



RAPPORT

Klooster Ootmarsum

In opdracht van de Rekenkamercommissie Dinkelland

Roel Lauwerier, Lai van Beek, Carmen Hendriks

3 maart 2023



Bestuurlijke reactie

Rekenkamercommissie Dinkelland-Losser-Oldenzaal
t.a.v. ambtelijk secretaris M. van Lagen
Postbus 90
7580 AB LOSSER



GEMEENTE LOSSER			
Zaak nr.			
Doc. nr.			
21 FEB 2023			
Afdeling			Bijlage
E-mail			

Inlichtingen bij
Concern control
M.J.P. Hellemons

Uw kenmerk

Zaaknummer
644108

Onderwerp
Bestuurlijke reactie concept rekenkamerrapport Klooster Ootmarsum

Bijlagen: 1

Verzenddatum
13 februari 2023

Geachte heer Van Lagen,

Op 17 januari 2023 hebben wij van u het concept rekenkamerrapport Klooster Ootmarsum ontvangen. U verzocht ons namens de Rekenkamercommissie Dinkelland-Losser-Oldenzaal om uiterlijk 14 februari 2023 een bestuurlijke reactie te geven op het concept rekenkamerrapport. U gaf aan dat u de bestuurlijke reactie graag in tweevoud wilde ontvangen, zowel per mail als per post.

Wij hebben het concept rekenkamerrapport besproken in onze collegevergadering van 14 februari 2023. In deze collegevergadering hebben wij tevens ingestemd met de bestuurlijke reactie op het concept rekenkamerrapport. Ons ambtelijk contactpersoon Maurice Hellemons heeft u onze bestuurlijke reactie op 14 februari 2023 al gemaild. Op deze wijze doen wij u de bestuurlijke reactie, op uw verzoek, ook nog per post toekomen.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Dinkelland,

de secretaris,

Drs. C.H.A.A. Lutikhuis

de burgemeester

J.G.J. Joosten

Bijlagen:

Gemeente Dinkelland | Postbus 11, 7580 AA Dordrecht | contact: Nieuwlaan 5, Dordrecht
e-mail: info@dinkelland.nl | internet: www.dinkelland.nl | tel: (0511) 254100 | fax: (0511) 854500
BNC 24.50.92.839 | BTW NL000245200.001 | BSN: 000000000000000000 | BIC: DINKNL20





Bestuurlijke reactie Rekenkamerrapport Klooster Ootmarsum

Inleiding

Op 17 januari jl. ontvingen wij het concept-rekenkameronderzoeksrapport, met als titel: "Klooster Ootmarsum". De Rekenkamercommissie van Dinkelland-Losser-Oldenzaal (DLO) vroeg ons vervolgens, conform de rekenkamerverordening, om binnen vier weken een bestuurlijke reactie te geven op het conceptrapport. Met het bestuurlijk wederhoor worden wij als college voor publicatie van een rekenkamerrapport in de gelegenheid gesteld om te reageren op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie.

Inhoudelijke reactie

Onze bestuurlijke reactie is als volgt:

Wij hebben kennis genomen van het conceptrapport van de rekenkamercommissie. Wij zijn van mening dat het onderzoek zorgvuldig is uitgevoerd. Het conceptrapport geeft een helder beeld van het project Klooster Ootmarsum. Een project dat ons als college bijna 20 jaar heeft beziggehouden en waar we ons nu in de afrondende fase bevinden.

Wij onderschrijven de conclusie van de rekenkamercommissie dat de doelstelling van de aankoop uiteindelijk is behaald. Zoals de rekenkamercommissie aangeeft was de aankoop gericht op het behouden van het pand om hier commerciële, sociaal-culturele en woonfuncties in te realiseren. Tevens wilden wij het beeldbepalende gezicht van de toren en de kapel behouden. Wij kunnen ons vinden in de conclusie van de rekenkamercommissie dat wij op koers liggen om hieraan te voldoen. En natuurlijk zijn wij ook blij dat wij het klooster voor de stad Ootmarsum hebben kunnen behouden en voor de ontwikkelingen die de afgelopen jaren allemaal zijn gerealiseerd.

Wij zijn ons er terdege van bewust dat dit project jaren langer heeft geduurd dan bij de aankoop was voorzien. Ook beseffen wij ons dat het meer geld heeft gekost dan bij de aankoop was voorzien. In dat kader zijn wij dan ook tevreden dat de rekenkamercommissie concludeert dat de raad door ons voldoende en tijdig is betrokken bij belangrijke besluiten en/of koerswijzigingen. Dit wordt nog eens bevestigd met de volgende opmerking die hierover in de conceptrapport is opgenomen: "Ook is in de sessie met raadsleden aangegeven dat de raadsleden ervaren dat zij goed en tijdig meegenomen zijn bij belangrijke besluiten en koerswijzigingen rondom het klooster."

In het conceptrapport plaatst de rekenkamercommissie ook een aantal kritische kanttekeningen.

Ten eerste concludeert de rekenkamercommissie dat gedurende het project op afwisselende wijze projectmatig gewerkt is, waardoor maar deels aan de norm is voldaan. De rekenkamercommissie geeft aan dat vanaf 2017 het project meer projectmatig is ingestoken, dat een projectplan is opgesteld en een bredere projectgroep is samengesteld met een vertegenwoordiging vanuit verschillende relevante afdelingen van de gemeente. In het toen opgestelde projectplan was opgenomen wat het doel is, wat de uit te voeren activiteiten zijn, en wat de projectorganisatie is.

Ten tweede concludeert de rekenkamercommissie dat niet is voldaan aan de normen met betrekking tot risicomanagement. Zo zijn volgens de rekenkamercommissie de (financiële) risico's onvoldoende in beeld gebracht en expliciet meegewogen bij de opeenvolgende besluitvormingsmomenten door het college en de raad. Ook geeft de rekenkamercommissie aan dat de financiële risico's gedurende het project onvoldoende zijn heroverwogen en waar nodig bijgesteld. Deze conclusies van de rekenkamercommissie zijn voor ons herkenbaar.



Reactie op aanbevelingen rekenkamercommissie

In hoofdstuk 4 van het conceptrapport heeft de rekenkamercommissie haar conclusies en aanbevelingen opgenomen. Hierin staan de volgende aanbevelingen:

1. Maak een afsprakenkader rondom grote projecten om de grip hierop te vergroten.
2. Vraag als raad aan het college om de afspraken organisatiebreed te implementeren. Pas als college de afspraken toe bij de geselecteerde grote en/of unieke projecten. Reflecteer periodiek als raad met het college op de toepassing van deze afspraken.
3. Equipeer de organisatie om beter projectmatig te werken en het risicomanagement verder te ontwikkelen.
4. Verbeter de dossiervorming bij projecten.

Hieronder gaan wij in op deze vier aanbevelingen:

Ad 1.

Bij deze aanbeveling staat de volgende toelichting: "De raad kan op basis van het budgetrecht besluitvormingsmomenten over projecten aangrijpen om kaders te stellen voor dat project. Met name voor grote projecten is het aan te raden dat de raad een afsprakenkader vaststelt. Het is aan het college om hierop te anticiperen en met een voorstel voor zo'n afsprakenkader te komen op basis waarvan het gesprek met de raad en vervolgens besluitvorming plaatsvinden." Indien de raad deze aanbeveling overneemt, zullen wij als college het initiatief nemen en met een voorstel voor een afsprakenkader komen.

Ad 2.

Deze aanbeveling is gericht aan de raad. Het is aan de raad om deze aanbeveling wel of niet over te nemen.

Ad 3.

Wij kunnen ons in deze aanbeveling vinden. Wij hebben als college de afgelopen jaren ook al de nodige acties hiervoor ondernomen zoals het opzetten van projectmatig werken, het opleiden van projectleiders, opdrachtgevers en PSU-begeliders (PSU = project start up) en het invoeren van een projectadministratie in Pepperflow.

Ad 4.

Wij kunnen ons ook in deze aanbeveling vinden. Ook hierop hebben wij als college de afgelopen jaren al de nodige acties ondernomen o.a. door de invoering van een zaakstelsel. Jaarlijks worden wij ook door de archiefinspecteur gecontroleerd op onze wijze van archivering. Wij krijgen ook al jaren een "groene score" van de Provincie Overijssel in het kader van Interbestuurlijk Toezicht (IBT). Daarnaast moet deze aanbeveling naar onze mening ook in het licht worden gezien dat dit project al bijna 20 jaar loopt.

Afsluiting

Ter afsluiting willen wij nogmaals aangeven dat wij ons kunnen vinden in het conceptrapport en de conclusies en aanbevelingen. Wij zijn blij dat wij het klooster voor de stad Ootmarsum hebben kunnen behouden en we zijn trots op de ontwikkelingen die de afgelopen jaren allemaal zijn gerealiseerd. Wel hopen wij het project binnenkort geheel te kunnen afsluiten. Wij houden bij toekomstige projecten vanzelfsprekend rekening met alle door de rekenkamercommissie gedane aanbevelingen.



Inhoudsopgave

1. Inleiding	6
1.1. Aanleiding, doelstelling en scope	6
1.2. Vraagstelling	6
1.3. Normenkader	7
1.4. Aanpak	7
1.5. Leeswijzer	8
2. Tijdlijn: procesverloop op hoofdlijnen	9
3. Bevindingen en analyse	15
3.1. Kaderstelling	15
3.1.1. Beleidskaders en beleidsmatige uitgangspunten met betrekking tot het klooster	15
3.1.2. Doelstelling van de aankoop	20
3.1.3. Begrote kosten en opbrengsten van de aankoop en verkoop	24
3.1.4. Analyse en toetsing aan het normenkader	21
3.2. Doelrealisatie en financiële realisatie	24
3.2.1. Doelrealisatie	24
3.2.2. Financiën	25
3.2.3. Analyse en toetsing aan het normenkader	30
3.3. Project- en risicomanagement	33
3.3.1. Beschrijving van het project- en risicomanagement	33
3.3.2. Risico's van projecten in P&C-stukken	35
3.3.3. Analyse en toetsing aan het normenkader	36
3.4. Positie van de raad	39
3.4.1. Positie van de raad	39
3.4.2. Betrokkenheid van de raad bij ontwikkelingen rondom het klooster	39
3.4.3. Informatievoorziening	40
3.4.4. Analyse en toetsing aan het normenkader	42
4. Conclusies en aanbevelingen	44
4.1. Conclusies	44
4.2. Aanbevelingen	47
Bijlage 1. Overzicht geïnterviewde personen	49
Bijlage 2. Zicht en grip op grote projecten	50



1. Inleiding

1.1. Aanleiding, doelstelling en scope

De gemeenteraad van Dinkelland heeft de rekenkamercommissie van Dinkelland, Losser, Oldenzaal verzocht om onderzoek te doen naar de aankoop van het klooster in Ootmarsum door de gemeente en het daaropvolgende beheer.

De rekenkamercommissie ziet kans om de doeltreffendheid en doelmatigheid in dit dossier te onderzoeken, hetgeen een beeld geeft van de wijze waarop de gemeente omgaat met beleidskaders, financiële risico's en projectmanagement.

De scope van het onderzoek bedraagt de gehele looptijd van het dossier: van de aankoop in 2007 tot de financiële afwikkeling van de verkoop in 2022.

1.2. Vraagstelling

Voor het onderzoek zijn de volgende vragen geformuleerd.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: "In hoeverre zijn de aankoop van het klooster van de zusters van Amersfoort in Ootmarsum door de gemeente Dinkelland, de daaropvolgende besluitvorming en het beheer door de gemeente doeltreffend en doelmatig geweest? En hoe was de betrokkenheid van de gemeenteraad hierbij?"

De volgende deelvragen en subvragen zijn hierbij aan de orde:

1. Paste de aankoop in het vastgestelde (vastgoed)beleid van de gemeente?
2. Welk doel had de gemeente oorspronkelijk bij de aankoop van het object? Is dit doel behaald?
3. In hoeverre zijn financiële risico's in beeld gebracht en afgewogen in dit dossier, en welke lessen zijn te trekken ten aanzien van (al of niet ingezet) project- en (financieel) risicomanagement?
4. Is de gemeenteraad daarbij voldoende geïnformeerd en in staat gesteld te controleren, kaders te stellen of bij te sturen?
5. In hoeverre is de raad bij belangrijke besluiten en/of koerswijzigingen in dit dossier betrokken geweest?
6. Welke kosten (inclusief investeringen/kapitaallasten) en opbrengsten heeft de gemeente jaarlijks begroot in de periode 2007-2022?
7. Welke kosten (inclusief investeringen/kapitaallasten) en opbrengsten heeft de gemeente jaarlijks gerealiseerd in de periode 2007-2022?
8. Hoe en wanneer is over de verschillen tussen de begroting/plannen en de werkelijke kosten gerapporteerd richting de gemeenteraad?
9. Kunnen er leerpunten getrokken worden uit de bevindingen op basis van de benoemde onderzoeksvragen? Zo ja, welke?



1.3. Normenkader

De subvragen zijn vertaald in een normenkader. In dit rapport worden de aspecten kaderstelling, doelrealisatie en financiële realisatie, project- en risicomanagement en de positie van de raad aan de hand van het normenkader getoetst. Aan elke norm wordt vervolgens geheel, deels of niet voldaan.

Aspect	Norm
Kaderstelling	• Het vastgestelde (vastgoed)beleid van de gemeente biedt voldoende en heldere kaders voor gemeentelijke vastgoedaankopen. • Expliciet is onderbouwd dat de aankoop past binnen het vastgestelde (vastgoed)beleid van de gemeente. • De doelstelling van de aankoop is voldoende helder en concreet geformuleerd.
Doelrealisatie en financiële realisatie	• Duidelijk is begroot wat kosten (inclusief investeringen/kapitaallasten) en opbrengsten zijn van de aan- en verkoop. • De doelstelling van de aankoop is behaald of ligt op koers om te worden behaald. • De aan- en verkoop worden binnen begroting gerealiseerd.
Project- en Risicomanagement	• Er is projectmatig gewerkt met een duidelijke fasering. • De (financiële) risico's zijn voldoende in beeld gebracht en expliciet meegewogen bij de opeenvolgende besluitvormingsmomenten door het college en de raad. • De financiële risico's zijn gedurende het project heroverwogen en waar nodig bijgesteld. Gedurende het project is zo nodig op basis van deze (heroverwogen) risico's geacteerd door het project bij te sturen.
Positie van de raad	• De informatievoorziening aan de raad, voorafgaand aan en gedurende het project, is tijdig en volledig. • De raad is voldoende en tijdig betrokken bij belangrijke besluiten en/of koerswijzigingen. • De informatie die de raad ontvangt, stelt de raad in staat zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen.

1.4. Aanpak

Dit onderzoek is uitgevoerd in drie stappen:

1. In de eerste stap is het beschikbare dossier geanalyseerd. Hiervoor zijn documenten bestudeerd omtrent de kaders van het project, financiën, projectplannen en relevante college- en raadsstukken. Een eerste studie van de documenten is besproken met de concerncontroller. Op basis hiervan zijn extra documenten opgevraagd.
2. In de tweede stap zijn interviews gehouden met huidige en voormalige ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen bij het project. De lijst met voormalig betrokkenen is geselecteerd op basis van de documentenstudie. Deze is afgestemd met de concerncontroller en de rekenkamercommissie. Betrokkenen waarvan recente contactgegevens beschikbaar waren zijn benaderd voor een interview en hebben allen toegezegd. Een volledig overzicht van geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 1. Daarnaast is er een raadssessie gehouden met een vertegenwoordiging van de gemeenteraad. Hierbij is vooral ingegaan op de betrokkenheid van de raad bij het dossier.



3. In de derde stap zijn de inzichten vanuit de documentenstudie, de interviewronde en de raadsessie verwerkt in een rapport. Hierin worden de deelvragen beantwoord en getoetst aan het normenkader. Het rapport is voor ambtelijk en bestuurlijk wederhoor teruggelegd bij de organisatie.

Gelet op de lange doorlooptijd van het project, is het mogelijk dat relevante documenten niet meer beschikbaar zijn. Dit rapport is opgesteld op basis van de documenten die in meerdere rondes aan TwynstraGudde zijn aangeleverd, aangevuld met informatie uit de interviews. In het rapport wordt onderscheid gemaakt in informatie die is opgehaald uit de documenten en informatie, opgehaald uit de interviews. Wij baseren ons in het rapport, specifiek omtrent financiën (paragraaf 3.2.2.), op de beschikbare data van de gemeente, zoals gecontroleerd door de accountant.

1.5. Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit de volgende hoofdstukken.

Hoofdstuk 2. Tijdlijn: procesverloop op hoofdlijnen. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste momenten in het dossier uiteengezet in de tijd.

Hoofdstuk 3. Bevindingen. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de bevindingen uit het dossier. Paragraaf 3.1. is gericht op de kaderstelling, paragraaf 3.2. is gericht op doelrealisatie en financiële realisatie, paragraaf 3.4. is gericht op project- en risicomanagement en paragraaf 3.5 is gericht op de positie van de raad. Elke paragraaf bestaat uit een onderdeel feitelijke bevindingen en de analyse en toetsing aan het normenkader. In de toetsing aan het normenkader worden de deelvragen beantwoord.

Hoofdstuk 4. Conclusies en Aanbevelingen. In dit hoofdstuk worden de conclusies uiteengezet die worden getrokken op basis van de analyse en toetsing aan het normenkader in hoofdstuk 3. Daarnaast worden aanbevelingen geformuleerd.



2. Tijdlijn: procesverloop op hoofdlijnen

In dit hoofdstuk wordt het procesverloop van het klooster op hoofdlijnen geschetst. Dit hoofdstuk is bedoeld om de lezer mee te nemen in de ontwikkelingen rondom het klooster vanaf de aanlooperperiode tot de verkoop (2005-2006) tot en met 2022.

2005-2007 | Aanlooperperiode tot de aankoop

In 2005 vertrekken de laatste Zusters van Onze Lieve Vrouw van Amersfoort uit het klooster Maria ad Fontes in Ootmarsum. Hierdoor verliest het klooster haar toenmalige functie. Het kloostercomplex en de kloostertuin komen daardoor in de eerste helft van 2007 vrij. De gesprekken over de mogelijke aankoop van het klooster lopen vanaf april 2005.¹ De gemeente wil daarmee voorkomen dat de beeldbepalende kapel en de toren van het klooster worden gesloopt² en wil daarnaast dat het klooster een sociaal-maatschappelijke invulling krijgt ten behoeve van de lokale gemeenschap, commerciële functies en woonmogelijkheden.³ Deze doelen voor het klooster komen naar voren in onder andere het Masterplan Ootmarsum dat vanaf 2005 ontwikkeld wordt, waarin de ontwikkelingsplannen voor diverse locaties in Ootmarsum beschreven staan.

Met deze doelen voor ogen voert de gemeente onderhandelingen met diverse marktpartijen over de ontwikkeling van het klooster. Daarbij gaat de gemeente ervan uit dat, met behulp van een investeerder en projectontwikkelaar, het klooster met de invulling van de beoogde functies en met behoud van de toren en de kapel economisch rendabel kan worden gemaakt. Meerdere ontwikkelaars hebben interesse om het klooster te ontwikkelen. Zo wordt er bijvoorbeeld een intentieovereenkomst op 11 april 2006 gesloten met Scarabee voor de ontwikkeling van het klooster.

De aankoop wordt op 17 oktober 2006 besproken met de fractievoorzitters.⁴ Vervolgens is het klooster (mondeling) aangekocht door de vakwethouder op 1 november 2006.⁵ Het college gaat vervolgens op 21 november 2006 akkoord met de aankoop, waarna de overeenkomsten zijn opgesteld.⁶

Op 17 april 2007 gaat het college akkoord met de koopovereenkomst. In de koopovereenkomst is opgenomen dat de gemeente het gebouw wenst door te verkopen zonder winsttoegmerk; het doorgaan van deze doorverkoop is echter geen ontbindende voorwaarde.⁷ In het collegebesluit is opgenomen dat de mogelijke doorverkoop aan Scarabee maakt dat de gemeente wenst om het klooster voor 1 mei 2007 in eigendom te verkrijgen. Het college besluit dus om het klooster los aan te kopen, maar besluit niet over aankoop met doorverkoop.⁸ In die periode wordt echter duidelijk dat de gemeente en Scarabee er toch niet samen uitkomen, waardoor uiteindelijk geen doorverkoop aan deze partij plaatsvindt. Hierdoor kan de gemeente na de aankoop het klooster niet meteen doorverkopen.

¹ Brief Onze Lieve Vrouwestichting, 13 oktober 2005.

² Diverse interviews, Masterplan deel B, Ontwikkelrichting per locatie, 23 januari 2007.

³ Diverse interviews, Masterplan deel C, Ontwikkelrichting per locatie, 23 januari 2007.

⁴ Collegenota "instemmen met bijgevoegde overeenkomsten tot aankoop van het klooster en weiland te Ootmarsum", 17 april 2007.

⁵ Collegenota "instemmen met bijgevoegde overeenkomsten tot aankoop van het klooster en weiland te Ootmarsum", 17 april 2007.

⁶ Besluitenlijst college, 21 november 2006.

⁷ Koopovereenkomst, 2007.

⁸ Collegenota "instemmen met bijgevoegde overeenkomsten tot aankoop van het klooster en weiland te Ootmarsum", 17 april 2007.



2007 | Gemeente wordt eigenaar van het klooster en zoekt naar een ontwikkelaar

Op 1 mei 2007 wordt de akte van levering⁹ ondertekend, waarmee de gemeente eigenaar wordt van klooster Maria ad Fontes in Ootmarsum. Uit de akte van levering komt naar voren dat de gemeente het gebouw zonder winstoogmerk wenst te verkopen, zodat het kan worden ingezet voor de realisatie van woningen, commerciële doeleinden en sociaal-culturele doeleinden. Ook staat in de akte van levering dat de gemeente de kloostertuin wil laten ontwikkelen tot een mortuarium en parkeerplaatsen. Daarnaast had de gemeente bij de aankoop tot doel om het parkeerterrein ook aan te wenden voor woningen.

Op 3 juli 2007 stelt de raad het Masterplan Ootmarsum vast. Dit plan omvat kaders voor de ontwikkeling van de kern Ootmarsum. Hier valt ook het klooster onder, als ontwikkellocatie. Het klooster wordt in dit plan bestempeld als ontwikkellocatie, waarbij, net als in de voorgangers van het plan, wordt vermeld dat het behoud van de kapel en de toren als absolute voorwaarde geldt. Ook staat in het plan dat de nieuwe bestemming de huidige functie en sfeer van de locatie dient te respecteren. De nieuwe invulling van het klooster moet bij voorkeur een mix zijn van een sociaal-maatschappelijke invulling ten behoeve van de lokale gemeenschap, commerciële functies en woonmogelijkheden.¹⁰ Dit komt overeen met het doel zoals vermeld in de akte van levering. Er vindt in die periode een aanbestedings-procedure plaats voor de ontwikkeling van het klooster. Daarbij komt Kondor Wessels Projecten (KWP) als winnaar uit de bus. Hierna volgen verdere onderhandelingen over het klooster.

Op 10 november 2008 worden de onderhandelingen over het klooster afgebroken door KWP. Dit vanwege de financiële crisis die de projectontwikkeling in Nederland hard treft. Het college heeft op dat moment twee opties: bij KWP juridisch proberen af te dwingen alsnog het klooster te herontwikkelen binnen de afgesproken condities óf nieuwe onderhandelingen starten om te bekijken tegen welke condities KWP alsnog bereid is het klooster te herontwikkelen op basis van de nieuwe omstandigheden. Er wordt voor de tweede optie gekozen, mede ingegeven vanuit het oogpunt dat jarenlange leegstand tot kosten voor de gemeente leidt en daarnaast de ruimtelijke kwaliteit voor Ootmarsum nadelig beïnvloedt.¹¹ Ook acht het college het niet realistisch dat er een andere ontwikkelaar gevonden kan worden voor een dussdanig bijzonder project. Daarom kiest het college voor dit laatste.

Hierover worden de fractievoorzitters op 17 november 2008 geïnformeerd. Aansluitend is er op 25 november 2008 een besloten bijeenkomst waarin de raad op de hoogte is gebracht van de ontwikkelingen en de voorgenomen oplossings-richting.¹² De oplossingsrichting voorziet in een vergroot plangebied, waarbij KWP ook de Radboudzalen en de kloostertuin (inclusief mortuarium) mag ontwikkelen.

In de periode december 2008 tot maart 2009 vindt er intensief contact plaats op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau met KWP. Daarin geeft het college twee condities mee: de verkoopopbrengst van het klooster dient te worden gewaarborgd en de kloostertuin dient te worden gerealiseerd binnen de door de raad gestelde kaders. Vervolgens vindt verdere uitwerking van de plannen plaats door architectenbureau KAW. Na verdere uitwerking zijn de concept-plannen voor het klooster, de kloostertuin (inclusief realisatie van het mortuarium) en de Radboudzalen op 1 april 2009 gepresenteerd aan de raad.¹³

⁹ Akte van Levering, 1 mei 2007.

¹⁰ Bestemmingsplan Klooster te Ootmarsum, 20 december 2011.

¹¹ Raadsbesluit 'herontwikkeling klooster', 23 juni 2009.

¹² Raadsbesluit 'herontwikkeling klooster', 23 juni 2009.

¹³ Raadsbesluit 'herontwikkeling klooster', 23 juni 2009.



In de raadsvergadering op 23 juni 2009 wordt de raad gevraagd om:

- Op basis hiervan het projectgebied van het klooster te vergroten met de Radboudzalen en de boekwinst van de Radboudzalen toe te voegen aan het majeure project klooster en kloostertuin met parkeren.
- In te stemmen met de gepresenteerde planontwikkeling binnen de reeds vastgestelde financiële kaders.
- De herontwikkeling van het klooster, kloostertuin en de Radboudzalen te gunnen aan KWP en de kosten voor de herontwikkeling te dekken uit de reserve majeure projecten en de subsidie nationaal landschap.

De raad gaat in deze raadsvergadering akkoord met het voorstel.¹⁴

2009-2013 | Overeenkomsten met Kondor Wessels voor ontwikkeling klooster

In juni krijgt KWP de opdracht om de plannen te realiseren. Daarmee wordt met het klooster ook ingezet op het creëren van een toeristische meerwaarde. Het plan voorziet in een luxehotel, commerciële ruimten in het hogere segment en appartementen. Tevens wordt - volgens het plan - de kloostertuin herontwikkeld met daarbij de aanleg van een parkeerplaats en een mortuarium. In 2009 en 2010 wordt een aantal overeenkomsten met Kondor Wessels Projecten (KWP) gesloten met betrekking tot door KWP aan te kopen gronden. Op 26 oktober 2009 sluit de gemeente een exploitatieovereenkomst met KWP ten behoeve van de herontwikkeling van het klooster, de kloostertuin en de Radboudzalen. In artikel 6 van deze overeenkomst staan bepalingen over de overdracht en de betaling van de gronden en opstellen. Hiervoor worden op 25 februari 2010 drie koopovereenkomsten ondertekend: a) koopovereenkomst voormalig klooster (bebouwde deel), b) koopovereenkomst perceel grond locatie voormalig klooster (onbebouwde deel) en c) koopovereenkomst Radboudzalen. KWP is volgens de overeenkomst pas eigenaar na de feitelijke levering van het klooster. Daarbij worden afspraken gemaakt over de termijnen waarbinnen KWP de gronden moet hebben afgenomen. Indien KWP niet binnen de contractperiode van drie jaar na ondertekening van de exploitatieovereenkomst de gronden (met eventuele opstellen) heeft afgenomen van de gemeente, treden - volgens de afspraken - KWP en de gemeente met elkaar in overleg.¹⁵

De eerste contractperiode met KWP loopt van oktober 2009 tot oktober 2012. In die periode wordt de kloostertuin gerealiseerd, het mortuarium gebouwd en worden de parkeerplaatsen aangelegd. Ook worden de plannen voor het klooster procedureel afgerond: het ontwerp wordt afgerond en de bestemmingswijziging wordt doorgevoerd. Echter, KWP slaagt er in deze periode niet in om een exploitant te vinden voor het hotel. Het economische klimaat blijkt voor veel potentiële gegadigden een te groot risico. De hotelcomponent is in de plannen een dusdanig majeure factor, dat de ontwikkeling van de andere delen van het klooster niet voor de hand ligt.¹⁶

Na de eerste contractperiode treden de gemeente en KWP op 8 oktober 2012 in overleg. Daarin wordt geconcludeerd dat zowel KWP als de gemeente voornemens is om de ingeslagen weg te volgen. Besloten wordt om de exploitatieovereenkomst te verlengen tot nader order en om jaarlijks voor 26 oktober met elkaar in overleg te treden over de voorwaarden voor een eventuele verlenging van de overeenkomst. Het besluit om de contractuele voorwaarden ongewijzigd te laten is mede ingegeven door de energie die al in het plan is gestoken door KWP en de gemeente en de verwachting dat er onder de huidige marktomstandigheden geen beter alternatief is.¹⁷

¹⁴ Raadsbesluit 'herontwikkeling klooster', 23 juni 2009.

¹⁵ Raadsbericht Klooster Ootmarsum, 25 oktober 2013.

¹⁶ Raadsbericht Klooster Ootmarsum, 25 oktober 2013.

¹⁷ Raadsbericht Klooster Ootmarsum, 25 oktober 2013.



De economische vooruitzichten blijven echter in 2013 somber, waardoor de vakwethouder - in overleg met KWP - op zoek gaat naar alternatieven en gesprekken voert met een aantal partijen. Hier wordt de raad in de raadsvergadering van 10 september 2012 over geïnformeerd. Uit de gesprekken blijkt dat een aantal van de genoemde partijen serieuze belangstelling heeft voor een deel van het complex. Uit deze gesprekken blijkt dat een combinatie van functies in het klooster het meest kansrijk is om de ontwikkeling van de grond te krijgen. Om de haalbaarheid verder te vergroten, dient de opzet van het originele plan verkleind te worden. Primair betekent dit: minder of geen nieuwbouw toevoegen. Daarnaast zou de hotelfunctie een kleiner of geen aandeel moeten krijgen in de planopzet. Uit de gesprekken blijkt ook dat een zorgfunctie in sterk mindere mate voldoet aan de doelstelling van een (toeristische) meerwaarde voor Ootmarsum die reuring genereert. Ter oriëntatie is verder een bouwkundig onderzoek uitgevoerd naar de huidige staat van het gebouw. Daaruit blijkt dat het klooster een goede 'basis' biedt voor een verbouwing.

Wanneer de gemeente deze bevindingen deelt met KWP, worden die door KWP herkend.¹⁸ KWP geeft daarnaast aan dat in verband met een recente interne herschikking van prioriteiten en inkrimping van capaciteit, zij met een aantal projecten niet verder gaat. Het klooster is daar een van. Gezien de ingeslagen weg waarbij de gemeente de regie weer naar zich toe trekt en de berichten van KWP, ligt een nieuwe contractverlenging niet meer voor de hand.

2013-2017 | Gemeente gaat het klooster zelf ontwikkelen

In oktober 2013 wordt het contract met KWP niet verlengd. De gemeente wil dan zelf de ontwikkeling ter hand nemen. Eind 2013 zijn gesprekken gevoerd met mogelijke initiatiefnemers en laat de gemeente SBM bouw- en vastgoedmanagers een eerste berekening maken van hoeveel m² er beschikbaar is en welke functies hiervoor in aanmerking zouden kunnen komen.

Begin 2014 wil de gemeente, in tegenstelling tot het eerdere plan van KWP, geen delen van het monumentale gebouw slopen, maar tot een nieuwe invulling komen van het huidige pand. Uitgangspunten worden: ontwikkelen in de bestaande bebouwing, de Radboudzalen wel slopen en die ruimte gebruiken voor parkeren, en de ontwikkeling heeft een toeristische meerwaarde. Daarbij heeft de gemeente enkele investeerders geselecteerd waarmee ze een overeenkomst wil aangaan.¹⁹

Op 9 december 2014 wordt de raad door de vakwethouder met een raadsbericht geïnformeerd over de ontwikkelingen rondom het klooster in 2014. Het college wil de kapel en de eerste verdieping, aansluitend aan de kapel, in eigendom houden om invulling te geven aan de afspraken die zijn gemaakt met de vorige gebruikers. Daarbij wil het college het gedachtengoed van de voormalige bestemming respecteren. Dit deel wordt daarom, volgens de oorspronkelijke doelstelling, gebruikt voor sociaal en cultureel maatschappelijke activiteiten. De ruimte onder de kapel wordt verkocht aan de heer Velthuis van Stokerij Sculte voor een ambachtelijke stokerij met proeverijen en demonstraties. De Klooster-Kuiken wordt verkocht aan de heer Kosse; hij wil een maatschappelijke keuken inrichten met werkplekken voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De lagen boven de recreatiezalen worden ontwikkeld als appartementen, met als uitgangspunt dat deze casco worden opgeleverd en dat de kopers het zelf verder verbouwen. De helft van deze appartementen wordt nu verkocht aan de heren Velthuis en Kosse. Over de andere helft is de gemeente in een vergevorderd stadium van overleg met een bouwconsortium over verkoop. Voor een deel van de begane grond is de gemeente in afrondend overleg over verkoop aan Galerie Annemiek Punt voor de vestiging van een glastelier/expositieruimte.

¹⁸ Raadsbericht Klooster Ootmarsum, 25 oktober 2013.

¹⁹ BenW advies Herontwikkeling klooster Ootmarsum, 9 februari 2014.



Over de zijde van het klooster aan de Oostwal is de gemeente in overleg met het ondernemersfonds om werkplekken te creëren voor jonge kunstenaars, met daar boven woonruimtes. Dit gaat ook in overleg met de provincie.

In 2015 en 2016 worden de KloosterKeuken en de whiskystokerij in het pand gevestigd en worden zij toegankelijk voor het publiek.

De raad besluit op 19 april 2016 een investeringskrediet van € 2.135.000 beschikbaar te stellen voor de noodzakelijke aanpassingen (o.a. centrale trappenhuisen met lift, veiligheidsvoorzieningen etc.) om de appartementen en overige ruimten in het klooster te kunnen verkopen. De kosten worden volgens het college doorberekend aan de kopers. Ook wordt besloten de grondwaarde (€ 460.000) van de ruimten die in eigendom blijven van de gemeente, af te boeken ten laste van de "reserve vastgoed". Daarnaast wordt een investeringskrediet van € 153.000 beschikbaar gesteld voor aanpassingen aan de ruimten van de gemeente, af te schrijven in twintig jaar, met als doel deze in exploitatie te kunnen nemen.²⁰

2017-2021 | Inzet op verkoop klooster Ootmarsum

In januari 2017 treedt er een nieuwe vakwethouder aan in Dinkelland. Het nieuwe college wil het klooster niet meer verder zelf ontwikkelen en wil het deel dat in eigendom van de gemeente is, in zijn totaal in de verkoop te zetten. Het coalitieakkoord van 2014-2018 wordt in januari 2017 met een addendum aangepast, na de toetreding van de VVD tot het college. Daarbij veranderen de kaders voor het klooster. In het addendum is namelijk opgenomen dat *"de laatste berekeningen [aantonen] dat de financiële tekorten verder dreigen op te lopen. Tevens leert de afgelopen periode dat vastgoedontwikkeling zich niet verhoudt met het politieke en democratische klimaat van een (gemeentelijke) overheid. Daarom lijkt het verstandig om het eigendom van het klooster zo snel mogelijk af te stoten naar een externe partij, die het vervolgens kan exploiteren dan wel kan vermarkten. Daarmee sluiten wij aan bij gemeentelijk beleid op dat onderdeel."*²¹

In 2019 en 2020 zijn in de voorbereiding op verkoop van het klooster Maria ad Fontes te Ootmarsum diverse overeenkomsten tot stand gekomen. Hierin zijn afspraken gemaakt over de verdere planning van de ontwikkeling van het klooster alsmede over het terugkopen en verkopen van delen van het klooster. Dit zodat uiteindelijk het gehele klooster verkocht kan worden. Het betreft de volgende afspraken:

1. Vaststellingsovereenkomst d.d. 11 februari 2020. In deze overeenkomst staan afspraken en voorwaarden tussen de drie eigenaren van het klooster om te komen tot verdere ontwikkeling van het klooster en uiteindelijke splitsing van het eigendomsrecht. Binnen een half jaar na ondertekening van deze overeenkomst stelt Kosse een plan van aanpak op. Dit plan van aanpak bepaalt of Kosse het hele verdere onverdeelde deel van het klooster overneemt of dat hij gebruikmaakt van de voorgelegde koop- en verkoopovereenkomsten, opgesteld voor het middendeel van het klooster.
2. Verkoopovereenkomst Velthuis d.d. 16 juli 2019. In deze overeenkomst wordt de verkoop door de gemeente vastgelegd van de delen achter de reeds in eigendom zijnde stokerij van Velthuis.
3. Koopovereenkomst Velthuis d.d. 16 juli 2019. In deze overeenkomst wordt de terugkoop vastgelegd van de appartementen die Velthuis in 2015 heeft gekocht.
4. Verkoopovereenkomst Kosse d.d. 9 maart 2020. In deze overeenkomst wordt de eventuele verkoop van het gehele middendeel aan Kosse vastgelegd. Deze overeenkomst treedt pas in werking als het eerdergenoemde plan van aanpak uit de vaststellingsovereenkomst niet slaagt.
5. Koopovereenkomst Kosse d.d. 9 maart 2020. In deze overeenkomst wordt de eventuele terugkoop van de appartementen vastgelegd, zoals door Kosse gekocht in 2015.

²⁰ Raadsbesluit kredietverlening klooster Ootmarsum, 19 april 2016.

²¹ Addendum Koers houden, 10 januari 2017.



6. Overeenkomst beëindiging samenwerking Kosse d.d. 9 maart 2020. In deze overeenkomst wordt vastgelegd dat bij het niet slagen van het plan van aanpak, zoals genoemd in de vaststellingsovereenkomst (voor overname van het gehele klooster door Kosse), de samenwerking met Kosse beëindigd wordt en dat de overeenkomsten, zoals genoemd bij 4 en 5, in werking treden. Hierbij komen ook de missie en de visie voor het klooster te vervallen en wordt het resterende deel van het klooster door de gemeente verkocht.

De verkoop van het klooster vindt dus plaats in twee delen: het gedeelte van het klooster waarin de stokerij is gevestigd wordt verkocht aan Velthuis. De overige delen van het bestaande gebouw - los van de kapel met toren - worden verkocht aan Kosse. Hiermee is het mogelijk om het bestaande gebouw verder tot woningen te ontwikkelen. Daarnaast zijn er dus overeenkomsten gesloten voor de verkoop van een deel van de tuin aan Kosse, ook voor het realiseren van woningen.

Op 17 november 2020²² besluit het college in te stemmen met de voorgenomen koop en verkoop van (delen van) het klooster Maria ad Fontes te Ootmarsum. Ook stemt het college in met een overeenkomst voor een ontwikkelingsbijdrage van € 270.000 aan Kosse.

Op woensdag 2 december 2020 zetten de gemeente Dinkelland en initiatiefnemer Gerard Kosse de benodigde handtekeningen om de verkoop rond te maken. De verkoop van het klooster past binnen het gestelde doel van de gemeente Dinkelland om vastgoed, dat niet hoort tot de kerntaak van de gemeente, te vervreemden. Kosse kreeg, volgens de vaststellingsovereenkomst van 11 februari 2020, een half jaar de tijd van de gemeente om een plan van aanpak te maken voor het klooster. Er is een plan uitgewerkt waar de gemeente vertrouwen in heeft. In het plan wordt een combinatie van verschillende functies voorgesteld zoals wonen, detailhandel, toerisme en kantoren.

Na het zetten van de handtekeningen, wordt gestart met de verbouwingen om binnen het pand appartementen te realiseren. Ook wordt gewerkt aan een bestemmingsplanwijziging voor het deel van de tuin waar appartementen worden gerealiseerd. Wanneer deze bestemmingsplanwijziging is aangenomen, kan de omgevingsvergunning worden verleend. Na verlening van de omgevingsvergunning, wordt het deel van de tuin geleverd aan Kosse. Er is voorgenomen om de kapel met toren op een later moment te verkopen aan Kosse, wanneer hiervoor een stichting is opgericht.

De gemeente is in 2022 bezig om de kapel onder handen te nemen zodat deze te zijner tijd kan worden overgedragen aan de stichting. Op dat moment is het voor de gemeente ook mogelijk om uit de VvE te stappen.

²² Collegenota 'verkoop klooster Maria ad Fontes', 17 november 2020.



3. Bevindingen en analyse

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de normen rondom kaderstelling. Daarbij worden in paragraaf 3.1.1 de beleidskaders en beleidsmatige uitgangspunten met betrekking tot het klooster beschreven. In paragraaf 3.1.2 wordt de doelstelling van de aankoop benoemd. In paragraaf 3.1.3 wordt de informatie uit de eerdere paragrafen getoetst aan de hand van het deel van het normenkader dat over kaderstelling gaat.

3.1. Kaderstelling

3.1.1. Beleidskaders en beleidsmatige uitgangspunten met betrekking tot het klooster

De beleidsmatige uitgangspunten voor het klooster zijn gedurende de onderzoeksperiode uiteengezet in diverse documenten waarin de kaders en uitgangspunten worden geschetst voor de ontwikkeling van het klooster. In deze paragraaf worden de beleidskaders chronologisch opgesomd die betrekking hebben (gehad) op het klooster.

2007 | Masterplan Ootmarsum Ontwikkelt 2006-2020

De eerste beleidsmatige kaders zijn gevat in (de voorlopers van) het Masterplan Ootmarsum Ontwikkelt 2006-2020. Dit masterplan wordt in juli 2007 vastgesteld door de gemeenteraad.²³ Het plan omvat kaders voor de ontwikkeling van de kern Ootmarsum. Hier valt het klooster ook onder als ontwikkellocatie. De beleidsmatige uitgangspunten voor de kern zijn:

- Levensloopbestendig (duurzaam, aanpasbaar en flexibel) bouwen aanmoedigen.
- De kwaliteit van de vertrouwde omgeving en de bestaande woningvoorraad verbeteren.
- Het culturele erfgoed betrekken bij het wonen.
- Inbreiden vóór uitbreiden.
- Inspelen op kansen voor aanvullend archeologisch onderzoek.
- Het archeologisch bodemarchief behouden en waar mogelijk meer zichtbaar maken.
- De economie versterken door inzet op kwaliteit, verbreding en lifestyle.
- Monumentale gebouwen behouden.
- De toeristische aantrekkingskracht verder versterken door verbreding van het aanbod.

De gemeente ziet hierbij voor zichzelf vooral een rol als regisseur, door bijvoorbeeld bestemmingsplannen aan te passen om karakteristieken van monumentale gebouwen te behouden. Ook ziet de gemeente voor zichzelf een kaderscheppende rol, door "*actief mee te doen en te zorgen voor de juiste invulling op de juiste plaats.*"²⁴ In het plan staan geen kaders benoemd rondom het aankopen van ontwikkellocaties en panden.

²³ Raadsbesluit Masterplan 'Ootmarsum Ontwikkelt 2006-2020', 3 juli 2007

²⁴ Masterplan 'Ootmarsum Ontwikkelt 2006-2020', 3 juli 2007



In het masterplan is daarnaast specifiek de ontwikkelingsrichting van het klooster beschreven.

“Het verzorgingshuis Maria ad Fontes verliest zijn specifieke functie in de eerste helft van 2007. Kloostercomplex en kloostertuin komen dan vrij, zodat voor deze locatie een nieuwe bestemming moet worden gezocht. Deze moet de huidige functie en sfeer van de locatie respecteren. Hoewel de panden geen monumenten zijn, gelden ze als beeldbepalend. De bevolking zou eventuele sloop, met name van kapel en toren, als een verlies ervaren. Behoud van kapel en toren geldt als absolute voorwaarde. Handhaving van het overige deel van het klooster is geen noodzaak. De nieuwe bestemming moet de huidige functie en sfeer van de locatie respecteren. Het complex kent enkele mooie ruimten die voor diverse activiteiten te gebruiken zijn, zoals de kapel en de eetzaal. De nieuwe invulling van het klooster zou bij voorkeur een mix moeten zijn van een sociaal-maatschappelijke invulling ten behoeve van de lokale gemeenschap, commerciële functies en woonmogelijkheden. De nieuwe bestemming vraagt om aanpassingen in/aan het gebouw en daarbij tevens om aandacht voor het herstel van het oorspronkelijke, ingetogen uiterlijk van het pand. De naastgelegen (nieuwe) Radboudzalen worden betrokken bij de ontwikkeling van de bestemming van het kloostergebouw.”²⁵

Naast kaders voor het pand zelf, zijn er in het masterplan ook kaders opgenomen over de kloostertuin.

“We gaan hier uit van het bestuurlijke uitgangspunt om het terrein niet te bebouwen met woningen. We laten ons vooral leiden door de wens om met deze groene ruimte nabij het centrum tevens zoveel mogelijk een waardevolle bijdrage aan de beleving van Ootmarsum te laten leveren. Wel is de huidige kloostertuin aan een kwalitatieve verbetering toe. Op deze laatste open groene ruimte aan de rand van het oorspronkelijke centrum zou een deel van de oorspronkelijke grachten terug gebracht kunnen worden. Ook zou een nieuw mortuarium, met bijbehorende bovengrondse parkeerplaatsen, op deze oorspronkelijke plek van bezinning ingepast kunnen worden. Maar niet alleen aandacht voor het voorbije leven, ook voor het huidige actieve leven zou aandacht kunnen zijn in de vorm van kinderspeelplekken, een jeu de boulebbaan en dergelijke. En dat alles in een hoogwaardig ingerichte parkachtige omgeving in een soort Parijse uitstraling.” Hierbij kan de ontwikkeling van de kloostertuin dienen om “een grote parkeergelegenheid in de directe nabijheid van de binnenstad te realiseren en een verder autoluw of –vrij centrum te bereiken”²⁶

2010 | Bestemmingsplan Ootmarsum-Centrum

Het Masterplan Ootmarsum Ontwikkelt, dat is vastgesteld in 2007, bevat - zoals hierboven benoemd - een aantal verander- en ontwikkellocaties. Om de ontwikkelingen op deze locaties mogelijk te maken, moet de gemeenteraad een nieuw bestemmingsplan vaststellen. Het vigerende bestemmingsplan dateerde van 1986. Om de juridische kaders voor het masterplan vast te leggen, wordt in oktober 2010 het Bestemmingsplan Ootmarsum-Centrum vastgesteld in de gemeenteraad.²⁷ Het doel van het bestemmingsplan uit 2010 is drievoudig: beschermen van het aangewezen Beschermd Stadsgezicht, versterken van de toeristische-recreatieve functie en vergroten van de leefbaarheid.²⁸

²⁵ Masterplan 'Ootmarsum Ontwikkelt 2006-2020', 3 juli 2007.

²⁶ Masterplan 'Ootmarsum Ontwikkelt 2006-2020', 3 juli 2007.

²⁷ Raadsbesluit “bestemmingsplan Ootmarsum-Centrum”, 12 oktober 2010.

²⁸ Bestemmingsplan Ootmarsum-Centrum, 12 oktober 2010.



In het bestemmingsplan uit 2010 is een deel van het centrum aangewezen als kernwinkelgebied.²⁹ De detailhandel in Ootmarsum dient zich in dit gebied te vestigen. Dit gebied valt in beginsel onder de bestemming 'centrum' die ambachtelijke bedrijvigheid, detailhandel, dienstverlening, lichte horeca, lichte maatschappelijke voorzieningen en wonen toelaat. De ontwikkellocaties - waar het klooster deel van uitmaakt - zijn hierbij aangewezen als ondersteunend kernwinkelgebied. Hiertoe is besloten om mogelijke ontwikkelingen op deze locaties niet te hinderen.³⁰

In het bestemmingsplan is het klooster aangewezen als 'maatschappelijk-2'. Dit houdt in dat lichte maatschappelijke functies, aangevuld met sociaal-culturele en openbaar dienstverlenende functies zijn toegestaan.³¹

2011 | Bestemmingsplan klooster te Ootmarsum

De plannen die met KWP worden ontwikkeld voor het klooster passen nog niet in de geldende bestemming uit het bestemmingsplan van 2010. De plannen maken dat de gemeente van de wijzigingsbevoegdheid gebruik moet maken. Dit gebeurt in het Bestemmingsplan Klooster te Ootmarsum dat in december 2011 wordt vastgesteld in de raad.³² In het bestemmingsplan wordt de bestemming van het klooster gewijzigd naar de bestemming 'centrum', waarmee detailhandel, lichte horeca en wonen mogelijk worden op de bestemming. Daarbij is de volgende planvisie opgenomen: *"Het kloostercomplex wordt ontwikkeld tot een kwalitatief hoogwaardig gebied waarin culturele, commerciële en woonfuncties een plek krijgen. Met het ontwikkelen van woonvoorzieningen blijft het hier in de avonden levendig en is het aspect van sociale veiligheid gewaarborgd. Het project ligt aan de rand van het oude centrum dat veel van haar middeleeuwse structuur heeft kunnen behouden. Het gebied omvat tevens een groot openbaar park naast het klooster, op de plek van de oorspronkelijke kloostertuin. Mede door de realisatie van een parkeervoorziening in het park vormt het voormalige klooster een nieuwe entree richting het centrum van Ootmarsum."*³³

In het bestemmingsplan is de volgende stedenbouwkundige ontwikkeling opgenomen voor het gebied.

Klooster³⁴

Het bestaande gebouw blijft grotendeels gehandhaafd. Hierin worden diverse functies ondergebracht. De oostvleugel langs de Oostwal wordt gesloopt om een meer directe verbinding te maken met het park. Ook de nieuwste vleugel aan de Kloosterstraat wordt gesloopt om een betere verbinding te krijgen tussen het nieuwe plein en het centrum. De buitenzijde van het te restaureren deel van het klooster behoudt zijn huidige vorm. Voor het Joodse monument is op respectvolle wijze een nieuwe locatie bij de gevel gevonden. De bestaande kloosterkapel wordt als ontmoetingsruimte ingericht. Sociaal-maatschappelijke instellingen uit Ootmarsum kunnen hier gebruik van maken. De kapel kan dienst doen als ruimte voor culturele en ceremoniële evenementen. De toren kan opengesteld worden voor publiek. In de rest van het gebouw wordt een hoogwaardige hotelfunctie gerealiseerd, gecombineerd met een restaurant. Op het sfeervolle binnenterrein is plaats voor een groot terras.

Nieuwbouw Oostwal³⁵

Langs de Oostwal wordt een wand gecreëerd waarmee de rand van het kloosterterrein wordt aangegeven, als herinnering aan de oude muur van het klooster. De nieuwbouw bestaat in totaal uit vijf appartementen van twee bouwlagen met een kap, met een uniek uitzicht op de kloostertuin. Er wordt ondergronds geparkeerd.

²⁹ Bestemmingsplan Ootmarsum-Centrum, 12 oktober 2010.

³⁰ Bestemmingsplan Ootmarsum-Centrum, 12 oktober 2010.

³¹ Bestemmingsplan Ootmarsum-Centrum, 12 oktober 2010.

³² Raadsbesluit "bestemmingsplan Klooster te Ootmarsum", 20 december 2011.

³³ Bestemmingsplan Klooster te Ootmarsum, 20 december 2011.

³⁴ Bestemmingsplan Klooster te Ootmarsum, 20 december 2011.

³⁵ Bestemmingsplan Klooster te Ootmarsum, 20 december 2011.



Nieuwbouw Radboudzalen³⁶

Het totale volume is in vijf delen opgedeeld, in relatie tot de schaal van de directe omgeving. De delen krijgen ongeveer dezelfde proporties als de bestaande gebouwen ernaast (gelijkwaardig in hoogte en breedte). De ingang naar het centrum wordt nauwer, lijkend op de oorspronkelijke toegang van 1931. De gekozen typologie is die van startersappartementen, twaalf stuks en commerciële voorzieningen op de begane grond. De appartementen kunnen omgezet worden in hotelkamers of een andere vorm van logiesfuncties welke onderdeel zullen uitmaken van het in het Klooster te realiseren hotel. Hiervoor is op de bij het bestemmingsplan behorende verbeelding de aanduiding 'horeca van categorie 2' opgenomen, gelijk aan de Kloosterlocatie.

Nieuwbouw Kloosterstraat³⁷

Dit plan heeft een veel kleiner volume dan de rest van het complex, namelijk twee appartementen, ook voor starters.

De ruimte op de begane grond die niet gebruikt wordt als hotel krijgt een commerciële bestemming. Hier wordt met name gedacht aan winkels in het hoogste segment.

2012 | Notitie Vastgoed

In december 2012 stelt de gemeenteraad de Notitie Vastgoed vast om te voorzien in kaders voor het gemeentelijk vastgoed.³⁸ Het doel van de notitie is inzicht te verschaffen in de financiële claims voor de vastgoedlocaties, om zo de financiële gevolgen te beperken. In de Notitie Vastgoed wordt het doel gesteld om een aantal objecten af te stoten. In de Beleidsnota gemeentelijke gebouwen uit 2010 – waar aan wordt gerefereerd in de Notitie Vastgoed – is opgenomen dat een pand wordt behouden op het moment dat het geëxploiteerd wordt ten behoeve van het gemeentelijk bedrijf, of - anders geformuleerd - ter uitvoering van de publieke taak.³⁹ Dit zijn alle panden binnen de bedrijfsvoeringsvoorraad. In de nota is opgenomen dat in principe alle panden buiten deze voorraad worden afgestoten, tenzij er argumenten zijn rondom de volgende aspecten:⁴⁰

- Strategische argumenten (het niet frustreren van toekomstige ontwikkelingen).
- Cultuurhistorische argumenten.
- Redenen van zorgplicht c.q. opvang van doelgroepen.
- Sociaal-culturele en maatschappelijke betrokkenheid.
- Kapitaalverlies bij verkoop van het pand.

In de Notitie Vastgoed is opgenomen dat het afstoten van onroerend goed tegen verkoopwaarde is tegengevallen in de huidige economische conjunctuur.⁴¹ Daarnaast heeft de gemeente te maken met dalende vastgoedprijzen. In de nota is opgenomen dat de situatie op de vastgoedmarkt waarschijnlijk niet op korte termijn verandert, en dat de taakstelling groot is, waardoor wordt overgegaan tot totale afstoting van de voorraad vastgoed. Hiervoor wordt de voorraad ondergebracht in een reserve vastgoed, inclusief de boekwaarde en bestaande historische, financiële claims. Het afstoten van de locaties komt hierbij ten goede aan de reserve, waardoor lasten en opbrengsten met elkaar worden verrekend. Hiermee wordt het risico van het niet kunnen realiseren van de volledige claim beperkt.

³⁶ Bestemmingsplan Klooster te Ootmarsum, 20 december 2011.

³⁷ Bestemmingsplan Klooster te Ootmarsum, 20 december 2011.

³⁸ Raadsbesluit 'notitie vastgoed', 11 december 2012.

³⁹ Raadsbesluit 'notitie vastgoed', 11 december 2012.

⁴⁰ Raadsbesluit 'notitie vastgoed', 11 december 2012.

⁴¹ Raadsbesluit 'notitie vastgoed', 11 december 2012.



De uitgangspunten voor de reserve zijn als volgt:

- Om de reserve te voeden, worden de locaties Hopmanstraat, boerderij Aveskamp en het Hoikinck zo spoedig mogelijk in de markt gezet.
- De verkoopopbrengst van locaties waar geen claim op rust, wordt aan deze reserve toegevoegd.
- Het college krijgt het mandaat om de diverse locaties voor een lagere prijs dan de verwachte verkoopopbrengst te verkopen met een bandbreedte tot maximaal 30% onder de getaxeerde verkoopprijs.

Het klooster is in de reserve opgenomen met een boekwaarde van € 2.601.000. In de Notitie Vastgoed is opgenomen dat dit bedrag wordt afgedekt middels een exploitatie- en verkoopovereenkomst.⁴²

2013 | Structuurvisie Dinkelland

De gemeente heeft in de periode 2013 een aantal visiestukken voor haar kernen, waaronder het Masterplan. Deze visiestukken worden in september 2013 geïntegreerd in één Structuurvisie Dinkelland voor heel Dinkelland.⁴³ De hoofddambitie voor Dinkelland wordt hierbij geformuleerd als *“Dinkelland staat voor het duurzaam borgen en ontwikkelen van een unieke combinatie van levende en sociaal coherente gemeenschappen, ligging en landschap, rijk historisch bezit en weerbare economie.”*⁴⁴

Voor Ootmarsum is een visie opgesteld die aansluit op het Masterplan. Vanuit de structuurvisie blijft ingezet worden op het ontwikkelen van de aangewezen ontwikkellocaties, waar het Klooster ook onder valt.

2016 | Beleidsnota inbreidingslocaties

In de periode 2016 wordt gepoogd het klooster verder te ontwikkelen. Een deel van het commerciële aspect, zoals een hotel en winkels, uit de eerdere plannen van Kondor Wessels is losgelaten. In lijn met eerdere beoogde invullingen krijgt een deel van het klooster een maatschappelijke functie, komen er een whiskystokerij en de KloosterKeuken, en worden er appartementen gerealiseerd. Deze appartementen sluiten aan op de kaders uit de Beleidsnota inbreidingslocaties die de raad in januari 2016 vaststelt.⁴⁵ De gemeente zet hierbij *“primair in op bouwen voor behoefte op locaties voor herstructurering of transformatie binnen bestaand stedelijk gebied.”* Hierbij wordt aangegeven dat woningen op ontwikkellocaties als het klooster wenselijk zijn.⁴⁶

2016 | Bestemmingsplan klooster Ootmarsum

Nieuwe plannen maken dat het bestemmingsplan uit 2011 niet meer voldoet. In april 2016 stelt de gemeenteraad dan ook een nieuw Bestemmingsplan Klooster te Ootmarsum vast.⁴⁷ De nieuwe plannen voor het klooster omvatten geen sloop maar gaan uit van bestaande bouw. In het bestemmingsplan wordt aangegeven dat het originele plan niet is uitgevoerd vanwege economische omstandigheden, en dat de projectontwikkelaar zich in 2013 heeft teruggetrokken. Daarnaast wordt aangegeven dat er een nieuw plan voorligt, waarbij het gebruik in de bestaande gebouwen zal plaatsvinden. Nieuwbouw - zoals beoogd in het originele plan - is hierbij dus niet meer aan de orde.⁴⁸

Het bestemmingsplan voorziet in de aanwezige bebouwing op het terrein van bouwvlakken, waarbij het gebruik overeen zal komen met de bestemming die eerder al was toegewezen aan het gebied (de bestemming 'centrum'). Een

⁴² Raadsbesluit 'notitie vastgoed', 11 december 2012.

⁴³ Raadsbesluit "Vaststelling structuurvisie Dinkelland", 10 september 2013.

⁴⁴ Structuurvisie Dinkelland, 10 september 2013.

⁴⁵ Raadsbesluit "vaststellen Beleidsnota inbreidingslocaties gemeente Dinkelland 2016", 26 januari 2016.

⁴⁶ Beleidsnota inbreidingslocaties gemeente Dinkelland 2016, 26 januari 2016.

⁴⁷ Bestemmingsplan Klooster Ootmarsum 2015, 19 april 2016.

⁴⁸ Bestemmingsplan Klooster Ootmarsum 2015, 19 april 2016.



deel van het gebied krijgt de bestemming 'verkeer-verblijf', waarbij de gronden gebruikt worden voor straten, paden en bijbehorende voorzieningen als water en parkeergelegenheden.

In het bestemmingsplan wordt een aantal wijzigingen benoemd ten opzichte van het originele plan:

- Vijftien in plaats van negentien appartementen.
- De kapel en de eerste verdieping blijven in eigendom van de gemeente en krijgen een sociaal, cultureel maatschappelijke invulling. In het rectoraat worden werkplekken en woonruimtes gerealiseerd voor jonge kunstenaars.
- Onder de kapel komt een whiskystokerij; de KloosterKeuken behoudt haar functie en wordt ingericht om een werkplek te bieden aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.
- De detailhandel heeft betrekking op de kunstenaars en de galerie.

2017 en 2018 | Addendum Koers houden en Coalitieakkoord 2018-2022

Het coalitieakkoord van 2014-2018 wordt in januari 2017 met een addendum aangepast. Hiermee veranderen de kaders voor het klooster en wordt er bestuurlijk ingezet op het afstoten van het klooster. In het addendum Koers houden is in relatie tot het klooster opgenomen dat *"de laatste berekeningen [aantonen] dat de financiële tekorten verder dreigen op te lopen. Tevens leert de afgelopen periode dat vastgoed-ontwikkeling zich niet verhoudt met het politieke en democratische klimaat van een (gemeentelijke) overheid. Daarom lijkt het verstandig om het eigendom van het klooster zo snel mogelijk af te stoten naar een externe partij, die het vervolgens kan exploiteren dan wel kan vermarkten. Daarmee sluiten wij aan bij gemeentelijk beleid op dat onderdeel."*⁴⁹

In het coalitieakkoord van 2018-2022 wordt deze koers opnieuw bevestigd. Er wordt in het coalitieakkoord aangegeven dat de gemeente sinds 2012 het beleid voert dat maatschappelijk vastgoed moet worden afgestoten.⁵⁰ Dit vastgoed wordt niet gezien als hoofdtak van de gemeente - los van vastgoed voor het faciliteren van de eigen bedrijfsvoering en vastgoed op het gebied van onderwijshuisvesting. In het coalitieakkoord is opgenomen dat een afstotingsstrategie of herontwikkelingsopgave wordt geformuleerd voor panden die nog niet zijn afgestoten. Bij herontwikkeling wordt bij voorkeur gekozen voor woningbouw, vanwege de vaak centrale ligging van dit vastgoed. Hiermee kan de gemeente gericht voorzien in de woonbehoefte van bijvoorbeeld starters of senioren.⁵¹ Het coalitieakkoord 2018-2022 en het bestemmingsplan Klooster te Ootmarsum uit 2016 zijn op het moment van verkoop de geldende beleidsmatige uitgangspunten.

3.1.2. Doelstelling van de aankoop

In hoofdstuk 2 is te lezen dat, wanneer in 2005 blijkt dat het kloostercomplex en de kloostertuin in de eerste helft van 2007 vrij zullen komen, de gesprekken over de mogelijke aankoop van het klooster van start gaan. De gemeente wil voorkomen dat de beeldbepalende kapel en de toren van het klooster worden gesloopt⁵² en wil daarnaast dat het klooster een sociaal-maatschappelijke invulling krijgt ten behoeve van de lokale gemeenschap, commerciële functies en woonmogelijkheden.⁵³ Deze doelen voor het klooster komen naar voren in onder andere het Masterplan Ootmarsum, dat vanaf 2005 ontwikkeld wordt en waarin de ontwikkelingsplannen voor diverse locaties in Ootmarsum beschreven staan. Ook de in juli 2007 door de raad vastgestelde versie vermeldt deze doelstellingen, waarbij ook naar voren komt dat de locatie met name ook geschikt is voor culturele functies waarbij ook samenhang kan worden

⁴⁹ Addendum Koers houden, 10 januari 2017.

⁵⁰ Coalitieakkoord 2018-2022, ondertekend op 15 mei 2018.

⁵¹ Coalitieakkoord 2018-2022, ondertekend op 15 mei 2018.

⁵² Diverse interviews, Masterplan deel B, Ontwikkelrichting per locatie, 23 januari 2007.

⁵³ Diverse interviews, Masterplan deel C, Ontwikkelrichting per locatie, 23 januari 2007.



gezocht met horeca.⁵⁴ Ook wordt in dit plan vermeld dat een ontwikkelaar de ontwikkeling van het kloostercomplex voor zijn rekening neemt.

Daarbij is het aanvankelijk het voornemen dat het klooster direct doorverkocht wordt aan een ontwikkelaar. De kloostertuin blijft, in tegenstelling tot het kloostergebouw zelf, eigendom van de gemeente. Ook uit de akte van levering van mei 2007 komt naar voren dat de gemeente het gebouw zonder winstoogmerk wenst te verkopen, zodat het gebouw kan worden ingezet voor de realisatie van woningen, commerciële doeleinden en sociaal-culturele doeleinden. De kloostertuin wordt ontwikkeld tot een mortuarium en parkeerplaatsen. Daarnaast had de gemeente bij de aankoop tot doel het parkeerterrein ook voor woningen aan te wenden.⁵⁵ Dit ligt in lijn met wat is beschreven in de voorlopers van het masterplan en de later door de raad vastgestelde versie van het masterplan.

Wanneer Scarabee en de gemeente er samen niet uit blijken te komen gaat het oorspronkelijke voornemen van een directe doorverkoop niet door. De gemeente wordt daardoor zelf eigenaar en gaat op zoek naar een andere projectontwikkelaar die het klooster wil ontwikkelen. Randvoorwaarden daarbij zijn dat de toren en kapel behouden blijven en dat het klooster de functies krijgt zoals beschreven in het masterplan.

Uit de documenten en de gesprekken blijkt dat het doel in de jaren daarop verbreed wordt. In de tijd van KWP is in de stukken te lezen dat er ook met het klooster ingezet wordt op toeristische meerwaarde. De functies zoals benoemd in het masterplan, blijven daarnaast bestaan. Ook blijven de toren en de kapel volgens het plan van KWP behouden. Dat strookt met de ontwikkelplannen van KWP, die er onder andere een hotel wil bouwen.

In 2013 is er een omslag in de koers. De gemeente wil het klooster dan zelf ontwikkelen. Hoewel wordt afgezien van grootschalige sloop zoals bij KWP en de plannen voor een hotel van tafel gaan, blijven de oorspronkelijke doelen van het masterplan gehandhaafd. Dit geldt ook voor de koerswijziging in 2017, waarbij de gemeente het klooster wil gaan verkopen.

Uit de interviews en raadsessie blijkt dat, vijftien jaar na de aankoop, de doelstellingen voor de functies van het klooster niet meer voor iedereen duidelijk zijn. Er is een diffuus beeld ontstaan van wat er precies met het klooster wordt beoogd.

3.1.3. Analyse en toetsing aan het normenkader

In deze paragraaf worden de bevindingen met betrekking tot de kaderstelling getoetst aan het normenkader. Bij elk van de gestelde normen wordt getoetst of aan de vastgestelde norm is voldaan, niet is voldaan of gedeeltelijk is voldaan. Daarbij zijn er drie opties:

- Rood: aan de vastgestelde norm is niet voldaan.
- Oranje: aan de vastgestelde norm is gedeeltelijk voldaan.
- Groen: aan de vastgestelde norm is geheel voldaan.

Bij elk van de getoetste normen wordt vervolgens toegelicht hoe tot deze toetsing is gekomen.

Aspect	Norm
Kaderstelling	Het vastgestelde (vastgoed)beleid van de gemeente biedt voldoende en heldere kaders voor gemeentelijke vastgoedaankopen.

⁵⁴ Masterplan Deel C, ruimtelijk kader ontwikkelingslocaties Versie 4, 30 januari 2007/30 mei 2007.

⁵⁵ Koopovereenkomst, 2007.



Aan de norm is **niet** voldaan. Uit de beschrijving van de beleidskaders en beleidsmatige uitgangspunten in paragraaf 3.1.1 blijkt dat er ten tijde van de aankoop van het klooster geen vastgoedbeleid is, zoals de latere Notitie Vastgoed uit 2012, dat kaders biedt voor gemeentelijke vastgoedaankopen. Daarnaast is te lezen dat in het masterplan, vastgesteld door de raad in de zomer van 2007, er weliswaar kaders worden gesteld voor de ontwikkeling van monumentale panden in Ootmarsum maar dat in dit plan geen kaders worden benoemd voor het aankopen van dergelijke panden. Daarnaast heeft de vaststelling van het masterplan door de raad enkele weken na de aankoopdatum van het klooster plaatsgevonden. Op het moment dat de gemeente het klooster aankoopt, is er dus geen vastgesteld (vast)goedbeleid dat voldoende kaders biedt voor gemeentelijke vastgoedaankopen.

Aspect	Norm
Kaderstelling	Expliciet is onderbouwd dat de aankoop past binnen het vastgestelde (vastgoed)beleid van de gemeente.

Aan de norm is **niet** voldaan. Doordat er destijds geen (vastgoed)beleid was dat kaders bood voor vastgoedaankopen, kan een aankoop hier ook niet binnen passen. De collegestukken rondom de aankoop geven geen beleidsmatige onderbouwing van de aankoop.

Echter: de aankoop van het klooster was een project met unieke kenmerken. Dit maakt het mogelijk ook lastig om het beleid hierop aan te sluiten. Het ontbreken van kaders maakt het echter wel van belang dat er aan de voorkant duidelijke afspraken worden gemaakt om goed grip te kunnen houden en om te kunnen sturen. Daarbij kan gedacht worden aan afspraken over de governance, belangrijke besluitvormingsmomenten (go-/no go-besluiten), informatievoorziening en het in kaart brengen van en sturen op risico's (hier komen we op terug in paragraaf 3.3.1).

Aspect	Norm
Kaderstelling	De doelstelling van de aankoop is voldoende helder en concreet geformuleerd.

Aan de norm is **voldaan**. De doelstelling van de aankoop, zoals geformuleerd in de koopovereenkomst, is gericht op het behouden van het pand om hier commerciële, sociaal-culturele en woonfuncties in te realiseren. Dit doel is in lijn met het in het masterplan beschreven doel voor het klooster, waarin staat dat de nieuwe invulling van het klooster bij voorkeur een mix moet zijn van een sociaal-maatschappelijke invulling ten behoeve van de lokale gemeenschap, commerciële functies en woonmogelijkheden. De gemeente is in de periode voor en rond de verkoop in gesprek met meerdere projectontwikkelaars over het realiseren van deze functies.

Daarnaast blijkt uit het masterplan dat het behoud van het beeldbepalende gezicht van de toren en de kapel een belangrijk doel voor het klooster is. Met de aankoop van het klooster verzekert de gemeente zichzelf van het behoud hiervan, door dit in de voorwaarden voor de projectontwikkeling mee te nemen.

Wel dient daarbij een kanttekening te worden gemaakt dat het proces rondom de aankoop beter had kunnen verlopen. Het college heeft de bevoegdheid om vastgoed aan te kopen, aangezien het een privaatrechtelijke rechtshandeling is, en de middelen daartoe waren beschikbaar. Het initiële voornemen was echter om het klooster door te verkopen. Hoewel de ontwikkelaar en de gemeente er niet uitkomen, gaat de gemeente toch tot aankoop over en wordt zelf eigenaar van het klooster. Daarmee komt de gemeente ook aan de lat te staan voor risico's met betrekking tot (de ontwikkeling van) het klooster. Omdat het (vastgoed)beleid niet voldoende kaders bood voor dergelijke aankopen en het klooster niet direct kon worden doorverkocht, had er voorafgaand aan de aankoop tussen raad en college een aantal afspraken vastgelegd moeten worden. De beoogde functies van het klooster en het behoud van delen van het klooster waren duidelijk. Maar hoe de gemeente dit beoogt te realiseren – blijven inzetten op



doorverkoop, zoeken naar een ontwikkelaar die het risico van de ontwikkeling op zich neemt of een ontwikkelaar die ontwikkelt op risico van de gemeente – en op welke termijn dit beoogd wordt en hoe daarbij risico's worden beheerst, is niet vastgelegd. Hier hadden door het college met de raad, aan de voorkant, duidelijkere afspraken over gemaakt moeten worden. Kortom, het college is bevoegd tot aankoop. Het is echter wel zaak om dergelijke grote projecten – groot wat betreft geld, maatschappelijk belang en betrokken risico's – te laten starten met duidelijke en vastgelegde afspraken tussen college en raad over doel, kosten, proces en informatievoorziening.



3.2. Doelrealisatie en financiële realisatie

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de doelrealisatie van het klooster en de financiële ontwikkelingen.

In paragraaf 3.2.1 wordt gekeken naar de begrote kosten en opbrengsten van de aankoop. In paragraaf 3.2.2 wordt gekeken naar de doelrealisatie. In paragraaf 3.2.3 wordt gekeken naar de financiën en in paragraaf 3.2.4 vindt tot slot een toetsing plaats aan de hand van het normenkader.

3.2.1. Begrote kosten en opbrengsten van de aankoop en verkoop

Begrote kosten aankoop

In de collegenota rondom de aankoop van het klooster is een financiële paragraaf opgenomen rondom de kosten voor het klooster.⁵⁶ De koopsom voor het klooster (kloostergebouw, binnentuin, grond, naastgelegen parkeerterrein, ondergrond en overige aanhorigheden) bedraagt € 2.400.000 kosten koper. Daarnaast bedraagt de aankoopsom voor het naastgelegen weiland € 600.000 kosten koper. De kosten koper worden daarnaast geschat op € 120.000 en de kosten voor de voorfinanciering bedragen € 60.000. De kosten voor de aankoop van het weiland worden gedekt uit de reserve majeure projecten (welke ruim € 1.76 miljoen bedraagt). De kosten voor het kloostergebouw worden beoogd gedekt te worden uit de doorverkoop aan de projectontwikkelaar.

Begrote opbrengsten verkoop

De doorverkoop van het klooster zou volgens de koopovereenkomst worden gerealiseerd zonder winstoogmerk voor de gemeente.⁵⁷

3.2.2. Doelrealisatie

Zoals in paragraaf 3.1.2 benoemd, is het bij de aankoop in 2007 de doelstelling om het gebouw zonder winstoogmerk door te kunnen verkopen, zodat er woningen, commerciële invulling en sociaal-culturele invulling gerealiseerd kon worden in het gebouw, en om de beeldbepalende toren en kapel te behouden. Ook heeft het college tot doel een mortuarium en parkeerplaatsen te realiseren in de kloostertuin. Ten slotte wil het college het parkeerterrein ontwikkelen tot woningen.⁵⁸

In het gebouw zijn door de jaren heen diverse zaken gerealiseerd. Zo zijn door KWP in de eerste contractperiode de kloostertuin, het mortuarium en de parkeerplaatsen gerealiseerd.⁵⁹

Als de gemeente in 2013 zelf aan het roer staat om het klooster te ontwikkelen, zijn er diverse gesprekken met participanten om te verkennen of er interesse is om delen van het klooster te ontwikkelen. Dit heeft geleid tot onder andere de komst van de KloosterKeuken en een whiskystokerij in het klooster.

Door de verkoop van het bestaande gebouw van het klooster aan Kosse in 2020, worden er tien appartementen gerealiseerd.⁶⁰ In de jaarstukken van 2021 staat dat het deel van de tuin waar tien appartementen worden gerealiseerd, nog niet is overgedragen.⁶¹

⁵⁶ Collegenota "instemmen met bijgevoegde overeenkomsten tot aankoop van het klooster en weiland te Ootmarsum", 17 april 2007.

⁵⁷ Koopovereenkomst, 2007.

⁵⁸ Koopovereenkomst, 2007.

⁵⁹ Raadsbericht, 25 oktober 2013.

⁶⁰ Koopovereenkomst ontroerende zaken, 2 december 2020.

⁶¹ Jaarstukken 2021.



In 2020 is daarnaast overeengekomen dat de kapel wordt verkocht aan Kosse of aan een op te richten stichting, beheerd door Kosse, voor het bedrag van € 1.⁶² Daarbij wordt de kapel door Kosse of door de koper ontwikkeld “met inachtneming van het maatschappelijke doel van de kapel.”⁶³ Uit interviews komt naar voren dat de kapel door de gemeente klaar wordt gemaakt om over te dragen.

3.2.3. Financiën

Naar aanleiding van de verkoop van het klooster en de financiële afwikkeling zijn er raadsragen gesteld over de financiën. Er zijn vooral vragen gesteld over de subsidie, de btw-kosten en de opbrengsten van de verkoop. Op deze aspecten wordt ingegaan in deze paragraaf. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in lasten, baten en subsidie (als dekkingsmiddel).

Lasten

Bij het collegebesluit uit april 2007 rondom de aankoop van het klooster, is een financiële paragraaf opgenomen.⁶⁴ Hierin wordt duidelijk dat de koopsom voor het kloostergebouw met tuin, grond, parkeerterrein, ondergrond en overige aanhorigheden € 2.411.000 bedraagt. Daarnaast bedraagt de koopsom van het weiland € 628.000. De kosten koper bedragen daarnaast € 120.000 en de voorfinanciering bedraagt € 60.000. Dit maakt dat het klooster is aangekocht voor ruim € 3.219.000 in totaal.

De kosten voor de aankoop van het weiland wordt gedekt vanuit de reserve majeure projecten (totaal € 1.76 miljoen). Deze reserve is vastgesteld ten behoeve van de uitvoering van het masterplan. De kosten voor de aankoop van het kloostergebouw worden gedekt uit de doorverkoop aan de beoogde projectontwikkelaar.⁶⁵

In de verschillende projectplannen zijn geen kostenplaatjes opgenomen voor de ontwikkeling van het pand, na het uitstappen van Kondor Wessels. Gedurende de jaren zijn er wel kosten gemaakt voor het klooster. In januari 2022 is het volgende lastenoverzicht gedeeld met de gemeenteraad.⁶⁶

Lastenspecificatie ⁶⁷	Bedrag
Aankoop klooster	€ 2.411.000
Aankoop weiland	€ 628.000
Kloostertuinontwikkeling ⁶⁸	€ 1.371.000
Rente ⁶⁹	€ 1.033.000
Advieskosten	€ 244.000
Noodzakelijke aanpassingen ⁷⁰	€ 635.000
Bestemmingsplan	€ 5.000
Billboards	€ 4.000

⁶² Koopovereenkomst ontroerende zaken, 2 december 2020.

⁶³ Koopovereenkomst ontroerende zaken, 2 december 2020.

⁶⁴ Collegenota “instemmen met bijgevoegde overeenkomsten tot aankoop van het klooster en weiland te Ootmarsum”, 17 april 2007.

⁶⁵ Collegenota “instemmen met bijgevoegde overeenkomsten tot aankoop van het klooster en weiland te Ootmarsum”, 17 april 2007.

⁶⁶ Kosten klooster, 28 januari 2022.

⁶⁷ Kostenverhogende BTW afdrachten zijn verwerkt in de kosten vermeld bij de genoemde kostensoorten.

⁶⁸ Deze post betreft de ontwikkeling van het kloostertuin tot het mortuarium en parkeerplaatsen.

⁶⁹ Deze post betreft de rente die is betaald over de financiering.

⁷⁰ Deze post betreft noodzakelijke aanpassingen die zijn gedaan aan het klooster om deze te kunnen ontwikkelen, zoals asbestinventarisaties, sloopwerk, schoonmaakwerk en elektrawerk.



Verzekering	€ 76.000
Beveiliging	€ 3.000
Juridisch	€ 8.000
Gas, elektra en water	€ 293.000
Zakelijke lasten	€ 54.000
Onderhoud van het gebouw	€ 53.000
Taxatiekosten	€ 7.000
Verkoopkosten	€ 49.000
Kosten VvE	€ 8.000
Ontwikkelbijdrage	€ 270.000
Totale kosten	€ 7.152.000

Uit communicatie met de gemeente blijkt dat in het overzicht de kostenverhogende btw is opgenomen.⁷¹

Ontwikkelbijdrage

In de koopovereenkomst is opgenomen dat de gemeente een eenmalige ontwikkelingsbijdrage van € 70.000 toekent aan Kosse, een daartoe aangewezen entiteit of een nog op te richten stichting voor de ontwikkeling van de kapel.⁷² Met een overeenkomst komen de gemeente en Kosse vervolgens in december 2020 overeen dat een bedrag van € 270.000 wordt betaald door de gemeente aan Kosse als ontwikkelingsbijdrage.⁷³ Dit bedrag komt blijkens de overeenkomst voort uit de overwegingen bij de koopovereenkomst, waarin het eerdere bedrag van € 70.000 is benoemd. In de overeenkomst is opgenomen dat de gemeente voornemens is om het klooster te ontwikkelen, maar dat zij besloten heeft dit niet verder voort te zetten. Kosse is hierbij bereid om de delen in eigendom van de gemeente te kopen en te ontwikkelen. In de genoemde documenten wordt niet onderbouwd waarop het bedrag van € 270.000 is gebaseerd.

In het accountantsverslag van 2021 is de ontwikkelbijdrage aan Kosse opgenomen als inhoudelijke bevinding. Hierbij geeft de accountant aan dat *“op basis van de stukken niet [bepaald kan worden] welke tegenprestatie de koper heeft geleverd in ruil voor de ontwikkelingsbijdrage.”*⁷⁴ In het kader van dit, nu voorliggend onderzoek zijn documenten over de ontwikkelingsbijdrage opgevraagd. Hieruit is de ontwikkelingsovereenkomst naar voren gekomen alsmede een niet ondertekende schadeovereenkomst (inclusief specificatie van gemaakte kosten door Kosse) uit 2018.^{75 76 77} Op basis van deze stukken en de beantwoording van de wethouder over de ontwikkelingsbijdrage⁷⁸ kan ook in het kader van dit voorliggend onderzoek geen verdere duiding worden gegeven van de onderbouwing van de (hoogte van de) ontwikkelingsbijdrage. Ook kan op basis van de aangeleverde stukken niet worden onderbouwd hoe het bedrag van € 70.000 is veranderd in € 270.000. Net als de accountant kunnen wij dus niet aangeven welke tegenprestatie de koper heeft geleverd in ruil voor de ontwikkelingsbijdrage.

⁷¹ E-mailcommunicatie met ambtelijke organisatie, 19 oktober 2022.

⁷² Koopovereenkomst, 2 december 2020.

⁷³ Ontwikkelingsbijdrage overeenkomst, 2 december 2020.

⁷⁴ Accountantsverslag 2021.

⁷⁵ Schadeovereenkomst, 21 maart 2018 (niet getekend).

⁷⁶ Specificatie schadevergoeding, 30 september 2020.

⁷⁷ Opgave gemaakte kosten Kosse, 18 september 2017.

⁷⁸ E-mailcorrespondentie met dhr. B. Brand, 20 oktober 2022.



Het college heeft bij het collegebesluit waarin wordt ingestemd met de verkoop, ook ingestemd met de overeenkomst ten aanzien van de ontwikkelingsbijdrage.⁷⁹ De gemeenteraad is over de ontwikkelingsbijdrage geïnformeerd middels de jaarstukken van 2020. Hierbij is de ontwikkelingsbijdrage opgenomen als post binnen de afwaardering van € 613.000.⁸⁰

Afwaarderingen

In het kostenoverzicht dat met de raad is gedeeld, is het volgende overzicht van afwaardering opgenomen.⁸¹

Jaartal	Afwaardering
2007	€ 503.792
2008	€ 24.000
2013	€ 1.163.000
2015	€ 613.000
2017	€ 750.000
2020	€ 613.000
Totaal exclusief afwaardering 2007	€ 3.163.000
<i>Totaal inclusief afwaardering 2007</i>	<i>€ 3.666.792</i>

Hierna is een toelichting opgenomen per afwaardering.

2007

In 2007 heeft een afwaardering plaatsgevonden van € 503.792, opgenomen op pagina 89 van de jaarstukken.⁸² Deze afboeking is gedaan om de boekwaarde aan te laten sluiten op de marktwaarde. Het pand was aangekocht voor € 3.219.000 miljoen. In het accountantsverslag wordt aangegeven dat uit de verkooponderhandelingen blijkt dat de marktwaarde ongeveer € 2.6 miljoen bedraagt.⁸³ Deze afwaardering is niet opgenomen in het overzicht dat met de raad is gedeeld in januari 2022. Dit bedrag is nu opgenomen in het rood in het overzicht hierboven.

2008

De afwaardering van € 24.000 is toegelicht als een bijstelling van het aankoopbedrag van het klooster.⁸⁴

2013

De afwaardering van € 1.163.000 is toegelicht als een bijstelling van de boekwaarde van het klooster (€ 601.000) en een afboeking van de rentewaarde (€ 562.000). Deze afboeking van de rentewaarde is ontstaan doordat de gemeente, vanwege de geldende contractafspraken, de rentelasten niet op Kondor Wessels heeft kunnen verhalen na het uitstappen van Kondor Wessels uit het project.⁸⁵ Uit de interviews komt naar voren dat de bijstelling van de grondwaarden is uitgevoerd bij het opstellen van de jaarrekening.

2015

De afwaardering van € 613.000 bestaat uit een afboeking van de grondwaarde voor de ruimtes van de gemeente van

⁷⁹ Collegenota 'verkoop klooster Maria ad Fontes', 17 november 2020.

⁸⁰ Jaarstukken 2020.

⁸¹ Kosten klooster, 28 januari 2022.

⁸² Jaarstukken 2007.

⁸³ Accountantsverslag 2007, 13 mei 2008.

⁸⁴ Jaarstukken 2008.

⁸⁵ Jaarstukken 2013.



€ 460.000 en een investeringskrediet van € 153.000, om exploitatie van de ruimtes van de gemeente mogelijk te maken. Beide bedragen zijn toegelicht in het raadsvoorstel voor extra krediet voor het klooster in april 2016.⁸⁶

2017

In de jaarstukken van 2016 is een voorziening opgenomen van € 750.000. Dit bedrag is opgenomen na de vertaling van de financiële afwikkeling van het klooster, die uitgevoerd is om uitvoering te kunnen geven aan het besluit om het klooster zo snel mogelijk af te stoten.⁸⁷

2020:

In de jaarstukken van 2020 is opgenomen dat de financiële afwikkeling duidelijker wordt naar aanleiding van de onderhandelingen over de verkoop van het klooster. Lagere opbrengsten, een ontwikkelbijdrage, niet voorziene kosten en een investering in de kapel maken hierbij dat een extra voorziening van € 613.000 wordt opgenomen in de jaarstukken.⁸⁸

Baten

Aan het einde van het project, na de verkoop van het klooster in 2020, is het volgende batenoverzicht gemaakt, dat in januari 2022 met de raad is gedeeld.⁸⁹

Batenspecificatie	Bedrag
Verkochte delen (2014 en 2020)	€ 828.000
IMG subsidie kloostertuin	€ 663.000
IMG subsidie kloostergebouw	€ 218.000
Inkomsten plaatsen schotels	€ 57.000
Totaal	€ 1.766.000

Verkochte delen

De verkochte delen bestaan uit een verkoop van delen - in 2014 - aan Velthuis en Kosse voor een bedrag van € 467.929,27.⁹⁰ Dit bedrag bestaat uit een bedrag van € 260.458,44 (de KloosterKeuken en een appartement) voor Kosse en € 374.588,80 (de whiskystokerij en een appartement) voor Velthuis. Dit bedrag is inclusief een bedrag van € 167.117,97 als bijdrage voor noodzakelijke aanpassingen in de vleugel van de appartementen. De totale benodigde investering in de vleugel bedraagt € 350.000. Deze investering wordt naar rato gedeeld door alle kopers van de appartementen en de commerciële ruimte. Totdat deze kopers gevonden zijn, neemt de gemeente de kosten voor de noodzakelijke aanpassingen op zich. Het bedrag van € 167.117,97 wordt daarom in mindering gebracht op de totale kosten voor Kosse en Velthuis, waardoor de uiteindelijke opbrengst € 467.929,27 van de verkochte delen bedraagt.

In mei 2020 verkoopt Velthuis zijn appartement terug aan de gemeente en koopt daar een kleiner appartement voor terug. Dit gebeurt per saldo voor een bedrag van € 160.000.⁹¹

⁸⁶ Raadsbesluit "kredietverlening klooster Ootmarsum", 19 april 2016.

⁸⁷ Jaarstukken 2016.

⁸⁸ Jaarstukken 2020.

⁸⁹ Kosten klooster, 28 januari 2022.

⁹⁰ Brief "uitgangspunten verkoopovereenkomst Klooster Ootmarsum", 5 december 2014.

⁹¹ Koopovereenkomst, 12 mei 2020.



In december 2020 koopt Kosse het bestaande gebouw (hoofddeel I) en een deel van de tuin (Hoofddeel II).⁹² Voor het bestaande gebouw wordt een bedrag betaald van € 520.000. Voor het deel van de tuin waar tien nieuw te bouwen appartementen worden gerealiseerd, wordt een bedrag van € 200.000 betaald. Hierbij is de opschortende voorwaarde afgesproken dat voor beide delen een onvoorwaardelijke omgevingsvergunning vast moet worden gesteld door de gemeente.

Het bestaande gebouw is inmiddels geleverd en de opbrengsten zijn opgenomen in het overzicht van de kosten en opbrengsten.⁹³ In de jaarstukken van 2021 is opgenomen dat het deel van de tuin nog niet is overgedragen.⁹⁴ De opbrengsten hiervan zijn dan ook nog niet opgenomen in de gemeentelijke overzichten. Dit betekent dat de verkoopopbrengsten van dit deel, als het goed verloopt, later nog binnenkomen. Uit de laatste stand van zaken blijkt dat de opschortende voorwaarden nog niet zijn vervuld.⁹⁵ Wel ligt er inmiddels een verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan. Wanneer deze is afgerond kan de omgevingsvergunning worden aangevraagd. Als deze is verleend kan dit deel worden geleverd.

De opbrengsten van de verkochte delen in 2014 en 2020 (€ 467.929,27 en € 520.000), met aftrek van de opbrengsten van de teruggekochte delen (€ 160.000), leiden tot een uiteindelijke opbrengst van € 828.000 voor de verkochte delen van het klooster.

Dekkingsmiddel: subsidie

De gemeente ontvangt in oktober 2010 subsidie vanuit de provincie voor de ontwikkeling van het klooster en de kloostertuin.⁹⁶ De subsidie bestaat uit gelden voor drie projecten uit het masterplan: Natura Docet, het klooster en de Commanderie. De provincie heeft voor de drie deelprojecten een totaalbedrag van € 2.876.000 vrijgemaakt.

De herontwikkeling van het klooster en de kloostertuin moet starten in het vierde kwartaal van 2011 en gerealiseerd worden in de periode 2010 tot 2014. De verantwoording dient plaats te vinden via een tussenrapportage in maart 2011. Daarnaast moet de gemeente tweemaal per jaar een tussenrapportage aanleveren. Voor 1 juli 2014 dient vervolgens een verslag te worden ingediend van de geleverde prestaties. De financiële verantwoording vindt plaats via de jaarrekening van de gemeente. In de beschikking is geen verdeling van de gelden opgenomen over de drie projecten.⁹⁷ Uit de beschikkingen blijkt dat de subsidie is vrijgemaakt voor de ontwikkeling van het klooster en de kloostertuin.⁹⁸ Daarmee kon de subsidie worden ingezet als dekkingsmiddel voor de ontwikkeling van het klooster en de kloostertuin.

In april 2014 is de subsidie verlengd tot juli 2017 in verband met een aantal vertragingen rondom de Commanderiekapel. Het subsidiebedrag dat beschikbaar is voor de kapel, is hierbij verlaagd met € 50.000 (naar € 2.826.000) omdat de gemeente heeft besloten de kapel niet meer te realiseren.⁹⁹

Uiteindelijk besteedt de gemeente een bedrag van € 663.000 aan subsidiegelden aan de kloostertuin en een bedrag van € 218.000 aan het kloostergebouw.

⁹² Koopovereenkomst, 2 december 2020.

⁹³ Kosten klooster, 28 januari 2022

⁹⁴ Jaarstukken 2021

⁹⁵ Emailcommunicatie met ambtelijke organisatie, d.d. 21 oktober 2022.

⁹⁶ Brief 'investeren met Gemeenten: Dinkelland – project Masterplan Ootmarsum', 25 oktober 2010.

⁹⁷ Brief 'investeren met Gemeenten: Dinkelland – project Masterplan Ootmarsum', 25 oktober 2010.

⁹⁸ Brief 'investeren met Gemeenten: Dinkelland – project Masterplan Ootmarsum', 25 oktober 2010.

⁹⁹ Brief 'verzoek verlening IMG project Masterplan Ootmarsum', 6 april 2014.



De subsidie is in augustus 2018 vastgesteld op het totaalbedrag van € 2.826.000 voor alle drie de projecten. Hierbij is benoemd dat de gemeente heeft voldaan aan de voorschriften van de subsidieverlening.¹⁰⁰ Dit betekent dat de subsidies conform de voorwaarden van de subsidiënt zijn besteed aan de ontwikkeling van het klooster en de kloostertuin.

Totaaloverzicht

Op basis van bovenstaande informatie kan het volgende totaaloverzicht worden opgesteld:

Lasten	€ 7.152.000
Baten (verkochte delen + plaatsen schotels)	-€ 885.000
Subsidies	-€ 881.000
Saldo (lasten – baten – subsidies)	€ 5.386.000
Afwaarderingen	€ 3.663.792

- De totale lasten betreffen d.d. januari 2022 € 7.152.000.
 - o Hierbij moet ten aanzien van de lasten worden opgemerkt dat, net als in het accountantsverslag 2021, in het kader van dit onderzoek geen verdere duiding kan worden gegeven van de onderbouwing van de (hoogte van de) ontwikkelingsbijdrage (€ 270.000). Het college heeft expliciet ingestemd met de overeenkomst ten aanzien van de ontwikkelingsbijdrage, en de gemeenteraad is over de ontwikkelingsbijdrage geïnformeerd in de jaarstukken van 2020.
- De totale baten betreffen d.d. januari 2022 € 1.766.000.
 - o € 828.000 opbrengsten uit verkoop
 - o € 881.000 provinciale subsidies ter dekking
 - o € 57.000 inkomsten plaatsen schotels
- Dit leidt tot een nadelig resultaat voor de gemeente d.d. januari 2022 van in totaal € 5.386.000.
- De totale afwaarderingen d.d. januari (inclusief de afwaardering in 2007) bedragen € 3.666.792.

Hierbij moet worden opgemerkt dat nog voor € 200.000 aan verkoopopbrengsten moet worden gerealiseerd bij de levering van het deel waarop de tien nieuwe appartementen worden ontwikkeld.

3.2.4. Analyse en toetsing aan het normenkader

In deze paragraaf worden de normen rondom doelrealisatie en financiële realisatie getoetst met behulp van het normenkader. Daarbij zijn er drie opties:

- Rood: aan de vastgestelde norm is niet voldaan.
- Oranje: aan de vastgestelde norm is gedeeltelijk voldaan.
- Groen: aan de vastgestelde norm is geheel voldaan.

Bij elk van de getoetste normen wordt toegelicht hoe tot deze toetsing is gekomen.

Aspect	Norm
Kaderstelling	Duidelijk is begroot wat de kosten (inclusief investeringen/kapitaallasten) en opbrengsten zijn van de aan- en verkoop.

Aan de norm is **voldaan**. De gemeente koopt het klooster op 1 mei 2007 voor € 2.411.000 en de kloostertuin voor

¹⁰⁰ Brief 'vaststelling subsidie IMG-project Masterplan Ootmarsum', 30 augustus 2018.



€ 628.000.¹⁰¹ Ten tijde van de aankoop is de insteek het pand direct door te verkopen aan een derde partij.¹⁰² In de financiële paragraaf van de besluitvorming is dan ook vooral gekeken naar de aankoopkosten van het pand en de omliggende objecten. Hierbij is geen kostenpost opgenomen voor eventuele investeringen in het pand. In de kaderstelling bij de aankoop in april 2007 is opgenomen dat de gemeente heeft beoogd het pand zonder winstoogmerk door te verkopen.¹⁰³

Aspect	Norm
Doelrealisatie en financiële realisatie	De doelstelling van de aankoop is behaald of ligt op koers om te worden behaald.

Aan de norm is **geheel** voldaan. De aankoop was, zoals in paragraaf 3.1 benoemd, gericht op het behouden van het pand om hier commerciële, sociaal-culturele en woonfuncties in te realiseren. Daarnaast wilde de gemeente het beeldbepalende gezicht van de toren en de kapel behouden. De gemeente ligt op koers om hieraan te voldoen.

De toren en de kapel zijn behouden. In de overeenkomst is opgenomen dat de kapel aan Kosse of een op te richten stichting, beheerd door Kosse, wordt verkocht voor het bedrag van € 1.¹⁰⁴ Daarbij wordt de kapel door Kosse of de koper ontwikkeld *“met inachtneming van het maatschappelijke doel van de kapel.”*¹⁰⁵ Uit de interviews komt naar voren dat de kapel door de gemeente klaar wordt gemaakt om over te dragen. Daarmee ligt de doelstelling om ook een maatschappelijke functie met het klooster te realiseren, op koers om te worden behaald.

Het klooster bevat commerciële functies, zoals het restaurant de KloosterKeuken en een whiskystokerij.

Door de verkoop van het bestaande gebouw van het klooster aan Kosse, worden er tien appartementen gerealiseerd. Daarmee is ook aan dit deel van het doel van de woonfunctie voldaan.

Aspect	Norm
Doelrealisatie en financiële realisatie	De aan- en verkoop worden binnen begroting gerealiseerd.

Aan de norm is **niet** voldaan. Zoals in paragraaf 3.1.3 is te lezen, is het klooster in 2007 gekocht voor een bedrag van in totaal € 3.219.000. Het idee was hierbij om het klooster zonder winstoogmerk direct door te verkopen aan een projectontwikkelaar. De gemeente zou dan geen extra kosten maken rondom de aankoop van het gebouw. De kosten van het weiland zijn hierbij gedekt door de reserve majeure projecten (€ 1.760.000) die is vastgesteld voor de uitvoering van het masterplan.

De totale baten en lasten die samenhangen met de ontwikkeling van het klooster laten op basis van de financiële informatie van de gemeente het volgende beeld zien:

Lasten	€ 7.152.000
Baten (verkochte delen + plaatsen schotels)	-€ 885.000
Subsidies	-€ 881.000
Saldo (lasten – baten – subsidies)	€ 5.386.000
<i>Afwaarderingen</i>	€ 3.663.792

¹⁰¹ Akte van Levering, 1 mei 2007.

¹⁰² Collegenota “instemmen met bijgevoegde overeenkomsten tot aankoop van het klooster en weiland te Ootmarsum”, 17 april 2007.

¹⁰³ Collegenota “instemmen met bijgevoegde overeenkomsten tot aankoop van het klooster en weiland te Ootmarsum”, 17 april 2007.

¹⁰⁴ Koopovereenkomst ontroerende zaken, 2 december 2020.

¹⁰⁵ Koopovereenkomst ontroerende zaken, 2 december 2020.



Hierbij moet worden opgemerkt dat nog voor € 200.000 aan verkoopopbrengsten moet worden gerealiseerd bij de levering van het deel waarop de tien nieuwe appartementen worden ontwikkeld.

De uiteindelijk financiële realisatie ziet er nadeliger uit dan aan het begin van het project gedacht. Daarmee is niet aan de norm voldaan.



3.3. Project- en risicomanagement

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar het project- en risicomanagement rondom het klooster. Daarbij wordt, op basis van de ontvangen documenten en de interviews, in paragraaf 3.3.1 beschreven hoe, gedurende de onderzoeksperiode, het project- en risicomanagement rondom het klooster is vormgegeven. In paragraaf 3.3.2 wordt stilgestaan bij de weergave van projectrisico's in de P&C-stukken. Vervolgens vindt in paragraaf 3.3.3 de toetsing van het project- en risicomanagement plaats.

3.3.1. Beschrijving van het project- en risicomanagement

Voorafgaand aan de aankoop van het klooster bestaat het voornemen om het klooster direct weer door te verkopen aan Scarabee. Toen Scarabee en de gemeente er samen niet uit konden komen, en het klooster daarmee niet werd doorverkocht, kocht de gemeente het klooster alsnog aan. Daarmee wordt de gemeente dus ook financieel verantwoordelijk voor het klooster. Er zijn geen stukken aangetroffen waaruit blijkt hoe dit risico is afgewogen, welke alternatieven er toen op tafel lagen en of er naar aanleiding van het wegvallen van Scarabee overwogen is om het klooster niet of op een later moment aan te kopen (bijvoorbeeld wanneer er een andere partij in beeld was aan wie de gemeente het na de aankoop direct had door kunnen verkopen).

2007-2013

In de beginperiode tot 2009 wordt vooral ingezet op het zoeken naar een ontwikkelaar voor het klooster en om samen met de ontwikkelaar tot voorwaarden voor de ontwikkeling van het klooster te komen. Uit de gesprekken met betrokkenen uit die periode blijkt dat met name de voormalig burgemeester, wethouder en gemeentesecretaris betrokken zijn bij het klooster, daarbij - wanneer nodig - ondersteund vanuit de vakafdelingen. In 2009 is het contract afgesloten met KWP. In de tijd van KWP ligt het project voor een groot deel bij de ontwikkelaar terwijl de gemeente het financiële risico voor de ontwikkeling draagt. Betrokkenen geven aan dat er regelmatig gesprekken zijn gevoerd met KWP, vooral door de wethouder en de gemeentesecretaris, over de stand van zaken van de exploitatieverkenning.

Er zijn voor deze periode geen documenten aangetroffen die duiden op een expliciete toedeling van rollen en verantwoordelijkheden binnen het project. Of stukken waaruit blijkt welke afspraken er zijn gemaakt over de rollen van college en raad in het project, en afspraken over hoe zij over de voortgang van het project op de hoogte dienen te worden gehouden. Er is ook geen projectplan uit deze periode aangetroffen. Hetzelfde geldt voor stukken waarin meer staat over de beoogde planning en fasering, risico's en beheersmaatregelen. Uit de gesprekken blijkt dat voor die periode het projectmanagement bij de gemeente zeer beperkt is vormgegeven. Dit komt deels doordat het project in die tijd voornamelijk bij KWP ligt. Daarnaast is aangegeven dat het projectmatig werken bij de gemeente in deze periode beperkt ontwikkeld is.

2013-2017

Nadat KWP in oktober 2013 afhaakt, zet de gemeente in op een eigen ontwikkeling van het klooster.¹⁰⁶ In de beginperiode is die vooral gericht op het invullen van het klooster met verschillende functies, gelet op de haalbaarheid. Nieuwbouw zou hier geen/minder deel van uit maken, de hotelfunctie wordt niet/minder haalbaar geacht en er wordt meer gebruikgemaakt van bestaande bouw in plaats van sloop. De insteek van het college in deze periode is vooral gericht op het bij elkaar brengen van potentiële invullingen van het gebouw.¹⁰⁷ Hierover worden diverse gesprekken gevoerd.

¹⁰⁶ Raadsbericht 'klooster Ootmarsum', 25 oktober 2013.

¹⁰⁷ Raadsbericht 'klooster Ootmarsum', 25 oktober 2013.



Betrokkenen geven aan dat dit een project is dat dicht bij het bestuur lag, met een kleine projectgroep. De gemeente-secretaris fungeerde als projectleider, in een groep met de wethouder en een extern adviseur. Betrokkenen geven aan dat andere afdelingen, zoals Juridische Zaken of Financiën, incidenteel werden aangehaakt wanneer hun expertise nodig was.

Vanaf 2015 wordt het project meer projectmatig ingestoken. Het eerste projectplan Visie klooster Ootmarsum dateert van mei 2015.¹⁰⁸ Het doel van het project wordt hierin omschreven als het genereren van een "recreatief toeristische meerwaarde" voor Ootmarsum. Er wordt gedacht aan een ambachtelijke stokerij, een ambachtelijke keuken/restaurant, een werkplaats/school voor startende kunstenaars, een galerie en appartementen.¹⁰⁹

De gemeente heeft hierbij een ontwikkelingsstrategie voor ogen waarover ze gesprekken voert met mogelijke participanten. Aan hen wordt te zijner tijd het stokje overgedragen, waarna de gemeente het gebouw op afstand zal beheren. In het begin zal de gemeente vooral een regiefunctie vervullen. De gemeente zal daarnaast het voortouw nemen in de ontwikkeling van de gezamenlijke expositieruimte, de kapel en de Oostwalvleugel.¹¹⁰

Hiervoor is de volgende fasering opgenomen:¹¹¹

1. Fase 1. Samen met de architect een beeld vormen over gezamenlijke ruimtes, opstellen van splitsingsaktes, start ontwikkeling ruimtes door participanten.
2. Fase 2. Klaarmaken van de eerste verdieping en kapel voor verhuur.
3. Fase 3. Verkopen van de resterende vierkante meters.
4. Fase 4. Binnenhalen van subsidies en afspraken met ArtEZ, bestemmingsplan aanpassen aan ontwikkelingen in Oostwalvleugel.
5. Fase 5. Verbouwen en in gebruik nemen van de Oostwalvleugel.
6. Fase 6. Oplevering van de appartementen.

Aan deze fasen is geen tijdsplanning verbonden waarin staat wanneer de fasen verwacht worden behaald te zijn. Ook wordt niet vermeld of er op bepaalde momenten besluitvorming nodig is over het wel of niet voortzetten van het project of over de geschatte kosten per fase. Wel is in het plan opgenomen uit wie de projectorganisatie bestaat, waarbij zowel een stuurgroep als een werkgroep is ingesteld. Daarnaast is opgenomen hoe kan worden omgegaan met mogelijke scenario's, zoals het niet invullen van een project met jonge kunstenaars en het niet invullen van het atelier op de begane grond.¹¹²

In november 2015 is opnieuw een projectplan geschreven, Projectplan 'kostendekkende exploitatie van gemeenschappelijke ruimtes'.¹¹³ Dit projectplan is vooral gericht op het realiseren van een kostendekkende exploitatie van de gemeenschappelijke ruimtes in het klooster. Voorafgaand aan deze periode is een deel van het klooster al in gebruik genomen door de KloosterKeuken en Stokerij Schulte. De gemeente is dan nog eigenaar van een aantal gemeenschappelijke ruimtes. Het project beoogt om hier kostendekkend invulling aan te geven. Hiervoor worden de ruimtes beschikbaar gesteld aan mogelijke participanten middels een pilot.

In het projectplan is een aantal mogelijke invullingen van de gemeenschappelijke ruimten opgenomen als voorbeeld. Het projectplan voorziet in het uiteindelijke doel van toeristische meerwaarde door zich te richten op de zakelijke markt. Inkomsten hieruit zouden bij kunnen dragen aan het ondernemersklimaat en de werkgelegenheid in

¹⁰⁸ Visie klooster Ootmarsum herprioritering, mei 2015.

¹⁰⁹ Visie klooster Ootmarsum herprioritering, mei 2015.

¹¹⁰ Visie klooster Ootmarsum herprioritering, mei 2015.

¹¹¹ Visie klooster Ootmarsum herprioritering, mei 2015.

¹¹² Visie klooster Ootmarsum herprioritering, mei 2015.

¹¹³ Projectplan 'kostendekkende exploitatie van gemeenschappelijke ruimtes', 19 november 2015.



Ootmarsum. Uit het projectplan komt ook naar voren dat het insteken op de zakelijke markt voor de gemeenschappelijke ruimtes essentieel is ten behoeve van een kostendekkende exploitatie van deze ruimtes.

In het projectplan is opgenomen dat de pilot in augustus 2015 reeds van start is gegaan. Voor de pilot is in het projectplan geen einddatum opgenomen.¹¹⁴ Het projectplan bevat dus vooral voorbeelden van mogelijke invullingen maar geen financiële of risicoparagraaf of fasering. Het project wordt dus nog beperkt projectmatig ingestoken.

2017-2019

Wanneer in 2017 een nieuwe vakwethouder aantreedt, verandert - zoals in hoofdstuk 2 beschreven - de gehanteerde aanpak voor het klooster. Er wordt niet meer ingezet op het zelf ontwikkelen van het klooster maar op verkoop. Het derde en laatste plan, Project Klooster Maria ad Fontes, dateert van maart 2017 en is gericht op het afstoten van het klooster, volgend uit een addendum op het collegeprogramma. De doelstelling hierbij is drievoudig: 1) het eigendom van het klooster zo snel mogelijk afstoten naar een derde partij, 2) de cultuurhistorische waarde van het klooster blijven handhaven en ten slotte 3) de belangen van de huidige eigenaren respecteren.¹¹⁵ Activiteiten vanuit het project zijn hierbij vooral gericht op het werven van subsidie, beleidsbepaling over afschrijving van de grondwaarde, een exploitatieberekening van de kapel en de expositieruimte, het verrekenen van kosten met de mede-eigenaren, het opstellen van huishoudelijke regels en een splitsingsakte, het opstellen van tarieven voor de verhuur van de kapel en de expositieruimte en het beheer van de kapel en de expositieruimte. Tot slot is het project gericht op het benaderen van de markt en het ophalen van advies over de verkoop van de appartementen.

Wat betreft risico's voor het project, wordt het niet genereren van de investering (ruim € 3.4 miljoen) met de verkoop en exploitatie, als afbreukrisico genoemd.¹¹⁶ Dit risico is verder niet gekwantificeerd en er zijn geen beheersmaatregelen in het plan opgenomen om met dit risico om te gaan. Daarnaast lijkt op basis van de stukken niet stilgestaan te zijn bij de risico's of mogelijke consequenties bij het opstellen van splitsingsovereenkomsten.

In het projectplan is opgenomen dat er wordt gewerkt met een projectgroep en een werkgroep. In de projectgroep nemen de wethouder, gemeentesecretaris, projectleider, strategisch adviseur en juridisch adviseur deel. Hierbij fungeren de wethouder en de gemeentesecretaris als respectievelijk bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever. De projectleider maakt ook deel uit van de werkgroep, samen met deelnemers vanuit de lijn, zoals de afdeling financiën.¹¹⁷

2019-heden

Wanneer er in 2019-2020 overeenkomsten dienen te worden gesloten met de kopers, wordt het klooster meer in de lijn gebracht van de ambtelijke organisatie. Betrokkenen stellen dat dit gebeurde om de expertise van de afdeling Vastgoed in te kunnen zetten voor de verkoop van het klooster. Na het sluiten van de overeenkomsten is het project afgerond.

3.3.2. Risico's van projecten in P&C-stukken

De risico's van verschillende projecten zijn jaarlijks opgenomen in de P&C-stukken. Hierin wordt op basis van een inventarisatie een selectie gemaakt van de tien risico's met de grootste bijdrage aan de berekening van de weerstandscapaciteit. Er wordt inzichtelijk gemaakt wat de kans is dat het risico zich voordoet, wat de financiële gevolgen zijn, en wat de invloed is op de weerstandscapaciteit. In de jaarstukken van 2021 zijn de risico's bijvoorbeeld als volgt weergegeven:¹¹⁸

¹¹⁴ Projectplan 'kostendekkende exploitatie van gemeenschappelijke ruimtes', 19 november 2015.

¹¹⁵ Projectplan 'project klooster Maria ad Fontes', maart 2017.

¹¹⁶ Projectplan 'project klooster Maria ad Fontes', maart 2017.

¹¹⁷ Projectplan 'project klooster Maria ad Fontes', maart 2017.

¹¹⁸ Jaarstukken 2021



Risico	Kans	Maximaal	Effect
Als gevolg van onvoorzienbare zaken (vooraf) bestaat de kans op extra kosten met als gevolg tegenvallers bouw- en woonrijp maken (o.a. bodem)	60	1.000.000	11,00
Als gevolg van economische groei bestaat de kans op schaarste met als gevolg Kostenstijging bouw- en woonrijpmaken (stijging > cbs index en voor een periode van 3 jaar)	50	1.114.457	10,09
Voorlopige risico inschatting decentralisatie	50	800.000	7,36

In de jaarstukken wordt echter gekeken naar de projecten als geheel en niet naar individuele projecten. Aan de risico's van het klooster als individueel project wordt in de P&C-stukken niet gerefereerd.

3.3.3. Analyse en toetsing aan het normenkader

In deze paragraaf worden de normen rondom project- en risicomanagement getoetst met behulp van het normenkader. Daarbij zijn er drie opties:

- Rood: aan de vastgestelde norm is niet voldaan.
- Oranje: aan de vastgestelde norm is gedeeltelijk voldaan.
- Groen: aan de vastgestelde norm is geheel voldaan.

Bij elk van de getoetste normen wordt toegelicht hoe tot deze toetsing is gekomen.

Aspect	Norm
Project- en risicomanagement	Er is projectmatig gewerkt met een duidelijke fasering.

Aan de norm is **gedeeltelijk** voldaan.

Bij de start van een project dient volgens de projectstandaarden van projectmatig werken bijvoorbeeld een grondige inventarisatie te worden gemaakt van de beoogde projectdoelen, projectkosten, fasering en planning, de projectrisico's en hoe deze kunnen worden beheerst. Daarnaast moeten er duidelijke afspraken worden gemaakt en vastgelegd over de sturing van het project, beoogde besluitvormingsmomenten, opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap, wie wanneer over de voortgang van het project geïnformeerd dient te worden en wanneer er geëscaleerd moet worden. Voor dit project heeft een dergelijke start niet plaatsgevonden.

Ook heeft bij grote koerswijzigingen, waarvan het project er meerdere kent, een herijking of doorstart waarbij bovenstaande zaken in kaart zijn gebracht, niet plaatsgevonden.

Gedurende het project is op afwisselende wijze projectmatig gewerkt. De samenwerking met Kondor Wessels is niet als een project ingestoken. Later, na het uitstappen van Kondor Wessels in 2013, is het project gegoten in een projectgroep en wordt er iets meer op projectmatige wijze gewerkt. In 2015 worden er twee projectplannen opgesteld. Hierin zijn bepaalde elementen projectmatig ingevuld. Er wordt bijvoorbeeld iets vermeld over de projectorganisatie en er wordt in het eerste plan een fasering aangegeven; dit is echter niet gekoppeld aan een tijdsplanning, waarin staat wanneer deze fasen behaald verwachten te worden. Ook wordt niet vermeld of er op bepaalde momenten nog besluitvorming nodig is over het wel of niet voortzetten van het project of over de geschatte kosten per fase. Vanaf 2017 wordt het project meer projectmatig ingestoken. Hiervoor is in maart een projectplan opgesteld en is een bredere projectgroep samengesteld met een vertegenwoordiging vanuit verschillende relevante afdelingen van de gemeente. In het projectplan is opgenomen wat het doel is, wat de uit te voeren activiteiten zijn, en wat de projectorganisatie is.



Elementen als planning en fasering en risicomanagement worden enigszins ingevuld. Wanneer er in 2019-2020 overeenkomsten dienen te worden gesloten met de kopers, is het project verder in de lijn gebracht door de ambtelijke organisatie. Betrokkenen stellen dat dit gebeurde om de expertise van de afdeling Vastgoed in te kunnen zetten voor de verkoop van het klooster. Na het sluiten van de overeenkomsten is het project afgerond.

De mate waarin het projectmanagement is ingestoken, verandert gedurende de looptijd van het project. Met name het startmoment en de doorstartmomenten, waarin afspraken worden gemaakt over sturing en informatievoorziening en waarin uiteengezet wordt wat er wanneer dient te gebeuren, hoeveel dat gaat kosten, welke risico's hieraan verbonden zijn en hoe er met deze risico's om wordt gegaan, ontbreken. Aan de onderdelen van projectmanagement is, gedurende het project, beperkt tot enigszins voldaan. Daarom wordt aan deze norm gedeeltelijk voldaan.

Aspect	Norm
Project- en risicomanagement	De (financiële) risico's zijn voldoende in beeld gebracht en expliciet meegewogen bij de opeenvolgende besluitvormingsmomenten door het college en de raad.

Aan de norm is **niet** voldaan. Risicomanagement is beperkt toegepast. Betrokkenen stellen dat de risico's op momenten wel werden besproken in de projectgroepen, maar dat dit niet gebeurde volgens een standaardmethodiek met kansen en effecten. Ook blijkt uit de stukken niet dat op een gestructureerde manier risico's in kaart werden gebracht, werden geëvalueerd en - door er proactief mee om te gaan - werden beheerst.

Daarnaast is te zien dat er bij grote koerswijzigingen in het project vooraf weinig rekening is gehouden met de gematerialiseerde risico's. Zo is bij de aankoop van het klooster uitgegaan van een snelle doorverkoop, maar dit bleef destijds uit. De gemeente staat hierdoor als eigenaar aan de lat voor de risico's. In de aangeleverde stukken is niet te zien dat met dit risico rekening is gehouden of hoe de gemeente dit risico wil beheersen. Ook bij de ontwikkeling door KWP blijft de gemeente als eigenaar van het klooster drager van de risico's van de ontwikkeling. Er zijn geen stukken aangetroffen die dit risico en de mogelijke effecten ervan in beeld brengen.

Daarnaast lijken veel risico's door KWP afgewend te worden op de gemeente. Zo kon de rente na het uitstappen van KWP niet op hen worden verhaald. In de stukken is dit niet als risico benoemd.

De risico's zijn niet expliciet meegewogen bij besluitvormingsmomenten in het college en in de raad. Zo zijn in collegebesluiten¹¹⁹ ¹²⁰ en raadsbesluiten¹²¹ ¹²² rondom het klooster geen risicoparagrafen opgenomen. Er zijn projectrisico's opgenomen in de P&C-stukken, maar deze risico's betreffen algehele projectrisico's voor de gemeente en zijn niet gespecificeerd op specifieke projecten, dus ook niet voor het klooster. Ook blijkt niet dat de algemene projectrisico's in de P&C-stukken zijn opgebouwd met behulp van een onderliggende specifieke risicoanalyse voor het klooster.

Aspect	Norm
Project- en risicomanagement	De financiële risico's zijn gedurende het project heroverwogen en waar nodig bijgesteld. Gedurende het project is zo nodig op basis van deze (heroverwogen) risico's geacteerd door het project bij te sturen.

¹¹⁹ Collegebesluit 'instemmen aankoop', 17 april 2007.

¹²⁰ Collegebesluit 'herontwikkeling klooster', 18 maart 2014.

¹²¹ Raadsbesluit 'herontwikkeling klooster', 23 juni 2009.

¹²² Raadsbesluit 'kredietverlening klooster' 19 april 2016.



Aan de norm is **niet** voldaan. Zoals in de eerdere normtoetsing, is er zeer beperkt sprake van risicomanagement. Risico's zijn niet op een gestructureerde manier in kaart gebracht, geëvalueerd en beheerst. Er is ook geen overzicht van risico's waarop kon worden gestuurd waarna deze mogelijk konden worden bijgesteld. Voor de raad zijn daarnaast de risico's, zoals opgenomen in de P&C-stukken, op een te laag detailniveau om hiermee te kunnen sturen.



3.4. Positie van de raad

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de rol van de raad. Daarbij wordt in paragraaf 3.4.1 stilgestaan bij de positie van de raad in het dossier, wordt in paragraaf 3.4.2 gekeken naar de betrokkenheid van de raad bij de ontwikkelingen rondom het klooster en de besluitvormingsmomenten en in paragraaf 3.4.3 wordt gekeken naar de informatievoorziening aan de raad. In paragraaf 3.4.4 vindt de toetsing vanuit het normenkader plaats.

3.4.1. *Positie van de raad*

De raad heeft vanuit het budgetrecht de ruimte om strakke of juist ruime kaders te stellen ten aanzien van het niveau en de frequentie van informatievoorziening. De raad kan besluiten dat hij alleen bij de P&C-cyclus geïnformeerd wil worden of wanneer besluiten worden genomen of ontwikkelingen kunnen plaatsvinden die het budgetrecht raken. Binnen de gemeente bestaat ook de voorhangprocedure, waarbij grote ontwikkelingen eerst worden medegedeeld aan de fractievoorzitters. Wanneer hier zaken uit komen die de raad in zijn geheel wil bespreken, is het daarnaast mogelijk dat besluiten plaatsvinden onder geheimhouding.

3.4.2. *Betrokkenheid van de raad bij ontwikkelingen rondom het klooster*

De gemeenteraad van Dinkelland is op verschillende momenten gevraagd om besluitvorming rond het klooster. Hierna worden deze momenten per periode toegelicht.

Betrokkenheid rondom de aankoop van het klooster

Uit de stukken blijkt dat de aankoop van het klooster is afgestemd met het presidium. Zo is in het collegebesluit opgenomen dat het voornemen om het klooster aan te kopen is overlegd met de fractievoorzitters, en dat de fractievoorzitters kunnen instemmen met de aankoop. Van dit overleg zijn geen notulen aangetroffen. Hierdoor is niet duidelijk wat er precies in dit overleg is gedeeld en wat er mogelijk nog vanuit de fractievoorzitters is meegegeven. Vanuit de raadsessie komt naar voren dat raadsleden wel het gevoel hebben dat zij relatief laat zijn geïnformeerd over de koerswijziging rondom de doorverkoop aan Scarabee. Scarabee heeft afgezien van aankoop in het voorjaar van 2007. De gemeente heeft het klooster alsnog aangekocht. Er zijn geen stukken aangetroffen waaruit duidelijk wordt dat de raad hier proactief over is geïnformeerd. Ook zijn geen stukken aangetroffen waarin de raad wordt meegenomen in de koerswijziging en de (financiële) gevolgen hiervan.

Uit de gesprekken met betrokkenen uit deze periode komt vooral naar voren dat de fractievoorzitters zich konden vinden in de aankoop, vanuit het perspectief dat de beeldbepalende elementen van het gebouw (de toren en de kapel) behouden moesten blijven en het eens waren met de functies die het klooster kon gaan vervullen. Dat deze zaken draagvlak hadden binnen de raad blijkt ook uit de vaststelling van het masterplan door de raad op 3 juli 2007, waarin ook de bovengenoemde functies naar voren komen. Uit de stukken, de interviews en de sessie met raadsleden blijkt niet dat de raad nog verdere kaders heeft meegegeven over hoe de raad bijvoorbeeld geïnformeerd wilde worden over de ontwikkelingen na de aankoop, of andere specifieke kaders die bijvoorbeeld samenhangen met het budgetrecht.

Betrokkenheid en besluitvorming rondom de ontwikkeling van het klooster door KWP

Naar aanleiding van de economische crisis geeft KWP in 2008 bij de gemeente aan dat het ontwikkelen binnen de afgesproken voorwaarden niet haalbaar is (zie hoofdstuk 2). Hierna starten onderhandelingen tussen de gemeente en KWP om de ontwikkeling van het klooster, onder andere voorwaarden, toch door te kunnen laten gaan. Op basis daarvan wordt een nieuw plan opgesteld. In de raadsvergadering van 23 juni 2009 wordt de raad gevraagd akkoord te gaan met dit plan en krijgt de raad de volgende zaken voorgesteld:

- Het projectgebied van het klooster vergroten met de Radboudzalen en de boekwinst van de Radboudzalen toevoegen aan het majeure project klooster en kloostertuin met parkeren.



- Instemmen met de gepresenteerde planontwikkeling binnen de reeds vastgestelde financiële kaders.
- De herontwikkeling van het klooster, kloostertuin en de Radboudzalen gunnen aan KWP en de kosten voor de herontwikkeling dekken uit de reserve majeure projecten en de subsidie nationaal landschap.

De raad gaat in deze raadsvergadering akkoord met het voorstel.¹²³ De raad geeft daarbij geen aanvullende kaders mee rondom de aanwending van het extra verstrekt budget of hoe over de aanwending daarvan gerapporteerd dient te worden.

Besluitvorming rondom de kredietverlening voor de verdere ontwikkeling van het klooster in 2016

Verder heeft op 19 april 2016 een raadsbesluit voorgelegd over kredietverlening voor de verdere ontwikkeling van het klooster.¹²⁴ De raad besluit op basis van dit voorstel om een investeringskrediet van € 2.135.000 beschikbaar te stellen voor de noodzakelijke aanpassingen om de appartementen en overige ruimten in het klooster te kunnen verkopen. De kosten zullen volgens het college worden doorberekend aan de kopers.

Ook wordt besloten de grondwaarde (€ 460.000) van de ruimten die in eigendom blijven van de gemeente af te boeken ten laste van de reserve vastgoed. Daarnaast wordt een investeringskrediet van € 153.000 beschikbaar gesteld voor aanpassingen aan de ruimten van de gemeente, af te schrijven in twintig jaar, met het doel deze in exploitatie te kunnen nemen.¹²⁵

Besluitvorming rondom diverse beleidskaders en beleidsmatige uitgangspunten rondom het klooster

Daarnaast stelt de raad, zoals benoemd in paragraaf 3.1.1, door de jaren heen diverse kaders vast die betrekking hebben op het klooster, zoals de bestemmingsplannen met betrekking tot het klooster, de Notitie Vastgoed, de Structuurvisie Dinkelland en de Beleidsnota Inbreidingslocaties.

Algeheel gevoel van betrokkenheid

Uit de sessie met raadsleden blijkt dat raadsleden over het algemeen vinden dat zij goed zijn betrokken rondom de belangrijkste koerswijzigingen en gebeurtenissen rondom het klooster. Daarbij wordt aangehaald dat zij, naast de P&C-stukken, raadsberichten en raadsvergaderingen, soms ook door de fractievoorzitters zijn bijgepraat over het klooster.

3.4.3. Informatievoorziening

Raadsberichten en bijeenkomsten

Aansluitend op de raadsbesluiten is de raad op een aantal andere momenten geïnformeerd via raadsberichten of presentaties. Daarnaast zijn de fractievoorzitters soms afzonderlijk geïnformeerd. Dit gebeurde in het kader van de voorhangprocedure, waarbij de fractievoorzitters worden geïnformeerd over grote koerswijzigingen. Uit de raadsessie komt naar voren dat deze procedure gedurende het project een aantal keren heeft plaatsgevonden. Uit de stukken is af te leiden dat de raad meerdere keren is geïnformeerd over de situatie met KWP, bijvoorbeeld:

- Toen KWP op 10 november 2008 de onderhandelingen over het klooster heeft afgebroken, zijn de fractievoorzitters hierover op 17 november 2008 geïnformeerd.
- Op 25 november 2008 is er een besloten bijeenkomst waarin de raad op de hoogte is gebracht van de ontwikkelingen en de voorgenomen oplossingsrichting.
- Een raadsbericht over voortzetting van de overeenkomst met KWP op 8 oktober 2012.

¹²³ Raadsbesluit 'herontwikkeling klooster', 23 juni 2009.

¹²⁴ Raadsbesluit 'kredietverlening klooster Ootmarsum', 19 april 2016.

¹²⁵ Raadsbesluit kredietverlening klooster Ootmarsum, 19 april 2016.



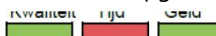
- Een raadsbericht op 25 oktober 2013 over het niet langer voortzetten van de overeenkomst met KWP en de alternatieve ontwikkelrichting.

Verder is er op 9 december 2014 een bericht gestuurd over de status van de ontwikkeling van het klooster.

P&C-cyclus

Daarnaast heeft de gemeenteraad informatie over het klooster ontvangen via de P&C-cyclus. De informatie vanuit de P&C-cyclus is vooral gericht op de financiën van het project en de stand van zaken van de planning. Ter illustratie is hierna een afbeelding getoond waarin te zien is hoe het klooster is opgenomen in de jaarstukken van 2018.¹²⁶

Invulling geven aan Kloostercomplex Ootmarsum



Door het besluit van de raad op 19 april 2016 met het daarbij beschikbaar gestelde verbouwingskrediet voor het klooster, is de weg vrijgemaakt om het klooster gereed te maken voor de verkoop.

De onderhandelingen over de verkoop van het klooster zijn in 2017 gestart. Het verkoopproces zal naar alle waarschijnlijkheid in 2018 worden afgerond.

Stand van zaken

Er zijn in 2018 onderhandelingen gevoerd met de huidige eigenaren van het klooster over de verkoop van het gemeentelijke deel. Door de portefeuillehouder is de raad periodiek op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen. Hoewel het een weerbarstig proces is, is in de laatste maanden van 2018 voortgang geboekt. Dit stemt ons positief over de uitkomst die wij in de eerste helft van 2019 verwachten.

Toelichting op planning

Het streven was om het klooster te verkopen voor 1 januari 2018. Gezien het feit dat wij afhankelijk zijn van derden en het proces slechts voor een gedeelte door ons te beïnvloeden is, hebben we de planning niet gehaald.

Toelichting financieel

Conform gestelde financiële kaders.

Beantwoording van raadsragen

Op een aantal momenten in het procesverloop zijn er vragen gesteld vanuit de raadsfracties aan de vakwethouder. In deze paragraaf wordt beschreven op welke momenten er vragen zijn gesteld, waar deze vragen over gingen en wanneer de vragen zijn beantwoord.

Op 30 januari 2013 zijn vragen vanuit de raad beantwoord die met name gaan over de geïnteresseerde partijen voor de ontwikkeling van het klooster.¹²⁷ Deze vragen zijn op 25 september 2012 gesteld door de fractie Bos Maathuis.

In 2016 zijn er op 11 augustus en 27 september vragen vanuit de fractie D66 aan het college gesteld. Deze vragen gaan voornamelijk over de kosten, de baten en de toekomst van het klooster. Het college beantwoordt deze vragen op 27 september 2016¹²⁸ en op 11 november 2016 vindt er aanvullende beantwoording van deze vragen plaats. Uit analyse blijkt dat de fractie een aantal van de gegeven antwoorden door het college nog niet bevredigend vindt, bijvoorbeeld de verwijzing naar de P&C-stukken, in antwoord op de vraag of er een gedetailleerd kostenoverzicht gestuurd kon worden van alle kosten die sinds de aankoop zijn gemaakt. De fractie geeft daarop aan: *"Wij verwachten van u een compleet gedetailleerd overzicht met alle kosten, inclusief de € 662.500,00. Ook verwijzingen naar andere P&C-cyclussen vinden wij geen bevredigend antwoord. Juist uw ambtenaren kunnen e.e.a. heel goed gedetailleerd aanleveren."*¹²⁹

¹²⁶ Jaarstukken 2018.

¹²⁷ Raadsbericht beantwoording schriftelijke vragen fractie Bos Maathuis inzake klooster Ootmarsum, 30 januari 2013.

¹²⁸ Raadsbericht beantwoording schriftelijke vragen klooster Ootmarsum, 27 september 2016.

¹²⁹ Raadsbericht beantwoording vragen fractie D66 Klooster Ootmarsum, 11 november 2016.



Ook in 2017 stelt de D66-fractie wederom schriftelijke vragen over de kosten van het klooster waarmee om een verdere toelichting wordt gevraagd. Deze vragen worden op 16 februari 2017 door het college beantwoord. Daarbij is er een kostenoverzicht gestuurd van de kosten en de opbrengsten van het klooster sinds de aankoop.¹³⁰

Daarnaast zijn er in de rondvraag in de raadsvergadering op 11 juni 2019 door de PvdA-fractie vragen gesteld. Daarin wordt o.a. om een kostenoverzicht gevraagd. Deze vragen worden op 21 juni 2019 beantwoord.

Sinds 2020 zijn er ook vanuit de fractie Burgerbelangen meerdere malen vragen gesteld over onder andere de kosten en de opbrengsten van het klooster. Op basis van deze vragen zijn kostenoverzichten naar de raad gestuurd.

3.4.4. Analyse en toetsing aan het normenkader

In deze paragraaf worden de normen rondom de positie van de raad getoetst met behulp van het normenkader. Daarbij zijn er drie opties:

- Rood: aan de vastgestelde norm is niet voldaan.
- Oranje: aan de vastgestelde norm is gedeeltelijk voldaan.
- Groen: aan de vastgestelde norm is geheel voldaan.

Bij elk van de getoetste normen wordt toegelicht hoe tot deze toetsing is gekomen.

Aspect	Norm
Positie van de raad	De raad is voldoende en tijdig betrokken bij belangrijke besluiten en/of koerswijzigingen.

Aan de norm is **voldaan**. Uit paragraaf 3.4.2 blijkt dat de gemeenteraad door middel van raadsberichten, bijeenkomsten, overleg met de fractievoorzitters, P&C-stukken en op momenten ook door middel van gevraagde besluitvorming betrokken is bij belangrijke besluiten of koerswijzigingen in het project. Uit de raadsessie blijkt dat raadsleden het gevoel hebben rondom de koerswijziging van de doorverkoop aan Scarabee laat betrokken te zijn. Zo krijgt de raad pas laat te horen dat Scarabee afziet van aankoop, waarbij de koop van het klooster door de gemeente wel door zou gaan. Zo is de raad betrokken bij de grootste koerswijzigingen met betrekking tot het klooster. Uit de raadsessie komt naar voren dat raadsleden bij latere koerswijzigingen het gevoel hebben wel voldoende en tijdig te zijn betrokken. Daarbij betreft het de aankoop van het klooster, de functies die het klooster zal gaan bekleden, het ontwikkeltraject met KWP, de keuze om als gemeente zelf het klooster te ontwikkelen en de inzet op de verkoop van het klooster. Ook is in de sessie met raadsleden aangegeven dat de raadsleden ervaren dat zij goed en tijdig meegenomen zijn bij belangrijke besluiten en koerswijzigingen rondom het klooster.

Aspect	Norm
Positie van de raad	De informatievoorziening aan de raad voorafgaand aan en gedurende het project is tijdig en volledig.

Aan de norm is **gedeeltelijk** voldaan. De raad heeft de ruimte om strakke of juist ruime kaders te stellen ten aanzien van het niveau en de frequentie van informatievoorziening. De raad kan dan ook besluiten dat hij alleen middels P&C-stukken geïnformeerd wil worden of wanneer besluiten worden genomen die het budgetrecht raken. Echter, dit dient een weloverwogen en expliciet kader te zijn waar in de gehele raad over wordt besloten. Dit kader of dergelijke afspraken zijn aan de voorkant van het project niet gemaakt. Daardoor heeft de informatievoorziening beperkt

¹³⁰ Raadsbericht beantwoording vragen fractie D66 inzake klooster Ootmarsum, 16 februari 2017.



structuur gehad. In de onderzoeksperiode zijn wisselingen te zien in de hoeveelheid informatie die is gedeeld en de wijze waarop deze is gedeeld. Ten tijde van de aankoop lijken er bijvoorbeeld weinig raadsberichten te zijn gestuurd en is er ook soms via de fractievoorzitters gecommuniceerd. In andere periodes, zoals ten tijde van de ontwikkeling door KWP, is veelvuldig informatie met de raad gedeeld in de vorm van raadsberichten. In de latere periode, waarin wordt ingezet op de verkoop van het klooster, is informatie voornamelijk gedeeld via de P&C-stukken.

Uit de stukken blijkt dat de raad in de periode tot 2016 niet heeft aangegeven dat hij vaker, uitgebreider of anders geïnformeerd wilde worden. Ook hebben koerswijzigingen er niet toe geleid dat de raad andere kaders heeft gesteld rondom de informatievoorziening die het budgetrecht raakte. In de periode na 2016 worden er vanuit een aantal fracties vanuit de raad meer vragen gesteld over de kosten en de opbrengsten. Vanuit meerdere fracties wordt om overzichten gevraagd van de kosten sinds de aankoop van het klooster. Daarbij wordt aangegeven dat de informatie in de P&C-stukken niet toereikend is. Het college levert deze informatie vervolgens aan. De raad is overwegend tevreden over de informatievoorziening. Dit laat onverlet dat een deel van de raad ook (erg) ontevreden is.

Doordat er vooraf geen duidelijk afspraken zijn over de informatievoorziening over dit project, de mate waarin de raad expliciet – dus niet alleen mondeling – wordt geïnformeerd wisselt gedurende de voorbereiding op en uitvoering van het project, (delen van) de raad soms zelf actief naar informatie moet vragen, is gedeeltelijk aan deze norm voldaan.

Aspect	Norm
Positie van de raad	De informatie die de raad ontvangt, stelt de raad in staat zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen.

Aan de norm is **gedeeltelijk** voldaan. De raad is bij het klooster betrokken daar waar het budgetrecht is geraakt. De raad heeft beperkt de ruimte genomen om invulling te geven aan zijn rol. Met betrekking tot kaderstelling is te zien dat de raad de lijn van het college steeds volgt en akkoord gaat met voorliggende besluiten en aanwending van budgetten. Hier worden door de raad geen specifieke voorwaarden aan gesteld.

Zoals in de vorige norm is vermeld, heeft de raad de ruimte om strakke of juist ruime kaders te stellen ten aanzien van het niveau en de frequentie van informatievoorziening, om op basis hiervan zijn controlerende rol in te kunnen vullen. De raad geeft bij de aankoop van het klooster en bij de latere financiële besluitvorming over het project geen specifieke kaders voor de informatievoorziening mee. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld financiële rapportages over het project of een periodieke update over de financiële risico's van het project om zijn controlerende rol in te kunnen vullen. De rol van de raad is hierdoor in dit dossier beperkt ingevuld.

De informatie in de P&C-stukken is, zoals geïllustreerd in paragraaf 3.4.3, op hoofdlijnen en biedt in beperkte mate inzicht in de verwachte kosten en financiële risico's. Uit de stukken blijkt dat de raad tot aan 2016 geen opmerkingen maakt over de aangeleverde informatie. Dat impliceert dat de raad de informatievoorziening voldoende acht. Na 2016 is echter te zien dat verschillende fracties vragen stellen over de kostenbouw, de opbrengsten en overzichten daarvan. Deze vragen worden door het college beantwoord. In de sessie met de raad geeft een aantal raadsleden aan dat zij de informatievoorziening in deze periode voldoende vinden om de controlerende rol in te vullen. Dit geldt echter niet voor alle fracties.



4. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden aan de hand van de uitkomsten van hoofdstuk 3 de conclusies van het onderzoek beschreven in paragraaf 4.1. Vervolgens worden in paragraaf 4.2 aanbevelingen gedaan.

4.1. Conclusies

In dit hoofdstuk worden aan de hand van de beantwoording van de hoofdvraag de conclusies geformuleerd. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt.

“In hoeverre zijn de aankoop van het klooster van de zusters van Amersfoort in Ootmarsum door de gemeente Dinkelland, de daaropvolgende besluitvorming en het beheer door de gemeente doeltreffend en doelmatig geweest? En hoe was de betrokkenheid van de gemeenteraad hierbij?”

Deze hoofdvraag beantwoorden wij aan de hand van de volgende opbouw:

1. Doeltreffendheid, waarbij gekeken wordt naar de inhoudelijke doelstelling van het project en doelrealisatie.
2. Doelmatigheid: waarbij is gekeken naar de financiën en het project- en risicomanagement.
3. Betrokkenheid van de raad.

Doeltreffendheid

Inhoudelijke doelstelling

Met de aankoop in 2007 is het het plan om commerciële, sociaal-culturele en woonfuncties in het klooster te realiseren. Deze doelen komen terug in onder meer de koopovereenkomst, leveringsakte en het Masterplan Ootmarsum Ontwikkelt, opgesteld in de periode voor de aankoop en kort na de aankoop vastgesteld door de raad. Daarnaast wil de gemeente het beeldbepalende gezicht van de toren en de kapel behouden.

Doelrealisatie

Voor wat betreffend de doeltreffendheid kan worden gesteld dat de aankoop na een periode van vijftien jaar op koers ligt om te worden behaald. Door verschillende omstandigheden, zoals een terugtrekkende projectontwikkelaar ten tijde van een economische crisis, een ontwikkeltraject met daarin een zoektocht naar geschikte participanten en een jarenlang verkooptraject, wordt het doel wel een stuk later bereikt dan van tevoren beoogd. Het klooster heeft commerciële functies zoals de KloosterKeuken en een whiskystokerij. Door de verkoop van het bestaande gebouw van het klooster aan Kosse, worden te zijner tijd ook appartementen gerealiseerd. Ook is in de koopovereenkomst opgenomen dat de kapel en de toren een maatschappelijke invulling krijgen. Daarmee ligt de doelstelling om ook een maatschappelijke functie met het klooster te realiseren op koers om te worden behaald. In de jaarstukken van 2021 is opgenomen dat de kapel, de toren en het deel van de tuin waarin tien appartementen worden gerealiseerd, nog niet zijn overgedragen. Uit de interviews komt naar voren dat de kapel door de gemeente klaar wordt gemaakt om over te dragen. Wanneer bovengenoemde delen zijn overgedragen, is de doelstelling in zijn geheel gerealiseerd.



Doelmatigheid

Financiën

De aankoop en de ontwikkeling van het klooster zijn niet gelopen zoals aan het begin van het traject voorzien. Het klooster is in 2007 gekocht voor een totaalbedrag van € 3.219.000. Het idee hierbij was om het klooster zonder winstoogmerk direct door te verkopen aan een projectontwikkelaar. De gemeente zou dan ook geen extra kosten maken rondom de aankoop van het gebouw.

Dit is allebei niet gelukt. De totale baten en lasten die samenhangen met de ontwikkeling van het klooster laten op basis van de financiële informatie van de gemeente het volgende beeld zien:

Lasten	€ 7.152.000
Baten (verkochte delen + plaatsen schotels)	-€ 885.000
Subsidies	-€ 881.000
Saldo (lasten – baten – subsidies)	€ 5.386.000
<i>Afwaarderingen</i>	€ 3.663.792

- De totale lasten betreffen d.d. januari 2022 € 7.152.000.
 - o Hierbij moet ten aanzien van de lasten worden opgemerkt dat, net als in het accountantsverslag 2021, in het kader van dit onderzoek geen verdere duiding kan worden gegeven van de onderbouwing van de (hoogte van de) ontwikkelingsbijdrage (€ 200.000). Het college heeft expliciet ingestemd met de overeenkomst ten aanzien van de ontwikkelingsbijdrage, en de gemeenteraad is over de ontwikkelingsbijdrage geïnformeerd in de jaarstukken van 2020.
- De totale baten betreffen d.d. januari 2022 € 1.766.000.
 - o € 828.000 opbrengsten uit verkoop
 - o € 881.000 provinciale subsidies ter dekking
 - o € 57.000 inkomsten plaatsen schotels
- Dit leidt tot een nadelig resultaat voor de gemeente d.d. januari 2022 van in totaal € 5.386.000.
- De totale afwaarderingen d.d. januari 2022 bedragen € 3.663.792.

De hoge kosten die de gemeente heeft moeten maken om het gebouw te ontwikkelen en uiteindelijk te kunnen verkopen, terwijl deze kosten niet werden voorzien ten tijde van de aankoop, maken dat de aan- en verkoop niet binnen begroting zijn gerealiseerd.

Voor een deel is dit financiële resultaat te wijten aan externe omstandigheden. Op bijvoorbeeld de komst van de economische crisis eind 2008 was niet te anticiperen. Het verloop en het financiële resultaat zijn echter niet volledig toe te rekenen aan externe omstandigheden. Dit is mede te wijten aan de keuzes die zijn gemaakt door de gemeente en het raakt voor een deel ook aan hoe het project is uitgevoerd. Daarbij kan gedacht worden aan de keuze om het klooster toch te kopen zonder dat het direct, volgens het oorspronkelijke plan, doorverkocht kan worden. Daarmee neemt de gemeente een risico. En aan keuzes om bij bepaalde koerswisselingen geen expliciete afspraken aan de voorkant te maken. Denk aan het vaststellen van go-/no go-momenten om te besluiten of het project nog op de ingeslagen weg voortgezet kon worden. En aan de keuze van hoe het projectmanagement ingericht werd, waarbij het risicomanagement onderbelicht is geweest.

Project- en risicomanagement

Bij de start van een project dient volgens projectstandaarden van projectmatig werken bijvoorbeeld een grondige inventarisatie te worden gemaakt van de beoogde projectdoelen, projectkosten, fasering en planning, de projectrisico's en hoe deze kunnen worden beheerst. Daarnaast moeten er duidelijke afspraken worden gemaakt en worden



vastgelegd over de sturing van het project, beoogde besluitvormingsmomenten, opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap, wie wanneer over de voortgang van het project geïnformeerd moet worden en wanneer er geëscaleerd dient te worden. Voor dit project heeft een dergelijke start niet plaatsgevonden.

Een aantal van bovenstaande elementen is tijdens de start van het project, en ook op momenten waarin het project onderhevig was aan grote koerswijzigingen, onvoldoende meegenomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de risico's en de verdeling hiervan. Hoewel de gemeente het klooster meteen wil verkopen, is het klooster sinds 2007 het eigendom van de gemeente en staat de gemeente aan de lat voor het risico van een tegenvallende ontwikkeling. Daarnaast zijn in 2008 hernieuwde afspraken gemaakt met KWP. KWP geeft daarbij aan dat de projectontwikkeling in Nederland hard getroffen wordt door de economische crisis en dat ontwikkeling binnen de huidige uitgangspunten niet mogelijk is. Daarna wordt besloten tot een vergroot plangebied, waarbij KWP ook de Radboudzalen en de kloostertuin (inclusief mortuarium) mag ontwikkelen. Er zijn geen stukken aangetroffen waarin verschillende scenario's zijn uitgewerkt en waarin de risico's van een vergroot plangebied worden afgewogen. Dit plan blijkt in de opeenvolgende maanden niet haalbaar.

Na 2013 ligt de ontwikkeling van het klooster bij de gemeente zelf. Dit is iets waar de gemeente geen ervaring mee heeft; daarnaast moet de ontwikkeling worden uitgevoerd tijdens een recessie. Dit had een moment van herijking van het project kunnen zijn, om bovenstaande elementen van projectmanagement expliciet te bespreken en om nieuwe afspraken te maken. Dit is in 2013 beperkt gedaan en van een projectmatige aanpak is in de eerste jaren na 2013 beperkt sprake. Hoewel er gedurende de periode slagen zijn gemaakt met betrekking tot het projectmanagement, is er aan bepaalde onderdelen hiervan, zoals het detecteren van en het sturen op risico's en het maken van een financiële doorvertaling van risico's, onvoldoende uitvoering gegeven.

In de periode 2015-2019 wordt sterker ingezet op projectmanagement. In deze periode worden er projectplannen opgesteld die elementen bevatten van projectmanagement. Er wordt bijvoorbeeld meer aandacht gegeven aan de projectorganisatie en het aanhaken van verschillende disciplines en vakgebieden. Bepaalde onderdelen van projectmanagement worden echter nog zeer beperkt tot niet ingevuld. Een voorbeeld daarvan is risicomanagement. Er zijn geen stukken aangetroffen waaruit blijkt dat er een risicobepaling heeft plaatsgevonden en risico's gekwantificeerd werden, bekeken is welke beheersmaatregelen hieraan gekoppeld dienden te worden of waarin de ontwikkeling van de risico's werd gemonitord.

Wanneer de verkoopovereenkomsten in 2019-2020 worden opgesteld, wordt het project vervolgens meer in de lijn gebracht.

Betrokkenheid van de gemeenteraad

De raad heeft vanuit budgetmatig oogpunt gestuurd, bijvoorbeeld door akkoord te gaan met de dekking van het project uit de reserve majeure projecten en om in 2016 een investeringskrediet beschikbaar te stellen voor de verdere ontwikkeling van het klooster. Daarnaast is de raad door het college betrokken bij de grote koerswijzigingen in het procesverloop.

Te zien is dat de raad gedurende het procesverloop op verschillende manieren is betrokken en geïnformeerd. Waar aan begin van het project informatie veelal via de fractievoorzitters gedeeld wordt, wordt er ten tijde van KWP meer gedeeld via raadsberichten en op een later moment meer via de P&C-stukken. Dit komt mede voort uit het feit dat er voorafgaand aan het project geen duidelijke afspraken zijn gemaakt over hoe de raad bij dit project betrokken wordt, wanneer de raad wel (en niet) geïnformeerd dient te worden en op welke wijze.

Ook grote koerswijzigingen in het project zijn geen aanleiding om dergelijke afspraken alsnog te maken. Tot 2016 zijn er geen signalen vanuit de raad waar te nemen waaruit blijkt dat de raad meer of anders betrokken of geïnformeerd wil



worden. Na 2016 stellen verschillende partijen echter vragen met betrekking tot de kosten en de opbrengsten en is waar te nemen dat de raad het gevoel heeft onvoldoende zicht te hebben op de gemaakte kosten en opbrengsten van het project.

4.2. Aanbevelingen

Aanbeveling 1 | Maak een afsprakenkader rondom grote projecten om de grip hierop te vergroten

De raad kan op basis van het budgetrecht besluitvormingsmomenten over projecten aangrijpen om kaders te stellen voor dat project. Met name voor grote projecten is het aan te raden dat de raad een afsprakenkader vaststelt. Het is aan het college om hierop te anticiperen en met een voorstel voor zo'n afsprakenkader te komen op basis waarvan het gesprek met de raad en vervolgens besluitvorming plaatsvinden. Na het vaststellen van het afsprakenkader is het aan het college om de afspraken uit te (laten) voeren, op de nakoming van de afspraken toe te zien en de raad hierover op de afgesproken momenten te informeren.

Daarbij moet allereerst bepaald worden wanneer sprake is van een groot project. De raad zou een project de status van groot kunnen toekennen als hij op basis van het projectrisicoprofiel vindt dat de reguliere P&C-cyclus de raad onvoldoende sturingsinformatie biedt.

De volgende criteria kunnen gekozen worden om een project als *groot* te kenmerken:

- Het project heeft bestuurlijke prioriteit.
- Het project is politiek gevoelig.
- Het project heeft een groot afbreukrisico in financieel, beleidsmatig en/of bestuurlijk opzicht.
- Het project kent een grote betrokkenheid van externe partijen.
- Het project is complex in inhoudelijk, organisatorisch en/of bestuurlijk opzicht.
- Het project kan op (grote) maatschappelijke weerstand stuiten.

De raad heeft zelf een verantwoordelijkheid bij het bepalen of een project groot is en of het een afsprakenkader vergt. Dit laat onverlet dat van het college mag worden verwacht dat hij zelf signaleert dat er een groot project aan zit te komen en daarover proactief met de raad in gesprek gaat.

Het afsprakenkader moet in ieder geval afspraken bevatten over de periodieke informatievoorziening door het college aan de raad over bijvoorbeeld de voortgang van het project in relatie tot doelrealisatie, financiën en planning alsmede inzage in de belangrijkste risico's en mogelijke beheersmaatregelen. Ook moet duidelijk zijn afgesproken wanneer welke besluiten moeten worden genomen en hoe de raad daarbij wordt betrokken. Denk aan go-/no go-momenten, grote koerswijzigingen en belangrijke faseovergangen. In bijlage 2 van dit rapport wordt nader toegelicht hoe dit verder vorm gegeven zou kunnen worden.

Aanbeveling 2 | Vraag als raad aan het college om de afspraken organisatiebreed te implementeren. Pas als college de afspraken toe bij de geselecteerde grote en/of unieke projecten. Reflecteer periodiek als raad met het college op de toepassing van deze afspraken

Voorkomen moet worden dat de aanpak leidt tot een checklist die puur afgevinkt wordt. Het afsprakenkader en de toepassing daarvan moeten juist helpen bij het voeren van het politiek-bestuurlijke gesprek tussen raad en college. Door te zien dat het in het project "onder de motorkap" op orde is, blijft de raad in control zonder dat raadsleden op de stoel van ambtenaren gaan zitten. De raad kan zich dan richten op de te maken strategische keuzes, het controleren van de uitvoering daarvan en het zo nodig komen tot bijsturing.



Aanbeveling 3 | Equipeer de organisatie om beter projectmatig te werken en het risicomanagement verder te ontwikkelen

Een dergelijk afsprakenkader helpt om meer overzicht en grip te krijgen op projecten. Om projecten goed uit te kunnen voeren is echter ook specifieke kennis en ervaring nodig. Risicomanagement vormt daarbij een belangrijk onderdeel van projectmanagement. Door risico's tijdig te kunnen signaleren en beheersmaatregelen te treffen, kan immers mogelijk voorkomen worden dat men in het project geconfronteerd wordt met onverwachte financiële tegenvallers of uitloop in de planning. Het gaat hierbij dus niet alleen over financiële risico's, maar ook risico's wat betreft tijd, kwaliteit, maatschappelijk draagvlak en communicatie. Investeer daarom in de competenties van de projectleiders van de ruimtelijke ontwikkelingsprojecten. Niet alleen wat betreft projectmanagement maar ook specifiek wat betreft de aanpak van en ontwikkelingen binnen ruimtelijke ontwikkelingsprojecten (procedures, grondexploitaties, contractvormen met projectontwikkelaars etc.). Denk aan bijvoorbeeld regelmatige uitwisseling van kennis en ervaringen tussen projectleiders onderling en wellicht trainingen en opleidingen voor projectmanagers en projectmedewerkers die hier nog minder bekend mee zijn. Dit is ook een onderwerp waarop gemeenten goed kunnen samenwerken.

Aanbeveling 4 | Verbeter de dossiervorming bij projecten

Zorg dat belangrijke documenten rondom een project opgenomen worden in een projectdossier, bijvoorbeeld het projectplan en bijgewerkte versies daarvan, afgesloten contracten, onderzoeken en adviezen, verslagen van projectbesprekingen, risicoanalyses, financiële analyses en projectrapportages. Dit kan helpen bij de overdracht van het project tussen projectmedewerkers en om op latere momenten inzichtelijk te krijgen wat er wanneer in het project is uitgevoerd en wat de resultaten daarvan waren.



Bijlage 1. Overzicht geïnterviewde personen

Op verzoek van de ambtelijke organisatie worden voor de geïnterviewde ambtenaren alleen de functiebenamingen in dit overzicht weergegeven.

Wethouders

Huidige wethouders

Benno Brand	Vakwethouder
Richard de Way	Wethouder financiën

Voormalig wethouders

Alfons Steggink	Voormalig wethouder financiën
Ben Blokhuis	Voormalig wethouder financiën
Eric Kleissen	Voormalig wethouder financiën
Evert Jan Krouwel	Voormalig vakwethouder
Loes Stokkelaar	Voormalig vakwethouder

Ambtelijke organisatie

Financieel adviseur
Projectleider
Juridisch adviseur
Concerncontroller
Beleidsmedewerker vastgoed en grondzaken
Griffier
Voormalig gemeentesecretaris
Voormalig gemeentesecretaris
Voormalig projectleider

Toelichting op overzicht kosten BurgerBelangen

Fons Maathuis	BurgerBelangen
---------------	----------------

Raadssessie

Wilma Riesmeijer	Progressief Dinkelland
Sebastian Slots	Progressief Dinkelland
Erik Hemmer	CDA
Edo van Bree	CDA
Benny Tijkotte	Lokaal Dinkelland
Eddy Schepers	Lokaal Dinkelland
Christel Demmer	VVD
Joris Poffers	VVD



Bijlage 2. Zicht en grip op grote projecten

Wanneer een project als *groot* wordt bestempeld, dan dienen de volgende zaken vastgelegd te worden:

- i. Wat in de kaderstelling voor het specifieke grote project moet terugkomen. In de kaderstelling voor grote projecten komen veelal de aspecten geld, organisatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteit (inclusief inhoudelijke doelen, kaders en uitgangspunten) terug.
- ii. Hoofddlijnen van de aanpak van het risicomanagement. Hoe vindt op hoofddlijnen de risicobepaling plaats, welke beheersmaatregelen worden hieraan gekoppeld en hoe wordt de ontwikkeling van de risico's gemonitord?
- iii. De fasering van grote projecten die moet worden gevolgd (of waarvan bij de start van het project gemotiveerd wordt afgeweken, in samenspraak met de raad).

Bij projecten werk je zo efficiënt mogelijk toe naar het realiseren van producten of resultaten. Dit doe je aan de hand van vier fasen: een initiatief-, definitie-, realisatie- en afrondingsfase (inclusief nazorg). Zo'n fasering structureert de werkzaamheden en zorgt voor ingebouwde mijlpalen en beslismomenten. Ook vergemakkelijkt de fasering het monitoren van de voortgang.



Beknopt betekenen deze fasen het volgende:

- Initiatiefase: het verkrijgen van een gelijk beeld van het project(resultaat) bij alle betrokkenen. Je legt dit vast in de startnotitie.
- Definitiefase: het gedetailleerd uitwerken van het project, uitmondend in het projectplan.
- Realisatiefase: de uitvoering van het project en het realiseren van de projectresultaten.
- Afrondingsfase: afronding van het project, borging van het resultaat, evaluatie en decharge van het projectteam. Het projectresultaat wordt overgedragen aan de opdrachtgever.

- iv. Betrekken en informeren van de raad.

Elke fase heeft aan het eind een beslismoment waarop formeel wordt vastgesteld of er wordt overgegaan naar de volgende fase. Afgesproken moet worden wat de betrokkenheid van de raad is bij deze momenten (informeren en besluitvormend). Ook moeten er afspraken worden gemaakt over de informatievoorziening van de raad in de vorm van (beknopte) periodieke rapportages (naast de bestuursrapportage) en momenten waarop de raad tussentijds moet worden geïnformeerd, bijvoorbeeld wanneer de vastgestelde kaders voor het project overschreden dreigen te worden of bijstelling van de kaders nodig is.

De beslismomenten kunnen ook de vorm krijgen van piketpalen. De raad kan besluiten om aan het eind van een fase of bij een bepaald piketpaaltje (zoals het aanvragen van subsidies of na het besteden van een bepaald percentage van het budget), een beslismoment te plannen middels een raadssessie of raadsbijeenkomst. Ook kan op deze beslismomenten worden gereflecteerd op de gestelde doelen en kaders om inzichtelijk te maken in welke mate de doelen nog kunnen worden behaald of de mate waarin de kaders nog werkbaar zijn.



De rapportages hoeven geen “papieren tijgers” te zijn. Veel informatie kan ook met factsheets worden gedeeld waarbij de mogelijkheid bestaat voor de raad om andere informatie op te vragen of toegelicht te krijgen. Met zo’n factsheet kan worden aangesloten op de kaderstelling voor het specifieke project op de aspecten geld, organisatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteit. De onderstaande figuur geeft een voorbeeld.

1. Project X
Wethouder: Ambtelijk opdrachtgever: Projectleider:
Aangewezen als <i>groot/uniek project</i> door gemeenteraad 1 januari 2020
Actuele voortgangsrapportage Tweede voortgangsrapportage Project X d.d. 11 oktober 2021 (2021-4556)
Doelstellingen, kaders en uitgangspunten
Besluitvorming en betrokkenheid gemeenteraad
Financiën <i>Verstrekt krediet:</i> <i>Actuele raming:</i>
Planning <i>Vastgestelde planning:</i> <i>Actuele planning:</i>
Communicatie en participatie <i>Externe communicatie over het project:</i> <i>Participatie burgers, bedrijven en maatschappelijke organisatie:</i>
Risico's en beheersmaatregelen

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.