

Begrotelijke projecten?

Rekenkamerbrief over financiële overschrijdingen bij projecten

Rekenkamer Tilburg

26 Augustus 2020

Walter Gouw

Theo van Mullekom

Harrie Verbon

Marga Vermeer

Deborah van Gestel-Mulders

1 Inleiding

In deze brief doet de Rekenkamer Tilburg (vanaf nu: RKT) verslag van een onderzoek naar financiële overschrijdingen bij projecten. De directe aanleiding tot dit onderzoek was een signaal van raadsleden aan de RKT begin 2019. Deze raadsleden signaleerden dat de gemeente Tilburg bij projecten met regelmaat extra krediet vraagt bovenop het oorspronkelijk door de raad goedgekeurde krediet, soms op een moment dat projecten al (ver) in de uitvoeringsfase zijn. Deze raadsleden hebben hierbij het gevoel met "de rug tegen de muur te staan", omdat het college benadrukt dat het niet toekennen van extra krediet betekent dat projecten onafgemaakt zullen blijven, dan wel door de stad als negatief zullen worden ervaren.

Raadsleden willen inzicht in de oorzaken van de overschrijdingen. Zij vragen zich ook af of de kwaliteit en kwantiteit van de informatievoorziening over projecten voldoende is en was voor de raad om een afgewogen oordeel over de start en/of voortgang van een project te kunnen geven. Ten slotte was er de vraag naar de mogelijkheden tot (bij)sturing en hoe deze financiële overschrijdingen voorkomen kunnen worden.

De vraagstelling van dit onderzoek luidt dan ook:

Wat zijn de oorzaken van (dreigende) financiële overschrijdingen bij projecten, zijn of worden raadsleden hierover tijdig geïnformeerd en hoe kan de gemeenteraad bijsturen in geval van een (verwacht) tekort?

Het zij bij voorbaat benadrukt dat de RKT in deze brief niet pretendeert dat projecten zo opgezet kunnen worden dat financiële overschrijdingen te allen tijde vermeden worden. Door hun unieke karakter zal er bij projecten veelal sprake zijn van een inherente onzekerheid. Wat de RKT wel claimt, is dat raadsvoorstellen voor projecten zo opgesteld kunnen worden dat de raad beter geïnformeerd wordt over de mate waarin risico's wel of niet uit te sluiten zijn.

De opzet van deze rekenkamerbrief is als volgt. In paragraaf 2 zet de RKT de methode van onderzoek uiteen, in paragraaf 3 gaat de RKT in op de definities van een (financiële overschrijding van een) project en welke instrumenten de gemeente Tilburg zelf inzet om oorzaken van financiële overschrijdingen bij projecten te voorkomen. In paragraaf 4 worden de bevindingen gepresenteerd, op basis waarvan deze brief in paragraaf 5 wordt besloten met aanbevelingen.

2 Methode van onderzoek

Om de vraagstelling te kunnen onderzoeken, heeft de RKT acht verschillende projecten geselecteerd. Daarbij is aan alle fracties in de raad gevraagd welke projecten zij voor onderzoek naar voren zouden willen schuiven. De volgende projecten zijn genoemd: het busstation, de LocHal en het kernwinkelgebied. Deze projecten zijn in het onderzoek opgenomen. Daarnaast

heeft de RKT een aantal projecten geselecteerd waarbij sprake was van een financiële overschrijding van meer dan 15% ten opzichte van het oorspronkelijke krediet dat door de raad was toegekend, namelijk het Burgemeester Stekelenburgplein, Brug Den Ophef en Buurthuis Jeruzalem. Ten slotte is er nog voor een tweetal projecten gekozen die al in eerdere discussies met raadsleden aan de orde waren gekomen, namelijk de fietstunnel Stappegoor en de fietsenstalling aan de Heuvel. In bijlage 1 is van al deze projecten een korte beschrijving gegeven.

De RKT heeft voor het onderzoek documentatie betreffende de projecten bestudeerd, waarbij het voornamelijk ging om college- en raadstukken. Voorts zijn er interviews gehouden met ambtenaren betrokken bij de projecten. Aan de hand daarvan zijn projecten geëvalueerd op basis van een viertal governance principes, namelijk sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht¹. De beschrijvingen van de projecten zijn voor een feitencheck aan de ambtenaren betrokken bij de projecten voorgelegd. De evaluaties van de projecten vormden de basis voor de bevindingen (paragraaf 4) en de aanbevelingen (paragraaf 5).

3 Definities en methoden van budgetbeheersing

3.1 Definities

Definitie project

Een overheidsproject onderscheidt zich van routinematige overheidsactiviteiten door zijn unieke karakter. Er is een begin en een eind, maar tijdens de uitvoering van het project zijn er onzekerheden die het gevolg kunnen zijn van het unieke karakter. Er kan onzekerheid zijn over de technische problemen die men tijdens de uitvoering tegen kan komen, en over de kosten die het oplossen van dergelijke problemen met zich brengen. De looptijd van het project kan dan ook een onzekere factor worden². In de Tilburgse definitie is een project een *groot* project als er sprake is van substantiële financiële en maatschappelijke gevolgen³.

Voor de uitvoering van een project wordt in beginsel door de overheid een gelimiteerd bedrag gereserveerd. Het gremium dat daar bij de gemeente over beslist, is de gemeenteraad. De gemeenteraad voteert een krediet waarmee het project kan worden uitgevoerd. Daarbij kan, zoals in Tilburg (soms) gebruikelijk, nog een onderscheid gemaakt worden tussen een voorbereidingskrediet en een uitvoeringskrediet. In deze brief worden alleen uitvoeringskredieten expliciet beschouwd. In overeenstemming met het democratische budgetrecht van de raad is het

¹ Dit governance-model is een bestaand analyse-instrument dat bedoeld is om complexe processen binnen de overheid transparant te maken en aandacht te vragen voor verantwoording van overheidshandelen. Zie: Onna, M. van, & Koning, A. (2010). De kleine Prince 2: Gids voor projectmanagement. Den Haag: SDU.

² Deze beschrijving is in lijn met de Tilburgse definitie zoals gegeven in het document Tilburgse Standaard Projectmatig Werken (2012), gemeente Tilburg.

³ Regeling grote projecten (2016), gemeente Tilburg.

de organisatie die het project uitvoert niet toegestaan het toegewezen krediet te overschrijden. Daarvoor zal opnieuw toestemming van de raad gevraagd moeten worden⁴.

Definitie financiële overschrijding

Bestedingen boven het door de raad goedgekeurde krediet zijn in beginsel onrechtmatig, tenzij deze alsnog door de raad zijn goedgekeurd. In de regel zullen dreigende financiële overschrijdingen vooraf door het college aan de raad moeten worden voorgelegd ter autorisatie. Een door de raad goedgekeurd aanvullend uitvoeringskrediet betekent dan dat het eerdere krediet is bijgesteld en er dus van een overschrijding in feite geen sprake meer is. Als we op deze wijze overschrijdingen definiëren, zou er alleen van een overschrijding van het verleende krediet sprake kunnen zijn als de desbetreffende uitgaven onrechtmatig zijn gedaan. Ambtelijk wordt wel het begrip 'bijgesteld' krediet gehanteerd, maar de RKT is niet in staat gebleken een eenduidige ambtelijke definitie ervan op te sporen.

Internationaal is het bovendien gebruikelijk een financiële overschrijding bij projecten te definiëren als het verschil tussen de voorspelde en de feitelijk gemaakte kosten⁵. Als voorspelde kosten worden daarbij de uitvoeringskosten genomen die oorspronkelijk berekend zijn op het moment dat de beslissing om een project te starten wordt genomen⁵. Voor de hier beschouwde projecten gaat het dus om de allereerste uitvoeringskredieten die door de raad voor een project zijn goedgekeurd. In deze definitie, die de RKT in deze brief zal hanteren, is er sprake van een overschrijding als de feitelijk gemaakte kosten hoger zijn dan het allereerste door de raad goedgekeurde uitvoeringskrediet, kortweg het oorspronkelijk krediet.

Het is een bekend gegeven dat veel projecten te kampen hebben met overschrijdingen, zowel van de oorspronkelijke kosten als van de tijd die de uitvoering van een project kost. Vooral 'grote' projecten kennen soms dramatisch forse overschrijdingen, hetgeen de vraag oproept waarom deze projecten zo slecht beheersbaar zijn. In het onderstaande tekstkader wordt beknopt aangegeven wat twee deskundigen op dit terrein, Bent Flyvbjerg en Daniel Kahneman, hierover te zeggen hebben.

Eén aspect dat in het tekstkader aan de orde komt, is dat de planners te veel vertrouwen op hun eigen kennis en ervaring en te weinig de ervaringen van andere deskundigen in soortgelijke projecten betrekken bij hun eigen vooruitberekeningen. Deze intern gerichte planning, zo leert de ervaring, leidt tot een te groot optimisme over de uitvoerbaarheid van het project. Een

⁴ Dit geldt uiteraard niet als de raad toestemming geeft om voor aangewezen projecten kostenoverschrijdingen te compenseren met projecten die overschotten kennen. Zie daarvoor in Tilburg, Raadsvoorstel "Instellen bestedingsruimte Aanbesteding en Efficiency MJP Openbare Ruimte" (2018).

⁵ Bent Flyvbjerg, Cost overruns and demand shortfalls in urban rail and other infrastructure, *Transportation Planning and Technology*, vol. 30, 2007.

aanbeveling die al volgt zonder inhoudelijk naar de projecten te hebben gekeken, is dan ook dat grote projecten ook altijd aan ervaren buitenstaanders ter beoordeling zouden moeten worden voorgelegd. Dit inzicht begint overigens al in Tilburg in te dalen, zoals in de volgende subparagraaf zal blijken.

Waarom kennen grote projecten zo vaak kostenoverschrijdingen? (De visie van Flyvbjerg en Kahneman)

Bent Flyvbjerg is een economisch geograaf die een grote reputatie heeft verworven door zijn empirische berekeningen van risico's op 'foute inschattingen' bij grote projecten. Om daarvan een idee te geven, hij heeft de kostenoverschrijdingen berekend bij de aanleg van 44 stadsrailprojecten over de hele wereld (zie de verwijzing in voetnoot 5). Zijn bevinding was dat de gemiddelde kostenoverschrijding 45 procent bedroeg. Voor een deel blijken deze budgetoverschrijdingen veroorzaakt te worden door vertragingen bij de uitvoering van projecten. Veel projecten worden niet binnen de geplande tijd afgerond.

Er zijn veel mogelijke verklaringen voor de frequente kostenoverschrijdingen en vertragingen bij projecten. Flyvbjerg doet een beroep op het werk van de bekende economisch psycholoog Daniel Kahneman voor de zogenaamde *planning fallacy* als een verklaringsgrond. Als planners met een project beginnen, zijn ze (bijna) altijd te optimistisch over de mogelijkheden om het project succesvol af te ronden. Daarbij komt dat planners ook nog te veel op hun eigen kennis en inzichten vertrouwen. Zij zijn te weinig bereid of in staat de ervaringen van anderen uit het verleden met soortgelijke projecten mee te laten wegen. Kahneman noemt dat de *inside view*. Daar tegenover staat de *outside view*. Hierbij kijkt de planner wel naar soortgelijke projecten elders en probeert te leren van de ervaringen in die projecten. Als bijvoorbeeld de plannenmakers van de Uithoflijn hadden gekeken naar de ervaringen van andere stadsrailverbindingen, die door Flyvbjerg zijn verzameld, zouden zij wellicht tot hogere kostenschattingen en in ieder geval tot een hogere reservering voor tegenvallers zijn gekomen in de ontwerpfase.

Een gerelateerde bevinding van Kahneman die hij in veel experimenten bevestigd zag, is de zogenaamde *sunk-cost fallacy*. Planners die een project, waarin al een substantieel bedrag is geïnvesteerd, kostte wat het koste willen afmaken hebben last van deze *fallacy*. Als het namelijk duidelijk is dat het project alleen nog gered zou kunnen worden als er nogmaals een substantieel bedrag, zeg € 10 mln., in het project wordt gestopt, zal dat vrijwel altijd gebeuren. Dat gebeurt zelfs als die € 10 mln. in een nieuw project een hogere opbrengst zou garanderen dan dit 'mislukte' project. De reden voor deze handelwijze is dat planners het oorspronkelijk geïnvesteerde bedrag nog willen 'goedmaken'. Vanuit het gezichtspunt van de organisatie die het project financiert (bijvoorbeeld een bedrijf, of een gemeente) is dat echter niet de meest optimale keuze. Het zou beter zijn met het al gestarte project te stoppen en het nieuwe geld in het renderende project te steken; planners willen echter niet graag hun verlies nemen, zoals Kahneman heeft vastgesteld.

Hoe kunnen kostenoverschrijdingen voorkomen worden?

Als je de planning en de *sunk-cost fallacy* onderschrijft, weet je eigenlijk ook wat de goede remedie is. Om te veel optimisme (of enthousiasme) voor projecten te voorkomen, zou je externe experts kunnen inschakelen die een brede blik hebben op soortgelijke projecten (nb: je hebt dus niet veel aan experts die het optimisme en het enthousiasme aanmoedigen!). Om je te wapenen tegen de *sunk-cost fallacy* zou je voldoende momenten in het proces moeten inbouwen waarbij het stoppen van het project serieus overwogen kan worden.

Meer lezen? Lees dan: Bent Flyvbjerg, What you should know about megaprojects and why: an overview, Project Management Journal, april/mei 2014, blz. 6-19 en Daniel Kahneman, Thinking fast and slow, Penguin Books, 2011.

3.2 Hoe voorkomt de gemeente Tilburg financiële overschrijdingen bij projecten?

In de gemeente Tilburg wordt projectbeheersing nagestreefd met instrumenten die in de TSPW⁶ worden beschreven. Zo wordt gebruik gemaakt van risicomanagement om ongewenste gebeurtenissen in projecten te beheersen, waarbij risico's worden geïdentificeerd en beoordeeld waarna er eventueel tot maatregelen wordt overgegaan. Het gaat hierbij om risico's die zich tijdens de projectuitvoering kunnen voordoen.

Daarnaast wordt ex post de afwikkeling van projecten besproken via zogenoemde interne 'leertafels projectbeheersing'. Deze leertafels zijn bedoeld om in openheid te bespreken wat goed is gegaan en wat beter kan, waarna door deelnemers (bestuurders, directeuren, afdelingshoofden en/of teammanagers) leer- en actiepunten worden benoemd.

Opvallend aan deze twee Tilburgse beheersingsmaatregelen is dat deze intern gericht zijn. Binnen de ambtelijke organisatie wordt tijdens de uitvoering van een project met beheersingsmaatregelen gewerkt, waarna na afloop de uitvoering van het project intern wordt geëvalueerd. Hoewel dit nuttige instrumenten zijn, ontbreekt hier de 'externe blik' die door Flyvbjerg en Kahneman als remedie wordt genoemd om ex ante kostenoverschrijdingen te voorkomen (zie bovenstaand tekstkader).

Op 22 januari 2019 is er een motie aangenomen door de raad om te komen tot een concreet plan van aanpak om overschrijdingen bij renovatie of groot onderhoud van gebouwen in de vastgoedexploitatie te voorkomen. In de (ongepubliceerde) presentatie aan de raad "Projectbeheersing van renovatie en groot onderhoudsprojecten bij Vastgoed" (oktober 2019) worden maatregelen gepresenteerd die overschrijdingen in de toekomst dienen te beperken.

Een aantal in deze presentatie opgesomde maatregelen getuigt meer van de *outside view* (zie bovenstaand tekstkader) dan de intern gerichte maatregelen van de TSPW. Zo wordt voorgesteld in de ontwerpfase van een project een extern bouwtechnisch adviseur in te schakelen en na de ontwerpfase een onafhankelijk kostendeskundige aan wie een second opinion van de kostenraming wordt gevraagd. Als van deze externe deskundigen verwacht mag worden dat zij zicht hebben op soortgelijke projecten die elders worden uitgevoerd, zal er een betere schatting kunnen ontstaan van de lengte van de uitvoering van projecten en de daaraan gepaarde kosten dan bij de door TSPW gebruikte instrumenten.

De in de presentatie opgesomde maatregelen zijn geïmplementeerd voor nieuwe vastgoedprojecten die onder opdrachtgeverschap van de afdeling vastgoed vallen. Bij elk raadvoorstel tot uitvoering van een project, zal in een bijlage in een checklist worden vermeld welke maatregelen zijn genomen.

⁶ De Tilburgse Standaard Projectmatig Werken (TSPW) is vastgelegd in een ambtelijk document van 11 april 2012.

4 Bevindingen

In deze paragraaf presenteert de RKT een aantal bevindingen over de geanalyseerde projecten. In §4.1 geven we een korte samenvatting van de geconstateerde overschrijdingen van de oorspronkelijk door de raad vastgestelde uitvoeringskredieten. In §4.2 worden oorzaken voor overschrijdingen gegeven; in §4.3 wordt ingegaan op de vraag of de informatie over de financiering van de projecten voor de raad van voldoende niveau was. In §4.4, ten slotte, beschouwen we de vraag waarom de raad zelden een verzoek om aanvullend krediet door het college weigert.

4.1 Financiële overschrijdingen beschouwd

Bij de door de RKT geselecteerde projecten (zie paragraaf 2) zijn de volgende gegevens relevant:

Naam project	Afgerond/ Lopend*	Oorspronkelijk krediet	Aanvullend krediet	percentuele overschrijding
Burgemeester Stekelenburgplein	Afgerond	€ 2.400.000	€ 2.300.000	96%
Brug Den Ophef	Afgerond	€ 2.384.000	€ 1.016.000	43%
Buurthuis Jeruzalem	Afgerond	€ 600.000	€ 210.000	35%
Busstation (deelproject)	Lopend	€ 4.700.000	€ 1.400.000	30%
LocHal	Lopend	€ 28.300.000**	€ 2.200.000	8%
Fietsenstalling Heuvel	Lopend	€ 888.461	€ 0	0%
Fietstunnel Stappegoor	Lopend	€ 4.000.000	€ 1.200.000	30%
Kernwinkelgebied	Lopend	€ 29.500.000	€ 13.500.000	46%

*) De nog lopende projecten kunnen fysiek en/of financieel nog niet afgerond zijn.

**) Dit bedrag werd in het "Raadsvoorstel Stadscampus" van 11 november 2014 het maatgevend budget voor de renovatie van de LocHal genoemd. Dit bedrag wordt als het oorspronkelijke uitvoeringskrediet geïnterpreteerd.

Van de door de RKT beschouwde projecten blijkt de overschrijding van het oorspronkelijke uitvoeringskrediet uiteen te lopen van 0% (fietsenstalling Heuvel) tot 96% (Burgemeester Stekelenburgplein). Bij de fietsenstalling Heuvel speelt echter mee dat de oorspronkelijke ambitie van de overkapping na het aan het licht komen van een 'meetfout' naar beneden werd bijgesteld. Daarmee bleek zelfs met een lager bedrag dan het oorspronkelijke uitvoeringskrediet de renovatie van de toegang tot de fietsenstalling uitgevoerd te kunnen worden.

Opvallend is ook de lage kostenoverschrijding die de LocHal laat zien (8%). De bouwkosten bleken vrijwel volledig gelijk te zijn aan de geplande kosten. Eén oorzaak van de tegenvallers was dat aan sommige toekomstige huurders de btw niet kon worden doorberekend. Daarnaast was er sprake van een uitbreiding van de scope in de vorm van de toevoeging van het zogenaamde stadsbalkon. Bij de LocHal speelt echter een ander probleem, namelijk dat de systematiek van de meerjarige dekking van de bouwkosten niet expliciet wordt toegelicht, waardoor het zicht op de dekking van de renovatie en de exploitatie vertroebeld wordt (zie verder §4.3).

Zoals in het bovenstaande overzicht is vermeld, zijn vijf van de acht projecten fysiek en/of financieel nog niet afgerond. De vermelde overschrijdingen kunnen daarom anders uitvallen dan in de tabel is vermeld.

Ten slotte zij nogmaals vermeld dat ambtelijk het bijgestelde krediet het uitgangspunt vormt waartegen een eventuele kostenoverschrijding wordt afgezet. Deze bijgestelde kredieten worden in de raad- en collegestukken over de beschouwde projecten echter niet vermeld.

4.2 Oorzaken voor verzoek aanvullend krediet

Overschrijdingen van oorspronkelijke kredieten kunnen diverse oorzaken hebben. De RKT is na bestudering van documenten en gesprekken met gemeentelijke ambtenaren tot een indeling in vier categorieën oorzaken gekomen. De RKT meent dat deze indeling de oorzaken van overschrijdingen redelijk volledig afdekt. De vier categorieën zijn (zie tevens bijlage 2 waarin per project wordt aangegeven welke oorzaakcategorieën bepalend waren voor de overschrijding):

- Grof calculeren: Hierbij worden de verwachte kosten van een project geschat op basis van een onvolledige inschatting van de werkzaamheden en/of de materialen. Dit was het geval bij het Burgemeester Stekelenburgplein en het nieuwe busstation.
- Menselijke fouten: Over het hoofd geziene zaken door betrokkenen die na vaststelling van het uitvoeringskrediet pas naar voren komen. Dit was het geval bij het busstation, de overkapping fietsenstalling Heuvel en de fietstunnel Stappegooor.
- Wijziging in de scope: Nieuwe wensen en eisen die zijn toegevoegd aan een project nadat de raad het oorspronkelijke krediet heeft vastgesteld. Dit was het geval bij het Burgemeester Stekelenburgplein, het nieuwe busstation, de LocHal en de fietstunnel Stappegooor. Soms gaat het om uitbreidingen van het programma, zoals bij het kernwinkelgebied. Voor de overkapping fietsenstalling Heuvel was er sprake van een inkrimping van de scope. Er kan ook sprake zijn van een aanvullende visie op duurzaamheid. Dit speelde bij buurthuis Jeruzalem.
- Tijd/externe factoren: Gestegen prijzen in de periode tussen budgetraming en contract (bij buurthuis Jeruzalem en fietstunnel Stappegooor), dan wel externe factoren gedurende het project waar soms weinig tot geen invloed op uit te oefenen is zoals extra benodigde (ondergrondse) werkzaamheden en latere aanvullende eisen door partners als ProRail (bij het

Burgemeester Stekelenburgplein), faillissementen (brug Den Ophef), btw die onverwacht niet kan worden doorberekend aan een huurder, een parkeerprobleem dat opgelost diende te worden (de Lochal), en extra benodigd archeologisch onderzoek (fietstunnel Stappegoor).

De vier genoemde categorieën kunnen elkaar versterken. Zo zal bij grove calculaties van het ontwerp in de latere fasen van de uitvoering, als het uitvoeringskrediet al verstrekt is, meer tijd nodig zijn voor de verfijndere doorrekening. Het is aannemelijk dat dit kan betekenen dat daardoor prijzen hoger zullen zijn dan bij oorspronkelijke doorrekeningen was verwacht. De RKT ziet in het algemeen echter geen causaal verband, in de zin dat als één specifieke categorie van oorzaken zich voordoet, dit niet automatisch betekent dat ook een specifieke andere categorie zich zal voordoen.

4.3 Kwaliteit van de informatie in de raadsvoorstellen over de projecten

Uit §4.2 blijkt dat er verschillende oorzaken voor kostenoverschrijdingen zijn. Bij sommige van die oorzaken, zoals bij grove calculaties van projecten, zijn deze overschrijdingen te voorzien. De RKT vraagt zich af of de raad bij het goedkeuren van het oorspronkelijke krediet voldoende op de hoogte wordt gesteld van de mogelijke budgettaire risico's die aan deze werkwijze kleven.

Eenzelfde opmerking kan gemaakt worden bij mogelijke wijzigingen van de scope van het voorstel. De RKT heeft niet kunnen vaststellen dat in de raadsvoorstellen de onzekerheden die mogelijke omvangrijke scopewijzigingen kunnen impliceren, expliciet worden gemaakt.

Als voorbeeld dient de besluitvorming rond het Burgemeester Stekelenburgplein (BS-plein). In de oorspronkelijke kredietaanvraag door het college van 15 december 2015 werd het bedrag voor het BS-plein zelfs niet expliciet vermeld. Wel werd vermeld dat er sprake was van “reguliere risico's in kader van meer- en minderwerk bij inrichting van openbare ruimte. Mochten er gedurende de uitvoering aanvullende eisen worden gesteld dan zal dit binnen de beschikbare middelen moeten worden opgelost.” Er werd dus van uitgegaan dat ook bij een niet volledig bestek het door de raad oorspronkelijk beschikbaar gestelde budget voldoende zou moeten zijn om het BS-plein in te richten.

Pas toen een extra krediet van € 2,3 mln. nodig bleek, werd vermeld dat het oorspronkelijke krediet gebaseerd was op “onvolledige en verouderde informatie”. Er werd niet uiteengezet waarom het meerwerk in tegenstelling tot wat in het oorspronkelijke raadsvoorstel beweerd werd, niet langer “binnen de beschikbare middelen” kon worden uitgevoerd.

Ook bij het definitief ontwerp van het nieuwe busstation (met plusfactor) was sprake van een ‘groeve calculatie’. Tijdens de ontwerpfase werd de constructie doorgerekend op hoofdlijnen, maar werd de definitieve uitwerking van het ontwerp overgelaten aan de aannemer aan wie de aanbesteding zou worden gegund. Het resultaat daarvan was dat na de definitieve doorrekening van de constructie een extra krediet van € 1,4 mln. aan de raad gevraagd moest worden. De raad was eerder bij de aanvraag voor het uitvoeringskrediet niet geïnformeerd over het niet volledige

bestek. Bij het raadsvoorstel voor een aanvullend uitvoeringskrediet (29 oktober 2019) bleek dat de materialen voor het definitieve ontwerp al waren besteld.

Kortom, het risico op kostenstijgingen als gevolg van een wijziging in ambitie en/of scope bij de geanalyseerde projecten is onvoldoende met de raad gedeeld. Het gebruik van duurdere materialen bij de inrichting van het Burgemeester Stekelenburgplein en de toevoeging van nieuwe gebieden aan de herinrichting van het Kernwinkelgebied hadden bij de start als mogelijke risico's genoemd kunnen worden.

Het voorgaande heeft betrekking op de kredieten voor de uitvoering van projecten. Daarnaast kan de vraag spelen of de raad volledig wordt geïnformeerd over de door het college aangewezen dekkingsmiddelen. Dit is met name belangrijk als het om projecten gaat waarvan de langjarige kosten potentieel een substantiële last op de begroting vormen en structurele dekking daarvan derhalve gewenst is. Dit geldt bijvoorbeeld bij grootschalige infrastructuur of bij gebouwen. Het college heeft van de raad de opdracht gekregen bij iedere nieuwe investering de structurele effecten van de exploitatie op de gemeentelijke begroting inzichtelijk te maken. In de door de RKT geanalyseerde projecten speelt dit een rol bij de LocHal.

Volgens het raadsvoorstel "Stadscampus" van 15 december 2014, paragraaf kosten en dekking, zou ongeveer een derde deel van de totale kosten van de renovatie van de LocHal à € 28,3 mln. gedekt worden uit te verwachten huuropbrengsten voor de komende 40 jaar. Hierbij lijkt er derhalve deels sprake te zijn van tekortfinanciering⁷, waar tegenover als dekking toekomstige huuropbrengsten staan. Over de dekking van de exploitatie werd niets vermeld.

Bij het raadsvoorstel voor het renovatiekrediet voor de LocHal van 1 februari 2016 meldde het college dat de "de berekeningen laten zien dat de exploitatie van de LocHal gedurende haar levensduur kostendekkend is." In dit raadsvoorstel wordt nu expliciet benoemd dat zowel voor de dekking van de huidige stichtingskosten van de renovatie van de LocHal als voor de dekking van de toekomstige exploitatie toekomstige huuropbrengsten ingezet worden. Voor de lezer leidt het in elkaar overlopen van de dekking van renovatie en exploitatie tot verwarring.

De berekeningen van de dekking van de exploitatie worden onder de paragraaf kosten en dekking van het raadsvoorstel van 1 februari 2016 toegelicht. De cijfers in de desbetreffende financiële staat zijn echter niet onderbouwd. Het is niet duidelijk uit welke posten het positieve en oplopende exploitatieresultaat bestaat. Evenzo tast de lezer in het duister wat de "mutatie subsidie" precies voorstelt. Kennelijk zijn dit de extra subsidies die ter compensatie van de verhoging van de huren voor sommige gebruikers worden uitgekeerd. Dit wordt echter pas

⁷ De RKT gaat ervan uit dat het beleidsuitgangspunt bij de gebouwenexploitatie is dat, bij een gegeven (reken)rente, ieder project over zijn levensduur kostendekkend is. De gemeente leent overigens niet per project, maar alleen, indien nodig, op basis van de totale begroting. Tekortfinanciering van een project is dan in zekere zin virtueel. In de startfase is er een boekhoudkundig tekort dat, bij voldoende inkomsten, op de duur omslaat in een boekhoudkundig overschot. De contante waarde van deze tekorten en overschotten zullen aan elkaar gelijk zijn.

expliciet vermeld in het “Raadsvoorstel aanvullende krediet renovatie van de LocHal” van 25 november 2016. De hoogte van de mutaties wordt in het raadsvoorstel van 1 februari 2016 niet onderbouwd. Hoe hoog de huuropbrengsten zijn wordt niet vermeld, er wordt alleen verwezen naar een ‘systematiek’. Essentiële informatie over de gebruikte dekkingsmiddelen ontbreekt op dat moment (1 februari 2016) derhalve.

Een belangrijk bron van de dekking bestaat (zie de vorige alinea’s) uit de huuropbrengsten. In het raadsvoorstel van 11 november 2014 wordt gewerkt met de vigerende huurprijzen voor de bibliotheek en andere partijen. Alleen de over 40 jaar contant gemaakte huurinkomsten worden gegeven. Er wordt geen informatie gegeven over de jaarlijkse berekende huren en de compenserende subsidies voor de maatschappelijke huurders. In het raadsvoorstel van 1 februari 2016 wordt wel de (mutatie van de) subsidie gegeven. De raad kreeg echter pas (enige) informatie over de jaarlijkse huuropbrengsten in het collegebesluit “Huurcontracten, subsidies voor huurders en aanvullend krediet renovatie LocHal” van 25 november 2016 en in het “Raadsvoorstel aanvullende krediet renovatie van de LocHal”, eveneens van 25 november 2016⁸. Op dat moment was de dekking van de kosten van de renovatie en exploitatie van de LocHal al door de raad goedgekeurd, namelijk in het raadsbesluit van 1 februari 2016. De raad heeft dat besluit dus genomen op basis van onvolledige, of in ieder geval verwarrende⁹ informatie.

De RKT concludeert dat de informatievoorziening over de financiële risico’s tijdens de uitvoeringsfase van de beschouwde projecten in onvoldoende mate adequaat is geweest. De raad heeft kredieten goedgekeurd zonder op een heldere wijze geïnformeerd te zijn over de risico’s tijdens de uitvoering en de dekking van de kosten.

4.4 Is de besluitvorming over aanvullende kredieten evenwichtig?

In deze subparagraaf halen we nog een aantal bevindingen uit §4.2 en §4.3 naar voren. Er blijkt dat de raad zelden een verzoek tot bijstelling van het krediet afwijst. Het gevoel met de rug tegen de muur te staan lijkt hier bij te horen. Uit de bestudeerde raadsvoorstellen en aanverwante documenten valt het de RKT op dat aanvullende kredieten min of meer als onvermijdelijk worden gepresenteerd. Zo wordt bij het raadsvoorstel voor het aanvullend uitvoeringskrediet van het nieuwe busstation vermeld: “de nieuwe materialen zijn reeds besteld en/of in productie,” en “zonder het gevraagde aanvullende budget kunnen de

⁸ In het raadsvoorstel van 25 november 2016 werd overigens niet toegelicht waarom de totale huuropbrengsten werden meegeteld bij de baten, maar alleen maar de extra subsidies bij de lasten van de exploitatie.

⁹ Hier volgt een voorbeeld van de verwarrende informatie. In het “Raadsvoorstel (...) renovatie van de LocHal” van 25 november 2016 wordt voor de totale jaarlijkse baten van de exploitatie een bedrag van 2,48 mln. euro genoemd. In het collegebesluit “Huurcontracten (...) renovatie LocHal” van 25 november 2016 wordt voor de jaarlijkse huuropbrengst echter een bedrag van 1,39 mln. euro gegeven. De lezer vraagt zich af waar het ontbrekende miljoen in de jaarlijkse baten van de exploitatie dan uit bestaat.

werkzaamheden niet worden afgerond en kunnen we een forse schadeclaim van de aannemer verwachten”.

Bij de verruiming van de scope, zoals bij het kernwinkelgebied gebeurde, werd deze bij het voorstel voor een aanvullend krediet gepresenteerd als een verruiming die in diverse opzichten alleen maar positief gewaardeerd kon worden. De ‘oude’ ambitie (met, onder meer, lagere kwaliteit van gebruikte materialen, alleen de ontwikkeling van het oorspronkelijke gebied zonder de ontwikkeling van extra gebied) waarop het oorspronkelijke uitvoeringskrediet was gebaseerd, werd als een variant gepresenteerd die alleen nog maar negatief beoordeeld kon worden.

Ook bij de herinrichting van het Burgemeester Stekelenburgplein speelde een soortgelijke ‘gekleurde’ voorstelling van effecten van het weigeren van een aanvullend krediet: “zonder het gevraagde extra budget kunnen de werkzaamheden niet worden afgerond,” waarna een vijftal negatieve effecten werd vermeld.

Bij deze wijze van presenteren van de gevolgen van het (niet) goedkeuren van aanvullende kredieten is het niet verwonderlijk dat de raad zich voor het blok geplaatst voelt. Een afgewogen besluitvorming over het al dan niet verlenen van een aanvullend krediet vereist een evenwichtige presentatie van de voor- en nadelen ervan¹⁰.

5 Aanbevelingen

De RKT formuleert op basis van de bevindingen aanbevelingen die gericht zijn op de versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de raad bij de beleidsvoorbereiding en de uitvoering van projecten. Ook beogen de aanbevelingen een bijdrage te leveren aan het streven om financiële overschrijdingen bij projecten zoveel als mogelijk te voorkomen.

Gelet op de bevindingen richten de aanbevelingen zich vooral op de beginfase van projecten. Immers, de gezegden ‘bezint eer ge begint’ en ‘een goede start is het halve werk’ blijken vaak een kern van waarheid te bevatten. Hiermee kan zich een dilemma voordoen. De gemeente Tilburg heeft namelijk opgaven te realiseren in de stad. Dit vergt realisatie- en slagkracht. De mogelijkheid kan zich voordoen dat de extra inspanning die aan de voorkant in projecten gestoken wordt, de noodzakelijke realisatie- en slagkracht belemmert.

¹⁰ Dit is geen nieuwe constatering van de RKT. Zo lezen we in het RKT-rapport over Stappegoor: “Scenario's en probleemanalyses zijn onevenwichtig opgenomen in de informatie aan de raad. Stukken zijn zodanig opgesteld dat 'geredeneerd' werd naar een bepaalde (bestuurlijk gewenste) uitkomst”, zie “Voor eigen rekening en risico; Een rekenkameronderzoek naar de totstandkoming en uitvoering van de overeenkomsten tussen de gemeente Tilburg en het Consortium Stappegoor B.V. Tilburg”, juli 2015, blz. 20. Dit rapport is te vinden op de website van de RKT, <https://rekenkamertilburg.nl/>.

Anderzijds is het voor de raad voor zijn kaderstellende rol belangrijk te weten welke risico's wel en welke risico's niet zijn uitgesloten. Het is duidelijk dat er altijd risico's zullen blijven die men niet of niet volledig in beeld kan krijgen. Onvoorziene omstandigheden kunnen zich altijd voordoen. Het coronavirus is daar een duidelijk en actueel voorbeeld hiervan.

Bij de in §4.2 aangeduide oorzaken van financiële overschrijdingen leiden met name de oorzaken "grof calculeren" en "menselijke fouten" tot risico's die in beginsel verkleind kunnen worden door meer tijd te nemen voor de planning van een project, dan wel door externe deskundigen in te schakelen. Dit kan leiden tot vertragingen of tot hogere kosten bij de aanvang van een project, die zichzelf later kunnen terugverdienen als minder extra kredietbijstellingen noodzakelijk zijn door de betere voorbereiding. De kunst van het publieke bedrijf is om in zorgvuldigheid risico's af te wegen, zonder dat dit ten koste gaat van het prestatievermogen van de gemeente Tilburg. Cruciaal is dat de gemeenteraad in positie wordt gebracht om deze afweging te maken.

Gelet op dit uitgangspunt ligt het accent van de aanbevelingen op de 'voorkant' van projecten (start- en planningsfase). Enkele aanbevelingen zien toe op de uitvoeringsfase en de afrondingsfase van projecten.

Startfase

- 1. Zorg ervoor dat de raad bij (grote) projecten aan de voorkant in positie komt en gefaciliteerd wordt om een zorgvuldige afweging te maken.*

Deze aanbeveling impliceert niet dat dit 'in positie brengen' inhoudt dat bij de start van projecten alle risico's in beeld moeten zijn gebracht en of alle implicaties van scenario's moeten zijn doordacht. Wel betekent dit dat de raad aan de voorkant in zorgvuldigheid de afweging moet kunnen maken of de binnenbocht (korte voorbereidingstijd, snel starten) of de buitenbocht (langere voorbereidingstijd, later starten) genomen moet worden bij (grote) projecten.

Het doorvoeren van deze aanbeveling vergt een andere werkwijze. De bevindingen uit het onderhavige onderzoek (en bevindingen uit eerdere onderzoeken zoals parkeergarage Pieter Vreedeplein, MultiFunctionele Accommodaties, Stappegoor) lijken voldoende aanleiding te geven om een andere werkwijze te overwegen.

Als de raad in dit afwegingsproces de voorkeur geeft aan het nemen van de buitenbocht dan zijn de navolgende aanbevelingen die betrekking hebben op de planningsfase van belang:

De planningsfase

- 2. Borg dat vóóraf wordt bepaald of een activiteit een klus, een (groot) project of een programma is en leg hiervoor criteria vast. Maak vooraf duidelijke afspraken over de informatievoorziening tijdens de uitvoering van het project. Indien er sprake is van*

deelprojecten, vraag ook altijd om een onderbouwing van de beoogde deelprojecten (boven een bepaald minimumbedrag).

Het is in de gemeente Tilburg niet altijd duidelijk wanneer een voorgestelde activiteit een klus, een (groot) project of een programma is en welke afspraken erbij horen met betrekking tot sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht. De overkapping van de fietsenstalling Heuvel, bijvoorbeeld, werd als klus gedefinieerd maar projectmatig aangepakt (echter niet volgens de TSPW). Ook is niet duidelijk wie beslist wanneer opgeschaald moet of afgeschaald kan worden, of wanneer de directie, de portefeuillehouder, het college en/of de raad moet worden geïnformeerd wanneer een klus of project anders loopt dan voorzien.

3. *Eis bij grote projecten een volledig bestek bij de aanvraag van een uitvoeringskrediet of stel een extra marge in boven het gevraagde uitvoeringskrediet. Ga pas over tot de kredietaanvraag na het afsluiten van de ontwerpfase.*

Bij diverse projecten zijn de bij de raad aangevraagde kredietbedragen gebaseerd op grove calculaties. Tijdens de uitvoering van het project wordt dan het definitieve bestek opgemaakt door de uitvoerende partij. Dit leidt tot het risico dat bij substantiële uitvoeringskredieten in absolute zin omvangrijke overschrijdingen kunnen volgen. Als de raad hierover al geïnformeerd wordt, kan hij geen wijzigingen voorstellen zonder grote financiële repercussies. Dit wordt veroorzaakt door contractuele verplichtingen die de gemeente is aangegaan met de partij(en) die de uitvoering is (zijn) gegund. Het is mogelijk dergelijke overschrijdingen te voorkomen, ten eerste door bij ieder groot project vooraf een volledig bestek van de inrichting te eisen, of, ten tweede, door een extra marge boven het gevraagde uitvoeringskrediet te eisen. Dit is vastgelegd in de volgende aanbevelingen:

- 3a. *Overweeg om bij substantiële uitvoeringskredieten (boven een nader vast te stellen bedrag) van het college van B&W te eisen dat bij projectvoorstellen de inrichtingsplannen volledig onderbouwd (met volledig bestek) worden aangeleverd aan de raad, of*
- 3b. *om bij grove calculaties te eisen dat de marge boven het gevraagde budget gelijk is aan de gemiddelde overschrijding voor soortgelijke projecten.*

De eerste variant zal in voorkomende gevallen betekenen dat het waarschijnlijk langer duurt voordat een project kan beginnen. Als immers de technische expertise in de gemeente afwezig is, zal de hulp van onafhankelijke externe deskundigen ingeroepen moeten worden. De tweede variant betekent dat het ex ante budgettaire beslag van projecten toeneemt. Als de extra marge per project echter zodanig wordt vastgesteld dat die gelijk is aan de gemiddelde overschrijding voor vergelijkbare projecten, zal er ex post gemiddeld geen extra budgettaire beslag zijn. Ook in deze variant kan het aanbeveling verdienen extra deskundigen te raadplegen die kennis hebben over overschrijdingen in soortgelijke projecten.

Bij deze aanbeveling merkt de RKT op dat delen daarvan, namelijk het eisen van een volledig bestek en het inroepen van onafhankelijke (kosten)deskundigen, ook zijn geopperd in de raadspresentatie van oktober 2019, getiteld "Projectbeheersing van renovatie en groot onderhoudsprojecten bij Vastgoed."

- 4. Zorg voor een heldere scope (dat wil zeggen een afbakening van wat wel en wat niet onder het project valt), welke niet of zo min mogelijk wijzigt door toevoeging van nieuwe wensen en eisen. Verwacht van het college van B&W voor (grote) projecten een tijdige en volledige planning.*

Overschrijdingen worden soms veroorzaakt doordat tijdens de uitvoering het bestuur (het college en/of de raad) het ambitieniveau wenst te verruimen. Vooral in geval van contractuele samenwerking met een private partij betekenen dergelijke wijzigingen een inbreuk op het oorspronkelijke contract, waardoor de private partij daar niet langer aan gebonden is. Ter voorkoming hiervan dienen in de planning zo veel mogelijk scenario's al doordacht te zijn. Het verkozen scenario dient vertaald te worden in een gedetailleerde afstemming over de benodigde werkzaamheden, welke wordt verwerkt in de planning. Die planning kan slechts bij grote uitzondering worden veranderd. Dit geldt zeker als er een contractrelatie is met een private partij.

- 5. Indien het om projecten gaat met meerjarige financiële consequenties, dienen deze consequenties in het voorstel duidelijk en volledig gepresenteerd te worden, tezamen met het raadsvoorstel voor het uitvoeringskrediet.*

De langjarige financiële consequenties kunnen betrekking hebben op exploitatie van een openbaar gebouw en/of op de (al dan niet impliciete) aflossing van de langjarige financiering die met het project is gemoeid. Alle huidige en toekomstige lasten van zo'n project dienen zoveel mogelijk expliciet benoemd te worden. Het is hierbij niet voldoende om aan te geven dat de investering en de toekomstige exploitatie gedekt zijn. Ook moet worden aangegeven waarmee de dekking tot stand wordt gebracht en in welke mate dit gebeurt. De informatie dient zodanig gepresenteerd te worden dat de dekking met toekomstige resultaten kan worden geëvalueerd. Eventuele neveneffecten voor de gemeentelijke begroting, nu of in de toekomst, moeten expliciet benoemd worden.

De uitvoeringsfase

- 6. Bij wijzigingen in scope of planning: onderhandel eerst over contractuele afspraken en laat het college van B&W hierover rekenschap afleggen.*

Mocht het ondanks het gestelde in aanbevelingen 2, 3 en 4 onvermijdelijk zijn gebleken dat de planning en/of inrichting van een (groot) project veranderd moet worden, vraag dan het college de

eventuele financiële schade die het gevolg is van een impliciete of expliciete contractbreuk met een private partij te beperken door eerst met de private partij in onderhandeling te treden over aanpassing van de contractuele aanspraken. Vraag het college rekenschap af te leggen over de directe en indirecte financiële gevolgen van een planverandering, alvorens over planveranderingen in de raad te discussiëren.

De evaluatiefase

7. Leertafels projectbeheersing uitbreiden.

Overweeg om de leertafels projectbeheersing, die momenteel na de voltooiing van een project ter evaluatie worden ingericht, uit te breiden met extern betrokkenen. Dit kunnen deskundigen zijn die betrokken waren bij het project, maar het kan ook hier gewenst zijn externe deskundigheid in te schakelen. Zij brengen inzichten van andere soortgelijke projecten mee en maken daardoor het beeld completer. Leer ook (vooral) van projecten waar het goed is gegaan. Wat zijn daarvan de bruikbare bestanddelen, de succesmakers?

Algemeen

8. Pas de 'Regeling grote projecten' uit 2016 aan. Verwerk daarbij in ieder geval de aanbevelingen 3 tot en met 6. Stel heldere definities van, onder meer, overschrijdingen op.

In de regeling grote projecten ontbreken regels over de inrichting van de raadsvoorstellen, waaronder de presentatie van de financiële, maatschappelijke en bestuurlijke impact van projecten. Vooral het ontbreken van eisen over de presentatie van de financiële gegevens van een project in de regeling grote projecten garandeert onvoldoende een adequate informatievoorziening aan de raad.

Daarnaast ontbreken definities voor overschrijdingen waarmee de financiële prestaties van projecten beoordeeld kunnen worden. De RKT adviseert in ieder geval de in deze brief gehanteerde definitie van overschrijdingen ten opzichte van het oorspronkelijke krediet op te nemen. Ook kan overwogen worden overschrijdingen van het krediet dat gold op het moment waarop het project fysiek werd gestart – 'de spade in de grond is gegaan' – als maatstaf op te nemen. De reden om deze extra definitie op te nemen is dat na de fysieke start van een project de investeringen in het project niet meer zo eenvoudig ongedaan gemaakt kunnen worden. In zekere zin vormt dit een soort 'point of no return', hoewel uiteraard de raad te allen tijde een fysiek gestart proces kan stopzetten. Deze overweging impliceert dan tevens dat het belangrijk is de raad duidelijk te informeren over de fysieke start van een project en het op dat moment geldende uitvoeringskrediet.

Bijlage 1: Beschrijving projecten

1. Burgemeester Stekelenburgplein

Beschrijving

Het BS-plein vormt de verbinding tussen de Stationspassage en de Burgemeester Brokxlaan in het Spoorzonegebied. In januari 2016 stelde de raad een uitvoeringskrediet van € 7,2 mln. beschikbaar voor de inrichting van de Spoorzone Noord (fase 1), inclusief het plein. Dit was een voorinvestering (deze middelen zijn onderdeel van de WOM grondexploitatiemiddelen en dus geen gemeentelijke middelen). Daarvan was € 2,4 mln. bestemd voor het BS-plein.

In november 2016 bleek dat het gevraagde krediet bepaald was op basis van onvolledige en verouderde informatie. Pas na het aanvragen van het uitvoeringskrediet voor de inrichting van fase 1 werd het inrichtingsplan tot op besteksniveau uitgewerkt, waarbij de gemeente Tilburg een hoger ambitieniveau voor het BS-plein wenste (andere materialen, fontein e.d.) en bleek dat extra (met name ondergrondse) werkzaamheden nodig waren. Bovendien stelde ProRail na toekenning van het uitvoeringskrediet aanvullende spoor gerelateerde eisen. De extra kosten daarvan bedroegen €2,3 mln. Het project is uiteindelijk gerealiseerd voor €4,7 mln.

2. Brug Den Ophef

Beschrijving

Om tot een betere ontsluiting van het gebied Piushaven te komen is een bewonersparticipatieproces gestart waarbij een brug als beste optie naar voren kwam. Een projectleider en beheerder civiele kunstwerken werden vanuit de gemeente Tilburg aangesteld voor het project en bureau Arcadis werd voor de technische ondersteuning voor uitwerking van de brug aangetrokken. Er is in 2007 een ontwerprijvraag uitgeschreven en naar vijf gerenommeerde ontwerpbureaus gestuurd waarbij drie bureaus een ontwerp en raming indienden. De architect-kunstenaar John Körmeling kwam daar als winnaar uit (goedkoopste en ook naar wens van bewoners) en is verzocht een brug te ontwerpen.

Het oorspronkelijke krediet werd door de raad op 29 maart 2011 vastgesteld op €2.384.000. Door meerdere faillissementen van hoofd- en onderaannemers tijdens de bouwcrisis kwamen er extra kosten van €702.569 bij om een nieuwe aannemer te kunnen aantrekken en voor verlies van materiaal dat gefabriceerd en al betaald was. Het krediet werd bijgesteld naar €3.086.569.

In 2013 is de nieuwe brug in de Piushaven geopend als 'Den Ophef', waarbij Tilburgers hebben kunnen stemmen voor de naam voor de brug. De uiteindelijke realisatiekosten bleken €3,4 mln.

3. Buurthuis Jeruzalem

Beschrijving

De reikwijdte en scope van de verbouwing van Buurthuis Jeruzalem is vastgelegd in een programma van eisen (november 17) dat in samenwerking met ContourdeTwern, de huurder, is opgesteld.

In het collegebesluit (18 oktober 2016) geeft de gemeente aan dat de kosten, geraamd op €600.000, worden gedekt door een eenmalige bijdrage uit de Reserve Herstructurering. Om twee redenen is er in de loop der tijd aanvullend krediet nodig gebleken. Ten eerste de gestegen bouwkosten tussen het moment van de eerste ramingen (18 oktober 2016) en de aanbesteding (medio 2018) (€70.000). Ten tweede ontstonden er extra kosten (€140.000) als gevolg van 'verduurzaming'.

De gemeenteraad heeft in de Programmabegroting 2017 een roadmap duurzame gebouwenexploitatie vastgesteld, waarmee maatschappelijk vastgoed als het Buurthuis Jeruzalem duurzamer diende te worden gemaakt. Het college heeft extra dekking beschikbaar gesteld (€210.000) uit de Reserve Herstructurering. Over dit extra krediet is de gemeenteraad geïnformeerd middels de tussenrapportage 2018 van de reguliere P&C-cyclus. Naast de bijstelling van €210.000 is er €77.000 uit de reguliere bedrijfsvoering aan het project toegevoegd.

Het oorspronkelijke krediet van €600.000 is dus bijgesteld naar €810.000. De realisatie bedroeg €863.560.

4. Busstation (deelproject)

Beschrijving

Het project behelst een herinrichting van het busstation, stationsplein (zuid) en de spoorlaan, waarbij het achterliggend doel is om de verbinding te versterken tussen de binnenstad, het station en de spoorzone. dat dient zowel de automobilist, fietser, voetganger en de reiziger die met het openbaar vervoer Tilburg bereikt, het gevoel te geven om op het stationsplein, het busstation en de spoorlaan te worden ontvangen in de binnenstad.

Het project Spoorlaan, busstation en stationsplein loopt nog en bestaat uit vijf deelprojecten:

- De aanleg van een tijdelijk busstation aan de noordzijde van het station voor de periode van de herinrichting (afgerond);
- De sloop van flatgebouw Tilburion (alleen de sloop, niet het tijdelijk beheer voor die tijd) (afgerond);
- Het busstation met plusfactor (afgerond);
- De herinrichting Spoorlaan/Stationsplein-Zuid (gereed in 2021/2022);
- Spoorlaan-Oost (gereed in 2021/2022).

Voor het overkoepelende project heeft de raad in juli 2017 een investeringskrediet van €15.930.000 beschikbaar gesteld. Raming voor het busstation, Spoorlaan (Noordhoekring tot Willem II passage) en stationsplein-Zuid bedroeg € 12,3 mln. Dit is als één deelproject opgepakt.

In oktober 2018 heeft de raad ingestemd met een bijstelling van het uitvoeringskrediet van €2,1 mln. voor de deelprojecten busstation met plusfactor en herinrichting Spoorlaan/Stationsplein-Zuid, omdat het budget ontoereikend bleek. Uit het raadsvoorstel bleek dat het oorspronkelijk budget voor het deelproject busstation met plusfactor €4,7 mln. bedroeg, terwijl er een extra budget voor dit deelproject busstation met plusfactor € 1,4 mln. vereist was. Het totaal voor het busstation, Spoorlaan en Stationsplein-Zuid kwam op € 14,4 mln. Het totaal voor het overkoepelende project werd daarmee €18.030.000. De meerkosten van de twee deelprojecten zijn gedekt uit, respectievelijk, €1 mln. provinciale subsidie, €0,37 mln. verkoop commerciële ruimte en €0,7 mln. activeren van structurele kapitaallasten in de begroting;

5. LocHal

Beschrijving

Volgens het raadsbesluit van 15 december 2014 werd besloten tot een uitvoeringskrediet van €28,3 mln. In februari 2016 werd tot extra krediet besloten van € 2,2 mln. voor de realisatie van het stadsbalkon en de oplossing van een parkeerprobleem. In november 2016 werd nogmaals een extra krediet toegekend van €1 mln. voor de oplossing van een btw-probleem. Uit het raadsvoorstel "Aanvullend krediet renovatie van de LocHal" van 25 november 2016 bleek namelijk dat de kostprijsverhogende btw voor de LocHal hoger zouden zijn dan bij het toekennen van het uitvoeringskrediet op 1 februari 2016 was begroot. Belangrijkste reden daarvoor was dat de btw-belaste verhuur aan BKKC (tegenwoordig Kunstloc Brabant) niet mogelijk bleek, ondanks een eerder toezegging van de directeur van BKKC. Uit het raadsvoorstel van 1 februari 2016 bleek bovendien dat subsidies nodig waren voor de Bibliotheek Midden Brabant (BMB) en de BKKC ter gedeeltelijke compensatie van de huur die in rekening zou worden gebracht op basis van de WOZ-waarde van de LocHal. De details daarvan bleken uit het collegebesluit "Huurcontracten, subsidies voor huurders en aanvullend krediet renovatie LocHal" (van 25 november 2016). Zoals ook bleek uit de vragen die de VVD-fractie hierover op 29 november 2016 stelde, was niet duidelijk op welke wijze deze extra subsidies in de Programmabegroting 2017 waren verwerkt.

Dit project is een uitbijter ten opzichte van de andere beschouwde projecten, omdat hier aan de uitvoeringskant alles zonder plooiën leek te verlopen. In college- en daaropvolgende raadsbesluiten werd vooral aandacht besteed aan de dekking van de renovatie van de LocHal, oftewel het uitvoeringskrediet, en de dekking van de toekomstige exploitatie van de LocHal. De dekking van het uitvoeringskrediet, alsmede de dekking van de exploitatie van de LocHal in de toekomst, werden in verschillende raadsvoorstellen op andere wijze en in steeds wisselende mate van detaillering uiteengezet en was daardoor moeilijk te doorgronden.

De realisatiekosten voor het project bedragen (naar verwachting) € 31.987.000 (fysiek afgerond, financieel nog niet). Wat betreft de exploitatie: de te verwachten huuropbrengst voor de komende 40 jaar zou (gemiddeld)

over de komende 40 jaar voldoende moeten zijn om de exploitatie van de LocHal (afschrijvingen en verwarming, onderhoud ed.) te kunnen bekostigen.

6. Overkapping fietsenstalling Heuvel

Beschrijving

In 1996 is de fietsenkelder Heuvel gebouwd met toegang tot de fietsenstalling via rolpaden. In de periode 2013-2015 zijn er veel storingen aan de rolpaden geweest en daardoor was er jaarlijks fors meer geld aan onderhoud nodig (preventief en planmatig) dan begroot. De storingen werden vooral veroorzaakt door de ligging van de rolpaden: in de buitenlucht (weersinvloeden) en hartje stad (intensief gebruik, vervuiling). In 2016 is vastgesteld dat het alleen maar (steeds intensiever) blijven onderhouden van de rolpaden, het aantal oplopende aantal storingen niet kon voorkomen. Daarom werd naar een andere oplossing gezocht. Daar kwamen twee varianten uit: vervanging van de rolpaden door nieuwe rolpaden; of vervanging van de rolpaden door nieuwe én het plaatsen van een overkapping.

Het college besloot op 6 februari 2018 tot de tweede variant. In maart 2018 stelde de gemeenteraad een krediet vast voor de vervanging van de versleten rolpaden plus nieuwe overkapping van de fietsenstalling op de Heuvel, kosten van bijna €888.461,-. Vervolgens is dit als een klus gedefinieerd en op een projectmatige wijze aangevlogen (d.w.z. niet conform de Tilburgse Standaard Projectmatig Werken). In 2019 moest B&W erkennen dat het ontwerp op een onjuiste aanname was gebaseerd; er was een grotere overkapping nodig door een meetfout die niet door de adviseur en de gemeente op tijd werden opgemerkt. De extra kosten bedroegen €120.000, waardoor terug moest worden gegaan naar de inmiddels nieuwe raad.

Meerdere scenario's werden vervolgens onderzocht. Vervanging van de rolpaden zou zo'n €400.000 kosten. Voor extra onderhoud is daarbij een bedrag van €6.500,- aangegeven. Dat betekende ook dat de paden 97,5% van de tijd beschikbaar zijn. Een alternatief scenario was om geen overkapping te plaatsen, de rolpaden te vervangen en regulier onderhoud te plegen, wat geen extra onderhoudskosten vergt, maar betekent dat de paden slechts 90% van de tijd beschikbaar zijn. Door de raad werd de eerste optie als beste alternatief gekozen. De voordelen wegen ruimschoots tegen een overkapping op. De totale gemiddelde kosten per jaar voor de gemeente zijn immers nagenoeg hetzelfde als wanneer een overkapping zou worden geplaatst. Sinds juli 2019 is de fietsenstalling aangepast en weer open. Voor dit project zijn (naar verwachting) de realisatiekosten €473.298 (fysiek afgerond, financieel nog niet).

7. Fietstunnel Stappegoor

Beschrijving

De ontwikkelingen in het gebied Stappegoor (d.w.z. komst supermarkt, uitbreiding onderwijscampus en diverse woningbouwprojecten) hebben tot gevolg dat het veel drukker is geworden met het fietsverkeer (en dat zal nog verder toenemen). Daarnaast is de kruising Ringbaan-Zuid met de Stappegoorweg één van de gevaarlijkste locaties in gemeente Tilburg. Om de doorstroming op de Ringbaan Zuid, de veiligheid en het fietsgebruik op een duurzame wijze te bevorderen heeft de raad in december 2015 het college verzocht om de aanleg van een fietstunnel onder Ringbaan-Zuid te onderzoeken. Middels een raadsvoorstel op 4 april 2017 heeft de raad toegestemd met deze tunnel. Op 3 juli 2017 heeft de raad besloten een voorbereidingskrediet van €600.000 ter beschikking te stellen voor de voorbereiding. Bij het Raadsbesluit MJP 2019-2022 (28 januari 2019) heeft de raad het aanvullende € 3.400.000 krediet gevoteerd tot het bedrag van € 4.000.000 om de feitelijke realisatie van de tunnel mogelijk te maken. Op 1 oktober 2019 bleek dat de fietstunnel (bijna) €5,2 mln. kost in plaats van de eerder begrote €4 mln., om de volgende redenen :

- De bouw- en onderzoekskosten zijn €600.000 hoger dan geraamd, zo is bij de aanbesteding gebleken.
- Daarnaast blijkt het noodzakelijk om de vijver bij het zwembad geheel te verwijderen om ruimte te maken voor de tunnelbak. Dit kost €150.000. De vijver bleek later namelijk een kunstwerk (Tech + Stege; Vijver + Paden), in 1996 een van de eerste kunstwerken van de Duitse broers Löbber. Het kunstwerk verwijderen bleek juridisch wel mogelijk, veranderen (cq. kleiner maken) niet vanwege de Auteurswet.
- Extra archeologisch onderzoek vergt nog eens €130.000, dit is nodig omdat bij proefopgravingen sporen van vroege nederzettingen zijn aangetroffen.
- Verder blijkt het verstandig om rekening te houden met toekomstige verbreding van de Ringbaan. Dat vergt een voorinvestering van €290.000.

De provincie is bereid nog eens €350.000 bij te dragen bovenop de al eerder toegezegde €2 mln. (als onderdeel van de € 4 mln.). Het college vroeg de raad daarom om een aanvullend investeringskrediet van €850.000. Dit moest door de raad snel vastgesteld worden omdat de gekozen aannemer (Dura Vermeer), zich bereid had verklaard de geboden prijs tot november 2019 aan te houden. Dit was niet de goedkoopste aannemer; uit de selectie van drie aannemers was de laagste prijs €350.000 lager dan waaraan gegund is. Dura Vermeer kwam op basis van de gestelde EMVI criteria (als scherpe planning, minder overlast Ringbaan) als economisch meest gunstig naar voren.

Procedureel kan zich nog een probleem voordoen. Anders dan aanvankelijk gedacht moet tóch het bestemmingsplan worden gewijzigd. Hoewel in het voortraject hiertoe een aantal maal zowel in-/ als extern advies gevraagd is, waarbij telkens de conclusie was dat geen bestemmingsplanwijziging nodig was maar e.e.a. kon vallen onder een kruimelgevalregeling, bleek uit een laatste hertoets dat toch een bestemmingsplan wijziging nodig was. Als er bezwaren komen, kan dit alsnog leiden tot uitstel van de gunning en oplevering. Dat zou ook weer extra kosten (cq. bouwkosten die blijven doorstijgen) betekenen. Het project is nog lopend.

8. Kernwinkelgebied

Beschrijving

Het doel van het project kernwinkelgebied (KWG) is om als gemeente, samen met ondernemers en bewoners, te bouwen aan een aantrekkelijke binnenstad die klaar is voor de toekomst, waar mensen graag komen en waar bedrijven zich willen vestigen. Het KWG werd gekenmerkt door een historisch gegroeide hoofdwinkelstructuur, waarbinnen echter geen logische looproutes waren waardoor het niet mogelijk was om winkelrondjes te lopen. Als geheel was het KWG daardoor niet goed herkenbaar. In het project KWG werden nieuwe verbindingen voorzien om deze tekortkomingen te corrigeren. Hiermee wordt beoogd om het winkelaanbod te versterken en te concentreren, de openbare ruimte te revitaliseren en een betere combinatie van winkel- en woningaanbod in de binnenstad te realiseren. Het KWG dient daarmee compacter, functioneler en beter herkenbaar te worden. Het omliggende openbare gebied wordt heringericht en van meer groen voorzien. Het project is opgestart in 2016, toen aangemerkt als groot project.

Op 14 november 2016 is door de gemeenteraad een totaal uitvoeringskrediet van € 29,5 mln. beschikbaar gesteld voor het project KWG, voor de aankoop van panden, inrichting van de openbare ruimte en plan- en apparaatskosten (PAK). Het budget KWG Stedelijke Ontwikkeling is voor de aankoop van gronden en panden, planschade en plan- en apparaatskosten. Het budget KWG Openbare Ruimte is voor de aanleg en aanpassing van bestrating, kabels en leidingen, straatmeubilair, riolering en vergroening.

Bij de Programmabegroting 2018 zijn vijf deelprojecten toegevoegd aan het project KWG. Hierbij is een aanvullend krediet van €4.050.000 toegekend. In de PB 2019 zijn nog eens zes deelprojecten toegevoegd. Hierbij is een aanvullend krediet van €7.600.000 toegekend. Bij de Programmabegroting 2020 zijn, vanwege het verwachte budgettekort bij vasthouden aan de scope en kwaliteit, aan de gemeenteraad draaiknoppen en vier scenario's voorgelegd om dit tekort op te lossen door geplande onderdelen anders/niet te doen. De raad heeft er hierbij voor gekozen om het KWG als project geheel af te maken, de ambitie te handhaven en om extra budget toe te kennen (het scenario 1+), maar ook om enkele onderdelen anders te financieren of uit de scope van het project te halen. Het totale krediet voor het project KWG kwam daarmee op €43.010.000.

De bestede middelen van het project KWG bedragen per einde boekjaar 2019 een totaalbedrag van €25.101.000. Het project is nog lopend.

Bijlage 2 - Oorzaken voor aanvullingen ten opzichte van het oorspronkelijke krediet

Nr	Naam project	Categorisatie oorzaken			
		Grof calculeren	Menselijke fouten	Scope	Tijd / externe factoren
1	Burgemeester Stekelburgplein (onderdeel van Spoorzone, groot project)	Krediet o.b.v. voorinvestering en kosten onvolledig/verouderd bij		Hogere kwaliteit van gebruikte materialen	Extra (ondergrondse) werkzaamheden, aanvullende spoor gerelateerde eisen
2	Brug Den Ophef				Drie faillissementen van hoofd- en onderaannemers met kosten voor aantrekken nieuwe aannemers en materiaal
3	Buurthuis Jeruzalem			Verduurzamingsopgave (raadsvoorstel verduurzamen gebouwen-exploitatie, 18 juli 2016)	Stijging loonkosten
4	Busstation (deelproject) (onderdeel van Spoorzone, groot project)	Investeringskrediet o.b.v. voorlopig ontwerp dat in de aanbestedingsfase is uitgewerkt. Toen bleek dat meer budget nodig was dan begroot door innovatief ontwerp en faseringskosten	In de begroting en de contractstukken waren de stortkosten van de bouw- en reststoffen niet opgenomen	Er is gekozen voor een hoger ambitieniveau in de vorm van een busstation met plusfactor	
5	LochHal (onderdeel van Spoorzone, groot project)			Toevoeging van een stadsbalkon	Netto huuropbrengsten waren te hoog ingeschat omdat btw onverwacht niet kon worden doorberekend
6	Overkapping fietsenstalling Heuvel		Meetfout waardoor, na toekenning van het krediet, een grotere	Enkel vervanging rolpaden met intensief onderhoud en dus	
7	Fietstunnel Stappegoor		Vijver bleek een kunstwerk dat daardoor in zijn geheel verwijderd diende te worden	Anticiperen op verbreding Ringbaan	Extra bouw- en onderzoekskosten, extra archeologisch onderzoek
8	Kernwinkelgebied (groot project)			Het project is enkele keren uitgebreid met extra deelprojecten (van 3, naar 8, naar 14), waarvoor bij handhaving van het ambitieniveau extra krediet nodig was	