

Heesch | 17 augustus '21

Rapport rekenkameronderzoek DNI



Rekenkamercommissie Bernheze



Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:	Inleiding	3
Hoofdstuk 2:	De centrale boodschap: conclusies en aanbevelingen	4
Hoofdstuk 3:	Het procesverloop en wat daarbij opvalt	6
Hoofdstuk 4:	De conclusies nader toegelicht	10
Bijlagen	1. de onderzoeksopzet	14
	2. de tijdslijn van de bestuurlijke momenten	16
	3. geïnterviewde personen	18
	4. geraadpleegde documenten	18



Hoofdstuk 1. Inleiding

De aanleiding

De rekenkamercommissie (RKC) heeft na de raadsvergadering van 29 oktober 2020 kennis genomen van het besluit van de gemeenteraad van Bernheze om in afwijking van het voorstel van het college van B&W via een amendement te kiezen voor het zogenoemde scenario 4. Dit houdt in dat er een (voorlopig) einde is gekomen aan het fusieproces waaraan sinds het begin van 2016 veel gemeentelijke middelen en eveneens uren van vertegenwoordigers van de betrokken partijen (inclusief de gemeente) zijn besteed. Nu er na jaren van verkenning, onderzoek en intensief overleg zo'n besluit is genomen, is dat voor de rekenkamercommissie aanleiding voor een onderzoek naar de effectiviteit en efficiency van deze operatie.

De RKC heeft na een eerste oriëntatie een onderzoeksopdracht geformuleerd die als bijlage 1 aan deze rapportage is toegevoegd. Wij hebben veel relevante documenten vanaf 2016 bestudeerd en in totaal 21 interviews gehouden met vertegenwoordigers van betrokken partijen alsmede met vertegenwoordigers van elke raadsfractie. De geraadpleegde documenten zijn geduid in bijlage 2. De lijst met geïnterviewde personen is opgenomen als bijlage 3.

Onderzoeksvraag en normenkader

Vooruitlopend op het onderzoek hadden wij een centrale onderzoeksvraag en een normenkader opgesteld; deze waren met enige nuancering bruikbaar tijdens het onderzoek.

De centrale onderzoeksvraag was: heeft het gemeentebestuur voldoende regie gevoerd op het totale proces en zijn gaandeweg dat proces de verschillende betrokkenen op de juiste manier in beeld gebracht met een accent op de rol en positie van de gemeenteraad?

Het normenkader was als volgt:

- Het gemeentebestuur heeft consequent regie gevoerd op het totale proces;
- Er is een duidelijke visie van het gemeentebestuur op het gewenste eindresultaat waarbij er sprake is van een consistente en consequente (door-)ontwikkeling;
- De gemeenteraad is duidelijk betrokken en voldoende in staat gesteld om het proces te volgen en waar nodig standpunten in te nemen.
- De initiatiefnemers zijn voldoende in de gelegenheid gesteld om hun inbreng te leveren in het totale proces en zijn altijd van voldoende informatie voorzien.
- Het gemeentebestuur heeft een duidelijke projectaanpak gecreëerd en stuurt daarbij op de GROTIK- elementen. Geld, Risico, Tijd, Organisatie, Informatie, Kwaliteit.

De opbouw van het rapport

Dit rapport kent de volgende opbouw:

Hoofdstuk 2: De centrale boodschap; hierin geven wij kernachtig onze conclusies en aanbevelingen weer.

Hoofdstuk 3: Het procesverloop en wat daarbij opvalt; de geschiedenis nog eens kernachtig beschreven met vermelding van opvallende zaken die de basis gaan vormen voor onze conclusies en aanbevelingen.

Hoofdstuk 4: De conclusies verder toegelicht.

Dan zijn er nog vier bijlagen: de onderzoeksopzet, de tijdslijn van de bestuurlijke momenten, geraadpleegde documenten en de lijst met geïnterviewde personen.



Wat verstaan we onder de term 'de gemeente'?

In het rapport wordt veelvuldig de term 'de gemeente' gebruikt maar wij gebruiken ook de begrippen 'wethouder', 'college van B&W' en 'gemeenteraad'. Wij hebben ons de vraag gesteld of het wenselijk is om de term 'gemeente' niet te gebruiken en steeds voor één van de drie andere termen te kiezen, maar hebben daar uiteindelijk niet voor gekozen. De belangrijkste reden is dat de gemeente gezien moet worden als een partij in het geheel en bovendien is het zo dat als er sprake is van concrete activiteiten wij de actor wel concreet benoemd hebben, bv 'het college besloot' of 'de wethouder zei in de stuurgroepvergadering' enzovoorts.

Hoofdstuk 2: De centrale boodschap: conclusies en aanbevelingen

2.1. Conclusies.

Het uitgevoerde onderzoek brengt de rekenkamercommissie tot de volgende conclusies:

- De gemeente heeft zowel aan het begin als gedurende dit fusieproces te weinig en/of te onduidelijke kaders meegegeven.
- De gemeente heeft in dit fusieproces te weinig de regierol genomen.
- De wijze waarop de raad betrokken is vinden wij te ongericht en onvoldoende voorbereid.
- Er is veel geld uitgegeven aan begeleiding en onderzoek; het rendement kunnen wij niet goed vaststellen.
- De 'landing' van de twee businesscases is niet goed verzorgd.
- Wisseling van betrokken personen en verslechterende verhoudingen hebben het proces parten gespeeld.

Deze conclusies worden in hoofdstuk 4 per stuk nader toegelicht. Samengevat is de rekenkamercommissie van mening dat de rode draad in het hele verhaal wordt gevormd door de begrippen 'kaderstelling' en 'regievoering'. De gemeente koos in het begin voor weinig of geen kaders en weinig of geen regie. Dit om het proces van toenadering tussen de partners en de creatieve ontwikkeling niet op voorhand in te snoeren. Naar onze mening nog wel een begrijpelijk vertrekpunt. Gaandeweg en zeker als duidelijk wordt dat er voor rekening van de gemeente forse investeringen zullen moeten worden gedaan, had de gemeente een sterkere regierol moeten nemen.

Bij de afronding van de eerste businesscase (april/mei 2018) loopt het fout door een stapeling van factoren: de eerstverantwoordelijke wethouder verdwijnt na de verkiezingen min of meer plotseling van het toneel, de slechte financiële positie van De Pas (zoals die blijkt uit het due diligenceonderzoek) beïnvloedt de verhouding tussen de partners en er is uiteindelijk geen steun voor de businesscase. Deze mislukte eerste ronde had naar onze mening bij het begin van de tweede ronde (begin 2019) tot meer duidelijkheid en waakzaamheid van de zijde van de gemeente moeten leiden. Maar de wethouder blijft op afstand, doet geen concrete uitspraak over het aanvaardbare investeringsbedrag, blijft lang onduidelijk over wel of geen theaterfunctie en geeft pas heel laat het signaal af dat er een strikte toetsing aan de nota gemeenschapshuizen uit 2000 plaats zal vinden. Daarmee slaat de 2^e businesscase, die nog de (te) ambitieuze titel draagt '*een MFA voor Bernheze*' de plank volledig mis. Het college voelt zich overvallen omdat de opstellers van deze businesscase zich nagenoeg niets hebben aangetrokken van de signalen vanuit de raad en het college die er toch zeker wel zijn geweest. Het college van B&W verwerpt deze businesscase en



komt met een eigen voorkeursscenario. Hierdoor escaleren de onderlinge verhoudingen. Het bestuur DNI voelt zich op zijn beurt niet serieus genomen, geeft aan dat het voor hen *'take it or leave it'* is en zet bovendien de gemeente min of meer voor het blok met het voornemen om het pand op de markt te brengen.

2.2 Aanbevelingen.

Op basis van het onderzoek en de conclusies komen wij tot de volgende aanbevelingen

- Bezie de nota gemeenschapshuizen opnieuw en beantwoord de vraag of het inwonertal van Heesch, de afwijkende sociale structuur en de omvang van de accommodatie een andere benadering van De Pas onderbouwen.
- Ontwikkel voor maatschappelijke projecten met deze omvang en complexiteit een meer modelmatige benadering waarbij de zogenaamde GROTIK- elementen: Geld, Risico, Tijd, Informatie, Organisatie en Kwaliteit systematisch aandacht krijgen.
- Zorg voor realistische inhoudelijke uitgangspunten bij deze maatschappelijke projecten en stel deze als raad vooraf vast.
- Verbeter de aanpak en voorbereiding van de opiniërende besprekingen: denk daarbij aan gerichte informatievoorziening over onderwerpen waar richting op wordt gevraagd, een discussiemodel dat de mogelijkheid biedt voor een rijkere 'oogst' dan een lijstje opvattingen vanuit de fracties en ook meer aandacht voor conclusievorming aan het eind.



Hoofdstuk 3. Het procesverloop en wat daarbij opvalt

De problemen rond De Pas kennen al een langere aanloop. In onze analyse onderscheiden wij de volgende perioden:

3.1. De periode tot eind februari 2017:

Er zijn toenemende exploitatietekorten bij De Pas. In de jaren 2008 en verder was er een positief exploitatiesaldo maar vanaf 2012/2013 verslechterde de situatie als gevolg van de economische crisis. Het gebouw De Pas, zo wordt in de diverse interviews aangegeven is eigenlijk ook te groot om goed geëxploiteerd te kunnen worden. De Pas teert in op het eigen vermogen en zelfs op de opgebouwde voorzieningen voor gebouwonderhoud en vervanging van de inventaris. KplusV werkt aan een exploitatieanalyse (waaruit zal blijken dat vanaf 2009 de kosten gestegen zijn met 7 % en de omzet gedaald is met 14 %). Een way-out wordt gezien in intensivering van de samenwerking tussen De Pas en de Eijnderic. Gesprekken lopen al sinds eind 2015. Aan Jos Kok van Kok-consult wordt opdracht gegeven om het proces te begeleiden dat moet leiden tot een samenwerkingsvisie voor deze twee organisaties en de Bibliotheek.

Begin 2016 heeft Laride al onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de het gebruik van huisvesting te intensiveren.

Op 16 december 2016 stelt het college een Nti op en vervolgens op 24 januari 2017 ook een notitie ter opiniërende bespreking die geagendeerd wordt voor een opiniërende bespreking in de commissie MZ op 21 februari 2017. Daarin wordt aangegeven dat na een eerste verkennend traject, vervolgstappen worden gezet om mogelijke samenwerkingsvormen concreter in beeld te brengen. Daartoe vindt naast de hierboven genoemde onderzoeken ook een onderzoek naar gebruikerswensen (Marintelonderzoek).

Opvallende zaken in deze fase:

In deze stukken komt niet naar voren dat het imago en de geleverde kwaliteit van De Pas ook niet goed is (dat element komt wel in diverse interviews naar voren). Dit kan ook een mogelijke verklaring van een deel van het exploitatietekort zijn.

De bespreking in de commissie levert meer vragen dan concrete antwoorden op. Naar de mening van de rekenkamercommissie ook veel te vroeg in het proces voor een goede opiniërende bespreking omdat er geen duidelijke vraagpunten voor de commissie geformuleerd zijn. Dit nog los van wat wij van opiniërende besprekingen als zodanig vinden. Dit onderwerp komt verderop nog separaat aan de orde.

3.2. De periode maart 2017 tot en met mei 2018

Dit is de periode van de voorbereidende onderzoeken en de daarop gebaseerde eerste businesscase (hierna BC1). Er is een samenwerkingsvisie opgesteld en de exploitatieanalyse is ook afgerond. Op 30-3 2017 wordt in het overleg tussen De Pas en de Eijnderic (waar ook de gemeente ambtelijk bij aanwezig is) geconcludeerd dat er nog weinig te weinig schot in zit. De Eijnderic 'voelt het nog niet'. ("de stip op de horizon moet scherper; wat is onze meerwaarde"). Er is behoefte aan externe procesbegeleiding. Daarvoor wordt na een presentatie van 2 bureaus gekozen voor Fringe op basis van een offerte à € 35.000. Hiervoor wordt in juli goedkeuring verleend. De opdracht wordt in



oktober uitgebreid tot in totaal €100.000 omdat intensievere begeleiding van het opstellen van de businesscase nodig wordt geacht.

Fringe begint dan in oktober 2017 met deze intensieve begeleiding van het proces. De creatieve sessies zijn in november 2017; rapporten daarvan zijn in december 2017 opgeleverd. In januari 2018 wordt het visiedocument opgeleverd. Laride komt begin februari met een eerste vlekkenplan voor de huisvesting. Fringe geeft in het interview aan dat de deelnemende partijen weinig eigenaarschap tonen. De procesbegeleider moet 'er flink aan trekken'.

In een Nti van 6 februari 2018 staat dat in januari 2018 de werkgroep Businesscase is gestart en dat deze BC1 in april zal worden opgeleverd.

Deze oplevering vindt ook feitelijk plaats.

Opvallende zaken in deze fase:

In de eerste 7 à 8 maanden ligt het tempo in het fusieproces niet erg hoog. Naast enkele voorbereidende onderzoeken is het voor zover wij na kunnen gaan vooral wennen aan elkaar en eerste opvattingen uitwisselen over hoe het fusieproces vorm zou moeten krijgen.

Van de opgeleverde BC1 wordt met teleurstelling kennisgenomen. De Pas omdat zijn positie ter discussie wordt gesteld. De Eijnderic omdat ze een hogere huur niet op kunnen brengen. De gemeente vanwege de hoogte van de gevraagde investering. En alle partijen omdat er nog te veel losse eindjes in zitten. De gemeente is in feite opdrachtgever maar is, zo komt uit de interviews naar voren, ook de regie kwijt mede vanwege de wisseling van de wacht in het college op een voor de afronding van de BC cruciaal moment. Volgens het verslag van het bestuurlijk overleg van april 2018 is de BC met de nodige kanttekeningen vastgesteld maar toen was de financiële paragraaf er nog niet bij. Uit het verslag van mei van het bestuurlijk overleg blijkt dat er geen steun is voor de BC en dat de onderlinge verhoudingen ook flink te lijden hebben gehad, mede door het bekend worden van de resultaten van het due diligenceonderzoek dat bij De Pas heeft plaatsgevonden.

3.3. De tweede helft van 2018

In de bestuurlijke groep gebeurt zo goed als niks nadat er teleurstelling is over de BC en wethouder Van Moorselaar na de verkiezingen het stokje van wethouder Glastra van Loon overgenomen heeft. Na individuele gesprekken met elk van de partners geeft wethouder Van Moorselaar aan te kiezen voor een adempauze: het proces ligt stil.

Het college stelt ten behoeve van een opiniërende bespreking op 9-10 -2018 een Nti op. In de commissie MZ wordt deze Nti met de BC1 van Fringe besproken en dat levert veel vragen op en ook wel de notie dat het allemaal te duur is. College en commissie doen beide geen concrete uitspraken over een financieel kader en ook niet over wel of geen theaterfunctie. Er worden in deze Nti wel 10 randvoorwaarden opgenomen die bij het fusieproces in acht genomen zouden moeten worden.

Opvallende zaken in deze fase:

De BC1 van Fringe die niet de steun heeft van de fusiepartners is zonder dat college daar formeel een standpunt over heeft ingenomen naar de commissie MZ gestuurd. Dit terwijl er complexe zaken in zaten: een benodigde investering van € 5,6 miljoen en een uitbesteding van de horeca en het gebouwbeheer waardoor De Pas er als het ware uitgeschreven werd. Het college brengt zelf ook



geen standpunt in tijdens de vergadering van de commissie behoudens dat men de investering ‘erg fors’ vond en dat die naar beneden zou moeten. Mede hierdoor komt er ook geen commissiestandpunt naar voren behalve dat de meeste fracties de gevraagde investering te hoog vinden. Dit wordt overigens vervolgens niet vertaald in een duidelijke randvoorwaarde naar de stuurgroep die de fusie voorbereidt. Ook over de theaterfunctie wordt geen duidelijke uitspraak gedaan. De RKC vindt de 10 nieuw opgenomen randvoorwaarden ook eigenlijk geen echte randvoorwaarden; zij hadden beter ‘aandachtspunten’ genoemd kunnen worden.

3.4. Het jaar 2019 en de maand januari 2020

De besturen van de instellingen hebben elkaar weer gevonden en kondigen in een brief aan het college aan dat zij het fusieproces willen hervatten en gaan werken aan een aangepaste BC2. Na enkele vergaderingen geven zij aan dat zij nog te weinig informatie hebben en behoefte hebben aan aanvullende kennis en dus aan aanvullend budget a raison van € 55.000. Dit is weer een heikel punt omdat er al zoveel geld aan externe adviezen is uitgegeven. De raad geeft desalniettemin met hangen en wurgen in september 2019 groen licht. Daarna worden de aanvullende onderzoeken uitgevoerd waarna met name de directeur van de Eijnderic en De Pas zich aan het werk zet en er een tweede BC tot stand komt.

De belangrijkste kenmerken van deze BC2 zijn:

- Een benodigd investeringsbedrag van € 5,2 miljoen (nl 5,374 minus de inrichtingskosten voor de bieb). Dit is slechts € 0,4 miljoen lager dan in de BC1 van Fringe;
- Een beperkte besparing op de personele kosten;
- Behoud van de theaterfunctie.

Opvallende zaken in deze fase:

Ondanks het verzoek vanuit de bestuurlijke overleggroep om te blijven participeren, kiest de wethouder voor een positie op afstand. In de eerste vergadering na de herstart heeft de wethouder, zo staat in het verslag van 29-1-2019, nog wel aangegeven dat de raad visie nog steeds belangrijker vindt dan geld. Met betrekking tot het onderwerp ‘wel of geen theaterfunctie’ vraagt de wethouder ‘dit mee te nemen in het plan’. Wel is er een ambtelijke vertegenwoordiging in het bestuurlijk overleg die echter al snel in 2019 wegens ziekte uitvalt en wordt vervangen door een ter zake deskundige interim-functionaris, die ‘goed in verbinding staat’ met de wethouder, maar ook wegens ziekte moet stoppen net op een moment dat de BC2 zijn voltooiing nadert. Ondanks voldoende signalen dat dat de investering voor de huisvesting ‘fors te hoog’ was is, is het benodigde bedrag in de BC2 maar zeer beperkt gereduceerd.

Op grond van de interviews leiden wij af dat het feitelijk opstellen van de BC2 heeft plaatsgevonden in december 2019 en januari 2020. Opvallend is daarbij nog een brief van de interim-functionaris (mede namens de wethouder) aan bestuur DNI, gedateerd 30 december 2019, waarin staat dat de gemeente *‘in beginsel bereid is de kosten van vernieuwing van de locatie alsmede de kosten voor de vernieuwing van de inventaris voor haar rekening te nemen’*.

3.5. De periode van februari 2020 tot en met oktober 2020

In februari 2020 bespreekt het college de nieuwe BC en wijst deze af met name vanwege het te hoge investeringsbedrag, de afwijking t.o.v. het gemeenschapshuizenbeleid, het nog steeds opgenomen zijn van de theaterfunctie en de nog bestaande losse eindjes. Het bestuur DNI neemt hier in een gesprek met de wethouder ‘met ontzetting’ kennis van en voelt zich op het verkeerde



been gezet (onder meer door de brief van 30 december). Ondertussen ontstaan er liquiditeitsproblemen bij De Pas waarover ook overleg gevoerd moet worden. Op 15 april vindt een besloten werkbijeenkomst plaats tussen college en raad waarbij ook DNI aanwezig is.

Uiteindelijk presenteert het college 4 scenario's waarbij DNI aangeeft alleen verantwoordelijkheid te willen nemen voor scenario 1, te weten hun eigen scenario. Als de raad anders besluit, zo geeft het bestuur van De Pas aan, zal tot liquidatie worden overgegaan en het gebouw worden verkocht om aan de verplichtingen te kunnen voldoen. Dit leidt ertoe dat de raad nolens volens besluit tot aankoop over te gaan.

Ondertussen vindt er op 29 juni nog een besloten werkbijeenkomst met een delegatie uit de raad plaats om te toetsen welke oplossing haalbaar zou zijn. Het dossier eindigt (voorlopig) in oktober 2020 met het besluit van de raad om in afwijking van het collegevoorstel te kiezen voor scenario 4: het maken van een pas op de plaats.

Opvallende zaken in deze fase:

Het meest opvallende is dat er een BC2 wordt opgeleverd die door het college zo goed als volledig wordt verworpen. De RKC stelt grote vraagtekens bij de tussentijdse afstemming via de interim-functionaris die toch in rechtstreekse verbinding stond met de wethouder. In dezelfde sfeer past een vreemd steekspel tussen het college en het bestuur DNI over het al dan niet bestaan van een financieel kader voor de hoogte van de investering. Het college zegt dat toch aangegeven is dat er van een forse reductie sprake zou moeten zijn. DNI beweert nooit een duidelijk kader meegekregen te hebben ook al had men naar onze mening prima kunnen weten dat het eigenlijk (veel) minder zou moeten worden. In de commissiebespreking van oktober 2018 zijn daar voldoende signalen over afgegeven. En men had ook expliciet om duidelijkheid kunnen vragen. Ook in dezelfde context past de opmerking van DNI die voor wat betreft de BC2 neerkomt op: *'take it or leave it'*. En tenslotte wordt de sfeer ook niet beter door de tweede dreiging van de kant van DNI dat het pand op de markt gezet zou gaan worden. Deze opeenstapeling van onduidelijkheden in combinatie met discutabele vormen van 'powerplay' geven naar de mening van de rekenkamercommissie aan dat er van beide zijden maar beperkt professioneel te werk is gegaan.



Hoofdstuk 4: De conclusies nader toegelicht

De conclusies zoals die opgenomen zijn in het hoofdstuk 'centrale boodschap' worden hieronder herhaald en van een nadere toelichting voorzien.

1. De gemeente heeft aan dit fusieproces te weinig casu quo te onduidelijke kaders meegegeven

Wij maken een onderscheid naar 3 groepen van kaders:

- *Inhoudelijk*: De conclusie is dat er zeker aan het begin van het project door de gemeente geen inhoudelijke kaders zijn gesteld. Men wilde het creatieve proces tussen de partners niet inperken. Het werd beter geacht om daar eventueel later indien nodig op te corrigeren. Zelfs in januari 2019 geeft de wethouder in het bestuurlijk overleg nog aan dat de theaterfunctie nog in de plannen kan worden meegenomen. Pas in februari 2020 wordt duidelijk dat het college niet meer voor de theaterfunctie gaat. Dat de tweede businesscase ook beoordeeld zou worden aan de hand van de beleidsnotitie Gemeenschapshuizen uit 2000 was niet bij alle betrokkenen bij aanvang van het traject bekend. In een aantal interviews komt naar voren dat men dit graag vooraf had willen weten. Voor de volledigheid: bij het begin van het traject was deze notitie niet eens als kader aangewezen. Geconcludeerd moet worden dat het toevoegen van kaders gaandeweg het proces de onduidelijkheid heeft vergroot.

Opgemerkt moet worden dat de initiatiefnemers het gebrek aan duidelijke kaders ook niet hebben aangegrepen om "*de opdracht terug te geven*". De conclusie op dit punt is dat dit het grote verschil in verwachtingspatroon in stand heeft kunnen houden.

Niet onbelangrijk is om te vermelden dat er in het najaar van 2018 door de gemeente een tiental randvoorwaarden werden ingebracht waar nagenoeg alle geïnterviewden (en ook de RKC) over van mening waren dat het eigenlijk geen randvoorwaarden waren. In feite waren het vooral aandachtspunten voor de verdere ontwikkeling van de BC.

- *Financieel (investering en exploitatie)*: De uiteindelijke investering was een van de breekpunten. Vastgesteld moet worden dat noch bij het begin noch gedurende het traject het voor alle betrokkenen volledig helder was wat de maximale investering mocht zijn. Er zijn weliswaar na kennisneming van de 1^e businesscase (in mei 2018) en het daarbij behorende investeringsbedrag indicaties afgegeven dat het bedrag "substantieel" omlaag moest maar er is in de richting van DNI geen concreet maximaal investeringsbedrag genoemd. Dit bleef tot en met de vergadering van 25 april 2020 een welles-nietes achtig twistpunt tussen de gemeente en het DNI-bestuur.

Ten aanzien van de exploitatie was het iets duidelijker: er moest op termijn een sluitende exploitatie komen zonder gemeentelijke subsidie waarbij de gemeente er vanaf februari 2020 van uitging dat er alleen maar een podiumfunctie zou komen en geen theaterfunctie.

- *Planning*: Het traject heeft alles bij elkaar bijna 5 jaar geduurd om tot het raadsbesluit te komen dat de DNI vooralsnog niet tot stand zou komen en er een pas op de plaats gemaakt ging worden. Diverse tijdsplanningen hebben het licht gezien maar die bleken om diverse redenen toch steeds niet haalbaar.

Van mei 2018 tot januari 2019 heeft het project nagenoeg geheel stilgelegen om ruimte te geven aan een de-escalatieproces dat na het ontstaan van forse tegenstellingen rond mei 2018 nodig bleek. De wisseling van portefeuillehouder speelde hierbij een rol in



combinatie met de 1^e businesscase waar zowel het college als de partners niet goed mee uit de voeten konden. Een en ander nog versterkt door controverses rondom het due diligence onderzoek dat bij De Pas verricht was.

Los van de hiervoor genoemde kaders is de RKC van mening dat er sprake was van een complexe startpositie. Het gebouw van De Pas was naar de mening van diverse gesprekspartners te groot om goed te kunnen exploiteren. Er waren bovendien extra hoge energielasten omdat de WKO-installatie defect was.

2. De gemeente heeft in dit fusieproces te weinig de regierol genomen

Complexe projecten vragen in de optiek van de RKC een strakke regie. Uit de verschillende interviews komt naar voren dat er nooit een strakke regie is geweest. Bij aanvang van het traject was het standpunt van de gemeente dat “je een broedende kip niet moet storen”. Zo is in een verslag opgenomen dat *“er geen randvoorwaarden [worden] opgelegd om het creatieve proces niet te verstoren”*. En de gemeente was ook in 2019 van mening dat het initiatief bij de samenwerkingspartners lag. Onze conclusie is dat de gemeente op deze wijze de zaken teveel op hun beloop liet. Dat is op zich opvallend aangezien de gemeente wel de investering zou dragen. Indien het ontbreken van een strakke regie wordt gekoppeld aan het niet aanwezig zijn van duidelijke kaders c.q. echte randvoorwaarden dan is de conclusie voor de hand liggend dat het project bij zo’n aanpak niet kan slagen. Dit had veel eerder onderkend moeten worden.

3. De wijze waarop de raad betrokken is vinden wij te ongericht en onvoldoende voorbereid

Onder betrokkenheid van de raad wordt in dit geval vooral verstaan al die momenten waarop de commissie Maatschappelijk Zaken is betrokken. Wij stellen vast dat er aan de commissie vaak en veel informatie is verstrekt en dat er op een viertal momenten opiniërende besprekingen hebben plaatsgevonden.

De RKC is van mening dat de wijze waarop deze opiniërende besprekingen worden gemodereerd niet bijdragen aan het gewenste resultaat. Zo is het benoemen van stellingen en dan de fracties aflopen voor een opvatting naar onze mening niet effectief als deze stellingen niet voldoende zijn toegelicht c.q. van een onderbouwde voorkeur van het college zijn voorzien. Als dan ook nog wordt nagelaten om de ‘oogst’ van de discussie goed samen te vatten en uit te laten monden in conclusies dan wel vast te stellen dat er geen conclusies te trekken zijn, is de effectiviteit wel erg gering.

Wij vragen ons ook af of de commissie MZ niet te dicht op het proces heeft gezeten. Het is natuurlijk nodig om de commissie adequaat te informeren, maar bij de effectiviteit van uitgebreide besprekingen als er nog weinig te bespreken valt (zoals in februari 2017) kunnen vraagtekens geplaatst worden. Datzelfde geldt voor de bespreking in oktober 2018 waar een businesscase voorligt die de steun ontbeert van alle betrokken partijen en die door het college ook niet van een formeel standpunt is voorzien.

4. Er is veel geld uitgegeven aan begeleiding en onderzoek; het rendement kunnen wij niet goed vaststellen

Er zijn nogal wat onderzoeken uitgevoerd om de nadere uitwerking van de samenwerking goed te onderbouwen. Voor een deel zijn die onderzoeken onafhankelijk van elkaar uitgevoerd en



aangestuurd. De resultaten van deze onderzoeken zijn de basis geweest voor de twee businesscases. In de interviews is vaak naar voren gekomen dat die businesscases in belangrijke mate optelsommen waren van wensen en dat er te weinig sprake is geweest van integratie van de resultaten.

De RKC kan het rendement van deze onderzoeken niet goed vaststellen maar wij denken dat met een duidelijker kader vooraf en met meer regie tijdens het proces de onderzoeksbehoefte geringer had kunnen zijn.

5. De 'landing' van de twee businesscases is niet goed verzorgd

De eerste businesscase (BC1 opgesteld door Fringe onder verantwoordelijkheid van het bestuurlijk overleg) is volgens informatie gefaseerd tot stand gekomen. In eerste instantie was er vooral een meer inhoudelijke benadering die later met financiële gegevens vanuit de huisvestingsvraag is aangevuld. Dit verklaart waarom deze businesscase in de vergadering van het bestuurlijk overleg van april 2018 (ondanks kritische kanttekeningen) nog is vastgesteld maar in de vergadering van mei van 2018 geen steun meer kreeg toen bleek dat De Pas, de Eijnderic en ook de gemeente ontevreden waren over het uiteindelijke product waarin dan ook de financiële gegevens zijn opgenomen. Het college heeft deze businesscase niet officieel vastgesteld of verworpen maar deze wel als bijlage bij een Nti eind 2018 (zonder standpunt) aan de raadscommissie aangeboden.

Vastgesteld moet worden dat zich hier de merkwaardige tegenstrijdigheid voordoet dat er 'in the end' geen steun is voor de businesscase terwijl de externe projectleider aangeeft dat het een integraal opgesteld product is dat langs de vooraf afgesproken lijn van de werkgroepen en stuurgroep tot stand is gekomen en dat er niets anders in is opgenomen dan wat vanuit de werkgroepen is aangeleverd.

Uit de interviews en uit onze eigen analyse leiden wij af dat in de periode april 2018/mei 2018 het fusieproces flink averij heeft opgelopen: de opeenstapeling van onduidelijkheid en onenigheid over de businesscase, het plotselinge vertrek van de inhoudelijk verantwoordelijke portefeuillehouder en ook de uitkomsten van het due diligenceonderzoek hebben in de ogen van de rekenkamercommissie tot een stevige mate van stuurlaaiheid in dit dossier geleid.

De tweede businesscase is een product waar volgens de opstellers alle relevante elementen zijn opgenomen. Wij leiden uit de interviews en de documenten af dat de uiteindelijke versie van deze businesscase in een korte periode is opgesteld (december 2019/januari 2020). Ondanks dat een (extern ingehuurd) gemeentelijke vertegenwoordiger het proces namens de wethouder van nabij gevolgd heeft, gaf de betrokken wethouder aan compleet (in negatieve zin) verrast te zijn door de uiteindelijke inhoud. Als verklaring werd aangegeven dat de gemeentelijke vertegenwoordiger op de valreep wegens gezondheidsproblemen was uitgevallen. Het college wees vervolgens deze businesscase af wat in de ogen van de rekenkamercommissie het begin was van een verwijderingsproces tussen het bestuur DNI en het college.

De conclusie is dat beide businesscases gedoemd waren te mislukken in het bestuurlijk proces. Naar onze mening had de gemeente (i.c. het college) zich in de eindfase van de voorbereiding meer met het proces moeten bemoeien teneinde een betere 'landing' te bewerkstelligen. Dat



gold misschien nog het meest voor de tweede businesscase omdat men had kunnen (en ons inziens moeten) leren van de mislukte eerste ronde. Dit pleit overigens het bestuur DNI geenszins vrij. Ook zij hadden, wetend dat de gemeentelijke vertegenwoordiger wegens ziekte er niet meer bij was, de wethouder naar onze mening vóór de aanbidding moeten informeren over wat aangeboden zou gaan worden.

6. Wisseling van betrokkenen en verslechterende verhoudingen hebben het proces parten gespeeld.

Sinds de start van het project medio 2015 heeft zich een aantal personeelwisselingen voorgedaan. In april/mei 2018 vond een wisseling van verantwoordelijk portefeuillehouder plaats. In 2019 is de gemeentelijke projectleider een significante tijd uit de running geweest. Weliswaar is er een extern deskundige op interim basis ingezet maar ook deze persoon viel voortijdig uit. Ook vonden er bestuurs- en directiewisselingen plaats bij de Eijnderic en De Pas de partners. Daarnaast hebben zich in april/mei 2018 en in februari 2020 tussen partijen escalaties voorgedaan die ook het proces parten hebben gespeeld.



Bijlage 1: Opzet voor het rekenkameronderzoek naar het proces van besluitvorming De Nieuwe Instelling (DNI)

Inleiding

Op 29 oktober 2020 heeft de gemeenteraad van Bernheze besloten een pas op de plaats te maken met betrekking tot het tot stand komen van *De Nieuwe Instelling*. Daarmee heeft de raad geen verder vervolg gegeven aan een proces van ontwikkeling dat in 2015 is gestart. In 2015 was een verkennend traject ingezet, waar zowel de toenmalige organisaties De Pas als De Eijnderic een positief gevoel aan hadden overgehouden. Middels een Nti eind 2016 wordt de gemeenteraad bericht dat die beide organisaties vervolgstappen gaan zetten om de mogelijke samenwerkingsvormen concreter in beeld te krijgen. Deze waren toentertijd gericht op de culturele, de educatieve en de creatieve activiteiten. Zo wordt een (toekomstige) samenwerking met de Bibliotheek binnen het op te richten gemeenschapshuis als één van de mogelijkheden benoemd. Ook hadden die organisaties behoefte om de mening te peilen van de gebruikers, zodat een eventuele samenwerking goed op de vraag van de klant kan worden afgestemd.

Na die eerste stappen zijn er externe adviseurs ingehuurd om diverse (deel-)onderzoeken uit te voeren, is er een veelheid aan Nti's aan de raad aangeboden en zijn er verschillende oriënterende bijeenkomsten onder andere met de commissie MZ en een raads werkgroep belegd. Het hele proces komt begin 2020 in een stroomversnelling waarbij in ieder geval bij het college en de initiatiefnemers het beeld was dat nog in 2020 tot een raadsbesluit kon worden gekomen om daarna het realiseren van De Nieuwe Instelling verder vorm te kunnen geven. Het tegendeel werd echter het geval: de raad besloot tot de genoemde pas op de plaats.

Aanleiding voor een rekenkameronderzoek

De rekenkamercommissie heeft met verwondering kennis genomen van het besluit van de gemeenteraad van Bernheze om nu geen verdere actie te ondernemen. Nu er na jaren van verkenning, onderzoek en intensief overleg zo'n besluit is genomen, is dat voor de rekenkamercommissie aanleiding voor een onderzoek naar de effectiviteit en efficiency van de deze operatie. Na een eerste oriëntatie is het nu aan de orde om de definitieve onderzoeksopdracht te formuleren. In elk geval zullen relevante documenten vanaf begin 2015 bestudeerd worden en zullen er gesprekken met relevante partijen en/of personen gevoerd worden.

De rekenkamercommissie van de gemeente Bernheze is inmiddels eind februari 2021 gestart met een onderzoek naar totale proces van besluitvorming rondom de afhandeling van het initiatief voor De Nieuwe Instelling.

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag voor dit onderzoek luidt als volgt: heeft de gemeente voldoende regie gevoerd op het totale proces en zijn gaandeweg dat proces de verschillende betrokkenen op de juiste manier in beeld gebracht met een accent op de rol en positie van de gemeenteraad.

Afgeleide vragen van deze hoofdvraag zijn onder meer:

- Is de visie van de gemeente ten aanzien diverse van maatschappelijke voorzieningen waaronder het gemeenschapshuis voldoende duidelijk vastgelegd en zijn daarin de ambities, de methoden en de rollen (van initiatiefnemers, gemeenteraad, college, ambtelijke organisatie) duidelijk benoemd?
- Heeft de gemeente van meet af aan duidelijk regie gevoerd op het totale proces van voorbereiding, uitwerking en vervolgens besluitvorming deelnemers?
- Op welke wijze is het overleg met de initiatiefnemers vormgegeven en welke verwachtingen zijn er gaandeweg het proces ontstaan?
- Hoe zijn de raad en het college c.q. de individuele wethouders betrokken in dit totale proces?



Normenkader

In de eerste fase van het onderzoek zal aan de hand van de eerste documentanalyse gekomen worden tot de definitieve opzet van het normenkader. Op dit moment kan worden aangegeven dat daar zal worden gefocust op normen als:

- De gemeente heeft consequent regie gevoerd op het totale proces;
- Er is een duidelijke visie van de gemeente met betrekking tot onder andere gemeenschapshuizen theaterfunctie waarbij er sprake is van een consistente en consequente (door-)ontwikkeling;
- De gemeenteraad is duidelijk betrokken en voldoende in staat gesteld om het proces te volgen en waar nodig standpunten in te nemen;
- De initiatiefnemers zijn voldoende in de gelegenheid gesteld om hun inbreng te leveren in het totale proces en zijn altijd van voldoende informatie voorzien.

De aanpak van het onderzoek

Het onderzoek kent de volgende fasering:

1. Startgesprek met de gemeentelijk organisatie en de verantwoordelijk portefeuillehouder;
2. Documentenanalyse over de periode 2015 – heden waarbij de rekenkamercommissie zo nodig ook stukken bij de initiatiefnemers zal opvragen;
3. Verfijning van de vraagstelling en ontwikkeling van het definitieve normenkader;
4. Inrichting interviewfase waarbij op dit moment is voorzien in een 8-tal interviews¹ waarbij ook de externe onderzoekers in beeld zijn om geïnterviewd te worden;
5. Opstellen interviewleidraden, houden van interviews en verificatie interviewaantekeningen;
6. Eventueel aanvullende documentanalyse;
7. Opstellen nota van bevindingen;
8. Ambtelijk hoor en wederhoor
9. Aanpassen van de nota van bevindingen alsmede het opstellen van conclusies en aanbevelingen;
10. Bestuurlijk hoor en wederhoor inclusief gesprek college ter toelichting;
11. Nawoord bij 10;
12. Aanbieding aan de raad en presentatie in de commissie.

De planning van het onderzoek

Februari 2021	stap 1:	opzetten planning, opstellen documentenoverzicht
Maart:	stap 2:	documentanalyse
April	stap 3 en 4:	definitief normenkader en inrichting interviewfase
Mei	stap 5 (en 6):	8 interviews inclusief verificatie aantekeningen
Juni	stap 7 en 8:	nota van bevindingen en start ambtelijk wederhoor
Juli	stap 9:	opzet conclusies en aanbevelingen
September	stap 10 en 11:	bestuurlijk wederhoor plus gesprek college
Begin oktober	stap 12:	aanbieding raad plus toelichting commissie

Namens de rekenkamercommissie Bernheze

Kees Langerwerf en Nico op de Laak

¹ Het definitieve aantal interviews alsmede de opzet daarvan wordt na de documentanalyse bepaald.



Bijlage 2: Tijdslijn van de bestuurlijke momenten DNI 2016- 2020

In de tijdslijn is het bestuurlijk proces van het college en de raad opgenomen. Op de betreffende data zijn belangrijke beslistmomenten van de raad en het college geweest.

Datum	Onderwerp
22-11-2016 College	Subsidierelatie De Pas 2016 – 2019 en advisering beschikbaar stellen middelen voor diverse onderzoeken (o.a. KplusV)
13-12-2016 RAAD	Notitie ter informatie voor de raad: Verkenning samenwerking De Pas en de Eijnderic.
21-02-2017 MZ	Opiniërende bespreking in commissie MZ over Verkenning samenwerking De Pas, Eijnderic en bibliotheek.
20-06-2017 RAAD	Notitie ter informatie voor de raad: Stand van zaken De Nieuwe Instelling.
23-10-2017 RAAD	Notitie ter informatie voor de raad : Stand van zaken samenwerking De Pas, Eijnderic en bibliotheek.
05-02-2018 RAAD	Notitie ter informatie voor de raad: Stand van zaken samenwerking DNI.
09-10-2018 MZ	Opiniërende bespreking in commissie MZ: Stand van zaken samenwerking DNI.
27-11-2018 MZ	Commissieleden zijn uitgenodigd bij De Pas om geïnformeerd te worden door vier partijen DNI.
18-12-2018 RAAD	Themabijeenkomst DNI.
26-02-2019 RAAD	Notitie ter informatie voor de raad: Stand van zaken samenwerking DNI.
17-06-2019 BS	Mededeling wethouder Van Moorselaar over de voortgang van De Nieuwe Instelling (DNI) in de commissie BS van 17 juni 2019.
06-08-2019	Collegevoorstel met o.a. toekenning subsidie Stichting De Pas 2020.
13-08-2019	Collegevoorstel Externe expertise DNI.
26-09-2019 RAAD	Voorstel in raad: Expertisekosten DNI.
11-02-2020 College	Themabijeenkomst College over businesscase DNI.
10-03-2020 College	Collegevoorstel denkrichting met scenario's DNI.
16-03-2020	Collegevoorstel Budgetsubsidie Stichting De Pas 2020.
31-03-2020 RAAD	Notitie ter informatie voor de raad over Voortgang DNI-proces.



31-03-2020	Bestuurlijk overleg gehele college en gehele bestuur DNI.
15-04-2020 MZ	Besloten werkbijeenkomst commissie MZ en de DNI.
12-05-2020 College	Collegevoorstel scenario's voor toekomst DNI.
25-06-2020 RAAD	Voorstel in raad: Garantstelling bij liquidatie Stichting De Pas.
25-06-2020 RAAD	Voorstel in raad: Scenario's voor toekomst DNI.
29-06-2020 College en RAAD	Besloten werkbijeenkomst raads werkgroep DNI en het college.
04-08-2020 College	Collegevoorstel svz voortgang toekomst DNI.
05-08-2020 RAAD	Notitie ter informatie voor de raad: Stand van zaken voortgang DNI.
22-09-2020 College	Collegevoorstel vervolg keuze scenario voor toekomst DNI.
19-10-2020 College	Informatie over mailwisseling DNI – gemeente..
29-10-2020 RAAD	Voorstel in raad - Vervolg keuze scenario voor toekomst DNI
04-11-2020 College	Brief aan stg De Pas over besluitvorming raad scenario 4 en vervolg.

* De betreffende documenten zijn te vinden op iBabs onder Overzichten / x-Maatschappelijke Zaken / De Nieuwe Instelling (DNI)



Bijlage 3: lijst van geïnterviewde personen

Vanuit de gemeente Bernheze:

Mevr. Marieke Moorman	burgemeester
Dhr. Jan Glastra-van Loon	wethouder tot mei 2018
Dhr. Rein van Moorselaar	wethouder
Mevr. Karin van Hal	beleidsmedewerker/projectleider (in 2018 en 2020)
Dhr. Ton Roes	In 2019 interim beleidsmedewerker/projectleider
Alle fractievoorzitters	(voor Blanco is met dhr Ad Donkers gesproken)

Vanuit de betrokken instellingen:

Dhr. Hans van der Pas	voormalig voorzitter bestuur De Pas
Dhr. Kris Roemers	voormalig directeur van De Pas en De Eijnderic
Mevr. Wibet Eshuis	voormalig lid van het bestuur van De Pas
Dhr. Ad v.d. Tillart	voormalig voorzitter van De Eijnderic
Mevr. Gio van Creij	directeur NOBB
Dhr. Piet Ceelen	voorzitter KBO-Heesch

Externen:

Mevr. Chantal Brouwer	voormalig projectleider vanuit Fringe
Dhr. Ron van Lokven	Burgerinitiatief 13.445x de Pas
Dhr. Lex Frunt	Burgerinitiatief 13.445x de Pas
Dhr. Chris Ploegmakers	in 2019 voorzitter van het bestuurlijk fusieoverleg (geen interview maar een schriftelijk bericht)

Bijlage 4: Geraadpleegde documenten:

Alle verslagen uit 2017, 2018 en 2019 van het bestuurlijk overleg over de fusie. (deelnemers: vertegenwoordigers van De Pas, De Eijnderic, de Bibliotheek, de KBO en de gemeente)

Alle documenten (raadsvoorstellen, nti's en bijlagen) die door het college (in 2017, 2018, 2019 en 2020) aan de raad ter beschikking zijn gesteld.

Diverse mails en memo's voornamelijk vanuit het bestuurlijk overleg naar de gemeente en omgekeerd.