

Realisatie Centrale Onderwijshuisvesting Buytewech-Oost

Schoolvoorbeeld of een wijze les?

**Rapport
Rekenkamer Nieuwkoop**



INHOUD

| | | |
|-------------|---|----|
| HOOFDSTUK 1 | INLEIDING | 3 |
| HOOFDSTUK 2 | BEKNOPT OVERZICHT REALISATIE SCHOOL BUYTEWECH-OOST | 7 |
| | 2.1 Initiatief | 7 |
| | 2.2 Onderzoek | 7 |
| | 2.3 Besluitvorming | 8 |
| | 2.4 Organisatie | 8 |
| | 2.5 Uitvoering | 9 |
| | 2.6 Resultaat | 10 |
| | 2.7 Evaluatie | 10 |
| HOOFDSTUK 3 | DE FINANCIËLE KADERSTELLING – WAT WAS ER BEGROOT? | 11 |
| | 3.1 Kosten en bekostiging van de onderwijshuisvesting | 11 |
| | 3.2 Bevindingen | 13 |
| HOOFDSTUK 4 | RECONSTRUCTIE ONTWIKKELINGEN – WAT IS ER BESTEED? | 14 |
| | 4.1 Realisatie onderwijshuisvesting Buytewech-Oost | 14 |
| | 4.2 Realisatie grondexploitatie Achterweg | 16 |
| | 4.3 Realisatie grondexploitatie Elleboogvaart | 18 |
| | 4.4 Bevindingen | 19 |
| HOOFDSTUK 5 | DE HUIDIGE STAND VAN ZAKEN | 21 |
| | 5.1 Consequenties voor de gemeentelijke financiën | 21 |
| | 5.2 Hoe kijkt de gemeente er zelf tegenaan? | 21 |
| HOOFDSTUK 6 | CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN | 22 |
| | 6.1 Opmerkingen vooraf | 22 |
| | 6.2 Conclusies | 25 |
| | 6.3 Aanbevelingen | 26 |

| | | |
|-----------|--------------------------|----|
| BIJLAGE 1 | GEÏNTERVIEWDE PERSONEN | 28 |
| BIJLAGE 2 | INTERVIEWPROTOCOL | 29 |
| BIJLAGE 3 | GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN | 31 |
| BIJLAGE 4 | BESTUURLIJKE REACTIE | 33 |

Hoofdstuk 1

Inleiding

Tijdens de raadsvergadering op 1 april 2010 is bij de behandeling van punt 10 van de agenda, te weten: *Raadsvoorstel nota Reserves en voorzieningen 2010*, het voorstel gedaan dat de Rekenkamer een onderzoek doet naar de realisatie van de school in Buytewech-Oost te Nieuwkoop.

Op 8 april 2010 is tijdens de oriënterende bijeenkomst van de Rekenkamer voor de leden van de raad dit verzoek opnieuw naar voren gebracht.

Aanleiding voor het verzoek om dit onderzoek te doen was enerzijds het voorstel van het college van burgemeester en wethouders aan de raad om een bedrag van € 960.000,— extra toe te voegen aan de reserve en anderzijds de beantwoording door het college van vragen van de VVD-fractie hierover.

Bij de raad heeft het gesignaleerde tekort de nodige vragen opgeroepen. Deze betreffen enerzijds de besluitvorming rond de bouw van de school en anderzijds hoe in de toekomst bij vergelijkbare en bij sleutelprojecten soortgelijke situaties kunnen worden voorkomen.

Inmiddels is uit een brief van het college van 12 mei 2010 aan de raad bekend dat een extra bedrag van circa € 1.3 miljoen (bovenop het reeds genoemde bedrag van € 960.000,—) aan de reserve moet worden toegevoegd. Ook deze brief blijkt nieuwe vragen op te roepen.

Uit een kort vooronderzoek van de Rekenkamer bleek dat er nauwe samenhang is met de exploitaties aan de Achterweg en de Elleboogvaart.

Op basis van de verkregen informatie heeft de Rekenkamer een onderzoeksopzet '*Realisatie school in Buytewech-Oost te Nieuwkoop*' opgesteld. Deze opzet is op 27 mei 2010 met de klankbordgroep uit de raad besproken en vervolgens ter kennis gebracht van de gemeenteraad en van het college van burgemeester en wethouders.

Doel van het onderzoek

Het proces van besluitvorming en realisatie van de bouw van de school in Buytewech-Oost te reconstrueren opdat hieruit lessen voor de toekomst kunnen worden getrokken.

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de volgende vraagstelling:

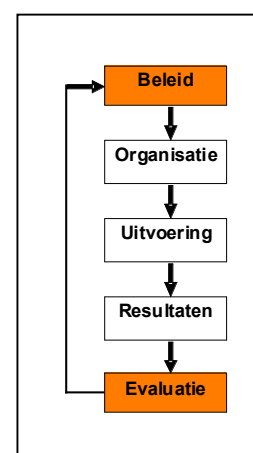
1. Welke besluiten zijn in de afgelopen jaren door de gemeente genomen die hebben geleid tot de bouw van de school in Buytewech-Oost?
2. Hoe is de raad daarbij betrokken en welke besluiten heeft de raad genomen?

3. Welke contracten zijn ter uitvoering van de raadsbesluiten met marktpartijen gesloten, zijn deze eventueel tussentijds gewijzigd en om welke reden?
4. Wat is de relatie tussen de (opbrengst uit de) grondexploitaties Elleboogvaart en Achterweg en de bouw van de school in Buytewech-Oost?
5. Wat zijn de oorzaken dat de indertijd ingestelde reserve onvoldoende dekking biedt?
6. Hoe kunnen in de toekomst bij vergelijkbare en bij sleutelprojecten soortgelijke situaties worden voorkomen?

Onze focus is het kunnen trekken van lessen voor de toekomst.

Normenkader

Het onderzoek is uitgevoerd met als normenkader de beleidscyclus, die idealiter door gemeenten wordt gehanteerd bij de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie van beleid. Deze cyclus start normaliter met het zo concreet (SMART) mogelijk vaststellen door de raad van de doelstelling van het beleid op een specifiek onderdeel, in casu: de bouw van de nieuwe school. Het college neemt vervolgens uitvoeringsbesluiten om de raadsdoelstelling te realiseren en neemt daarbij de gestelde kaders in acht. Na realisatie vindt de evaluatie plaats en is beoordeling mogelijk van de organisatie en uitvoering op de volgende aspecten: doelgerichtheid en doelmatigheid, legitimiteit, lerend vermogen en verantwoording.



Het normenkader is als volgt geoperationaliseerd:

| Norm | Object van onderzoek | Vraag | Indicator |
|-------------|-------------------------------|---|--|
| Beleid | Kaders van de raad en college | Welke besluiten zijn wanneer genomen? Hoe zijn deze tot stand gekomen? Zijn de doelen SMART vastgesteld? | Bestuursbesluiten |
| Organisatie | Projectopzet | Hoe is de uitvoering georganiseerd? Welke verantwoordelijkheden zijn onderkend en hoe toebedeeld? Hoe is de benodigde expertise georganiseerd? | Projectstructuur |
| Uitvoering | Inzet van middelen | Met welke inzet van middelen is uitvoering gegeven aan het gestelde doel? Hoe is (tussentijds) verantwoording afgelegd? Hoe is de voortgang bewaakt? Hoe is omgegaan met tussentijdse wijzigingen? | Contracten Grondexploitatie Budgetbeheer Risicobeheer |
| Resultaten | Doelbereik | Hoe is geconstateerd dat het doel is bereikt? Wie zijn bij beantwoording van deze vraag betrokken? | Oplevering school |
| Evaluatie | Toetsing aan kaders | Heeft evaluatie plaatsgevonden om verbeteringen te identificeren? | Verbeteringen |

Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door het op te delen in de volgende onderdelen:

- expertonderzoek;
- intern onderzoek;
- extern onderzoek.

Het expertonderzoek houdt in het bestuderen van relevante documenten. Ter onderbouwing van het verloop van het besluitvormingsproces zijn de volgende documenten geanalyseerd:

- documenten die zijn voorgelegd aan de raad, het college en de ambtelijke leiding met de bedoeling een besluit te nemen;
- de besluiten zelf;
- alle documenten waaruit blijkt hoe de verantwoordelijkheden zijn geregeld waar het gaat om de bouw van de school en de financiering;
- alle andere documenten die een nader licht kunnen werpen op de besluitvorming, zoals: de raadsverslagen, de correspondentie met externe partijen waaronder de scholen, projectontwikkelaars en andere overheden;
- informatie over de locatie en het project.

Het *intern onderzoek* betekent dat wij een aantal korte (groeps)interviews hebben gehouden met direct betrokkenen van de gemeente, zoals:

- toenmalige leden van het college van burgemeester en wethouders;
- in het verleden en heden betrokken ambtenaren.

Het *extern onderzoek* is bedoeld om vanuit de visie van de extern betrokkenen zicht te krijgen op het besluitvormingsproces en de wijze van contractering. Met de volgende personen hebben wij een gesprek gevoerd:

- gecontracteerde partijen, zoals de ontwikkelaar en de woningbouwvereniging;
- de externe procesmanager voor de ontwikkeling van de Achterweg.

Het overzicht van de geïnterviewde personen is te vinden in bijlage 1.

Ook zijn de directies van de scholen die gevestigd zijn in de nieuwe onderwijshuisvesting schriftelijk geïnformeerd over dit onderzoek. Ook is de mogelijkheid geboden relevante informatie aan te leveren. Van deze gelegenheid is geen gebruik gemaakt. Daarnaast is door ons een bezoek gebracht aan de school.

Interviewprotocol

De selectie van de te interviewen personen is tot stand gekomen in overleg met de griffier en de voorzitter van de klankbordgroep. Van de uitgenodigde personen voor een interview bleek een aantal daartoe om verschillende redenen niet bereid. Voor de interviews is een interviewprotocol (zie bijlage 2) opgesteld dat de geïnterviewden vooraf ter informatie is toegezonden.

Documenten

Relevante documenten zijn via tussenkomst van de concerncontroller aan ons ter beschikking gesteld. De aanlevering van de gevraagde documenten gebeurde gedurende de gehele onderzoeksperiode. Als reden daarvoor is opgegeven dat niet alle documenten gemakkelijk voorhanden waren. Ook hebben we zelf gedurende het onderzoek aanvullende documenten opgevraagd. Enkele documenten bleken niet beschikbaar te zijn.

De door ons bestudeerde documenten bestrijken de periode van 1998 tot en met de brief aan de gemeenteraad van 8 juni 2010 (zie bijlage 3 voor alle geraadpleegde documenten). Gezien deze dusdanig ruime periode is het noodzakelijk in deze rapportage te volstaan met de belangrijkste bevindingen uit de vele documenten.

Tussentijdse communicatie klankbordgroep

Voordat de interviews zijn gehouden heeft een presentatie van de voorlopige feitenrapportage plaatsgevonden aan de klankbordgroep uit de raad, op 30 augustus 2010. De door de klankbordgroep naar voren gebrachte vraagpunten zijn als onderdeel van het onderzoek in het verdere onderzoekstraject betrokken.

Presentatie feitelijke bevindingen ambtelijke organisatie

Op 27 september 2010 heeft de Rekenkamer een presentatie verzorgd aan de ambtelijk betrokkenen en een feitenrapportage verstrekt voor controle op juistheid. Daarop is binnen een periode van ruim twee weken gereageerd en zijn er aanvullende documenten aan ons verstrekt.

Bestuurlijke reactie

Op 9 november 2010 werd de bestuurlijke reactie op het rapport ontvangen. Deze bevindingen van het college staan integraal weergegeven in bijlage 4.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt kort het verloop van de bouw van de school beschreven. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 dieper ingegaan op de financiële kaderstelling (wat was de bedoeling).

In hoofdstuk 4 wordt in kaart gebracht wat er (financieel) daadwerkelijk terecht is gekomen van de kosten van de bouw van de school en de opbrengsten van de grondexploitaties Achterweg en Elleboogvaart.

Hoofdstuk 5 schetst kort de huidige stand van zaken, hoe staat het er financieel voor en hoe kijkt de gemeente zelf tegen de gang van zaken aan.

In hoofdstuk 6 wordt eerst de context geduid waarin de besluitvorming en ontwikkelingen hebben plaatsgevonden, waarna er conclusies en aanbevelingen zullen volgen.

Hoofdstuk 2

Beknopt overzicht realisatie school Buytewech-Oost

2.1 Initiatief

Het initiatief om de basisscholen in het dorp Nieuwkoop te centraliseren, is genomen door het toenmalig college van burgemeester en wethouders in 1998. In het Collegeprogramma Nieuwkoop 1998-2002 staat hierover in de paragraaf Onderwijs en Educatie het actiepunt 'Onderzoeken van de mogelijkheden tot centralisatie van de huisvesting' geformuleerd.

In de documenten en uit de interviews komen meerdere aspecten naar voren als motivatie voor een centrale onderwijshuisvesting:

- Er kan 'efficiënter, doelmatiger en daardoor kostenbesparend worden gewerkt en kan de continuïteit beter worden gewaarborgd' (Actualisatie Meerjaren-beleidsplan 1998-2002)
- 'Directe aanleiding hiervoor was een tweetal fusies welke zich bij het openbaar en rooms-katholiek onderwijs hebben voorgedaan' (rapport Deloitte & Touche ICS Adviseurs, 28 maart 2002)
- Tijdens de interviews kwam aanvullend het beeld naar voren van verouderde basisscholen die niet meer voldeden aan de eisen des tijds waarbij groot onderhoud onvermijdelijk was (het bouwjaar van de vijf scholen lag tussen 1958 en 1974). Dit beeld wordt bevestigd door de opmerking van de burgemeester ('aan de gebouwen moet veel onderhoud gepleegd worden') in het verslag van de raadscommissie Maatschappelijke Zaken (26 juni 2002).

2.2 Onderzoek

Aan Deloitte & Touche ICS Adviseurs is gevraagd 'een onderzoek te doen naar de haalbaarheid van het centraliseren van de schoolgebouwen op één locatie'. Deze haalbaarheidsstudie verschijnt op 28 maart 2002 en geeft 'inzicht in de ontwikkelingsmogelijkheden van de huidige locaties, de mogelijkheden van centralisatie en de financiële haalbaarheid daarvan'.

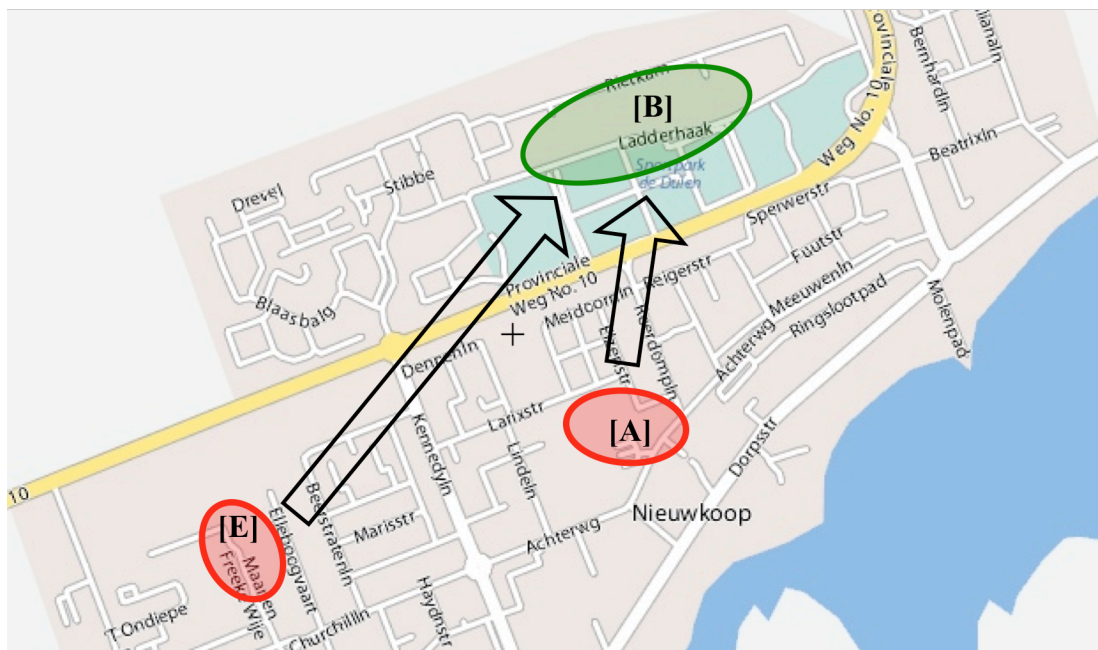
Op dat moment zijn er nog vijf onderwijslocaties in de kern Nieuwkoop. Deze vijf scholen waren grofweg op twee locaties geclusterd: twee scholen aan de Maarten Freeke Wije en drie scholen aan de Larixstraat en de Berkenlaan. In dit rapport zal deze eerste locatie verder als Elleboogvaart worden gedeut, en de tweede locatie als Achterweg. Het uitgangspunt van het rapport van Deloitte & Touche is centralisatie van alle scholen aan de Achterweg.

In het rapport worden twee scenario's beschreven. Scenario 0 is de bestaande situatie van meerdere onderwijslocaties handhaven waarbij renovatie noodzakelijk is. Scenario 1 gaat uit van (centrale) nieuwbouw voor alle vijf onderwijslocaties aan de Achterweg. In dit scenario is rekening gehouden met grondopbrengsten door herontwikkeling van de vrijgekomen locaties met woningbouw. Deze grondopbrengsten zijn verder uitgewerkt in een aantal varianten (met daarin verschillende hoeveelheden en types woningen en bijbehorende prijzen). Deze scenario's komen in hoofdstuk 4 aan bod.

2.3 Besluitvorming

De raadscommissie Maatschappelijke Zaken bespreekt het rapport van Deloitte & Touche op 26 juni 2002. Aan het eind van de discussie over dit onderwerp concludeert de voorzitter dat 'het college door kan gaan met het ingezette traject'. Naast deze mogelijke centralisatie van de onderwijshuisvesting werd er tegelijkertijd nagedacht over de toekomst voor de Achterweg. Uiteindelijk wordt deze Visie Achterweg februari 2003 vastgesteld door de gemeenteraad en daarmee wordt er definitief gekozen voor het woon-zorgmodel aan de Achterweg (in plaats van het alternatieve school- of winkelmodel). Dit betekent tevens dat er geen mogelijkheden (qua ruimtelijke inpassing) meer zijn voor een centrale onderwijshuisvesting op de beoogde locatie aan de Achterweg. Als meest kansrijke alternatieve locatie voor een centrale onderwijshuisvesting wordt al direct Buytewech-Oost genoemd. Hier zal de onderwijshuisvesting uiteindelijk ook zo'n vijf jaar later in gebruik genomen worden, zoals hieronder visueel is aangegeven.

*Figuur 1: de oude en nieuwe schoollocaties in Nieuwkoop in kaart gebracht**



* = [E] is vertreklocatie Elleboogvaart, [A] is vertreklocatie Achterweg, [B] is nieuwe locatie Buytewech-Oost

2.4 Organisatie

Met hulp van een externe projectleider en in nauw overleg met de betrokken scholen is een programma van eisen opgesteld.

De projectorganisatie bestaat uit de gemeente als opdrachtgever, de bouwer en de scholen en de naschoolse opvang als toekomstige gebruikers. Er zijn drie groepen geformeerd: een stuurgroep (bestaande uit collegeleden en de extern projectleider), een projectgroep (bestaande uit gemeente, architect, constructeur, bouwer, installateur en projectleider) en een klankbordgroep (bestaande uit projectleider, schooldirecteuren en naschoolse opvang).

2.5 Uitvoering

De berekening voor de nieuwbouw van de centrale onderwijshuisvesting in Buytewech-Oost komt initieel uit op een maximale investering van € 7,5 miljoen, inclusief btw. Dit bedrag is gebaseerd op het programma van eisen waarin rekening is gehouden met een lagere normprijs dan de normering in de gemeentelijke huisvestingsverordening. Op 18 november 2004 stemt de raad hiermee in.

De raad besluit vervolgens op 18 mei 2005 een voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen van € 330.000,— exclusief btw voor de ontwikkeling van de onderwijslocatie in Buytewech-Oost en deze kosten ten laste te brengen van de exploitaties Elleboogvaart en Achterweg, conform de voorwaarden die door IFLO¹ zijn gesteld.

In december 2005 is het ontwerp voor de centrale huisvesting zover gevorderd dat het college aan de raad voorstelt voor de voorbereiding, de bouw en de terreininrichting een bedrag van € 7.491.300,— (inclusief btw) ter beschikking te stellen. Dit is de maximale investering van € 7,5 miljoen minus de eerder beschikbaar gestelde € 330.000,— (toegekend 18 mei 2005), plus de realisatie van de naschoolse opvang ad € 321.300,— (inclusief btw). Dit krediet wordt gedekt uit de verwachte positieve exploitatiesaldi van Achterweg en Elleboogvaart, een bijdrage van de naschoolse opvang en de bestaande huisvestingsbudgetten voor de scholen.

Op 9 november 2006 besluit de raad het totale krediet van de bouw en voorbereiding van het scholencluster vast te stellen op € 8.535.275,— (inclusief btw). Reden hiervoor zijn uitbreidingen zoals liftvoorziening en een warmte en koude opslag. Verder is de bouw van de bergingen opgenomen in het krediet.

Na openbare aanbesteding met deelname van vijf partijen wordt de bouw gegund aan de laagste inschrijver, Vink + Veenman BV te Nieuwkoop. In het raadsvoorstel van 7 november 2006 wordt aangegeven dat de bouw van de onderwijshuisvesting 'nagenoeg precies binnen het toen beschikbaar gestelde krediet' kan worden gerealiseerd. Uit interviews is naar voren gekomen dat er bezuinigd moest worden op het gemeentelijke globale bestek om binnen het beschikbare bouwkrediet te kunnen blijven.

In het raadsvoorstel van 11 december 2007 blijkt dat extra kosten moeten worden gemaakt wegens 'de aanvullende werkzaamheden mede ter vergroting van de kwaliteit van het complex'.

Er wordt een viertal oorzaken van de kostenoverschrijding van € 400.000,— (inclusief btw) onderscheiden:

- Onvolkomenheden in bestek (onder andere brandwerendheid en blusleidingen), totale kosten € 200.000,—, waarvan € 150.000,— gedekt uit de post onvoorzien (die daarmee leeg is).
- Warmte Koude Opslag-systeem stelt zwaardere eisen dan voorzien (onder andere extra isolatie aanbrengen). Extra kosten zijn € 125.000,—.

¹ De Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beoordeelde de financiële voorstellen in het kader van de zogenoemde Artikel 12-satus van de gemeente Nieuwkoop.

- Extra werkzaamheden (met name aan Warmte Koude Opslag-systeem) leiden tot langere bouwtijd waardoor extra kosten worden gemaakt (vaste kosten aannemer en langere begeleiding en toezicht).
- Verhuiskosten van de scholen zijn voor rekening van de gemeente en kunnen niet meer gedekt worden uit de post onvoorzien die inmiddels leeg is.

In de kanttekeningen wordt ook nog vermeld dat oorspronkelijk het voornemen bestond om door middel van oprichting van een beheerstichting een btw-voordeel te kunnen behalen. Dit voordeel had aangewend kunnen worden ter dekking van deze extra kosten. Het college heeft van die mogelijkheid afgezien.

De raad besluit op 20 december 2007 het gevraagde bedrag ter beschikking te stellen.

2.6 Resultaat

De school is opgeleverd op 30 november 2007 en op 7 januari 2008 in gebruik genomen.

2.7 Evaluatie

Bij de tweede tussentijdse rapportage 2009 wordt aan de raad gemeld: 'De school is in januari 2008 in gebruik genomen. De laatste betalingen ten laste van het krediet hebben inmiddels plaatsgevonden. Het beschikbaar gestelde krediet wordt met bijna € 200.000,— overschreden. Het krediet wordt voor het einde van 2009 afgesloten.' Een verdere toelichting op deze overschrijding ontbreekt.

Hoofdstuk 3

De financiële kaderstelling – wat was er begroot?

De locatiekeuze zoals in hoofdstuk 2 beschreven is van belang voor de financiële kaderstelling, omdat ervoor gekozen is de investering in de centrale nieuwbouw van de school (deels) te dekken met de toekomstige winsten uit de grondexploitaties van de vrijgekomen locaties Achterweg en Elleboogvaart. Door het vertrek van de scholen ontstaan er namelijk mogelijkheden deze oude schoollocaties te herontwikkelen.

3.1 Kosten en bekostiging van de onderwijshuisvesting

Deze koppeling tussen de kosten (investering in de bouw van de school op de nieuwe locatie) en bekostiging (het inzetten van netto-opbrengsten/winsten uit grondexploitaties van de oude schoollocaties voor gedeeltelijke dekking van de kosten) wordt voor het eerst uitgewerkt in het eerder aangehaalde rapport van Deloitte & Touche ICS Adviseurs (28 maart 2002). Zoals al eerder opgemerkt gaan deze ramingen nog uit van centrale nieuwbouw op de Achterweg.

De kosten en bekostiging uit dit rapport zijn als volgt becijferd:

| Kernelementen | Toelichting | Bedrag Deloitte & Touche ICS Adv. (maart 2002) |
|---|--|--|
| a. Kosten bouw nieuwe school | Betreft een investering, waarvan de feitelijke uitgaven worden gedaan gedurende de bouwtijd. | € 6.126.033,— |
| b. Kosten toekomstig onderhoud nieuwe schoolgebouw, voor zover het onderhoud ten laste komt van de gemeente | Betreft jaarlijkse onderhoudskosten voor 15 jaar, die starten vanaf de oplevering van de nieuwbouw. Deze uitgaven worden met behulp van een rentefactor teruggerekend naar één bedrag (€ 174.786,—) op één moment. De gedachte hierachter is dat als dit geld in een totaalbedrag beschikbaar is op het moment van oplevering van het gebouw, daarmee een onderhoudsreserve kan worden gevuld waarmee de gemeente vervolgens elk jaar onderhoud kan bekostigen, gedurende een periode van 15 jaar. | € 174.786,— |
| c. Boekwaarde gebouwen en grond locatie Achterweg | De oude gebouwen staan op de balans van de gemeente nog gewaardeerd op een bepaalde boekwaarde. Dit betreft de oorspronkelijke aanschafwaarde waarop jaarlijks is afgeschreven. Deze boekwaarden van de oude scholen moeten bij ingebruikneming van de nieuwbouw (en dus het verlaten van deze locaties) ineens worden afgeschreven en vormen dus extra kosten bij de beslissing om een nieuwe locatie te betrekken. | € 1.741.184,— |

| | | | | | | | | |
|--|--|--|---------------|-------------|---------------|--------------|---------------|--|
| <p>d. Opbrengstensaldi gronden oude schoollocaties</p> | <p>Uitgaand van enkel woningen op de huidige schoollocaties, rekening houdend met een bij Nieuwkoop passend bouwvolume maar wel strevend naar opbrengstmaximalisatie binnen deze kaders wordt er ingeschat wat de kosten en opbrengsten van deze locaties kunnen zijn bij verschillende hoeveelheden, grootten en prijzen van woningen. Deze opbrengstensaldi (grond-opbrengsten minus kosten) kunnen gebruikt worden om de investering in de nieuwe school deels te dekken.</p> | <p>De <i>maximale</i> opbrengstensaldi zijn € 6.360.000,—, bestaande uit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elleboogvaart € 4.500.000,— • Achterweg € 1.860.000,— | | | | | | |
| <p>e. Netto-kosten</p> | <p>Het totaal van a, b en c samen (€ 8.042.003,—), minus d (€ 6.360.000,—), oftewel:</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 60%;">Kosten</td> <td style="text-align: right;">€ 8.042.003,—</td> </tr> <tr> <td>Bekostiging</td> <td style="text-align: right;">€ 6.360.000,—</td> </tr> <tr> <td>Netto-kosten</td> <td style="text-align: right;">€ 1.682.000,—</td> </tr> </table> <p>Bij 6,5% rente leidt activering van deze netto-kosten van € 1.682.000,— tot kapitaallasten (afschrijving en rente) voor de gemeente van € 125.140,— per jaar.</p> | Kosten | € 8.042.003,— | Bekostiging | € 6.360.000,— | Netto-kosten | € 1.682.000,— | <p>€ 1.682.000,—</p> <p>€ 125.140,— kapitaallasten per jaar bij 6,5% rente</p> |
| Kosten | € 8.042.003,— | | | | | | | |
| Bekostiging | € 6.360.000,— | | | | | | | |
| Netto-kosten | € 1.682.000,— | | | | | | | |

Deze jaarlijkse netto-kosten van € 125.140,— zijn in de betreffende rapportage afgezet tegen een alternatief scenario, zijnde 'handhaven van de bestaande situatie'. Handhaven van de (toenmalig, in 2002) bestaande situatie met vijf onderwijslocaties hield in dat er extra geïnvesteerd zou moeten worden in renovatie. Dit 'status-quo'-scenario zou neerkomen op € 429.295,— jaarlijkse netto-kosten. Ook zijn de jaarlijkse netto-kosten van € 125.140,— vergeleken met het bedrag dat in 2002 in de begroting beschikbaar was voor de toenmalige decentrale vijf scholen. Dat betrof een jaarbedrag van € 228.157,—.

De conclusie van het rapport luidt dan ook dat centrale nieuwbouw goedkoper is dan instandhouding van de huidige onderwijslocaties (waarbij renovatie nodig is) én het past binnen de budgettaire kaders van de huidige begroting.

De haalbaarheidsstudie van Deloitte & Touche ICS Adviseurs zal uiteindelijk in de raadscommissie Maatschappelijke Zaken besproken (26 juni 2002). De eindconclusie in het verslag van deze vergadering is dat 'het college door kan gaan met het ingezette traject'.

Alhoewel de beoogde locatie van de centrale onderwijshuisvesting al vrij snel verschoof van de Achterweg naar Buytewech-Oost, wordt het door Deloitte & Touche ICS Adviseurs geschetste financiële beeld van de kosten en bekostiging als financieel kader gehanteerd in de latere raadsvoorstellen. Zo wordt in het raadsvoorstel van 2 november 2004 het volgende vermeld: 'Het eindrapport van Deloitte & Touche is door ons bij de ontwikkeling van de Visie Achterweg en de verdere uitwerking hiervan beschouwd als financieel kader'. In dit rapport wordt overigens voor het eerst het financieel kader op € 1,64 miljoen gesteld en dat zal in volgende raadsvoorstellen aangehouden worden, in plaats van de eerdere € 1.682.003,—. Dit is te verklaren door afrondingsverschillen.

3.2 Bevindingen

De bedragen zoals door Deloitte & Touche ICS Adviseurs becijferd, komen voor in meerdere voorstellen, waarbij deze cijfers op verschillende manieren zijn toegepast.

Is het resterende negatieve financieel saldo (netto-kosten school) richtinggevend, de kapitaallasten van dit saldo bij kapitalisering of de individuele componenten van dit saldo?

‘Uiteindelijk dient het *saldo* op het door Deloitte & Touche als acceptabel berekend tekort van maximaal - € 1,64 miljoen uit te komen.’ (raadsvoorstel 31 oktober 2006)

‘Er is een geaccepteerd negatief saldo van € 1,64 miljoen in het raadsvoorstel van 22 december 2005. Dit betekent *jaarlijkse kapitaallasten* van € 82.000,— (5% van 1,64 miljoen). De conclusie is dat wij binnen de door uw raad gestelde financiële kaders blijven. Er resulteert namelijk een negatief saldo van € 50.574,—’ (raadsvoorstel 7 november 2006).

‘Echter, het *gezamenlijk resultaat op de eindwaarde van de beide locaties* Achterweg (deelgebied 13) en Elleboogvaart zal, op grond van het raadsbesluit van 18 november 2004 altijd minimaal € 6,36 miljoen moeten bedragen’ (raadsvoorstel 3 mei 2005).

Hoe strikt wordt het kader toegepast?

‘Er is theoretisch een *ongunstig scenario* denkbaar waarbij er onvoldoende opbrengsten worden gegenereerd en het saldo *negatiever wordt* dan de door Deloitte & Touche berekende € 1,64 miljoen negatief. Echter de hierboven geschetste bandbreedte is zo gunstig, dat er ruim voldoende mogelijkheden zijn om het exploitatiesaldo gunstig te beïnvloeden. Het college is er dan ook van overtuigd dat het project haalbaar is.’ (raadsvoorstel 18 november 2004)

Uit de interviews blijkt dat in de beleving van de ambtenaren de opdracht intern vooral opgevat werd om te zorgen dat de kapitaallasten van de nieuwe centrale onderwijshuisvesting binnen de financiële kaders (kapitaallasten) van de oude scholen bleef. Oftewel: de nieuwe school mag jaarlijks niet meer kosten dan de oude scholen.

Een andere bevinding is dat naarmate de trajecten van de bouw van de school en de grondexploitaties Achterweg en Elleboogvaart vorderen en de diverse actualisaties van de grondexploitaties aan de raad worden aangeboden, er niet meer aan het financiële kader van Deloitte & Touche ICS Adviseurs (met de beoogde opbrengstensaldi) gerefereerd wordt. Hetzelfde geldt voor de aanvullende kredieten voor de bouw van de school.

Hoofdstuk 4

Reconstructie ontwikkelingen – wat is er besteed?

In dit hoofdstuk zetten we het eerder vastgestelde financiële kader (zie figuur 2) af tegen een reconstructie van de belangrijkste ontwikkelingen en besluiten van respectievelijk de realisatie van de school, de grondexploitatie Achterweg en de grondexploitatie Elleboogvaart, zoals aangetroffen in de documenten en op basis van interviews.

Figuur 2: Het initiële financiële kader van de centrale onderwijshuisvesting

| Kosten | | Bekostiging | |
|---|---------------|------------------------------|---------------|
| Bouw school | € 6.126.033,— | Opbrengstsaldo Achterweg | € 1.860.000,— |
| Toekomstig onderhoud | € 174.786,— | Opbrengstsaldo Elleboogvaart | € 4.500.000,— |
| Afboeken oude locaties | € 1.741.184,— | | € 6.360.000,— |
| | € 8.042.003,— | | |
| Netto-kosten onderwijshuisvesting Buytewech-Oost € 1.682.003,— (later afgerond op € 1,64 mln) kapitaallasten € 125.140,— per jaar (6,5% rente) | | | |

4.1 Realisatie onderwijshuisvesting Buytewech-Oost

De besluitvorming en financiële ontwikkelingen zijn al deels geschetst in hoofdstuk 2. Hier volgt nogmaals een opsomming van de financiële besluitvorming, in het perspectief van het financiële kader voor de bouw van de nieuwe school. Deze kosten worden in maart 2002 geraamd op € 8.042.003,— door Deloitte & Touche ICS Adviseurs. Dit betreft de som van:

- kosten bouw nieuwe school;
- kosten toekomstig onderhoud nieuwe schoolgebouw;
- afboeking oude gebouwen locatie Achterweg en Elleboogvaart.

De volgende (financiële) ontwikkelingen doen zich voor (bedragen komen niet altijd expliciet voor in documenten maar zijn dan berekend door BMC):

| Datum raadsvoorstel | Bedrag* | Toelichting |
|---------------------|---------------|--|
| 28 maart 2002 | € 8.042.003,— | Initiële kaderstelling investering bouw school incl. toekomstig onderhoud en afboeking oude locaties. Gericht op centralisatie op de Achterweg dus excl. grondkosten (gronden immers al in eigendom). De kosten zijn berekend op basis van ervaringscijfers uit vergelijkbare projecten: nieuwbouw € 1.361,—/m ² en onderhoud € 4,50/m ² |
| 2 november 2004 | € 7.500.000,— | Op basis van bijgevoegde investeringsraming wordt € 7,5 miljoen als maximale investering genoemd, maar er lijken hierbij nog geen bedragen opgenomen voor bijvoorbeeld eventuele grondkosten, afboeking oude locaties en toekomstig onderhoud. Dit zou het lagere bedrag kunnen verklaren. Vermeld wordt verder dat deze investeringsraming van € 7,5 miljoen overeenkomt met een investering van circa € 1.356,95/m ² ten opzichte van de normering in de gemeentelijke huisvestingsverordening van 1.436,80/m ² . |
| 13 december 2005 | € 7.821.300,— | Verhoging van krediet met € 321.300,— in verband met naschoolse opvang. Voor de dekking hiervan zal een huurcontract van 15 jaar worden aangegaan. |
| 7 november 2006 | € 8.535.275,— | Verhoging van krediet met afgerond € 714.000,—. Genoemd worden onder andere uitbreidingen zoals liftvoorziening en warmte en koude opslag genoemd. Verder is bouw van de bergingen opgenomen in krediet. Ook wordt weer gerefereerd aan de uitbreiding van het scholencluster met een gebouw voor naschoolse opvang waarin ook de peuterspeelzaal wordt ondergebracht. |
| 11 december 2007 | € 8.935.275,— | Aanvullend krediet van € 400.000,— in verband met: <ul style="list-style-type: none"> • onvolkomenheden in bestek (onder andere brandwerendheid en droge blusleidingen); • zwaardere eisen aan warmte-koude opslagsysteem dan eerder gedacht (meer wand- en dakisolatie); • langere bouwtijd, met name door extra werkzaamheden aan warmte-koude opslagsysteem; • verhuiskosten van de scholen. <p>De dekking van dit aanvullend krediet is voorzien door het bedrag te activeren en de kapitaallasten ten laste te brengen van het structurele begrotingsresultaat 2008.</p> <p>Dit is een alternatieve dekking, het oorspronkelijke voornemen was om deze extra kosten te dekken uit een btw-voordeel dat te realiseren was door oprichting van een beheerstichting. Uiteindelijk heeft het college besloten af te zien van deze mogelijkheid.</p> <p>NB Uit het advies aan het college van B&W bij dit raadsvoorstel wordt dit btw-voordeel ingeschat op € 560.000,—.</p> |
| 29 september 2009 | € 9.126.204,— | Eindafrekening krediet, vermeld wordt dat het krediet met € 190.929,— wordt overschreden. Oorzaken voor deze overschrijding worden niet aangegeven. |

* = Deze bedragen zijn ofwel expliciet overgenomen uit het raadsvoorstel, ofwel berekend door BMC als er bijvoorbeeld sprake is van een aanvullend krediet

4.2 Realisatie grondexploitatie Achterweg

Aangezien dit rapport betrekking heeft op de realisatie van de onderwijshuisvesting en de dekking hiervan door de opbrengstensaldi van de oude schoollocaties, gaat deze paragraaf enkel in op de deelgebieden die voor de dekking aangewend worden (de oude schoollocaties) en dus niet op de brede herontwikkeling van de gehele Achterweg. Administratief worden de oude schoollocaties aangeduid als deelgebied 13 en deelgebied 16 bevat de peuterspeelzaal.

Op de plek van de drie voormalige scholen aan de Achterweg was een woonzorgcomplex voorzien met intramurale zorgplaatsen, psychogeriatrische zorgplaatsen, huurwoningen, bedrijfsruimten, alsmede ondergrondse parkeerplaatsen. Tevens was daar een woongebied gepland met koopwoningen en ondergrondse plaatsen. De peuterspeelzaal 't Vijvertje, die ook gevestigd zal worden in de nieuwe onderwijshuisvesting in Buytewech-Oost, maakt ook plaats voor koopwoningen.

Partijen

Bij de herontwikkeling van de Achterweg zijn de Woningstichting Nieuwkoop en de V.O.F. Achterweg Herontwikkeld betrokken. De Woningstichting Nieuwkoop zal het sociale deel (onder andere het woonzorgcomplex en het Kulturhus) gaan realiseren, terwijl de V.O.F. het commerciële deel realiseert. Deze V.O.F. is een samenwerking tussen de Woningstichting Nieuwkoop en de commerciële projectontwikkelaar Latei. Deze samenwerking is door WSN aangegaan met het doel om enerzijds het risico niet alleen te lopen en anderzijds zich te voorzien van deskundigheid op het gebied van projectontwikkeling, zo staat er in het Ontwikkel- c.q. Exploitatiecontract (21 december 2006) vermeld. De samenwerking is vormgegeven door een stuurgroep en een projectgroep 'Achterweg wonen en zorg', waarin vertegenwoordigers van het bestuur van de gemeente, het ambtelijk apparaat, de Woningstichting Nieuwkoop, de V.O.F., de (zorg)Stichting Wijze en Woudwetering en de door de gemeente ingeschakelde externe procesmanager, zitting namen.

Financiële ontwikkelingen

In onderstaande tabel wordt de ontwikkeling in de tijd van het opbrengstensaldo/ netto-opbrengsten (opbrengsten minus kosten) voor het betreffende deelgebied Achterweg weergegeven. Administratief wordt deze grondexploitatie in alle raadstukken aangeduid als 'GZ02 Achterweg', later 'GZ02 Vaartsche Hoek'. Deze netto-opbrengsten worden in maart 2002 zoals eerder al beschreven, door Deloitte & Touche ICS Adviseurs geraamd op € 1.860.000,—.

| Datum raadsvoorstel | Bedrag | Toelichting |
|---------------------|---------------|---|
| 28 maart 2002 | € 1.860.000,— | Meerdere varianten op basis van grondquote op 25% van verkoopwaarde (bepaalde rekeningsmethodiek), voor opbrengstmaximalisatie variant met 32 appartementen van € 249.000,— gekozen, resulteert tot circa € 1.860.000 netto-opbrengsten (opbrengsten minus kosten). NB Bij deze variant was er nog sprake van centralisatie van de onderwijshuisvesting op de Achterweg, daardoor dus beperkte ruimte voor woningbouw. |

| Datum raadsvoorstel | Bedrag | Toelichting |
|---------------------|--|---|
| 2 november 2004 | € 3.064.514,— tot € 4.028.632,— | 159 appartementen (inmiddels onderwijshuisvesting gepland in Buytewech-Oost, dus meer ruimte voor appartementen aan de Achterweg). Conform Visie op wonen 30% sociale huur, gebouwd voor goedkoop en betaalbare segment, prijzen € 175.000,—/€ 220.000,—/€ 260.000,—. Er wordt gerekend met twee berekeningsmethodieken, de grondquote (hoogste opbrengst) en residueel berekende opbrengst (laagste opbrengst). Dit leidt tot een bandbreedte voor het opbrengstsaldo van € 3.064.514,— tot € 4.028.632,—. |
| 31 oktober 2006 | € 428.976,— + deelgebied 13 (= € 2.791.024,— + € 457.214,—) Totaal: € 3.677.214,— | Opbrengstensaldi deelgebied 13 en 16 worden vermeld in de bijlage, was eerder alleen deelgebied 13 (16 toegevoegd in verband met verhuizing peuterspeelzaal 't Vijvertje naar het scholencluster). Koopwoningen in prijsklassen € 160.000,—/€ 175.000,—/€ 190.000,—/€ 222.500,— (gefixeerd met een index) en daarboven tot maximaal 10% vrijgegeven. De woningstichting is bereid de grondwaarde van € 5.488.114,— te voldoen bij een onherroepelijk bestemmingsplan en als de grond bouwrijp opgeleverd is. Opgemerkt wordt dat het gehele koopprogramma socialer is geworden, de verwervingskosten van het onderkomen van de Evangelische gemeente hoger uitvallen en er een meevaller is bij de grondopbrengst van deelgebied 13 door eenmalige extra afschrijving op de boekwaarden van de huidige schoolgebouwen (op verzoek van accountant). |
| 7 november 2006 | € 3.593.002,— | Onderhandelingen zijn nagenoeg afgerond, concrete afspraken met de projectontwikkelaar voor de opbrengsten vanuit de exploitatie per 1 januari 2008. Contante waarde exploitatie Achterweg (deelgebied 13 en 16) € 3.593.002,— (per 1 januari 2008). |
| 17 juli 2008 | € 3.425.433,— | Er wordt opgemerkt dat de plankosten hoger dan oorspronkelijk begroot zijn door moeizame en tijdrovende planvorming. Het bouwrijp maken wordt binnenkort aanbesteed en de bouwplannen worden binnenkort ingediend. De risico's zijn beperkt met mogelijke prijsstijgingen aan de kostenkant en lagere opbrengsten aan de opbrengstenkant. Er zijn geen aanwijzingen dat zich dit buiten de normale prijsstijgingen gaat voordoen. De contante waarde op 1 januari 2008 is € 3.425.433,—. |
| 9 april 2009 | € 2.820.917,— | Het bestek voor het bouwrijp maken wordt afgerond en binnenkort aanbesteed. Vermeld wordt dat de plankosten hoger zijn dan oorspronkelijk begroot: dit heeft alles te maken met de moeizame en tijdrovende planvorming. De bouwplannen zijn ingediend en in procedure. De risico's zijn beperkt: dezelfde opmerking als op 17 juli 2008 wordt gemaakt met betrekking tot risico's. De contante waarde op 1 januari 2009 is € 2.820.917,—. |
| 1 oktober 2009 | € 2.555.230,— | Actualisatie Grex. Hogere plankosten door moeizame en tijdrovende planvorming. Verkooprisico bij ontwikkelaars, wel mogelijk effect van economische crisis op start van de bouw door minimale verkoopbepaling van 70%. De contante waarde per 1 januari 2009 is € 2.555.230,—. |
| 10 juni 2010 | € 1.781.687,— | Actualisatie Grex. Bijstelling van de geraamde kosten door aanleg van verharding die niet was meegenomen in eerder grondexploitatie plus kosten herstel Achterweg. Contante waarde per 1 januari 2010 is |

| | | |
|--|--|----------------|
| | | € 1.781.687,—. |
|--|--|----------------|

4.3 Realisatie grondexploitatie Elleboogvaart

Op de locatie van de twee voormalige scholen aan de Elleboogvaart is ook woningbouw voorzien. Administratief wordt deze grondexploitatie aangeduid als 'GZ14 Elleboogvaart'.

Partijen

De Gemeente Nieuwkoop was eigenaar van deze gronden en heeft deze gronden overdragen aan Vink + Veenman BV te Nieuwkoop. Deze partij zal hier woningbouw realiseren en hier ligt een ontwikkelovereenkomst (17 januari 2008) aan ten grondslag.

| Datum raadsvoorstel | Bedrag | Toelichting |
|---------------------|---------------------------------|---|
| 28 maart 2002 | € 4.500.000,— | Meerdere varianten op basis van grondquote op 25% van verkoopwaarde (bepaalde rekeningsmethodiek), voor opbrengstmaximalisatie variant met 72 appartementen van € 249.000, resulteert tot circa € 4.500.000,— netto-opbrengsten (opbrengsten minus kosten) |
| 2 november 2004 | € 2.011.768,— tot € 2.638.468,— | 72 appartementen, conform Visie op wonen 30% sociale huur, gebouwd voor het goedkope en betaalbare segment, prijzen € 175.000,—/ € 220.000,—/€ 260.000,—. Er wordt gerekend met twee methodieken, de grondquote (hoogste opbrengst) en residueel berekende opbrengst (laagste opbrengst). Dit leidt tot een bandbreedte voor het opbrengstsaldo van € 2.011.768,— tot € 2.638.468,—. Er is overigens op de achtergrond sprake van een alternatief stedenbouwkundig plan voor de Elleboogvaart vanwege bezwaren van de bevolking tegen gestapelde bebouwing. Alternatief met lagere dichtheid en wellicht met andere woningtypes. Opbrengst ligt nog steeds 'binnen de berekende bandbreedte'. |
| 3 mei 2005 | (geen bedrag) | Als gevolg van inspraakreacties is er een alternatief plan uitgewerkt: 26 grondgebonden twee-onder-een-kap woningen. |
| 31 oktober 2006 | € 3.040.000,— | Verwacht opbrengstsaldo vermeld in bijlage: € 3,04 miljoen. Samenwerkingsovereenkomst moet nog gesloten worden met Vink + Veenman BV te Nieuwkoop. |
| 7 november 2006 | € 2.964.626,— | Onderhandelingen nagenoeg afgerond, concrete afspraken met de projectontwikkelaar voor de opbrengsten vanuit de exploitatie per 1 januari 2008. Contante waarde exploitatie Elleboogvaart € 2.964.626,— (per 1 januari 2008) |
| 9 april 2009 | € 2.027.659,— | Bouwvergunning eerste fase is afgerond, start bouwrijp maken is onbekend. Bouw- en woonrijp maken al gegund, kosten hoger dan geraamd. Start bouw is onbekend. De risico's waren beperkt. De kredietcrisis heeft er echter toe geleid dat het plan niet van de grond komt. De gemeente loopt contractueel geen risico: de ontwikkelaar zal rente moeten betalen over de koopsom. De koopsom wordt echter nog niet voldaan. Ontwikkeling komt nog niet van de grond, er wordt |

| | | gestudeerd op een mogelijke (gedeeltelijke) herontwikkeling van het plan. Contante waarde per 1 januari 2009 is € 2.027.659,—. |
|---------------------|---------------|---|
| Datum raadsvoorstel | Bedrag | Toelichting |
| 1 oktober 2009 | € 1.965.483,— | Actualisatie Grex. Project niet van de grond gekomen door tegenvallende verkoop. Doel tot nu toe 30 eengezinswoningen. Vertraagde uitgifte, hoger dan geraamde plankosten door aanpassing plan. Ontwikkelaar betaalt rente over koopsom, koopsom nog in 2009 voldaan. Ontwikkelaar doet voorstel voor aangepast plan. Contante waarde per 1 januari 2009 is € 1.965.483,—. |
| 10 juni 2010 | € 1.587.116,— | Actualisatie Grex. Grondprijs naar beneden bijgesteld conform brief aan de gemeenteraad. Contante waarde per 1 januari 2010 is € 1.587.116,—. |

4.4 Bevindingen

Realisatie school

Op 7 januari 2008 is de onderwijshuisvesting Buytewech-Oost in gebruik genomen. Voorafgaand aan en tijdens de bouw is een aantal keren voorgesteld het krediet bij te stellen, met instemming van de raad.

De meeste aanvullende kredieten zijn het gevolg van verruiming van het programma van eisen en dus geen strikte kostenoverschrijdingen. De overschrijding bij de eindafrekening van het krediet is echter niet onderbouwd.

En deel van de aanvullende kredieten zou gedekt kunnen worden door het mogelijke BTW-voordeel, waarvoor de school overgedragen zou moeten worden aan een beheerstichting. Uiteindelijk heeft het college afgezien van toepassing van deze mogelijkheid. De uitkomsten hiervan zouden 'onzeker zijn' en gelet op de voorschriften inzake het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) wordt geconcludeerd dat 'deze mogelijkheid niet de gewenste gevolgen zal kunnen hebben' (raadsvoorstel 20 december 2007).

Realisatie grondexploitaties

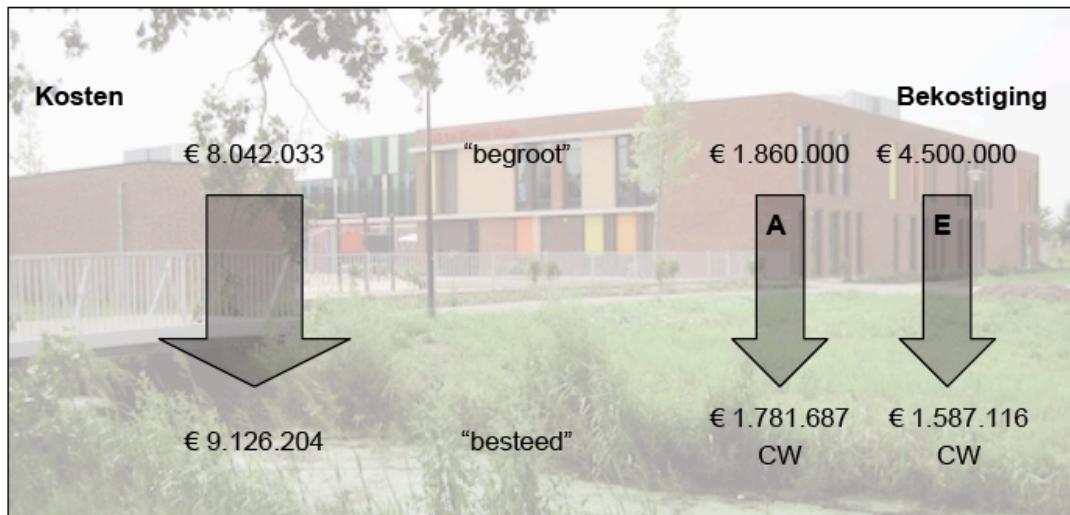
Beide grondexploitaties kennen teruglopende constante waarden. Hiervoor worden in de actualisatie van de grondexploitaties én in de brief aan de raad van 8 juni 2010 een aantal redenen aangedragen.

Zo wordt in de brief aangegeven dat er bij de bouw van de nieuwe school een extra krediet is aangevraagd voor de WKO-installatie en dat er bij de grondexploitaties lagere eindsaldi zijn door hogere rentekosten (door vertraagde planvorming), hogere plankosten, een deelgebied is niet opgenomen in kostenraming, en een bijdrage van de gemeente aan de realisatie van de parkeerkelder Achterweg. Verder wordt aangegeven dat de inkomsten (gronduitgifte) conform de overeenkomst zijn gerealiseerd, en dat vooral door hogere kosten op de grondexploitaties de opbrengstensaldi lager uitvallen.

Dit beeld wordt ook bevestigd uit de interviews, waarin deze overschrijdingen aan de kostenkant bevestigd worden. Verder komt ook uit de interviews naar voren (met in- en externe partijen) dat de bedongen verkoopprijzen door de gemeente zeer acceptabel zijn gegeven de omstandigheden.

Wanneer het financieel kader afgezet wordt tegen de financiële ontwikkelingen zoals in dit hoofdstuk geschetst, leidt dit tot het volgende beeld:

*Figuur 3: tussenstand realisatie school en grondexploitaties Achterweg en Elleboogvaart**



** = A is grondexploitatie Achterweg, E is grondexploitatie Achterweg, CW is constante waarde per 1 januari 2010 volgens meest recente actualisatie grondexploitatie (10 juni 2010)*

De bouw van de school valt dus duurder uit. Dit komt deels door verruiming van het programma van eisen. Een gedeelte van deze uitbreidingen kent andere dekkingsmiddelen (bijvoorbeeld voor de naschoolse opvang huurinkomsten). Er kan dus niet gesteld worden dat de school zo'n miljoen duurder is uitgevallen, de daadwerkelijke kostenoverschrijding blijft onbekend.

De grondexploitaties vallen ook tegen, waarbij dit vooral door de kosten en niet zozeer door de opbrengsten wordt veroorzaakt. Daarbij dient opgemerkt te worden, dat de initiële begrote bedragen uitgingen van centralisatie op de Achterweg, en niet in Buytewech-Oost. Dit vertekent het beeld bij de grondexploitatie Achterweg (in eerste instantie was daar minder woningbouw voorzien).

Hoofdstuk 5

De huidige stand van zaken

5.1 Consequenties voor de gemeentelijke financiën

In 2002 is bewust gekozen voor een koppeling tussen de kosten van de nieuwe school enerzijds, en de netto-grondopbrengsten van de vrijgekomen locaties als gedeeltelijke bekostiging anderzijds. De administratieve uitwerking is dat de netto-grondopbrengsten uit de grondexploitaties in een reserve gestort worden, en dat jaarlijks een deel van de reserve aangewend wordt om een gedeelte van de kapitaallasten te dekken (het resterende gedeelte wordt vanuit de exploitatie gedekt).

In de brief van 8 juni 2010 aan de raad, wordt aangegeven dat er een aanvullende storting van € 1.320.000,— vereist is in de reserve R19 school Buytewech-Oost, na een eerdere storting van € 960.000,—.

5.2 Hoe kijkt de gemeente er zelf tegenaan?

In de voormalige gemeente Nieuwkoop werd al in een raadsvoorstel (2 november 2004) gesteld dat het gehele project 'een grote mate van complexiteit' kent omdat een aantal deelprojecten (centralisatie onderwijshuisvesting, herontwikkeling oude schoollocaties, herstructurering gehele Achterwegzone en ontwikkeling Buytewech-Oost) tegelijkertijd ontwikkeld worden en sterk met elkaar gerelateerd zijn.

In de nieuwe gemeente Nieuwkoop ontstaat geleidelijk aan het besef dat deze koppeling tussen kosten en bekostiging geen optimale constructie is. Zo wordt in een advies aan het college, behorende bij het raadsvoorstel van 20 december 2007, het volgende geconstateerd: de te verwachten opbrengsten voor de dekking van de bouw van de school in Buytewech-Oost 'zijn niet geconcretiseerd en ook is niet bekend wanneer feitelijk de geraamde opbrengst van € 6,4 miljoen op de bankrekening van de gemeente gestort wordt. In de begroting 2008 is hiermee wel rekening gehouden, dus we lopen op dit moment, los van de overschrijding, al een fors financieel risico'.

In de brief aan de gemeenteraad van 8 juni 2010 geeft het college dan ook aan dat de besluitvorming over dit financieel kader in de voormalige gemeente Nieuwkoop een administratief uitvoeringsprobleem oplevert. In de woorden van het college werd de school 'voor een groot deel betaald uit nog te maken winsten'. Dit zou in strijd zijn met het voorzichtigheidsbeginsel van het BBV (de regels over begroten en verantwoorden binnen gemeenten).

Hoofdstuk 6

Conclusies en aanbevelingen

6.1 Opmerkingen vooraf

In dit hoofdstuk willen wij conclusies verbinden aan de onderzoeksvragen. Om deze in de juiste context te kunnen plaatsen, beschrijven wij voorafgaand een aantal relevante aspecten en beelden uit documenten en interviews. De gemeente Nieuwkoop van destijds is namelijk niet vergelijkbaar met de huidige gemeente Nieuwkoop, en hiermee houden wij rekening bij het formuleren van onze conclusies en aanbevelingen.

De oude gemeente Nieuwkoop als ondernemende gemeente

Behalve wijziging van samenstelling van het gemeentebestuur na verkiezingen, heeft de herindeling een veel grotere invloed gehad op de tot dan heersende opvattingen en werkwijzen en de waardering daarvan. Een aantal geïnterviewden heeft aangegeven de voormalige gemeente Nieuwkoop te kenschetsen als een ondernemende gemeente, waar een zakelijke aanpak en het nemen van enige risico's acceptabel waren. Dit beeld zien wij bevestigd in de raadsvoorstellen en -besluiten in de periode 2002-2004. Zo wordt in het raadsvoorstel van 2 november 2004 gewerkt met een bandbreedte van opbrengsten (zie ook paragraaf 3.2). Een tweede voorbeeld is om bij de opstelling van het programma van eisen voor de school, uit te gaan van een lager normbedrag dan in de gemeentelijke huisvestingsverordening.

Als verklaring daarvoor is aangegeven dat het programma van eisen in samenspraak met de schooldirecties is opgesteld. In de ontwikkelfase bleek echter dat dit programma van eisen te globaal was om als bestek te dienen, en moesten aanvullend bezuinigingen gevonden worden. In de realisatiefase kwamen vervolgens een aantal noodzakelijke extra investeringen naar voren, die de post onvoorzien ruim overschreden.

Deze ondernemende cultuur betekent enerzijds dat het nemen van enig risico acceptabel is en eveneens dat nieuwe en innovatieve financieringsmethoden niet worden geschuwd. Zo is in de realisatiefase van de school een voorstel ontwikkeld om via een bijzondere financieringsconstructie de BTW over de bouwsom terug te vorderen. Uiteindelijk heeft het toenmalig nieuw samengestelde college daar op het laatste moment van afgezien.

Een van de geïnterviewden heeft ervaren dat bij deze ondernemende stijl van besturen niet altijd plaats is voor een kritisch en waarschuwend geluid voor de mogelijke risico's die de gemeente kan lopen.

Nieuwkoop en artikel 12-status

Vanwege de zogenaamde Artikel 12 status² van de voormalige gemeente Nieuwkoop, dienden investeringen gedekt te worden met aantoonbaar reële (grond)opbrengsten. Dit is de belangrijkste verklaring dat de bouw van de centrale huisvesting in Buytewech-Oost is gekoppeld aan de opbrengst van de vrijkomende gronden aan de Achterweg en Elleboogvaart. Afgezien van de risicovolle winstneming vooraf, is in de recente periode gebleken dat deze koppeling tot diverse misverstanden bij de raad heeft geleid. Volgens de door het college voorgestelde Kadernota grondbeleid 2010-2014 (zie hierna) worden exploitaties niet meer gekoppeld aan (andere) investeringen en vindt op andere wijze verevening c.q. aanwending van positieve saldi plaats.

In het zicht van de herindeling

De datum van herindeling is volgens een aantal geïnterviewden ook aanleiding geweest voor het toenmalige gemeentebestuur om zogenaamde onomkeerbare besluiten te nemen, zoals de beschikbaarstelling van het definitieve krediet voor de bouw van de school op 9 november 2006 en het sluiten van een realisatie-overeenkomst voor de ontwikkeling van de terreinen aan de Achterweg op 21 december 2006. De datum van herindeling zorgde voor tijdsdruk op de besluitvorming en de ambtelijke voorbereiding.

Deskundigheid, capaciteit en integraliteit

De factor tijdsdruk, de beperktheid van het ambtelijk apparaat van de voormalige gemeente Nieuwkoop en het ontstaan van vacatures vanwege de aanstaande herindeling, noodzaakte tot het inhuren van externe deskundigheid. Dit gold zowel voor de projectleider van de school als de procesmanager voor de ontwikkeling van de Achterweg. De gemeente verzekerde zich hiermee van voldoende deskundigheid om de projecten aan te sturen, waar tegenover staat dat de gemeentelijke organisatie minder in staat is dezelfde projectkennis en ervaring op te bouwen voor eventuele latere projecten.

Uit interviews is naar voren gekomen dat ten tijde van de gemeentelijke herindeling relatief lange tijd onduidelijk was welk deel van de organisatie c.q. welke manager verantwoordelijk was voor de aansturing van de projecten. De meest betrokken ambtenaren handelden daarom naar beste kunnen en weten om de projecten wel doorgang te laten vinden. Deze periode heeft de integraliteit van aansturing van de projecten niet bevorderd. De ervaring (zoals met de verkeersproblematiek bij de nieuwe school, die nog na oplevering en ingebruikname van de school voor de raad noodzaakte tot extra investeringen in de openbare ruimte) leert dat integrale aansturing en begeleiding door alle relevante ambtelijke disciplines van projecten belangrijk is.

² Een gemeente met een artikel 12-status is een Nederlandse gemeente die onder financiële curatele is gesteld door het Rijk vanwege een structureel slechte financiële situatie. Deze gemeenten krijgen van de rijksoverheid extra geld in ruil voor een streng financieel toezicht. Zo moeten de gemeenten met de artikel 12-status voor grotere uitgaven toestemming aan het Rijk vragen. Artikel 12 is het 12^e artikel uit de Financiële-verhoudingswet.

Actief of faciliterend grondbeleid

Bij de ondernemende stijl van besturen van de voormalige gemeente Nieuwkoop past ook het voeren van een 'actief grondbeleid'. Dit houdt in dat de gemeente probeert zoveel mogelijk grond te verwerven en zelf plannen ontwikkelt en uitvoert op verschillende locaties. De gemeente kan ook sturen, zonder dat de grond in eigendom is, en stimuleren dat andere partijen initiatieven nemen om te gaan ontwikkelen. Dit wordt aangeduid als 'faciliterend grondbeleid'. Er zijn ook tussenvormen mogelijk, zoals het samenwerken van de gemeente met andere partijen. Voorop in het grondbeleid staat of de gemeente kiest voor een actief of voor een faciliterend grondbeleid. In de praktijk hangt deze keuze samen met verschillende factoren en zijn verschillende afwegingen mogelijk. De raad stuurt op het maken van een dergelijke keuze door uitgangspunten te formuleren op grond waarvan kan worden gekozen voor een actief of een faciliterend grondbeleid of een tussenvorm door criteria vast te stellen voor de aankoop en verkoop van gronden. De raad van de huidige gemeente Nieuwkoop heeft, mede naar aanleiding van aanbevelingen door de Rekenkamer in 2009, een voorstel van het college van burgemeester en wethouders ontvangen om de Kadernota grondbeleid 2010-2014 vast te stellen, met als uitgangspunt voor projecten een faciliterende rol in te nemen. Tevens is door het MT van de gemeente recent een discussienota 'Rollen en taken ten aanzien van het Grondbedrijf' vastgesteld, waarin werkprocessen en verantwoordelijkheden zijn beschreven. Hierbij is tevens een koppeling gemaakt met projectmatig werken door de ambtelijke organisatie.

Risicomanagement en rol van de gemeente

De toenemende aandacht voor de risico's die de gemeente kan lopen in het grondbeleid, is aanleiding geweest om thans in de initiatieffase van projecten een risicoparagraaf op te nemen. Op basis van de hierin onderkende risico's wordt een aanpak gekozen om deze risico's tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen. Ten tijde van de ontwikkeling van de projecten Buytewech-Oost, Achterweg en Elleboogvaart werd niet met een risicoparagraaf gewerkt. In het kader van het actieve grondbeleid was in het contract met de ontwikkelaar vastgelegd dat partijen samenwerkten om elkaar te versterken bij de vastgoedontwikkeling. Daartoe werd een stuur- en projectgroep ingesteld, die bestond uit zowel de gemeente als de ontwikkelende partij. Overleg vond plaats op basis van gelijkwaardigheid. Dit leidde er toe dat de gemeente in het streven te komen tot een evenwaardige risicoverdeling inhoudelijk werd betrokken bij de (financiële en andere) afwegingen van de ontwikkelende partijen. Achteraf wordt dit door betrokkenen gezien als ongewenste rolvermenging.

De onduidelijke rolverdeling is vooral dan merkbaar wanneer het overleg moeizaam gaat verlopen. De toenmalige procesmanager heeft verklaard dat in een aantal gevallen op bestuurlijk niveau een besluit moest worden afgedwongen met de ontwikkelaar om weer volgende stappen te kunnen zetten. Er zijn zelfs momenten geweest dat hij overwoog het college voor te stellen om de samenwerking op te zeggen. Dat was contractueel een van de weinige beïnvloedingsmogelijkheden van de gemeente. Overeengekomen was verder dat levering en betaling van de bouwgrond pas plaats zou vinden als er een definitieve bouwvergunning zou zijn afgegeven.

Door deze vertragingen werd de oorspronkelijke planning met een jaar opgeschoven, waarvan – vanwege de gekozen risicoverdeling – de financiële gevolgen volledig voor rekening van de gemeente kwamen. Inmiddels heeft de gemeente Nieuwkoop de Nota weerstandsvermogen en risicomanagement van 30 maart 2010 vastgesteld met onder andere als doel het risicobewustzijn te vergroten en het risicomanagement³ vorm en inhoud te geven.

6.2 Conclusies

De hoofdvraag voor het onderzoek is als volgt geformuleerd:

Het proces van besluitvorming en realisatie van de bouw van de school in Buytewech-Oost te reconstrueren opdat hieruit lessen voor de toekomst kunnen worden getrokken.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is deze uitgewerkt in een zestal deelvragen. Deze worden hieronder beantwoord. De beantwoording vindt plaats tegen de achtergrond van hetgeen tijdens de oriënterende bijeenkomst met de raad op 8 april 2010 uit de discussie is gekomen, te weten: de Rekenkamer is een verbeterkamer, die raad adviseert en ondersteunt.

1. Welke besluiten zijn in de afgelopen jaren door de gemeente genomen die hebben geleid tot de bouw van de school in Buytewech-Oost?

Uit het beknopt historisch overzicht blijkt dat het nieuwe college van burgemeester en wethouders van de toenmalige gemeente Nieuwkoop in 1998 het initiatief heeft genomen tot centralisatie van de huisvesting van de scholen aan de Achterweg en de Elleboogvaart. Definitieve besluitvorming en votering van het bouwkrediet heeft nog plaatsgevonden in de raad van de gemeente Nieuwkoop, kort voor de datum van herindeling.

2. Hoe is de raad daarbij betrokken en welke besluiten heeft de raad genomen?

Gedurende de realisatiefase is de gemeenteraad volgens geïnterviewde personen geïnformeerd over het verloop van de bouw. Een extra investering is vooraf aan de raad ter besluitvorming voorgelegd, voor enkele aanvullende investeringen is achteraf instemming gevraagd. Bij de afsluiting van het krediet is een extra bedrag verantwoord zonder dat duidelijk is waarvoor deze kosten zijn gemaakt. Verkeerstechnische besluiten zijn afzonderlijk genomen, waarvan de kosten ten laste komen van de grondexploitatie Buytewech-Oost. Na oplevering en ingebruikname van de school zijn extra investeringen gedaan in de openbare ruimte naar aanleiding van klachten van ouders.

³ De nota verstaat onder integraal risicomanagement: een systematisch en cyclisch proces van identificeren, beoordelen en kwantificeren van risico's, het bepalen en uitvoeren van activiteiten en maatregelen die de kans van optreden en/of de gevolgen van risico's beheersbaar houdt en het evalueren en rapporteren over de verschillende stappen in het proces.

3. Welke contracten zijn ter uitvoering van de raadsbesluiten met marktpartijen gesloten, zijn deze eventueel tussentijds gewijzigd en om welke reden?

Na een openbare aanbestedingsprocedure is aan Vink + Veenman BV te Nieuwkoop de gunning verleend. Via een stuur- en projectgroep is de ontwikkel- en realisatiefase begeleid. Tussentijds heeft de gemeenteraad, deels vooraf en deels achteraf extra kredieten ter beschikking gesteld.

4. Wat is de relatie tussen de (opbrengst uit de) grondexploitaties Elleboogvaart en Achterweg en de bouw van de school in Buytewech-Oost?

Vanaf het besluit om over te gaan tot realisering van de school in Buytewech-Oost, is een directe koppeling gemaakt met de vrijkomende gronden aan de Achterweg en Elleboogvaart. De opbrengst van deze te ontwikkelen gronden zou, voor zover nodig, worden aangewend voor financiering van de bouwkosten.

5. Wat zijn de oorzaken dat de indertijd ingestelde reserve onvoldoende dekking biedt?

Voor een deel is dit veroorzaakt door de extra bouwkosten van de school. De verruiming van het krediet roept wel de vraag op in hoeverre het initiële financiële kader en het onderliggende programma van eisen realistisch waren. Uit de interviews werd duidelijk dat de toevoeging van de WKO-installatie tijdens de bouw extra kosten met zich meebracht die voorkomen hadden kunnen worden wanneer hiertoe eerder was besloten.

Voor een belangrijker deel is dit veroorzaakt door een complex van factoren en omstandigheden, waarvan de belangrijkste ook zijn genoemd in de brief aan de raad van 8 juni 2010, te weten:

- a. rentekosten door vertraging in de planvorming;
- b. hogere plankosten die hiermee verband houden;
- c. van een deelgebied is naderhand geconstateerd dat deze abusievelijk niet in de eerste kostenraming was opgenomen;
- d. het noodzakelijk opnieuw asfalteren van de Achterweg;
- e. herberekening van de grondwaarde vanwege een aantoonbare duurdere realisatie van de parkeerkelder aan de Achterweg.

6.3 Aanbevelingen

Beantwoording van vraag 6 is geëigend om daaraan aanbevelingen te verbinden.

6. Hoe kunnen in de toekomst bij vergelijkbare en bij sleutelprojecten soortgelijke situaties worden voorkomen?

Op basis van de gehouden interviews komen wij tot de volgende aanbevelingen aan de raad:

- a. Draag het college op de raad zowel in de initiatief- als in de daaropvolgende fases bij projecten en exploitaties goed bij de gewenste ontwikkelingen te betrekken. Stel de raad voor duidelijke kaders vast te stellen. Maak dit verder concreet door bij de jaarlijkse actualisatie van grondexploitaties niet alleen de financiële bijstelling te laten vaststellen, leg indien nodig ook inhoudelijke keuzes voor en geef in ieder geval actuele voortgangsinformatie, bijvoorbeeld in de vorm van een presentatie tijdens een informele bijeenkomst met de raad.

- b. Maak afspraken met het college om de raad periodiek te informeren over de uitvoering van de Kadernota grondbeleid 2010 – 2014 en specifiek met welke (nieuwe) instrumenten en middelen het faciliterend grondbeleid vorm en inhoud wordt gegeven.
- c. Verzoek het college de door het MT vastgestelde discussienota 'Rollen en taken ten aanzien van het Grondbedrijf' te agenderen voor behandeling door de raad, aangezien hierin ook de verantwoordelijkheden van de raad worden beschreven. Dit vraagt expliciete instemming van de raad;
- d. Verzoek het college de ingezette organisatieontwikkeling met projectmatig werken voort te zetten en te borgen zodat de met de projecten opgedane kennis en ervaring wordt geborgd, en zodoende behouden blijft voor de gemeente.

Bijlage 1

Geïnterviewde personen

In overleg met ondermeer de voorzitter van de klankbordgroep is besloten welke personen benaderd zouden worden voor de interviews. Een aantal personen kon of wilde geen bijdrage leveren. Onderstaand de personen die wel geïnterviewd zijn.

| Bestuur gemeente Nieuwkoop | |
|----------------------------|--------------------------------------|
| B. Dors | Voormalig wethouder, huidig raadslid |
| J. Tersteeg | Voormalig wethouder, huidig raadslid |

| Medewerkers gemeente Nieuwkoop* | |
|---------------------------------|---|
| R. Bosboom | Projectmanager |
| S. Dijkstra | Voormalig hoofd Volkshuisvesting & Ruimtelijke Ordening, momenteel hoofd Beheer Openbare Ruimte |
| T. Burger | Voormalig financieel adviseur onderwijs (uit dienst) |
| J.W. Van der Linde | Procesmanager |
| P. Van Steensel | Voormalig gemeentesecretaris (uit dienst) |
| M. Woerden | Voormalig projectleider school (uit dienst) |

| Externe partijen | |
|------------------|-------------------------------------|
| A. Blijleven | Directeur Vink + Veenman B.V. |
| H. Kieft | Adviseur/procesmanager KAW |
| F. Rietmeijer | Directeur Woningstichting Nieuwkoop |

* = Een aantal van de destijds betrokken ambtenaren bleek nu niet meer werkzaam te zijn bij de gemeente Nieuwkoop. De benaderde betrokkenen bleken niettemin bereid om deel te nemen aan de interviews. Dit hebben wij zeer gewaardeerd.

Bijlage 2

Interviewprotocol

Dit protocol geeft achtergrondinformatie over het doel van het interview en biedt het kader waarbinnen het gesprek plaatsvindt. De ontvangen informatie wordt alleen gebruikt om het onderzoeksrapport op te stellen. Dit gebeurt zodanig dat niet herleidbaar is uit welk interview de informatie afkomstig is. Daarmee wordt de vertrouwelijkheid en privacy gewaarborgd. Na ieder gesprek wordt een kort verslag opgesteld en ter verificatie voorgelegd aan de geïnterviewde(n). Dit verslag blijft in bezit van de onderzoekers en wordt niet openbaar gemaakt.

Algemeen

Onderzoek van de rekenkamer is gericht op:

- doelmatigheid (wordt het resultaat zo efficiënt mogelijk bereikt);
- doeltreffendheid (treedt het beoogde effect op);
- rechtmatigheid (handelt de gemeente volgens het geldende recht).

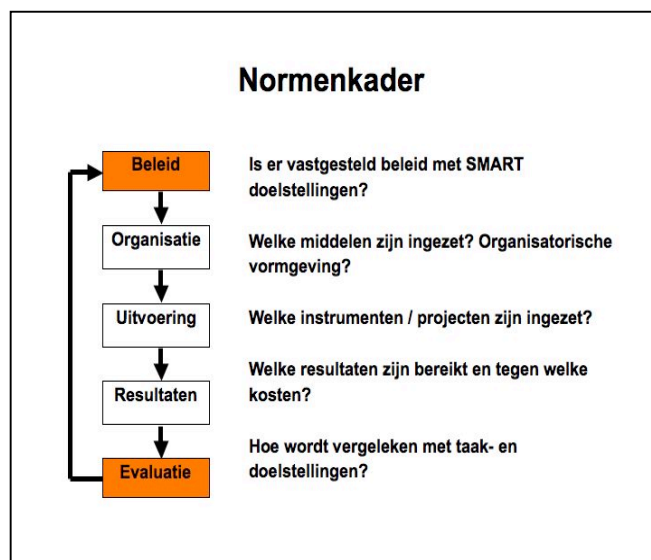
Normenkader

Bij het doen van onderzoek is de focus gericht op de verschillende fases in de beleidscyclus. Daarbij wordt het volgende normenkader gehanteerd. (Zie figuur)

Doel en vraagstelling van het onderzoek

In de onderzoeksopzet is het doel als volgt vastgesteld:

Het proces van besluitvorming en realisatie van de bouw van de school in Buytewech-Oost te reconstrueren opdat hieruit lessen voor de toekomst kunnen worden getrokken.



Dit leidt tot de volgende vraagstelling voor het uit te voeren onderzoek:

7. Welke besluiten zijn in de afgelopen jaren door de gemeente genomen die hebben geleid tot de bouw van de school in Buytewech-Oost?
8. Hoe is de raad daarbij betrokken en welke besluiten heeft de raad genomen?
9. Welke contracten zijn ter uitvoering van de raadsbesluiten met marktpartijen gesloten, zijn deze eventueel tussentijds gewijzigd en om welke reden?
10. Wat is de relatie tussen de (opbrengst uit de) grondexploitaties Elleboogvaart en Achterweg en de bouw van de school in Buytewech-Oost?
11. Wat zijn de oorzaken dat de indertijd ingestelde reserve onvoldoende dekking biedt?
12. Hoe kunnen in de toekomst bij vergelijkbare en bij sleutelprojecten soortgelijke situaties worden voorkomen?

Verwacht resultaat van het onderzoek

Naast het bieden van inzicht in het proces van realisatie van de school, dient het onderzoek te leiden tot aanbevelingen ten aanzien van:

- doelmatigheid (hoe kan het resultaat zo efficiënt mogelijk bereikt);
- doeltreffendheid (hoe kan het beoogde effect worden bereikt);
- rechtmatigheid (hoe handelt de gemeente volgens het geldende recht).

Operationalisering van de vraagstelling

De centrale vraagstelling is geoperationaliseerd met de geformuleerde 6 sub-vragen. Om deze vragen te beantwoorden zal het onderzoek zich richten op het vinden van indicatoren.

In schema ziet dit er als volgt uit:

| Norm | Object van onderzoek | Vraag | Indicator |
|-------------|-------------------------------|--|--|
| Beleid | Kaders van de raad en college | Welke besluiten zijn wanneer genomen? Hoe zijn deze tot stand gekomen? Zijn de doelen SMART vastgesteld? | Bestuurs- besluiten |
| Organisatie | Projectopzet | Hoe is de uitvoering georganiseerd? Welke verantwoordelijkheden zijn onderkend en hoe toebedeeld? Hoe is de benodigde expertise georganiseerd? | Project- structuur |
| Uitvoering | Inzet van middelen | Met welke inzet van middelen is uitvoering gegeven aan het gestelde doel? Hoe is (tussentijds) verantwoording afgelegd? Hoe is de voortgang bewaakt? Hoe is omgegaan met tussentijdse wijzigingen? | Contracten Grondexploitatie Budgetbeheer Risicobeheer |
| Resultaten | Doelbereik | Hoe is geconstateerd dat het doel is bereikt? Wie zijn bij beantwoording van deze vraag betrokken? | Oplevering school |
| Evaluatie | Toetsing aan kaders | Heeft evaluatie plaatsgevonden om verbeteringen te identificeren? | Verbeteringen |

Interviews

De interviews worden gehouden met die personen die informatie kunnen geven ten aanzien van een of meer onderdelen van het onderzoek, vanuit de eigen ervaring. Doel van het onderzoek is de informatie uit de documenten te vervolmaken en in te kleuren met achtergrondinformatie. Daarnaast willen wij 'witte vlekken' invullen. Leidraad bij de interviews zijn de sub-vragen uit de onderzoeksopzet, aangevuld met verdiepende vragen uit het schema.

Bijlage 3

Geraadpleegde documenten

Onderstaande documenten zijn bestudeerd ten behoeve van de feitenreconstructie. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat ons meer documenten ter beschikking zijn gesteld die wij uiteindelijk niet gebruikt hebben en een aantal door ons opgevraagde documenten niet te achterhalen bleek door de ambtelijke organisatie.

| Raadsvoorstellen (en bijbehorende besluiten) | |
|--|--|
| 1 mei 2001 | Voorstel tot het opstellen van een ruimtelijke visie en het uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek voor de Achterweg en het beschikbaar stellen van een krediet hiervoor (nr. 1467/VR0M.29iv). |
| 25 februari 2003 | Voorstel tot het vaststellen van de Visie Achterweg (nr. 715/VR0M.29). |
| 2 november 2004 | Centralisatie onderwijshuisvesting Nieuwkoop (nr. 4428/MaZa.80). |
| 3 mei 2005 | Voorstel inzake uitwerking Visie Achterweg en centralisatie onderwijshuisvesting (nr. 2502/VR0M.29). |
| 13 december 2005 | Voorstel tot het beschikbaar stellen van een krediet voor de voorbereiding en de bouw van de Centrale Onderwijshuisvesting (nr. 5637.OW.76). |
| 31 oktober 2006 | Voorstel inzake Ontwikkeling Woonzorgzone Achterweg – variant D (nr. 3797/VR0M.78). |
| 7 november 2006 | Voorstel tot het beschikbaar stellen van een definitief krediet voor de voorbereiding en bouw van de Centrale Onderwijshuisvesting en de bijbehorende dekking (nr. 3790/VR0M.78). |
| 25 oktober 2007 | Actualisatie grondexploitaties (kenmerk 07.0011217). |
| 20 december 2007 | Aanvullend krediet voor de voorbereiding en bouw van het scholencluster Buytewech-Oost in Nieuwkoop en de bijbehorende dekking (kenmerk 07.0014560). |
| 17 juli 2008 | Actualisatie grondexploitaties (kenmerk 08.0004949). |
| 30 oktober 2008 | Tweede tussentijdse rapportage (kenmerk 08.0012518). |
| 9 april 2009 | Actualisatie grondexploitaties. |
| 1 oktober 2009 | Actualisatie grondexploitaties (kenmerk 09.0010739). |
| 12 november 2009 | Tweede tussentijdse rapportage 2009 (kenmerk 09.0012033). |
| 1 april 2010 | Nota reserves en voorzieningen 2010 (kenmerk G10.0093). |
| 10 juni 2010 | Actualisatie grondexploitaties (kenmerk 010.06600). |
| 10 juni 2010 | Vaststelling programmarekening 2009 en resultaatbestemming 2009 (kenmerk 10.07303). |

| Collegevoorstellen | |
|----------------------------------|--|
| 13 december 2000 | Projectontwikkeling Achterweg. |
| 12 april 2001 | Voorstel tot het opstellen van een ruimtelijke visie en het uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek voor de Achterweg. |
| 23 januari 2003 | Visie Achterweg. |
| 3 juni 2003 | Conceptraadsvoorstel inzake het vormen van een bestemmings-reserve ten behoeve van het exploitatiegebied Buytewech-Oost en het project centralisatie onderwijshuisvesting. |
| 11 september 2007 | Actualisatie grondexploitaties. |
| 4 december 2007 | Beschikbaar stellen aanvullend krediet van € 400.000,— voor de realisatie van het scholencomplex MFA Buytewech; oprichten Stichting Beheer Onroerende Zaken Gemeente Nieuwkoop; verkoop MFA Buytewech aan de Stichting Beheer Onroerende Zaken gemeente Nieuwkoop. |
| 17 juni 2008 | Actualisatie grondexploitaties. |
| Overige gemeentelijke documenten | |
| 14 april 1998 | Collegeprogramma Nieuwkoop 1998 - 2002 |
| April 1999 | Actualisatie meerjarenbeleidsplan 1998 – 2002 gemeente Nieuwkoop. |
| 26 juni 2002 | Verslag van de vergadering Maatschappelijke Zaken-commissie. |
| 12 februari 2003 | Verslag informatieavond Visie Achterweg. |
| 30 maart 2010 | Nota weerstandsvermogen en risicomangement. |
| 8 juni 2010 | Brief Toelichting extra storting reserve school Buytewech. |
| 7 oktober 2010 | Kader nota grondbeleid. |
| Contracten | |
| 5 december 2006 | Definitieve intentieovereenkomst inzake de realisatie van het Achterweg, wonen en zorg te Nieuwkoop tussen gemeente Nieuwkoop, Woningstichting Nieuwkoop en stichting Wijze en Woudwetering. |
| 21 december 2006 | Ontwikkel- c.q. exploitatiecontract tussen gemeente Nieuwkoop, Woningstichting Nieuwkoop en V.O.F. Achterweg herontwikkeld. |
| 16 januari 2008 | Wijzigingen 'Ontwikkel- c.q. exploitatiecontract', d.d. 21 december 2006. |
| 17 januari 2008 | Overeenkomst van koop en verkoop tussen gemeente Nieuwkoop en Vink + Veenman B.V. betreffende gronden aan de Elleboogvaart. |
| Externe documenten | |
| 28 maart 2002 | Deloitte & Touche ICS Adviseurs: haalbaarheid Centralisatie Onderwijsvoorziening Nieuwkoop – Eindrapport. |

Bijlage 4
Bestuurlijke reactie

Rekenkamer Nieuwkoop
Dhr. Hans Slooijer

datum 9 november 2010
uw brief/kenmerk
registratienummer 10.16356
behandeld door Martijn Roelands
betreft bestuurlijke reactie rapport centralisatie onderwijshuisvesting
Buytewech-Oost
bijlage(n) geen

Beste heer Slooijer,

Met belangstelling hebben wij het concept rapport van uw onderzoek naar de realisatie van de centrale onderwijshuisvesting Buytewech-Oost gelezen. U heeft ons gevraagd hierop uiterlijk 10 november 2010 onze bestuurlijke reactie aan u door te geven. In deze brief gaan wij hier op in.

Allereerst willen wij onze waardering uitspreken over uw aanpak en uw onderzoeksrapportage. De aanpak is gedegen, de rapportage goed leesbaar en duidelijk.

Wij delen uw constatering dat de periode van besluitvorming en uitvoering in Nieuwkoop voor de fusie turbulent was. De werkprocessen van toen zijn nauwelijks vergelijkbaar met hoe we zaken op dit moment uitvoeren. Aanvullend op de in het rapport geschetste context willen we aangeven dat ook de economische crisis een rol heeft gespeeld in het financiële tekort. Met de kennis van nu kunnen we zeggen dat de ramingen wellicht te optimistisch waren.

Uw aanbeveling om de raad meer te betrekken bij de inhoudelijke keuzes en voortgang van projecten nemen wij in acht. Daarbij merken we overigens op dat er de afgelopen jaren al een aantal slagen gemaakt zijn om de actualisatie van de grondexploitaties te verbeteren. Voor de investeringsprojecten die geen grondexploitaties zijn – zoals de bouw van een school – moeten we nog een goede vorm bedenken. Wij gaan graag met de raad in gesprek op welke wijze dit nog beter kan. Uw suggestie om dit te doen in de vorm van een presentatie vinden wij interessant. Overigens willen we daarbij graag het onderdeel risicomanagement betrekken. Niet alleen is dit in de Nota weerstandsvermogen en risicomanagement (p23) uitgewerkt, ook maken we op dit moment risico-inventarisaties van alle projecten (zoals de pilot van de grex Zuidhoek).

De ontwikkelwijzer is voor ons het kader om te kiezen welke rol wij innemen bij een bepaalde ontwikkeling. Met de paragraaf grondbeleid in de begroting en de jaarrekening rapporteren wij over het grondbeleid. Daarin kunnen wij conform aanbeveling 6.b aandacht besteden aan de wijze waarop vorm en inhoud wordt gegeven aan het faciliterend grondbeleid. Overigens

De gemeente Nieuwkoop heeft een nieuw telefoonnummer: 14 0172

Gemeente Nieuwkoop

Bezoekadres:

Klant Contact Centrum, Teylersplein 1

2441 LE Nieuwveen

Postadres:

Postbus 1

2460 AA Ter Aar

Telefoon: 14 0172

Fax: 0172 574 802

info@nieuwkoop.nl

www.nieuwkoop.nl

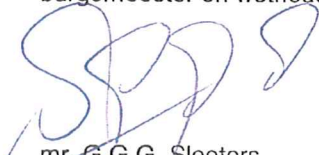
merken we daarbij wel op dat onze aandacht voornamelijk zal liggen bij de uitvoeringsagenda van de lopende ontwikkelingen.

De discussienota 'Rollen en taken ten aanzien van het Grondbedrijf' bevat een beschrijving van aantal (vnl. interne) werkprocessen. In lijn met de aanbeveling willen we met de raad in gesprek over de uitvoeringsregels rond grondexploitaties, die niet in de kadernota grondbeleid zijn vastgelegd. Medio 2011 zal hiervoor een notitie aan de raad worden aangeboden. De discussienota 'Rollen en taken ten aanzien van het Grondbedrijf' bevat hiervoor een aantal belangrijke bouwstenen. Vooruitlopend op de bespreking van de notitie met uitvoeringsregels rond grondexploitaties zullen wij de discussienota ter kennisname aan de raad toesturen.

Tenslotte de aanbeveling over het projectmatig werken en de borging van kennis. Ook hier werken we al aan door meer systematisch en minder persoonsafhankelijk het werk te organiseren. Deze aanbevelingen onderschrijven we ook.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Nieuwkoop



mr. G.G.G. Sloopers
secretaris



F. Buijserd
burgemeester