionele accommodatie' (MFA) Achtmaal met het oog op toekomstige soortgelijke projecten?

De hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van onderstaande deelvragen.

1. Welke kaders zijn er ten aanzien van majeure bouwprojecten?
2. Hoe is het proces van ontwikkeling en realisatie van het IKC Rijsbergen en de MFA Achtmaal in grote lijnen verlopen?
3. Welke actoren waren betrokken, hoe waren de rollen en verantwoordelijkheden formeel en in de praktijk en hoe verliep de samenwerking?
4. Hoe is de aanbesteding van beide accommodaties verlopen en welke lessen zijn daaruit te leren?
5. Hoe heeft bij de aanbesteding de concurrentie zich tot elkaar verhouden, welk effect heeft dit gehad op de inschrijving en de werkelijk begrote kosten en welke lessen zijn daaruit te leren?
6. Welke capaciteitsberekeningen zijn vooraf gemaakt, zijn deze effectief geweest en welke lessen zijn daaruit te leren?
7. Hoe zag het projectmanagement (inclusief informatievoorziening) vanuit de gemeente met betrekking tot beide projecten eruit en welke lessen zijn daaruit te leren?
8. Welke aanbevelingen zijn er te doen ten aanzien van toekomstige majeure projecten op basis van de lessen uit de twee casussen?

Onderzoeksuitvoering

Verloop van het onderzoek

Dit onderzoek is uitgevoerd in drie fasen: een verkennende fase, een verdiepende fase en een analyse. In de verkennende fase zijn de kaders voor majeure projecten in Zundert bestudeerd en geanalyseerd. In de verdiepende fase heeft een casestudy naar de twee cases plaatsgevonden, bestaande uit een verdiepende dossieranalyse en een reeks interviews. Aan het begin van deze fase heeft een gesprek plaatsgevonden met een afvaardiging van de raad. Een overzicht van de gevoerde gesprekken is terug te vinden in de bijlage. In de analyse zijn de opgedane bevindingen uit de verkennende en verdiepende fase getoetst aan het toetsingskader. Vervolgens is de nota van bevindingen opgesteld.

De onderzoekswerkzaamheden hebben plaatsgevonden in de periode juli – november 2021.

Wederhoorprocedure

Op 15 november 2021 is de rapportage aan de ambtelijke organisatie aangeboden voor ambtelijk wederhoor. Op DATUM is de rapportage aangeboden aan het college voor een bestuurlijke reactie. Op DATUM is de rapportage aangeboden aan de gemeenteraad.

Leeswijzer

Direct op deze verantwoording volgt de centrale boodschap van het rekenkameronderzoek met conclusies en aanbevelingen. Daarop volgt de bestuurlijke reactie en een nawoord door de rekenkamercommissie. De nota van bevindingen bestaat uit drie hoofdstukken. Hoofdstuk 1 behandelt de (beleids-)kaders voor majeure bouwprojecten van de gemeente Zundert. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de twee cases: het IKC Rijsbergen en de MFA Achtmaal. Hoofdstuk 3 behandelt ten slotte de trends in informatievoorziening en sturingsmomenten bij majeure projecten in Zundert en gaat in op mogelijke lessen.

In de bijlage zijn de bronnen, het toetsingskader voor het onderzoek en een lijst met afkortingen opgenomen.

1

Kaders voor majeure projecten

In dit hoofdstuk staan de kaders voor majeure projecten van de gemeente Zundert beschreven. Ook wordt besproken hoe de gemeente daarmee omgaat. Dit wordt in de context geplaatst van hoe de gemeente zich heeft ontwikkeld. Het hoofdstuk is daarmee een contexthoofdstuk van waaruit de rest van de Nota van bevindingen kan worden gelezen. In dit hoofdstuk beantwoorden wij derhalve de volgende

Beantwoording deelvragen:

1. Welke kaders zijn er ten aanzien van majeure bouwprojecten?

deelvraag.

1.1 Bestuurlijke kaders

De raad geeft richting door middel van politieke akkoorden

Iedere raadsperiode worden in de gemeente strategische doelstellingen opgesteld. Een project start vaak op basis van een wens van de gemeenteraad. In het raadsprogramma of -akkoord wordt elke vier jaar een lijst van wensen opgenomen. Het college krijgt middels het programma de opdracht om daarmee aan de slag te gaan. Vervolgens worden prioriteiten gesteld en budgetten verdeeld. In de praktijk blijken veel wensen van de gemeenteraad ten aanzien van projecten op gespannen voet te staan met beschikbare budgetten, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken. Het is daarom van belang dat er een duidelijke lijn is tussen het voornemen, het omwerken daarvan naar de plannen en de vertaalslag naar de uitvoering.

Het politiek akkoord 2018 biedt ruimte voor innovatieve financiering

In 2018 bereikten zeven politieke partijen van de gemeenteraad van Zundert een akkoord voor de collegeperiode 2018-2022. Met het nieuwe politiek akkoord wordt een andere weg ingeslagen: niet langer is er sprake van coalitie en oppositie. In het akkoord is een enkele relevante passage over maatschappelijk vastgoed opgenomen. Hierin wordt aangegeven dat alternatieve vormen van financiering voor maatschappelijk vastgoed zijn onderzocht. Zo zijn er naast de traditionele financieringsvormen in de voorgaande jaren ook innovatieve financierings- en beheerconcepten ontwikkeld en toegepast. Financieringsconcepten zoals het 'Huren als Eigenaar' zijn volgens de gemeente vooral geschikt voor nieuwbouw en renovatie van onderwijshuisvesting. Deze financieringsvormen brengen alle beschikbare geldstromen samen, maar beïnvloeden de financiële kengetallen zoals het schuldquotum en de solvabiliteit van de gemeente volgens dit concept niet.

De lasten zouden hierdoor ook niet veranderen. Daardoor zou er investeringsruimte ontstaan op andere onderdelen.¹

Ook in het verleden boden coalitieakkoorden de basis voor majeure projecten

In april 2010 is overeenstemming bereikt over het coalitieakkoord voor de collegeperiode 2010-2014. Het akkoord bevat een aantal relevante passages ten aanzien van grote projecten. Zo wordt gesteld dat het voorzieningenniveau van alle kernen en dan met name van Achtmaal en Wernhout onder druk staat. Derhalve is het van belang het accommodatiebeleidsplan waarbij voorzieningen in de tijd exploitabel zijn op basis van algemene criteria op korte termijn vast te stellen, en als leidraad voor toekomstig beleid te laten dienen. Daarbij wordt ook aangegeven dat de uitgangspunten voor financiële maatregelen door middel van bezuiniging bij geen enkel taakveld op voorhand wordt uitgesloten. Dat geldt in het uiterste geval zelfs voor projecten waarvoor reeds kredieten zijn gevoteerd of reserveringen zijn gedaan.²

In 2014 wordt wederom overeenstemming over een coalitieakkoord voor de collegeperiode 2014-2018 bereikt. Het akkoord bevat een enkele passage ten aanzien van grote projecten. Zo stelt het akkoord dat bij de onderwijshuisvestingsvraagstukken moet de aangekondigde wetswijziging betreffende doordecentralisatie van de onderwijshuisvesting worden betrokken. Daarnaast is een voortvarende realisatie van het Integraal Kind Centrum (IKC) in Rijsbergen van belang. Het coalitieakkoord is uitgewerkt in een aantal (financiële) kaders op hoofdlijnen. Bij het vaststellen van het accommodatiebeleidsplan is aangegeven dat de financiële consequenties ervan pas voor besluitvorming aan de orde komen bij de feitelijke uitvoering van de projecten. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is de financiële inzetbaarheid van vrijkomende gronden/gebouwen. Met de opbrengst daarvan dienen nieuwe projecten te worden medegefinancierd. Het resultaat tot nu toe is een MFA Achtmaal en een IKC Rijsbergen.³

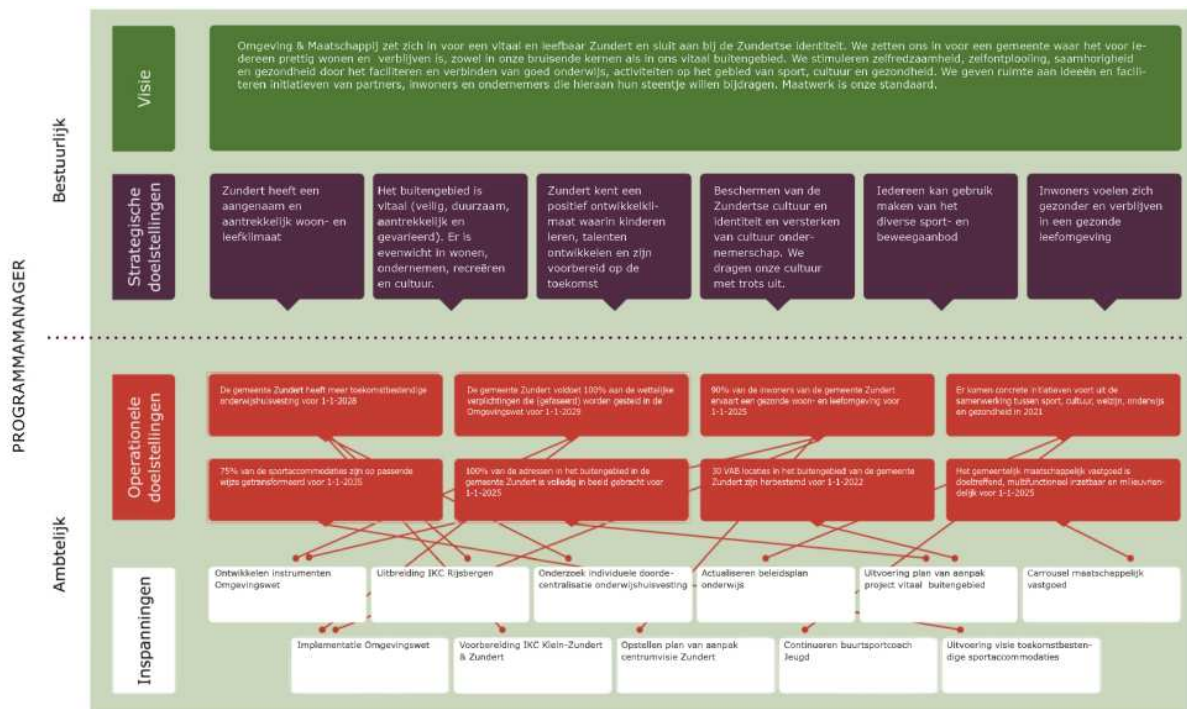
Het 'stippelijntje' bepaalt de verhouding tussen bestuur en organisatie

In Zundert zijn afspraken gemaakt over de verhoudingen tussen bestuur en organisatie. De raad stelt de doelstellingen vast, en het college kiest op welke manier die doelstelling moet worden bereikt. Vervolgens voert de organisatie de werkzaamheden uit om de doelstelling te bereiken. Deze werkwijze is gevisualiseerd in de vier programma's in de programmabegroting volgens het principe DIN: doelen inspanningen netwerk. In het schema is de scheiding tussen de rol van het bestuur en de organisatie gevisualiseerd met een stippelijntje. Het bestuur bepaalt hierbij de visie en de strategische doelstellingen. De organisatie bepaalt op basis hiervan de operationele doelstellingen en werkt dit uit in inspanningen (waaronder ook majeure projecten vallen). Hieronder wordt de programmaplaat voor het programma Omgeving en Maatschappij als voorbeeld weergegeven.

1 Gemeente Zundert (2018). Politiek akkoord 2018-2022, p. 11.

2 Gemeente Zundert (2010). Coalitieakkoord 2010-2014, p. 5.

3 Gemeente Zundert (2014). Coalitieakkoord 2014-2018, p. 4.



Figuur 1: Programmaplaat programma Omgeving en Maatschappij. Bron: Netwerkbegroting 2021-2024, p. 33.

Ondanks deze afspraken kunnen raadsleden soms de neiging hebben om te dicht op de uitvoering te zitten. Uit de gevoerde gesprekken kwam naar voren dat de raad snel tendert naar het inzetten van geld als middel om sturing te kunnen geven.. Inmiddels, zo blijkt uit gevoerde gesprekken, spreken raadsleden elkaar soms aan met de uitspraak 'je zit nu onder het stippelijntje' – met andere woorden; 'je zit te strak op de uitvoering.'

De gemeenteraad stelt de kaders voor majeure projecten vast in de strategische doelstellingen. Daarmee stelt de raad kredieten beschikbaar voor grondexploitatie.⁴ Het college informeert de gemeenteraad over de uitvoering van projecten via de begrotingscyclus in de begroting, jaarrekening en bestuursrapportages. Actieve projecten zijn hierbij opgenomen in de paragraaf grondbeleid. Hierin wordt (financieel) verantwoording afgelegd over de voortgang van projecten. Daarnaast kan het college middels informatiebrieven of memo's de raad nader informeren over projecten.

1.2 Organisatorische context

Hierna wordt de huidige organisatorische context van majeure bouwprojecten in de gemeente Zundert omschreven. Het gaat hierbij om kaders die zijn vastgesteld ná de afronding van beide in dit onderzoek bestudeerde cases. De genoemde projecten zijn dan ook niet toetsbaar aan deze kaders.

De ambtelijke organisatie is ingericht als een netwerkorganisatie

De organisatie van de gemeente Zundert is ingericht als een netwerkgemeente. Dat betekent dat er sprake is van een voortdurende ontwikkeling van de organisatie, waarbij niet wordt gewerkt op basis van afdelingen maar op basis van programma's. Hierbij wordt er gewerkt volgens inhoudelijke programma's. De organisatie is dynamisch, ook in projecten.⁵ Er is blijkens de gevoerde gesprekken vrij veel doorstroom in het ambtenarenbestand. Om continuïteit te waarborgen zijn de wethouder en een goede projectleider bij grote

⁴ Gemeente Zundert (2021). Nota grondbeleid 2021-2024.

⁵ Verberne, C.; Broos, G. en Stoop, H. (2020). *De Karavaan - Op weg naar een moderne overheidsorganisatie*. Drukkerij Vosselmans: eerste druk.

projecten daarom cruciaal. De ambtelijke organisatie moet hierin blijkens de gevoerde gesprekken nog een professionaliseringsslag maken. Er stromen voldoende jonge, talentvolle ambtenaren in. Ervaring met/in de uitvoering van grote projecten is echter van (groot) belang.

De gemeente Zundert kent geen beleidskader voor de werkwijze bij majeure projecten

Er zijn verschillende beleidskaders die relevantie hebben voor majeure projecten, waaronder de kaders voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid⁶ en het grondbeleid⁷, Ook de nota risicomanagement⁸ en verschillende werkwijzen en formats ten aanzien van projectmatig werken zijn van belang.⁹ De gemeente Zundert kent echter geen overkoepelend beleidskader waarin de uitgangspunten voor en werkwijze bij majeure (bouw)projecten staat omschreven. Het beleidskader voor majeure projecten wordt gevormd door de doelstellingen van de verschillende programma's die voortkomen uit het raadsakkoord, en wordt aangevuld door individuele beleidsplannen zoals het eerdergenoemde accommodatiebeleidsplan¹⁰ en structuurvisies voor de verschillende kernen.¹¹

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid geeft de doelen

De gemeente wil met het inkoop- en aanbestedingsbeleid verschillende doelstellingen realiseren. Allereerst gaat het om rechtmatig en doelmatig inkopen zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed. Daarnaast wil de gemeente een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn, die inkoop tegen de meest optimale (integrale) prijskwaliteit verhouding. Het inkoopbeleid moet een continue positieve bijdrage leveren aan het gehele prestatie- niveau van de gemeente en stelt de administratieve lastenverlichting voor zowel zichzelf als voor ondernemers voorop.¹²

Het inkoophandboek biedt een norm voor de uitwerking met vier spelers

Het inkoophandboek vormt een uitwerking van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dit handboek wordt gehanteerd door alle betrokken medewerkers. Er zijn bij inkoop en aanbesteding een viertal belangrijke spelers te onderscheiden: de budgethouder, de budgetbeheerder, de materiedeskundige en de inkoopadviseur. De budgetbeheerder is primair verantwoordelijk en de budgethouder (afdelingshoofd) is integraal eindverantwoordelijk voor het inkoopproces. De materiedeskundige adviseert over wat de gemeente moet kopen en gedeeltelijk over hoe en waar de gemeente moet inkopen. De inkoopadviseur adviseert over hoe en waarin te kopen. De inkoopadviseur is verantwoordelijk voor het opstellen van het inkoop technische deel van de opdracht. Daarnaast denkt de inkoopadviseur kritisch mee met de materiedeskundige over het vakinhoudelijke deel van de aanbestedingsdocumenten en de te maken keuzes.¹³

De inkoopkaart 2021 bevat de geldende richtlijnen

De inkoopkaart bevat een aantal richtlijnen ten aanzien van drempelbedragen en doorlooptijden. Drempelbedragen zijn de totale opdrachtwaarde van een opdracht/dienstverlening. Bij continuerende en/of terugkerende opdrachten/dienstverleningen dient er een looptijd van 4 jaar worden gehanteerd voor het bepalen van de totale opdrachtwaarde. Tijdens een aanbestedingsprocedure dient er rekening gehouden te worden met de doorlooptijd van een aanbesteding. Bij elke aanbesteding dient individueel gekeken te worden of deze doorlooptijden ook daadwerkelijk toegepast kunnen worden.¹⁴

6 Gemeente Zundert (2017). Inkoop- en aanbestedingsbeleid.

7 Gemeente Zundert (2021). Nota grondbeleid 2021-2024.

8 Gemeente Zundert (2015). Nota risicomanagementbeleid.

9 Gemeente Zundert (2019). Besluitvormingsproces projectmatig werken.

10 Gemeente Zundert (2010). Integraal Accommodatieplan.

11 Gemeente Zundert (2012-2015). Structuurvisies voor de kernen Zundert, Achtmaal, Klein Zundert, Rijsbergen, Wernhout en buitengebied: https://ruimtelijkeplannen.equalit.nl/znd/9A78D6B5-C203-4759-BC98-384AFCF32D01/d_NL.IMRO.0879.SVgemeentezundert-DEF1.html.

12 Gemeente Zundert (2017). Inkoop- en aanbestedingsbeleid.

13 Gemeente Zundert (2017). Inkoophandboek.

14 Gemeente Zundert (2021). Inkoopkaart.

1.3 Kaders voor projectmatig werken

Sinds 2019 geldt het besluitvormingsproces projectmatig werken

In 2019 is het besluitvormingsproces projectmatig werken vastgesteld. Hierin staan de kaders voor projectmanagement die in Zundert worden toegepast. In het document-managementsysteem is ingeregeld dat alle elementen van de verschillende projecten zijn geüniformeerd. Dit is een document waarin het besluitvormingsproces bij projecten schematisch is weergegeven. Hierin wordt onderscheid gemaakt in vijf fasen en zes actoren; respectievelijk de idee- of initiatiefase, de definitiefase, de ontwerpfase, de realisatiefase en de evaluatie- en nazorgfase; het college/DT, medewerker, programmamanager, programmacoördinator, projectleider en inwoner/stakeholder/raadslid. In de tijd van de twee cases was dit nog niet het geval. In 2013 is een eerder rekenkameronderzoek naar het onderwerp majeure projecten gedaan, waarin aanbevelingen worden gedaan zoals die thans zijn ingevoerd.

Het projectplan visie 2020 is het format voor maatschappelijk vastgoedprojecten

Het projectplan visie 2020 is een format voor projectleiders om een projectplan op te stellen. Het gaat hierbij om projecten die vallen binnen de visie maatschappelijk vastgoed van de gemeente. Het projectplan is een beschrijving van het project, de resultaten die het project op moet leveren en de middelen die benodigd zijn om de gevraagde resultaten op te leveren. Het projectplan markeert het einde van de definitiefase en vormt, na vaststelling door de opdrachtgever, het startpunt voor de ontwerpfase. Aan het eind van de ontwerpfase zal een geconcretiseerde versie van het projectplan worden opgeleverd. Het projectplan beschrijft de geactualiseerde projectopdracht, de fasering en activiteiten, de projectstructuur en de beheersingsmaatregelen van het project.¹⁵

Projectmatig werken is een lerend systeem

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat er in de organisatie van Zundert in het kader van de Zundert Academy een traject is doorlopen om projectmatig werken beter vorm te geven. Vanaf oktober 2018 tot december 2019 zijn verschillende trainingen gegeven: een opleidingstraject voor projectleiders, een opleidingstraject voor opdrachtgevers en een apart organisatiebreed traject. Elk traject bestond uit verschillende modules. Daarnaast zijn interviews gehouden met betrokken medewerkers om te leren welke verbeterpunten er zijn. Op basis hiervan wordt gewerkt aan diverse aandachtspunten, zoals onder meer:¹⁶

- / Betere inbedding van doelstellingen bij de uitvoering van projecten;
- / Scherpere rollen en verantwoordelijkheden;
- / Betere bekendheid met de projectmanagementmethode;
- / Invulling van de behoefte aan coaching;
- / Meer duidelijkheid over besluitvorming tijdens de uitvoering van projecten;

¹⁵ Gemeente Zundert (2020). Projectplan visie maatschappelijk vastgoed.

¹⁶ Gemeente Zundert (2020). Professionalisering projectmatig werken.

2

Majeure projecten in de praktijk

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van twee casussen bekeken hoe de uitvoering van majeure projecten in de gemeente praktijk krijgt. Eerst wordt daartoe de ontwikkeling van twee projecten, het IKC Rijsbergen en de MFA Achtmaal, gereconstrueerd in een beknopt feitenrelaas. Eerst wordt een beknopte samenvatting van het project gegeven, waarin wordt ingegaan op de betrokken actoren, onderlinge verantwoordelijkheden en het globale verloop van het project. Vervolgens worden uit beide projecten succes- en knelpunten geïdentificeerd. We doen dit aan de hand van een vijfstappenmodel, bestaande uit definitiefase, ontwikkelfase, aanbestedingsfase, realisatiefase en nazorgfase. In dit hoofdstuk beantwoorden wij achtereenvolgens de volgende deelvragen.

Beantwoording deelvragen:

2. Hoe is het proces van ontwikkeling en realisatie van het IKC Rijsbergen en de MFA Achtmaal in grote lijnen verlopen?
3. Welke actoren waren betrokken, hoe waren de rollen en verantwoordelijkheden formeel en in de praktijk en hoe verliep de samenwerking?
4. Hoe is de aanbesteding van beide accommodaties verlopen en welke lessen zijn daaruit te leren?
5. Hoe heeft bij de aanbesteding de concurrentie zich tot elkaar verhouden, welk effect heeft dit gehad op de inschrijving en de werkelijk begrote kosten en welke lessen zijn daaruit te leren?
6. Welke capaciteitsberekeningen zijn vooraf gemaakt, zijn deze effectief geweest en welke lessen zijn daaruit te leren?
7. Hoe zag het projectmanagement (incl. informatievoorziening) vanuit de gemeente met betrekking tot beide projecten eruit en welke lessen zijn daaruit te leren?

2.1 IKC De Plaetse in Rijsbergen

Korte omschrijving van het project

Rijsbergen is een dorp in de gemeente Zundert met ruim 6.600 inwoners. Het Integraal Kindcentrum (IKC) De Plaetse in Rijsbergen herbergt een de basisschool Sint Bavo, ressorterend onder het schoolbestuur Stichting Katholiek Onderwijs Rijsbergen (SKOR) en een kinderopvang (kinderopvang Kober en tussenschoolse opvang Sint Bavo).¹⁷ Het IKC is gerealiseerd in de periode 2016-2018 op de locatie van een verouderd schoolgebouw. De voorbereiding van het IKC Rijsbergen heeft enkele jaren geduurd. In de periode 2010-2014 werden achtereenvolgens structuurvisies vastgesteld, haalbaarheidsonderzoeken uitgevoerd, afspraken gemaakt tussen de gemeente en het schoolbestuur, en externe adviezen gevraagd, voordat in 2014 daadwerkelijk het startsein voor het realiseren van het IKC werd gegeven. Waar aanvankelijk de planning

¹⁷ IKC De Plaetse (geen datering). Homepagina: <http://www.ikcdeplaetse.net/>.

was dat het IKC in 2016 zou worden gerealiseerd, hebben vertragsfactoren omtrent de realisatie van tijdelijke huisvesting van de school er toe geleid dat het IKC uiteindelijk eind 2017 werd opgeleverd¹⁸ en de opening en ingebruikname van het IKC in januari 2018 plaatsvond.¹⁹

In de volgende tabel zijn de belangrijkste kenmerken van dit project op een rij gezet.

Kenmerk	Omschrijving
Doel	Het realiseren van een Integraal Kindcentrum op de locatie van de Sint-Bavoschool, met als doel om een optimaal opgroei- en opvoedklimaat voor kinderen te bewerkstelligen, waarbinnen kinderen in doorgaande leerlijnen met afgestemde dag-arrangementen maximaal hun talent kunnen ontwikkelen. ²⁰
Opdrachtgever	Gemeente Zundert
Bouwheer	Gemeente Zundert ²¹
Betrokkenen	Samenwerkingspartners: Gemeente Zundert, Stichting Katholiek Onderwijs Rijsbergen (SKOR), Kober groep Externe adviseurs: ICS Adviseurs (uitvoerder haalbaarheidsonderzoek, begeleiding van aanbestedingsprocedure IKC Rijsbergen, begeleiding van de projectorganisatie), Stichting Brede School (uitvoerder haalbaarheidsonderzoek, begeleiding van de aanbestedingsprocedure tijdelijke huisvesting, betrokken bij de projectorganisatie) Uitvoering: Bouwbedrijf Boot (aannemer), ARB (toezichthouder bouwteam), De Architectengroep Tilburg (DAT) (architect en projectmanagement) Projectsubsidie wordt verleend vanuit de provincie Noord-Brabant en de Regio West-Brabant. ²²
Doorlooptijd	2014 – 2018 (vanaf het vaststellen van het budget door de raad tot de oplevering en ingebruikname van het IKC)
Beoogde capaciteit	Projectleiding ontwerpfase: 80.098,05 euro Projectleiding uitvoeringsfase: 42.404,85 euro Directievoering en toezicht op de bouw: 98.944.65 euro ²³
Budget	5.011.650 euro voor de (voorbereiding van de) realisatie van het IKC en 500.000 euro voor de realisatie van tijdelijke huisvesting van de school. ²⁴ Voor de daadwerkelijke projectrealisatie is 4.711.650 euro begroot.
Gerealiseerde investering	4.566.114 euro (mutatie -145.536 euro) ²⁵

Tijdslijn en doorlopen proces

De tijdslijn en het doorlopen proces is als volgt weer te geven aan de hand van relevante gebeurtenissen.

Projectfase	Datum	Gebeurtenis
Definitiefase	2010	De gemeente Zundert stelt een integraal accommodatieplan vast. Het doel is om te komen tot een duurzaam en integraal voorzieningsni-

18 Gemeente Zundert (2018) Jaarrekening 2017, p. 29.

19 Zundertse Bode (2018). Aftellen tot officiële opening IKC Rijsbergen: <https://www.internetbode.nl/regio/zundert/193202/aftellen-tot-officiële-opening-ikc-rijsbergen>.

20 Gemeente Zundert en SKOR (2015). Projectplan IKC Rijsbergen, p. 5.

21 Gemeente Zundert en SKOR (2015). Projectplan IKC Rijsbergen, p. 25.

22 Gemeente Zundert (2015). Raadsmededeling vaststellen projectplan IKC Rijsbergen, d.d. 29 januari 2015.

23 Gemeente Zundert en SKOR (2015). Projectplan IKC Rijsbergen, p. 20.

24 Gemeente Zundert (2014). Raadsvoorstel beschikbaar stellen krediet IKC Rijsbergen, d.d. 27 mei 2014.

25 Gemeente Zundert (2019). Eerste bestuursrapportage 2019, p. 22.

Projectfase	Datum	Gebeurtenis
		veau in de verschillende kernen. Op het gebied van onderwijs is in dit plan het voornemen opgenomen om verbeterde onderwijshuisvesting in de kernen te realiseren, waaronder middels een IKC en multifunctionele accommodaties (MFA's).
	2011	De gemeente Zundert stelt een structuurvisie vast voor de kern Rijsbergen, waarin is opgenomen dat een IKC dient te worden gerealiseerd op de locatie van de Sint-Bavoschool. ²⁶
	18 april 2012	SKOR geeft Stichting Brede School Nederland opdracht om scenario's voor de ontwikkeling van een IKC in Rijsbergen in beeld te brengen middels een onderzoek. Hierin komen verschillende bekostigingsvarianten naar voren. ²⁷
	29 mei 2012	De gemeente Zundert laat ICS Adviseurs een haalbaarheidsonderzoek doen naar de realisatie van twee MFA's en een IKC. Uit het haalbaarheidsonderzoek komen verschillende scenario's naar voren. Het onderzoek wijst uit dat nieuwbouw wenselijker is dan renovatie van het huidige schoolgebouw in Rijsbergen. ²⁸ De raad wordt middels een raadsvoorstel geïnformeerd over het haalbaarheidsonderzoek en de uitkomsten hiervan te betrekken bij de financiële afwegingen bij de Kadernota 2013. ²⁹
	November 2012	In de programmabegroting 2013-2016 wordt opgenomen dat een extra bedrag van 145.000 euro vanaf 2016 structureel beschikbaar wordt gesteld voor de realisatie van het IKC. De geschatte investering voor het project bedraagt 5,4 miljoen euro. ³⁰
	Juli 2013	De gemeente Zundert voert gesprekken met SKOR over de realisatie van een nieuw schoolgebouw. ³¹
	4 februari 2014	De raad stelt middels een amendement een voorbereidingskrediet van 15.000 euro vast voor het uitwerken van de definitiefase van het project. ³² Dit voorbereidingskrediet was eerder nog niet in de begroting opgenomen. ³³ In het raadsvoorstel wordt uitgegaan van de volgende planning: definitiefase (- mei 2014), ontwerpfas (mei 2014 – januari 2015) en realisatiefase (januari 2015 – juli 2016).

26 Gemeente Zundert (2011). Structuurvisie Rijsbergen 2020.

27 Stichting Brede School Nederland (2012). Onderzoeksrapport haalbare scenario's voor een IKC in Rijsbergen.

28 ICS Adviseurs (2012). Haalbaarheidsonderzoek naar de realisatie van twee MFA's en een IKC in de gemeente Zundert.

29 Gemeente Zundert (2012). Raadsvoorstel haalbaarheidsonderzoek twee MFA's en 1 IKC.

30 Gemeente Zundert (2012). Programmabegroting 2013-2016, p. 7.

31 Correspondentie tussen gemeente Zundert en SKOR, juli 2013.

32 Gemeente Zundert (2014). Raadsvoorstel beschikbaar stellen krediet definitiefase IKC Rijsbergen, d.d. 4 februari 2014.; Gemeente Zundert (2014). Amendement gemeenteraad over IKC Rijsbergen.

33 Gemeente Zundert (2013). Programmabegroting 2014-2017, p. 37.

Projectfase	Datum	Gebeurtenis
	4 april 2014	De gemeente Zundert, SKOR en Kober groep tekenen een intentieverklaring om volgens de vastgestelde projectstructuur tot realisatie van het IKC te komen. ³⁴ Er wordt volgens deze structuur gewerkt met een projectgroep en een stuurgroep waarin de drie partners alsmede ICS en Stichting Brede School Nederland als adviseurs zijn vertegenwoordigd. De samenwerkingspartners hebben Stichting Brede School Nederland een Programma van Eisen laten opstellen voor het project. ³⁵
	27 mei 2014	De raad stelt een krediet van 5.011.650 euro voor de realisatie van het project en 500.000 euro voor realisatie van tijdelijke onderwijshuisvesting beschikbaar. ³⁶
	Juli 2014	De gemeente Zundert en SKOR vragen ICS Adviseurs om drie zaken in beeld te brengen: de meest geschikte eigendomsvorm, de meest geschikte vorm voor beheer en exploitatie en bij wie het beste het bouwheerschap belegd kan worden. ³⁷
Ontwikkeelfase	Mei 2014 – januari 2015	De gemeente en SKOR werken aan de realisatie van een projectplan voor het IKC.
	27 januari 2015	Het college stelt het Projectplan IKC Rijsbergen vast. ³⁸ De gemeenteraad wordt hier middels een raadsmededeling over geïnformeerd. ³⁹ In het projectplan zijn de volgende onderdelen opgenomen: achtergrond van het project, fasering van het project, rolverdeling stuurgroep en projectgroep, globale projectexploitatie, kwaliteitseisen en maatregelen voor risicobeheersing. Ook zijn kaders opgenomen voor de randvoorwaarden en functionele eisen van tijdelijke huisvesting, de aanbestedingsprocedure en de ontwerpcyclus. ⁴⁰
	30 januari 2015	De gemeente Zundert vraagt Stichting Brede School Nederland om het aanbestedingstraject voor de realisatie van het IKC te begeleiden. ⁴¹ Het gaat om aanbestedingen voor de architect, de aannemer voor de bouw van tijdelijke huisvesting en de aannemer voor de bouw van het IKC. Voorgesteld wordt om de architect volgens een meervoudig onderhandse procedure aan te besteden (ca. 3 inschrijvers); de aannemer tijdelijke huisvesting via een Europese openbare

34 Gemeente Zundert, SKOR en Kober groep (2014). Intentieverklaring ontwikkeling IKC Rijsbergen.

35 Stichting Brede School Nederland (2014). Ruimtelijk-functioneel Programma van Eisen IKC Rijsbergen.

36 Gemeente Zundert (2014). Raadsvoorstel beschikbaar stellen krediet IKC Rijsbergen, d.d. 27 mei 2014.

37 ICS Adviseurs (2014). Opdracht advisering bouwheerschap en exploitatie IKC Rijsbergen.

38 Gemeente Zundert en SKOR (2015). Samenwerkingsovereenkomst IKC Rijsbergen.

39 Gemeente Zundert (2015). Raadsmededeling vaststellen projectplan IKC Rijsbergen, d.d. 29 januari 2015.

40 Gemeente Zundert en SKOR (2015). Definitief projectplan IKC Rijsbergen.

41 Stichting Brede School Nederland (2015). Opdracht aanbestedingsprocedures IKC Sint Bavo.

Projectfase	Datum	Gebeurtenis
		procedure; en de aannemer permanente bouw via ofwel een nationaal openbare procedure of een nationaal niet-openbare procedure.
	20 april 2015	Een Overall Planning voor de realisatie van het IKC wordt vastgesteld. Hierin wordt de uitvoeringsfase van het project gepland voor de periode 10 oktober 2016 – 2 maart 2018 (inclusief enige uitloop na geplande oplevering in december 2017). De aanbesteding bestaat uit een voorselectie van vijf inschrijvers (28 juni – 19 juli 2016), inschrijfperiode (19 juli – 26 september 2016) en gunning en contracteren (27 september – 17 oktober 2016). ⁴²
	14 juli 2015	De gemeente Zundert en SKOR tekenen een samenwerkingsovereenkomst voor de realisatie van het IKC. Hierin staat dat de gemeente de realisatie van het project op zich neemt. ⁴³
	6 augustus 2015	De gemeente Zundert vraagt Stichting Brede School Nederland om de aanbesteding van de constructeur en de installatieadviseur te begeleiden. De aanbestedingsprocedures geschieden via respectievelijk meervoudig onderhandse procedures met respectievelijk circa 4 en 3 inschrijvers. ⁴⁴
Aanbestedingsfase	6 november 2015	Het college informeert de raad middels een memo over de aanbestedingsprocedure voor tijdelijke huisvesting. Gebleken is dat de aanbestedingsbedragen het krediet van 500.000 euro (ruim) overschrijden. Er zijn in totaal twee aanbiedingen gedaan van respectievelijk 750.533 euro en 1.125.149 euro. Dit "desastreus verschil" leidt tot vertraging van de geplande bouwtijd van het IKC van 12 naar 15 maanden en bijkomende locatieafhankelijke kosten (de locatie van tijdelijke huisvesting was bij kredietverstrekking nog niet bekend). Na versoering van de uitvraag is de nieuwe aanbesteding op 580.573 euro gekomen met bijkomende kosten van 159.427 euro. De totale kosten voor de gemeente zijn dus 740.000 euro. ⁴⁵
	8 december 2015	De raad stelt een extra budget vast van 240.000 euro ten bate van de tijdelijke huisvesting van de basisschool Sint Bavo gedurende realisatie van het IKC. ⁴⁶
	22 december 2015	Het college besluit tot het overgaan op integraal risicodragend projectmanagement en het overdragen van het volledige projectmanagement van het project IKC Rijsbergen aan De Architectenwerkgroep Tilburg (DAT). DAT vormt voor zowel de

42 Gemeente Zundert (2015). Overall Planning IKC Rijsbergen.

43 Gemeente Zundert en SKOR (2015). Samenwerkingsovereenkomst IKC Rijsbergen.

44 Stichting Brede School Nederland (2015). Opdracht aanbestedingsprocedures IKC Sint Bavo constructeur en installatieadviseur; Gemeente Zundert (2015) Opdrachtverstrekking aanbestedingsprocedure constructeur en installatieadviseur.

45 Gemeente Zundert (2015). Memo van het college aan de raad over budget tijdelijke huisvesting Sint-Bavoschool.

46 Gemeente Zundert (2015). Raadsvoorstel beschikbaar stellen budget tijdelijke huisvesting IKC, d.d. 8 december 2015.

Projectfase	Datum	Gebeurtenis
		gemeente als SKOR voortaan het eerste aanspreekpunt. De gemeente blijft bouwheer. De gemeente en SKOR worden als adviseur betrokken bij het opstellen van de gunningscriteria en beoordeling van de inschrijvingen. ⁴⁷
	2 februari 2016	Naar aanleiding van de tegenvaller in de aanbestedingsprocedure voor tijdelijke huisvesting wordt de aanvankelijke opdracht van Stichting Brede School Nederland herzien. Het college heeft besloten om een voorontwerp voor het IKC ten behoeve van een selectie van de uitvoerende partij eerder in de markt te zetten. Dit leidt tot een andere aanbestedingsprocedure. Stichting Brede School Nederland wordt gevraagd om in overleg met betrokken partijen een voorontwerp te definiëren, gesloten overeenkomsten waar relevant te herzien en de planning bij te stellen. ⁴⁸
	14 april 2016	De stuurgroep stelt het fasedocument met voorontwerp voor het IKC vast. ⁴⁹
	14 juni 2016	Er worden door de gemeente met ICS Adviseurs nieuwe contracten gesloten om de aanbesteding van de aannemer te begeleiden en de directievoering van het project op zich te nemen. Hierbij wordt een meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure met vijf inschrijvingen, waarbij DAT, ICS en de gemeente gezamenlijk de selectie bepalen op basis van de vooraf vastgestelde selectiecriteria. ⁵⁰ Met DAT Architecten wordt eveneens een overeenkomst gesloten. ⁵¹
	Juni – oktober 2016	Doorlooptijd van de aanbestedingsprocedure.
	15 september 2016	De stuurgroep besluit tot het overgaan op een nieuwe overlegstructuur, waarbij de stuurgroep een monitorende rol krijgt voor het bouwoverleg van ICS, DAT, de gemeentelijk projectleider en SKOR. Een lokale partij die zich had ingeschreven voor de bouw heeft zich teruggetrokken. Daarom besluit de stuurgroep tot het verlengen van de inschrijftermijn van 26 september naar 7 oktober 2016. ⁵²
	25 oktober 2016	Het college besluit op advies van de beoordelingscommissie (bestaande uit de architect, kostendeskundige, constructeur, installatieadviseur, gemeentelijk projectleider en afvaardiging SKOR) tot gunning van de opdracht voor bouw van het IKC aan

47 Gemeente Zundert (2016). Brief van de gemeente Zundert aan SKOR, d.d. 29 juni 2016.

48 Stichting Brede School Nederland (2016). Herziene opdracht aanbestedingsprocedures IKC Sint Bavo; Gemeente Zundert (2016). Herziening opdracht aanbestedingsprocedure IKC Rijsbergen.

49 Gemeente Zundert (2016). Verslag stuurgroep IKC Rijsbergen 14 april 2016.

50 ICS Adviseurs (2016). Opdracht aannemersselectie IKC Rijsbergen.

51 Gemeente Zundert en DAT Architecten (2016). Overeenkomst opdrachtgever-architect nieuwbouw IKC Sint Bavo te Rijsbergen.

52 Gemeente Zundert (2016). Verslag stuurgroep IKC Rijsbergen 15 september 2016.

Projectfase	Datum	Gebeurtenis
		<p>Bouwbedrijf Boot B.V.⁵³ Gedurende de aanbestedingsprocedure heeft van de vijf inschrijvers een partij zich tussentijds teruggetrokken en is de inschrijving van een andere partij ongeldig gebleken.⁵⁴</p> <p>De opdracht voor toezicht op de bouw wordt gegund aan ARB Bouwmanagement.⁵⁵ Het gunningsbesluit is genomen op basis van het gunningscriterium economisch meest voordelige inschrijving.</p> <p>De gemeente Zundert bericht de inschrijvers per brief over het genomen gunningsbesluit.⁵⁶ De gemeenteraad wordt per raadsmededeling geïnformeerd over het genomen besluit.⁵⁷</p>
	2 november 2016	De gemeente Zundert en bouwbedrijf Boot sluiten een aannemingsovereenkomst voor de nieuwbouw van het IKC Rijsbergen. ⁵⁸
Realisatiefase	10 oktober – 2 december 2016	De tijdelijke huisvesting voor de Sint-Bavoschool wordt gerealiseerd en vervolgens in gebruik genomen. ⁵⁹
	12 december 2016	Er wordt begonnen met de sloop van het oude schoolgebouw. ⁶⁰
	December 2016 – december 2017	Bouw van de nieuwbouw IKC Rijsbergen conform de oorspronkelijke planning.
	28 juni 2017	Een raadslid stelt schriftelijke vragen aan het college over of de kinderopvang geheel in het IKC kan worden gehuisvest. Het raadslid heeft uit de samenleving vernomen dat dit niet het geval zou zijn. Het college beantwoordt dit als volgt: "Het IKC zoals dat thans gerealiseerd wordt, voldoet aan de ruimtewensen zoals die destijds door de partners zijn ingediend en is uiteraard conform het door uw raad goedgekeurde programma van eisen." ⁶¹
	1 december 2017	Het project IKC Rijsbergen wordt in het bijzijn van de gemeente en SKOR opgeleverd en door de gemeente als opdrachtgever aanvaard. Het proces-verbaal van oplevering wordt door alle partijen ondertekend. Met deze ondertekening gaat het beheer en risico van het project over op SKOR en verklaart SKOR dat de gemeente heeft voldaan aan de bepalingen uit de samenwerkingsovereenkomst. ⁶²

53 Gemeente Zundert (2016). Collegebesluit gunning realisatie IKC Rijsbergen.

54 ICS Adviseurs (2016). Memo gunningsadvies aanbesteding realisatie IKC Rijsbergen.

55 Gemeente Zundert (2016). Brief aan ARB over uitslag offerteaanvraag toezicht IKC Rijsbergen.

56 Gemeente Zundert (2016). Brieven aan inschrijvers over uitslag offerteaanvragen IKC Rijsbergen.

57 Gemeente Zundert (2016). Collegebesluit gunning realisatie IKC Rijsbergen.

58 Gemeente Zundert en Bouwbedrijf Boot B.V. (2016). Aannemingsovereenkomst nieuwbouw IKC Rijsbergen.

59 Gemeente Zundert (2015). Overall Planning IKC Rijsbergen.

60 ICS Adviseurs en DAT Architecten (2016). Voortgangsrapportage nieuwbouw IKC Sint-Bavo Rijsbergen, p. 7.

61 Gemeente Zundert (2017). Schriftelijke vragen en beantwoording voortgang IKC Rijsbergen, d.d. 17 augustus 2017.

62 Gemeente Zundert, SKOR (2017). Proces-verbaal van doorlevering nieuwbouw IKC Sint-Bavo te Rijsbergen.

Projectfase	Datum	Gebeurtenis
Nazorgfase	26 januari 2018	Het IKC Rijsbergen wordt officieel geopend en in gebruik genomen. De naam van het nieuwe gebouw wordt De Plaetse. ⁶³
	22 mei 2019	De jaarstukken van de gemeente Zundert over het begrotingsjaar 2018 worden opgeleverd. Hierin wordt opgemerkt dat oplevering plaatsvond in december 2017, dat beide onderhoudstermijnen zijn verstreken en het project definitief is afgerond. Het verstrekte krediet wordt afgesloten bij de eerste bestuursrapportage. ⁶⁴

2.2 Succes- en knelpunten IKC De Plaetse

De evaluatie van het project heeft ons laten zien dat er verschillende succes- en leerpunten zijn. Deze succes- en knelpunten van het project worden op een rij gezet in de volgende tabel.

Fase	Succespunten	Knelpunten
Definitiefase	<p>In de vorm van het accommodatieplan Zundert en de structuurvisie Rijsbergen ligt er een duidelijk beleidskader ten grondslag aan dit project.</p> <p>Door zowel de gemeente als SKOR is geïnvesteerd in het laten uitvoeren van haalbaarheidsonderzoeken naar de mogelijkheden van bouw en financiering van het project. Op basis hiervan kon een afgewogen besluit worden genomen.</p>	<p>Aanvankelijk werd geen voorbereidingskrediet begroot voor dit project. Middels een amendement van de gemeenteraad is dit begin 2014 toch gebeurd.</p>
Ontwikkelfase	<p>Mede op instigatie van de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek in 2013 is een projectplan opgesteld met een duidelijke fasering, afgebakende projectorganisatie, risicobeheersing en besluitvormingsmomenten.⁶⁵ Dit is ook aan de gemeenteraad voorgelegd.</p>	<p>Bij budgettering van de tijdelijke huisvesting was de locatie nog niet duidelijk. Mede hierdoor is het budget (zo bleek later) te laag begroot.</p> <p>Blijkens de gevoerde gesprekken is het inschatten van leerlingenaantallen bij de realisatie van onderwijshuisvesting niet eenvoudig. Ook in dit project is de aanvankelijke inschatting te laag gebleken, waardoor nieuwe lokalen moeten worden bijgebouwd.</p>
Aanbestedingsfase	<p>De aanbestedingsprocedure werd begeleid door ICS, die blijkens gesprekken veel kennis en ervaring in huis had om dit proces goed te laten verlopen. Deze kennis en ervaring was binnen de gemeente in mindere mate aanwezig.</p> <p>In de overeenkomst met de opdrachtnemer is een kleine resultaatsverplichting opgenomen. In gesprekken komt naar voren dat dit een positieve prikkel was om een zo goed</p>	<p>Bij de aanbesteding voor tijdelijke huisvesting is er sprake van een flinke budgettaire (door de gemeente "desastreus" genoemd) tegenvaller. Ook de laagste inschrijving zat flink boven het budget van 500.000 euro. Door met deze aanbieder om tafel te gaan en de eisen ten aanzien van tijdelijke huisvesting te verlagen kon het verschil kleiner worden gemaakt. Toch was 2,4 ton extra nodig voor de realisatie van de tijdelijke huisvesting. Het college benoemt dit in een memo aan de raad als een reden</p>

63 Zundertse Bode (2018). De Plaetse nieuwe naam van het gebouw IKC Rijsbergen: <https://www.internetbode.nl/regio/zundert/193277/-nieuwe-naam-van-ikc-rijsbergen#push>.

64 Gemeente Zundert (2019). Jaarstukken 2018, p. 29.

65 Gemeente Zundert en SKOR (2015). Definitief projectplan IKC Rijsbergen, p. 3.

	<p>mogelijk resultaat te bereiken binnen de tijds-technische en financiële kaders.</p>	<p>om tot 'herbezinning op de wijze van aanbesteden' over te gaan.⁶⁶</p> <p>Blijkens de gevoerde gesprekken schiep de samenwerkingsovereenkomst geen helderheid over de verhoudingen tussen de deelnemende partijen, waardoor een extra benoeming van die verhoudingen in een schema nodig was.⁶⁷</p>
Realisatiefase	<p>Het risico van mogelijke overschrijding van het budget is bij de architect en ICS neergelegd. Voor de gemeente betekent dit een flinke verlaging van het risico.</p> <p>Het projectmanagement is belegd bij ICS en DAT Architecten. Deze opdrachtnemers hebben de realisatiefase van het project met hun expertise binnen de gestelde kaders door kunnen lopen.</p>	<p>Uit gesprekken komt naar voren dat de berekening van de ambtelijke kosten in het projectplan te krap was, waardoor ambtelijke uren elders zijn geboekt.⁶⁸ Mede door de wijze van aanbesteding en het (grotendeels) elders beleggen van het risico is het gewenste resultaat toch behaald, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken.</p>
Nazorgfase	<p>Blijkens de gesprekken heerst er onder de samenwerkingspartners tevredenheid over de realisatie van het IKC.</p>	<p>Inmiddels is gebleken dat de huidige capaciteit van het IKC niet voldoet aan het (toenemende) aantal leerlingen. Daarom moeten nieuwe lokalen worden bijgebouwd.</p>

2.3 MFA 't Gouwe Hart in Achtmaal

Korte omschrijving van het project⁶⁹

Achtmaal is een kleine plattelandskern in de gemeente Zundert met ruim 1.600 inwoners. In Achtmaal is een Multifunctionele Accommodatie (MFA) gevestigd, die onderdak biedt aan verschillende maatschappelijke voorzieningen waaronder basisschool De Wegwijzer, dorps huis De Nachtegaal en een peuterspeelzaal.⁷⁰ De eerste ideeën voor een MFA in Achtmaal zijn in de jaren 2000 tot stand gekomen. Een eerste initiatiefvoorstel hiertoe werd reeds in juni 2006 aangenomen door de gemeenteraad van Zundert.⁷¹ Na vaststelling van het integraal accommodatieplan voor de gemeente Zundert in 2010 is de voorbereiding van het project begonnen. Naast de MFA zijn er op de plek van het oude dorps huis vijf seniorenwoningen gerealiseerd. Het

66 Gemeente Zundert (2015). Memo van het college aan de raad over budget tijdelijke huisvesting Sint-Bavoschool.

67 Gemeente Zundert, Dat, ICS Adviseurs (2016). Memo verdeling werkzaamheden IKC Rijsbergen.

68 Dit is bevestigd in mailcorrespondentie tussen de onderzoekers en een destijds betrokken ambtenaar, d.d. 7 december 2021.

69 Lopende dit onderzoek is gebleken dat veel van de (schriftelijke) documentatie ten aanzien van het MFA Achtmaal niet of beperkt digitaal beschikbaar is, zeker in vergelijking met de informatie die beschikbaar is over het IKC Rijsbergen. De onderzoekers hebben om informatie over het MFA Achtmaal op te halen inzage gehad in het fysieke dossier over dit project van de gemeente Zundert. Daarnaast is van opdrachtnemer Thuisvester aanvullende informatie over het verloop van het project ontvangen. Informatie in de vorm van documenten over een deel van het project, waaronder ten aanzien van de aanbestedingsprocedure, is echter niet beschikbaar gebleken. Een deel van de informatie is daardoor volledig gebaseerd op de gevoerde gesprekken en is beperkt verifieerbaar gebleken op basis van documentatie.

70 Dorps huis De Nachtegaal (geen datering). Homepagina: <http://www.nachtegaalachtmaal.nl/>.

71 Gemeente Zundert (2006). Initiatiefvoorstel PvdA-fractie voor onderzoek doen naar realisatie van een multifunctioneel centrum in Achtmaal.

project werd gefaseerd uitgevoerd waardoor het dorps huis slechts eenmaal hoefde te verhuizen. De MFA is in 2015 opgeleverd.⁷²

In de volgende tabel zijn de belangrijkste kenmerken van dit project op een rij gezet.

Kenmerk	Omschrijving
Doel	Ontwikkeling, realisatie en exploitatie van een Multifunctionele Accommodatie in Achtmaal als centrale ontmoetingsplek in Achtmaal en als plek voor het uitvoeren van (gezamenlijke) activiteiten die bijdragen aan de thema's leefbaarheid en vitaliteit van de dorpskern Achtmaal. ⁷³
Opdrachtgever	Gemeente Zundert, Thuisvester (vanaf overneming aannemingsovereenkomst)
Bouwheer	Thuisvester (vanaf overneming aannemingsovereenkomst)
Betrokkenen	Samenwerkingspartners: Gemeente Zundert, Thuisvester, Stichting De Nachtegaal, Stichting Primair Onderwijs Zundert (SPOZ) Externe adviseurs: AreaConsult (uitvoering van het haalbaarheidsonderzoek), ICS Adviseurs (opstellen van het programma van eisen) Uitvoering: Atelier PRO (Architect), De Kok Bouwgroep (Aannemer) ⁷⁴ Overig betrokkenen: Surplus Welzijn (invulling van de peuterspeelzaal), Dorpsraad Achtmaal ⁷⁵ Projectsubsidie wordt verleend vanuit de provincie Noord-Brabant ⁷⁶ en de Regio West-Brabant. ⁷⁷
Doorlooptijd	2012-2015
Beoogde capaciteit	Beschrijvend van aard. Het is een multifunctionele accommodatie, er is sprake van veel verschillende soorten capaciteiten.
Budget	In de begroting voor 2011 is een krediet van 5 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de realisatie van het MFA, waarbij de bijbehorende kapitaallasten ongeveer 350.000 euro bedragen. ⁷⁸
Gerealiseerde investering	Doordat Thuisvester in een overeenkomst met de gemeente als bouwheer is aangewezen, ligt het grootste deel van de kapitaallast bij Thuisvester. De totaalkosten van het project bedragen 1.986.966 euro. ⁷⁹ Met Thuisvester is overeengekomen dat 230.000 euro van de gemaakte voorbereidingskosten voor rekening komt van de gemeente. ⁸⁰ De gemeente investeert 700.000 euro van de toegekende IDOP-subsidie (provincie) alsmede 198.000 euro van de toegekende subsidie voor het MFA Achtmaal (vanuit de regio West-Brabant). ⁸¹ Daarnaast is overeengekomen dat de gemeente tot 2053 garant staat voor de huurlasten. ⁸²

72 Atelier PRO (2015). Projectdossier MFA en woningen Achtmaal.

73 Gemeente Zundert, Stichting De Nachtegaal, Stichting Primair Onderwijs Zundert, Thuisvester (2012). Samenwerkingsovereenkomst voor het project MFA Achtmaal.

74 De Kok Bouwgroep (geen datering). MFA Achtmaal: <https://www.dekokbouwgroep.nl/project/nieuwbouw-multifunctioneel-centrum/>.

75 AreaConsult (2010). Haalbaarheidsstudie MFA Achtmaal.

76 Provincie Noord-Brabant (2011). Subsidieverlening project IDOP Achtmaal.

77 Gemeente Zundert, Stichting De Nachtegaal, Stichting Primair Onderwijs Zundert, Thuisvester (2012). Samenwerkingsovereenkomst voor het project MFA Achtmaal.

78 Gemeente Zundert (2013). Raadsvoorstel realisatie MFA Achtmaal, d.d. 26 september 2019.

79 Atelier PRO (geen datering). MFA en woningen Achtmaal: <https://www.atelierpro.nl/nl/projects/44/mfa-achtmaal>.

80 Gemeente Zundert (2013). Raadsvoorstel realisatie MFA Achtmaal, d.d. 26 september 2019.

81 Gemeente Zundert, Stichting De Nachtegaal, Stichting Primair Onderwijs Zundert, Thuisvester (2012). Samenwerkingsovereenkomst voor het project MFA Achtmaal.

82 Gemeente Zundert en Thuisvester (2016). Overeenkomst financiële afwikkeling MFA Achtmaal.

Tijdelijk en doorlopen proces

De tijdelijk en het doorlopen proces is als volgt weer te geven.

Projectfase	Datum	Gebeurtenis
Definitiefase	2008	De gemeente Zundert stelt een Integraal Dorpsontwikkelingsplan vast voor de kern Achtmaal. Hierin is opgenomen dat inwoners en partijen graag een MFA gerealiseerd zien. ⁸³
	2010	De gemeente Zundert stelt een integraal accommodatieplan vast. ⁸⁴ Het doel is om te komen tot een duurzaam en integraal voorzieningsniveau in de verschillende kernen. Op het gebied van onderwijs is in dit plan het voornemen opgenomen om verbeterde onderwijshuisvesting in de kernen te realiseren, waaronder middels een IKC en multifunctionele accommodaties (MFA's).
	2010	De gemeente Zundert geeft AreaConsult de opdracht om een haalbaarheidsstudie uit te voeren naar de realisatie van een MFA in Achtmaal. In de studie komt naar voren dat het draagvlak voor een MFA onder inwoners en betrokken partijen groot is. Thuisvester heeft interesse om het MFA te realiseren. ⁸⁵
	16 december 2010	De gemeenteraad van Zundert merkt het project MFA Achtmaal aan als prioriteit binnen het integraal accommodatieplan. ⁸⁶ Het college wordt gevraagd met een plan van aanpak te komen met betrekking tot de verschillende projecten uit het accommodatieplan.
	16 februari 2011	De provincie Noord-Brabant verstrekt de gemeente Zundert subsidie voor de realisatie van het project IDOP Achtmaal, waar de MFA ook onder valt. ⁸⁷ Het subsidiebedrag bedraagt maximaal 750.000 euro, met als voorwaarde dat het project moet worden gerealiseerd in februari 2013.
Ontwikkelfase	Februari – september 2011	ICS Adviseurs wordt door de gemeente Zundert aangehaakt om de aanbestedingsprocedures ten behoeve van het MFA Achtmaal te begeleiden. Tevens zal ICS een programma van eisen opstellen. ⁸⁸ Het college besluit hiertoe op 31 maart 2011 en stelt een voorbereidingskrediet van 250.000 euro beschikbaar voor de voorbereiding van de realisatie van de MFA. ⁸⁹ Bij de opdrachtverstrekking aan ICS wordt afgeweken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, met als argument dat de MFA casco binnen 2 jaar na de datum van de subsidiebeschikking van de provincie moet zijn gerealiseerd. Hierbij wordt (nog) uitgegaan van realisatie van de casco in februari 2013. De raad wordt hiervan op 12 april 2011 in kennis gesteld. ⁹⁰ ICS Adviseurs start namens de gemeente een meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure voor de architectendiensten en een aanbestedingsprocedure voor het installatietechnisch advies.

83 Gemeente Zundert (2008). Dorpsontwikkelingsplan Achtmaal, p. 29.

84 Gemeente Zundert (2010). Integraal accommodatieplan.

85 AreaConsult (2010). Haalbaarheidsstudie MFA Achtmaal.

86 Gemeente Zundert (2010). Raadsbesluit accommodatieplan gemeente Zundert.

87 Provincie Noord-Brabant (2011). Subsidieverlening project IDOP Achtmaal.

88 ICS Adviseurs (2011). Aanbiedingsbrief MFA Achtmaal.

89 Gemeente Zundert (2011). Collegebesluit ter beschikking stellen voorbereidingskrediet MFA Achtmaal en opdrachtverstrekking ICS Adviseurs.

90 Gemeente Zundert (2012). Raadsvoorstel voortgang accommodatieplan, d.d. 1 maart 2012.

	12 september 2011	De opdracht voor de architectendiensten voor de MFA Achtmaal wordt gegund aan Atelier PRO Architecten, en de opdracht voor het installatietechnisch advies wordt gegund aan Rienks Advitek. ⁹¹
	25 februari 2012	In opdracht van de gemeente Zundert stelt ICS Adviseurs een ruimtelijk functioneel Programma van Eisen op voor de realisatie van de MFA Achtmaal. ⁹²
	1 maart 2012	In een raadsvoorstel informeert het college de raad over de ontwikkelingen omtrent het plan van aanpak voor het accommodatieplan en de separate realisatie van de MFA Achtmaal. ICS Adviseurs heeft een marktconsultatie uitgevoerd en er zijn gesprekken gevoerd met Thuisvester. Thuisvester heeft aangegeven de eigenaarsrol op zich te willen nemen bij de realisatie van de MFA Achtmaal. In de gemeentebegroting is anno 2012 een structureel bedrag van 350.000 euro beschikbaar gesteld voor de realisatie, dit zal waarschijnlijk niet toereikend zijn. ⁹³
	18 juli 2012	Thuisvester stelt een voorbereidingsplanning op voor de realisatie van de MFA. In deze planning is de totale doorlooptijd van het project is 2 juli 2012 – 22 oktober 2014. De selectie van adviseurs heeft inmiddels plaatsgevonden, en een programma van eisen is eveneens reeds vastgesteld. Achtereenvolgens zal volgens deze planning een samenwerkingsovereenkomst worden opgesteld voor de samenwerkingspartners (uiterlijk september 2012), een aanbesteding van de aannemer plaatsvinden (uiterlijk oktober 2013) tijdelijke huisvesting van onderwijs worden gerealiseerd (uiterlijk augustus 2013) en de MFA gerealiseerd (uiterlijk juli 2014). ⁹⁴
	27 augustus 2012	Tijdens een bijeenkomst van de projectgroep MFA Achtmaal wordt op hoofdlijnen de planning bevestigd: ontwerpfase eind 2012-maart 2013, aanbesteding gereed voor de zomer van 2013, bouw periode oktober 2013 – januari 2014. ⁹⁵
	18 september 2012	De gemeenteraad wordt middels een raadsmededeling geïnformeerd over de voortgang van het project. De raad wordt geïnformeerd over de aanbesteding van de architect; hieruit is atelier PRO als opdrachtnemer naar voren gekomen. Daarnaast wordt de raad geïnformeerd over het streven om eind september 2012 een samenwerkingsovereenkomst te sluiten tussen de gemeente, Thuisvester, Stichting de Nachtegaal en SPOZ. In januari 2013 wordt het bestemmingsplan ter vaststelling aangeboden aan de raad. ⁹⁶
	2 november 2012	De gemeente Zundert sluit met Thuisvester, Stichting De Nachtegaal en Stichting Primair Onderwijs Zundert (SPOZ) een samenwerkingsovereenkomst voor de realisatie van de MFA Achtmaal. In de samenwerkingsovereenkomst staat onder meer dat de gemeente zich inspant om de realisatie van het project planologisch mogelijk te maken, dat Thuisvester zal zorgen voor nadere uitwerking van het programma van eisen, dat de gemeente de bouw van het project in de markt zal zetten en een aannemer zal contracteren, en dat Thuisvester na het sluiten van de aannemingsovereenkomst deze zal overnemen van de gemeente. Hiermee wordt Thuisvester bouwheer van het project zodra de gemeente een contract heeft gesloten met een aannemer. ⁹⁷ In de overeenkomst staat tevens dat de gemeente garant zal staan voor

91 ICS Adviseurs (2011). Gunningsmededelingen ontwikkeling MFA Achtmaal.

92 ICS Adviseurs (2012). Ruimtelijk Functioneel Programma van Eisen MFA Achtmaal.

93 Gemeente Zundert (2012). Raadsvoorstel voortgang accommodatieplan, d.d. 1 maart 2012.

94 Thuisvester (2012). Voorbereidingsplanning MFA Achtmaal.

95 Projectgroep MFA Achtmaal (2012). Verslag vergadering 27 augustus 2012.

96 Gemeente Zundert (2012). Raadsmededeling voortgang MFA Achtmaal, d.d. 18 september 2012.

97 Gemeente Zundert, Stichting De Nachtegaal, Stichting Primair Onderwijs Zundert, Thuisvester (2012). Samenwerkingsovereenkomst voor het project MFA Achtmaal.

		<p>de huur van de ruimten in het Dorpshuis. De realisatiedatum is uiterlijk 1 maart 2014.</p> <p>In de overeenkomst staat omschreven dat wordt gewerkt met een stuurgroep en een projectgroep, waarbij de stuurgroep een besluitvormende rol heeft en de projectgroep een voorbereidende en uitvoerende rol. De dorpsraad van Achtmaal heeft een adviserende rol en is vertegenwoordigd in beide organen.</p>
	17 december 2012	De provincie gaat akkoord met uitstel van de deadline voor de subsidie tot 1 maart 2014. Daarnaast is het voorlopig ontwerp voor de MFA gereed en akkoord bevonden door de stuurgroep. ⁹⁸
	31 januari 2013	De gemeenteraad stelt het bestemmingsplan MFA Achtmaal vast. Inmiddels is duidelijk geworden dat in plaats van op de MFA naast de MFA een achttal seniorenwoningen zal worden gerealiseerd. Aan de provincie is gevraagd of binnen de subsidiebeschikking de mogelijkheid bestaat de woningen daarom later te realiseren. In de planning wordt vooralsnog vastgehouden aan 1 maart 2014 als opleverdatum. ⁹⁹
	4 februari 2013	De provincie gaat akkoord met het later realiseren van de seniorenwoningen. ¹⁰⁰
	3 april 2013	De stuurgroep gaat akkoord met het definitief ontwerp voor de MFA. ¹⁰¹
Aanbestedingsfase	Zomer 2013	Doorlooptijd van de aanbestedingsprocedure voor de aannemer.
	Augustus 2013	In de projectgroep en stuurgroep wordt medegedeeld dat de aanbestedingsprocedure heeft geleid tot een laagste inschrijving die binnen het budget valt. De Raad van Toezicht van Thuisvester beslist op 10 september over de aanbesteding waarna de gemeente Zundert over zal gaan tot gunning aan De Kok Bouwgroep. Hierna neemt Thuisvester de aannemingsovereenkomst en het opdrachtgeverschap en bouwheerschap over. ¹⁰²
	26 september 2013	<p>De gemeenteraad besluit akkoord te gaan met het voorstel van het college over een begrotingswijziging voor het project. Doordat de gemeente niet zelf bouwt, komen het grootste gedeelte van het krediet en de bijbehorende kapitaallasten te vervallen en worden deze exploitatielasten gewijzigd in huurlasten.</p> <p>Ten behoeve van de vergelijking van kapitaallasten met huurlasten is, bij de afweging, voor de volgende systematiek gekozen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Van kapitaallasten is een annuïteit gemaakt: € 5 mln, 4% en 40 jaar geeft een annuïteit van € 253.000. 2. Van de huurlasten is een gemiddelde huur gemaakt (1e termijn + 40e termijn/40): Bij een jaarlijkse prijsindex van 2% is bij een aanvangshuur van afgerond € 144.000 de gemiddelde huur ongeveer € 250.000.¹⁰³
Realisatiefase	November 2013 – november 2014	Doorlooptijd van de realisatie van de MFA. Gedurende deze periode worden een zevental gebruikersoverleggen gevoerd, voorgezeten door de projectleider van Thuisvester. Aanwezig hierbij zijn gemeente Zundert, De Nachtegaal, SPOZ, de dorpsraad en Surplus. De realisatie van de MFA loopt volgens de verslagen van deze overleggen volgens plan, hoewel wordt uitgegaan van oplevering van het gebouw in de zomer van 2014. Hieruit kan worden

98 Projectgroep MFA Achtmaal (2012). Verslag vergadering 17 december 2012.

99 Gemeente Zundert (2013). Raadsvoorstel vaststellen bestemmingsplan MFA Achtmaal, d.d. 31 januari 2013.

100 Projectgroep MFA Achtmaal (2013). Verslag vergadering 4 februari 2013.

101 Stuurgroep MFA Achtmaal (2013). Verslag vergadering 3 april 2013.

102 Projectgroep MFA Achtmaal (2013). Verslag vergadering 19 augustus 2013; Stuurgroep MFA Achtmaal (2013). Verslag vergadering 28 augustus 2013.

103 Gemeente Zundert (2013). Raadsvoorstel realisatie MFA Achtmaal, d.d. 26 september 2013.

		opgemaakt dat de oorspronkelijke planning uit 2012 tussentijds is aangepast. ¹⁰⁴
Nazorgfase	7 november 2014	De MFA wordt onder de naam 't Gouwe Hart officieel geopend. ¹⁰⁵
	2015	Oplevering van vijf seniorenwoningen. ¹⁰⁶
	12 november 2015	Een raadslid stelt schriftelijke vragen aan het college over het verloop van het MFA Achtmaal. Het raadslid zou graag inzicht krijgen in het financiële traject van het project met daarin de bijdragen van gemeente, samenwerkingspartners Thuisvester en De Nachtegaal en de subsidie vanuit de provincie. Een beantwoording van deze vragen is niet uit het documentatiesysteem terug te halen. ¹⁰⁷
	16 november 2016	De gemeente en Thuisvester sluiten conform de samenwerkingsovereenkomst uit 2012 een overeenkomst over de garantstelling door de gemeente van de huur van de MFA. De looptijd van de financiële afwikkeling van de MFA loopt door tot 2053. ¹⁰⁸

2.4 Succes- en knelpunten MFA 't Gouwe Hart

De evaluatie van het project heeft ons laten zien dat er verschillende succes- en leerpunten zijn. Deze succes- en knelpunten van het project worden op een rij gezet in de volgende tabel.

Fase	Succespunten	Knelpunten
Definitiefase	<p>In de vorm van het accommodatieplan Zundert en het IDOP Rijsbergen ligt er een duidelijk beleidskader ten grondslag aan dit project. Binnen het IDOP is de MFA geprioriteerd voor uitvoering.</p> <p>Door de gemeente is geïnvesteerd in het laten uitvoeren van haalbaarheidsonderzoeken naar de mogelijkheden van het project. Hieruit bleek dat er onder inwoners en partijen veel draagvlak was voor het project. Op basis hiervan kon een programma van eisen worden vastgesteld.</p> <p>In een vroeg stadium zijn Thuisvester, ICS en de gebruikers van de MFA betrokken, waardoor er een lange termijn samenwerking kon worden opgebouwd en er vanuit verschillende kanten draagvlak was voor het project.</p>	<p>Het eerste ontwerp voor de MFA bleek blijkens gevoerde gesprekken financieel niet haalbaar. Hierom moest een nieuw programma van eisen worden opgesteld door ICS, waarin bepaalde elementen uit het project zijn geschrapt.</p>
Ontwikkelfase	<p>Organisatorisch gesproken is de MFA een complex project vanwege het grote aantal (toekomstige) gebruikers en betrokken partijen met elk eigen</p>	<p>Vanwege de provinciale en regionale subsidie met de gestelde eisen voor realisatie binnen een bepaalde tijd lag er veel tijdsdruk op het project. Blijkens</p>

104 Thuisvester (2013-2014). Verslagen gebruikersoverleggen MFA Achtmaal, periode november 2013 – juli 2014.

105 Gemeente Zundert (2015). Jaarrekening 2014, p. 10.

106 Atelier PRO (2015). Projectdossier MFA en woningen Achtmaal.

107 Gemeente Zundert (2015). Schriftelijke vragen financiering MFA Achtmaal, d.d. 12 november 2015.

108 Gemeente Zundert en Thuisvester (2016). Overeenkomst financiële afwikkeling MFA Achtmaal.

	<p>wensen. Binnen de mogelijkheden van het budget moest toch een aantrekkelijk en geschikt MFA worden opgeleverd.</p> <p>Thuisvester heeft in een vroeg stadium aangegeven het opdrachtgeverschap en bouwheerschap te willen dragen, waardoor de kosten en risico's voornamelijk bij Thuisvester kwamen te liggen.</p>	<p>gesprekken was deze tijdsdruk met name in de beginfasen van het project aanwezig.</p>
Aanbestedingsfase	<p>De aanbestedingsprocedure werd begeleid door ICS, die blijkens gesprekken veel kennis en ervaring in huis had om dit proces goed te laten verlopen. Deze kennis en ervaring was binnen de gemeente in mindere mate aanwezig.</p> <p>Tussen de gemeente en Thuisvester zijn duidelijke afspraken gemaakt over het opdrachtgeverschap en bouwheerschap: dit wordt overgedragen op Thuisvester vanaf het moment dat de gemeente een gunningsbesluit heeft genomen en een overeenkomst gesloten met de aannemer.</p> <p>Uit gesprekken komt naar voren dat Thuisvester als woningbouwcorporatie veel kennis en ervaring in huis had voor de realisatie van projecten met een maatschappelijke component.</p>	<p>Er moesten binnen korte termijn contracten worden gesloten met allerlei verschillende partijen, wat blijkens gesprekken een lastige klus was.</p> <p>Daarnaast moet een projectuitvoering vanwege de krappe berekening helemaal passen binnen het gegeven budget en was er geen ruimte voor overschrijdingen.</p>
Realisatiefase	<p>Bij dit project was er sprake van een kwalitatief goede projectgroep en een duidelijke uitstippeling van het proces. In dit project was er geen duidelijk ambtelijke opdrachtgever, maar binnen de projectgroep was de ambtelijke expertise blijkens de gevoerde gesprekken goed geborgd.</p> <p>Het bouwheerschap bij dit project lag niet bij de gemeente maar bij Thuisvester. Binnen Thuisvester was de organisatie zo ingericht dat er een projectleider voorbereiding en een projectleider uitvoering waren die in hun eigen deelfase projectleider waren. Gedurende de realisatiefase werd middels gebruikersoverleggen onderling afgestemd over operationele zaken.</p>	<p>Blijkens de gevoerde gesprekken zijn de kosten van de realisatie van het project over het oorspronkelijke budget heen gegaan. Dat betekende dat een aantal detailwensen niet konden worden uitgevoerd.</p> <p>Ten opzichte van de oorspronkelijke planning is de realisatie van de MFA met een halfjaar opgeschoven.</p>
Nazorgfase	<p>Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat er tevredenheid heerst onder de gebruikers over de realisatie van het project.</p>	<p>De gemeente heeft met Thuisvester de afspraak gemaakt dat de gemeente garant staat voor de huurkosten van de MFA tot 2053. Hierdoor zit de gemeente op zeer lange termijn vast aan extra huurlasten. Blijkens gevoerde gesprekken hadden eerder tijdens het project hier afspraken over gemaakt kunnen worden om dit te voorkomen.</p>

3

Reflectie op informatievoorziening en sturing

In dit hoofdstuk gaan we in reflectieve zin in op de informatievoorziening en sturing bij majeure bouwprojecten tussen organisatie, college en raad. Door middel van de casussen hebben we onderzocht in hoeverre de sturing van majeure projecten verloopt. We analyseerden hiervoor de aansluiting tussen beleidskaders, uitvoering en realisatie en we keken naar de terugkoppeling over de uitvoering wat betreft inhoud, planning en budget. Daarbij wordt eveneens nagegaan hoe de raad sturing geeft op dit onderwerp. Deze elementen zijn ook besproken met bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen en met de gemeenteraad. Hun input wordt in dit hoofdstuk eveneens weergegeven.

3.1 Maatschappelijke doelen en budgetten

De raad moet gelegenheid hebben om aan de voorkant te sturen

De gemeenteraad staat bij de beginfase van grote bouwprojecten wat op afstand. Normaliter is er voornamelijk in de definitiefase veel contact met de gemeenteraad, bijvoorbeeld door opiniërende bijeenkomsten en informatiebijeenkomsten. De praktijk is volgens zowel bestuurders, ambtenaren en raadsleden echter dat de raad zelf dicht op de uitvoering van grote projecten komt te zitten. De discussie in de raad gaat dan vooral over de kosten en het budget. Dat gaat voorbij aan de inhoudelijke invulling van de maatschappelijke projecten. Hierdoor komen de inhoudelijke argumenten en belangen van stakeholders volgens destijds betrokkenen soms op de achtergrond te staan. De raad vindt blijkens het raads gesprek de maatschappelijke meerwaarde van een project echter wel degelijk van belang. Het uiteindelijke doel is dat er goed onderwijs is in de gemeente (zie het IKC Rijsbergen), of dat er voldoende voorzieningen zijn voor inwoners en verenigingen (zie het MFA Achtmaal). Bij grotere maatschappelijke projecten of projecten met maatschappelijke impact is het dan ook belangrijk dat de raad haar eigen positie pakt door bijvoorbeeld heldere doelen te formuleren of de discussie hierover aan te gaan. Er ligt een belangrijke rol bij de wethouder om de raad in een vroegtijdig stadium in het proces mee te nemen met bijvoorbeeld informatiebijeenkomsten.

De sleutel ligt bij de scherppte van de discussie

Vaak wordt aan het begin van een project onvoldoende discussie bij college en raad gevoerd wat men precies wil, wat er mogelijk is en welk gevolg dit heeft voor budgettering. Een voorbeeld hiervan is dat de raad voor het IKC Rijsbergen een budget van 5 miljoen wilde reserveren, zonder dat hierbij voldoende rekening werd gehouden met bijkomende factoren van een project. Pas na discussie over onder meer de locatie, plankosten en inspraak werd een externe deskundige aangehaakt. Ook recentelijk werden, zo bleek uit de gevoerde gesprekken, budgetten voor bouwprojecten gefixeerd zonder daarbij rekening te houden met de ontwikkeling van de bouwprijzen, de ruimtelijke procedures en de noodzakelijke onderzoeken. Volgens raadsleden is dan de kans groot dat het projectbudget gaat knellen.

Werken met een voorbereidingskrediet

Er wordt bij onderzochte majeure bouwprojecten niet gewerkt met een getrapte fasering in het krediet. Er wordt derhalve geen onderscheid gemaakt in een voorbereidingskrediet en een investeringskrediet ('het tweetrapsmodel'). Het voorbereidingskrediet dient voor de initiatiefase, waar de eerste ideeën tot stand komen, die later in de definitiefase op basis van samenhang tussen tijd, kwaliteit en budget worden uitgewerkt. Het helpt om eerst een voorbereidingskrediet te vragen, vervolgens de definitiefase zorgvuldig te doorlopen en te komen tot een plan, en daarna pas een investeringskrediet op te vragen. Zo had de raad bij een project als het IKC Rijsbergen aan de voorkant een omvangrijker voorbereidingskrediet kunnen reserveren. Uit dat krediet kon dan onder meer een onafhankelijke calculator worden bekostigd die op basis van een goed plan het projectbudget kon definiëren. De raad zou vervolgens kunnen worden geïnformeerd over de verschillende mogelijkheden die er zijn. Met een goede calculatie kan de raad ook beter inzicht worden gegeven in wat wel en niet kan op een bepaalde locatie. Een specifieke calculatie is in de definitiefase nog niet mogelijk, maar een calculatie waarin meerdere scenario's mogelijk zijn wel.

3.2 Start en uitvoering

Gebrek aan overkoepelend kader zorgt voor steeds opnieuw het wiel uitvinden

Er is nu geen overkoepelend beleidskader van de gemeente geformuleerd waarin de bestuurlijke rolinvulling en afspraken over informatievoorziening bij grote projecten staan beschreven, waardoor bij elk project het wiel opnieuw moet worden uitgevonden. Projecten zijn hierdoor onnodig kwetsbaar. Zo'n kader geeft ook meer houvast en sturingsmogelijkheden aan de gemeenteraad. De organisatie is dynamisch, ook in projecten: er is blijkens gesprekken vrij veel doorstroom in het ambtenarenbestand. Om continuïteit te waarborgen is een kader voor een wethouder en een projectleider cruciaal. De ambtelijke organisatie kan hierin een professionaliseringsslag maken. Met het opstellen van de werkwijze voor projectmatig werken is hier een start mee gemaakt.

De projectsturing en -coördinatie wordt gestuurd vanuit het beschikbare budget

Bij de grote majeure projecten is in de praktijk van de gemeente de financiële raming leidend. Dit betekent dat totdat het project is afgerond, het bedrag waarop een project is begroot niet wijzigt. Er is bij de sturing van grote projecten geen tussentijds evaluatiemoment, waarbij de raming kan worden aangepast op basis van nieuwe inzichten of veranderde doelstellingen of functionaliteiten. Dit kan tot wrijving leiden tussen raad en college omdat, er in de ogen van de raad, niet wordt voldaan aan de geschapen verwachtingen. Op basis van de procesbeschrijving in hoofdstuk 2 ontstaat het beeld dat de gemeente met name vanuit financieel perspectief naar de projecten keek en dat er aanvankelijk onzekerheid bestond of het project niet financieel uit de pas zou lopen. In plaats van dat eerst wordt gekeken wat men idealiter wil, wordt eerst gekeken wat er financieel mogelijk is. Doordat strak is begroot was er eigenlijk geen ruimte voor overschrijdingen, waardoor in beide projecten bepaalde detailwensen (bij het IKC Rijsbergen t.a.v. tijdelijke huisvesting, bij het MFA Achtmaal meer in algemene zin) niet konden worden uitgevoerd. Bestuurders denken vaak binnen de gegeven kaders vanuit de wens om niet tussentijds terug naar de gemeenteraad te moeten. Tegelijkertijd heeft dit zich bij het project IKC Rijsbergen wel voorgedaan omtrent de budgettering van tijdelijke huisvesting.

Elders beleggen van het risico vergt de nodige overwegingen

In de onderzochte projecten blijkt dat het een belangrijk verschil maakt of de gemeente bij een groot bouwproject bouwheer is of niet. De gemeente kan het bouwheerschap eigenlijk alleen uitbesteden als de samenwerkingspartner ook feitelijk de risico's kan dragen, zoals het geval was bij het MFA Achtmaal. Wanneer dat niet het geval is kun je beter als gemeente het risico dragen en zelf de projectsturing beheren. Het komt voor bij bepaalde projecten dat het risico geheel of gedeeltelijk bij de opdrachtnemer wordt belegd. Sommige bedrijven specialiseren zich in dit zogeheten risicodragend projectmanagement. Deze vorm van projectmanagement kan ten koste gaan van de kwaliteit. Immers: wanneer het risico geheel elders wordt belegd met inperking van tijd en budget kan dit gaan drukken op de kwaliteit.

Ambtelijk opdrachtgeverschap moet goed zijn ingericht

Het is belangrijk dat er in een project sprake is van een kwalitatief goede projectgroep en een duidelijke uitstippeling van het proces. Bij beide projecten was er sprake van een eenduidige projectstructuur met een stuurgroep, projectgroep en werkgroepen ofwel betrokken organisaties die een adviserende rol

hadden. Duidelijke ambtelijke en bestuurlijke aansturing is daarbij ook wenselijk. Direct en indirect opdrachtgeverschap vanuit de gemeente hebben elk zijn voordelen. Bij direct opdrachtgeverschap, zoals bij het IKC Rijsbergen, is er direct en regelmatig contact met de gemeente en kan direct worden gecommuniceerd over de wensen en verwachtingen die er binnen de gemeente leven. Het voordeel van opdrachtgeverschap door woningbouwcorporaties of aannemers, zoals bij het MFA Achtmaal, is dat je dan te maken hebt met professionele projectmanagers. Daarbij is het van belang om als gemeente duidelijke afspraken met de opdrachtnemer te hebben gemaakt over de wensen en verwachtingen bij de realisatie van het project, bij voorkeur in een samenwerkingsovereenkomst zoals in beide projecten het geval was.

3.3. Toetsing en sturing door bestuur en raad

Goede informatievoorziening is de basis en blijkt noodzakelijk

In de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken werd informatievoorziening regelmatig genoemd als basis voor een goed verloop van grote projecten. Bij grote projecten gaat het altijd om juiste, volledige en tijdige informatievoorziening. Als er goede informatievoorziening is, is er steun voor nieuwe initiatieven en durft men risico's te nemen. Een veel gestelde vraag is: wordt een project uitgevoerd zoals we het als raad hebben bedoeld? En zijn we daar als raad aan de voorkant duidelijk genoeg over geweest? Vaak zijn doelstellingen niet SMART geformuleerd en is de scope van een project niet duidelijk ingekaderd. Het zou goed zijn om aan de voorkant van een project mogelijke scenario's op te stellen. Dan houd je rekening met verschillende mogelijkheden. Het kritisch toetsen van resultaten en verantwoordelijkheden wordt dan eveneens niet uit de weg gegaan. Zo versterkt een goede informatievoorziening de sturing en projectbeheersing, ieders verantwoordelijkheid en rol in de organisatie.

De bestuurlijke rol werkt in de praktijk

Binnen het kader van de feitelijke rolverdeling van een groot project in de praktijk neemt het college haar bestuurlijke rol op zich. Er is afstemming tussen de portefeuillehouder, de ambtelijk opdrachtgever en de ambtelijk verantwoordelijke projectleider. In dit overleg worden zaken wat betreft het lopende project besproken, en kan de wethouder sturing geven. De ambtelijke organisatie kan de wethouder of het college aanvullend informeren. Hierbij wordt bijvoorbeeld aangegeven wat er specifiek (actueel) speelt in een dossier. Naast het formele overleg dat plaatsvindt, vindt daarom ook informeel overleg plaats tussen de wethouder en de ambtelijke organisatie.

Meer gestructureerd en meer proactief

De aanpak van grote projecten in Zundert is volgens betrokken bestuurders en ambtenaren in het algemeen sterk casusgericht. Grote projecten komen over het algemeen tot stand op voorstel van het college. Dat wil zeggen: een projectplan komt tot stand op basis van een voorliggend (ruimtelijk) probleem en niet altijd op basis van een bepaalde visie of doelstelling. Zowel bij de ambtelijke organisatie als bij het college laten de bevindingen zien dat er een behoefte is aan een visie of kader voor de langere termijn, waarop kan worden teruggegrepen bij de totstandkoming en uitvoering van grote projecten. Dit zou door college en raad moeten worden gedragen. Op basis hiervan wordt vervolgens een raadsvoorstel opgesteld, waarna de raad hierover een beslissing neemt. Ook moeten er kaders gesteld worden voor tussentijdse verantwoording aan de raad, zo wordt in gevoerde gesprekken vaak gesteld. Dan kun je bijvoorbeeld ook ingaan op gewijzigde situaties en is er ruimte voor tussentijdse bijsturing indien dat gewenst is. Beide in dit onderzoek onderzochte projecten komen wel voort uit een integrale (gebieds- of dorps-)visie, maar voor de projecten zijn geen kaders gesteld over (tussentijdse) informatievoorziening anders dan verantwoording via de P&C-cyclus.

Bijlage toetsingskader

Er zijn beleidsdoelstellingen en -kaders geformuleerd en gedocumenteerd;
Over deze beleidsdoelstellingen en kaders zijn besluiten genomen, afwegingen en randvoorwaarden zijn bekend;
Er zijn kritische prestatie indicatoren (KPI's) geformuleerd en vastgesteld.

Er is een beleidskader met uitgangspunten voor gebouwelijke/technische keuzes;
Er is een gemeentelijke aanbestedingsprocedure;
Er zijn checks & balances ingebouwd in de procedure om tot een verantwoorde afweging en keuze te komen;
Er is over keuzen en voortgang gerapporteerd tijdens en na het proces.

Er is een werkwijze voor het maken van capaciteitsberekeningen gebaseerd op gangbare standaarden in de bouw;
Er is een beleidskader met uitgangspunten voor kostenefficiency keuzes;
Er is een beleidskader met uitgangspunten voor keuzes omtrent gebruik en bezetting.

Over bestedingen en KPI's wordt periodiek gerapporteerd;
College en raad hebben mogelijkheden tot oordeelsvorming en vragen inzake de rapportages;
College en raad zijn geïnformeerd over de beleidsinstrumenten die zij mogelijk tot hun beschikking hebben.

Standaarden volgend uit wet- en regelgeving zijn gevolgd;
Er heeft voldoende weging plaatsgevonden en kunnen plaatsvinden omtrent rechtmatigheid en doelmatigheid;
Marktwerking bij de aanbesteding is voldoende tot zijn recht gekomen.

Bijlage bronnen

Gevoerde gesprekken

Hieronder wordt weergegeven welke gesprekken in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd.

Functie	Organisatie	Datum gesprek
Raadsleden (groepsgesprek)	Gemeente Zundert	28 september 2021
Projectleiders IKC Rijsbergen (duo-gesprek)	Gemeente Zundert	29 september 2021
Concerncontroller	Gemeente Zundert	30 september 2021
Portefeuillehouder majeure projecten	Gemeente Zundert	1 november 2021
Projectleider uitvoering MFA Achtmaal*	Thuisvester	12 oktober 2021
Projectleider MFA Achtmaal*	Gemeente Zundert	13 oktober 2021
Extern projectleider MFA Achtmaal	Atelier PRO Architecten	25 oktober 2021
Extern projectleider IKC Rijsbergen*	ICS Adviseurs	26 oktober 2021

*Deze personen zijn lopende het onderzoek inmiddels niet meer werkzaam bij de organisatie die betrokken was bij het betreffende project. Daarom worden deze personen weergegeven op basis van de functie die zij destijds hadden.

Bronnen

Voor de gebruikte documentatie verwijzen wij naar de voetnoten in de rapportage.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Het onderzoek majeure projecten is uitgevoerd omdat de gemeenteraad in de volgende raadsperiode enkele belangrijke besluiten zal nemen over nieuwe majeure projecten. Dat roept de vraag op wat er geleerd kan worden van voorgaande majeure projecten. Uit de gesprekken en de bestudering van de twee casussen komt het beeld naar voren dat Zundert zijn majeure projecten goed beheerst. Er is geen sprake van grote budgetoverschrijdingen en als zich afwijkingen voordoen worden ze tijdig met de gemeenteraad besproken. Per saldo zijn beide bestudeerde projecten binnen de financiële budgetten gerealiseerd en zijn deelloverschrijdingen binnen het totaal opgevangen. Ook worden de gestelde doelen, soms na enige bijstelling als gevolg van budgettaire beperkingen, gerealiseerd. Mede op grond van de aanbevelingen van een eerder onderzoek bestaat er intussen een werkend en lerend systeem voor projectmanagement. Het inkoopbeleid voldoet aan de daaraan te stellen eisen, we hebben in dit onderzoek geen grote afwijkingen vastgesteld.

Wel is de rechtmatigheid een punt van aandacht. Gebleken is dat ambtelijke uren elders zijn geboekt omdat de berekening van de ambtelijke kosten in het projectplan te krap was. In plaats van deze overschrijding te rapporteren en van autorisatie te voorzien zijn deze kosten "weggeschreven". Dat is onrechtmatig en het tast het budgetrecht van de raad aan. De omvang ervan heeft de rekenkamercommissie niet vast kunnen stellen en ook de accountant heeft er geen opmerkingen over gemaakt. De Rekenkamercommissie beschouwt de constatering als bijvangst die niet direct voortvloeit uit een onderzoeksvraag en die ook niet kan worden getoetst aan een norm uit het normenkader. Daarom zullen we er zonder nader onderzoek geen conclusies aan verbinden en ook geen aanbeveling formuleren. Het roept wel vragen op die mogelijk met een nader verdiepend onderzoek beantwoord kunnen worden. Of zo'n onderzoek wenselijk is en door wie dat het beste kan worden uitgevoerd zou onderwerp van gesprek in de raad of de auditcommissie kunnen zijn. Daarom besteden we daar wel aandacht aan.

Het hiernavolgende is bedoeld om de besluitvorming over majeure projecten in een gesprek tussen college, gemeenteraad en uitvoerende organisatie verder te professionaliseren.

1. De raad stelt de kaders voor projecten en het college stuurt

In Zundert zijn afspraken gemaakt over de verhoudingen tussen bestuur en organisatie bij majeure projecten. De raad stelt de doelstellingen vast, en het college kiest op welke manier die doelstelling moet worden bereikt. Vervolgens voert de organisatie de werkzaamheden uit om de doelstelling te bereiken.

De gemeenteraad stelt de kaders voor majeure projecten vast in de strategische doelstellingen in de begroting. Kredieten voor grote projecten worden ook door de raad vastgesteld (op advies van het college). Het college informeert de gemeenteraad over de uitvoering van projecten via de begrotingscyclus in de begroting, jaarrekening en bestuursrapportages. Hierin wordt (financieel) verantwoording afgelegd over de voortgang van projecten. Daarnaast kan het college middels informatiebrieven of memo's de raad nader informeren over projecten.

In de praktijk is het college met name aan zet bij de uitvoering van projecten. De raad heeft een meer kaderstellende rol en staat daardoor van nature wat op afstand van de uitvoering. Tegelijkertijd is het wel van belang dat de raad tussentijds geïnformeerd wordt over de voortgang. Het college heeft een actieve informatieplicht en dient hier ook invulling aan te geven. De raad heeft een actieve haalplicht met betrekking tot informatie, ze dient bij de aanvang van een project duidelijk te maken op welke momenten (milestones) ze geïnformeerd wil worden. En de raad dient nadere vragen te stellen wanneer ze vanuit de samenleving of vanuit verkregen informatie vragen heeft bij de haalbaarheid van de gestelde doelen.

Hoewel dit in beide projecten incidenteel wel is gebeurd, bijvoorbeeld na aanbestedingen, bij tegenvallers of na signalen uit de samenleving, is er bij de onderzochte projecten voornamelijk sprake geweest van structurele informatievoorziening via de P&C-cyclus. Het onderzoek heeft geen lacunes aangetoond in die informatievoorziening. Wel doet de vraag zich voor of de raad nog beter en gestructureerder geïnformeerd kan worden op vooraf bij de projectstart geformuleerde momenten, ook los van incidenten. Daar dient de raad zelf het initiatief toe te nemen op basis van een voorstel bij de start van een majeur project.

De geconstateerde onrechtmatigheid kan verschillende oorzaken hebben. Mogelijk is het mede een gevolg van een nogal rigide opvatting bij raad, college en ambtelijke organisatie over het budgetrecht. Ook weten we niet of er sprake is van een afwijking van materiële omvang. En we

weten niet of deze vorm van onrechtmatig handelen structureel is, of die bij het management bekend is en mogelijk ook voorkomt bij de administratie van projectkosten.

We hebben in beide casussen gezien dat gedurende de levensloop van een majeur project de omgeving kan veranderen. Dat leidt onvermijdelijk tot aanpassingen. Aanpassingen van doelen, werkwijze, organisatie en ook in samenhang daarmee het financiële kader. Overschrijding, ook van ambtelijke uren, is dan geen signaal dat er "fouten" zijn gemaakt. Het is een signaal dat omstandigheden zijn gewijzigd en dat zou moeten leiden tot een gesprek over de gevolgen daarvan.

Omdat de aangetroffen onrechtmatigheid niet binnen het onderzoekskader past en daarom niet nader is onderzocht kan de rekenkamercommissie er geen conclusies aan verbinden. Wel geven we de leden van de raad en het college in overweging een nader onderzoek te entameren naar aard, omvang en reikwijdte ervan. Daarnaast ligt het voor de hand met de controlerend accountant te bespreken hoe een en ander past binnen het gegeven rechtmatigheidsoordeel.

2. De onderzochte projecten zijn uitgevoerd vanuit een inhoudelijke visie

Het inhoudelijk kader voor de onderzochte majeure projecten werd gevormd door de doelstellingen van de verschillende programma's die voortkomen uit het raadsakkoord, en wordt aangevuld door individuele beleidsplannen en structuurvisies voor de verschillende kernen. Die werkwijze bevordert de samenhang tussen projecten en bevordert de periodieke toetsing aan maatschappelijke behoeften. Het vertoont gelijkenissen met de wijze waarop het Rijk majeure projecten identificeert, definieert en in een meerjarenkader inpast (MIRT).

Uit gesprekken komt naar voren dat bij veel majeure projecten in Zundert echter de financiële raming leidend is. Ook bij de onderzochte projecten is blijkens gesprekken aanvankelijk strak begroot. Hierdoor konden in beide projecten bepaalde detailwensen niet worden uitgevoerd. Men probeert overschrijdingen zo veel als mogelijk te voorkomen. Tegelijkertijd heeft dit zich bij het project IKC Rijsbergen wel voorgedaan omtrent het deelbudget van tijdelijke huisvesting. Dat leidde overigens niet tot overschrijding van het totaalbudget.

De gekozen casussen zijn mede geselecteerd om te onderzoeken of een verschillende vorm van aansturing (eigen beheer of aansturing door derden) leidt tot verschillen in financiële of inhoudelijke resultaten. Ook kan de vraag gesteld worden of volledig eigen financiering of financiering door derden tot verschillende resultaten leidt. Is er een aanwijsbaar verschil dat tot een voorkeur voor de ene of de andere vorm van sturing zou leiden? Het antwoord luidt negatief. De casussen laten geen evidente verschillen tussen de twee vormen van aansturing zien. Beide hebben de vooraf bepaalde doelen gerealiseerd. En dat maakt dat de raad per keer, afhankelijk van de situatie en de omstandigheden, zal moeten kiezen voor een organisatievorm. Die keuze dient dan wel onderdeel uit te maken, inclusief voor- en nadelen, van het projectdossier zoals dat aan de raad wordt voorgelegd.

Met betrekking tot de financiële resultaten kunnen we ook geen evidente voorkeur uit de casussen destilleren. Beide zijn binnen budget gerealiseerd. De reden dat er geen voorkeur kan worden gedestilleerd is dat het geheel afhankelijk is van de berekende disconteringsvoet versus de financieringskosten van de gemeente op enig moment. Die berekening in de vorm van financiering scenario's dienen dan overigens eveneens onderdeel uit te maken, inclusief voor- en nadelen, van het projectdossier zoals dat aan de raad wordt voorgelegd.

3. Er is geen overkoepelend beleidskader voor majeure projecten

Er zijn verschillende beleidskaders die relevantie hebben voor majeure projecten, waaronder de kaders voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid en het risicobeleid. Ook zijn er verschillende werkwijzen en formats voor projectmatig werken aanwezig. De gemeente Zundert kent echter geen allesomvattend beleidskader waarin de uitgangspunten voor en bestuurlijke rolinvulling bij majeure (bouw)projecten staat omschreven. Er is geen definitie van wat een majeur project van andere projecten zou onderscheiden of hoe bij majeure project omgegaan moet worden met bijvoorbeeld risico's (en het mogelijk elders beleggen hiervan), organisatievorm, financiering en kosten. Er zijn ook geen afspraken tussen het college en de raad over de informatievoorziening bij grote projecten. Een goed moment om het gesprek over een overkoepelend beleidskader te spreken lijkt de opstelling en bespreking van het raadsakkoord, ook omdat dan de strategische projectplanning voor de volgende raadsperiode aan de orde is. Dan kan ook worden voorzien in informatie bij de start van een project zoals hierboven geformuleerd.

4. Beide projecten kennen knelpunten die nu nog doorwerken

De studie naar beide projecten laat verschillende (financiële knelpunten) zien. Bij het IKC Rijsbergen bleek de budgettering voor tijdelijke huisvesting aanvankelijk te laag, doordat op het moment van budgettering nog geen locatie duidelijk was. In de aanbestedingsfase heeft dit geleid tot een flinke tegenvaller, waardoor extra geld moest worden uitgetrokken. Bovendien is na afronding van het project al snel gebleken dat de capaciteit niet voldoet aan het toenemende aantal leerlingen. Inmiddels is daarom een traject gestart om het IKC uit te breiden. Ook bij het MFA zijn met name financiële knelpunten aan te wijzen. Zo bleek het eerste ontwerp financieel niet haalbaar, waardoor een nieuw programma van eisen moest worden opgesteld waarin bepaalde elementen zijn geschrapt. Hoewel het risico voor het project grotendeels is belegd bij de opdrachtnemer, zit de gemeente daarnaast nog lange tijd vast aan extra huurlasten.

Het doorwerken van knelpunten zoals de tekortschietende capaciteit en de langlopende huurlasten kunnen mogelijk voorkomen worden wanneer tussentijds, maar wel in een vroeg stadium, deze problemen worden onderkend. Doorwerking van knelpunten dient derhalve aandacht te krijgen bij tussentijdse rapportages opdat college en raad zich tijdig kunnen beraden op eventueel benodigde bijstelling.

5. Er is sinds de uitvoering van de projecten geïnvesteerd in projectmanagement

Sinds de uitvoering van de twee projecten is in Zundert geïnvesteerd in de professionalisering van het projectmanagement. Zo is in 2019 het besluitvormingsproces projectmatig werken vastgesteld. Hierin staan de kaders voor projectmanagement die in Zundert worden toegepast, waaronder ten aanzien van fasering, rolverdeling en projectmanagement methoden.

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat er in de organisatie van Zundert in het kader van de Zundert Academy een traject is doorlopen om projectmatig werken beter vorm te geven. Dit bestond uit verschillende modules voor projectleiders, voor opdrachtgevers en uit een apart organisatiebreed traject.

Aanbevelingen aan het college

1. Stel een beleidskader op voor grote projecten zodat de raad proactief bij de voortgang van majeure projecten wordt betrokken

Formuleer als onderdeel van het raadsakkoord en de daarin opgenomen strategische projectplanning een beleidskader voor deze projecten op. Te beginnen met het raadsakkoord 2022-2026

- Maak in het raadsakkoord afspraken tussen het college en de raad over de informatievoorziening bij majeure projecten.
- Stel in 2022 voor de raadsperiode 2022-2026 een handvest actieve informatieplicht majeure projecten op waarin zowel de actieve informatievoorziening door het college als de actieve haalplicht voor de leden van de raad worden vastgelegd.
- Organiseer bij de bespreking van het jaarverslag 2021 (en volgende jaren) een raadsbijeenkomst majeure projecten waarbij naast de voortgang van lopende majeure projecten de evaluatie van in het voorgaande jaar afgeronde majeure projecten plaats vindt.

Maak een eenduidige definitie van wat een groot project van andere projecten onderscheidt. Maak afspraken tussen het college en de raad over de informatievoorziening bij majeure projecten. Om continuïteit te waarborgen zijn projectafspraken over sturing en verantwoording voor een wethouder en een projectleider cruciaal. Een beknopte beleidsnota waarin deze zaken worden verduidelijkt, gekoppeld aan het besluitvormingsproces projectmatig werken, kan meerwaarde hebben. Met het opstellen van de werkwijze voor projectmatig werken is hier een start mee gemaakt.

Ga als raad het gesprek aan met het college over de informatievoorziening over grote projecten en de inzichtelijkheid hiervan. Streef naar een juist, tijdig en volledig beeld bij iedere verantwoording. Geef aan welke behoeften er zijn en leg hierbij zo nodig nieuwe afspraken met het college vast door bijvoorbeeld een handvest actieve informatieplicht op te stellen. Focus daarnaast bij monitoring bij grote projecten op de grote lijnen, en verzand niet teveel in discussies over kostendetails bij specifieke projecten. Afsproken zou kunnen worden om bij de bestuursrapportages een samenvatting op te nemen over de voortgang per project langs de lijnen planning, budget, risico's

en bijzonderheden. Ook zou jaarlijks een raadsbijeenkomst kunnen worden georganiseerd om de voortgang van majeure projecten te bespreken.

In ieder project is er sprake van succes- en knelpunten waar lessen uit te trekken zijn. Die lessen kunnen niet alleen van toepassing zijn voor het project zelf, maar ook voor andere projecten. Het zou daarom goed zijn om na de afronding van een project als raad en college het gesprek aan te gaan over het verloop van het project en de succes- en knelpunten die daarbij naar voren zijn gekomen. Bij de hierboven genoemde jaarlijkse raadsbijeenkomst zou bijvoorbeeld een overkoepelende evaluatie kunnen plaatsvinden, waarbij lessen uit de verschillende afgeronde projecten worden benoemd.

2. Bepaal eerst wat de doelstelling van een project is, voor een budget wordt geraamd

Neem in de financiële verordening 2022 een werkwijze begroten grote projecten op. Zorg dat die werkwijze voldoende speelruimte bevat om veranderingen op te kunnen vangen zonder het budgetrecht van de raad aan te tasten.

Definieer aan het begin van een project wat precies de doelstelling is, wat er mogelijk is en welk gevolg dit heeft voor budgettering. Houdt bij het ramen van begrotingen voor bouwprojecten rekening met de ontwikkeling van de bouwprijzen, de ruimtelijke procedures en de noodzakelijke onderzoeken. Dat maakt de kans minder groot dat het projectbudget gaat knellen, zoals in beide onderzochte projecten wel het geval was. Maak daarnaast bij aanvang van elk project afspraken over de wijze waarop met wijzigingen in de omstandigheden en daaruit volgende begrotingsveranderingen wordt omgegaan.

We geven daarnaast college en raad in overweging om een nader onderzoek in te stellen naar aard, omvang en reikwijdte van de geconstateerde onrechtmatigheid.

3. Geef de raad gelegenheid om aan de voorkant te sturen

Wijzig in 2022 het format voor projectleiders om een projectplan op te stellen. Neem een startparagraaf op waarmee de gemeenteraad de kaders vaststelt inclusief tussentijdse doelen, mijlpalen en kritische prestatie indicatoren.

De raad heeft niet de taak om op een detaillistische manier op majeure projecten te sturen, maar dient kaders te stellen en hierop te controleren. De raad moet meer vooraf aan het opstarten van majeure projecten kaders formuleren met tussentijdse doelen en mijlpalen, zodat vervolgens op een structurelere manier kan worden gemonitord en waar nodig bijgestuurd. Het college dient de raad ook in de gelegenheid te stellen om dit te doen. Ga daarom voordat majeure projecten van start gaan als raad en college het onderlinge gesprek aan over de doelstelling van een voorgenomen project.