

# De Tirrel Winsum – informatie- voorziening gemeenteraad

Evaluatie informatievoorziening aan de raad

Opdrachtgever: Gemeente Het Hogeland

Rotterdam, 28 mei 2021



# De Tirrel Winsum – informatie- voorziening gemeenteraad

Evaluatie informatievoorziening aan de raad

Opdrachtgever: Gemeente Het Hogeland

Laurens Warnink  
Wilbert Kroesen  
Luc van Loo

Rotterdam, 28 mei 2021

# Inhoudsopgave

Geachte raad	3
<b>1 Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1 Aanleiding en vraagstelling	5
1.2 Het project	6
1.3 Leeswijzer	7
1.4 Terminologie	7
<b>2 Taken en rollen van de gemeenteraad</b>	<b>8</b>
2.1 Invulling van de kaderstellende taak van de raad	8
2.2 Invulling van de controlerende taak van de raad	13
2.3 Invulling van de vertegenwoordigende rol van de raad	14
2.4 Conclusies t.a.v. kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol	16
<b>3 Historisch procesverloop</b>	<b>18</b>
3.1 Onder de tijdbalk: de mijlpalen van het project	19
3.2 Boven de tijdbalk: de projectdimensie geld	22
3.3 Conclusies ten aanzien van het historisch procesverloop	27
<b>4 Governance en informatieplicht</b>	<b>29</b>
4.1 Organisatie van het project	29
4.2 Actieve en passieve informatieplicht	32
4.3 Beoordeling informatieplicht aan specifiek inhoudelijke aspecten	35
4.4 Conclusies ten aanzien van project-governance en informatieplicht naar de raad	39
<b>5 Bevindingen en aanbevelingen</b>	<b>41</b>
5.1 Wat is te leren ten aanzien van kaders van de raad?	41
5.2 Wat is te leren uit het historisch procesverloop?	42
5.3 Wat is te leren t.a.v. de governance en de informatieplicht naar de raad?	43
<b>Bijlage I: motie raad 13 oktober 2020</b>	<b>45</b>
<b>Bijlage II: historisch feitenrelaas</b>	<b>46</b>
<b>Bijlage III: besteding kredietstelling</b>	<b>51</b>
<b>Bijlage IV: projectorganisatie Tirrel</b>	<b>53</b>
<b>Bijlage V: verantwoording onderzoek</b>	<b>55</b>

# Geachte raad

In dit rapport is onderzocht wat van het historisch procesverloop van de Tirrel valt te leren voor de verbetering van de positie van de raad bij de beheersing en processturing van grote projecten. Dit naar aanleiding van een motie die als bijlage I bij dit rapport is gevoegd.

## Bij de Tirrel ging veel goed

Bij de Tirrel ging veel goed. Het is een beeldbepalend project in Nederland, met een grote meerwaarde voor de leefbaarheid in het dorp Winsum en omgeving, waar door vele betrokken hard aan is en wordt gewerkt. Door te concentreren (achteraf) op wat niet goed is gegaan, wordt te weinig stilgestaan bij wat wel goed ging. En dat is veel.

## Wat is er niet goed gegaan bij de Tirrel?

De raad van Winsum is niet voldoende geïnformeerd over de realisatieovereenkomst van de Tirrel en over de bouwkostenramingen bij het definitief ontwerp, het bestek en het technisch ontwerp. Het bouwkrediet van de raad voor de Tirrel was gebaseerd op een bouwkostenraming bij het voorlopig ontwerp.

Omdat de latere bouwkostenramingen niet zijn gedeeld met de raden van zowel Winsum als Het Hogeland en omdat beide raden (voor zover bekend) ook geen inzage hebben gehad in de realisatieovereenkomst, ontstond in 2020 verwarring over de noodzaak om het krediet voor de Tirrel te verhogen.

De meeste geïnterviewden geven aan dat dit, achteraf gezien, anders had moeten. Het college heeft in haar brief aan de raad van 26 september 2020 geschreven dat zij begin 2019 een doorrekening had moeten laten maken en deze met de raad had moeten bespreken.

Bij de bepaling van de governance-structuur voor de Tirrel zijn in de realisatieovereenkomst keuzes gemaakt die wellicht anders hadden moeten, zoals de verhouding tussen de stuurgroep en het BOROK en de positie van de ambtelijk projectleider in verhouding tot de procesbegeleiders. Verder is de gemeente, vanuit deze realisatieovereenkomst, verplichtingen aangegaan, zoals over de grondkosten, over de verdeling van de kosten over gemeente en Stichting de Hoven, over de garantstelling naar Stichting de Hoven en ten aanzien van de maatschappelijke ruimte. Deze nieuwe verplichtingen hadden beter aan de raad uitgelegd moeten worden.

Naar onze mening is hierbij voornamelijk sprake geweest van een ongelukkige samenloop van omstandigheden, waarbij de gemeentelijke herindeling een grote rol heeft gespeeld.

## Wat valt te leren van de Tirrel voor de verbetering van de positie van de raad bij grote projecten?

Als de raad niet beschikt over bepaalde kritische informatie, kan ze daar ook niet naar handelen, bijvoorbeeld vanuit de passieve informatieplicht. Daardoor kunnen kaderstellende en controlerende taken van de raad bij grote projecten belemmerd worden. Hoe kan in de toekomst voorkomen worden dat kritische informatie over grote projecten niet tot de raad doordringt?

Op verzoek van de raad zal in de PC-stukken een paragraaf *projecten* worden opgenomen. Hierdoor kan beter invulling worden gegeven aan de kaderstellende rol van de raad en aan de wijze van verantwoording aan de raad inzake voortgang van het project (controlerende taak). Dit blijft dan naar verwachting vooral beperkt tot de bespreking van de totaalstand van de grote projecten.

Naar onze mening kan de betrokkenheid van de raad bij de grote projecten, vanuit haar wettelijke taken, echter verder verbeterd worden. De mogelijke implicaties van deze grote projecten voor de gemeentelijke financiële huishouding en het belang hiervan voor de leefbaarheid in de gemeente zijn ons inziens dermate groot dat deze de instelling van een speciaal raadsoverleg rechtvaardigen. Op dit moment vindt de tussentijdse verantwoording over deze projecten plaats tijdens de plenaire raadsvergaderingen en – vanaf maart – ook via het raadsoverleg, afhankelijk van het beleidsterrein.

In een specifiek raadsoverleg over grote projecten kunnen de fasedocumenten worden behandeld. De nieuwe methode van projectmatig werken voorziet in de afsluiting van elke projectfase met een document, waarin ook vooruit wordt gekeken door in te zoomen op de onderdelen organisatie, tijd, kwaliteit (gewenst programma), geld en risico's. De raad houdt dan, via dit raadsoverleg, een compleet en actueel beeld over voortgang van grote projecten en over financiële consequenties in termen van voorbereidings- en realisatiekredieten.

Daarnaast moet de gemeente voor alle grote projecten beschikken over een actuele en complete investeringsbegroting en exploitatiebegroting. Deze begrotingen moeten worden geactualiseerd bij elke fase en bij het fasedocument worden gevoegd. Het ontbreken van met name een complete en actuele investerings- en exploitatiebegrotingen bleek bij de discussie rond de verhoging van het krediet voor het project De Tirrel een onaangename verrassing.

Voor veel raadsleden moeten de afspraken in de realisatieovereenkomst onduidelijk zijn gebleven, onder meer omdat de raad (naar alle waarschijnlijkheid) geen inzage heeft gehad in deze overeenkomst en de bijbehorende bijlagen. Dit had voorkomen kunnen worden door vooraf te regelen dat de raad van Winsum (op de valreep van de startdatum van de nieuwe gemeente) of de raad van de nieuwe gemeente Het Hogeland inzage kreeg in deze overeenkomst, zoals was toegezegd.

In de contingentieparagraaf van fasedocumenten hadden dergelijke zaken vooraf overwogen kunnen worden. In zo'n paragraaf worden mitigerende maatregelen ingevuld voor gebeurtenissen die zowel een grote kans op optreden hebben als een grote impact op het project. De gemeentelijke herindeling is, voor het project de Tirrel, zo'n gebeurtenis gebleken.

#### [Met het oog op morgen](#)

Bij de Tirrel ging veel goed, en sommige dingen niet goed. De discussie over het bouwkrediet heeft niet goed uitgedaan op het enthousiasme waarmee door veel mensen aan het project is gewerkt. Gelukkig is de bouw inmiddels begonnen. Het gebouw zal binnen afzienbare tijd worden opgeleverd. De projectorganisatie kan opnieuw – en met nieuw elan – worden vormgegeven, passend bij de fase waarin het project zich bevindt. Daarmee kan het vizier weer worden gericht op het toekomstig gebruik en de gebruikers van het gebouw.

Laurens Warnink  
Wilbert Kroesen

Ecorys (2021)



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding en vraagstelling

Naar aanleiding van de behandeling van een voorstel om extra krediet voor de Tirrel beschikbaar te stellen, heeft de raad van de gemeente Het Hogeland op 13 oktober 2020 met algemene stemmen een motie aangenomen, waarin het college wordt verzocht om een onderzoek uit te laten voeren naar het procesverloop rond het project de Tirrel, met in het bijzonder aandacht voor de informatievoorziening aan de raad (bijlage I).

Besloten is om de opdracht door het externe bureau Ecorys te laten uitvoeren. Met dit onderzoek geeft het college uitvoering aan deze motie.

De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek luidt:

Hoe is het procesverloop van de Tirrel geweest en wat valt daarvan te leren voor wat betreft de beheersing en processturing van grote projecten en specifiek voor de positie van de raad daarbij? Op welke momenten is de raad in dit proces niet goed geïnformeerd door het college en aan welke oorzaak is dat toe te schrijven?

Deelvragen die uit de centrale onderzoeksvraag voortvloeien zijn:

- Ten aanzien van de taken en rollen van de raad: hoe verhouden de doelen en kaders voor het project zich tot de kaderstellende en controlerende taken en de vertegenwoordigende rol van de raad?
- Ten aanzien van het historisch procesverloop: wat waren de mijlpalen, welke besluiten zijn genomen (wat, door wie, wanneer) en op basis van welke informatie?
- Ten aanzien van governance en informatieplicht: hoe was het project georganiseerd en hoe werden de actieve en passieve informatieplicht van college/raad ingevuld bij het project?

Het onderzoek richt zich op de gehele periode vanaf de initiatiefase in 2013 in de toenmalige gemeente Winsum tot het moment waarop de gemeenteraad van Het Hogeland extra middelen beschikbaar heeft gesteld om de aanbesteding te kunnen gunnen, op 13 oktober 2020.

### Er komt een separate notitie over organisatie grote projecten

In de motie wordt ook gevraagd om onderzoek te doen naar de mogelijkheden om van de ervaringen van het grote project de Tirrel te leren. Met name voor de organisatie van de grote projecten binnen de gemeente Het Hogeland in het algemeen. In overleg met de ambtelijke opdrachtgever is besloten om dit deel van de motie uit te werken in een tweede onderzoek, dat parallel met dit onderzoek door Ecorys wordt uitgevoerd.

Het college zal, mede naar aanleiding van de conclusies en adviezen van het tweede onderzoek, een notitie opstellen voor de raad over de mogelijkheden om de organisatie van de grote projecten in de gemeente te verbeteren. In dit tweede onderzoek wordt de feitelijke organisatie van het project de Tirrel gelegd langs de lat van de methode voor projectmatig werken, die de gemeente momenteel invoert.

### Leereffect staat centraal

Het gaat in dit rapport met name om te leren voor de toekomst. Wat kan uit het procesverloop van het project de Tirrel en uit de communicatie met de raad over de voortgang van dit project worden geleerd? Niet de schuldvraag staat centraal. Er is al bestuurlijke verantwoordelijkheid aan de raad afgelegd, namelijk in de raadsvergaderingen van 23 september 2020 en 13 oktober 2020. De opdracht richt zich op het identificeren van wat beter kan in de toekomst. Met name hoe de raad in de toekomst haar rollen en rechten beter kan gaan invullen.

### Anonimiteit

Deze insteek had gevolgen voor de uitvoering van het onderzoek. Aan het begin van elk interview werd toegelicht dat de informatie en opvattingen alleen in anonieme vorm zouden worden verwerkt in het rapport: nergens in dit rapport wordt kenbaar gemaakt wie wat heeft gezegd. Met deze aanpak werd gestreefd naar een zo open mogelijk gesprek, waarin vrijelijk kon worden gesproken over de ervaringen met het project en met de gemeentelijke organisatie. Dit met het oog op de doelstelling van het onderzoek, namelijk: wat is uit het project de Tirrel te leren met betrekking tot het verbeteren van de organisatie van de grote projecten in de gemeente Het Hogeland? In bijlage V staan de personen vermeld die zijn geïnterviewd.

## 1.2 Het project

Op de terreinen van de projectlocatie van de Tirrel aan de Meeden in het midden van de oostflank van het dorp Winsum staan op dit moment vier gebouwen van een verpleeghuis van de Stichting de Hoven (hierna: SDH), te weten het grote gebouw De Twaalf Hoven en de nieuwe bouwdelen Allershof, Tiggelborg en Venneheem. De verzorgings- en verpleeghuizen van SDH bieden aan ouderen in Noord-Groningen zorg in hun laatste, kwetsbare levensfase. Het gebouw De Twaalf Hoven dankt de naam aan twaalf binnentuinen. In deze gebouwen wonen ouderen met lichamelijke klachten of een psychogeriatrische aandoening.

De naam De Twaalf Hoven wordt zowel gebruikt voor het hele complex als voor het specifieke gebouw met die naam. Dit gebouw voldoet, zowel functioneel als bouwtechnisch, niet meer aan de eisen die heden ten dage gesteld worden aan dit soort voorzieningen. De SDH was al bezig met de voorbereidingen van vervanging, toen het multifunctionele project de Tirrel op het pad kwam.

**Figuur 1.1 Ruimtelijke inpassing van de Tirrel op de projectlocatie**



Bron: Team4 2019, presentatie definitief ontwerp aan gemeenteraad Het Hogeland

Het terrein van SDH meet circa 65.250 m2 grond, waarvan 45.400 m2 deel uitmaakt van het plangebied. Daar wordt 3.100 m2 die eigendom is van de gemeente aan toegevoegd. Het totale plangebied is zeker groot genoeg om het nieuwe multifunctionele meerlaagse gebouw de Tirrel (circa 15.765 m2 vloeroppervlakte, met circa 9.000 m2 grondbeslag) te faciliteren. Circa 11.200 m2 van de in totaal 14.225 m2 gebouw de Twaalf Hoven wordt gesloopt en circa 3.025 m2 wordt gehandhaafd. Na de sloop en nieuwbouw blijft een groene, open setting over. Het terrein van het gezondheidscentrum Winsum, met het parkeerterrein, maakt geen deel uit van de projectlocatie.

In het nieuwe gebouw komt niet alleen vervangend verzorgd wonen voor de bewoners van De Twaalf Hoven, maar ook primair onderwijs, kinderopvang en peuterspeelzaal, naschoolse opvang, een sporthal en een gymzaal, lichamelijke verzorging en overige faciliteiten voor vrijetijdsbesteding en sociale ontmoeting. Iedereen van 0 tot 110 jaar is hier in de toekomst welkom.

### 1.3 Leeswijzer

In [hoofdstuk 2](#) wordt de eerste deelvraag van de centrale vraagstelling onderzocht, over de kaderstellende en controlerende taken en de vertegenwoordigende rol van de raad. [Hoofdstuk 3](#) gaat over de tweede deelvraag: wat waren de mijlpalen, welke besluiten zijn genomen (wat, door wie, wanneer) en op basis van welke informatie? [Hoofdstuk 4](#) behandelt de derde deelvraag over de governance en informatieplicht. In [hoofdstuk 5](#) worden conclusies getrokken.

De bijlages voorzien in de volgende aanvullende informatie: de motie (bijlage I); het historisch feitenrelaas (bijlage II); de ontwikkeling van de kredietstelling door de raad (bijlage III); de projectorganisatie (bijlage IV) en de uitvoering van het onderzoek door Ecorys (bijlage V).

### 1.4 Terminologie

In dit rapport wordt vaak gesproken over de ambtelijke projectleider en over de (primair) verantwoordelijke wethouder en soms over de ambtelijke opdrachtgever en over de bestuurlijke opdrachtgever.

Met de [ambtelijke projectleider](#) wordt de persoon bedoeld die optrad als de gemeentelijke procescoördinator en die verantwoordelijk was voor de uitvoering van de projectactiviteiten, conform afspraken in het projectplan. Omdat bij de Tirrel twee projectleiders functioneerden (een projectleider van SDH en een projectleider van de gemeente) wordt de term ambtelijke projectleider gebruikt voor de persoon die door de gemeente was aangesteld als haar projectleider.

Met de [\(primair\) verantwoordelijke wethouder](#) wordt de wethouder bedoeld die in de diverse fases van het project de Tirrel de [bestuurlijke opdrachtgever](#) was, dat wil zeggen: de portefeuillehouder binnen het college voor het project. Niet alleen deze wethouder was lid van de stuurgroep van de Tirrel, maar ook een tweede wethouder. Met de toevoeging 'primair' wordt onderscheid gemaakt tussen de wethouder die bestuurlijke opdrachtgever was en de tweede wethouder in de stuurgroep.

Met de [ambtelijke opdrachtgever](#) wordt de directeur of teamcoach binnen de gemeente bedoeld, die in een fase van het project sturing gaf aan de ambtelijke projectleider.



## 2 Taken en rollen van de gemeenteraad

De Wet dualisering gemeentebestuur van 7 maart 2002 heeft de rollen, taken en posities van de raad en het college gescheiden. Beide organen moeten sindsdien beschikken over een eigen ambtelijke organisatie, ter ondersteuning. Zo werkt de griffie ter ondersteuning van de raad. Sinds de invoering van deze wet heeft de raad vooral kaderstellende en controlerende taken en het college bestuurlijke en uitvoerende taken. Binnen de door de raad gestelde kaders bestuurt het college de gemeente. De raad controleert de wijze waarop het college zijn taken uitvoert.

In dit hoofdstuk wordt op de taken van de raad ingegaan, door de eerste deelvraag van de centrale vraagstelling te onderzoeken: welke doelen en kaders zijn voor de Tirrel geformuleerd en hoe verhouden deze zich met de wettelijke kaderstellende taak (paragraaf 2.1) en controlerende taak (paragraaf 2.2) van de raad. In de motie van de raad van 13 oktober 2020 (bijlage I), die de aanleiding was voor dit onderzoek, wordt hier expliciet om gevraagd. Daar wordt een paragraaf aan toegevoegd over de invulling van de vertegenwoordigende rol van de raad (paragraaf 2.3).

### 2.1 Invulling van de kaderstellende taak van de raad

Vanuit de kaderstellende taak is de raad het centrale bestuursorgaan van de gemeente. De raad moet de algemene beleidskaders vaststellen, waarbinnen het college kan bewegen. Zo bepaalt de raad de beleidsmatige en financiële grenzen voor de uitvoering door het college.

#### [De opdrachten van de raad van Winsum: stapje voor stapje vooruit](#)

De hamvraag daarbij is: hoeveel ruimte wil de raad het college geven? Hoe breder de kaders, hoe meer bewegingsvrijheid het college heeft. Hoe smaller de kaders, hoe beperkter de bewegingsvrijheid voor het college. Het voordeel van een ruim kader is dat het college niet voor ieder detail terug hoeft naar de gemeenteraad. Voor de Tirrel heeft de raad van de gemeente Winsum in elke fase van het project een specifieke opdracht als kader meegegeven aan het college, en daarvoor (voorbereidings)krediet ter beschikking gesteld (bijlage III), tot het moment dat bouwkrediet ter beschikking werd gesteld bij de behandeling van de notitie 'Impuls voor een Toekomstbestendig Winsum'.

#### [De aanloop: een brede school in Winsum en conceptuele verbreding \(2013-2016\)](#)

In de eerste drie jaren ging het om de uitwerking van de maatschappelijke haalbaarheid van de realisatie van een brede school (integraal kindcentrum) in het dorp Winsum. Bij een integraal kindcentrum worden primair onderwijs, kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang, peuterspeelzaal en welzijnsactiviteiten voor kinderen in één organisatie en/of één gebouw samengevoegd.

Uit de actualisatie van het Integraal Huisvestingsplan voor het onderwijs in de gemeente Winsum kwam het idee voort om een integraal kindcentrum (brede school) te realiseren in het dorp Winsum, waarin de vijf basisscholen zouden worden verenigd. De vijf basisscholen kwamen tot twee notities, waarin een en ander werd afgewogen. Van de 5 basisscholen, haakten er 3 af; zie daarover de volgende pagina.

In deze periode speelde ook het aanleggen van een verkeerszone rond de basisscholen in het dorp. Dit laatste aspect verdween van de agenda, in de fase dat een locatie voor de brede school werd gezocht en gevonden, namelijk de locatie De Twaalf Hoven. De gebouwen van De Twaalf Hoven op dit terrein waren verouderd en moesten worden vervangen. De raad heeft toen de

specifieke opdracht gegeven voor de verkenning van de haalbaarheid van een project waarbinnen de brede school samen zou gaan met de vervanging van de woonfuncties van het gebouw De Twaalf Hoven.

#### [De raad gunde de basisscholen de vrije keuze om naar de brede school te verplaatsen](#)

Op 1 januari 2015 ging de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud en de aanpassing van de schoolgebouwen van het primair onderwijs over van de gemeenten naar de schoolbesturen. Hiermee werden de verantwoordelijkheden voor de huisvesting van het primair onderwijs gelijkgeschakeld met die van het voortgezet onderwijs. Dit met één uitzondering: de schoolbesturen van het voortgezet onderwijs mogen onder voorwaarden investeren in nieuwbouw, maar die van het primair onderwijs niet. De wet voorzag in een verbod hierop, het investeringsverbod primair onderwijs. De gemeenten bleven verantwoordelijk voor de nieuwbouw. De gemeente heeft de wettelijke taak om huisvesting voor scholen te faciliteren. Het is echter aan de schoolbesturen om zelf te beslissen over welke locaties het meest geschikt zijn voor de scholen.

De opdracht van de raad voor de haalbaarheidsverkenning van een brede school in Winsum van 11 maart 2014 bestond uit het nader verkennen van het draagvlak voor zo'n brede school. Daarbij moest inzichtelijk worden gemaakt welke basisscholen, welke functies en welk medegebruik onderdeel van de brede school konden zijn, al dan niet in combinatie met het handhaven van één of meerdere bestaande scholen. Bovendien moest een programma van eisen voor de brede school worden opgesteld, waarin de dorpse schaal en kleinschaligheid werden gewaarborgd.

De opdracht liet het voor de besturen en ouders van de vijf basisscholen open om zelfstandig te besluiten of de eigen school wel of niet zou gaan verplaatsen naar de nieuwe brede school. Bij de besluitvorming gaven meerdere ouders aan, dat ze juist voor een basisschool in het dorp hadden gekozen vanwege de kleinschaligheid van de scholen. De onderwijsfaciliteit zou te grootschalig worden, met meer dan 500 en mogelijk 750 leerlingen. Deze grote schaal stond op gespannen voet met het tweede deel van de opdracht van de raad voor de haalbaarheidsverkenning: een programma van eisen waarin de dorpse schaal en kleinschaligheid werden gewaarborgd.

Verder zagen ouders het oversteken van het spoor niet zitten. De koepel VCOB Oost-Groningen (met 2 scholen in Winsum) gaf als eerste aan, dat CBS de Borgschool niet zou gaan verplaatsen. Daarna haakte GGS de Wierde af, omdat ze nauw wilde samenwerken met andere gereformeerd-vrijgemaakte scholen. De koepel Lauwers & Eems zei toe: als de Borgschool blijft, dan wordt OBS de 9 Wieken ook gehandhaafd. Dit impliceerde dat in de toekomst, naast voor de brede school in de Tirrel en de gereformeerd-vrijgemaakte basisschool ten oosten van de spoorlijn ook kan worden gekozen voor de twee basisscholen ten westen van de spoorlijn.

#### [Integratie beleidsterreinen primair onderwijs, binnensport en woonzorg](#)

Het kaderstellen vereist dat raadsleden nadenken over een meerjarige strategische visie op de gemeente in het algemeen en op de verschillende beleidsterreinen in het bijzonder. Daarnaast is inzicht nodig in de samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen en het kunnen afwegen van verschillende belangen. Het project de Tirrel voorziet in de verbetering en optimalisatie van voorzieningen op de beleidsterreinen primair onderwijs; binnensport en woonzorg.

#### [Visie over huisvesting primair onderwijs](#)

Door te werken in een gezamenlijke stuurgroep met de schoolbesturen heeft de gemeente in de eerste jaren van het project invulling gegeven aan haar regierol voor de huisvesting van het primair onderwijs, mede vanuit enkele kaderstellende opdrachten van de raad.

### Visie over binnensportvoorzieningen

Een consequentie (die separaat van de onderwijsbegroting speelt) betreft de bouw van gymlokalen. De gymlokalen vallen buiten de onderwijsbegroting. In een rapport van Sweco (2017) over binnensportvoorzieningen in Winsum werden meerdere scenario's voor de gymzalen en ook voor de lokale sporthal uitgewerkt. Bij de behandeling van de notitie Impuls voor Toekomstbestendig Winsum (december 2017) besloot de raad om het therapiebad te schrappen. De sporthal werd gehandhaafd, als vervanging voor de Ripperdahal. Verder voorziet het project in één gymzaal, die in twee delen (elk voor 30 personen) kan worden opgedeeld. De sporthal kan in 3 delen van ten minste 30 personen worden opgedeeld. Het project leidt tot modernisering van het aanbod aan binnensportvoorzieningen in het dorp, waarbij het nieuwe aanbod zo wordt gedimensioneerd dat dit door meer partijen tegelijk kan worden gebruikt.

### Visie over woonzorg

De raden van de gemeente Winsum en de gemeente Het Hogeland hebben in hun woonvisie contouren vastgesteld voor het volkshuisvestingsbeleid. Binnen dit beleid wordt specifiek aandacht besteed aan het metier van de Stichting de Hoven, de verpleeghuiszorg. Uitgangspunt van de gemeente is: de basis op orde houden. Het regionaal verzorgende De Twaalf Hoven biedt daarbij verpleeghuiszorg aan de mensen met de meest intensieve zorgvraag. De gemeente wil met de zorgpartners, waaronder SDH, samenwerken om een goede basis te behouden voor de dorpen. Met name in de centrumdorpen ziet de gemeente de beschikbaarheid van intramurale zorg als een basis voor een breder aanbod aan wonen, welzijn en zorg. Vanuit het Groninger Zorgakkoord wordt dan gewerkt aan vervanging en versterking van woonzorgvastgoed.

### Vaststelling programma van eisen door raad Winsum gedelegeerd aan college

Bij de Tirrel wordt gestreefd naar de integratie van onderwijs- en sportvoorzieningen (die vallen onder de taken van de gemeente) en woonzorg (de taak van de SDH). De raad van Winsum gaf het college opdracht voor het verkennen van de haalbaarheid en het uitwerken van een programma van eisen voor het project. Onder leiding van bureau KAW werden voor beide onderdelen meerdere documenten opgesteld.

De eindversie van de diverse documenten (het haalbaarheidsonderzoek 0-110; het programma van eisen en de oplegnotitie, die een onafscheidelijk deel is van het programma van eisen) werden gepresenteerd aan de raad van Winsum (bijlage II). De raad heeft deze documenten niet hoeven vast te stellen. In zijn opdracht aan het college had de raad het college namelijk gemandateerd om het haalbaarheidsonderzoek en het programma van eisen op te stellen en deze (binnen de governance die met SDH en de scholen tot stand kwam) door de stuurgroep vast te laten stellen.

Bij de realisatieovereenkomst met SDH (bijlage 15 ROK) werd het haalbaarheidsonderzoek 0-110 gevoegd, dat daar programma van eisen werd genoemd. Het ging dus niet om het programma van eisen van KAW, inclusief de oplegnotitie. Het programma van eisen voor de Tirrel zoals dat op 19 december 2016 door de stuurgroep was vastgesteld, was daarmee niet leidend in de ontwerpfases die daarop volgden (voorlopig ontwerp, definitief ontwerp, technisch ontwerp), maar wel het haalbaarheidsonderzoek 0-110 dat op 16 juni 2016 door de stuurgroep was vastgesteld.

### Nieuwe verplichtingen in de realisatieovereenkomst

In de realisatieovereenkomst van SDH en gemeente van 12 november 2018 werden door de gemeente verplichtingen aangegaan. De realisatieovereenkomst is niet vastgesteld door de raad. In een memo werd de raad ingelicht. Bepaalde nieuwe verplichtingen (afspraken over de aankoop van de benodigde gronden en over de bijdrage van SDH in de realisatie van de openbare ruimte)

werden wel door het college benoemd, maar niet inhoudelijk toegelicht.<sup>1</sup> Bepaalde afspraken over andere verplichtingen werden niet genoemd in het memo, zoals het feit dat SDH bepaalde ruimte niet op risico zou gaan realiseren, maar van de gemeente zou gaan huren en dat er gefaseerd gemeentelijke garantie aan SDH zou worden toegekend, in verband met de leenbehoefte van SDH.

De raad werd niet of niet volledig geïnformeerd en geraadpleegd over deze nieuwe verplichtingen.<sup>2</sup> Bij de omzetting van bepaalde ruimte voor SDH, van realisatie op risico naar huur, ging het zelfs om een tussentijdse wijziging in het programma, die consequenties had voor het door de raad beschikbaar gestelde bouwkrediet.

Tijdens de interviews met raadsleden in het kader van dit onderzoek (bijlage V), hebben raadsleden vier inhoudelijke aspecten van de Tirrel benoemd, waar men graag meer van zou willen weten. Maar liefst drie van deze vier onderwerpen hebben betrekking op de realisatieovereenkomst: de grondtransactie (wat was dat precies?), de omzetting van op risico ontwikkelen naar huur van bepaalde ruimte en over het unaniem beslissen in de projectgroep. In hoofdstuk 4 wordt op deze inhoudelijke aspecten ingegaan.<sup>3</sup>

Zowel door het college als door de raad wordt het niet informeren en raadplegen van de raad over deze verplichtingen, achteraf, als een gemiste kans gezien, mede gezien de kaderstellende taak van de raad. Indien de realisatieovereenkomst inhoudelijk was behandeld in de raad, hadden de nieuwe verplichtingen toegelicht kunnen worden.

#### Kaderstelling vanuit het budgetrecht

Via raadsbesluiten machtigt de raad het college om uitgaven te doen en inkomsten te verwerven. Het budgetrecht is een belangrijk instrument om politieke invloed uit te oefenen. De raad kan sturen, door meer of minder geld aan een bepaald doel toe te wijzen. In bijlage III is samengevat op welke datum en voor welk bedrag de raden van Winsum en van Het Hogeland voorbereidingskrediet en bouwkrediet voor het project ter beschikking hebben gesteld.

In de beginjaren 2013-2016 ging het om stapje-voor-stapje beschikbaar stellen van voorbereidingskrediet, tot uiteindelijk € 205.000. De raad besloot op 13 juli 2017 per amendement (n.a.v. de vaststelling van het bestemmingsplan op 24 april 2018) om het voorbereidingskrediet te verhogen tot € 1.750.000 ten behoeve van de uitwerking van het technisch ontwerp, het bestek en de aanbestedingsstukken en voor het houden van de aanbesteding.

De eerste aanzet voor 'bouwkrediet' werd gegeven bij de vaststelling van de Kadernota 2016, toen een reservering van € 2,5 miljoen werd opgenomen in een investeringsprogramma. De raad heeft dit bedrag toen overigens niet feitelijk als krediet ter beschikking gesteld. Pas bij de behandeling van de notitie 'Impuls voor een Toekomstbestendig Winsum' op 12 en 14 december 2017 heeft de raad een bouwkrediet voor het project ter beschikking gesteld (€ 22,0 miljoen).<sup>4</sup>

<sup>1</sup> In het collegebesluit van 23 oktober 2018 tot aangaan van de overeenkomsten werd een bedrag van € 1,4 miljoen vermeld voor de overdracht van de grond door SDH en een bijdrage van € 0,8 miljoen van SDH aan de kosten van de inrichting van de openbare ruimte. Deze bedragen stonden niet in het raadsmemo. Zie ook paragraaf 4.3, ad 1.

<sup>2</sup> Volgens het raadsmemo over de realisatieovereenkomst zou de overeenkomst na ondertekening ter inzage worden gelegd in de fractiekamer van de raad van Winsum. Op ons verzoek heeft de griffie trachten na te gaan of dit is gebeurd. Er kon niet worden vastgesteld of de realisatieovereenkomst toen ter inzage is gelegd. Waarschijnlijk is dit niet gebeurd.

<sup>3</sup> Het vierde onderwerp had betrekking op de vraag in hoeverre de NAM wel of niet de meerkosten voor aardbevingsbestendig bouwen gaat terugbetalen.

<sup>4</sup> In deze notitie maakte de gemeente (2 jaar voor de herindeling) de balans op voor drie grote projecten, te weten de Tirrel, Sportpark Winsum-West en de Kortsluiting (doortrekken Onderdendamsterweg).

Bij de raadszitting van 23 september 2020 kwam financiële achtergrondinformatie op tafel, die betrekking had op het raadsvoorstel van 12 december 2017, maar deze informatie is mogelijk in 2017 niet aan de raad verstrekt.

De directiebegroting bij het definitief ontwerp, het bestek en de directiebegroting bij het technisch ontwerp kwamen op een hogere raming uit dan de bouwkostencalculator van de architect bij het voorlopig ontwerp. Achteraf bleek, dat de drie latere ramingen een betrouwbaar beeld hadden gegeven van het uiteindelijk benodigde bouwbudget.

De latere ramingen zijn niet breed gedeeld en niet doorgerekend naar de consequenties voor het door de raad beschikbaar gestelde bouwkrediet. Als dit wel was gedaan, was de verrassing bij de opening van de digitale enveloppen van de aanbesteding niet opgetreden. In deelparagraaf 3.2.1 wordt ingegaan op de vraag tot hoever in de projectorganisatie en de gemeentelijke organisatie deze hogere ramingen bekend waren en waarom deze niet tot de raad zijn doorgedrongen.

#### [Tussentijdse aanpassing programma, op initiatief van raad](#)

Recent bestuurskundig onderzoek<sup>5</sup> laat zien dat kaderstelling door de raad overwegend een vrij passief karakter heeft. Het college formuleert de kaders en de raad stelt ze vast. Af en toe amendeert de raad de door het college opgestelde kaders, of stuurt het zelf actief bij door middel van een motie, amendement of initiatiefvoorstel.

Ook in het geval van het programma voor de Tirrel heeft de raad gewijzigd. Zo werd het therapiebad op 14 december 2017 bij amendement geschrapt bij de vaststelling van de notitie 'Impuls voor een Toekomstbestendig Winsum'. Een amendement om de sporthal ook te schrappen, werd toen verworpen. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan op 24 april 2018 werd per amendement bevestigd dat het bad was geschrapt. Dit leidde later toch tot discussie over de exacte hoogte van het bouwkrediet, omdat het deel voor het therapiebad nog in mindering moest worden gebracht.

#### [Bezuinigingsrondes hebben niet geleid tot wijziging van het programma van eisen](#)

Er zijn twee maal taakstellende bezuinigingen opgelegd. In de fase van het bestek leidde de kostencalculatie tot het doorvoeren van optimalisaties van het gemeentelijke deel van het ontwerp. Deze bezuinigingen hadden betrekking op onder andere vereenvoudiging van de dakconstructie, het plafond en de zonnepanelen. De bezuinigingen hebben niet geleid tot aanpassing van het programma van eisen.

De raad heeft op 13 oktober 2020 een tweede taakstellende bezuiniging van € 600.000 (circa 2%) opgelegd, om te zorgen voor een post onvoorzien voor de bouwfase en daarna. Dit bedrag kwam uit het raadsvoorstel van 23 september 2020 (p. 8). De aannemer kwam met een goede oplossing (bouwtechnisch), die acceptabel was voor de gemeente en voor SDH. Uiteindelijk werd € 900.000 bezuinigd, waarvan twee derde deel voor de gemeente. Ook deze bezuiniging heeft niet geleid tot een aanpassing van het programma van eisen.

De raad heeft overigens – bij de opdracht voor de laatste bezuiniging – niet gespecificeerd op welke delen van het programma van eisen de bezuinigingen betrekking moesten hebben. Het creëren van reserve bij de post onvoorzien was het voornaamste doel van de bezuinigingen.

#### [Geen wijziging van het PvE bij het aantreden van de nieuwe raad van Het Hogeland](#)

De nieuwe raad van gemeente Het Hogeland heeft niet overwogen om het programma van eisen voor de Tirrel te wijzigen. Op 14 maart 2019 bezocht de raad de Tirrel, het eerste werkbezoek van het introductieprogramma. Het project werd gepresenteerd en de tijdplanning en de manier van

<sup>5</sup> Decentraalbesteding.nl: "Om de controle door de raad" (2019)



werken werden toegelicht. De raad was enthousiast over de aard en invulling van de Tirrel en vond het project goed passen binnen het gemeentelijk beleid.

## 2.2 Invulling van de controlerende taak van de raad

Belangrijke jaarlijks terugkerende momenten voor kaderstelling door de raad zijn de behandeling van de voorjaarsnota en het vaststellen van de programmabegroting. Het college legt in de PC-cyclus verantwoording af over het gevoerde beleid. Veel raadsleden zien de stukken van de cyclus vaak vooral als het terrein voor de financiële specialist van de fractie. De begroting is voor hen een financieel instrument en zou minder geschikt zijn om inhoudelijk te sturen.

### In de Winsumse tijd werden fasedocumenten opgemaakt, die Financiën niet hebben bereikt

De projectleiding van de Tirrel heeft (volgens de teamleiding in de tijd van de gemeente Winsum) aan het eind van elke fase van het project een fasedocument opgesteld, waarin de fase werd geëvalueerd en vooruit werd gekeken naar de activiteiten en de budgetten die in de volgende fase nodig waren. De fasedocumenten zijn in de stuurgroep geagendeerd. De fasedocumenten werden verwerkt in raadsmemo's en raadsvoorstellen. Deze memo's en voorstellen hebben de afdeling Financiën wel bereikt, maar de fasedocumenten zelf niet. Mogelijk miste Financiën daardoor informatie die nodig was ten behoeve van de PC-cyclus en verantwoording aan de raad over het te voeren beleid en het gevoerde beleid.

De methode van projectmatig werken die de gemeente Het Hogeland momenteel aan het invoeren is, voorziet in een voortgangsverslag of fasedocument aan het eind van elke fase van een project. Hierin wordt vooruit gekeken (ook voor het budget) naar de werkzaamheden in de volgende fase. De voortgangsverslagen/fasedocumenten zullen worden voorgelegd aan het directieteam en het college. Het college kan dan overwegen hoe de raad wordt geïnformeerd en welk voorstel aan de raad moet worden voorgelegd. In het volgende hoofdstuk komen wij hierop terug, met een voorstel inzake de controlerende taak van de raad.

### De raad van Het Hogeland nam de waarschuwingen in de PC-cyclus ter informatie

In 2018, 2019 en begin 2020 werd in de stukken van de PC-cyclus van de gemeente Het Hogeland enkele keren gewaarschuwd voor het oplopen van de bouwkosten in het algemeen en dus ook die voor de Tirrel in het bijzonder (zie bijlage II.2). De boodschap van het college aan de raad voor de Tirrel was dan: mocht de laagste inschrijving toch hoger worden dan voorzien, dan zal onderzocht worden hoe hier mee om moet worden gegaan. De raad heeft toen kennis genomen van deze waarschuwingen, maar niet doorgevraagd naar de eventuele consequenties.

### Verhoging garantstelling SDH was voor de meeste raadsleden een kentering

Voor de meeste raadsleden was de behandeling op 3 juni 2020 van het verzoek van SDH om de gemeentelijke garantstelling voor de Tirrel te verhogen een kentering, een 'wake up call'. Hier ontstond het vermoeden dat het bouwkrediet voor de Tirrel waarschijnlijk verhoogd moest worden, en wel proportioneel met de gemeentelijke garantstelling voor SDH. Bij het onderwerp passieve informatieplicht (4.2) komen we hierop terug.

### Schriftelijke vragen van het CDA, vlak voor het zomerreces

Op 12 juni 2020, dus vlak voor het zomerreces en voor de opening van de digitale enveloppen op 21 juli 2020, heeft de fractie van het CDA schriftelijke vragen gesteld over de financiële situatie bij de Tirrel. In het antwoord van het college op 17 juni 2020 werd aangegeven dat de consequentie van het oplopen van de bouwpreizen voor het bouwkrediet voor de Tirrel pas duidelijk zouden worden na de opening van de enveloppen van de aanbesteding. Het college zou dan trachten een

negatieve uitkomst zoveel als mogelijk binnen de door de raad gestelde kaders op te lossen. De raad heeft de beantwoording vanuit een sfeer van vertrouwen ontvangen. Want, waarom zou er kritische houding nodig zijn als het college aangeeft dat dit niet nodig zal zijn?

#### Opening van enveloppen was voor sommige raadsleden kentering

Op 21 juli 2020 werden de digitale enveloppen geopend en beoordeeld. De inschrijving van de aannemer waaraan gegund zou worden, was in overeenstemming met het budget van de SDH (deze wilde tot definitieve gunning overgaan) maar was te hoog in verhouding tot het bouwkrediet dat de raad ter beschikking had gesteld.

#### De ontknoping

Na het zomerreces werd op 23 september en op 13 oktober 2020 door de raad gesproken over verhoging van het bouwkrediet voor de Tirrel met € 8,2 miljoen. Allerlei opties en alternatieven werden overwogen (zie: 'intermezzo', pagina 18). Raadsleden stelden veel (technische) vragen, onder meer om de financiële staat van het project te begrijpen. Uiteindelijk besloot de raad tot verhoging van het bouwkrediet voor de Tirrel met € 8,2 miljoen en tot de eerder genoemde taakstellende bezuiniging op het bouwbudget.

#### Krappe budgettaire ruimte Q4 2020 – bezuinigingen

In de Gemeentewet staat dat de raad er op moet toezien dat de begroting in evenwicht is, of dat dit evenwicht de eerstvolgende jaren wordt gerealiseerd. De geïnterviewde raadsleden gaven aan dat meerdere raadsleden moeite hadden met de verhoging van het bouwkrediet voor de Tirrel, in dit verband. Bovendien was op 2 september 2020 gesproken over ingrijpende bezuinigingen op de bijzondere bijstand, het participatiefonds en de compensatieregeling voor mensen met een laag inkomen. Het motiveren van extra bouwkrediet voor de Tirrel was, voor veel inwoners van alle woonkernen van de gemeente Het Hogeland, daarmee lastig.

#### De rekenkamercommissie werd niet ingezet

De controlerende functie van de raad werd door de Wet dualisering gemeentebestuur (2002) onder meer versterkt met de invoering van een rekenkamer in alle gemeenten. De rekenkamer mag alle gemeentelijke documenten opvragen en onderzoeken.

In de gemeente Winsum en in de gemeente Het Hogeland is gekozen voor een rekenkamercommissie. De raad had vanuit haar controlerende taak deze commissie kunnen vragen om onderzoek te doen. Deze commissie heeft tot taak om zelfstandig en onafhankelijk onderzoek te doen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentelijke beleid. Uiteindelijk beslist de commissie zelf of zij het onderzoek wil uitvoeren.

De raad van Winsum en de raad van Het Hogeland hebben niet overwogen om de rekenkamercommissie te vragen om onderzoek te doen naar het project de Tirrel. Voor de raad van Winsum was daar ook geen aanleiding voor. Toen de raad van Het Hogeland moest besluiten over verhoging van het bouwkrediet vanwege de tegenvallende inschrijving, was er (gegeven de gestandhoudingsdatum van de prijs van de aannemer aan wie voorlopig was gegund) onvoldoende tijd om door de rekenkamercommissie een onderzoek te laten uitvoeren.

## 2.3 Invulling van de vertegenwoordigende rol van de raad

Raadsleden vertegenwoordigen de inwoners van een gemeente. Deze vertegenwoordiging wordt belangrijker, omdat de hoeveelheid taken en verantwoordelijkheden van de gemeente toeneemt. Verwachtingen van burgers over de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie nemen toe. Vanuit

de vertegenwoordigende rol van de raad, moeten raadsleden goed bereikbaar zijn voor burgers en er op toezien dat bij de ambtelijke uitwerking van beleid rekening wordt gehouden met de opinies en belangen van de burgers die direct betrokken of belanghebbend zijn bij dit beleid.

#### Vaste communicatieadviseur en jaarlijkse communicatieplannen

De werkgroep communicatie schreef elk jaar een communicatieplan voor het komende jaar. In dit communicatieplan werd terug gezien op alle communicatie-activiteiten in het afgelopen jaar en vooruit gezien op die voor het komende jaar. Naast de inhoud (doel, doelgroep, boodschap, middelen, planning) was aan deze plannen altijd een budget gekoppeld. Het communicatieplan én communicatiebudget is ieder jaar behandeld in de projectgroep en vervolgens in de stuurgroep. Na finaal akkoord door de ambtelijk projectleiding, werd de uitvoering van het communicatieplan ter hand genomen.

#### Brede en diepe betrokkenheid van burgers

De projectorganisatie van de Tirrel heeft gedurende de looptijd van het project een zeer breed en diep overlegcircuit georganiseerd. Zowel met burgers, bijvoorbeeld met omwonenden over overlast en inrichting van de openbare ruimte (ontwerp park) en over eventueel verkeersoverlast ten gevolge van de realisatie van de Tirrel, als met ouders en leraren van het primair onderwijs, met sportverenigingen en overige partijen die geïnteresseerd zijn in ruimte in de Tirrel en met medewerkers, cliënten en familie van cliënten van DeTwaalf Hoven.

Voor het overleg werden veel communicatiekanalen en overlegvormen toegepast. Hierbij moet gedacht worden aan de eigen website, aan sociale media (Facebook, Twitter, LinkedIn, Instagram), fysieke en digitale nieuwsbrieven, persberichten, (inloop)bijeenkomsten, presentaties, Tirrel TV, enquêtes, workshops (onder begeleiding van experts en designers), gezamenlijke activiteiten en werkbezoeken. Door de communicatie zo breed mogelijk te maken, werden veel mensen bereikt.

**Inloopbijeenkomsten:** Er zijn diverse inloopbijeenkomsten georganiseerd. Bij een mijlpaal, om een bepaalde doelgroep extra te informeren of om het gesprek blijvend aan te gaan met de omgeving. Een aankondiging voor een inloopbijeenkomst werd (naast de reguliere Tirrel-kanalen) ook altijd gepubliceerd op de gemeentepagina.

**Nieuwsbrieven:** De mogelijkheid bestond om je voor een digitale nieuwsbrief aan te melden. Deze werd eens per 6/8 weken verstuurd. Omwonenden kregen deze nieuwsbrief echter ook in fysieke vorm.

**Enquête:** Er heeft een enquête plaatsgevonden over het verkeer over de Meeden, de weg langs De Twaalf Hoven.

**Pers en publiciteit:** Er was een goede relatie met de lokale en regionale pers. De bijeenkomsten werden ook altijd door journalisten bezocht. *We hadden de visie dat we in goede én slechte tijden de pers te woord stonden en waren altijd transparant.* De projectgroep en stuurgroep deelden deze visie. Dus ook als het moeilijk werd of minder positief, bijvoorbeeld rondom het issue met de bomkap.

Daarbij werden de burgers niet alleen geïnformeerd, maar ook uitgenodigd en gestimuleerd om actief betrokken te raken. Dit was in lijn met het adagio, waarmee de Tirrel zichzelf presenteert: “ontmoeten, verbinden, verrijken”. Dit leidde tot breed maatschappelijk draagvlak voor het project bij veel inwoners van het dorp. Hier was iets bijzonders aan de hand, waar men trots op kon zijn. Voor de naam van het project werd een prijsvraag uitgeschreven.

#### Vanuit de vertegenwoordigende rol bezien, was de raad continue betrokken

Bezien vanuit de vertegenwoordigende rol van de raad kan worden geconcludeerd dat bij de ambtelijke uitwerking van de Tirrel voldoende rekening werd gehouden met de opinies en belangen van de burgers die direct betrokken of belanghebbend zijn bij dit project.

De raad werd altijd uitgenodigd voor de inloopbijeenkomsten en goed vertegenwoordigd. De raadsleden kregen nieuwsbrieven en werden voor mijlpalen uitgenodigd. De communicatieadviseur werkte mee aan diverse informerende raadsmemo's. Enkele fracties namen zelf het initiatief om zich te informeren over de meningen van omwonenden en andere betrokkenen.

Het eerste werkbezoek van de nieuwe gemeenteraad van gemeente Het Hogeland ging naar de Tirrel. De raad werd ontvangen in De Twaalf Hoven. De raadsleden vanuit de voormalige gemeente Winsum kenden het project goed. Raadsleden uit andere gemeenten niet. De raadsleden waren enthousiast over plan en visie. De (toen nog interim) burgemeester gaf deze bewuste avond zelfs aan dat hij ging proberen om voor dit unieke project een lid van het Koningshuis naar Winsum te halen, als het gebouw officieel geopend gaat worden.

Met betrekking tot de vertegenwoordigende rol van de raad kan (op grond van het bovenstaande) worden geconstateerd, dat de organisatie van het project zodanig is opgezet dat uitvoerig en adequaat werd overlegd met belanghebbenden. De raad werd hier steeds bij betrokken.

## 2.4 Conclusies t.a.v. kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol

In de motie van de raad van 13 oktober 2020 (bijlage I) die de aanleiding was voor dit onderzoek, wordt expliciet gevraagd om een analyse van de invulling van de kaderstellende taak en de controlerende taak van de raad bij het project de Tirrel. In dit hoofdstuk is hierop ingegaan. Daar is een paragraaf aan toegevoegd over de vertegenwoordigende rol van de raad.

Met betrekking tot de *kaderstellende taak* van de raad wordt (op grond van het voorafgaande) geconstateerd, dat de raad van Winsum steeds opdrachten heeft gegeven aan het college, met een bijbehorend budget. Het college van Winsum heeft deze opdrachten - bij haar weten - uitgevoerd binnen de opdracht en binnen het bijbehorende budget. Zo ook voor de uitwerking en vaststelling van het programma van eisen voor het project.

Achteraf bezien had de raad van Winsum en die van de gemeente Het Hogeland enkele keren geraadpleegd moeten worden, toen het ging over bepaalde nieuwe contractuele verplichtingen en/of om wijzigingen van het programma die invloed hadden op het krediet dat door de raad ter beschikking was gesteld voor het project. Aan het eind van het volgende hoofdstuk worden aanbevelingen gedaan, om het optreden van zo'n eventualiteit bij de grote projecten in de gemeente Het Hogeland in de toekomst uit te sluiten. Hierbij wordt aangesloten op de introductie van de nieuwe methode van projectmatig werken.

Met betrekking tot de *controlerende taak* van de raad wordt geconstateerd, dat Financiën in de tijd van de gemeente Winsum niet beschikte over fase-documenten van het project die nodig waren voor een juiste rapportage in de PC-cyclus. In de stukken van de PC-cyclus van beide gemeenten (Winsum en later Het Hogeland) werd vanaf de ondertekening van de realisatieovereenkomst stelselmatig door het college gewaarschuwd dat de bouwprijzen stegen en dat de bouwprijs van het project daardoor mogelijk onder druk stond. Pas na de aanbesteding is duidelijk geworden in hoeverre het door de raad beschikbare bouwkrediet moest worden verlaagd dan wel verhoogd.

Opmerkelijk is dat het bouwkrediet was gebaseerd op ramingen van de calculator van de architect bij het voorlopig ontwerp. De directiebegroting bij het definitief ontwerp (uit de tijd van de gemeente Winsum), het bestek en de directiebegroting bij het technisch ontwerp (uit de tijd van de gemeente Het Hogeland) kwamen op een hogere bouwsom uit. In deelparagraaf 3.2.1 wordt nagegaan hoe

ver deze hogere ramingen zijn doorgedrongen in de projectorganisatie en in de gemeentelijke organisatie. Daarbij zal ook worden aangegeven hoe het niet tot de raad doordringen van dit soort kritische informatie in de toekomst kan worden voorkomen.

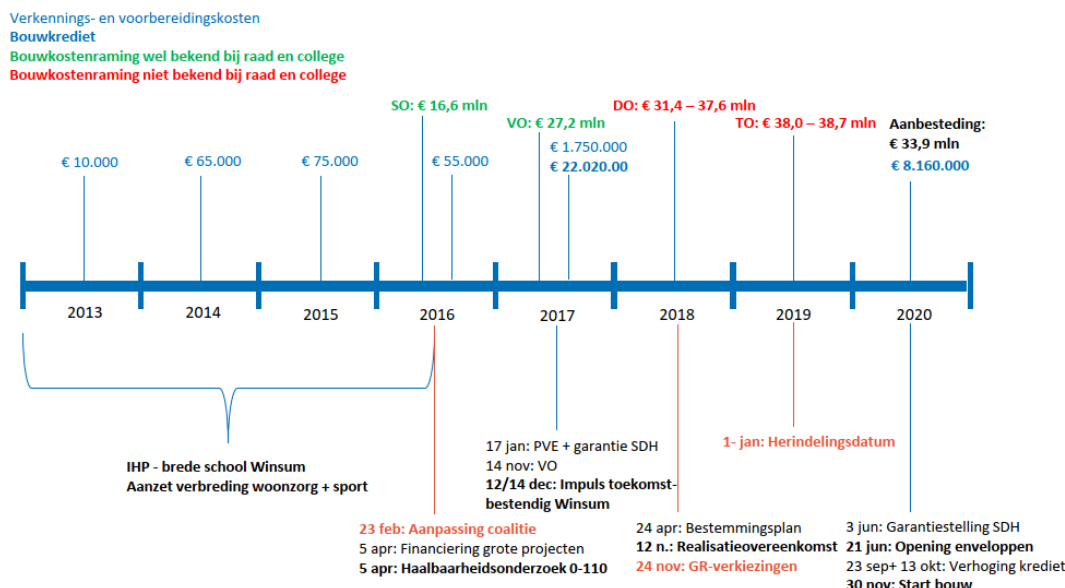
Met betrekking tot de *vertegenwoordigende rol* van de raad kan (op grond van het bovenstaande) worden geconstateerd, dat de organisatie van het project zodanig is opgezet dat uitvoerig en adequaat werd overlegd met belanghebbenden. De raad werd hier steeds bij betrokken.



### 3 Historisch procesverloop

In dit hoofdstuk komt de tweede deelvraag van de centrale vraagstelling aan de orde: wat zijn de feiten ten aanzien van het procesverloop van het project: wat waren de mijlpalen, welke besluiten zijn genomen (wat, door wie, wanneer) en op basis van welke informatie?

**Figuur 3.1** Tijdlijn mijlpalen, bouwsomramingen en kredietverlening door raad voor de Tirrel



Bron: Ecorys 2021

Het historische procesverloop van de Tirrel is samengevat in figuur 3.1. De tijdbalk is de centrale as. Onder de tijdbalk staan de mijlpalen van het project: kritische gebeurtenissen of besluiten die relevant zijn geweest voor de planvorming van het project. De **dik** gedrukte mijlpalen worden door de meeste geïnterviewden als de belangrijkste mijlpalen gezien. In **oranje** zijn enkele politiek-bestuurlijke kritische momenten aangegeven. Paragraaf 3.1 handelt over de mijlpalen.

Boven de tijdbalk staat geld. De **dun** gedrukte **blauwe** bedragen staan voor het voorbereidingskrediet dat de raad van Winsum ter beschikking heeft gesteld voor het project. De **dik** gedrukte **blauwe** bedragen voor het bouwkrediet dat de gemeenteraden van Winsum en Het Hogeland ter beschikking hebben gesteld. Daarnaast staan de ramingen van de bouwsom boven de tijdbalk aangegeven. De **groene** calculaties zijn doorgedrongen tot in het college en in de raad. Dat geldt niet voor de **rode** calculaties. Paragraaf 3.2 handelt over het geld.

De verhouding tussen het bouwkrediet van de gemeenteraad van Winsum (€ 22.020.000) en de bouwkostenraming van het voorlopig ontwerp (€ 27.240.000) komt neer op circa 80%, dat wil zeggen op het aandeel van de gemeente binnen de totale bouwkosten. Deelparagraaf 4.3.3 gaat over een afname van het gemeentelijke deel door de vergroting van de investering door SDH. Voor de aanbesteding komt het gemeentelijke aandeel uit op 85-90%, te weten: (€ 22.020.000 + € 8.160.000) gedeeld door € 33.950.000 miljoen.<sup>6</sup> In deelparagraaf 4.3.2 gaan we in op de verdeling van de diverse kostensoorten over de gemeente en SDH.

<sup>6</sup> Zie ook: raadsvoorstel 23 september 2020, pagina 3.

### 3.1 Onder de tijdbalk: de mijlpalen van het project

Grote projecten hebben tot start bouw meestal een doorlooptijd van 7 tot 8 jaar. De doorlooptijd van de Tirrel was in die zin regulier.

#### De aanloopperiode (2013-2015)

De tijdbalk van grote projecten laat normaliter een vrij lange aanloop zien, die kan oplopen tot de helft van de doorlooptijd. Bij de Tirrel was dat 3 jaar. In de beginfase is er een aanleiding. Hier was dat de actualisatie van het Integraal Huisvestingsplan voor het onderwijs in de gemeente Winsum. Daar kwam een projectinitiatief uit naar voren: een brede school. Bij de zoektocht naar locaties kwam men uit op het terrein van De Twaalf Hoven. Het logisch vervolg was de integratie van de vernieuwing van de woonzorg van De Twaalf Hoven. Daar werd binnensportaccommodatie aan toegevoegd.

In de aanloopfase leren de partners elkaar kennen. Bij de meeste grote projecten wordt dan eerst een intentieovereenkomst gesloten tussen partijen, over hoe en wat men wil bereiken. Hier hoort een stedenbouwkundige studie bij en een indicatie van baten en kosten. Bij de Tirrel is de intentieovereenkomst er nooit gekomen, maar wel een stedenbouwkundig kader van Territoria (2014) met een eerste indicatie van kosten en baten. Het kerkje van Klein Wetzinge was een vertrouwde plaats, waar men elkaar (graag) ontmoette. De budgetten waren betrekkelijk klein en werden stapje-voor-stapje door de raad ter beschikking gesteld.



#### De doorstart (2015-2017)

Bij de meeste grote projecten volgt dan een doorstart die 2 tot 3 jaar duurt. Aan het begin van deze fase wordt meestal een samenwerkingsovereenkomst gesloten; er wordt dan een programma van eisen opgesteld; daarna een voorlopig ontwerp uitgewerkt en tot slot baten en kosten met kengetallen uitgerekend (rekenen & tekenen). Bij de Tirrel is geen samenwerkingsovereenkomst gesloten. Wel is er veel aandacht besteed aan de 'visie', de werkelijke rode draad van het project waarover de meeste betrokkenen werkelijk enthousiast waren en die veel energie heeft opgeleverd. De leider van het proces was het bureau KAW. Er zijn 3 documenten opgesteld: haalbaarheids-onderzoek 0-110; programma van eisen en een oplegnotitie bij programma van eisen. Het eerste document werd later contractstuk voor de realisatieovereenkomst.

Politiek-bestuurlijk gebeurde er iets in de gemeente Winsum, in het eerste kwartaal van 2016. Gemeentebelangen trad uit de coalitie en het CDA trad toe. Het nieuwe college beraadde zich over waar ze zich op moest concentreren, in de krap twee jaar tot de gemeentelijke herindelingsdatum 1-1-2019. Het college en de raad spraken af, dat men zich zou concentreren op het zo ver mogelijk brengen van de grote projecten. In de raad van 5 april 2016 kwam een (financiële) beginnotitie voor dit proces. Het project de Tirrel raakte toen in een stroomversnelling. In de raad van 12 en 14 december 2017 kwam een 'tussenbalans', de notitie Impuls voor een Toekomstbestendig Winsum.

De raad heeft voor 2 van de 3 grote projecten bouwkrediet ter beschikking gesteld. Zo ook voor de Tirrel, gebaseerd op de kostenramingen van de calculator van de architect van het VO en DO. Het besluit over het uitvoeringskrediet van ruim € 22 miljoen voor de Tirrel werd genomen onder druk van de gemeentelijke herindeling. Bij de raadszitting van 23 september 2020 kwam financiële achtergrondinformatie op tafel, die betrekking had op het raadsvoorstel van 12 december 2017 bij de notitie. Deze informatie is mogelijk in 2017 niet aan de raad verstrekt.

### Spurt naar de mijlpaal contractuele binding (2018)

In de derde fase van grote projecten gaan partijen definitief contractuele verplichtingen aan in een realisatieovereenkomst, met allerlei bijlages over de gronddeal, toekomstige koop- en huurcontracten en de governance van het project. Deze overeenkomst gaat meestal vergezeld van een definitief ontwerp, met uitvoerige raming van baten en kosten. Weliswaar is de calculatie dan nog niet echt op het niveau van een elementenbegroting, maar is deze wel al gedetailleerd. Bovendien wordt vaak een second opinion door een neutrale calculator opgesteld.

Bij de Tirrel zijn in de fase van het definitief ontwerp ook twee kostenramingen opgesteld. Beide twee ramingen vielen hoger uit dan de bouwkostenraming bij het voorlopig ontwerp, waar het krediet van de raad op was gebaseerd. In de volgende paragraaf wordt toegelicht waarom de hogere raming bij het definitief ontwerp niet heeft geleid tot een procesgang naar de raad, om verhoging van het bouwkrediet voor de Tirrel te overwegen. Vrijwel alle geïnterviewden menen dat dit anders had gemoeten.

Deze fase werd bezegeld door de ondertekening van de realisatieovereenkomst op 12 november 2018 en de presentatie van het definitief ontwerp in een informatieve raadsbijeenkomst op 19 september 2018, bijna op de valreep van de gemeentelijke herindeling.

Met de vaststelling van het bestemmingsplan in het eerste kwartaal van 2018, het laatste jaar van de gemeente Winsum, werd hierop vooruit gelopen. Het bestemmingsplan (met veel bijlages) werd op deze datum door de raad vastgesteld en maakte de realisatie van project planologisch mogelijk.

Bij de interviews werd door meerdere personen naar voren gebracht dat de gemeentelijke organisatie in 2018 voornamelijk was gericht op de naderende herindeling en de veranderingen die deze teweeg zou brengen in de taken van de medewerkers van de gemeente Winsum. In feite functioneerde de gemeentelijke organisatie in dat jaar minder goed dan voorheen. In de loop van 2018 werd ambtelijk merkbaar dat de focus van medewerkers en management meer op de consequenties van de komende herindeling lag dan op het dagelijks werk. Ook de directe medewerker van Onderwijs nam in verband met komende andere taken afstand van het project. Vanaf halverwege 2018 kwam de ambtelijke projectcoördinatie volledig bij de ambtelijke projectleider te liggen.

### Naar de mijlpaal van de aanbesteding (2019 - H1 2020)

In de loop van het eerste jaar van de nieuwe gemeente Het Hogeland werd het geleidelijk aan duidelijk hoe de nieuwe organisatie ging werken. De teamcoach van de projectleiders van de grote projecten probeerde, als ambtelijk opdrachtgever, grip te krijgen op de stand van zaken bij de grote projecten. Het project de Tirrel was, in vergelijking met de meeste overige grote projecten, eigenlijk goed op orde (zo was de beeldvorming). De governance was geregeld; contracten waren gesloten; er was bouwkrediet en het projectteam werd gedragen door externe procesondersteuners, die minder last hadden van de nieuwe organisatie die haar weg zocht.

De Tirrel bleef zich ondertussen in een stroomversnelling ontwikkelen. Een vloed van stukken voor het bestek, voor het technisch ontwerp en de aanbesteding werden vervaardigd. Vrij lastig was dat bij de diverse uitwerking niet meer zonder meer (zoals voorheen) vanzelfsprekend beroep kon worden gedaan op specialisten van de gemeentelijke organisatie, bijvoorbeeld voor de inrichting openbare ruimte en voor de verkeersinfrastructuur. De omgevingsvergunning werd in maart 2019 afgegeven. De primair verantwoordelijke wethouder en de ambtelijke projectleider namen in deze fase de verantwoordelijkheid over de voortgang van het project, terwijl de gemeentelijke organisatie geleidelijk aan haar structuren vond.

**Uit brief college aan raad van 26 september 2020, over leermomenten besluitvormingsproces:**

In mei 2020 hebben we uw raad gevraagd in te stemmen met de verhoging van de garantie voor De Hoven ten behoeve van de financiering van hun deel van De Tirrel. Het college heeft uw raad op dat moment niet voorgesteld het gemeentelijk krediet evenredig op te hogen. Het college wilde liever wachten op het moment dat duidelijkheid zou zijn over het aanbestedingsresultaat en de werkelijke financieringsbehoefte, ook in de veronderstelling dat er nog ruimte was om daarna nog binnen het krediet te kunnen schuiven. De les die we hieruit trekken is dat het college op dit moment en in deze fase (van aanbesteding) van De Tirrel uw raad ook vertrouwelijk had kunnen en moeten informeren over haar afwegingen en hoe ze tot deze keuze was gekomen.

In de eerste helft van het jaar speelde daarnaast ook het verzoek van SDH om de gemeentelijke garantie te verhogen. Voor de meeste geïnterviewden was de verhoging van de garantstelling voor SDH op 3 juni 2020 een 'wake up call'. Voor deze datum was iedereen enthousiast over het project; na deze datum kwam daar geleidelijk verandering in. De beeldvorming werd minder positief (zie: paragraaf 2.2, over de controlerende taak van de raad).

Het proces van verdere uitwerkingen was voltooid toen de aanbestedingsstukken op 14 februari 2020 werden gepubliceerd. De niet-openbare procedure is vanaf de aankondiging tot en met de opdrachtverlening onderverdeeld in drie fasen: aanmelden en selecteren; informeren en inschrijven en beoordelen en gunnen. Op 21 juli 2020 werden de digitale enveloppen met de inschrijvingsprijs geopend. De inschrijving van de aannemer waaraan gegund zou worden, was zo hoog dat het bouwkrediet dat de raad beschikbaar had gesteld voor het gemeentelijke deel van het project ruimschoots onvoldoende was.

**Intermezzo: zoeken van oplossingen (zomerreces 2020)**

De ambtelijke projectleider had in het tweede kwartaal van 2020 een notitie opgesteld, waarin opties en alternatieven werden omschreven om de negatieve uitkomst zoveel als mogelijk binnen de door de raad gestelde kaders op te lossen. De neerslag van deze notitie is als paragraaf 5 (pagina 8-11) opgenomen in het raadsvoorstel van 23 september 2020. De opties waren: taakstellende bezuiniging door de aannemer (€ 600.000) en de activering van toekomstige restwaarde van bouwmaterialen via Madaster. De alternatieven waren: het aanvragen van een bijdrage van het Nationaal Programma Groningen<sup>7</sup>; de toepassing van een lagere omslagrente dan 1,5% en de verlenging van de afschrijvingsperiode. Het laatste alternatief was het stopzetten van het project, door niet over te gaan tot de gunning van de bouwopdracht.

De ambtelijke projectleider heeft in deze periode ook andere opties en alternatieven overwogen, die niet in de raadsnotitie zijn benoemd. Zo werd onderzocht welke extra dekking mogelijk was uit de gemeentelijke reserves, zoals uit een reserve onderwijshuisvesting. De gemeente Winsum had dergelijke reserves. Bij de raadsstukken van 23 oktober 2020 werd een notitie gevoegd over de

<sup>7</sup> Op 7 december 2020 werd een bijdrage uit het NPR toegekend aan het programma Kop op Het Hogeland. De Tirrel werd in het bidboek voor dit programma niet genoemd. Dat hier een bijdrage voor de Tirrel uit zou komen, was onzeker.

financiering van de Tirrel, zoals deze werd voorzien op 12 en 14 december 2017, toen het bouwkrediet voor de Tirrel door de gemeenteraad van Winsum ter beschikking werd gesteld. In deze notitie staat welke reserves werden aangesproken. De gemeente Het Hogeland heeft alle reserves bijeengebracht in een algemene reserve. Voor de Tirrel waren het bouwkrediet en het voorbereidingskrediet geormerkt, dus deze werden in de stukken van de PC-cyclus opgenomen.

#### Naar de mijlpaal van de start van de bouw (september-december 2020)

Na het zomerreces werd op 23 september en 13 oktober 2020 door de raad gesproken over verhoging van het bouwkrediet voor de Tirrel met € 8,2 miljoen. Ten behoeve van deze zittingen werden veel (technische) vragen gesteld door raadsleden, om begrip te krijgen van allerlei financiële aspecten bij het project. Uiteindelijk werd besloten tot verhoging van het bouwkrediet voor de Tirrel met € 8,2 miljoen en taakstellende bezuiniging van € 600.000 op het bouwbudget. Ecorys tekent hier aan, dat het bij grote projecten niet ongewoon is, om na de gunning van een bouwopdracht via een aanbesteding, te beginnen met een taakstellende bezuiniging.

Het besluit van de raad maakte de weg vrij voor de start van de bouw van de Tirrel, op 30 november 2020. Normaliter wordt deze mijlpaal gevierd, met veel publiciteit. Daarvan was geen sprake bij de start bouw van de Tirrel, met name vanwege de maatregelen rond de coronacrisis. En misschien ook omdat de hoofden van de betrokkenen, na de kwestie van het wel of niet verhogen van het bouwkrediet van de raad, niet naar feest vieren stonden.

### 3.2 Boven de tijdbalk: de projectdimensie geld

Dit hoofdstuk begon met figuur 3.1. Onder de tijdbalk van dit figuur staan de mijlpalen, die in de vorige paragraaf zijn besproken. Boven de tijdlijn staat het geld.

De dun gedrukte blauwe bedragen staan voor het voorbereidingskrediet dat de raad van Winsum ter beschikking heeft gesteld voor het project. De dikgedrukte blauwe bedragen voor het bouwkrediet dat de gemeenteraden van Winsum en Het Hogeland ter beschikking hebben gesteld.

In paragraaf 2.2 is ingegaan op de vraag in hoeverre de ontwikkeling van de kredietstelling door de gemeenteraden van Winsum en Het Hogeland zich verhoudt tot de controlerende taak van de raad.

In deze paragraaf wordt ingegaan op drie specifieke aspecten met betrekking tot de financiële huishouding en verantwoording van het project: (1) het doordringen van ramingen van de bouwkosten naar de raad vanuit de projectorganisatie van de Tirrel en vanuit de gemeentelijke organisatie; (2) het afwezig zijn van integrale, actuele investeringsbegroting en exploitatiebegroting die bij elke volgende fase van het project werd doorgerekend en (3) het preventieve financiële toezicht wet ARHI van de provincie Groningen bij de herindeling van de gemeente Winsum bij de gemeente Het Hogeland per 1 januari 2019.

#### 3.2.1 Het doordringen van bouwkostenramingen door de organisaties

In figuur 3.1 staan de ramingen van de bouwsom boven de tijdbalk aangegeven. De bedragen van de groene calculaties (voor de structuurvisie/schetsontwerp en voor het voorlopig ontwerp) zijn doorgedrongen tot het college en de raad. Dat geldt niet voor de rode calculaties, voor het definitief ontwerp en voor het technisch ontwerp / bestek.

Door stelselmatig tijdens de interviews (bijlage V) te vragen of de betreffende persoon op de hoogte was gesteld van de bouwkostenramingen van het voorlopig ontwerp (één raming), definitief ontwerp (2 ramingen) en bestek / technisch ontwerp (2 ramingen) en door de verslagen van



stuurgroep- en projectgroep-bijeenkomsten door te nemen, kon Ecorys het spoor natrekken van het doordringen van deze kritische informatie door de verschillende gremia van het project en van de gemeentelijke organisatie.

**VO november 2017** (raming architect Team 4: € 27,2 mln): bouwheren – projectleiders; projectgroep; stuurgroep - wethouders – college - raad (= basis bouwkrediet); bedrag door naar Financiën

Het totaalbedrag van de bouwkostenraming voor het project bij het voorlopig ontwerp, van de hand van de calculator van de architect (circa € 27,2 miljoen), was bekend bij alle betrokkenen bij het project, dat wil zeggen zowel bij de beide bouwheren van SDH en gemeente (die steeds hebben toegezien op de totstandkoming van de calculatie); de projectgroep/ambtelijke projectleider; bij de stuurgroep/wethouders; bij de gemeenteraad van Winsum en ook bij Financiën. Deze bouwkostenraming was de basis van het bouwkrediet dat de raad voor het project ter beschikking heeft gesteld bij de vaststelling van de notitie Impuls Toekomstbestendig Winsum.

**DO november 2018** (raming architect Team 4: € 31,4 mln) : bouwheren – projectleiders - project-/stuurgroep - verantwoordelijke wethouder; niet gedeeld met college en raad; wel 'winstwaarschuwing' voor college en raad door wethouder (ERAS directiebegroting augustus 2018 = € 37,6 mln niet gedeeld)

**Bestek/TO november 2019** (bestek Arcadis: € 38 mln): bouwheren – projectleiders - projectgroep – stuurgroep – verantwoordelijke wethouder; niet gedeeld met college en raad; procentuele indicatie toename bouwsom (15-25%) door verantwoordelijke wethouder en ambtelijke projectleider gepresenteerd in college; in PC-stukken werd raad gewaarschuwd voor oplopende bouwprijzen (ERAS directiebegroting maart 2020 = € 38,7 mln niet gedeeld)

ERAS heeft haar directiebegroting voor het DO enkele keren bijgesteld. De bouwheren hebben het verschil met de raming van de calculator van de architect geanalyseerd. De raming van Team4 werd als de meest realistische raming gezien en als richtinggevend voor het vervolg van het project. De bouwkostenraming van de Team4 was hoger dan diens raming bij het VO.

In een gecombineerde stuurgroep/projectgroep op 28 november 2019 is een presentatie verzorgd, waarin zowel de raming van het DO (€ 31,4 miljoen) als de raming van het bestek (€ 38,0 miljoen) werden genoemd. Het betreft hier de laagste ramingen bij het DO en bij het bestek/TO. De hogere directiebegrotingen van ERAS bij het DO (€ 37,6 miljoen) en bij het TO (€ 38,7 miljoen) zijn niet betrokken. De opdracht voor de directiebegroting bij het TO werd pas gegeven na de stuurgroep/projectgroep van 28 november 2019.

Bij deze gecombineerde bijeenkomst waren onder meer aanwezig: de primair verantwoordelijke wethouder, de ambtelijk projectleider, de projectleider van de SDH, de twee bestuursleden van de scholen en de beide procesbegeleiders. De directeur van SDH en de tweede wethouder waren er toen niet bij.

In de volgende stuurgroep-bijeenkomst van 27 februari 2020 werd het verslag van 28 november 2019 vastgesteld. Bij deze bijeenkomst waren de directeur van SDH en de tweede wethouder ook aanwezig. In het verslag van deze stuurgroep-bijeenkomst vroeg de primair verantwoordelijke wethouder aan de aanwezigen hoe de raming van het bestek zich verhield tot het budget. De bouwheer van de gemeente heeft toen geantwoord, dat de raming conform budget was. De bouwheer bedoelde hiermee, dat de raming van het bestek in lijn lag met de eerdere bouwkostenramingen van Team4 en van ERAS voor het definitief ontwerp.

In een presentatie over de Tirrel aan het college op 10 april 2020 is er voor gekozen om niet de beide bedragen, maar wel een marge van 15-25% bouwkostenstijging te noemen. Zo werd de bestuurlijke vraag centraal gezet: hoe kan er gehandeld worden, mocht de aanbesteding duurder gaan uitvallen? Geconcludeerd werd dat het een budgetvraag betrof en dat dit aan de raad was. Daarom werd opdracht gegeven om ambtelijk een raadsvoorstel voor te gaan bereiden, waarin de uitkomst van de aanbesteding zou worden opgenomen, als uitgangspunt. Het exacte bedrag dat aan extra krediet nodig zou zijn, zou blijken uit het aanbestedingsbedrag en de analyse van andere mogelijkheden ten aanzien van de kosten en de opbrengsten.

Het college heeft haar visie ten aanzien van het niet tot de raad en het college doordringen van de hogere bouwkostenbedragen bij het definitief ontwerp, achteraf, als volgt geformuleerd.

**Uit brief college aan raad van 26 september 2020, over leermomenten besluitvormingsproces:**

Omdat in een vroeg stadium het krediet al beschikbaar was gesteld had later in het proces, met name na het definitief ontwerp, er een nieuwe doorrekening moeten worden gemaakt met (op basis daarvan) een bestuurlijke herijking. Begin 2019 had uw raad expliciet in positie moeten worden gebracht om mee te beoordelen of het definitieve ontwerp nog binnen de kaders van het krediet zou passen en/of er op dat moment wellicht al tot versoeringen moest worden besloten. De les die wij hieruit trekken is dat we in dat stadium van het project De Tirrel een nieuwe doorrekening hadden moeten maken toen het ontwerp definitief werd en dat we die doorrekening ook opnieuw met uw raad hadden moeten bespreken. Op dat moment had uw raad namelijk nog aan de knoppen kunnen draaien van bijvoorbeeld het programma van eisen (dus wellicht andere kaders stellen) of aan het oprekken van het krediet.

De primair verantwoordelijke wethouder heeft in diverse bijeenkomsten steeds gewaarschuwd voor het in het algemeen oplopen van de bouwkosten en de consequenties die dit kon hebben voor de aanbesteding van de Tirrel. Daarbij werd vaak de marge van 15-25% genoemd. Deze indicatie kwam ook in de stukken voor de PC-cyclus. Met deze marge had men kunnen doorrekenen hoe sterk het bouwkrediet had moeten worden verhoogd.

Aan de zijde van de gemeente werd doorgegaan met het bouwkrediet, dat op basis van de bouwkostenraming van het voorlopig ontwerp ter beschikking was gesteld. SDH heeft haar business case toen wel aangepast en besloot daarop dat zij een verhoging van de gemeentelijke garantie moest gaan aanvragen.<sup>8</sup>

### 3.2.2 Geen actuele integrale baten/kosten analyse bij de gemeente

Na de opening van de enveloppen van de aanbesteding bleek dat de gemeente in de fase van de aanloop naar de aanbesteding niet beschikte over een integrale doorrekening van de baten en kosten voor de Tirrel voor zowel de investeringen om het project te realiseren (investeringsbegroting, GREX/OPEX) als voor het toekomstig gebruik van het project, na de oplevering van het nieuwe gebouw (exploitatiebegroting, CAPEX).

Voor de realisatieovereenkomst werd wel een projectbegroting (een grondexploitatie, GREX) opgesteld, voor alle kosten voor het gebouw en de terreininrichting. Het model werd opgesteld door Antea, in het kader van de taxatie van de waarde van de grond en opstallen van SWB. De basis voor een goede investeringsbegroting was dus beschikbaar. Het had voor de hand gelegen als een van de leden van het projectteam belast zou worden met het actualiseren van deze investeringsbegroting, toen de bouwkostenramingen van het definitief ontwerp en technisch ontwerp / bestek ter beschikking kwamen.

<sup>8</sup> De visie van het college op deze aanvraag staat in het blauwe kader op pagina 19.

Op het moment dat beslist moest worden over de verhoging van het bouwkrediet, was er ook geen complete, actuele exploitatiebegroting voor het hele project ter beschikking, dat wil zeggen: een overzicht van de kosten en opbrengsten van het hele project in de eerste 10 jaar na ingebruikname.

Het afwezig zijn van een actuele, complete investeringsbegroting en exploitatiebegroting heeft bij de doorrekening van baten en kosten voor de PC-cyclus grote onduidelijkheid opgeroepen. Daarbij speelde mee dat Financiën niet beschikte over de realisatieovereenkomst en haar bijlages.

Toen de raad moest besluiten over een onverwacht grote verhoging van het bouwkrediet, werd het pas echt duidelijk dat elementair inzicht in de actuele baten en kosten van het project ontbrak.

### *Investeringsbegroting*

Met betrekking tot de investeringsbegroting voor het project leidde het afwezig zijn van een actueel overzicht van baten en kosten tot de volgende problemen:

- Wat moet precies tot de *grondkosten* worden gerekend; van welke soorten grondkosten is sprake, welk aandeel in de investeringskosten is gewoon voor een project als de Tirrel en op basis van welke sleutel worden de grondkosten verdeeld over de gemeente en SDH?
- Met een complete, reguliere investeringsbegroting had het verschil in de ramingen van de *bouwkosten* bij het voorlopig ontwerp (de basis voor het bouwkrediet van de raad), het definitief ontwerp (reeds beschikbaar bij het aangaan van de realisatieovereenkomst) en technisch ontwerp / bestek doorgerekend kunnen worden, mede op basis van de sleutel van de verdeling van de kosten over gemeente en SDH zoals overeengekomen in de realisatieovereenkomst.
- Dit zou ook tijdig zinvolle managementinformatie hebben opgeleverd voor de beoordeling van de oplopende behoefte van SDH aan gemeentelijke garantie; de gemeente was dan niet verrast.
- Bijzondere *regionale omstandigheden* (zoals hier: meerkosten aardbevingsbestendig bouwen) worden gewoonlijk zowel aan de kostenzijde als aan de batenzijde gespecificeerd in investeringsbegrotingen.
- Aan de zijde van de gemeente werd bij het project gewerkt met een bepaalde optelling van '*bouwgerelateerde kosten*' en niet met een voor bouwprojecten reguliere splitsing van *bijkomende kosten*. Indien de reguliere splitsing in bijkomende kosten was toegepast, had kunnen worden voorkomen dat bepaalde kostensoorten niet waren voorzien, onvoldoende hoog waren of niet waren mee gestegen met de toename van de bouwkosten.
- De specificatie van grondkosten en bijkomende kosten had ook geleid tot een voldoende grote *post onvoorzien*, die zich zou hebben ontwikkeld zoals deze post zich pleegt te ontwikkelen tijdens de verschillende fases van bouwprojecten. De post onvoorzien had dan niet voortijdig benut hoeven te worden voor met name grondkosten.
- *Nabetaling SDH*: Een actuele investeringsbegroting had het mogelijk gemaakt om steeds door te rekenen welk bedrag aan voorbereidings- en bouwkosten achteraf betaald zou worden door SDH.
- Omdat een integrale, reguliere doorrekening van de baten van het project ontbrak, kon het gebeuren dat op het moment dat de gemeente contractueel verplichtingen aanging (bij de ondertekening van de realisatieovereenkomst) geen actueel en betrouwbaar beeld bestond over de *baten* van het project, te weten: huuropbrengsten voor het deel van de gemeente van het project; de waarde die met deze huuropbrengsten kon worden gerealiseerd kon daardoor niet worden bepaald en de subsidies die waren toegezegd.
- De investeringsbegroting was een belangrijke tool geweest voor de financiële aspecten van de *risico-analyse*, die normaliter bij de voorbereiding van grote aanbestedingen wordt uitgewerkt (RISMAN).

### *Exploitatiebegroting (in de toekomst, per jaar)*

Met betrekking tot de exploitatiebegroting van het project had het projectteam de toekomstige jaarlijkse *kosten* voor exploitatie en beheer geraamd. Omdat een actueel en betrouwbaar beeld van alle jaarlijkse *baten* ontbrak, bleef het totaalbeeld toch incompleet. Op het moment dat beslist

moest worden over de verhoging van het bouwkrediet, was er wel een overzicht van de kosten en opbrengsten van de sporthal en de gymzaal. De begroting voor het eerste jaar van ingebruikname was de basis; dit werd doorgetrokken naar de eerstvolgende vier jaren.

De gemeente is voor een deel exploitant van het gebouw. Iedere eigenaar wordt verantwoordelijk voor de toekomstige exploitatie van het eigen deel. Bij de start in 2017 zijn de uitgangspunten voor het beheer vastgelegd in de notitie 'Contouren opzet beheer de Tirrel'. Op basis van het bestek werd een meerjarenonderhoudsplan opgesteld. De toedeling van de kosten van het plan naar eigenaren en huurders (in zover relevant, via de servicekosten) zal plaatsvinden op basis van de demarcatie waartoe recentelijk is besloten. In de komende tijd wordt de toekomstige exploitatie verder uitgewerkt.

#### *De partners dachten verschillend over de noodzaak van begrotingen*

Uit de bovenstaande uitwerking blijkt, dat integrale actuele investerings- en exploitatiebegrotingen van de gemeente waarschijnlijk van wezenlijke invloed zouden zijn geweest op de besluitvorming van de raad over de verhoging van het bouwkrediet voor de Tirrel in september en oktober 2020. Bij alle grote projecten, niet alleen bij de grote projecten in de gemeente Het Hogeland, moet over een actuele integrale investerings- en exploitatiebegroting worden beschikt.

De leidende gedachte achter het beeld van de gemeente dat deze begrotingen voor het gehele project niet nodig zouden zijn, omdat alle partners in het project (te weten: gemeente, SDH en de beide scholen) zelf verantwoordelijk waren voor het eigen deel van de deal. De gemeente had haar kosten gedekt uit geld van het Rijk en uit voldoende kredieten die door de raad ter beschikking waren gesteld, dus een actuele en complete investerings- en exploitatiebegroting voor het gemeentelijke deel van het project was ook niet nodig, zo werd verondersteld.

De beide partners in het project (SDH en de beide schoolbesturen) hadden hier een andere opvatting over. SDH heeft in elke fase een business case van haar deel van het project zelf volledig doorgerekend. De business case van SDH was geënt op de financiering van de zorg (waaronder WLZ, ZVW en WMO). De kostenramingen van SDH (niet de opbrengsten) werden met elkaar gedeeld. De ambtelijke projectleider was er mee bekend. Naar aanleiding van de resultaten nam SDH maatregelen, zoals een aanvraag naar de gemeente voor de verhoging van de garantstelling.

De scholen hebben zich in elke fase van het project laten begeleiden door een bouwkundig adviseur van Onderwijsbureau Meppel, zowel voor het programma van eisen als voor het 'rekenen & tekenen' in de fases VO, DO en TO. Zo wisten de beide schoolbesturen dat ze binnen het budget bleven.

#### **3.2.3 Preventief financiële toezicht Provincie o.g.v. Wet ARHi**

Bij een gemeentelijke herindeling wordt door de provincie (naast het reguliere financiële toezicht op grond van de Gemeentewet) aanvullend financieel toezicht uitgeoefend op basis van de Wet algemene regels herindeling (ARHi). Artikel 21 van deze wet regelt dat na vaststelling van een herindelingsontwerp het preventief financieel toezicht van de provincie start. In het geval van de samenvoeging van de BMW-gemeenten is dat ook zo geweest.

De provincie Groningen toetste of de financiële besluiten van de vier gemeenten niet in strijd waren met het financiële belang van Het Hogeland. Het doel van dit aanvullend financieel toezicht is om de her in te delen gemeenten financieel gezond op te laten gaan in de nieuw te vormen gemeente.

De lichte procedure was van toepassing. Dit betekende dat elke gemeente de besluiten die onder artikel 21 lid q van de Wet ARHi vielen, naar de andere drie colleges heeft gestuurd. Dit had onder

meer betrekking op de grote projecten in de vier gemeenten. De gemeente Winsum was de eerste. In de gezamenlijke vergadering van de colleges op 23 januari 2018 werd de notitie 'Impuls voor een Toekomstig Winsum' over de grote projecten in deze gemeente besproken. Naar aanleiding van de notitie had de raad onder meer het bouwkrediet van € 22 miljoen voor de Tirrel ter beschikking gesteld. De drie andere gemeenten waren bezorgd. Tijdens deze bijeenkomst werd afgesproken dat de colleges samen in gesprek zouden gaan over de grote plannen in alle vier de gemeenten.

De vier colleges dienden geen bezwaren tegen elkaars besluiten in, waaronder over elkaars grote projecten. In haar brieven van 24 september 2018 aan de vier colleges verklaarde Gedeputeerde Staten dat de colleges geen bezwaar tegen elkaar financiële besluiten hadden en dat GS daarom een besluit ter goedkeuring kon nemen.

De gemeente Winsum had, indien de verantwoordelijke wethouder en het college op de hoogte waren geweest van de hogere kostenraming bij het definitieve ontwerp, de colleges van de drie andere gemeenten nog net op de hoogte kunnen stellen, voordat de provincie haar brieven verstuurde.

De rol van de gemeenteraden bij dit wettelijk proces is zeer beperkt. De raadsklankbord voor de herindeling heeft op 28 november 2018 een inventarisatie van de grote projecten in de vier gemeenten besproken.

### 3.3 Conclusies ten aanzien van het historisch procesverloop

Figuur 3.1 geeft een overzicht van het historisch procesverloop van de Tirrel, vanaf het prille ontstaan in 2013 tot aan de start van de bouw aan het eind van 2020.

In paragraaf 3.1 passeerden de *mijlpalen* in het procesverloop de revue. De totale doorlooptijd van het project de Tirrel was min of meer gelijk aan die van de meeste grote projecten. Achteraf gezien kan geconstateerd worden dat er een tempoversnelling en intensivering van het project heeft plaatsgevonden in 2017 en 2018. Dit naar aanleiding van het voornemen van het college van Winsum om in de laatste jaren de grote projecten zo ver mogelijk te brengen. Het hoge tempo werd doorgezet in het eerste jaar van de nieuwe gemeente Het Hogeland, waarbij moest worden omgegaan met het gegeven dat de nieuwe organisatie haar weg aan het vinden was. Het project werd in 2018 en 2019 negatief beïnvloed door de (naderende) herindeling. De verhoging van het tempo heeft niet geleid tot onzorgvuldig handelen.

Wel werd kritische informatie met name aan het eind van 2018 over het oplopen van de bouwkosten niet voldoende gedeeld in de gemeentelijke organisatie. Tijdens de diverse fases van het ontwerpproces in 2018, 2019 en 2020 (voorlopig ontwerp, definitief ontwerp, bestek, technisch ontwerp) liepen de ramingen van de bouwkosten op, maar dit drong niet voldoende door in de gemeentelijke organisatie. Dit verklaart dat na de opening van de digitale enveloppen van de aanbesteding geconstateerd moest worden, dat de inschrijving van de aannemer waaraan gegund zou worden, zo hoog was dat het bouwkrediet dat de raad ter beschikking had gesteld ruimschoots onvoldoende was voor het gemeentelijke deel van het project.

In paragraaf 3.2 (over het *gela*) werd onderzocht tot hoe ver de kritische informatie over de verhoging van de bouwkostenramingen in de VO-fase, de DO-fase en TO/bestek-fase is doorgedrongen in de gemeentelijke organisatie. Zowel het college als de raad van Winsum zijn niet voldoende geïnformeerd over de realisatieovereenkomst van de Tirrel en over de bouwkosten-



ramingen bij het definitief ontwerp, van het bestek en bij het technisch ontwerp. Het bouwkrediet van de raad voor de Tirrel was gebaseerd op een bouwkostenraming bij het voorlopig ontwerp.

Kortweg komt deze historische analyse er op neer, dat deze informatie in de DO-fase en de fase van TO/bestek niet bekend is geworden bij het college, bij de raad en bij de afdeling Financiën. Het gaat hier in essentie om het vraagstuk van de governance, het onderwerp van het volgende hoofdstuk.

Na de opening van de enveloppen van de aanbesteding bleek dat de gemeente in de fase van de aanloop naar de aanbesteding niet beschikte over een integrale doorrekening van de baten en kosten voor de Tirrel, met name voor de investeringen om het project te realiseren (investeringsbegroting). Toen de raad moest besluiten over een onverwacht grote verhoging van het bouwkrediet, werd het pas echt duidelijk dat elementair inzicht in de actuele baten en kosten van het project ontbrak.

Ook werd ingegaan op het preventief financieel toezicht dat de provincie Groningen heeft uitgeoefend op grond van de Wet ARHi over onder meer de grote projecten in de gemeente Winsum. De vier colleges van de vier gemeenten die op 1 januari 2019 samen gingen, dienden geen bezwaren tegen elkaars besluiten in, waaronder over elkaars grote projecten. Het college van Winsum had, indien zij bekend was geweest met de hogere ramingen bij het definitief ontwerp, de colleges van de drie andere gemeenten daar nog van in kennis kunnen stellen. In haar brieven van 24 september 2018 aan de vier colleges verklaarde Gedeputeerde Staten dat de colleges geen bezwaar tegen elkaar financiële besluiten hadden en dat GS daarom een besluit ter goedkeuring kon nemen. De rol van de gemeenteraden bij dit wettelijk proces was zeer beperkt.

## 4 Governance en informatieplicht

In dit hoofdstuk komt de derde deelvraag van de centrale vraagstelling aan de orde, met betrekking tot de governance: hoe was het project georganiseerd en hoe verhiel dit zich ten opzichte van de gemeentelijke organisatie, meer in bijzonder voor het bestuurlijk traject? In paragraaf 4.1 wordt de organisatie van het project toegelicht. Paragraaf 4.2 handelt over de actieve en passieve informatieplicht in de verhouding tussen college en raad. In paragraaf 4.3 worden enkele specifieke inhoudelijke aspecten besproken, die relevant zijn voor de informatieplicht naar de raad.

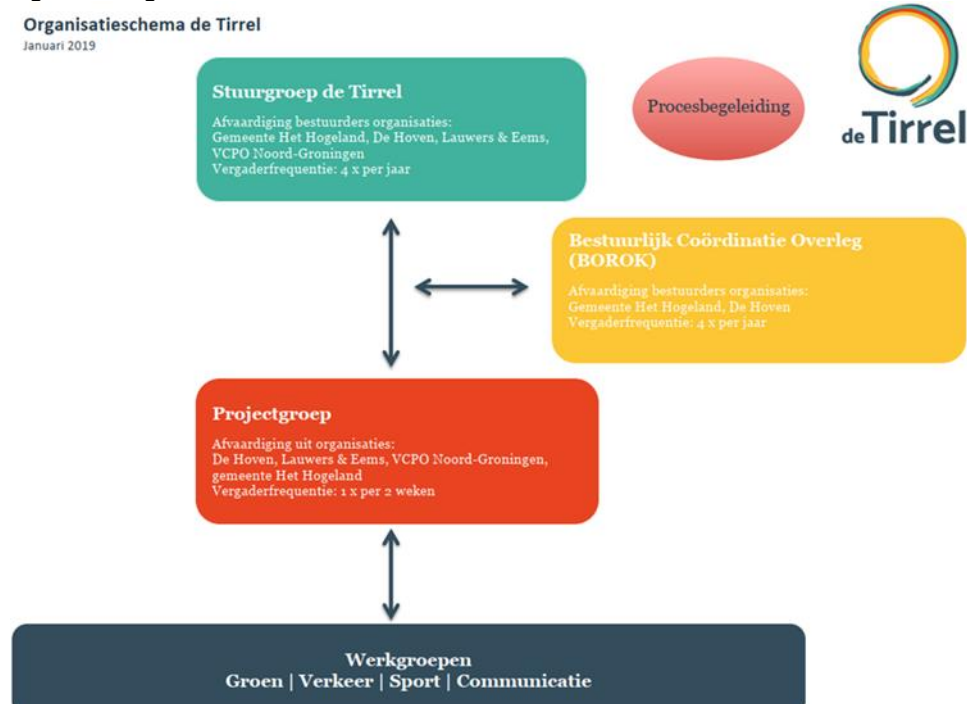
### 4.1 Organisatie van het project

In deze paragraaf wordt de organisatie van het project toegelicht. De organisatie van het project is in de aanloopjaren van het project al doende tot stand gekomen. De organisatiestructuur werd geformaliseerd in de realisatieovereenkomst tussen SDH en de gemeente Winsum.

#### Verdeling van de taken van SDH en gemeente

In de realisatieovereenkomst werd de volgende taakverdeling afgesproken. SDH treedt op als eigenaar en verkoper van de onroerende zaak (grond en opstallen); als mede-opdrachtgever voor de bouw en als toekomstig exploitant van zorg- en ondersteunende dienstverlening in het gebouw. De gemeente treedt op als koper van een deel van de onroerende zaak; als mede-opdrachtgever voor de bouw; als opdrachtgever jegens adviseurs en aannemer en als bevoegd gezag voor vergunningen, bouwrijp maken, woonrijp maken en overigens vanuit haar publiekrechtelijke taken en verantwoordelijkheden. Deze taakverdeling komt vaker voor bij soortgelijke samenwerkingen.

**Figuur 4.1 Organisationschema de Tirrel**



Bron: <https://www.detirrel.nl/wp-content/uploads/2019/02/Organisationschema-deel-1-januari-2019.pdf>

### Stuurgroep

In een reguliere projectorganisatie ligt de formele besluitvorming bij de opdrachtgever. Bij de Tirrel ligt deze rol bij de stuurgroep. Dit is normaal bij privaat-publieke samenwerking. De besluitvorming vindt plaats in de stuurgroep. De stuurgroep functioneert als opdrachtgever van het project en stuurt de projectgroep aan. De gemeente levert de voorzitter van de stuurgroep; de schoolbesturen levert de vice-voorzitter. De stuurgroep beslist over voorstellen die door de projectgroep zijn voorbereid. In de stuurgroep wordt besloten wanneer en op welke wijze terugkoppeling plaatsvindt naar het college en de raad en binnen de beide onderwijsorganisaties en binnen SDH. De positie en werking van deze stuurgroep kan, in het kader van de governance van soortgelijke samenwerkingen, als normaal worden gezien.

### Bestuurlijk coördinatieoverleg (BOROK)

Dat laatste geldt niet voor het bestuurlijk coördinatieoverleg. Omdat een aantal zaken specifiek betrekking hadden op de verantwoordelijkheden van SDH, is (aanvullend op de stuurgroep) het BOROK door beide partijen ingesteld. De uitkomsten van het BOROK werden aan de stuurgroep en ook aan de projectgroep teruggekoppeld. Er was echter ruimte om gegevens achterwege te laten, vooral als deze gegevens betrekking hadden op de reden voor de instelling van het BOROK. Het BOROK heeft, onder begeleiding van Trip Notarissen, de realisatieovereenkomst uitgewerkt. De schoolbesturen hebben deze stukken niet gezien in de stuurgroep.

### Impliciet gevolg: verandering positie derde partner, de schoolbesturen

In de aanloopjaren van het project waren er drie partners bij het project: de SDH, de gemeente en de scholen. Deze drie partijen leerden om samen te beslissen en zagen elkaar als gelijkwaardig. In de periode dat de realisatieovereenkomst tot stand kwam, ontstond volgens de schoolbestuurders een bepaalde verwijdering. Het aantal bijeenkomsten van de stuurgroep nam af. De indruk bestond dat financiën niet altijd meer werden geagendeerd. Misschien kwam dit omdat SDH en gemeente bepaalde zaken gingen behandelen in het BOROK. De schoolbestuurders gingen zich daardoor meer als toeschouwer en minder als partner beschouwen. Dit had met de schoolbesturen besproken kunnen worden. Er had bijvoorbeeld besloten kunnen worden om het BOROK de stuurgroep te noemen (beslissen was dan beperkt geweest tot dit gremium) en de stuurgroep de regiegroep te noemen (voor afstemming over de voortgang).

### Wijziging van de rol van de wethouders in de stuurgroep

In de periode van de gemeente Winsum waren steeds twee wethouders aanwezig bij de stuurgroep-bijeenkomsten, met een duidelijke onderlinge rolverdeling. De eerste wethouder was voorzitter van de stuurgroep. De tweede wethouder zorgde voor inhoudelijke inbreng. In de periode van de gemeente Het Hogeland veranderde de rol van beide wethouders. De eerste wethouder was, als de primair verantwoordelijke wethouder, steeds aanwezig bij de bijeenkomsten. Hij ging tevens optreden als voorzitter van de stuurgroep. De tweede wethouder richtte zich specifiek op de onderwijsaspecten en was niet altijd aanwezig bij de bijeenkomsten. De borging van de gemeentelijke belangen bij het project via de wethouders is door deze wijzigingen wellicht veranderd.

### Projectgroep

De projectgroep legt verantwoording af aan de stuurgroep. De projectgroep draagt de operationele verantwoordelijkheid over het project en heeft tot doel te komen tot afgeronde procesfasen. SDH levert de voorzitter van de projectgroep. De scholen leveren de vice-voorzitter. De leden van de projectgroep zijn verantwoordelijk voor informeren en adviseren van hun bestuurders. Desgewenst laten de leden van de projectgroep zich adviseren door andere partijen of door collega's.

### Werkgroepen / bouwteam / aanbestedingscommissie

De projectgroep stuurt de werkgroepen en het bouwteam aan. De projectgroep is bevoegd om naar eigen inzicht werkgroepen in te stellen (bijlage IV). Het bouwteam werd door het projectteam aangesteld om het technische bouwproces voor te bereiden en te begeleiden. De stuurgroep ging echter over de instelling van de selectie- en aanbestedingscommissie.<sup>9</sup> De positie en werking van de projectgroep, werkgroepen en het bouwteam kan, in het kader van de governance van soortgelijke samenwerkingen, als normaal worden gezien.

### Unanimiteit in de stuurgroep en projectgroep

In de stuurgroep en in de projectgroep heeft ieder van de partijen één stem, ongeacht het aantal personen dat wordt afgevaardigd. Het stemrecht is zelden tot nooit uitgevoerd. Er werd steeds tot consensus gekomen.

Eén van de raadsleden heeft tijdens het interview een vraag gesteld over de unanimiteit in de projectgroep. Wat gebeurde als de projectgroep bij een voorstel tot een unanieme conclusie kwam? Werd het voorstel dan niet meer aan de stuurgroep voorgelegd? Kreeg de projectgroep hiermee een volmacht, die in de overeenkomst niet was bedoeld? Dat was niet het geval. Indien de projectgroep bij onderwerpen tot een unaniem gedeelde conclusie kwam, heeft de projectgroep deze conclusie altijd als voorstel voorgelegd aan de stuurgroep. Indien de projectgroep niet tot een unaniem gedeelde conclusie kon komen, werd niet het voorstel maar wel de kwestie voorgelegd aan de stuurgroep.

### Procesbegeleiders

Als procesbegeleiders zijn twee personen vanaf de aanvang van het project in 2013 tot en met het eerste kwartaal van 2021 aangesteld geweest. Vanaf 2016 betrof het een gezamenlijke opdracht van gemeente en SDH. Hun rol betrof de organisatie en afstemming van alle zaken tussen de partijen SDH, gemeente en de twee scholen. De rol van de procesbegeleiders bij het project de Tirrel is, in vergelijking met de organisatie van grote projecten in het algemeen, groot geweest. Zij hebben gedurende het gehele proces als duo opgetreden. Door diverse geïnterviewden (niet in de laatste plaats door SDH en de schoolbesturen) werd aangegeven dat de procesbegeleiders goed werk hebben verricht. De twee personen vulden elkaar goed aan: de eerste was meer inhoudelijk georiënteerd en andere richtte zich meer op het samenbrengen van mensen (consensus, draagvlak). De begeleiders benadrukten de visie van het project, hetgeen motiverend werkte. Zij waren altijd bereikbaar en bereid om taken op te pakken.

### Geen tijdige overdracht van procesmanagers naar projectmanagers

Toen het project in de technische fases (bouwtechnische uitwerking en aanbesteding van de bouw) belandde, had de rol van de procesbegeleiders moeten worden bijgesteld. Bij ontwikkelende bedrijven wordt de regie over het project dan normaliter overgedragen van de ontwikkelingsmanager naar een projectmanager, die meestal bouwtechnisch geschoold en ervaren is. Voor de gemeente Het Hogeland zou dit betekenen dat de regie van de ambtelijke projectleider (en van diens procesbegeleiders) in deze projectfase zou overgaan naar een projectmanager (bouwtechnische uitwerking) en inkoopspecialist (aanbestedingsprocedure).

Bij de Tirrel vond zo'n overdracht niet plaats. De procesbegeleiders werden voorzitter van het bouwteam en coachten het aanbestedingstraject. Volgens meerdere geïnterviewden is men enkele keren tegen de grenzen van de inhoudelijke deskundigheid van de procesbegeleiders aangelopen. Dit is al doende in het bouwteam en de aanbestedingscommissie opgevangen. De ambtelijke

<sup>9</sup> In de aanbestedingsleidraad werd omschreven hoe het proces van selectie en beoordeling is uitgevoerd en welke personen werden betrokken.

projectleider heeft hier niet richtinggevend opgetreden. In de opdracht van de beide procesbegeleiders is deze (mogelijke) overdracht niet benoemd.

## 4.2 Actieve en passieve informatieplicht

Sinds het van kracht worden van de Wet dualisering gemeentebestuur (2002) bestuurt het college de gemeente en controleert de raad de wijze waarop het college zijn taken uitvoert. In de Gemeentewet, zoals deze vanaf 7 maart 2002 van kracht is, is aan het college en aan de burgemeester de verplichting opgelegd om de raad alle informatie te verstrekken die deze nodig heeft voor de uitoefening van haar taken: de actieve en passieve informatieplicht.

### Actieve informatieplicht

Actieve informatieplicht behelst informatie die het college aan de raad uit eigen beweging ter beschikking stelt zodat deze zijn kaderstellende en controlerende taak kan uitvoeren. Het college heeft diverse instrumenten tot zijn beschikking om de raad te informeren, zoals raadsvoorstellen (inclusief de bijlagen en stukken ter onderbouwing), jaarstukken (begrotingen, rapportages, jaarverslagen), besluitenlijsten B&W, mondelinge mededelingen tijdens raadsvergaderingen en informatiebrieven.

In paragraaf 2.1 is ingegaan op de invulling van de actieve informatieplicht door het college naar de raad voor wat betreft de *kaderstellende taak* van de raad. Daar werd geconstateerd dat de raad van Winsum steeds opdrachten heeft gegeven aan het college, met een bijbehorend budget. Er was geen sprake van onzorgvuldig handelen, bijvoorbeeld vanwege de tempoversnelling die bij de grote projecten werd aangebracht. Het college heeft de opdracht voor de Tirrel – bij haar weten - uitgevoerd binnen het budget. Zo ook voor de uitwerking en vaststelling van het programma van eisen voor het project. Achteraf bezien, had de raad enkele keren geraadpleegd moeten worden toen het ging over nieuwe contractuele verplichtingen; om wijzigingen van het programma die invloed hadden op het krediet dat door de raad voor het project ter beschikking was gesteld.

In paragraaf 2.2 is ingegaan op de actieve informatieplicht met betrekking tot de *controlerende taak* van de raad. Geconstateerd werd dat Financiën (zowel van de gemeente Winsum als van de gemeente Het Hogeland) niet beschikte over de fasedocumenten van het project, die nodig waren voor een juiste rapportage in de PC-cyclus. In de stukken van de PC-cyclus van beide gemeenten werd vanaf de ondertekening van de realisatieovereenkomst stelselmatig gewaarschuwd dat de bouwrijzen stegen en dat de bouwrijz van het project daardoor mogelijk onder druk stond. Pas na aanbesteding werd duidelijk in hoeverre het door de raad beschikbare bouwkrediet moest worden verlaagd dan wel verhoogd. Het bouwkrediet was gebaseerd op ramingen van de calculator van de architect bij het voorlopig ontwerp. Bij definitief ontwerp en technisch ontwerp kwamen de directiebegrotingen en het bestek op een hogere bouwsom uit. Deze hogere ramingen hebben zowel het college als de raad niet bereikt (zie: paragraaf 4.1).

Als de raad niet bekend is met bepaalde kritische informatie, kan ze daar ook niet naar handelen, bijvoorbeeld vanuit de passieve informatieplicht. Daar kunnen de kaderstellende en controlerende taken van de raad bij grote projecten door belemmerd worden. Hoe kan in de toekomst voorkomen worden dat dit soort kritische informatie niet tot de raad doordringt ?

### Invoering van fasedocumenten voor de grote projecten

Bij de methode voor projectmatig werken, die de gemeente op dit moment invoert, wordt gewerkt met fasedocumenten die de werkzaamheden in de afgeronde fase evalueren op beheerfactoren zoals organisatie, tijd, kwaliteit en geld. Mede via een risicoanalyse wordt in elk fasedocument

vooruit gekeken naar de werkzaamheden in de volgende fase. Op dit moment wordt overwogen om de fasedocumenten, die opgesteld worden door de projectleider in overleg met de ambtelijke opdrachtgever, steeds voor te leggen aan het directieteam en het college. Het college kan dan nagaan in hoeverre de raad er over dient te worden geïnformeerd en/of geraadpleegd. Deze werkwijze is een stap in de goede richting. Bij deze werkwijze blijft de betrokkenheid van de raad hoofdzakelijk passief. Ecorys adviseert daarom om een specifiek raadsoverleg voor grote projecten in te stellen.

#### Financiële overview over alle grote projecten in PC-stukken

Op verzoek van de raad zal een paragraaf *projecten* worden opgenomen in de begroting en de jaarstukken. Hierdoor kan beter invulling worden gegeven aan de kaderstellende rol van de raad en aan wijze van verantwoording aan de raad inzake voortgang van het project (controlerende taak). Dit blijft dan naar verwachting vooral de bespreking van de totaalstand van de grote projecten. Naar onze mening kan de betrokkenheid van de raad bij de grote projecten, vanuit haar wettelijke taken, verder verbeterd worden.

#### Advies: instellen van een raadsoverleg grote projecten

In februari 2021 heeft de raad besloten tot een nieuw vergadermodel. De gemeenteraad gaat (naast reguliere vergaderingen) werken met een raadsoverleg. Alle raadsvoorstellen worden hier eerst besproken. Dat is te vergelijken met raadscommissies die bij de voorloper van Het Hogeland gangbaar waren. Tijdens het raadsoverleg kunnen technische vragen worden gesteld, waardoor er in de raadsvergadering zelf meer ruimte is voor het politieke debat. In een raadsoverleg worden geen besluiten genomen. Bij elk raadsoverleg zit ook de bestuurlijke opdrachtgever aan tafel, desgewenst bijgestaan door een ambtenaar. Deze kan voorstellen (technisch) toelichten.

De mogelijke implicaties van deze grote projecten voor de gemeentelijke financiële huishouding en het belang hiervan voor de leefbaarheid in de gemeente zijn ons inziens dermate groot dat deze de instelling van een speciaal raadsoverleg rechtvaardigen. Het gaat om meer dan twintig grote projecten.<sup>10</sup> Op dit moment vindt de tussentijdse verantwoording over deze projecten plaats tijdens de plenaire raadsvergaderingen en – vanaf maart – ook via het raadsoverleg, afhankelijk van het beleidsterrein.

Er zijn drie mogelijkheden om tot een meer actieve betrokkenheid van de raad te komen: (1) door de grote projecten te agenderen voor een raadsoverleg grondexploitatie; (2) bij de rekenkamercommissie en (3) voor een specifiek raadsoverleg voor grote projecten. Een speciaal overleg over grondexploitaties dekt niet alle projecten, maar alleen die projecten waarbij de gemeente een grondpositie heeft. Tegen het inzetten van de rekenkamercommissie voor dit doel spreekt, dat de rekenkamercommissie niet in een adviesrol hoort te komen. Een specifiek raadsoverleg voor de grote projecten is dan de beste optie. In dit overleg kunnen de fasedocumenten worden behandeld. De raad houdt dan, via dit raadsoverleg, een compleet en actueel beeld over voortgang van grote projecten en over financiële consequenties in termen van voorbereidings- en realisatiekredieten.

#### Passieve informatieplicht

De passieve informatieplicht is aanvullend op de actieve informatieplicht. De passieve informatieplicht houdt in dat het college verplicht is informatie te verschaffen op verzoek van de raadsleden, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang. Gedacht kan worden aan mondeling gestelde vragen en om schriftelijk of per email gestelde vragen van de raad of van raadsleden.

<sup>10</sup> Deze projecten zijn genoemd in een ambtelijke memo over de invoering van een bepaalde wijze van projectmatig werken in de gemeente, d.d. 15 oktober 2019 (pagina 6).



De raad van Winsum en de raad van Het Hogeland hebben rond en tijdens de diverse raads-bijeenkomsten over de Tirrel mondelinge of schriftelijke vragen gesteld (bijlage II). Deze werden door de verantwoordelijke wethouder(s) beantwoord, mondeling of schriftelijk. Daarmee werd adequaat invulling gegeven aan de passieve informatieplicht.

De raadsleden die voor dit onderzoek werden geïnterviewd (bijlage V) voegden daaraan toe, dat de raad in de periode tussen 1 januari 2019 (de startdatum van de nieuwe gemeente) en de indiening van schriftelijke vragen door het CDA over de financiën van de Tirrel op 12 juni 2020 uit eigen beweging al eerder schriftelijke vragen had moeten stellen over het oplopen van de bouwprijzen in Nederland en het verwachte effect op het bouwkrediet dat de raad voor de Tirrel ter beschikking had gesteld. Geschikte aanleidingen voor dergelijke schriftelijke vragen waren:

- De behandeling van de jaarstukken 2018 van de gemeente Winsum op 10 juli 2019.
- De behandeling van de begroting 2020 van de gemeente Het Hogeland op 16 oktober 2019.
- De publiciteit over de start van de aanbesteding van de Tirrel op 7 april 2020.
- Het raadsmemo over de verhoging van de gemeentelijke garantstelling aan de Tirrel van 3 juni 2020.
- De behandeling van de jaarrekening 2019 op 1 juli 2020.
- De informatie die de raad bijvoorbeeld in de zomer van 2020 bereikte over financiële problemen bij de multifunctionele accommodatie in Bedum, waarin ook onderwijs, sport en zorg bijeen werden gevoegd.

Tijdens het werkbezoek van de raad op 14 maart 2019 aan De Twaalf Hoven kwamen de financiën niet aan de orde. Dit werkbezoek had ten slotte een andere insteek: het eerste bezoek in het introductieprogramma van de nieuwe raad.

In de jaarstukken 2018 en de begroting 2020 werd immers door het college aangegeven, dat mocht de laatste inschrijving bij de aanbesteding toch fors hoger uitvallen dan voorzien, onderzocht moet worden hoe hier mee om zou worden gegaan. Dit had kunnen worden opgepakt.

De formele publiciteit rond de start van de aanbestedingsprocedure had de aanleiding kunnen zijn om bijvoorbeeld te vragen wat het college van plan was, indien de aanbesteding flink hoger dan verwacht zou uitvallen.

De bespreking van de verhoging van de garantstelling aan SDH was voor veel raadsleden het keerpunt in het denken over de Tirrel. Vrijwel raadsbreed werd aangenomen dat met behulp van de procentuele toename van deze garantstelling geraamd zou kunnen worden hoe sterk het bouwkrediet door de gemeente wellicht moest worden verhoogd. Hierover zijn mondelinge vragen gesteld. De wethouder stelde gerust: nog maar enkele maanden wachten op de uitslag van de aanbesteding.

De waarschuwingen van het college in de stukken van de PC-cyclus zijn niet opgevat als harde signalen die erop duiden dat het financieel niet goed zat bij de Tirrel. De raadsleden begrepen van de primair verantwoordelijke wethouder dat er nog knoppen waren om aan te draaien, mocht de aanbesteding tegenvallen. Als een college meent dat zij binnen de kaders van de raad kan blijven opereren, hoeft het college de raad niet te informeren over eventuele problemen die in de toekomst zouden kunnen ontstaan.

De raadsleden die zijn geïnterviewd gaven aan dat zij zich in deze periode, zeker in de eerste drie kwartalen van het startjaar 2019, bezig moesten houden met veel dingen die nog niet goed waren geregeld in de nieuwe gemeente. Veel kwesties vochten om aandacht. De raad heeft haar aandacht in het startjaar 2019 op andere kwesties dan de Tirrel gefocust.

## 4.3 Beoordeling informatieplicht aan specifiek inhoudelijke aspecten

De volgende specifiek inhoudelijke aspecten zijn van relevant voor de informatieplicht over het project aan de raad: (1) de grondtransactie in de realisatieovereenkomst; (2) de sleutel voor de verdeling van de kosten over gemeente en SDH en (3) de zondagmiddagdeal met SDH over maatschappelijke ruimte in het project. Over deze drie specifiek inhoudelijke aspecten werden contractuele afspraken gemaakt in de realisatieovereenkomst. Voor veel betrokkenen zijn deze afspraken onduidelijk gebleven, onder meer omdat de raad waarschijnlijk geen inzage heeft gehad in de realisatieovereenkomst en de bijbehorende bijlagen.

### 4.3.1 Grondtransactie

In de realisatieovereenkomst werd overeengekomen, dat de gemeente € 1.600.000 zou betalen aan SDH voor de inbreng van gronden van SDH in het project, zowel voor de grond onder het gemeentelijk deel van het project als voor in de toekomst openbare ruimte rond het project. De grondwaarde werd getaxeerd door Antea. De taxatie is als bijlage bij de overeenkomst gevoegd.

**Figuur 4.2 Toekomstige verdeling grond project de Tirrel**



Bron: realisatieovereenkomst de Tirrel

Binnen het plangebied ligt 65.250 m<sup>2</sup> grond van SDH en 3.100 m<sup>2</sup> grond van de gemeente. Het roze gebied op figuur 4.2 bestaat uit het deel van de grond van SDH die wordt gekocht door de gemeente (45.400 m<sup>2</sup>) plus de 3.100 m<sup>2</sup> die reeds eigendom is van de gemeente. In totaal: 48.500 m<sup>2</sup> grond. De mintgroene en lichtpaarse percelen blijven eigendom van SDH.

Het was de bedoeling om de gebouwdelen op de roze grond te slopen; de grond verder bouwrijp te maken; het nieuwe gebouw te realiseren en de openbare ruimte om het gebouw in te richten. De grond van de footprint van de Tirrel wordt eigendom van de vereniging van eigenaren van de Tirrel (lichtblauw herkenbaar). De gemeente wordt eigenaar van het grootste deel van deze vereniging.

### *Complexe berekening van de overeengekomen grondprijs*

Antea heeft de waarde van grond en opstallen op de 45.400 m<sup>2</sup> grond getaxeerd met de DCF-methode.<sup>11</sup> Op basis van de uitgangspunten voor de opbrengsten, kosten en indices kwam de som van de contante waarden over een looptijd van 30 jaar uit op een bedrag van circa € 2.270.000 voor 48.500 m<sup>2</sup> grond (dus inclusief de 3.100 m<sup>2</sup> van de gemeente, tegen prijspeil 20-12-2017). Op basis van de ingeschatte opbrengsten en kosten van de voorgenomen ontwikkeling op het terrein mocht een koper van de grond maximaal € 2.275.000 voor deze grond betalen, om 2% rendement te kunnen behalen.

De prijs die in de realisatieovereenkomst voor 45.400 m<sup>2</sup> is overeengekomen is lager dan de getaxeerde complexwaarde. Ecorys heeft in de realisatieovereenkomst en haar bijlages geen berekening aangetroffen, die het verschil overbruggt tussen de getaxeerde complexwaarde van € 2.275.000 en de overeengekomen grondprijs van € 1.600.000. Mogelijk zijn de kosten voor bouwrijp maken en woonrijp maken weer uit de berekening gehaald. De prijs kwam uit op € 35-40 per m<sup>2</sup> grond, voor relatief weinig bebouwde grond en relatief veel onbebouwde grond samen.

### *Dekking van grondkosten uit post onvoorzien*

Bij het besluit in 2017 waarbij het bouwkrediet voor de Tirrel ter beschikking werd gesteld, werd uitgegaan van een post onvoorzien van € 3,0 miljoen, waarvan € 1,1 miljoen voor het onderwijsdeel en € 1,9 miljoen voor overig programma. De post onvoorzien werd opgenomen in de begroting van de gemeente Winsum. De post was bedoeld voor prijsstijgingen, grondaankopen en onvoorzien.

Uit de antwoorden van het college van 12 september 2020 op schriftelijke vragen van meerdere fracties blijkt dat deze post inmiddels was uitgeput. Uit de realisatieovereenkomst bleken de grondkosten voor de gemeente € 1,6 miljoen te zijn en dat de gemeente € 0,5 miljoen aan sloopkosten zou betalen. Beide bedragen waren ten laste van de post onvoorzien gebracht. Voor prijsstijgingen bouw en onvoorzien bleef daarmee nog € 0,9 miljoen over. Dit laatste bedrag werd genomen omdat de voorbereidingskosten opliepen, onder meer vanwege de langere doorlooptijd. Daardoor bleef geen budget meer over om de prijsstijgingen bouw op te kunnen vangen. Hierbij werd niet overwogen, dat een deel van deze kosten door SDH terugbetaald zou gaan worden.

Omdat bij het besluit in 2017 was aangegeven dat de post onvoorzien onder meer bedoeld was voor eventuele grondaankopen, mocht de koopprijs voor de grond in mindering gebracht worden op deze post. Vanuit goede governance bezien, is het echter de vraag of de sloopkosten hier ook onder vielen (deel van bouwrijp maken) en of de ambtelijke projectleider en de verantwoordelijk wethouder dan wel het college hierover de raad niet mogen besluiten.

### *De raad had expliciet moeten besluiten over grondprijs*

Raadsleden constateerden een stijging van de grondprijs met € 500.000 tussen 2017 en 2018 en vroegen het college om een verklaring. Gezien de complexiteit van de grondprijsberekening, moet het voor de raad onmogelijk zijn geweest (zelfs bij inzage in de realisatieovereenkomst) om te beoordelen of de grondprijs was verhoogd. Er zat zeker wel ruis op de lijn, want in een collegebesluit van 23 oktober 2018 over de Tirrel werd bijvoorbeeld een bedrag van € 1,4 miljoen vermeld voor de overdracht van de grond door SDH. Bovendien had de € 500.000 wellicht betrekking op de sloopkosten, zoals deze in de realisatieovereenkomst zijn benoemd. Sloopkosten worden bij vastgoedprojecten meestal bij grondkosten gerekend.

---

<sup>11</sup> De Discounted Cash Flow is een waarderingsmethode voor grond en vastgoed, waarbij de vrije toekomstige geldstromen worden verdisconteerd tegen een gemiddelde vermogenskostenvoet (disconteringsvoet).

**Uit brief college aan raad van 26 september 2020, over leermomenten besluitvormingsproces:**

Op 23 oktober 2018 besloot het college tot aankoop van de grond tegen een hogere prijs dan verwacht. Over deze aankoop had het college de gemeenteraad van Winsum moeten consulteren en om een expliciet besluit moeten vragen. Zeker ook, omdat het inmiddels meer dan tien maanden geleden was (14 december 2017) dat deze raad het krediet voor De Tirrel beschikbaar had gesteld. De les die wij hieruit trekken is dat bij grote verschuivingen in het project De Tirrel, ook al bleef het binnen de kaders van het beschikbare krediet, de gemeenteraad van Winsum opnieuw had moet worden gevraagd of ze daarmee instemt.

Het college van de gemeente Het Hogeland heeft uit deze vraag de conclusie getrokken dat het college van de gemeente Winsum voor het aangaan van de realisatieovereenkomst de gemeenteraad van Winsum om een expliciet besluit had moeten vragen over de grondprijs.

#### **4.3.2 Verdeling kosten tussen SDH en gemeente**

In artikel 11 van de realisatieovereenkomst werd afgesproken hoe de voorbereidings- en bouwkosten van het project zouden worden verdeeld tussen SDH en gemeente.

##### *De gemeente functioneert als bank*

De basisafpraak (vanuit de taakverdeling tussen gemeente en SDH, zie begin paragraaf 4.1) was dat de gemeente de regie zou voeren over alle uitwerkingen, over de bouw en over de inrichting van de onbebouwde ruimte en dat SDH achteraf haar deel van de kosten ging terugbetalen aan de gemeente. Het gevolg van deze voorschot-afpraak was dat de gemeente als het ware ging functioneren als een bank van lening. In artikel 11 is overeengekomen dat er geen aanvullende financiële vergoeding nodig was (rente). Bij start bouw is een voorlopige afrekening door de gemeente verstuurd. Deze factuur is inmiddels door SDH betaald. Het is niet bekend of bij de totstandkoming van de overeenkomsten andere financiële arrangementen zijn overwogen.

##### *Nauwkeurige afspraken over de verdeelsleutels*

In de realisatieovereenkomst werden specifieke afspraken gemaakt over de verdeling van de kosten tussen SDH en gemeente. Het gaat om de artikels 6.2.4.3, 6.2.4.3 en 11 en om bijlage 21. In de volgende box zijn de verdeelsleutels voor verschillende kostensoorten uit bijlage 21 overgenomen.

Deze methode is nooit aan de raad uitgelegd en zorgde later voor de nodige onduidelijkheid.

<p><b>1 Projectkosten (direct aan plan gerelateerd)</b></p> <p>a. 100% toe te delen aan één project B.v. Onderzoek businesscase Sporthal; toe te delen aan deelproject sp</p> <p>b. Ten behoeve van meerdere onderdelen van het project. Toe delen op basis van m2/bouwsom: 1/3 De Hoven-2/3 Gemeente. B.v. Programma van Eisen KAW; voor alle onderdelen van het project v B.v. Bestemmingsplan; voor alle onderdelen van het project van belan</p>
<p><b>2 Locatiekosten</b></p> <p>- Niet goed per project/plan onderdeel toe te delen. =&gt; toe te delen op basis van m2/bouwsom: 1/3-2/3 B.v. Verkeersonderzoek: 1/3-2/3</p>
<p><b>3 Proceskosten</b></p> <p>- Niet goed per project/plan onderdeel toe te delen. =&gt; 1/4-3/4 Hoven-Gemeente B.v. Projectplan Weusthuis: 1/4-3/4.</p>
<p><b>4 Communicatiekosten</b></p> <p>- Niet goed per project/plan onderdeel toe te delen. =&gt; 1/3-1/3 Hoven-Gemeente B.v. Communicatieplan en werkzaamheden Brink Communicatie: 1/3-;</p>
<p><b>5 Kosten financieel kader</b></p> <p>- Niet goed per project/plan onderdeel toe te delen. =&gt; 50-50 Hoven-Gemeente B.v. Beheer organisatie en exploitatieplan: 50-50.</p>

De complexiteit van het project heeft tot een aantal verdeelsleutels geleid, die stuk voor stuk als redelijk kunnen worden gezien. Het is niet zo dat er slechts één verdeelsleutel werd afgesproken, bijvoorbeeld de onderlinge verhouding van de toekomstige m2 binnen het nieuwe gebouw. De verdeelsleutels zijn gebaseerd op aandelen. Omdat de aandelen bij de verschillende fases van het project veranderden, veranderde ook de kostenverdeling tussen SDH en gemeente. In een actuele integrale investeringsbegroting had deze ontwikkeling bijgehouden kunnen worden, waarmee er continue inzicht was geweest in het bedrag dat SDH waarschijnlijk zou gaan terugbetalen.

#### 4.3.3 De zondagmiddagdeal over de maatschappelijke ruimte, na overleg met het college

In de realisatieovereenkomst werd overeengekomen dat SDH een bepaalde hoeveelheid ruimte niet op risico zou gaan realiseren, maar zou gaan huren van de gemeente. Door deze afspraak verminderde de leenbehoefte van SDH. Het ging, volgens de realisatieovereenkomst, om 500 m2 bvo aan interdisciplinaire ruimte (kantoorruimte, behandelruimte) en circa 400 m2 ten behoeve van dagopvang van cliënten. Dus in totaal om circa 900 m2 aan 'maatschappelijke ruimte'.

##### **Uit brief college aan raad van 26 september 2020, over leermomenten besluitvormingsproces:**

Bij de ondertekening van de realisatieovereenkomst op 12 november 2018 is met De Hoven overeen gekomen dat de maatschappelijke ruimtes voor rekening van de gemeente worden gebouwd. Ook al staat hier huur tegenover en zou dit budgetneutraal verwerkt kunnen worden, het betekende hoe dan ook een extra initiële investering waar extra krediet voor nodig is. De gemeenteraad van Winsum en niet het college had dit besluit moeten nemen. Dit is een ernstige fout in de procedure. De les die wij hieruit trekken is dat wij in de projectinrichting en in de advisering van het college rondom het project De Tirrel, hadden moeten zorgen voor voldoende tegenspraak en onafhankelijk advies om een tunnelvisie te voorkomen. Daar hoorde een multidisciplinaire project- en processtructuur bij die strakker stuurde op financiële risico's en procesbeheersing en waarin ook de bestuurlijke sensitiviteit geborgd was.

De raad werd toen niet ingelicht over de noodzaak van deze afspraak en over de gevolgen voor de gemeente, namelijk (1) verhoging van de behoefte aan bouwkrediet aan de kant van de gemeente omdat de gemeente meer ruimte op risico moest gaan realiseren; (2) verhoging van het aandeel van de gemeente in de verdeling van de kosten over SDH en gemeente en (3) verlaging van de behoefte aan gemeentelijke garantiestelling aan SDH, om de investering in de Tirrel te kunnen financieren tegen reële voorwaarden.

Bij de behandeling van het voorstel om het bouwkrediet voor de Tirrel te verhogen op 23 september 2020 werd dit een discussiepunt. De burgemeester heeft, in overleg met het college, voorafgaand aan de raadsbijeenkomst van 11 oktober 2020 hierover in het weekend contact gehad met de directeur-bestuurder van SDH. Toen werd duidelijk dat SDH deze maatschappelijke ruimte voor € 2 miljoen alsnog voor eigen rekening wilde gaan realiseren, indien de gemeente de garantie zou verhogen van € 12,5 naar € 14,5 miljoen. De leenmogelijkheden van SDH verruimde hierdoor.

Deze casus laat zien hoe gevoelig de investeringsbegroting (minder bouwkrediet nodig) en de exploitatiebegroting (minder huurinkomsten per jaar) van een bouwproject kunnen zijn voor bepaalde afspraken die handelen over een betrekkelijk klein deel van het project. De deal ging over 900 m2 van de in totaal 15.300 m2 (6%). De zondagmiddagdeal verlaagde de hoogte van het benodigde bouwkrediet met € 2 miljoen (6%), verhoogde de garantiestelling (15%) en verlaagde de toekomstige jaarlijkse huurinkomsten uit het project. Dit laatste heeft weer een neerwaarts effect op de vastgoedwaarde van het gemeentelijke deel van de Tirrel. Tegenover het voordeel voor de investeringsbegroting stonden de nadelen van lagere huuropbrengsten en verhoging van de druk op de gemeentebegroting vanwege de garantiestellingen.

#### 4.4 Conclusies ten aanzien van project-governance en informatieplicht naar de raad

In paragraaf 4.1 is ingegaan op de *governance* van het project de Tirrel. In hoofdlijnen is de organisatie van het project, zoals deze werd overeengekomen in de realisatieovereenkomst, in overeenstemming met de wijze van organiseren zoals deze gebruikelijk is bij soortgelijke projecten met een gemeente en een tweede partij. Met inachtneming van de volgende twee kanttekeningen:

- Bij dit project werd gekozen voor een *BOROK*, dat naast de stuurgroep functioneerde. Het kan zijn dat het BOROK het doordringen van kritische informatie door alle gremia van de project- en gemeentelijke organisatie mogelijk heeft gehinderd. Het BOROK heeft waarschijnlijk bijgedragen aan een verwijdering tussen de gemeente en de SDH enerzijds en de derde partner, de schoolbesturen, anderzijds. In overleg met de schoolbesturen had in de periode dat de realisatieovereenkomst met de schoolbesturen besproken kunnen worden hoe hiermee had moeten worden omgegaan. Er had bijvoorbeeld besloten kunnen worden om het BOROK de stuurgroep te noemen (beslissen was dan beperkt geweest tot dit gremium) en de stuurgroep de regiegroep te noemen (voor afstemming over de voortgang).
- Verder werd de rol van (externe) *procesbegeleiders* zeker gewaardeerd. Deze rol was echter betrekkelijk groot. Bij de uitvoering van de opdracht is bij de personele bezetting aan de zijde van de gemeente de regie niet tijdig overgedragen van procesmanagement (de ambtelijke projectleider, de procesbegeleiders) naar projectmanagement (projectdirecteur, bouwteam, aanbestedingscommissie). Bij de nieuwe methode van projectmatig werken van de gemeente Het Hogeland kan deze overdracht structureel worden ingevoerd.

Paragraaf 4.2 handelde over de *actieve en passieve informatieplicht* van college naar raad. Ten aanzien van de actieve informatieplicht van het college naar de raad toe zijn opmerkingen gemaakt naar aanleiding van de kaderstellende en controlerende taken van de raad.



Als de raad niet bekend is met bepaalde kritische informatie, kan ze daar ook niet naar handelen, bijvoorbeeld vanuit de passieve informatieplicht. Hier kan de kaderstellende en controlerende rol van de raad bij grote projecten door belemmerd worden. Hoe kan voorkomen worden dat dit soort kritische informatie in de toekomst niet tot de raad doordringt?

Op verzoek van de raad wordt in de PC-stukken een paragraaf *projecten* opgenomen. Door deze paragraaf goed te behandelen, kan plaats worden gegeven aan de kaderstellende rol van de raad bij de grotere projecten en tevens aan verantwoording richting de raad inzake voortgang van het project (controlerende taak). De totaalstand van de grote projecten kan daar worden besproken. Naar onze mening kan de betrokkenheid van de raad bij de grote projecten, vanuit haar wettelijke taken, daarmee verder verbeterd worden.

De mogelijke implicaties van deze grote projecten voor de gemeentelijke financiële huishouding en het belang hiervan voor de leefbaarheid in de gemeente zijn ons inziens dermate groot dat deze de instelling van een speciaal raadsoverleg rechtvaardigen. Op dit moment vindt de tussentijdse verantwoording over deze projecten plaats tijdens de plenaire raadsvergaderingen en – vanaf maart – ook via het raadsoverleg, afhankelijk van het beleidsterrein. In een specifiek raadsoverleg over grote projecten kunnen de fasedocumenten worden behandeld. De raad houdt dan, via dit raadsoverleg, een compleet en actueel beeld over voortgang van grote projecten en over financiële consequenties in termen van voorbereidings- en realisatiekredieten.

De raadsleden die voor dit onderzoek werden geïnterviewd (bijlage V) merkten overigens op, dat de raad in de periode tussen 1 januari 2019 (de startdatum van de nieuwe gemeente) en de indiening van schriftelijke vragen door het CDA over de financiën van de Tirrel op 12 juni 2020, uit eigen beweging al schriftelijke vragen had moeten stellen over het oplopen van de bouwpreizen in Nederland en het verwachte effect op het bouwkrediet dat de raad voor de Tirrel ter beschikking had gesteld.

Paragraaf 4.3 richtte zich op drie *specifiek inhoudelijke aspecten* die relevant zijn voor de informatieplicht over het project aan de raad: (1) de grondtransactie in de realisatieovereenkomst; (2) de sleutel voor de verdeling van de kosten over gemeente en SDH en (3) de zondagmiddagdeal met SDH over maatschappelijke ruimte in het project.

Over deze drie specifiek inhoudelijke aspecten zijn contractuele afspraken gemaakt in de realisatieovereenkomst. Voor veel betrokkenen zijn deze afspraken onduidelijk gebleven, onder meer omdat de raad (waarschijnlijk) geen inzage heeft gehad in de realisatieovereenkomst en haar bijlages. Deze inzage werd wel aangekondigd in het raadsmemo over de realisatieovereenkomst. Het kan zijn dat deze inzage door de overgangsperikelen van de gemeente Winsum naar de gemeente Het Hogeland tussen wal en schip in zijn gevallen.

Dit had kunnen worden voorkomen door vooraf te overwegen hoe de raad van Winsum, op de valreep van de startdatum van de nieuwe gemeente, of de raad van de nieuwe gemeente Het Hogeland, inzage hadden kunnen krijgen. In de contingentieparagraaf van de fasedocumenten kunnen dergelijke zaken vooraf overwogen worden.

## 5 Bevindingen en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt de centrale vraagstelling beantwoord:

Hoe is het procesverloop ten aanzien van het project de Tirrel geweest en wat valt daarvan te leren voor wat betreft de beheersing en processturing van (voor de maat van de gemeente Het Hogeland) grote projecten en specifiek de (informatie)positie van de raad daarbij? Op welke momenten is de raad in dit proces niet goed geïnformeerd door het college en aan welke oorzaak is dat toe te schrijven?

Naar aanleiding van een voorstel aan de gemeenteraad om extra krediet voor het project beschikbaar te stellen, heeft de raad op 13 oktober 2020 met algemene stemmen een motie aangenomen (bijlage I) waarin het college wordt verzocht om een extern onderzoek uit te laten voeren naar het procesverloop rond de Tirrel, met in het bijzonder aandacht voor de informatievoorziening vanuit het college aan de raad. Met dit onderzoek geeft het college uitvoering aan deze motie. Besloten is om de opdracht door het externe bureau Ecorys te laten uitvoeren.

Het onderzoek richtte zich op de gehele periode vanaf de initiatiefase in 2013 in de toenmalige gemeente Winsum tot het moment waarop de gemeenteraad van Het Hogeland extra middelen beschikbaar heeft gesteld om de aanbesteding te kunnen gunnen (te weten: 13 oktober 2020).

In de motie wordt ook gevraagd om onderzoek naar de mogelijkheden om van de ervaringen van het grote project de Tirrel te leren voor de organisatie van de grote projecten in het algemeen in de gemeente Het Hogeland. In overleg met de ambtelijke opdrachtgever is besloten om dit deel van de motie uit te werken in een tweede onderzoek, dat parallel met dit onderzoek door Ecorys wordt uitgevoerd. Het college zal, mede naar aanleiding van de conclusies en adviezen van het tweede onderzoek, een notitie opstellen voor de raad over de mogelijkheden om de organisatie van de grote projecten in de gemeente te verbeteren. In dit tweede onderzoek wordt de feitelijke organisatie van het project de Tirrel langs de lat van de methode voor projectmatig werken gelegd, die de gemeente Het Hogeland momenteel invoert.

### 5.1 Wat is te leren ten aanzien van kaders van de raad?

In de motie van de raad van 13 oktober 2020 (bijlage I) die de aanleiding was voor dit onderzoek, wordt expliciet gevraagd om een analyse van de invulling van de kaderstellende taak en de controlerende taak van de raad bij het project de Tirrel. In hoofdstuk 2 is hierop ingegaan.

Met betrekking tot de *kaderstellende taak* van de raad wordt (op grond van het voorafgaande) geconstateerd, dat de raad van Winsum steeds opdrachten heeft gegeven aan het college, met een bijbehorend budget. Het college heeft deze opdrachten – bij haar weten - uitgevoerd binnen het budget. Zo ook voor de uitwerking en vaststelling van het programma van eisen voor het project. Achteraf bezien, had de raad van de gemeente Winsum enkele keren extra geraadpleegd moeten worden, toen het ging over bepaalde nieuwe contractuele verplichtingen en/of om wijzigingen van het programma die invloed hadden op het krediet dat door de raad ter beschikking was gesteld.

Met betrekking tot de *controlerende taak* van de raad wordt geconstateerd, dat Financiën (zowel van de gemeente Winsum als van de gemeente Het Hogeland) niet beschikte over de fase-documenten van het project die nodig waren voor een juiste rapportage in de PC-cyclus. In de

stukken van de PC-cyclus van beide gemeenten werd (vanaf de ondertekening van de realisatieovereenkomst) stelselmatig door het college gewaarschuwd dat de bouwprijzen stegen en dat de bouwprijs van het project daardoor mogelijk onder druk stond. Pas na de aanbesteding is duidelijk geworden in hoeverre het door de raad van Winsum beschikbaar gestelde bouwkrediet moest worden verlaagd dan wel verhoogd door de raad van Het Hogeland.

Het bouwkrediet van de raad van Winsum was gebaseerd op VO-ramingen van de calculator van de architect. Bij het definitief ontwerp (dat beschikbaar was toen de realisatieovereenkomst werd getekend) en het technisch ontwerp kwamen de raming van de architect, de directiebegrotingen en het bestek op een hoger bedrag uit. In paragraaf 4.1 is nagegaan hoe het kwam dat deze hogere ramingen niet zijn doorgedrongen in de gemeentelijke organisatie. Daardoor kwam er geen proces op gang, dat gericht was op het overwegen of verhoging van het bouwkrediet voor de Tirrel.

Als de raad niet bekend is met bepaalde kritische informatie, kan ze daar ook niet naar handelen, bijvoorbeeld vanuit de passieve informatieplicht. Hier kan de kaderstellende en controlerende taak van de raad bij grote projecten door belemmerd worden. Hoe kan in de toekomst voorkomen worden dat dit soort kritische informatie niet tot de raad doordringt?

Op verzoek van de raad wordt in de PC-stukken een paragraaf *projecten* opgenomen. Door deze paragraaf goed te behandelen, kan aan de kaderstellende rol van de raad bij de projecten een plaats worden gegeven. Dit geldt tevens voor de wijze van verantwoording richting de raad inzake voortgang van het project (controlerende taak). Naar onze mening kan de betrokkenheid van de raad bij de grote projecten, vanuit haar wettelijke taken, verder verbeterd worden.

De mogelijke implicaties van deze grote projecten voor de gemeentelijke financiële huishouding en het belang hiervan voor de leefbaarheid in de gemeente zijn ons inziens dermate groot dat deze de instelling van een speciaal raadsoverleg rechtvaardigen. Op dit moment vindt de tussentijdse verantwoording over deze projecten plaats tijdens de plenaire raadsvergaderingen en – vanaf maart – ook via het raadsoverleg, afhankelijk van het beleidsterrein. In een specifiek raadsoverleg over grote projecten kunnen de fasedocumenten worden behandeld. De raad houdt dan, via dit raadsoverleg, een compleet en actueel beeld over voortgang van grote projecten en over financiële consequenties in termen van voorbereidings- en realisatiekredieten.

## 5.2 Wat is te leren uit het historisch procesverloop?

Figuur 3.1 geeft een overzicht van het historisch procesverloop van de Tirrel, vanaf het prille ontstaan in 2013 tot aan de start van de bouw aan het eind van 2020.

In paragraaf 3.1 passeerden de *mijlpalen* in het procesverloop de revue. De totale doorlooptijd van het project de Tirrel was min of meer gelijk aan die van de meeste grote projecten. Achteraf gezien, kan geconstateerd worden dat er een tempoversnelling en intensivering van het project heeft plaatsgevonden in 2017 en 2018, naar aanleiding van het voornemen van het college van Winsum om in de laatste jaren de grote projecten zo ver mogelijk te brengen. Het hoge tempo werd doorgezet in het eerste jaar van de nieuwe gemeente Het Hogeland, waarbij moest worden omgegaan dat de nieuwe gemeentelijke organisatie nog haar weg aan het vinden was.

Tijdens de verschillende fases van het ontwerpproces in 2018, 2019 en 2020 (definitief ontwerp, technisch ontwerp / bestek) liepen de ramingen van de bouwkosten op, maar dit drong niet expliciet ver genoeg door in de gemeentelijke organisatie. Dit verklaart dat na de opening van de digitale enveloppen van de aanbesteding geconstateerd moest worden, dat de inschrijving van de

aannemer waaraan gegund zou worden, zo hoog was dat het bouwkrediet dat de raad ter beschikking had gesteld ruimschoots onvoldoende was voor het gemeentelijke deel van het project.

In een contingentieparagraaf in de fasedocumenten voor de grote projecten kunnen bepaalde gebeurtenissen worden voorzien die naar grote waarschijnlijkheid zullen gaan optreden en een grote impact kunnen hebben op het project, zoals: een gemeentelijke herindeling. Door de consequenties van dergelijke gebeurtenissen voordien te overwegen kunnen mitigerende maatregelen worden genomen.

In paragraaf 3.2 (over het [geld](#)) werd onderzocht tot hoe ver de kritische informatie over de verhoging van de bouwkostenramingen in de DO-fase en TO/bestek-fase is doorgedrongen in de gemeentelijke organisatie. Kortweg komt deze historische analyse er op neer, dat deze informatie is blijven hangen bij de verantwoordelijke wethouder en de ambtelijke projectleider en niet expliciet bekend is geworden bij de raad, bij het college en bij de afdeling Financiën.

Na de opening van de enveloppen van de aanbesteding bleek dat de gemeente in de fase van de aanloop naar de aanbesteding niet beschikte over een integrale doorrekening van de baten en kosten voor de Tirrel, met name voor de investeringen om het project te realiseren (investeringsbegroting) en voor de toekomstige exploitatie per jaar. Toen de raad moest besluiten over een onverwacht grote verhoging van het bouwkrediet, werd het pas echt duidelijk dat elementair inzicht in de actuele baten en kosten van het project ontbrak.

Hieruit kan de les worden getrokken, dat alle grote projecten van de gemeente Het Hogeland moeten beschikken over een actuele en complete investeringsbegroting en exploitatiebegroting. Deze begrotingen moeten worden geactualiseerd bij elke fase die wordt afgesloten en bij het fasedocument worden gevoegd.

### 5.3 Wat is te leren t.a.v. de governance en de informatieplicht naar de raad?

In paragraaf 4.1 is ingegaan op de [governance](#) van het project de Tirrel. In hoofdlijnen is de organisatie van het project, zoals deze werd overeengekomen in de realisatieovereenkomst, in overeenstemming met de wijze van organiseren zoals deze gebruikelijk is bij soortgelijke projecten met een gemeente en een tweede partij.

- Bij dit project werd gekozen voor een [BOROK](#), dat naast de stuurgroep functioneerde. Het kan zijn dat het BOROK het doordringen van kritische informatie door alle gremia van de project- en gemeentelijke organisatie mogelijk heeft gehinderd. Het BOROK heeft waarschijnlijk bijgedragen aan een verwijdering tussen de gemeente en de SDH enerzijds en de derde partner, de schoolbesturen, anderzijds. In overleg met de schoolbesturen had in de periode dat de realisatieovereenkomst met de schoolbesturen besproken kunnen worden hoe hiermee had moeten worden omgegaan. Er had bijvoorbeeld besloten kunnen worden om het BOROK de stuurgroep te noemen (beslissen was dan beperkt geweest tot dit gremium) en de stuurgroep de regiegroep te noemen (voor afstemming over de voortgang).
- Verder werd de rol van (externe) [procesbegeleiders](#) zeker gewaardeerd. Deze rol was echter betrekkelijk groot. Bij de uitvoering van de opdracht is bij de personele bezetting aan de zijde van de gemeente de regie niet tijdig overgedragen van procesmanagement (de ambtelijke projectleider, de procesbegeleiders) naar projectmanagement (projectdirecteur, bouwteam, aanbestedingscommissie). Bij de nieuwe methode van projectmatig werken van de gemeente Het Hogeland kan deze overdracht structureel worden ingevoerd.

Paragraaf 4.2 handelde over de *actieve en passieve informatieplicht* van college naar raad. Ten aanzien van de actieve informatieplicht van het college naar de raad toe zijn opmerkingen gemaakt naar aanleiding van de kaderstellende en controlerende taken van de raad.

De raadsleden die voor dit onderzoek werden geïnterviewd (bijlage V) voegden daaraan toe, dat de raad in de periode tussen 1 januari 2019 (de startdatum van de nieuwe gemeente) en de indiening van schriftelijke vragen door het CDA over de financiën van de Tirrel op 12 juni 2020, uit eigen beweging al schriftelijke vragen had moeten stellen over het oplopen van de bouwpreizen in Nederland en het verwachte effect op het bouwkrediet dat de raad voor de Tirrel ter beschikking had gesteld.

Paragraaf 4.3 richtte zich op drie *specifiek inhoudelijke aspecten* die relevant zijn voor de informatieplicht over het project aan de raad: (1) de grondtransactie in de realisatieovereenkomst; (2) de sleutel voor de verdeling van de kosten over gemeente en SDH en (3) de zondagmiddagdeal met SDH over maatschappelijke ruimte in het project. Over deze drie specifiek inhoudelijke aspecten zijn contractuele afspraken gemaakt in de realisatieovereenkomst.

Voor veel betrokkenen zijn deze afspraken onduidelijk gebleven, onder meer omdat de raad (waarschijnlijk) geen inzage heeft gehad in de realisatieovereenkomst en de bijlagen. Dit had kunnen worden vermeden door vooraf te overwegen hoe de raad van Winsum, op de valreep van de startdatum van de nieuwe gemeente, of de raad van de nieuwe gemeente Het Hogeland, inzage hadden kunnen krijgen. In de contingentieparagraaf van fase-documenten kunnen dergelijke zaken vooraf overwogen worden.

# Bijlage I: motie raad 13 oktober 2020



## Motie: Onderzoek de Tirrel en de te trekken lessen

De gemeenteraad van Het Hogeland, in vergadering bijeen op dinsdag 13 oktober 2020 ter behandeling van het raadsvoorstel financiering de Tirrel (agendapunt 3):

### Overwegende dat:

- Voor de realisatie van de Tirrel door het college, op grond van de aanbesteding en na een extern onderzoek, een extra krediet is gevraagd tot een bedrag van ruim 8 miljoen euro;
- Dat de raad te allen tijde goed, volledig en tijdig geïnformeerd dient te worden om zijn kaderstellende en controlerende rol goed uit te kunnen voeren;
- Er behoefte is om meer inzicht te krijgen in het proces rond de Tirrel;
- Om daaruit lering te trekken voor huidige en toekomstige majeure projecten;
- Het leereffect in algemene zin dient te gelden en meer in het bijzonder voor wat betreft de rol en positie van de raad en de daarbij behorende informatievoorziening vanuit het college richting de raad.

### Verzoekt het college:

- Op korte termijn in samenspraak met het presidium een extern onderzoek uit te laten voeren met betrekking tot het proces en de besluitvorming rond de Tirrel;
- Ervoor te zorgdragen dat het onderzoek binnen afzienbare tijd is afgerond;
- Zo snel als mogelijk te komen met de eerder, tijdens de raadsvergadering van 23 september jongstleden, toegezegde notitie over de sturing op grote projecten (*toezegging 33.2 van de lijst van toezeggingen*);
- Waarbij wordt ingegaan op de informatievoorziening aan raad;
- Waarbij tevens wordt ingegaan op processturing en projectmanagement met betrekking tot grote projecten en in het bijzonder op welke wijze en op welke momenten de raad – beter – invulling kan geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol;
- De uitkomsten van het externe onderzoek te betrekken bij deze notitie.

En gaat over tot de orde van de dag.

Uithuizen, 13 oktober

Kor Berghuis, namens de fractie van CDA



## Bijlage II: historisch feitenrelaas

Het onderstaande feitenrelaas geeft een opsomming en compacte omschrijving van alle feiten die relevant zijn voor de besluitvorming van de raad en van anderen (voor zover relevant voor de raad) over het project de Tirrel. De feiten die met **zwarte** letters zijn aangeduid, hebben betrekking op bijeenkomsten van de gemeenteraad of stukken ten behoeve van de gemeenteraad. De feiten die met **blauwe** letters zijn aangeduid handelen over overige data en feiten die relevant zijn in relatie tot de besluitvorming over de Tirrel door de raad. Verschil is gemaakt tussen de feiten met betrekking tot de raad van de gemeente Winsum (van 1-1-2013 tot 1-1-2019) en de feiten met betrekking tot de raad van de gemeente Het Hogeland (van 1-1-2019 t/m 31-12-2020).

### II.1 Gemeente Winsum

2013, 23 februari	Collegeopdracht actualiseren Integraal huisvestingsplan (IHP) onderwijs en voor verkenning geïntegreerde kindvoorziening / brede school in Winsum en Baflo-Rasquert
2013, 21 oktober	<a href="#">Kaderstellende notitie van VCPO Noord-Groningen, Lauwers &amp; Eems en Gereformeerde Schoolvereniging Westernieland</a> <i>Gezamenlijke visie voor het primair onderwijs in de gemeente Winsum, toegespitst op Winsum en Baflo-Rasquert</i>
2013, 31 oktober	Raadsinformatie over voortgang proces met de scholen
2014, 11 maart	Vaststelling IHP en collegeopdracht voor haalbaarheidsverkenning, inclusief opstelling van een programma van eisen
2014, 19 maart	<a href="#">Verkiezingen gemeenteraad Winsum</a>
2014, 29 oktober	<a href="#">Stedenbouwkundig kader brede school Winsum (Territoria)</a>
2014, 31 oktober	<a href="#">Samen naar school in Winsum</a> <i>Verslag tweede deel verkenningfase brede school Winsum</i>
2015, 31 maart	Vaststelling haalbaarheidsverkenning brede school Winsum <i>Opdracht nadere verkenning samenwerking gemeente, SDH en scholen d.w.z.: opstellen ontwikkelingsplan integraal kindcentrum Winsum</i>
2015 H2 / 2016 Q1	<a href="#">Uitvoering van de nadere verkenning van de samenwerking onder leiding van het bureau KAW in het kerkje in Klein Wetzinge</a>
2016, 23 februari	<a href="#">Coalitiebreuk, daaropvolgend: wijziging coalitie</a>
2016, 5 april	Financiering van aantal grote projecten, w.o. brede school Winsum <i>Besluit om projectfinanciering in de toekomst mogelijk te maken</i>

2016, 19 april	Vaststelling ontwikkelingsplan integraal kindcentrum Winsum, met quick scan van haalbaarheid en risico's <i>Opdracht: nadere verkenning gezamenlijke huisvesting Twaalf Hoven</i>
2016, 16 juni	Vaststelling stuurgroep haalbaarheidsonderzoek 0-110 KAW
2016, 30 juni	Haalbaarheidsonderzoek 0-110 KAW <i>Presentatie in een informerende raadsvergadering in Twaalf Hoven</i>
2016, 14 juli	Besluit om kindcentrum Winsum te gaan realiseren (Kadernota 2016)
2016, 28 november	Uitkomst prijsvraag naamgeving project <i>De Tirrel wat staat voor 'slim levende', oftewel erg levendig. Een levendige plek in de wijk waar iedereen altijd terecht kan. Kinderen houden ouderen actief, ouderen houden kinderen betrokken</i>
2016, 19 december	Vaststelling stuurgroep van programma van eisen KAW
2017, 10 januari	Ontwikkelingsplan de Tirrel <i>Met de vaststelling heeft de stuurgroep het "go-besluit" geformaliseerd en het programma van eisen als richtsnoer vastgesteld.</i>
2017, 17 januari	Presentatie raad van programma van eisen voor de Tirrel
2017, 17 februari	Opiniërende bespreking voorstel garantieverlening SDH voor de Tirrel <i>Raad spreekt zich voorwaardelijk positief uit over garantstelling voor door SDH aan te trekken financiering ten behoeve van vervanging van verpleeghuis De Twaalf Hoven in een deel van de Tirrel; college kan verder gaan met voorbereiding mogelijke gemeentegarantie onder voorwaarde van een externe beoordeling van het risicoprofiel</i>
2017, 16 maart	Presentatie van de Tirrel op een ontmoetingsmarkt in Twaalf Hoven
2017, 18 mei	Oplegnotitie van KAW bij programma van eisen Tirrel <i>Verdieping van ligging van gebouwdelen ten opzichte van elkaar en van het begrip duurzaam gebouw (onlosmakelijk verbonden aan PvE)</i>
2017, 22 juni	SWECO, rapport over binnensportaccomodaties dorp Winsum
2017, 14 juli	Bouwkrediet ter beschikking gesteld voor Tirrel (Kadernota 2017) <i>Opdracht om ontwerp gebouw en omgeving uit te werken</i>
2017, 28 augustus	Brief college aan SDH over voorwaarden gemeentelijke garantstelling <i>Als bijlage 18 gevoegd bij de realisatieovereenkomst</i>
2017, 9 november	Vaststelling voorlopig ontwerp door stuurgroep de Tirrel
2017, 14 november	Voorlopig ontwerp de Tirrel <i>Presentatie in een informerende raadsvergadering, met overige belangstellenden; kostenraming bekendgemaakt voor raad</i>

2017, 12+14 december	<p>Impuls voor een Toekomstbestendig Winsum</p> <p>Bouwkrediet € 22 miljoen voor realisatie van de Tirrel</p> <p>Aanneemsom voor het gemeentelijk bouwdeel: € 16,92 mln.</p> <p><i>Therapiebad bij amendement geschrapt uit de Tirrel; amendement voor het schrappen sporthal werd verworpen</i></p> <p><i>Bij de raadsstukken van 23 oktober 2020 werd een notitie gevoegd over de financiering van de Tirrel, zoals deze toen werd voorzien</i></p>
2018, 23 januari	<p><a href="#">Gezamenlijke collegevergadering BMW E</a></p> <p><i>Bespreking van de consequentie van Impuls voor een Toekomstig Winsum voor de financiën van de nieuwe gemeente Het Hogeland</i></p> <p><i>Afgesproken werd dat de colleges in gesprek gingen over alle grote plannen en grote investeringen in de vier gemeenten</i></p>
2018, 24 april	<p>Vaststelling bestemmingsplan de Tirrel</p> <p><i>Per amendement werd bevestigd dat het therapie is geschrapt</i></p>
2018, 11 juli	<p><a href="#">Wet samenvoeging gemeenten BMW E-gemeenten</a></p> <p><i>Ondertekening door de Koning</i></p>
2018, 13 september	<p><a href="#">Vaststelling definitief ontwerp door stuurgroep de Tirrel</a></p>
2018, 19 september	<p>Definitief ontwerp de Tirrel</p> <p><i>Presentatie in een informatieve raadsbijeenkomst</i></p>
2018, 24 september	<p><a href="#">Brief provincie Groningen over financieel toezicht Wet AHRi</a></p> <p><i>Goedkeuring jaarverslag en jaarrekening 2018 gemeente Winsum</i></p> <p><i>Partnergemeenten hadden hiertegen geen bezwaar</i></p> <p><i>Daarom geen strijd met financieel belang gemeente Het Hogeland</i></p>
2018, 24 september	<p>Raadsinfo nr. 15 – Stand van zaken projecten Winsum</p> <p><i>Prijsvorming project staat onder druk. Duidelijkheid ontstaat nadat de aanbesteding van de bouw bij de aannemer heeft plaatsgevonden</i></p>
2018, oktober	<p><a href="#">Vaststelling door BOROK van eindversie realisatieovereenkomst</a></p>
2018, oktober	<p><a href="#">Besluiten van stuurgroep (middels schriftelijke ronde) om op basis van het definitief ontwerp en een aangepast programma van eisen het technisch ontwerp en het bestek uit te gaan werken en de aanbesteding voor te gaan bereiden</a></p>
2018, 23 oktober	<p><a href="#">Besluit college tot ondertekening realisatieovereenkomst</a></p> <p><i>Het collegevoorstel vermeldt dat de gemeente € 1,4 miljoen betaald aan SDH voor de overdracht van de grond aan de gemeente voor de realisering van het gemeentelijk deel van het pand en de openbare ruimte. SDH draagt € 0,8 miljoen bij aan de openbare ruimte</i></p>

2018, 6 november	Memo aan de raad over realisatieovereenkomst de Tirrel <i>In het memo worden de beide bovenstaande bedragen niet vermeld</i>
2018, 12 november	Ondertekening realisatieovereenkomst <i>Met uitwerking van financiële, juridische en organisatorische samenwerkingskaders voor het project, waaronder vaststelling voorlopig bedrag garantstelling SDH</i>
2018, 21 november	Verkiezingen gemeenteraad Het Hogeland
2018, 28 november	Raadsklankbordgroep herindeling <i>Bijlage 2 bij de 'Staat van Het Hogeland' biedt een overzicht over de grote projecten van de vier gemeenten</i>

## II.2 Gemeente Het Hogeland

2019, 7 + 14 februari	Interne aanvraag van een bijdrage van € 9,8 miljoen ten behoeve van de Tirrel n.a.v. het Nationaal Programma Groningen
2019, 14 maart	Raadsbezoek aan projectlocatie op terrein De Twaalf Hoven <i>In raadszitting: bomenkap op projectlocatie de Tirrel</i>
2019, 23 april	Projectplan voor de Tirrel (intern ambtelijk document) <i>In het kader van inventarisatie stand van zaken grote projecten</i>
2019, maart	Verlening omgevingsvergunning voor bouw de Tirrel
2019, 10 juli	Jaarstukken 2018 gemeente Winsum <i>Alle meerkosten werden naar het bouwkrediet overgeheveld.</i>
2019, 16 oktober	Begroting 2020 <i>Mocht onverhoopt de laagste inschrijving toch fors hoger worden dan voorzien, zal onderzocht worden hoe hier mee om te gaan</i>
2020, datum n.b.	Vaststelling door stuurgroep van aanbestedingsstukken <i>Waaronder technisch ontwerp en bestek</i>
2020, 14 februari	Publicatie aanbestedingsstukken bouw Tirrel op Tendermed <a href="https://www.tendermed.nl/tendermed-tap/aankondigingen/187646">https://www.tendermed.nl/tendermed-tap/aankondigingen/187646</a>
2020, 7 april	Start inschrijvingstermijn aanbesteding bouw de Tirrel
2020, 3 juni	Verhoging garantstelling gemeente voor de Tirrel <i>Memo: het college waarschuwt dat de laagste inschrijving boven de in december 2017 beschikbaar gestelde bouwkrediet uit kan komen</i>
2020, 17 juni	Beantwoording college van schriftelijke vragen CDA over de Tirrel
2020, 1 juli	Jaarrekening 2019 <i>Mocht onverhoopt de laagste inschrijving toch fors hoger zijn dan voorzien dan zal onderzocht worden hoe hier mee om te gaan</i>

2020, 21 juli	Opening enveloppen inschrijvingen aanbesteding
2020, 28 juli	Gunningsadvies van aanbestedingsteam
2020, 2 september	Bezuinigingen op de bijzondere bijstand, het participatiefonds en de compensatieregeling eigen risico voor mensen met een laag inkomen
2020, 23 september	Bespreking verhoging krediet voor de Tirrel <i>Besluit taakstellende bezuiniging bouw met € 600.000</i>
2020, 13 oktober	Verhoging bouwkrediet voor de Tirrel <i>Verhoging garantstelling aan SDH</i>
2020, 30 november	Start bouw de Tirrel

## Bijlage III: besteding kredietstelling

In deze bijlage is nagegaan hoe de kredietstelling door de gemeenteraden van de gemeente Winsum en Het Hogeland zich door de tijd heen heeft ontwikkeld. Aan het eind van de bijlage wordt samengevat op welk totaal aan bouwkrediet en aan voorbereidingskrediet men uitkwam en welk deel van de voorbereidingskosten voor rekening van de gemeente is gekomen.

### III.1 Door raad van gemeente Winsum beschikbaar gesteld krediet:

Krediet	Datum	Bestedingsdoel en nadere toelichting
€ 10.000	26-02-2013 + 10-12-2013	actualisatie Integraal Huisvestingsplan en onderzoek onderzoek brede scholen in Winsum en Baflo-Rasquert <i>begrotingen 2013-2016: € 45.400; 20-25% brede school Winsum</i>
+ € 65.000	11-03-2014	vaststelling actualisatie IHP + haalbaarheidsverkenning brede scholen; opdracht voor draagvlak + medegebruik + programma van eisen brede school in Winsum - € 130.000 van reserve <i>onderwijshuisvesting t.b.v. brede school Winsum (jaarstukken 2014)</i>
+ € 75.000	31-03-2015	verdere uitwerking haalbaarheid brede school Winsum, d.w.z. opstellen ontwikkelingsplan Integraal Kindcentrum Winsum <i>verhoging krediet Tirrel tot € 75.000 (jaarstukken 2015)</i>
+ € 55.000	19-04-2016	verkenning integraal centrum voor zorg en onderwijs (n.a.v. vaststellen visie op ontwikkelingsplan IKC Winsum)
= € 205.000	14-07-2016	voorbereiding realisatie brede school Winsum <i>verhoging krediet Tirrel tot € 205.000 (zie: jaarstukken 2016)</i>
(€ 2.500.000)	14-07-2016	naast de beschikbare middelen uit gemeentelijke reserve voor onderwijshuisvesting werd € 2,5 miljoen opgenomen in het investeringsprogramma 2019, met name ten behoeve van de sportzalen (Kadernota 2016) - <i>de raad heeft de € 2,5 miljoen <u>niet</u> als krediet ter beschikking gesteld</i>
€ 1.750.000	13-07-2017	voorbereidingskrediet realisatie Tirrel, per amendement op raadsbesluit Kadernota 2017 t.b.v. ontwerp en aanbesteding (n.a.v. vaststellen van bestemmingsplan Tirrel) - € 1.750.000 <i>krediet voor bedrijfsgebouwen in Tirrel; mogelijk daarnaast € 205.000 voor onderwijs in Tirrel (jaarstukken 2018 p. 149+151)</i>
€ 22.020.000	12-12-2017 + 14-12-2017	<b>bouwkrediet</b> Tirrel (€ 23,4 mln min € 1,4 mln therapiebad); <i>therapiebad bij amendement geschrapt; verwervings- en inrichtings- kosten in post 'onvoorzien'; verrekening BTW geraamd; jaarstukken 2018: overige kosten zijn verantwoord op bouwkrediet en alle meerkosten zijn overgeheveld naar het bouwkrediet</i>



### III.2 Door raad van gemeente Het Hogeland beschikbaar gesteld krediet:

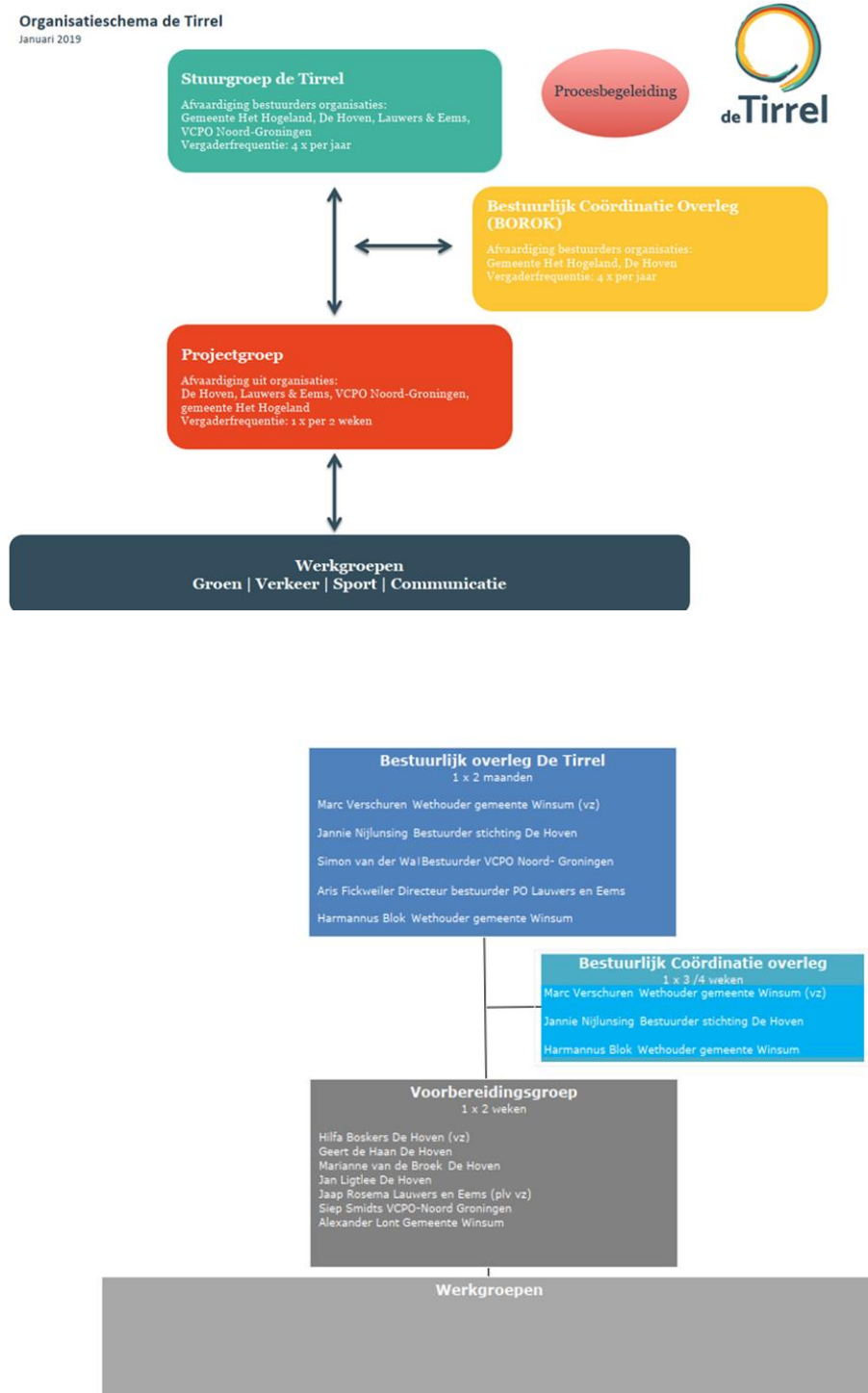
Krediet	Datum	Bestedingsdoel en nadere toelichting
€ 8.160.000	13-10-2020	verhoging <b>bouwkrediet</b> Tirrel

### III.3 Samenvatting kredietstelling

<b>Totaal bouwkrediet gemeentelijke deel:</b>	<b>€ 30.180.000</b>	
<b>Totaal voorbereidingskrediet gemeentelijke deel:</b>	<b>€ 1.750.000</b>	
<b>Werkelijke voorbereidingskosten (t/m december 2020):</b>	<b>€ 3.100.000</b>	<b>(100%)</b>
waarvan voor rekening SDH (t/m december 2020):	€ 1.435.000	(46%)
waarvan voor rekening gemeente (t/m december 2020):	€ 1.665.000	(54%)

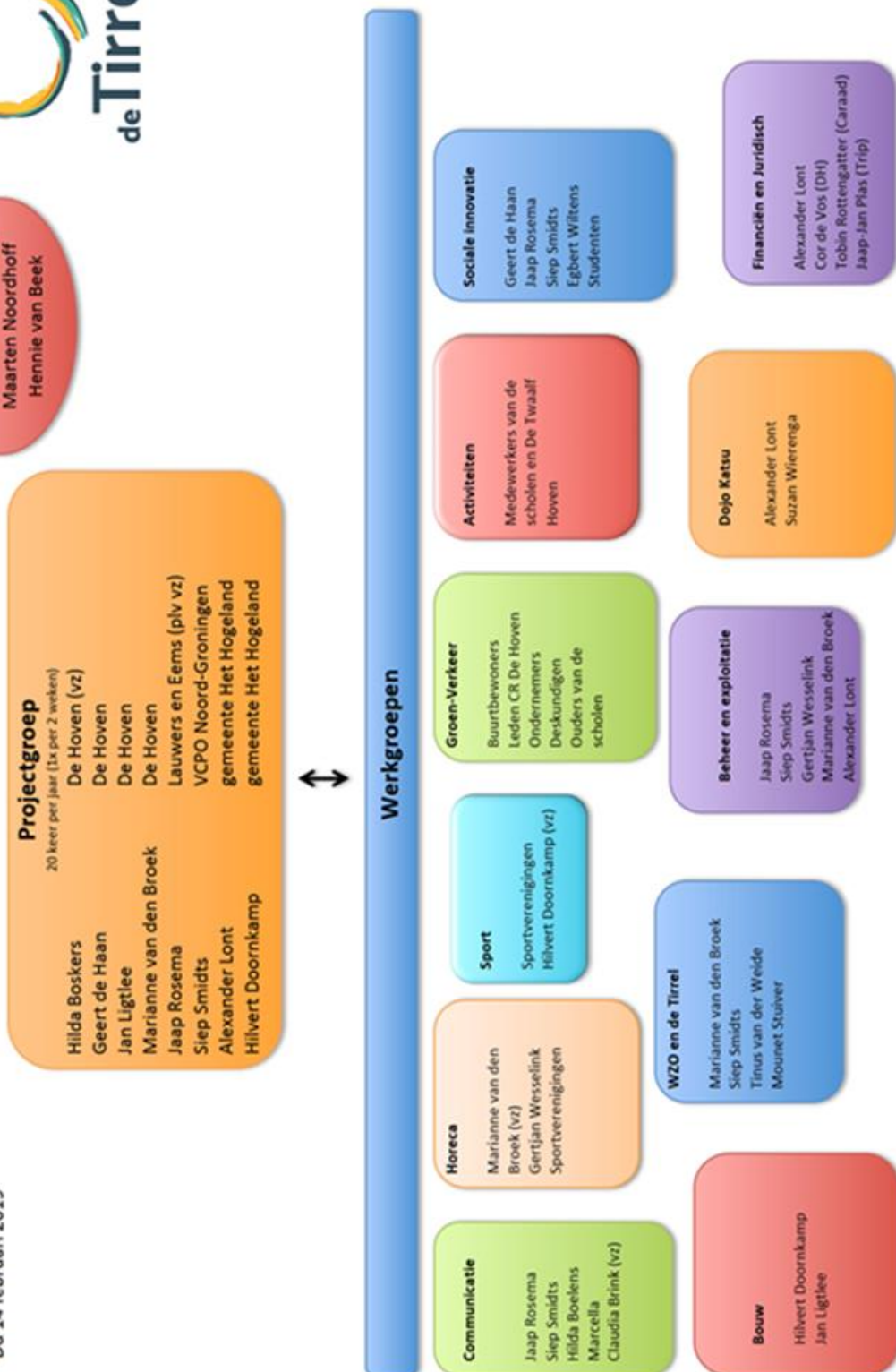
## Bijlage IV: projectorganisatie Tirrel

De eerste twee figuren geven de projectorganisatie aan, zoals deze in de realisatieovereenkomst werd geregeld. De derde figuur benoemt de werkgroepen van het project, met de mensen die er meestal aan meedelen. Deze figuur werd niet bij de realisatieovereenkomst gevoegd. De feitelijke aanwezigheid van mensen tijdens de bijeenkomsten kon verschillen. Regelmatig waren personen te gast, vooral in de projectgroep en de werkgroepen, als dit logisch was vanuit de agenda.



## Organisatieschema de Tirrel (2)

Dd 14 februari 2019



## Bijlage V: verantwoording onderzoek

In deze bijlage worden de wijze van onderzoek en de gebruikte bronnen verantwoord.

### III.1 Uitvoering van het onderzoekstraject

In het volgende schema zijn de werkzaamheden beschreven, per onderzoekstap.



### III.2 Begeleidingscommissie en klankbordgroep

Ecorys werd bij de uitvoering van de opdracht bijgestaan door een stuurgroep. Burgemeester Henk Jan Bolding was voorzitter van de stuurgroep, als voorzitter van de raad. In de stuurgroep hadden verder zitting de griffier Pieter Norder, de ambtelijk opdrachtgever Arjan Dijkstra, directeur Jojo Bottema, concern controller Richard Wiltjer en strategisch adviseur Andrew Piso. Namens Ecorys namen Laurens Warnink en Wilbert Kroesen deel aan de stuurgroep-bijeenkomsten.

In overleg met de griffie werd, voor deze opdracht waarmee een motie van de gemeenteraad tot uitvoering werd gebracht, een klankbordgroep ingesteld. Deze klankbordgroep was gelijk aan het presidium. De klankbordgroep kwam twee maal bijeen: een keer bij de start van de uitvoering van de opdracht en een tweede keer om het bijna-gereed rapport te bespreken.

### III.3 Interviews

Er is zowel met interne personen (werkzaam bij de gemeente Het Hogeland) als met externe personen (in het verleden werkzaam bij de gemeente Winsum of elders werkzaam en als directe stakeholder betrokken bij het project) gesproken. In overleg met de voormalige ambtelijke

projectleider, de ambtelijke opdrachtgever en de stuurgroep is de lijst met te interviewen personen opgesteld. Het presidium heeft aangegeven welk raadslid geïnterviewd kon worden.

Vervolgens is vastgesteld wie het beste individueel kon worden geïnterviewd en met welke personen dat gezamenlijk kon. Bij deze keuze werd er naar gestreefd om de spanning die een extern onderzoek oproept bij vooral interne personen te verminderen. Een nadeel van een groepsgesprek kan zijn dat het leidt tot sociaal wenselijke antwoorden. Mocht dit laatste aspect spelen, werd daarop doorgevraagd.

#### Interne interviews:

	<b>Individueel of groepsgewijs</b>	<b>Functie bij gemeente Het Hogeland</b>
Henk Jan Bolding	Individueel	Burgemeester
Kristel Rutgers	Individueel	Wethouder de Tirrel en Onderwijs
Eltjo Dijkhuis	Individueel	Wethouder financiën
Jojo Bottema	Samen	Directeur (vh. gemeentesecretaris De Marne)
Paul van Vilsteren		Gemeentesecretaris
Andrew Piso		Strategisch adviseur / proces-adviseur
Richard Wiltjer		Concerncontroller (vh. gemeentesecretaris Bedum)
Arjan Dijkstra		Teamcoach ruimtelijk domein
Jerry Koomans van den Dries	Samen	Teamcoach infra
Hetty Vlessert		Teamcoach vergunningverlening, toezicht en handhaving
Janet Appelhof		Team samenleving (vh. beleidsadviseur onderwijs)
Harrie Schaaphok	Individueel	Business controller
Alexander Lont	Individueel	Projectmanager
Gerke Kersaan	Individueel	Raadslid GemeenteBelangen (vh. fractievoorzitter GB Winsum)
Anne Marie Smits	Individueel	Fractievoorzitter Groen Links
Stefan van Keijzerswaard	Individueel	Fractievoorzitter VVD
Bernd de Jong	Individueel	Fractievoorzitter ChristenUnie

#### Externe interviews:

	<b>Individueel of groepsgewijs</b>	<b>Betrokkenheid</b>
Rinus Michels	Individueel	Oud-burgemeester Winsum
Harmannus Blok	Individueel	Oud project-wethouder Winsum en Het Hogeland
Marc Verschuren	Individueel	Oud-wethouder Winsum (nu wethouder Stadskanaal)
Frank Wiertz	Individueel	Interim-gemeentesecretaris Winsum
Jannie Nijlunsing	Samen	Bestuurder Stichting de Hoven
Hilda Boskers		Projectleider Stichting de Hoven
Jaap Rosema	Samen	Directeur OBS de Tiggeldobbe
Siep Smidts		Directeur christelijke basisschool de Piramiden
Aris Fickweiler	Samen	Directeur-bestuurder Lauwers & Eems scholen
Simon van der Wal		Directeur-bestuurder VCPO Noord-Groningen.
Henry Netjes	Individueel	Inkoopadviseur gemeente (aanbesteding de Tirrel)
Claudia Brink	Individueel	Communicatieadviseur de Tirrel
Hennie van Beek	Samen	Procesondersteuner de Tirrel
Maarten Noordhoff		Procesondersteuner de Tirrel
Hilvert Doornkamp	Individueel	Bouwheer de Tirrel
Jan Legters	Individueel	Projectleider de Tirrel

Alle benaderde personen waren bereid om te worden geïnterviewd.

De notaris die betrokken is geweest bij de totstandkoming van de realisatieovereenkomst over de Tirrel tussen de gemeente en Stichting de Hoven, deed een beroep op het verschoningsrecht. Het verschoningsrecht is van wezenlijk belang voor de juridische hulpfunctie van de notaris en daarmee voor de rechtsstaat. Door het verschoningsrecht kunnen cliënten vrijelijk met de notaris spreken, zonder vrees voor openbaarmaking.

De interviews waren videogesprekken. Van deze gesprekken zijn geen beeld- en geluidsopnames gemaakt. Van elk interview werd door Ecorys een concept-verslag opgesteld. Elke respondent is in de gelegenheid gesteld om in het verslag wijzigingen aan te brengen en aanvullingen toe te voegen. Aan het begin van elk interview werd toegelicht dat de informatie en opvattingen alleen in anonieme vorm zouden worden verwerkt in het rapport: nergens in het rapport is kenbaar gemaakt wie wat heeft gezegd.

Met deze aanpak werd gestreefd naar een zo open mogelijk gesprek, waarin vrijelijk kon worden gesproken over de ervaringen met het project en met de gemeentelijke organisatie. Dit met het oog op de doelstelling van het onderzoek, namelijk: wat is uit het project de Tirrel te leren met betrekking tot het verbeteren van de organisatie van de grote projecten in de gemeente Het Hogeland?



## Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.



Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
Nederland

Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam  
Nederland

T 010 453 88 00  
F 010 453 07 68  
E [netherlands@ecorys.com](mailto:netherlands@ecorys.com)  
K.v.K. nr. 24316726

W [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)

***Sound analysis, inspiring ideas***