



Rekenkamer Weert

Rapport

Onderzoek naar de Poort van Limburg

"Vertrouwen is goed, risicobeheersing is beter!"

7 februari 2013

Rapport Onderzoek naar de Poort van Limburg

7 februari 2013

Samenvatting

De gemeente Weert is in december 2009 gestart met de bouw van de Poort van Limburg, bestaande uit een kantorencomplex, commerciële ruimte, zalencentrum en garage. In juli 2011 heeft de gemeenteraad van Weert extra krediet beschikbaar gesteld voor de afbouw van de Poort van Limburg. Tegelijkertijd heeft de gemeenteraad de Rekenkamer verzocht een onderzoek te doen naar het project Poort van Limburg. Het doel van het rekenkameronderzoek is als volgt:

Inzicht verwerven in de oorzaken, gevolgen en leermomenten van de problemen, ontstaan rondom de Poort van Limburg, zowel het kantorencomplex, de commerciële ruimten, de garage als het zalencentrum.

Het project Poort van Limburg kent een lange historie. In 1999 ontstaat het initiatief op het gebied rond de Poort van Limburg te herstructureren. Aanvankelijk beoogt de gemeente huurder te worden van een gedeelte van het kantorencomplex en de parkeergarage te kopen. Hoogveld BV ontwikkelt de Poort van Limburg en zoekt een belegger en exploitant. In 2008 blijkt dat Hoogveld BV noch een exploitant noch een belegger voor de Poort van Limburg heeft gevonden. Het college van B en W gaat op zoek naar een mogelijkheid om de Poort van Limburg toch te realiseren. Doordat de provincie Limburg € 2,7 miljoen subsidie beschikbaar stelt, ziet de gemeente mogelijkheid om zelf de Poort van Limburg te kopen. De gemeenteraad stemt op 23 september 2009 in met het voorstel van het college van B en W om de Poort van Limburg te kopen. In de jaren 2010 en 2011 wordt tussen de gemeente en Hoogveld BV onderhandeld over de precieze inhoud van datgene wat de gemeente heeft gekocht. Eind 2010 haakt een potentiële huurder, het UWV, af. De gemeente probeert vervolgens nieuwe huurders te vinden voor het complex, vooralsnog zonder succes.

De volgende twee problemen doen zich voor bij het project Poort van Limburg voor de gemeente:

- budgetoverschrijding: de gemeenteraad stelt in juli 2009 een extra bedrag van € 834.000 beschikbaar. Recent nog is aan de raad een extra krediet gevraagd van € 2.1 miljoen voor het afbouwen (en inrichten) van het zalencomplex.
- onzekere exploitatie: vooralsnog is de exploitatie van de Poort van Limburg onzeker. De gemeente heeft straks de Poort in eigendom, maar de exploitatie is – bij het achterblijven van huurders/exploitanten - van meet af aan negatief.

De analyse van deze twee problemen op basis van het normenkader professioneel projectmatig leidt tot de volgende conclusies:

- de ambtelijke organisatie was onvoldoende toegerust op dit type complexe project, *Poort van Limburg*; zo waren er manco's in de aansturing van het project en in de interne informatievoorziening en was het risicomanagement onder de maat;
- het projectdoel van de *Poort van Limburg* wijzigt fors gedurende het verloop, de wijzigingen in de projectorganisatie sluiten hier onvoldoende op aan; men heeft verzuimd om de risico's die hiervan het gevolg waren in beeld te brengen, af te wegen en zo mogelijk beheersbaar te maken;
- de contractuele binding van risicodragende partijen blijft voortdurend onzeker; hiermee worden onvoldoende harde afspraken gemaakt, waardoor de gemeente geen grip heeft gekregen op een toekomstige gezonde exploitatie;
- de gemeente heeft onderschat wat commerciële partijen drijft; er was teveel een houding van "het komt wel goed";
- het college heeft de raad meerdere malen in het project te beperkt geïnformeerd;
- de raad heeft in het project *Poort van Limburg* te beperkt gebruikgemaakt van haar controlerende rol.

Al met al blijkt het project *Poort van Limburg* één brug te ver.

De Rekenkamer doet op basis van het onderzoek de volgende aanbevelingen:

- er dient een interventie plaats vinden zodat zowel bestuurlijk als ambtelijk alle alarmbellen afgaan als een project van vergelijkbare omvang of complexiteit met dergelijke risico's zich aandient
- verder maakt het project *Poort van Limburg* onmiskenbaar zichtbaar dat de huidige manier van projectmatig werken voor veel verbetering vatbaar is. De Rekenkamer ziet hierbij twee aandachtspunten
 - verbetering houding en gedrag (onder andere ten aanzien van risicomanagement)
 - verbetering ondersteunende systemen en opleiden gemeente (onder andere ten aanzien van beheersing van kwaliteit, geld en tijd).

"Vertrouwen is goed, risicobeheersing is beter"

Voorwoord

Voor u liggen de resultaten van het rekenkameronderzoek waarin de volgende vraag centraal staat.

Inzicht verwerven in de oorzaken, gevolgen en leermomenten van de problemen, ontstaan rondom de Poort van Limburg, zowel het kantoren-complex, de commerciële ruimten, de garage als het zalencentrum.

Het onderzoek is gegund aan Twynstra Gudde Adviseurs en Managers en is uitgevoerd door de heer J. Blokland MSc LLM en ir. R.L.M. Lambrichs de Bruin, in opdracht en onder begeleiding van de Rekenkamer Weert.

We hopen met dit onderzoek een bijdrage te leveren aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het uitvoeren van projecten door de gemeente.

Iedereen die heeft meegewerkt aan dit onderzoek willen we van harte bedanken.

Frits van Vugt,
voorzitter Rekenkamer Weert

Inhoud

1	Inleiding	6
1.1	Aanleiding en doelstelling	6
1.2	Doel en centrale vragen van het onderzoek	6
1.3	Opzet van het onderzoek	6
1.4	Leeswijzer	7
2	Project Poort van Limburg in de tijd	8
3	Project Poort van Limburg langs de lat gelegd	30
3.1	Normen met betrekking tot de doelstellingen van het project	30
3.2	Normen met betrekking tot de doelmatigheid van inzet van middelen	31
3.3	Normen met betrekking tot risico-management	33
3.4	Normen met betrekking tot projectmatig werken en ordentelijke projectadministratie	34
3.5	Normen met betrekking tot de kaderstellende en controlerende rol van de raad	36
3.6	Normen met betrekking tot bestuurscultuur/ bestuurstructuur	39
3.7	Normen met betrekking tot het "lerend vermogen"	40
4	Project Poort van Limburg blijkt één brug te ver	41
4.1	Ambtelijke organisatie onvoldoende toegerust op type project	42
4.2	Projectdoel wijzigt fors maar project-organisatie niet	43
4.3	Onzekere contractuele binding van risico-dragende partijen	43
4.4	Onderschatting van wat commerciële partijen drijft	44
4.5	College informeert raad te beperkt	45
4.6	De raad heeft te beperkt gebruikgemaakt van haar controlerende rol	46
5	Conclusies en aanbevelingen	47
5.1	Conclusies	47
5.2	Aanbevelingen	48
6	Bestuurlijke reactie college en nawoord Rekenkamer	50
	Bijlage 1 Bronvermelding	53
	Bijlage 2 Overzicht Poort van Limburg	56
	Bijlage 3 Verhoudingen Poort van Limburg	57
	Bijlage 4 Bestuurlijke reactie van het college +commentaar Rekenkamer	58

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstelling

In een brief van 6 juli 2011 heeft de gemeenteraad van Weert uw rekenkamer gevraagd een onderzoek te doen naar de Poort van Limburg. De raad nam op die dag het besluit om extra krediet te verstrekken voor de afbouw van het complex de Poort van Limburg, waarmee zowel het kantorencomplex, de commerciële ruimtes, het zalencentrum als de garage worden bedoeld.

De informatie die in de maanden vooraf aan het besluit naar buiten kwam, is voor de raad reden geweest de rekenkamer te verzoeken een diepgaand onderzoek te doen naar de gang van zaken in het project Poort van Limburg in alle facetten vanaf het raadsbesluit van september 2009.

1.2 Doel en centrale vragen van het onderzoek

Het doel van het onderzoek van de rekenkamer luidt als volgt.

Inzicht verwerven in de oorzaken, gevolgen en leermomenten van de problemen, ontstaan rondom de Poort van Limburg, zowel het kantorencomplex, de commerciële ruimten, de garage als het zalencentrum.

De centrale vragen die hieruit voortvloeien, formuleert u als volgt:

- welke problemen en voor welke partijen zijn er precies ontstaan ten aanzien van de *Poort van Limburg*?
- door welke oorzaken is het dossier *Poort van Limburg* een probleem dossier geworden?
- wat kan er geleerd worden uit dit dossier zodat dergelijke problemen niet weer voorkomen?

Het onderzoek richt zich op de periode van het ontstaan van het plan voor de *Poort van Limburg* tot april 2012.

1.3 Opzet van het onderzoek

Het rekenkameronderzoek naar de *Poort van Limburg* is eind 2012 gestart en uitgevoerd in de volgende stappen:

- *stap 1, Projectvoorbereiding*: op 19 oktober 2011 heeft de startbijeenkomst van de rekenkamer en de onderzoekers plaatsgevonden. In deze startbijeenkomst is het concept-onderzoekskader doorgenomen en vastgesteld.

- *stap 2, Verzamelen interne richtlijnen en opstellen normen- en referentiekader:* het normen- en referentiekader is opgenomen in het onderzoekskader en bij de startbijeenkomst vastgesteld. Het normenkader bestaat uit een set van gangbare normen voor professioneel projectmatig werken. Het referentiekader is gebaseerd op het organisatiekundig esh-model.
- *stap 3, dataverzameling:* feitelijke start van het onderzoek: tijdens stap 3 zijn documenten verzameld en geanalyseerd. De onderzoekers kregen pas laat de beschikking (eind nov. 2011) over de relevante documenten, die overigens nadien niet compleet bleken. Vervolgens zijn interviews gehouden met verschillende betrokkenen. In bijlage 1 is de bronvermelding hiervan opgenomen.
Toen de aanvankelijke onderzoeksfase was afgerond, is op verzoek van de commissie R.O. nog aandacht besteed aan de achtergrond van enkele elementen die toen naar boven kwamen (voorjaar 2012). Ook dat heeft tot enige vertraging geleid, mede omdat informatie naar boven kwam die niet eerder aan de rekenkamer was medegedeeld. De conceptnota van bevindingen is op basis van de documenten en de interviews opgesteld (onderzoeksfase liep tot mei 2012). Deze conceptnota van bevindingen is op 10 september 2012 aangeboden aan het college van B en W voor de technische reactie.
- *stap 4, technische reactie college van B en W:* de technische reactie van het college van B en W is op 9 oktober door de rekenkamer ontvangen. De rekenkamer heeft hierop uitvoerig gereageerd. Ook in die fase zijn nieuwe documenten ontvangen, waar de rekenkamer nog niet de beschikking over had.
- *stap 5, data-analyse:* de data is geanalyseerd op basis van het normen- en referentiekader. De analyse is verwerkt in hoofdstuk 4.
- *stap 6, opstellen conclusies en aanbevelingen:* op basis van bespreking van den het analysehoofdstuk tussen onderzoekers en de rekenkamer zijn de conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Op 13 december 2012 is het concept-eindrapport voor bestuurlijke reactie aan het college aangeboden.
- *stap 7, bestuurlijke reactie college van B en W:* de bestuurlijke reactie van het college van B en W is op 22 januari 2013 ontvangen.
- *stap 8, opstellen eindrapport.* Op 31 januari 2013 is de bestuurlijke reactie in de rekenkamer besproken. Op basis daarvan is deze vastgesteld.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de bevindingen van het rekenkameronderzoek naar de Poort van Limburg in de tijd. Hoofdstuk 3 bevat de bevindingen van het onderzoek langs het normenkader. Hoofdstuk 4 bevat de analyse van de bevindingen op basis van de deelvragen van het rekenkameronderzoek. Hoofdstuk 5 sluit af met conclusies en aanbevelingen op basis van de centrale onderzoeksvraag.

2 Project Poort van Limburg in de tijd

Dit hoofdstuk bevat een chronologische reconstructie van de *Poort van Limburg* in de tijd. Zie bijlage 2 voor een overzicht van de ambtelijke opdrachtgevers, projectleiders en de onderlinge verhoudingen van de *Poort van Limburg*.

Circa 1997

De gemeente Weert en 3W Vastgoed starten de samenwerking 'herontwikkeling gebied Beekpoort'. De gemeente wil het oude industriële gebied ontwikkelen tot een bijzondere woonwijk.

Voor de samenwerking tussen de gemeente Weert en 3W Vastgoed wordt de stuurgroep Beekpoort opgericht. Deze stuurgroep wordt voorbereid door een opdrachtgeversoverleg. Aan dit opdrachtgeversoverleg nemen de projectleider van de gemeente Weert en de projectleider van 3W Vastgoed deel.

1999

- Stedenbouwkundig plan Beekpoort Landbouwbelang en omgeving
- 5 oktober: samenwerkingsovereenkomst gemeente Weert en Ruijters Vastgoed BV¹
- verkoop grond, inclusief kettingbeding.

Voor het exploitatiegebied *Beekpoort Landbouwbelang en omgeving* wordt een stedenbouwkundig plan ontwikkeld. Aan dit exploitatiegebied wordt een initiatief toegevoegd: de herstructurering van het gebied rond de *Poort van Limburg*.

Op 5 oktober wordt een samenwerkingsovereenkomst aangegaan voor dit gebied rond de *Poort van Limburg*. Deze samenwerkingsovereenkomst gaat uit van een private ontwikkeling voor rekening en risico van Ruijters Vastgoed BV met het gemeentelijke uitgangspunt dat de ontwikkeling geschiedt zonder inzet van gemeentelijke middelen. Ruijters Vastgoed BV heeft grond gekocht van Exploitatiemij d'Oranjeboom BV, Bassin 5 en achterliggend parkeerterrein, waarop een kettingbeding van de gemeente rust.

¹ 3W Vastgoed BV is rechtsopvolger van Ruijters Vastgoed BV.

De gemeente Weert is eigenaar geweest van een gedeelte van de grond, dat werd gebruikt als parkeerterrein. Dit parkeerterrein verkocht de gemeente enkele jaren daarvoor aan Brouwerij Interbrew (het latere Imbev). De gemeente verbond hieraan een kettingbeding: als het grondgebied wordt ontwikkeld, krijgt de gemeente een percentage van de meerwaarde van de grond. Hoogveld BV heeft de grond via enkele voorgaande eigenaren gekocht met dit kettingbeding. Dit beding is door Hoogveld BV afgekocht bij de latere vergunningsaanvraag.

2002

- 7 maart: raadsbesluit om de Poort van Limburg open te houden
- nr 20 van de stuurgroep Beekpoort: het koersen op uitbreiding van het programma van eisen met een bedrijvenverzamelgebouw voor ook een gemeentelijke dienst.

2003

Bij de behandeling van de begroting door de raad wordt geïnformeerd over de kantoorontwikkeling en over het onderbrengen van de gemeentelijke afdeling SoZa daarin. Naar aanleiding van schriftelijke vragen op 11 december 2003 wordt de raad geïnformeerd over de op handen zijnde sluiting van de *Poort van Limburg* en het voornemen voor nieuwbouw. Raadsleden wijzen het college van B en W op de liggende opdracht: zorg er voor dat de *Poort van Limburg* wordt ingepast in het gebouwencomplex van Landbouwbelang of de Beekpoort, dan wel zorg via nieuwbouw voor een vervangend alternatief.

2004

- 24 april: *Poort van Limburg BV* gaat failliet (*curator mr. A.J.T.M. Hendriks, 2008, 31 januari*)
- 15 juli: beschikbaar stellen van een krediet voor planontwikkeling, voorbereiding en bouwrijp maken voor het project *Beekpoort-Poort van Limburg* ad € 1.036.000,-- exclusief BTW (04 07 127) (*gemeente Weert, 2004, 15 juli*)
- gemeenteraad verstrekt krediet aan de exploitant, de heer V/d Borne, over de inventaris van de toenmalige *Poort van Limburg* om de exploitatie zo lang voort te kunnen zetten.

De exploitatie van de *Poort van Limburg* ligt bij Hoogveld BV, bestaande uit de partijen 3W Vastgoed (50%) en Exploitatie Hoogveld Sittard BV (50%). Zaken over de *Poort van Limburg* worden besproken in het opdrachtgeversoverleg en de stuurgroep Beekpoort.

De afgesproken rolverdeling tussen de gemeente en Hoogveld BV is als volgt:

- gemeente: koopt parkeergarage en huurt van het bedrijvenverzamelgebouw voor een periode van tien jaar

- Hoogveld BV: ontwikkelt *Poort van Limburg* en zoekt belegger en exploitant voor het bedrijvenverzamelgebouw en de woningen.

10

Om het aanzien van de nieuwbouw krachtiger te maken, wordt het hoekpand aan Bassin van de familie Beelen in de planvorming betrokken. De familie Beelen wordt toekomstig eigenaar van het hoekpand met bovenwoning. Er zal tevens een brasserie komen op deze hoek van het te ontwikkelen complex. De familie Beelen was eigenaar van een gedeelte van het grondgebied van de toekomstige *Poort van Limburg* en exploiteerde hierop een fietswinkel. Als onderdeel van de verkoop van deze grond aan Hoogveld BV heeft de familie het recht van eerste koop van de brasserie bedongen.

De *Poort van Limburg BV* gaat op 24 april 2004 failliet. Deze BV huurt het gebouw de *Poort van Limburg* van 3W Vastgoed, de eigenaar van de grond en het gebouw. Het gebouw de *Poort van Limburg* wordt voornamelijk gebruikt voor verenigingsactiviteiten. Circa vijftig verenigingen maken gebruik van de locatie. Daarnaast wordt de *Poort van Limburg* gebruikt voor carnaval. Diverse verenigingen nemen deel aan een klankbordgroep voor het programma van eisen voor de nieuwe *Poort van Limburg*. Deze verenigingen sturen aanvankelijk aan op eenzelfde omvang van de *Poort van Limburg* en dragen er zorg voor dat de ruimte in elk geval functioneel is voor carnaval. Het grootste gedeelte van de vijftig verenigingen vindt in de komende jaren een (tijdelijk) ander onderkomen.

Bij de kredietvoting van 15 juli 2004 wordt de raad geïnformeerd over het programma voor de *Poort van Limburg*.

2005

- 21 september: beschikbaar stellen van een krediet ad € 1.740.000,-- voor de verdere planontwikkeling, voorbereiding en uitvoering van het project *Beekpoort* en het project *Poort van Limburg* (05 09 141) (*gemeente Weert, 2005, 21 september*)
- 1 december: Hoogveld BV vraagt een reguliere bouwvergunning aan voor de ontwikkeling van de *Poort van Limburg*.

2006

Geen bijzonderheden.

2007

- 26 januari: 3W Vastgoed BV deelt per brief mee aan de directeur SoZa dat Hoogveld Sittard BV als belegger zal fungeren

- 18 april: raadsbesluit huur bedrijvenverzamelgebouw Beekpoort (*gemeente Weert, 2005, 18 april*)
- 4 september: de reguliere bouwvergunning wordt afgegeven door de gemeente
- 21 december: aanvraag nieuwe reguliere bouwvergunning door Hoogveld BV.

11

3W Vastgoed BV deelt op 26 januari per brief mee aan de directeur SoZa dat Hoogveld Sittard BV als belegger zal fungeren. Dit is de basis voor het raadsbesluit.

Op 18 april wordt in de raad een unaniem besluit genomen om het bedrijvenverzamelgebouw voor een periode van tien jaar te huren. De inhoud van dit besluit is als volgt.

"Onderwerp

Instemmen met de huur voor een periode van 10 jaar van het te ontwikkelen gebouw aan de Beekpoort om het Bedrijvenverzamelgebouw, zoals bedoeld in de Wet SuWi, te vestigen (07 04 071).

- A Besluiten tot de huur van het bedrijvenverzamelgebouw gelegen aan de Beekpoort voor een periode van 10 jaar;*
- B Beschikbaar stellen van het benodigde krediet ad € 2.034.455,-- inclusief BTW ten behoeve van enerzijds de investering om te komen tot een gebruiksklaar opleverniveau en anderzijds voor de noodzakelijke advieskosten;*
- C Beschikbaar stellen van een bedrag ter hoogte van maximaal € 200.000,--. De dekking ter hoogte van € 100.000,-- ten laste brengen van de voorziening ESF-subsidies. Het resterende deel ter hoogte van € 100.000,-- dekken uit het mogelijke overschot op inkomensdeel voor het jaar 2007;*
- D Besluiten tot het opnemen van de ontbindende voorwaarde dat de projectontwikkelaar/belegger 3W/Hoogveld BV komt tot realisering en de exploitatie van een zaalcomplex op de locatie Beekpoort;*
- E Besluiten tot het opnemen van de ontbindende voorwaarde voor de situatie dat CWI en de Gemeente Weert niet tot een gezamenlijk geaccordeerd Definitief Ontwerp komen voor de binneninrichting;*
- F Besluiten tot het opnemen van de ontbindende voorwaarde dat 3W/Hoogveld BV het mogelijke aanbestedingsrisico afdekt en schriftelijk bevestigt;*

G Instemmen met de dekking van de exploitatielasten ter hoogte van € 138.928,--. Dekking ter hoogte van € 76.000,-- door middel van mogelijke efficiency voordelen in de bedrijfsvoering van primair Sociale Zaken en secundair Punt Welzijn. Het restant bedrag ter hoogte van € 62.928,-- opnemen bij de Prioriteiten 2009.”

2008

- 17 juni: toets investeringsbedragen door Metrum
- oktober: rekenkameronderzoek *Kaderstellende rol van de raad bij complexe projecten*
- november: quick scan haalbaarheid zalencentrum *Poort van Limburg* door Drijver en Partners.

Begin 2008 heeft Hoogveld BV nog geen belegger noch een exploitant voor de *Poort van Limburg* gevonden. In de regio is er onder andere bij het lokale bedrijfsleven behoefte aan een groter zalencentrum. Het in de gemeente Weert gelegen Munttheater en de Golden Tulip bieden onvoldoende mogelijkheid om congressen op grotere schaal te organiseren.

De gemeente is nauw betrokken bij de ontwikkeling van de *Poort van Limburg* en ziet zichzelf niet louter als toelatingsautoriteit. Gezien het project *Beekpoort* ziet de gemeente het realiseren van de *Poort van Limburg* als een gezamenlijke opgave met Hoogveld BV. Binnen de raad is er ook sprake van druk: 'het moet er komen'.

Hoogveld BV is op dat moment in gesprek met één potentiële exploitant: Van Leick. Op verzoek van de gemeente worden ook de gesprekken met een voorheen geïnteresseerde (Nelissen) hervat. Om de onderhandelingsgesprekken te kunnen volgen neemt de gemeente - in de persoon van de toenmalige ambtelijk opdrachtgever - daarna deel aan de gesprekken. Van Leick geeft aan dat hij slechts een mogelijkheid ziet om het zalencentrum te exploiteren als de gemeente circa € 100.000,-- per jaar in de exploitatiekosten bijdraagt.

Aangezien duidelijk is dat Hoogveld BV geen belegger en exploitant kan vinden, gaat het college op zoek naar andere mogelijkheden om de *Poort van Limburg* te realiseren. Ambtelijk heeft men twijfels over de exploitatiecijfers van de *Poort van Limburg* en men vraagt Drijver en Partners om een expertiseadvies. Drijver en Partners laten op basis van een vergelijking tussen vraag en aanbod in de regio zien dat de gemeente Weert een relatief gering aantal ontmoetingscentra heeft. Het onderzoek laat ook zien dat de exploitatiebegroting van de *Poort van Limburg* niet sluitend te krijgen is.

Drijver en Partners bevelen aan om alternatieve scenario's van exploitatie te onderzoeken, zoals het toevoegen van een theaterfunctie. De projectleider en de ambtelijk opdrachtgever van destijds geven aan dat het onderzoek op meerdere manieren heeft bijgedragen aan de besluitvorming rond de *Poort van Limburg*: 13

- duidelijk maken dat de gemeente de *Poort van Limburg* nodig heeft
- de mogelijkheid tot aanvragen subsidie door gemeente
- check realiteitsgehalte mogelijke liaison tussen de exploitant van het zalencentrum en hotellerie Munten (liaison was voorheen al tussen van Leick en Munten).

In de voortgangsrapportages van de projectorganisatie aan de raad wordt het onderzoek niet gemeld.

Eind 2008 begint de bankencrisis. Gezien de gezamenlijke opgave en de druk vanuit de raad – benoemd door zowel het college als de raadscommissie – om de *Poort van Limburg* te realiseren, oriënteert het college zich op een meer trekkende rol in de realisatie van de *Poort van Limburg*. Het college beseft dat ze hiermee meer risico gaat lopen, maar ziet anderzijds de kans op het succesvol realiseren van een nieuwe *Poort van Limburg* toenemen.

Of, zoals de verantwoordelijk wethouder in het gesprek aangeeft: *“Zakken we door de knieën of kunnen we kijken of we het ondanks de bankencrisis toch kunnen realiseren?”*

De bankencrisis leidt tot een eenmalige, provinciale subsidiemogelijk betreffende projecten van regionaal belang (stimuleringsregeling voor werkgelegenheid in de bouw). Binnen de gemeente vat het idee post om de *Poort van Limburg* in aanmerking te brengen voor deze provinciale subsidie en de voortgang van het project veilig te stellen door compensatie te vinden voor de geconstateerde onrendabele exploitatie: de zogenoemde 'onrendabele top'.

In de voortgangsrapportages aan de raad wordt in 2008 geen melding gemaakt van de beoogde rolwisseling van de gemeente. In de voortgangsrapportages is alleen het volgende citaat terug te vinden: *“Onrendabele top zalencentrum wegwerken?”*

2009

- 3 februari: huurintentieovereenkomst Hoogveld BV en Bert Nelissen Holding BV (*Hoogveld BV en Bert Nelissen Holding BV, 2009, 3 februari*)
- 8 juli: brief aan raad van wethouder A. Kirkels betreffende toezegging subsidie € 2,7 miljoen door de provincie Limburg

- 10 juli: toekenning provinciale subsidie van € 2,7 miljoen voor de *Poort van Limburg (provincie Limburg, 10 juli)* 14
- 28 juli: turnkey-overeenkomst en realisatieovereenkomst ondertekend door Hoogveld BV (*Hoogveld BV en gemeente Weert, 2009, 28 juli*)
- opstellen overeenkomsten door Van Boven & Van der Bruggen advocaten
- 23 september: raadsbesluit tot aangaan van de turnkey-overeenkomst en de realisatieovereenkomst (*gemeente Weert, 2009, 23 september*)
- toekenning Van der Laan-gelden, met aanvulling door de provincie Limburg, totaal € 480.000,--.

In de voortgangsrapportage van 26 maart 2009 wordt de gemeenteraad voor het eerst geïnformeerd over het voornemen van een "koopcontract". In de rapportage van januari wordt nog gesproken over een "huurcontract". In de raadsverslagen en de verslagen van de commissie Ruimtelijke Ordening zijn geen besprekingen genotuleerd van de rolwisseling van de gemeente Weert ten aanzien van de *Poort van Limburg*.

Begin 2009 werkt de gemeente, zowel bestuurlijk als ambtelijk, aan het rond krijgen van de provinciale subsidie. In dezelfde periode werkt de gemeente eveneens op alle fronten samen aan de turnkey- en de realisatieovereenkomst met Hoogveld BV om het project te ontwikkelen en om toekomstig eigenaar te worden van een deel van het complex *Poort van Limburg*.

Op 3 februari wordt de huurintentieovereenkomst voor het zalencentrum tussen Hoogveld BV en Bert Nelissen Holding BV ondertekend. De inhoud van de overeenkomst betreft het huren van een zalencentrum met horecaruimte van circa 2.632 m² bruto vloeroppervlak voor een bedrag van € 80.000,-- per jaar (exclusief BTW). Het opleveringsniveau dat in de huurintentieovereenkomst is overeengekomen, is casco en "horecaklaar". Beide begrippen zijn in bijlage 1 van de betreffende overeenkomst nader uitgewerkt.

De subsidie van de provincie Limburg wordt kort voor de besluitvorming voor het aangaan van de overeenkomsten van de gemeente met Hoogveld BV, toegekend. De Provinciale Staten van Limburg stemmen op 10 juli 2009 in met een maatregelenpakket kredietcrisis bouw, waardoor voor de *Poort van Limburg* een subsidiebedrag van € 2,7 miljoen wordt toegekend. Een van de ontbindende voorwaarden van deze toekenning is een start van de bouwactiviteiten vóór 1 januari 2010.

Deze ontbindende voorwaarde voert de druk tot handelen bij het gemeentelijk apparaat, het college en de raad aanzienlijk op. De voortgang van het project hangt hier immers direct mee samen.

Op 28 juli ondertekenen de gemeente Weert en Hoogveld B.V beiden de turnkey- en de realisatieovereenkomst. De realisatieovereenkomst heeft tot doel de afspraken vast te leggen over het *"komen tot ontwikkeling en realisatie van ontwikkeling van het complex Poort van Limburg*. De turnkey-overeenkomst heeft tot doel de volgende onderdelen van de *Poort van Limburg* door Hoogveld BV te verkopen aan de gemeente Weert:

- kantoor inclusief grondkosten € 5.849.255,00 exclusief BTW
- zalencentrum inclusief grondkosten € 3.983.650,00 exclusief BTW
- commerciële ruimte 354 m² € 516.000,00 exclusief BTW
inclusief grondkosten
- parkeergarage inclusief grondkosten € 2.203.536,00 exclusief BTW

Artikel 4 van de turnkey-overeenkomst gaat in op de eigenschappen van het Verkochte. Volgens deze bepalingen worden volledig en normaal functionerende ruimten en gebouwen opgeleverd. Tevens is opgenomen dat het bestek goedgekeurd is door de Koper (is gemeente Weert): *"... Voor volledigheid en uitvoerbaarheid van het bestek, na eventuele wijziging en/of aanvulling daarvan met inachtneming van het in deze overeenkomst bepaalde, ligt de verantwoordelijkheid geheel bij Verkoper (is Hoogveld BV), in die zin dat Verkoper geen aanspraak kan maken op meerwerk of bijbetaling ter zake van materialen en/of werkzaamheden die nodig zijn voor normale deugdelijke en volledige uitvoering van het Bestek, na eventuele wijziging en/of aanvulling daarvan met inachtneming van het in deze overeenkomst bepaalde, ook al zijn die materialen/werkzaamheden niet in het Bestek en in de eventuele wijziging en/of aanvulling daarvan vermeld (artikel 4.2)."*

Aanvankelijk was het de bedoeling van Hoogveld BV om de *Poort van Limburg* zonder aanbesteding te realiseren². In de nieuwe constructie (gemeente als eigenaar) wordt in artikel 13 van de turnkey-overeenkomst overeengekomen dat een Europese Aanbestedingsprocedure noodzakelijk is.

De overeenkomsten worden opgesteld door Van Boven & Van der Bruggen Advocaten. De investeringscijfers waren in 2008 al getoetst door Metrum op haalbaarheid.

²) Gezien de rol die Hoogveld BV heeft binnen Beekpoort, zijn er afspraken gemaakt met diverse aannemers voor het verrichten van werkzaamheden binnen het gebied.

Op 23 september besluit de raad tot aangaan van de turnkey- en de realisatieovereenkomst. In het raadsbesluit is het volgende opgenomen: "

- A *Kennismemen van en eventuele wensen of bedenkingen kenbaar maken betreffende de realisatieovereenkomst en Turnkey-overeenkomst met Hoogveld BV, welke voorzien in de verkoop en verwerving van gronden en te realiseren gebouwdelen van het complex Poort van Limburg, in het kader van de stadsvernieuwing Beekpoort.*
- B *de door B&W opgelegde geheimhouding te bekrachtigen ten aanzien van de ter inzage gelegde overeenkomsten en financiële informatie totdat aanbesteding en definitieve gunning heeft plaatsgevonden.*
- C *Verstrekken van een investeringskrediet ad € 13.800.000,-- exclusief BTW."*

Met betrekking tot de risico's wordt het volgende opgemerkt.

"De algemene risico's gelden voor het in eigendom verkrijgen van deze accommodatie: de huurders CWI/UWV worden voorsnog voor een periode van 5 jaar gebonden, Punt Welzijn voor 10 jaar. De bezettingsgraad voor de parkeergarage zal naar verwachting ruim voldoende zijn, daar zijn de risico's gering. De voorwaarden voor exploitatie (een optimalisatie van de indeling en plattegronden, het volledig rolstoeltoegankelijk maken) wordt nog nader uitgewerkt in bestek en tekeningen in de komende maand zodat de aanbesteding kan plaatsvinden inclusief de aanpassingen voor de optimalisatie."

Het raadsvoorstel is besproken in de raadscommissie Ruimtelijke Ordening, tijdens de gemeenteraadsvergadering wordt het voorstel als hamerstuk aangenomen. Er is één opmerking gemaakt: *"Mijnheer de voorzitter. De PvdA-fractie is zeer ingenomen met het realiseren van de Beekpoort/Poort van Limburg. Omdat hier een zeer hoog bedrag van ruim € 13 miljoen als hamerstuk is weggezet, vinden wij het nodig dit even te zeggen. Wij maken het college en deze raad een compliment voor de voortvarendheid waarmee in dezen te werk is gegaan."*

De achterliggende financiële onderbouwing van het raadsbesluit is uitgewerkt in een berekening die gebaseerd is op jaarlijkse budgettaire lasten voor de gemeente. De achterliggende aannames over bezettingsgraden, leegstand en vervangingsinvesteringen en dergelijke, zoals gebruikelijk bij vastgoedexploitaties, zijn onvoldoende te herleiden uit dit overzicht.

De exploitatie van de parkeergarage zou budgetneutraal zijn. Dat de exploitatie van de parkeergarage budgetneutraal zou zijn, lijkt gebaseerd te zijn op een eenvoudige berekening van 24 juli 2009. Naast deze eenvoudige berekening is er een berekening voor de exploitatie van de parkeergarage als onderbouwing bij het raadsbesluit. In deze laatste berekening lijkt pas sprake te zijn van een cumulatief budgettair neutraal resultaat van de parkeergarage na veertig jaar. Dit komt echter pas in 2012 naar voren als de projectleider van dat moment deze financiële gegevens analyseert.

De financiële verwerking van het raadsbesluit wordt uitgevoerd door de afdeling Financiën & Belastingen. Deze afdeling verwerkt de aangeleverde gegevens in de meerjarenbegroting. Deze afdeling checkt de aangeleverde gegevens niet inhoudelijk en gaat ervan uit dat de aanleverende partij – de afdeling Stadsontwikkeling – dit heeft gedaan.

Het project *Poort van Limburg* valt tot aan het besluit van de raad op 23 september onder de sector Stadsontwikkeling. Na het besluit wordt het project door het MT overgedragen aan de sector Middelen. Argumenten voor deze overdracht zijn dat alle sectoren betrokken zijn bij de bouw van de *Poort van Limburg*. De directeur sector Middelen, die ervaring heeft als ambtelijk opdrachtgever van de bouw van het Stadhuis, wordt de nieuwe ambtelijk opdrachtgever.

Het MT draagt op 16 november de ambtelijk opdrachtgever op een extern adviseur in te huren om de bestekken te analyseren. Door de politieke wens (gevoed door de provinciale eis) om voor 1 januari 2010 te starten met de bouw, het feit dat de aanbesteding niet langer kan wachten, de bestekken derhalve op het kritieke pad liggen én het goede vertrouwen in Hoogveld BV leiden ertoe dat ambtelijk opdrachtgever het analyseren van deze bestekken achterwege laat. De bestekken zijn door ambtenaren van de sectoren van Stadsontwikkeling respectievelijk Middelen met een bouwkundige achtergrond bekeken. Zij hebben hun bevindingen doorgegeven aan Hoogveld BV teneinde op basis van deze bevindingen het bestek aan te passen.

Op operationeel niveau wordt de projectleiding, tot dan in handen van een extern projectleider die valt onder de directeur Stadsontwikkeling, nog niet meteen overgedragen aan een projectleider ressorterend onder de directeur Middelen. De extern projectleider onder de directeur Stadsontwikkeling draagt rond de besluitvorming van 23 september het project over aan de directeur Middelen.

Dientengevolge is de directeur Middelen tijdens de maanden oktober, november en december van dat jaar zowel ambtelijk opdrachtgever als projectleider.

De directeur Middelen ziet dat echter anders. Hij heeft het beeld dat de voormalig projectleider zich nog steeds verantwoordelijk heeft moeten voelen omdat hierover afspraken waren gemaakt in het MT. Deze persoon was immers nog steeds betrokken bij het project Beekpoort. De voormalig projectleider geeft echter aan dat haar betrokkenheid eindig was en onderbouwt dit met haar pogingen de overdracht te bespreken en formeel te regelen. Daarnaast brengen de voormalig projectleider en de voormalige ambtelijk opdrachtgever naar voren dat ook een kostenkwestie heeft gespeeld. Immers, de voormalig projectleider is extern en *externe* uren zijn als 'out of pocket expense' zichtbaar in de begroting. Interne uren van een interne projectleider zijn dat daarentegen niet. Toen duidelijk werd dat de projectleider Stadsontwikkeling niet projectleider bleef bij de sector Middelen, is een aanbestedingsprocedure gestart om een externe projectleider/bouwadviseur te werven. Deze aanbesteding heeft enige maanden geduurd. In december werd de zoektocht naar een externe projectleider/bouwadviseur succesvol afgerond. De nieuwe projectleider zou begin 2010 starten.

Voor de overdracht wordt een projectplan opgesteld voor de realisatiefase (gemeente Weert, 2009, 23 november). De voormalige projectleider en de nieuwe ambtelijk opdrachtgever/projectleider overleggen met elkaar over dit projectplan en spreken af dit projectplan formeel vast te stellen in de MT-vergadering van 30 november. In deze MT-vergadering wordt het plan echter niet behandeld. Na deze vergadering is de voormalige projectleider, die haar werkzaamheden voor het project Beekpoort voortzet, nog wel enkele malen benaderd voor beperkte bouwkundige vragen over het project. Het college is op de hoogte van de wisseling, maar ziet geen aanleiding om zich zorgen over te maken omdat een en ander op het hoogste ambtelijke niveau is verankerd. Er is wel sprake van enkele issues, zoals onduidelijkheid over het begrip "horecaklaar" in het bestek. De sector Stadsontwikkeling brengt dit onder de aandacht van het college omdat dit samen met Hoogveld BV is ingevuld en dat "een projectontwikkelaar per definitie niet is te vertrouwen". De ambtelijk opdrachtgever/projectleider geeft echter aan dat het college zich geen zorgen hoeft te maken en dat "de teller nog op nul staat", daarmee aangevend dat het budget nog voldoende is. Verder is er sprake van vertrouwen tussen het college en Hoogveld BV in een sfeer die wordt gekenmerkt door "het komt wel goed" en "daar komen we samen wel uit".

De bouw van de *Poort van Limburg* dient Europees te worden aanbesteed. **19**
Nadat de raad op 23 september het besluit heeft genomen dient in een zeer kort tijdsbestek (vanwege de subsidievoorwaarden) een Europese aanbesteding te worden vormgegeven.

Vanwege de voorgenomen optimalisatie van het complex als gevolg van o.a. de aankoop van het eigendom van Bos (achterzaal Bassin), moeten de bestekken worden aangepast om te kunnen bouwen in de "geoptimaliseerde" vorm. De aanbestedingsdocumenten en de aangepaste bestekken zijn in oktober uitgewerkt. Hoogveld BV heeft deze "geoptimaliseerde" documenten aanbesteed. Echter, de achterliggende documenten zijn bij de gemeente niet bekend. De ambtelijk opdrachtgever/projectleider geeft aan dat er in deze periode veel inspanning is gepleegd om de aanbestedingsdocumenten inclusief de door Hoogveld BV gebruikte bestekken ter beschikking te krijgen. Dat is hem niet gelukt.

De aanbesteding wordt uitgevoerd door Hoogveld BV en levert een meevaller op doordat de totale aanbestedingssom 6% lager uitvalt dan geraamd. Zoals in de overeenkomst is overeengekomen, zal deze meevaller ten goede komen van het meerwerk voor het zalencentrum. De wijzigingen die zich hebben voorgedaan voor, tijdens en na de aanbesteding en de verwerking van het meerwerk (dat bekostigd wordt vanuit de lagere aanbestedingssom), zijn niet transparant te volgen.

Eind december 2009 starten de bouwactiviteiten voor de *Poort van Limburg*. Door het plaatsen van hekken rondom de bouwlocatie en het starten met het bouwrijp maken van de locatie wordt formeel voldaan aan de eis van de provincie Limburg en het Rijk.

2010

- 13 april: nieuwe reguliere bouwvergunning afgegeven door gemeente Weert
- 5 maart: toetsing horecaexploitatie HTC Advies/Drijver en Partners
- 31 mei: gemeente ondertekent allonge bij realisatieovereenkomst en turnkey-overeenkomst
- B en W besluiten over toekenning Van der Laan-subsidiegelden
- 2 juni: notariële grondoverdracht
- 19 juli: aanvraag gewijzigde reguliere bouwvergunning door gemeente Weert
- 7 september: aanvullende gegevens opgevraagd door de gemeente Weert
- 15 november: aanvullende gegevens geleverd door Hoogveld BV
- 16 december: aanvullende gegevens opgevraagd door gemeente Weert.

In 2010 wordt de bouwvergunning die op 21 december 2007 is aangevraagd, afgegeven. Een reden dat Hoogveld BV graag deze bouwvergunning nog verleend wilde hebben, is dat de bouwvergunning daarmee niet valt onder het nieuwe Bouwbesluit en de daarmee samenhangende zwaardere eisen aan bijvoorbeeld isolatie en luchtventilatie. De bouwvergunningaanvraag voor de geoptimaliseerde vorm wilde Hoogveld BV pas indienen nadat de lopende tweede vergunning was verleend.

Begin 2010 wordt op instigatie van de ambtelijk opdrachtgever een stuurgroep specifiek voor *Poort van Limburg* opgericht. Het project *Poort van Limburg* maakt daarmee geen deel meer uit van de stuurgroep van Beekpoort. De ontwikkeling van de *Poort van Limburg* wordt binnen twee sectoren van de gemeentelijke organisatie verder uitgewerkt. De sector Sociale Zaken houdt zich bezig met de inrichting van het bedrijvenverzamelgebouw. De sector Middelen houdt zich bezig met de overige ruimten en het contact met Hoogveld BV. Bovendien wordt een tweewekelijks projectgroep gestart met een vertegenwoordiger van de sector SoZa, de bouwadviseur SoZa, de projectleider Complex Poort van Limburg en directeur Middelen die samen de voortgang bewaken en op diverse aspecten sturen. Daarnaast is gestart met een wekelijks afstemmingsoverleg tussen wethouder A. Kirkels en de directeur Middelen (later aangevuld met de projectleider).

Begin 2010 start een projectleider/bouwadviseur. De nieuwe projectleider/bouwadviseur start in januari 2010 vooralsnog voor één dag per week. Na enige maanden wordt echter duidelijk dat dit project te veelomvattend is om in één dag per week te leiden. De omvang van de opdracht wordt verruimd naar drie dagen per week. In de overeenkomst die is gesloten met de projectleider/bouwadviseur komt onvoldoende tot uitdrukking of de bouwadviseur tevens de bevoegdheden heeft van een projectleider, conform het handboek Projectmatig Werken. De bouwadviseur verricht werkzaamheden die normaliter tot de verantwoordelijkheid van een projectleider behoren (zoals verantwoording afleggen over projectvoortgang en financiële stand van zaken). Verder verricht de bouwadviseur ook werkzaamheden die kenmerkend zijn voor een opdrachtgever (bewaken voortgang project) of een assistent opdrachtgever (ondersteunen opdrachtgever), voor een expert (plantoetsing) of zelfs adviseur (in organogram geplaatst naast projectgroep).

De kenmerkende taken van een projectleider, te weten: verantwoordelijkheid dragen voor het projectresultaat (conform het handboek Projectmatig Werken) en het beschikken over de daarvoor benodigde bevoegdheden, lijken deze bouwadviseur niet ten deel te vallen.

De bouwadviseur leest zich in in de inmiddels van Hoogveld BV ontvangen bestekken en constateert diverse hiaten, vooral op installatietechnisch terrein. Hij schakelt Huygen Installatieadviseurs in die aanzienlijke installatietechnische gebreken constateren. Wanneer de bouwadviseur dit aangeeft bij Hoogveld BV, blijkt bij Hoogveld BV beperkte installatietechnische expertise aanwezig te zijn. De gemeente schakelt vervolgens, in overleg met en voor rekening van Hoogveld BV, Huygen Installatieadviseurs in om het installatietechnische gedeelte van de bestekken verder uit te werken.

Een voorbeeld van een installatietechnische tekortkoming betreft de luchtbehandelinginstallatie van het zalencentrum. Besteksmatig is een eis van 25 Celsius bij volledige bezetting opgenomen en overeengekomen in de turnkey-overeenkomst. Dit blijkt volgens de berekening van Huygen Installatieadviseurs installatietechnisch te leiden tot omvangrijke installaties met bijbehorende exploitatiekosten. Uiteindelijk komen de gemeente en Hoogveld BV overeen de eis te wijzigen in 22° Celsius bij halve bezetting. De meerkosten die deze installatietechnische aanpassing, ondanks verlaging van de ontwerpeis, met zich meebrengt, bedragen circa € 900.000. Hoogveld BV is aanvankelijk niet bereid de kosten voor deze aanpassing voor haar rekening te nemen, ondanks het feit dat zij bestekmatig een hogere eis hebben "verkocht".

Volgens de bouwadviseur zijn verder diverse (grijze) gebieden onvoldoende uitgewerkt. Er is volgens hem – mede onder tijdsdruk, veroorzaakt door de provinciale subsidie-eis - teveel vertrouwd op "de blauwe ogen van de projectontwikkelaar" en zijn de bestekken onvoldoende gescreend. Een van de grijze gebieden betreft een oorspronkelijke stelpost van circa € 1 miljoen voor het "horecaklaar" maken van het zalencentrum. Deze post wordt zonder nadere herleiding door Hoogveld BV uit het bestek verwijderd. Dit heeft geleid tot veelvuldige discussies tussen de gemeente en Hoogveld BV over het begrip 'horecaklaar'. Tot op heden is niet duidelijk beschreven wat de gemeente Weert op grond van haar overeenkomst met Hoogveld BV mag verstaan onder 'horecaklaar'. Dit is onderwerp van gesprek geweest tussen de bouwadviseur en wethouder A. Kirkels.

De stelpost van € 1 miljoen is ook herhaaldelijk onderwerp van gesprek geweest in een periodiek overleg tussen de stuurgroep Complex Poort van Limburg en vertegenwoordigers van Hoogveld BV. De extern adviseur van de sector Stadsontwikkeling heeft ook onderzoek/navraag gedaan naar de inhoud van deze stelpost. Naar verluidt heeft Hoogveld BV deze € 1 miljoen betrokken bij de bijstelling van het bestek na de aanbesteding, zonder daar echter ooit een duidelijke onderbouwing voor te hebben hoeven aanleveren.

De inzet van de bouwadviseur neemt gedurende de daarop volgende periode fors toe, waarmee het belang van de inzet van deze adviseur *lijkt* te worden onderkend. 'Lijkt' omdat de gemeente tegelijkertijd beperkt budget beschikbaar wil stellen, dagtarieven onder druk zet en daarnaast voortdurend extra werkzaamheden om niet vraagt. Uiteindelijk worden gemaakte afspraken nagekomen.

Achteraf constateert de bouwadviseur dat het beter was geweest om het project tijdelijk stil te leggen en de kwaliteit van de bestekken te verbeteren. Gezien de tijdsdruk die op dat moment door iedereen werd ervaren om de *Poort van Limburg* te realiseren conform de tijdsplanning in de subsidievoorwaarden, is hier van afgezien.

Terwijl de aannemer aan de slag gaat met de bouw, werken de gemeente (ambtelijk en bestuurlijk) met Hoogveld BV aan nieuwe afspraken. In april 2012 wordt nog steeds gewerkt aan overeenkomsten met Hoogveld BV om deze nieuwe afspraken vast te leggen. Het uitwerken van nieuwe afspraken gebeurt door met name de extern projectleider van de gemeente en de projectleider van Hoogveld BV, onder supervisie van een overleg tussen gemeente/stuurgroep en Hoogveld BV onder voorzitterschap van wethouder A. Kirkels.

Bij de bouw van de *Poort van Limburg* ontstaan ook 'grens-schermselingen' tussen het project Brunenberg (valt onder sector Stadsontwikkeling) en het bouwgebied van de *Poort van Limburg* (valt onder sector Middelen). De aannemer blijkt zonder toestemming of vergunning apparatuur, behorende tot de *Poort van Limburg*, te willen plaatsen op of boven deze openbare ruimte. Door interventie van de oud-projectleider, die nog steeds wordt ingehuurd door de sector Stadsontwikkeling van de gemeente Weert voor het project Beekpoort, wordt dit voorkomen.

De gemeente is gedurende het jaar, zowel bestuurlijk als ambtelijk, in gesprek met Nelissen over de inrichting van het zalencentrum. Tot op heden heeft Nelissen nog geen definitieve huurovereenkomst ondertekend omdat hij de financiering niet rond krijgt.

Nelissen heeft een exploitatiebegroting opgesteld waaruit naar voren komt dat de inkomsten voor 40% afkomstig zijn van de brasserie, waarop het recht van eerste koop toebehoort aan de familie Beelen. Het zalencentrum en de brasserie zijn echter voor Nelissen met elkaar verbonden. De gemeente heeft geen contacten met Beelen en ziet ook geen aanleiding om contact te zoeken met Beelen om gezamenlijk op te trekken richting Hoogveld BV en/of Nelissen.

De bouwadviseur geeft in diverse overleggen bij de wethouders aan dat hierdoor een risico bestaat dat Beelen extra kosten aan Nelissen opvoert waardoor verhuur onder druk komt te staan. In de projectgroep en in het bestuurlijk overleg met de wethouder is dit onderwerp regelmatig besproken. Omdat de gemeente formeel niet verantwoordelijk is voor de bouw van de brasserie en Hoogveld BV wel, is in het overleg met Hoogveld BV gevraagd indirect informatie over Beelen te geven. Deze informatie werd echter niet gegeven. In de meerkostenverdeling, opgezet door gemeente en Hoogveld BV, is de brasserie (Beelen) daarom apart weergegeven. Er vindt geen expliciete afweging plaats van de verschillende risico's met betrekking tot het wel of niet contact zoeken met Beelen.

De horecaexploitatie wordt op verzoek van de bouwadviseur getoetst door HTC Advies, later wordt dit overgenomen door Drijver en Partners die in 2009 reeds eerder een onderzoek naar de horeca-exploitatie uitvoerden.

Conclusie van de toets is dat:

- de nieuwbouwplannen in een reële behoefte voorzien
- de creatieve ondernemersgeest van de exploitant in belangrijke mate bepalend zal zijn voor het succes van de *Poort van Limburg*
- nadere verkenning van de zakelijke markt nodig is
- de targets met betrekking tot de cateringomzet uit de zalenaccommodaties risicovol zijn, de post huuropbrengsten daarentegen relatief laag is ingezet en nog voldoende potentie biedt.

Het eisenpakket voor het bedrijvenverzamelgebouw wordt door de projectleider van de sector Sociale Zaken beheerd. De sector wil met haar ketenpartners uit de sociale zorg in het gebouw een dienstverleningsconcept vormgeven. UWV is een van die partners die redelijk dominant blijken. Door hun landelijke werkwijze bepaalt UWV als

hoofddeelnemer in hoge mate aan welke eisen het pand dient te voldoen. Er is dan ook gereede druk om een intentieovereenkomst met UWV af te sluiten, zeker omdat de UVW al enige tijd onder druk staat waardoor hun organisatieomvang afneemt. Om die overeenkomst aan te gaan wil UWV echter een definitief ontwerp zien. Wel is er sprake van een mondelinge toezegging van het raad van bestuur (bezoek aan Weert uit 2008) van UWV op basis van een maximale kostprijs. Het projectteam voor het bedrijvenverzamelgebouw komt samen met ketenpartners eisen overeen, op basis waarvan Hoogveld BV uiteindelijk een ontwerp maakt. Omdat het bedrijvenverzamelgebouw deel uit maakt van het totale pakket, verlopen de onderhandelingen met UWV via de ambtelijke opdrachtgever/projectleider. Het komt zelfs tot een concepttekst. Als echter het regeerakkoord van het kabinet Rutte-I bekend wordt in oktober 2010, wordt duidelijk dat de locatie Weert voor UWV geen lang leven meer beschoren is.

Op verzoek van wethouder Litjens vindt overleg plaats tussen de gemeenten en UWV om de samenwerking UWV, Punt Welzijn en de gemeente Weert (SoZa) in een formele tekst vast te leggen. Tijdens dit overleg wordt door UWV aangegeven dat een UWV-vestiging in Weert onwaarschijnlijk wordt.

In 2010 is het onderwerp Complex Poort van Limburg enige malen in het college besproken. De regiegroep wordt uitgebreid met twee wethouders (H. Litjens en J Cardinaal) en ook een vertegenwoordiger van de sector Stadsontwikkeling. Tevens is wethouder H. Litjens naast wethouder A. Kirkels in de stuurgroep aanwezig bij het overleg met Hoogveld BV. Ook alle contacten met SoZa verlopen via deze structuur.

In het jaar 2010 wordt de raad alleen in de maand april geïnformeerd over de *Poort van Limburg* met een voortgangsrapportage. Bovenstaande informatie is niet terug te vinden in deze rapportage.

2011

- 26 januari: brief UWV: ondertekening samenwerkingsovereenkomst Werk-Welzijnsplein gemeente Weert (*gemeente Weert, 2011, 26 januari*)
- 18 maart: aanvullende gegevens opgevraagd door gemeente Weert
- 8 april: bouwstop door gemeente Weert vanwege onveilige situatie op de bouwlocatie
- 20 april: beëindiging bouwstop door gemeente Weert
- 20 mei: aanbieding Hoogveld BV doorvoeren aanpassingen
- 27 mei: intrekking Hoogveld BV doorvoeren aanpassingen
- 6 juli: raadsbesluit extra krediet (*gemeente Weert, 2011, 6 juli*)

- 4 oktober: subsidie Van der Laan-gelden
- 19 oktober: bestuurlijk overleg gemeente Weert-UWV, vergoeding gemaakte kosten als gevolg van terugtrekken huur naar rato van initiatieffase: € 125.000 (*gemeente Weert, 2011, 8 november*)
- 5 december: brief UWV: desintegratieschade (*gemeente Weert, 2011, 5 december*)
- [datum onbekend]: initiële raming van circa € 5 miljoen.

In februari 2011 wordt de gemeenteraad uitgebreid geïnformeerd over de stand van zaken ten aanzien van het project *Poort van Limburg*. Naar aanleiding van deze voortgangsrapportage vraagt de gemeenteraad het college om haar elke raadsvergadering te informeren over de voortgang van het project.

Begin 2011 worden de geruchten hardnekkig dat UWV afhaakt als huurder voor het bedrijvenverzamelgebouw. De gemeente stuurt op 26 januari een brief met een samenwerkingsovereenkomst. Deze wordt niet ondertekend door UWV. Uiteindelijk wordt bekend dat UWV per april 2012 gaat verhuizen naar Roermond en zich niet zal vestigen in het bedrijvenverzamelgebouw van de *Poort van Limburg*. De werkgroep die dan bezig is met de inrichting van het bedrijvenverzamelgebouw waaraan UWV, Sociale Zaken van de gemeente Weert en Stichting Punt Welzijn deelnemen, stopt vanaf dat moment met haar werkzaamheden.

In een bestuurlijk overleg op 19 oktober komen de gemeente Weert en UWV overeen dat UWV de gemeente € 125.000 vergoedt voor de gemaakte kosten. De gemeente verstuurt tevens naar aanleiding van het afhaken van UWV op 5 december een brief waarin UWV verder aansprakelijk wordt gesteld voor de desintegratiekosten van € 110.714,09. UWV had namelijk aangegeven voor een bedrag van circa € 1 miljoen bij te dragen aan de voorbereidingskosten. In deze brief vermeldt de gemeente tevens dat haar claim voor andere financiële schade blijft bestaan. De desintegratieschade wordt door UWV op 23 december betaald aan de gemeente.

Voor het instellen van de claim voor andere financiële schade zoekt de gemeente Weert – naar verluidt – via de VNG mogelijkheden om samen met zeventig andere gemeenten een claim in te dienen bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze claim, of een schrijven van de gemeente aan de VNG, is tot op heden nog niet verstuurd.

Gedurende het jaar 2011 onderhandelt de gemeente Weert met Hoogveld BV in de stuurgroep over het opleveringsniveau. De bouwadviseur van de gemeente berekent op basis van de nieuwe afspraken (zie 2010) de prijs voor een volledig afgewerkt complex. De bouwadviseur berekent een bedrag van circa € 5 miljoen. De wethouders geven aan dat een suppletieverzoek van deze omvang, behorend bij dit niveau van afwerking, niet haalbaar is, zeker nu duidelijk is dat UWV niet meer gaat huren. Uiteindelijk wordt gezocht naar een geoptimaliseerde variant waarmee de berekende prijs uiteindelijk uitkomt op circa € 1,2 miljoen. Door circa € 400.000 van de post onvoorzien voor deze variant te gebruiken, rest een bedrag van € 834.000 waarvoor de raad om suppletie wordt gevraagd. Ook voor het horecaklaar maken is nog een extra bedrag van € 567.000 nodig. De gemeente Weert en Hoogveld BV spreken af dat dit laatste bedrag wordt doorberekend aan de toekomstige exploitant, Nelissen.

In 2010 zijn de bestekken installatietechnisch doorgerekend door Huygen Installatieadviseurs. Zoals aangegeven heeft Huygen Installatieadviseurs de bestekken vervolgens installatietechnische specificaties verder uitgewerkt ten behoeve van Hoogveld BV. In het najaar van 2011 laat Hoogveld BV een second opinion uitvoeren voor deze specificaties. Aangezien Huygen Installatieadviseurs op verzoek van de gemeente werkt, heeft Hoogveld BV behoefte aan deze second opinion. Hieruit komt naar voren dat een meer sobere uitvoering van de installatietechnische installaties mogelijk is voor een lager budget, waarbij tevens nog voldaan wordt aan de overeengekomen prestatie-eisen.

Aan de zijde van Hoogveld BV is regelmatig sprake van directie-wisselingen. De signatuur van deze directie wordt anders. Regelmatig trekt Hoogveld BV de verslaglegging door de gemeente in twijfel. Ter voorkoming van verdere discussie besluit de wethouder om voortaan bandopnames te maken tijdens de vergaderingen. Ook is inmiddels ING R.E.D. (als eigenaar van Hoogveld BV) aangesloten bij de stuurgroep *Poort van Limburg*. De volledige regiegroep (ambtelijk/bestuurlijk) constateert dat in de stuurgroep voortdurend sprake is van spanning tussen de gemeente en Hoogveld BV. De bouwadviseur geeft aan dat Hoogveld BV regelmatig "nieuwe konijnen uit de hoge hoed" tovert. Een voorbeeld hiervan is een aanbieding van Hoogveld BV voor het doorvoeren van aanpassingen, die staande de stuurgroepbijeenkomst van 20 mei wordt gemaakt. Als de gemeente aangeeft tijd nodig te hebben om deze aanbieding te evalueren, krijgt zij later als verwijt dat sprake is van vertraging door "wensen van de gemeente".

Zo worden er procesafspraken gemaakt maar hier houden partijen zich niet altijd aan. Voorbeeld hiervan is een aanpassing van de liften. Hoogveld BV doet hiertoe een voorstel en verwacht per omgaande een reactie. Als de gemeente circa twee weken de tijd neemt om dit voorstel te beoordelen, geeft Hoogveld BV aan dat sprake is van vertraging door toedoen van de gemeente.

In augustus 2011 wordt door de directeur Middelen een extern projectleider aangetrokken die zich meer richt op het interne proces van het project de *Poort van Limburg*. De bouwadviseur kan zich hierdoor meer richten op de directievoering en blijft verantwoording afleggen aan de ambtelijk opdrachtgever. Door het aantrekken van een extern adviseur, specifiek voor het interne proces, wordt het mogelijk om de diverse werkzaamheden te herverdelen tussen een projectleider voor het interne proces en een bouwadviseur. Dit wordt ook zo vastgelegd. Beide externe ondersteuners worden betrokken bij de regiegroep (met meerdere wethouders) waarbij met name de bouwadviseur ad hoc aanwezig is, en de nieuwe projectleider verantwoordelijk wordt voor het totale project (en de voorbereiding van agenda van de regiegroep).

Deze nieuwe projectleider verdiept zich in de financiële gegevens van het project en constateert dat deze gebaseerd is op de traditionele gemeentelijke exploitatiemethodiek waar gewerkt wordt met jaarlijkse budgettaire lasten. Aangezien de onduidelijkheid over de exploitatiemogelijkheden van de *Poort van Limburg* toeneemt, ontwikkelt deze projectleider met een planeconoom een nieuwe vastgoedexploitatie. Uit deze vastgoedexploitatie komt een aanzienlijk negatieve netto contante waarde van circa € 6,3 miljoen³. De projectleider rapporteert dit in augustus-september aan de ambtelijk opdrachtgever maar krijgt geen gehoor. In september-oktober vindt een regiegroepvergadering plaats waar de projectleider de cijfers presenteert. De regiegroep ziet het belang van de informatie in en richt zich op de wijze om de informatie te zijner tijd kenbaar te maken aan de raad. Uiteindelijk wordt besloten de leden van de raadscommissie Ruimte informeel te informeren door het organiseren van werkvergaderingen. Op één fractie na, nemen alle fracties deel aan deze werkvergaderingen. De eerste werkvergadering vindt plaats op 18 januari 2012.

³) In de communicatie aan de raad tijdens de werkvergaderingen wordt gerapporteerd in annuïteiten om de vergelijkbaarheid met eerdere rapportages in stand te houden. Wij kiezen ervoor om te rapporteren in netto contante waarde omdat hiermee zichtbaar is wat de financiële impact is van de genomen besluiten.

In de periode tussen de vergadering van de regiegroep in september-oktober 2011 en de eerste werkvergadering op 18 januari 2012 is tijd gespendeerd om onderzoek te doen naar en discussie te voeren over de visies over financiering en exploitatie. De projectleider is voorzitter van deze werkvergaderingen met raadsleden, de portefeuillehouder is aanwezig. De status van deze werkvergaderingen is informeel (geen besluitvorming), de raadsleden hebben onderling afspraken gemaakt over de status van de werkvergaderingen.

2012

- 18 januari eerste werkvergadering
- 8 februari tweede werkvergadering
- 13 maart derde werkvergadering
- 24 april vierde werkvergadering.

In april 2012 wordt het ambtelijk opdrachtgeverschap overgedragen van de directeur Middelen aan het hoofd Projectontwikkeling als gevolg van de gemeentelijke reorganisatie. De projectleider en de directievoerder (bouwadviseur) blijven hun taken uitvoeren onder deze ambtelijke opdrachtgever, de directeur Projectontwikkeling.

Vanaf 18 januari vinden de werkvergaderingen met raadsleden en de projectleider plaats. In deze werkvergaderingen worden mogelijke scenario's besproken en de financiële consequenties doorgerekend. In de scenario's wordt gerekend met bijvoorbeeld het wel of niet gedeeltelijk vervreemden van het bedrijvenverzamelgebouw en de parkeergarage. Per onderdeel (zalencentrum, bedrijvenverzamelgebouw, parkeergarage) worden de opties in beeld gebracht en doorgerekend in combinatie van deze opties.

Tijdens deze periode verdiept de projectleider zich nogmaals in de financiële gegevens zoals deze zijn opgesteld voor de raadsbesluiten in september 2009 en juli 2011 om de verschillen met de nieuwe berekeningsmethode te analyseren. Hij constateert dat de onderbouwing van de uitspraak 'de exploitatie van de parkeergarage is budgetneutraal' niet meer te achterhalen is. Uit het Excel-overzicht lijkt bij de berekening voor het krediet van 2009 nog sprake te zijn van een budgettaire neutraal resultaat na veertig jaar, maar bij de berekening - die waarschijnlijk alleen ter controle is gebruikt - voor het extra krediet van 2011 is de exploitatie van de parkeergarage negatief. Hiernaast komt hij tot de ontdekking dat de hogere bijdrage voor het Punt Welzijn dubbel is ingezet (als huuropbrengst én als dekkingsmiddel). Tevens zijn er enkele positieve wijzigingen (bijdrage kapitaallasten wel als dekking, gerekend met te lage aanvangshuur) in het Excel-overzicht te maken.

Wanneer voorgaande correcties worden ingevoerd in het Excel-overzicht, **29**
komt naar voren dat de cumulatieve budgettaire last na veertig jaar
aanzienlijk negatief is.

3 Project Poort van Limburg langs de lat gelegd

Dit hoofdstuk bevat het normenkader voor professioneel projectmatig werken. Per norm zijn de bevindingen uit het onderzoek naar de *Poort van Limburg* weergegeven.

3.1 Normen met betrekking tot de doelstellingen van De Poort van Limburg

Norm 1 De ambities voor de *Poort van Limburg* zijn gekoppeld aan/hebben een relatie met de langetermijnambities die zijn vastgelegd in bijvoorbeeld het collegeprogramma, visiedocumenten of structuurvisies van de gemeente.

Bevindingen De oorspronkelijke ambities om de *Poort van Limburg* te realiseren zijn gekoppeld aan de ambities met het gebied Beekpoort. Voor het gebied Beekpoort is een vlekkenplan ontwikkeld. Dit hangt nauw samen met de structuurvisie van de gemeente en komt ook terug in het collegeprogramma. Daarnaast is het belang van de *Poort van Limburg* door onderzoek van Drijver en Partners verder onderbouwd.

De rolverschuiving van de gemeente om van huurder toekomstig eigenaar te worden, is niet specifiek gekoppeld aan langetermijnambities, behalve de wens om de *Poort van Limburg* daadwerkelijk te realiseren.

Norm 2 De geformuleerde doelen zijn helder (SMART) geformuleerd.

Bevindingen In het raadsvoorstel van 23 september 2009 worden de volgende doelstellingen geformuleerd voor de *Poort van Limburg*:

- trefpunt voor binnenstad en regio
- stedelijke vernieuwing
- groot knelpunt op het gebied van leefbaarheid oplossen
- meer ruimte bieden aan bedrijfsbijeenkomsten en evenementen
- start bouw in december 2009
- oplevering november 2011.

De doelen zijn niet SMART geformuleerd en tevens is op deze onderdelen geen nulmeting uitgevoerd. Hierdoor is het bij de oplevering van de *Poort van Limburg* niet mogelijk om te onderzoeken in hoeverre de *Poort van Limburg* heeft bijgedragen aan de geformuleerde doelstellingen.

Norm 3 Vooraf is aangegeven welke concrete resultaten de *Poort van Limburg* moet opleveren.

Bevindingen In het raadsvoorstel van 23 september 2009 zijn de volgende resultaten gedefinieerd voor het project *Poort van Limburg*:

- bedrijvenverzamelgebouw
- zalencentrum
- commerciële ruimte.
- parkeergarage.

In de feitenreconstructie is terug te lezen dat men aanvankelijk dacht deze resultaten helder gedefinieerd te hebben in bestekken. De aanbesteding heeft gevonden op basis van de aangeleverde bestekken. In de allonge zijn de afspraken over meerwerk vastgelegd. De wijze van het verrekenen van meerwerk en onduidelijkheid in de bestekken hebben tot discussie en nieuwe onderhandelingen met Hoogveld geleid. Deze onderhandelingen vinden in mei 2012 nog plaats.

Geconstateerd kan worden dat de volgende resultaten van het project niet zijn gedefinieerd in het raadsvoorstel of het projectplan realisatiefase: huurovereenkomsten en inrichting van het bedrijvenverzamelgebouw. Deze resultaten blijken wel degelijk onderdeel te zijn van het project van de *Poort van Limburg*.

Norm 4 Vooraf is aangegeven aan welke uitgangspunten en kwaliteitseisen de projectresultaten moeten voldoen (in relatie tot de gestelde doelen).

Bevindingen Zoals hiervoor geconstateerd, bestond aanvankelijk het idee dat de uitgangspunten en kwaliteitseisen van de projectresultaten afdoende waren vastgelegd in bestekken. Dit bleek later in het project onvoldoende te zijn. Dus de kwaliteitseisen zijn onvoldoende vastgelegd op het moment dat dit noodzakelijk was. Bovendien was dit niet inzichtelijk voor de gemeenteraad van Weert.

3.2 Normen met betrekking tot de doelmatigheid van inzet van middelen

Norm 5 Besluitvorming over de inzet van middelen heeft (binnen de gemeente) op het juiste niveau plaatsgevonden.

Bevindingen Het krediet voor het project is beschikbaar gesteld door de gemeenteraad op 23 september 2009 en een extra krediet is beschikbaar gesteld op 6 juli 2011. In het raadsvoorstel van 23 september 2009 valt op dat de

voorgelegde keuze de enige optie is. De gemeenteraad of het college maakt onder andere hierdoor geen afweging of het bedrag van € 13,8 miljoen niet op een andere wijze, doelmatiger, tot hetzelfde effect leidt.

Norm 6 Vooraf is een omgevingsanalyse gemaakt waarbij duidelijk in beeld is gebracht welke partijen welke rol spelen.

Bevindingen In maart 2004 is een omgevingsanalyse uitgevoerd naar de verschillende actoren, zoals de gemeente, 3W Vastgoed en Interbrew. Deze omgevingsanalyse is slechts eenmalig uitgevoerd en niet meer geactualiseerd.

Norm 7 De afspraken die zijn gemaakt tussen partijen zijn vastgelegd in eenduidige contracten of samenwerkingsovereenkomsten.

Bevindingen Binnen het project zijn verschillende relaties te onderscheiden (zie bijlage 2) die in contracten of samenwerkingsovereenkomsten vastgelegd kunnen worden:

- tussen de gemeente en Hoogveld BV zijn een realisatie- en een turnkey-overeenkomst overeengekomen. De meningen over de eenduidigheid van deze overeenkomsten lopen uiteen. De overeenkomsten zijn juridisch gecheckt door advocaat mevrouw mr Teunissen en door Metrum voor wat betreft de hoogte van de bedragen
- tussen de gemeente en Nelissen zou een huurovereenkomst afgesloten moeten worden. Deze is nog niet afgesloten; wel is er sprake van een huurintentieovereenkomst tussen Hoogveld BV en Nelissen. Deze huurintentieovereenkomst maakt deel uit van de turnkey-overeenkomst
- tussen de gemeente en UWV zou een huurovereenkomst afgesloten moeten worden. Deze is niet gesloten en zal ook niet meer worden afgesloten door het afhaken van UWV.

Norm 8 De afgesproken prestaties van de contractpartijen zijn geleverd (actief contractmanagement) en deze prestaties dragen bij aan de projectresultaten/geformuleerde doelen.

Bevindingen Over de afgesproken prestaties van Hoogveld BV wordt in mei 2012 nog verder onderhandeld. Uiteindelijk zullen het bedrijvenverzamelgebouw, het zalencentrum, de commerciële ruimten en de parkeergarage worden opgeleverd. Het niveau van afwerking is onderdeel van de onderhandeling.

Norm 9 Contractverlening heeft plaatsgevonden conform de vigerende wet- en regelgeving op Europees, nationaal en gemeentelijk niveau.

Bevindingen Er is voldaan aan deze norm.

3.3 Normen met betrekking tot risico-management

Norm 10	Bij aanvang van het project is een risicoanalyse uitgevoerd over het gehele project en deze is regelmatig geactualiseerd.
<i>Bevindingen</i>	<p>Bij aanvang van het project is geen risicoanalyse uitgevoerd. Bij het aangaan van de turnkey- en de realisatieovereenkomst wordt in het raadsvoorstel zeer beperkt ingegaan op de risico's: "<i>De algemene risico's gelden voor het in eigendom verkrijgen van deze accommodatie</i>". Bij het grootste gedeelte van de tussenrapportages aan de raad is geen risicoparagraaf opgenomen. In de laatste tussenrapportages aan de raad zijn enkele risico's benoemd. Een voorbeeld van een benoemd risico: "<i>Door het wegvallen van UWV als huurder is er een taakstelling om voor de kantoren een koper of een huurder te vinden. Indien dit niet slaagt, dienen de kantoren zelf te worden afgebouwd, waarbij naar verwachting het budget ontoereikend is.</i>"</p> <p>Het benoemen van risico's vindt eveneens zeer beperkt plaats op ambtelijk niveau.</p> <p>Het in beeld brengen van de risico's heeft binnen het project zeer onvoldoende plaatsgevonden.</p>
Norm 11	De geïdentificeerde risico's zijn gekwantificeerd en geprioriteerd.
<i>Bevindingen</i>	Aan deze norm is niet voldaan: geïdentificeerde risico's zijn niet gekwantificeerd en geprioriteerd.
Norm 12	Er zijn duidelijke keuzes gemaakt ten aanzien van de wijze waarop de risico's worden beheerst. Daarbij is er primair vanuit gegaan dat de partij die een risico het beste kan beheersen, ook eigenaar is van dat betreffende risico.
<i>Bevindingen</i>	Aan deze norm is niet voldaan; het is niet duidelijk op welke wijze risico's worden beheerst.
Norm 13	Er is sprake van actief risicomanagement. De belangrijkste risico's hebben een eigenaar en deze eigenaar heeft alles in het werk gesteld om gesignaleerde risico's te beheersen (actieplan, reactieplan).
<i>Bevindingen</i>	Aan deze norm is niet voldaan: er vindt geen actief risicomanagement plaats.

Norm 14	Voordat de gemeente een overeenkomst heeft gesloten met (markt)partijen, is een risicoanalyse uitgevoerd met betrekking tot deze overeenkomst.	34
<i>Bevindingen</i>	Aan deze norm is niet voldaan: er zijn geen risicoanalyses uitgevoerd met betrekking tot overeenkomsten die zijn aangegaan.	
Norm 15	De risicoanalyse en het risicomanagement zijn actief gecommuniceerd binnen de gemeente (ambtelijk, college van B en W, gemeenteraad).	
<i>Bevindingen</i>	Dit heeft onvoldoende plaatsgevonden, alleen een paar algemene risico's zijn benoemd. Zie de uitwerking bij norm 10.	

3.4 Normen met betrekking tot projectmatig werken en ordentelijke projectadministratie⁴

Norm 16	De gemeente werkt volgens de richtlijnen van projectmatig werken op basis van een vooraf goedgekeurd plan van aanpak op beheersaspecten (TGKIO).	
<i>Bevindingen</i>	In het projectplan <i>Organisatie Poort van Limburg Realisatie Fase</i> (d.d. 2 november 2009) worden deze beheersaspecten benoemd, maar vervolgens niet uitgewerkt. Een voorbeeldcitaat: " <i>Geld: Bij dit aspect gaat het erom de projectresultaten binnen de daarvoor beschikbare budgetten te realiseren.</i> " Het plan van aanpak biedt onvoldoende houvast op de beheersaspecten tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie om het project de <i>Poort van Limburg</i> te kunnen beheersen.	

Het handboek *Projectmatig Werken* verschijnt in november 2010. De voortgangsrapportages worden vervolgens conform het format opgesteld. Echter, doordat aan de basis van het project *Poort van Limburg* geen plan van aanpak ten grondslag ligt dat voldoet aan de richtlijnen van het handboek *Projectmatig Werken*, blijven deze voortgangsrapportages te algemeen op de beheersaspecten. Op het onderdeel tijd wordt in de voortgangsrapportage alleen ingegaan op de opleveringsdatum van september 2012. Tussentijdse mijlpalen maken geen deel uit van de voortgangsrapportages of interne projectplanningen (deze laatste zijn er niet).

⁴) Wij kijken naar zowel de werkelijke kasstromen als de financiële verplichtingen die de gemeente Weert op welk tijdstip is aangegaan.

- Norm 17** Binnen de ambtelijke organisatie zijn er duidelijke richtlijnen ten aanzien van financiële en tekenbevoegdheden; deze richtlijnen worden nageleefd.
- Bevindingen* Het budget voor de *Poort van Limburg* valt onder verantwoordelijkheid van de ambtelijk opdrachtgever. Hierin zijn geen bijzonderheden aangetroffen.
- Norm 18** De gemeente leeft bij de uitvoering van projecten wetten, procedures, richtlijnen en eigen beleid zorgvuldig na.
- Bevindingen* Er zijn geen afwijkingen geconstateerd ten opzichte van wetten, procedures en richtlijnen. Het eigen beleid ten aanzien van projectmatig werken wordt onvoldoende gevolgd. Voorbeelden hiervan zijn het niet faseren van het project en het maken van tijdsplanningen (zie norm 16).
- Norm 19** De projectadministratie is up to date.
- Bevindingen* De projectadministratie is verspreid in de organisatie aanwezig en niet centraal beschikbaar. Het kost circa twee tot drie maanden voordat het grootste gedeelte van de relevante informatie beschikbaar is ten behoeve van het rekenkameronderzoek.
- Norm 20** De projectadministratie werkt conform de "cost to complete"-methodiek en biedt inzicht in de voortgang van de werkzaamheden, de bestede tijd, de gemaakte kosten en de behaalde doelen in relatie tot de beschikbare budgetten.
- Bevindingen* Het beschikbaar gestelde krediet van de raad op 23 september 2009 en 6 juli 2011 - en de achterliggende berekening - is gebaseerd op de "cost to complete"-methodiek. Hiermee bestaat inzicht in de benodigde kosten om het projectresultaat op te leveren.
- De projectadministratie biedt geen inzicht in de voortgang van de werkzaamheden. De voortgang van de werkzaamheden wordt bewaakt door Hoogveld BV. De gemeente acteert reactief op deze planning en maakt geen eigen plannings van werkzaamheden en bestede tijd. De gemeente heeft onvoldoende gedefinieerd wat haar eigen projectresultaten zijn (zie norm 3) en heeft mede hierdoor ook geen planning van werkzaamheden om te komen tot deze projectresultaten.

Norm 21 De gemeente (ambtelijk, college van B en W, gemeenteraad) is conform de vooraf afgesproken frequentie geïnformeerd over het projectverloop op de beheersaspecten en afwijking van eerder vastgestelde projectplannen.

Bevindingen In het projectplan van november 2009 is een beoogde projectorganisatie uitgewerkt. De gemeenteraad is hierin niet opgenomen. Ook zijn in dit projectplan de frequenties van informatievoorziening niet opgenomen. Van dit projectplan zijn geen bijgestelde versies beschikbaar. In de praktijk is het volgende te constateren.

In 2010 wordt de raad slechts eenmaal geïnformeerd door een zeer beperkte voortgangsrapportage. Begin 2011 heeft de raad aangegeven elke raads cyclus geïnformeerd te willen worden over de *Poort van Limburg* als reactie op een uitgebreide voortgangsrapportage over de stand van zaken van het project in februari. In de tussenrapportages wordt op een hoog abstractieniveau gerapporteerd op de beheersaspecten (zie norm 16).

Midden 2011 besluit de gemeente tot het instellen van een ambtelijk regieteam bestaande uit de ambtelijk opdrachtgever, de projectleider en bouwadviseur/directievoerder en drie wethouders. Dit regieteam komt wekelijks bij elkaar om het proces te sturen.

Vanaf 2012 wordt de gemeenteraad door middel van werkvergaderingen actief betrokken bij de ontwikkeling van scenario's voor de *Poort van Limburg*.

3.5 Normen met betrekking tot de kaderstellende en controlerende rol van de raad

Norm 22 De raad stelt de benodigde budgetten ter beschikking op basis van een kredietvoteringsvoorstel. Kredieten worden vooraf/tijdig aangevraagd en er worden geen financiële verplichtingen aangegaan voordat er krediet beschikbaar is.

Bevindingen Heeft plaatsgevonden door de raadsvoorstellen van 23 september 2009 en 6 juli 2011. Verder geen bijzonderheden.

Norm 23 De raad stelt vooraf kaders aan het project en controleert vervolgens op basis van deze kaderstelling.

Bevindingen De kaders ten aanzien van krediet, kwaliteit en tijd zijn vastgesteld in de raadsvoorstellen van 23 september 2009 en 6 juli 2011. In de tussen-rapportages wordt de raad op een hoog abstractieniveau geïnformeerd op deze kaders. De raad kan hierdoor beperkt controleren of het project nog wordt uitgevoerd binnen de gestelde kaders.

Norm 24 De informatievoorziening naar de raad - over initiatief, haalbaarheid, randvoorwaarden en doelstellingen - is zodanig helder en tijdig geformuleerd dat de raad haar kaderstellende en sturende rol ook goed kan uitoefenen.

Bevindingen De raad wordt in maart 2009 op de hoogte gebracht over de rolwisseling van de gemeente ten aanzien van de *Poort van Limburg* (koper in plaats van huurder). Op basis van de interviews is duidelijk dat het college deze rolwisseling reeds halverwege 2008 aan het verkennen is. De gemeenteraad wordt niet betrokken in het afwegen van deze beoogde rolwisseling.

In 2010 is de gemeenteraad slechts één keer geïnformeerd over het project. In dat jaar wordt duidelijk dat het project moeilijk haalbaar is, zoals gedacht werd tijdens het sluiten van de realisatie- en de turnkey-overeenkomst.

Begin 2011 wordt de gemeenteraad op de hoogte gebracht van de stand van zaken. Alternatieve vormen van invulling van het bestek en de daarmee samenhangende consequenties zijn dan reeds ambtelijk zoveel mogelijk gereduceerd tot een financierbaar scenario.

De (nieuwe) projectleider rapporteert in aug./sept. 2011 aan de ambtelijk opdrachtgever, het hoofd Middelen, dat er uit de door hem opgestelde vastgoedexploitatie een aanzienlijke negatieve netto constante waarde komt van 6.3 miljoen euro. Hiervoor krijgt hij geen gehoor. Kort daarna wordt dit besproken in de regiegroep, met wethouder Kirkels. Dan wordt besloten om deze cruciale informatie pas in een later stadium (uiteindelijk pas vanaf januari 2012 in besloten bijeenkomsten van raadsleden) aan de raad bekend gemaakt. Deze informatie, die van belang bleek voor de verdere invulling van het kantorendeel van complex PvL, en tot het formuleren van nieuwe scenario's voor het kantorendeel zou leiden, had onverwijld ter kennis van de raad gebracht moeten worden, gelet op de actieve informatieplicht van het college ingevolge art. 169 Gemeentewet. Dat dit niet onverwijld gebeurde valt het college ernstig aan te rekenen.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat de raad beperkt (en soms te laat) wordt betrokken bij het initiatief, de haalbaarheid en de randvoorwaarden om haar kaderstellende en sturende rol goed uit te kunnen oefenen.

Norm 25	De raad heeft op het moment van besluitvorming inzicht in de belangrijkste risico's, gekoppeld aan de besluitvorming	38
<i>Bevindingen</i>	Zie opmerkingen over risicomanagement. Er wordt in de rapportages aan de raad zeer onvoldoende ingegaan op risico's.	
Norm 26	Er is duidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen college en raad ten aanzien van de besluitvorming van het project.	
<i>Bevindingen</i>	De verdeling van besluitvorming tussen college en raad is gebaseerd op de raadsbesluiten van 23 september 2009 en 6 juli 2011.	
Norm 27	Bij de start van het project heeft de raad duidelijk de bestuurlijke besluitvormingsmomenten vastgesteld.	
<i>Bevindingen</i>	Van tevoren zijn geen bestuurlijke besluitvormingsmomenten vastgesteld.	
Norm 28	De raad is tijdig en voldoende geïnformeerd over de inhoud van de grond-exploitatie/vastgoedexploitatie en de bijbehorende risicoanalyse.	
<i>Bevindingen</i>	Er is voor de <i>Poort van Limburg</i> langdurig gewerkt met een traditionele gemeentelijke exploitatie. Sinds een jaar wordt gewerkt aan een vastgoedexploitatie. De raad is op 18 januari 2012 tijdens een werkvergadering ingelicht over de achtergrond van deze keuze. Deze vastgoedexploitatie en de bijbehorende risicoanalyse zijn nog in ontwikkeling.	
Norm 29	Conform de afspraken heeft besluitvorming plaatsgevonden over de vooraf aangegeven producten/vooraf aangegeven momenten.	
<i>Bevindingen</i>	Van tevoren zijn geen producten/tussentijdse mijlpalen afgesproken voor besluitvorming.	
Norm 30	De informatievoorziening over de prestaties, de voortgang en de verantwoording over <i>De Poort van Limburg</i> is dermate helder, volledig, samenhangend en toetsbaar (SMART) dat de raad haar controlerende taak goed kan uitoefenen.	
<i>Bevindingen</i>	De tussenrapportages leveren volgens raadsleden doorgaans meer vragen op dan ze beantwoorden. Zo stelt het CDA tweeëndertig vragen naar aanleiding van een tussenrapportage. Deze vragen betreffen voornamelijk	

verzoeken om nadere uitleg/duiding van de aangeleverde informatie (*gemeente Weert (2011, 10 februari)*).

39

Norm 31 Als daar aanleiding toe was is de raad tijdig/vooraf geïnformeerd over het optreden van ongewenste gebeurtenissen, de impact van deze gebeurtenissen op het projectresultaat en de maatregelen die worden genomen om de gebeurtenissen/impact te verkleinen.

Bevindingen Zie norm 24. Er zijn regelmatig aanleidingen om de raad tijdig/vooraf te informeren over het optreden van ongewenste gebeurtenissen, de impact daarvan en de getroffen maatregelen. Dit heeft zeer onvoldoende plaatsgevonden. Na de instelling van de werkvergaderingen met de raad in januari 2012, wordt de raad hierin voldoende betrokken.

Norm 32 De raad ontvangt bij de (investerings)voorstellen/kredietaanvragen alternatieve keuzemogelijkheden, met daarbij een kosten-batenanalyse. Deze keuzemogelijkheden worden voorgelegd met behulp van selectiecriteria, zodat de raad op basis van deze criteria uiteindelijk een keuze kan maken.

Bevindingen Ten aanzien van het krediet van 23 september 2009 zijn geen alternatieven onderzocht. Voor het krediet van 6 juli 2011 is het scenario van helemaal stoppen onderzocht. Dit laatste scenario was erg onrealistisch. Met andere woorden: de raad heeft telkens de keuze uit één variant.

3.6 Normen met betrekking tot bestuurscultuur/ bestuurstructuur

Norm 33 De raad handelt in praktijk, naar eigen goeddunken, voldoende naar de vastgestelde rollen, taken en bevoegdheden.

Bevindingen De raadscommissie Ruimte heeft in het algemeen het idee onvoldoende te worden geïnformeerd om haar rollen, taken en bevoegdheden uit te kunnen voeren.

Norm 34 De raad communiceert expliciet naar het college van B en W over de gewenste informatievoorziening met betrekking tot grote projecten.

Bevindingen Begin 2011 geeft de raadscommissie aan elke raadscyclus te willen worden geïnformeerd; bij aanpassingen tevens over financiële gevolgen (*2^e TR, 2011; Definitieve rapportage, 10 februari 2011*).

Norm 35	De rollen, taken en bevoegdheden van de raad met betrekking tot haar kaderstellende en controlerende rol zijn vastgelegd.	40
<i>Bevindingen</i>	De rollen, taken en bevoegdheden van de raad met betrekking tot haar kaderstellende en controlerende rol zijn vastgelegd in het handboek <i>Projectmatig Werken</i> van november 2010.	
Norm 36	De raad beschikt over een vastgesteld reglement van orde, specifiek voor grootschalige en/of complexe projecten.	
<i>Bevindingen</i>	Er is geen vastgesteld reglement van orde, specifiek voor grootschalige en/of complexe projecten. Ambtelijk is in het handboek <i>Projectmatig Werken</i> vastgelegd hoe de raad wordt geïnformeerd over projecten. De raad heeft zelf geen specifiek reglement van orde.	
 3.7 Normen met betrekking tot het "lerend vermogen"		
Norm 37	Het project <i>Poort van Limburg</i> is tussentijds geëvalueerd.	
<i>Bevindingen</i>	Een evaluatie heeft niet plaatsgevonden.	
Norm 38	Vanuit de (tussentijdse) evaluaties zijn leerpunten en verbeteracties benoemd. Deze punten en acties zijn ook (aantoonbaar) doorgevoerd.	
<i>Bevindingen</i>	Dit heeft niet plaatsgevonden.	
Norm 39	De uitkomsten van de (tussentijdse) evaluaties, leerpunten en verbeteracties zijn gecommuniceerd aan de relevante spelers in het project.	
<i>Bevindingen</i>	Dit heeft niet plaatsgevonden.	

4 Project Poort van Limburg blijkt één brug te ver

41

Dit hoofdstuk bevat de analyse van de bevindingen uit hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3. Hiertoe wordt ingegaan op de volgende deelvragen van het reken-kameronderzoek

- welke problemen, voor welke partijen zijn er precies ontstaan bij de *Poort van Limburg*?
- wat zijn er de oorzaken van dat het dossier de *Poort van Limburg* een probleemdossier is geworden?

Voor het project *Poort van Limburg* zijn twee problemen te constateren:

- *budgetoverschrijding*: een van de problemen van het project *Poort van Limburg* is de budgetoverschrijding van het oorspronkelijke krediet van 23 september 2009. Op 6 juli 2011 verleent de raad een extra krediet. Dit is een probleem voor de gemeente, aangezien het oorspronkelijke budget niet toereikend is gebleken. Daarnaast komt uit het raadsvoorstel naar voren dat Hoogveld BV een gedeelte van de kosten voor zijn rekening neemt. Daarmee lijkt het ook een probleem voor Hoogveld BV. Aangezien de financiële gegevens van het project van Hoogveld BV niet inzichtelijk zijn voor de gemeente, kan niet ingeschat worden of Hoogveld BV verlies of winst maakt met het project en hoe groot het probleem van de budgetoverschrijding is voor Hoogveld BV
- *onzekere exploitatie*: het andere probleem van het project *Poort van Limburg* is de onzekere exploitatie. De gemeente heeft straks de *Poort van Limburg* in eigendom maar de exploitatie is - bij het achterblijven van huurders/exploitanten van de *Poort van Limburg* - van meet af aan negatief. De netto contante waarde van de investering die de gemeente heeft gedaan, is met deze stand van zaken aanzienlijk negatief (zie voor de omvang hiervan de werkvergaderingen met de raad in 2012). Wanneer deze stand van zaken voort blijft bestaan, zal de *Poort van Limburg* de gemeente geld blijven kosten. Op welke wijze de gemeente omgaat met deze onzekere exploitatie is op het moment van afsluiting van het onderzoek (mei 2012) door de rekenkamer nog onbekend.

Hierna worden verschillende oorzaken van het probleem van de budgetoverschrijding en de onzekere exploitatie toegelicht.

4.1 Ambtelijke organisatie onvoldoende toegerust op type project

De ambtelijke organisatie is onvoldoende toegerust op het type project van de *Poort van Limburg*. Hierdoor kunnen zich rondom en binnen het project gebeurtenissen voordoen die de budgetoverschrijding en de onzekere toekomstige exploitatie veroorzaken.

Allereerst is er sprake van 'koude' interne overdracht van het dossier tussen de toenmalige afdelingen Planrealisatie en Middelen. Het Projectplan Realisatiefase is amper gemeenschappelijk tot stand gekomen en ook niet formeel overgedragen van de afdeling Planrealisatie aan de afdeling Middelen in het MT. Als eindverantwoordelijk lijngremium heeft het MT hierop onvoldoende alert geacteerd. Deze omissie in de lijnorganisatie van de gemeente Weert is vervolgens niet onderkend in de projectorganisatie van de *Poort van Limburg*. Ook in de projectorganisatie is geen sprake geweest van een formele overdracht.

Ten tweede blijkt dat de bestekken de vereiste duidelijkheid missen. Na de totstandkoming van de turnkey- en de realisatieovereenkomst onderhandelen gemeente en projectontwikkelaar tot in ieder geval april 2012 over de precieze inhoud van hetgeen straks als eigendom aan de gemeente Weert wordt overgedragen. Begrippen als "horecaklaar" zijn onvoldoende helder. Ook installatietechnisch blijken de bestekken niet toereikend. De gemeente beschikt over onvoldoende vastgoedonderhandelstechnische kennis en -ervaring en is bovendien ook slecht in staat om dit manco aan kennis en ervaring te onderkennen en te mobiliseren.

Ten derde is sprake van een onvoldoende ervaren ambtelijk opdrachtgever op een lastige positie in de ambtelijke organisatie. Vanaf de interne overdracht in september 2009 maakt het project deel uit van de toenmalige afdeling Middelen. Hoewel de ambtelijk opdrachtgever ervaring had als ambtelijk opdrachtgever (door de bouw van het nieuwe stadhuis), werd dat project naar eigen zeggen zeer projectmatig aangevlogen. Zijn rol bestond uit het toezien op een team van projectmatig voldoende geëquipeerde specialisten. Het project *Poort van Limburg* bleek vanaf het begin vele malen ingewikkelder te zijn en was projectmatig onvoldoende transparant. Behalve dat de huidige sector Middelen onvoldoende ervaren is in ruimtelijke-ontwikkelingsprojecten, is er daarnaast binnen deze sector sprake van belangenverstremgeling tussen de sector als projectleider en de sector als beheerder van de financiën. Immers, de sector heeft in haar laatste rol geen behoefte aan het escaleren van financieel slechte tijdingen, vanuit haar rol als projectleider.

In combinatie met het gebrek aan ervaring en een gebrek aan een duidelijke projectmanagement/risicobeheersaanpak, heeft dit geleid tot onvoldoende bewustzijn van (financiële) project-risico's.

4.2 Projectdoel wijzigt fors maar projectorganisatie niet

De gemeente wordt naar verwachting in 2012 eigenaar van de *Poort van Limburg*. Dat is bekend sinds september 2009. Vóór september 2009 was de gemeente een van de exploitanten. Per september 2009 veranderde voor de gemeente het projectdoel van deelexploitant en risicodragend partner naar eigenaar en hoofdexploitant van de *Poort van Limburg*. Tot september 2009 was het sluitend krijgen van de exploitatie van de *Poort van Limburg* een risico dat vooral voelbaar was voor Hoogveld BV. Na september 2009 lag dat risico volledig bij de gemeente Weert. Die rolverandering is binnen de gemeente onvoldoende snel merkbaar geweest in de wijze waarop de gemeente het volledige project is gaan aansturen. De verhoudingen tot de risicodragende deelnemers veranderden amper. De gemeente heeft de projectorganisatie nauwelijks aangepast aan deze veranderde situatie en heeft verzuimd om de risico's die deze rolverandering met zich meebracht te inventariseren, te prioriteren en passende beheersmaatregelen te definiëren.

4.3 Onzekere contractuele binding van risicodragende partijen

Een andere belangrijke oorzaak voor de matige beheersing van het project *Poort van Limburg* en de onzekere exploitatie, ligt in de onzekere contractuele binding van de risicodragende deelnemers in het project. Deze deelnemers willen hun eigen risico's beheersen en doen dat deels door deze bij de gemeente te beleggen. De gemeente gaat daar onvoldoende alert mee om. De bedoelde deelnemers en hun risico's zijn:

- de toekomstige exploitant van het horecagedeelte, Nelissen, krijgt de exploitatie niet sluitend en daardoor ook geen financiering van banken om de benodigde investeringen te doen. Nelissen heeft hierdoor niet het vereiste bedrag beschikbaar om de *Poort van Limburg* "horecaklaar" te maken. De gemeente besluit hierop dit bedrag voor te financieren. Een gedeelte van het extra krediet van 6 juli 2011 is hiervoor bedoeld. De gemeente financiert deze investering voor met de bedoeling deze in de toekomst te verrekenen met de toekomstige exploitant. Nelissen is echter slechts met een concept-huurintentieovereenkomst gebonden aan deze afspraak. De binding van Nelissen met de gemeente is hierdoor onvoldoende en houdt het risico van nieuwe budgetoverschrijdingen in, wanneer deze als exploitant afhaakt

- UWV werd vanaf het begin van de plannen als grootgebruiker van het kantoorgedeelte van de *Poort van Limburg* betrokken. UWV heeft hierdoor met de ontwikkelaar en de gemeente grote invloed gehad op de uiteindelijke plannen van het kantoorgedeelte. Tot een contractuele verankering van deze status is het niet gekomen, omdat UWV telkens uitstel van de ondertekening wist te bewerkstelligen. Uiteindelijk is UWV afgehaakt als gevolg van landelijke bezuinigingen en hebben zij een bedrag van circa €100.000 betaald als tegemoetkoming in de desintegratiekosten. Het is op dit moment nog niet duidelijk of de gemeente Weert nadere stappen onderneemt om het volledig geleden verlies terug te halen
- Hoogveld BV is als belangrijkste contractuele tegenpartij van de gemeente voor de *Poort van Limburg* meermaals van directeur en projectleider gewisseld. De binding van Hoogveld BV aan dit project is nooit openlijk ter discussie gesteld maar ook nooit als onvoldoende stabiel betiteld. De aanhoudende onduidelijkheid over de inhoud van de turnkey- en de realisatieovereenkomst en de afhandeling van de Europese aanbesteding leidden tot extra risico's voor de gemeente
- de familie Beelen is voor de gemeente formeel geen deelnemer. Echter, de exploitant van het zalencentrum heeft de brasserie nodig om de exploitatie sluitend te krijgen. Daarmee wordt Beelen dus onderdeel van de business case van de exploitant, op basis waarvan de gemeente geld heeft voorgefinancierd. De onderhandelingen over de brasserie spelen zich af tussen Beelen en Hoogveld BV en onttrekken zich aan het zicht van de gemeente en waarschijnlijk ook Nelissen. Het is goed mogelijk dat afspraken tussen Beelen en Hoogveld BV tot negatieve consequenties leiden voor Nelissen en dus voor de gemeente. Ook hier ligt een potentieel financieel risico op de loer dat onvoldoende wordt beheerst door de gemeente.

4.4 Onderschatting van wat commerciële partijen drijft

De bij dit project direct vanuit de gemeente Weert betrokkenen, onderschatten wat commerciële partijen drijft. Terugkijkend geven verschillende geïnterviewden aan dat de sfeer binnen de gemeente, met name bestuurlijk, gekenmerkt kan worden als "het komt wel goed". Zo worden voortslepende discussies over verslaglegging in de eerste projectperiode eerder geduid als een futiliteit dan als een manier om systematisch afspraken tussen de gemeente en andere partijen, zoals Hoogveld BV, te frustreren. De bewaking van gemaakte afspraken is in die eerste periode dan ook niet scherper dan de formulering toelaat.

De gemeente, met name het college, ziet de setting tussen de gemeente en Hoogveld BV onvoldoende als onderhandelingsituatie die door de financiële crises voor Hoogveld BV existentiëler was geworden. De gemeente (alle spelers) onderschatten verder de effecten van de tijdsdruk die als gevolg van de randvoorwaarden van de provinciale subsidie werd veroorzaakt. Om in aanmerking te blijven voor deze subsidie is de Europese aanbesteding in 2009 onder hoge druk georganiseerd zonder dat de vereiste bestekken - ondanks waarschuwingen van de projectleider van de toenmalig afdeling Planrealisatie - voldoende waren beoordeeld.

4.5 College informeert raad te beperkt en te laat

Tot eind 2009 krijgt de raad tweemaandelijks voortgangsrapportages over het project de *Poort van Limburg*. In 2010, het verkiezingsjaar van de gemeenteraden èn het jaar waarin duidelijk is dat de bestekken onvoldoende toereikend zijn, zijn geen voortgangsrapportages aan de raad verstuurd. De eerstvolgende rapportage over stand van zaken van 10 februari 2011 bevat dusdanig veel informatie over het project dat de raad constateert dat zij maandelijks op de hoogte wenst te worden gehouden. Deze rapportages leiden echter regelmatig tot meer vragen vanuit de raad. Verder valt te constateren dat de kwaliteit van deze rapportages vanuit het oogpunt van project- en risicobeheersing zeer beperkt is. Voorbeelden hiervan zijn:

- onvoldoende aandacht voor (het management van) risico's. De risico's worden zeer algemeen benoemd. De bijbehorende beheersmaatregelen en de effectiviteit daarvan, ontbreken.
- onvoldoende aandacht voor de belangen van de verschillende partijen, betrokken bij de realisatie van de *Poort van Limburg*. Deze belangen worden op geen enkel niveau in de gemeentelijke organisatie expliciet inzichtelijk gemaakt. Er is sprake van onvoldoende omgevingsmanagement en onvoldoende borging in de methodiek van projectmatig werken binnen de gemeente. De raad wordt niet op de hoogte gebracht van deze risicovolle verwikkeling van belangen
- onvoldoende inzicht in de tijdsplanning. Er is alleen sprake van een einddatum: oplevering september 2012. Een tijdsplanning van activiteiten en tussentijdse mijlpalen is op geen enkel niveau beschikbaar. De raad kan hierdoor onvoldoende haar controlerende taak uitvoeren.

onvoldoende inzicht in toekomstig budget. De raad is uitgebreid geïnformeerd over de opbouw van het extra krediet. Pas sinds begin 2012 wordt gewerkt aan een vastgoedexploitatie terwijl de gemeente sinds september 2009 weet dat zij toekomstig eigenaar is van de *Poort van Limburg*. Een vastgoedexploitatie maakt de risico's als investeerder inzichtelijk (bijvoorbeeld het mogelijk mislopen van huurinkomsten).

Het is het college aan te rekenen dat cruciale financiële informatie die najaar 2011 beschikbaar kwam, pas in het voorjaar van 2012 met de raad werd gedeeld.

46

De raad heeft door het ontbreken van deze informatie de risico's van het voornemen dan wel het besluit om over te gaan tot aankoop van de *Poort van Limburg* onvoldoende haar rol kunnen invullen.

4.6 De raad heeft te beperkt gebruikgemaakt van haar controlerende rol

Hoewel bovenstaande elementen ontbraken in de informatievoorziening richting de raad, heeft de raad zich tot begin 2011 beperkt tot vragen stellen over de door het college aangedragen informatie. Het vertrouwen van de raad in de voortgang van het project was groot, maar werd mogelijk nog overtroffen door de gedrevenheid van de raad om de *Poort van Limburg* te realiseren. Het gebrek aan ervaring met het aansturen van dergelijke grootschalige/complexen projecten, heeft ook de raad parten gespeeld. Zo heeft de raad bij het raadsvoorstel van 23 september 2009 bijvoorbeeld niet om alternatieven gevraagd; de enige keuze betrof het aangaan van de realisatie- en de turnkey-overeenkomst.

5 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag van dit rekenkameronderzoek.

Inzicht verwerven in de oorzaken, gevolgen en leermomenten van de problemen, ontstaan rondom de Poort van Limburg, zowel het kantoren-complex, de commerciële ruimten, de garage als het zalencentrum.

5.1 Conclusies

Het project *Poort van Limburg* is een project waarvan de complexiteit en het kennis- en ervaringsniveau de gemeente Weert aanzienlijk te boven gaan. Elementen die het project *Poort van Limburg* complex maken, zijn:

- de positie van de gemeente als toekomstig eigenaar van een complex
- de positie van de gemeente ten opzichte van een projectontwikkelaar
- de belangen van meerdere partijen bij de *Poort van Limburg* zoals een exploitant, een projectontwikkelaar, toekomstige huurders en afdelingen binnen de gemeente.

De problemen van de budgetoverschrijdingen en de onzekere exploitatie voor het project *Poort van Limburg* kunnen verklaard worden door de volgende elementen:

- de ambtelijke organisatie was onvoldoende toegerust op dit type complexe project, *Poort van Limburg*; zo waren er manco's in de aansturing van het project en in de interne informatievoorziening en was het risicomanagement onder de maat;
- het projectdoel van de *Poort van Limburg* wijzigt fors gedurende het verloop, de wijzigingen in de projectorganisatie sluiten hier onvoldoende op aan; men heeft verzuimd om de risico's die hiervan het gevolg waren in beeld te brengen, af te wegen en zo mogelijk beheersbaar te maken;
- de contractuele binding van risicodragende partijen blijft voortdurend onzeker; hiermee worden onvoldoende harde afspraken gemaakt, waardoor de gemeente geen grip heeft gekregen op een toekomstige gezonde exploitatie;
- de gemeente heeft onderschat wat commerciële partijen drijft; er was teveel een houding van 'het komt wel goed';
- het college heeft de raad meerdere malen in het project te beperkt geïnformeerd;
- de raad heeft in het project *Poort van Limburg* te beperkt gebruikgemaakt van haar controlerende rol.

5.2 Aanbevelingen

De problemen van de budgetoverschrijding en de onzekere exploitatie bij de *Poort van Limburg* hebben onnodig omvangrijk kunnen worden. De onderlinge relaties van de hoofdrolspelers worden gekenmerkt door een groot onderling vertrouwen, een houding die functioneel is bij veel werkzaamheden van de gemeente. Deze houding krijgt echter iets naïefs in de context van projecten met een complexiteit als de *Poort van Limburg*, zeker als in de loop der tijd blijkt dat er tegenvallers zijn, en problemen maar niet opgelost worden.

De belangrijkste aanbeveling van de rekenkamer is het veranderen van de cultuur. Er dient een interventie plaats te vinden zodat zowel bestuurlijk als ambtelijk alle alarmbellen afgaan als een project van vergelijkbare omvang of complexiteit met dergelijke risico's zich aandient. De alertheid voor het optreden van (grote) risico's moet veel groter worden bij dergelijke projecten. Risico's moeten zoveel mogelijk worden voorkomen, danwel goed afgewogen te worden, en daar waar ze bestaan, zoveel mogelijk beheerst te worden, o.a. door het maken van harde afspraken met deelnemende partijen.

De raad speelt in dit alles een belangrijke rol. De raad dient zich bij de start van elk grootschalig/complex project (door het beschikbaar stellen van krediet) af te vragen of de lessen van het project *Poort van Limburg* voldoende te gelde zijn gemaakt. Hiervoor kan de raad een kaderstellend protocol opstellen en zich bij de controle ervan eventueel door onafhankelijke expertise laten bijstaan.

Verder maakt het project *Poort van Limburg* onmiskenbaar zichtbaar dat de huidige manier van projectmatig werken voor veel verbetering vatbaar is. De rekenkamer ziet twee aandachtspunten voor deze verbetering.

1. *Verbetering houding en gedrag*

Investeren in de verbetering van houding en gedrag binnen de gemeentelijke organisatie ten aanzien van een zakelijkere opstelling richting externe partijen, openheid over risico-inventarisaties en handelen conform risicobeheersmaatregelen, verbeteren van het lerend vermogen en samenwerking tussen afdelingen in de gemeentelijke organisatie. Dit kan concreet uitgewerkt worden met het leidinggevend kader in een cultuurontwikkeltraject. Tevens hoort bij dit traject dat er een meer adequate informatievoorziening naar de raad moet komen, zodat de raad beter afwegingen kan maken, en waarbij de verantwoording vanuit het

college naar de raad beter geborgd wordt.

49

2. *Verbetering ondersteunende systemen en opleiden gemeente*

Het handboek *Projectmatig Werken* kan worden verbeterd op basis van de lessen uit het project *Poort van Limburg* ten aanzien van risicomanagement, omgevingsmanagement en de beheersing van kwaliteit, geld en tijd. Hierbij dient tevens aandacht te worden geschonken aan kritieke projectmomenten, zoals de overdracht van projecten tussen afdelingen (borgen continuïteit ambtelijk opdrachtgeverschap) of conflicterende bevoegdheden, verenigd in één persoon zoals de rol van ambtelijk opdrachtgever en projectleider (opdrachtgever en opdrachtnemer). Ten slotte dient de professionaliteit te worden bevorderd door opleiding en training van alle medewerkers die in projecten en programma's functioneren. Hierbij dienen ook de hoofdrolspelers (raadsleden, college, management en projectleiders) te worden betrokken.

6 Bestuurlijke reactie college en nawoord rekenkamer

Op 22 januari 2013 heeft de rekenkamer de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders ontvangen. Deze is integraal opgenomen in bijlage 4, inclusief de reactie van de rekenkamer daarbij.

Bij de brief van het college zijn in een bijlage nog een paar punten opgesomd die volgens het college niet of nauwelijks door de rekenkamer zijn verwerkt. De rekenkamer merkt hierbij op dat op alle onderdelen van de technische reactie is ingegaan. Op diverse punten is zij het echter niet met de zienswijze van het college eens, of is de gemaakte opmerking in de ogen van de rekenkamer niet relevant om de tekst te wijzigen. Ook in bijlage 4 is het commentaar van de rekenkamer te lezen bij de 'resterende' technische opmerkingen.

Op drie punten uit de reactie van het college wil de rekenkamer expliciet in dit nawoord ingaan.

Externe factoren?

Dat betreft allereerst de opmerking van het college dat in het onderzoek "onvoldoende rekening is gehouden met de specifieke externe factoren die de voortgang, kaders en randvoorwaarden van het project aanzienlijk hebben beïnvloed."

Het college doet het voorkomen alsof externe oorzaken ten grondslag liggen aan de problemen, en dat men hierdoor is overvallen, dan wel dat het college niet verantwoordelijk is.

Zo had het feit dat het Hoogveld niet was gelukt om een belegger en een exploitant te vinden, voor de gemeente een aanwijzing moeten zijn dat er grote risico's waren verbonden aan dit project. Het college heeft te weinig de vinger aan de pols gehouden zodat men op de problemen voorbereid was.

Het is het college aan te rekenen dat het de raad in 2009 heeft voorgesteld om de rol van eigenaar (in plaats van huurder) op zich te nemen, zonder een behoorlijke risicoanalyse te doen en zonder een deugdelijke afweging van alternatieven. Het college heeft te lankmoedig gehandeld door al deze risico's van Hoogveld over te nemen. Dat er inmiddels in 2009 een bankencrisis was, had temeer reden moeten zijn voor het college om voorzichtig te zijn met het innemen van deze nieuwe marktpositie als toekomstig eigenaar, aangezien men daardoor alle risico's van de marktpartij(en) overnam.

Dat het UWV zich heeft teruggetrokken, moet het college – als eindverantwoordelijke voor de onderhandelingen – zich ook aantrekken.

Het lukte het UWV telkens om tot uitstel van de ondertekening van definitieve afspraken te komen. Overigens hing de landelijke reductie bij UWV al langere tijd in de lucht. Ook hier had het college op kunnen anticiperen door alternatieven te ontwikkelen.

Normenkader

Een tweede punt betreft het ter discussie stellen van het normenkader. Enerzijds stelt het college dat er geen normatief kader gesteld kan worden doordat er externe factoren waren. Anderzijds beweert het college dat het normenkader als een "algemeen theoretisch kader" gezien moet worden, dat vooraf niet bekend was.

De rekenkamer is verontrust door deze marginalisering van de gestelde professionele normen.

Dat het project PvL zelf geen normen vooraf en tussentijds heeft gesteld, maakt het moeilijk om het project volgens de normen van het projectplan achteraf te beoordelen. Dat is verwijtbaar aan de slechte voorbereiding en de slechte beheersing van project PvL.

Vandaar dat de rekenkamer normen heeft gehanteerd die met professionele projectbeheersing samenhangen en algemeen gangbaar zijn, omdat een eigen normenkader van de gemeente Weert ontbrak. Het valt de rekenkamer op dat de 39 normen inhoudelijk niet ter discussie worden gesteld door het college, terwijl het college deze wel terug tracht te brengen tot "theoretisch algemeen model".

De vraag is of het college begrijpt waaraan projectbeheersing bij complexe projecten moet voldoen. Indien het college de 39 normen 'theoretisch' vindt dan lijkt het er op dat het college in de toekomst ook niet professioneel wil omgaan met complexe projecten. Men wijst namelijk de professionele normen min of meer af met theoretisch gedoe.

Bestuurlijke verantwoordelijkheid en informatieplicht

Het valt de rekenkamer op dat bij de samenvatting van het college van de hoofdconclusies de positie van het college zelf alleen in verband wordt gebracht met de informatievoorziening aan de raad. Dat is geen juiste weergave van hetgeen het onderzoek heeft opgeleverd. De betrokkenheid van het college is zeker niet beperkt tot het te beperkt informeren van de raad. Als bestuurlijk eindverantwoordelijken was het college, danwel de betrokken portefeuillehouders, op de hoogte van de belangrijkste ontwikkelingen in het dossier en waren zij bij machte om bij te sturen. De cruciale beslissingen zijn genomen in de periode 2008 (toen het college op zoek ging naar andere mogelijkheden om de PvL te realiseren dan via Hoogveld) tot eind 2011. In het rapport zijn daarvan vele voorbeelden te vinden.

Het college bestrijdt de conclusie van de rekenkamer dat het college de raad te beperkt heeft geïnformeerd. In de reactie van de rekenkamer daarop is aangegeven dat er in de periode 2008 – 2010 er geen of te beperkte informatie bij de raad kwam terwijl er toen cruciale beslissingen zijn genomen. De informatie die er nadien kwam via voortgangsrapportages was tamelijk abstract en ging onvoldoende in op de risico's die de gemeente liep. Het is het college aan te rekenen dat cruciale financiële informatie die najaar 2011 beschikbaar kwam, pas in het voorjaar van 2012 met de raad werd gedeeld.

52

De door het college gemaakte opmerkingen in de Bestuurlijke reactie hebben niet geleid tot aanpassing van het rapport.

Bijlage 1 Bronvermelding

Geïnterviewden

Naam	Rol Poort van Limburg	Datum interview
De heer Aben	Projectleider	25 januari 2012
De heer Joppen	Projectleider	25 januari 2012 15 mei 2012
De heer Kerssemakers	Ambtelijk opdrachtgever Projectleider	25 januari 2012 13 maart 2012
De heer Kirkels	Wethouder Economische Zaken en Ruimtelijke Ordening	25 januari 2012
Mevrouw Nagel	Afdelingshoofd Financiën en Belastingen	25 januari 2012
De heer Litjens	Wethouder Sociale Zaken	25 januari 2012
Raadscommissie Ruimtelijke Ordening		26 januari 2012
Mevrouw Slenter	Projectleider	25 januari 2012
De heer Van Tilburg	Ambtelijk opdrachtgever	25 januari 2012
De heer Van den Tillaar	Directeur Sociale Zaken	13 maart 2012

Documenten

Curator mr. A.J.T.M. Hendriks (2008, 31 januari), *Faillissementsverslag De Poort van Limburg BV*

Drijver en Partners (2008, november), *Quick scan haalbaarheid zalencentrum Poort van Limburg Gemeente Weert – eindrapportage –*

Drijver en Partners (2010, 5 maart), *Quick scan haalbaarheid Zalencentrum Poort van Limburg Gemeente Weert – definitieve rapportage –*

Gemeente Weert (2004, 15 juli), *Raadsagenda*

Gemeente Weert (2005, 21 september), *Raadsagenda*

Gemeente Weert (2006, 16 november), *Voortgangsrapportage Project Beekpoort-Poort van Limburg*

Gemeente Weert (2006, 21 december), *Voortgangsrapportage Project Beekpoort-Poort van Limburg*

Gemeente Weert (2007, 1 maart), *Voortgangsrapportage Project Beekpoort-Poort van Limburg*

Gemeente Weert (2007, 3 mei), *Voortgangsrapportage Project Beekpoort-Poort van Limburg*

- Gemeente Weert (2007, 18 april), *Raadsvoorstel huur bedrijvenverzamelgebouw (4rad07445.apr)*
- Gemeente Weert (2007, 6 juni), *Voortgangsrapportage Project Beekpoort-Poort van Limburg*
- Gemeente Weert (2007, 8 november), *Voortgangsrapportage Project Beekpoort-Poort van Limburg*
- Gemeente Weert (2008, 27 maart), *Voortgangsrapportage Project Beekpoort-Poort van Limburg*
- Gemeente Weert (2008, 18 april), *Raadsvoorstel Bedrijvenverzamelgebouw Beekpoort*
- Gemeente Weert (2008, 11 augustus), *Financieel Overzicht*
- Gemeente Weert (2008, 28 augustus), *Voortgangsrapportage Project Beekpoort-Poort van Limburg*
- Gemeente Weert (2009, 15 januari), *Voortgangsrapportage Project Beekpoort-Poort van Limburg*
- Gemeente Weert (2009, 26 maart), *Voortgangsrapportage Project Beekpoort-Poort van Limburg*
- Gemeente Weert (2009, 8 juli), *Subsidie Poort van Limburg*
- Gemeente Weert (2009, 23 september), *Raadsvoorstel Realiseren Beekpoort – Poort van Limburg*
- Gemeente Weert (2009, 23 september), *Raadsvoorstel Realiseren Beekpoort – Poort van Limburg (RAD-000068)*
- Gemeente Weert (2009, 22 oktober), *Voortgangsrapportage Project Beekpoort-Poort van Limburg*
- Gemeente Weert (2009, 16 november), *Verslag MT-bijeenkomst d.d. 16 november 2009*
- Gemeente Weert (2009, 23 november), *Organisatie complex Poort van Limburg Realisatiefase*
- Gemeente Weert (2009, 8 december), *Rapportage Project Beekpoort-Poort van Limburg*
- Gemeente Weert (2010, 1 april), *Voortgangsrapportage Project Beekpoort-Poort van Limburg*
- Gemeente Weert (2010, 15 november), *Handboek Projectmatig Werken gemeente Weert 2010*
- Gemeente Weert (2011, 26 januari), *Ondertekening samenwerkingsovereenkomst Werk- Welzijnsplein gemeente Weert*
- Gemeente Weert (2011, 10 februari), *Definitieve rapportage stand van zaken Complex Poort van Limburg*
- Gemeente Weert (2011, 15 maart), *Eerste tussenrapportage commissie Bestuurlijke Zaken nieuwbouw Complex Poort van Limburg*
- Gemeente Weert (2011, 18 maart), *Overzicht totale meerwerkopgave*
- Gemeente Weert (2011, 14 april), *Tweede tussenrapportage commissie Bestuurlijke Zaken nieuwbouw Complex Poort van Limburg*

Gemeente Weert (2011, 15 april), *Vragen commissie Ruimtelijke Zaken inzake Complex Poort van Limburg*

55

Gemeente Weert (2011, 27 mei), *Derde tussenrapportage commissie Bestuurlijke Zaken nieuwbouw Complex Poort van Limburg*

Gemeente Weert (2011, 6 juli), *Raadsvoorstel extra krediet (RAD-000470)*

Gemeente Weert (2011, 16 augustus), *Vierde tussenrapportage commissie RO Project Complex Poort van Limburg*

Gemeente Weert (2011, 4 oktober), *Vijfde tussenrapportage commissie RO Project Complex Poort van Limburg*

Gemeente Weert (2011, 8 november), *Zesde tussenrapportage commissie RO Project Complex Poort van Limburg*

Gemeente Weert (2011, 5 december), *Desintegratieschade*

Gemeente Weert (2012, 18 januari), *Project Complex Poort van Limburg Werkvergadering*

Gemeente Weert (2012, 24 januari), *Zevende tussenrapportage commissie RO Project Complex Poort van Limburg*

Gemeente Weert (2012, 9 februari), *Project Complex Poort van Limburg Werkvergadering*

Gemeente Weert (2012, 6 maart), *Achtste tussenrapportage commissie RO Project Complex Poort van Limburg*

Gemeente Weert (2012, 13 maart), *Project Complex Poort van Limburg Werkvergadering*

Gemeente Weert (2012, 5 april), *Negende tussenrapportage commissie RO Project Complex Poort van Limburg*

Gemeente Weert (2012, 24 april), *Project Complex Poort van Limburg Werkvergadering*

Gemeente Weert (2012, 10 mei), *Tiende tussenrapportage commissie RO Project Complex Poort van Limburg*

Hoogveld BV en Bert Nelissen Holding BV (2009, 3 februari), *Huurintentieovereenkomst*

Hoogveld BV en gemeente Weert (2009, 28 juli) *Realisatieovereenkomst*

Hoogveld BV en gemeente Weert (2009, 28 juli) *Turnkey-overeenkomst*

Provincie Limburg (2009, 10 juli), *Limburgs maatregelenpakket kredietcrisis bouw*

Metrum (2008, 17 juni), *Indicatie haalbaarheid Poort van Limburg*

Van Boven & Van der Bruggen Advocaten (2009), *Meerdere concepten van de realisatie- en turnkey-overeenkomst*

Bijlage 2 Overzicht Poort van Limburg

Bestuurlijk portefeuillehouder

1997-1998	wethouder R. Verheggen
1998-2002	wethouder P. Sijben
2002-april 2006	wethouder R. Verheggen
April 2006-23 september 2009	wethouder A. Kirkels
23 september 2009-heden	wethouder A. Kirkels

Specifiek voor het bedrijvenverzamelgebouw werd wethouder S. Strous portefeuillehouder. In april 2010 werd wethouder H. Litjens portefeuillehouder.

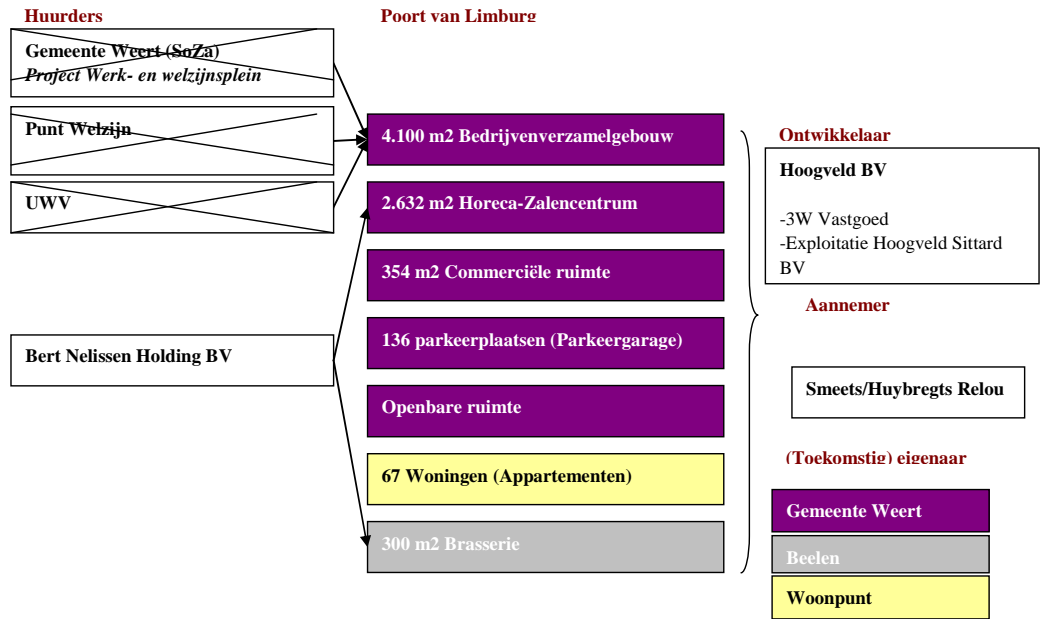
Ambtelijk opdrachtgever

Circa 2003-1 september -2007	M. Meertens, afdelingshoofd Planrealisatie
1 september 2007-1 april 2008	L. de Loo, afdelingshoofd Planrealisatie
1 april 2008-23 september 2009	Th. van Tilburg, afdelingshoofd Planrealisatie
23 september 2009-1 maart 2012	E. Kerssemakers, directeur Middelen
1 maart 2012-heden	Th. van Tilburg, afdelingshoofd Projectontwikkeling

Ambtelijk projectleider

1 september 2004-23 september 2009	Th Slenter (DHV)
23 september 2009-1 januari 2010	E. Kerssemakers, waarnemend projectleider (zoekt projectleider extern)
1 januari 2010-31 juli 2011	H. Aben (Arcadis)
1 augustus 2011-heden	P. Joppen (Raadhuis Advies)

Bijlage 3 Verhoudingen Poort van Limburg



Bijlage 4 Bestuurlijke reactie van het college d.d. 22 januari 2013 + commentaar Rekenkamer

Geachte heer van Vugt,

Met uw brief van 13 december 2012 bood u ons het concept rapportage "Onderzoek naar de Poort van Limburg" met als ondertitel "vertrouwen is goed, risicobeheersing is beter" aan. U gaf ons tot uiterlijk 23 januari 2013 de gelegenheid om op dit concept te reageren. Conform afspraak doen wij de rekenkamer hierbij onze inhoudelijke reactie toekomen.

Algemeen

Wij hechten eraan erop te wijzen dat het project Poort van Limburg een lange historie kent. Zoals u weet al vanaf 1997. In 2009 is een cruciale wijziging in het doel en de opzet van het project gekomen. Zonder afbreuk te doen aan de constatering van het rapport, vinden wij dat bij het trekken van uw conclusies onvoldoende rekening is gehouden met de specifieke externe factoren die de voortgang, kaders en randvoorwaarden van het project aanzienlijk hebben beïnvloed. Met name doelen wij hier op de veranderde omstandigheid dat het in 2008 Hoogveld B.V. niet lukte om een belegger en exploitant voor de Poort van Limburg te vinden waardoor het project voor de gemeente een onverwachte wending kreeg. Zo ook het feit dat na 2009 de markt ten gevolge van de economische crisis niet meer bereid bleek te investeren in deze projecten én het terugtrekken van de UVW als gebruiker.

Reactie Rekenkamer:

Het college doet het voorkomen alsof externe oorzaken ten grondslag liggen aan de problemen, en dat men hierdoor is overvallen.

Het feit dat het Hoogveld niet was gelukt om een belegger en een exploitant te vinden, had voor de gemeente een aanwijzing moeten zijn dat er grote risico's waren verbonden aan dit project. Bovendien is het college min of meer overvallen door dit probleem. Het college heeft te weinig de vinger aan de pols gehouden zodat men op de problemen voorbereid was.

Het is het college aan te rekenen dat het de raad in 2009 heeft

voorgesteld om de rol van eigenaar (in plaats van huurder) op zich te nemen, zonder een behoorlijke risicoanalyse te doen en zonder een deugdelijke afweging van alternatieven. Het college heeft te lankmoedig gehandeld door al deze risico's van Hoogveld over te nemen. Bovendien heeft het college in 2009 - als gevolg van de rolwisseling naar toekomstig eigenaar - een turnkey- en realisatieovereenkomst aan de raad voorgesteld, waarvan het bestek ('wat wordt er geleverd?' door de Hoogveld) onvoldoende uitgewerkt was, hetgeen uiteindelijk geleid heeft tot een forse kostenverhoging en kwaliteitsvermindering van het geleverde.

Dat er inmiddels in 2009 een bankencrisis was, had temeer reden moeten zijn voor het college om voorzichtig te zijn met het innemen van deze nieuwe marktpositie als toekomstig eigenaar, aangezien men daardoor alle risico's van de marktpartij(en) overnam.

Dat het UWV zich heeft teruggetrokken, moet het college - als eindverantwoordelijke voor de onderhandelingen - zich ook aantrekken. Vanaf de start van het project PvL was UWV als grootverbruiker van het kantoorgedeelte betrokken. UWV heeft daarmee grote invloed gehad op de uiteindelijke plannen van het kantoorgedeelte, zonder dat de gemeente (vanaf september 2009 hiervoor verantwoordelijk) tot bindende afspraken met het UWV wist te komen. Het lukte het UWV telkens om tot uitstel van de ondertekening van definitieve afspraken te komen. Dat is het college aan te rekenen. Overigens hing de landelijke reductie bij UWV al langere tijd in de lucht. Ook hier had het college op kunnen anticiperen door alternatieven te ontwikkelen.

In de samenvatting wordt aangegeven dat budgetoverschrijding één van de problemen voor de gemeente is die zich bij het project Poort van Limburg voor doen. Het extra bedrag van € 834.000,- dat de gemeenteraad in juli 2011 beschikbaar heeft gesteld, kan als zodanig gezien worden. Echter, bij het bedrag van € 2.1 miljoen, dat recent als extra krediet aan de raad is gevraagd om het zalencomplex af te bouwen en in te richten, is geen sprake van een vermijdbare budgetoverschrijding. Dit krediet is vooral het gevolg van een gewijzigde financieringsstructuur ten gevolge van de zojuist aangegeven veranderde omstandigheid die maakte dat de gemeente in de rol van ondernemer terecht kwam.

Reactie Rekenkamer:

Dat is niet juist.

Bij het aangaan van de turnkey- en realisatieovereenkomst (in 2009) was

afgesproken dat het zalencentrum 'horeca-klaar' zou worden opgeleverd. Er zijn, o.a. in 2009, ambtelijke signalen geweest dat hierover onduidelijkheid was (door de sector Stadsontwikkeling), aangezien het bestek hierover onvoldoende duidelijkheid gaf. Dit heeft niet tot een adequate reactie geleid van de toenmalige ambtelijk opdrachtgever aan wie dit gemeld was (hoofd afd. Middelen). Er was een stelpost van 1 miljoen in het oorspronkelijk bestek t.b.v. het 'horecaklaar' maken van het zalencentrum. Deze post is echter door Hoogveld uit het bestek verwijderd. Hierdoor bleef het onduidelijk wat de gemeente en Hoogveld bedoelden met het 'horeca-klaar'. Hoewel het raadsvoorstel om 2.1 miljoen om het zalencentrum af te bouwen en in te richten van latere datum is dan onze onderzoeksperiode duurde, betreft dit volgens de Rekenkamer geen vermijdbare budgetoverschrijding, maar is dit (voor een substantieel deel dan wel helemaal) het gevolg van voorgenoemde omissies en besluiten in de onderhandelings- en bouwfase.

Het project Poort van Limburg is een uniek project. De houding "het komt wel goed" waarvan het rapport melding maakt is gedurende het gehele project, noch bestuurlijk noch ambtelijk, een gemeentelijke basishouding geweest. In de periode 2009-2011 is er wel op momenten sprake geweest van een onderschatting van de complexiteit van het dossier. Het uitgangspunt "de absolute politieke wens van het gemeentebestuur om een zalencentrum te realiseren", heeft ook een grote druk op het project gelegd.

Reactie Rekenkamer:

Op diverse plaatsen in het rapport maken wij melding van deze "het komt wel goed"-houding.

In het interview met beide wethouders is dit onder meer ter sprake geweest, voor wat betreft de relatie met Hoogveld. Het is ook de houding die in het onderzoek is geconstateerd t.a.v de ambtelijk opdrachtgever die aan het college (eind 2009) meldt dat het college zich geen zorgen hoeft te maken, aangezien "de teller nog op nul staat".

Ook de raad is (te) lang voorgehouden dat alles goed gaat, totdat begin 2012 de financiële problemen in de (besloten) 'werkvergaderingen' aan de orde komen.

Wij stellen dat er in de periode 2009-2011 sprake is geweest van een forse onderschatting van dit dossier, aangezien er volstrekt onvoldoende aan risicobeheersing is gedaan.

Bovendien is er voorbij gegaan aan diverse spelregels van behoorlijk projectmatig werken. In 2008 heeft de Rekenkamer een onderzoek

gedaan naar de projectbeheersing van complexe projecten. De Rekenkamer mag toch verwachten dat niet alleen de verbeteringen doorgevoerd worden bij de onderzochte complexe projecten, maar dat dit door de organisatie breder wordt getrokken.

Inderdaad heeft de politieke wens om een zalencentrum te realiseren een grote rol gespeeld. Dat is echter nog geen excuus om besluiten te nemen zonder voldoende analyse en risico-inschatting. Temeer daar er gedurende het hele proces signalen waren dat de gemeente (grote) risico's liep.

Technische reactie

Onze technische reactie van 9 oktober 2012 op het concept Bevindingenrapportage bevatte tal van punten. We constateren dat de rekenkamer hiervan de overgrote meerderheid heeft overgenomen. We zijn van mening dat onze technische reactie erg belangrijk is. Daarom treft u hierbij een deel van onze technische reactie opnieuw aan. De 2 belangrijkste aspecten uit onze technische reactie willen we nogmaals nadrukkelijk onder de aandacht brengen: normenkader en onderscheid in fases.

Normenkader

In de notitie "Onderzoeksopzet De Poort van Limburg gemeente Weert" van 6 september 2011 stelt de rekenkamer Weert, dat er in het te onderzoeken project waarschijnlijk meer factoren spelen, waarvoor geen normatief kader gesteld kan worden. Die punten die daarvoor onderzocht moeten worden noemt de rekenkamer het referentiekader.

Het onderzoeksrapport bevat in totaal toch 39 normen waarlangs de rekenkamer bevindingen heeft gedaan. Zoals nu blijkt betreft het hier voor een belangrijk deel algemene normen voor professioneel projectmatig werken. Het door de rekenkamer toegepaste normenkader zien wij daarom als een theoretisch algemeen model dat niet vooraf bij start van of gedurende het project Poort van Limburg als uitgangspunt is gehanteerd. Met het achteraf toetsen aan normen die vooraf niet gesteld waren, dient ons inziens terughoudend te worden omgegaan.

Reactie Rekenkamer:

Voor deze terughoudendheid is geen reden, het is beter om proactief te worden!

De Rekenkamer heeft een normenkader gebruikt dat is gebaseerd op normen voor professioneel projectmatig werken.

Het handboek Projectmatig werken van de gemeente Weert (nov. 2010) hebben we gebruikt om te checken of sommige normen binnen de gemeente Weert anders worden toegepast. Dit is niet het geval.

Dat het project PvL zelf geen normen vooraf en tussentijds heeft gesteld, maakt het moeilijk om het project volgens de normen van het projectplan achteraf te beoordelen. Dat is verwijtbaar aan de slechte voorbereiding en de slechte beheersing van project PvL.

Vandaar dat de Rekenkamer normen heeft opgesteld die met professionele projectbeheersing samenhangen. Het was beter geweest als de gemeente Weert zelf een normenkader had opgesteld.

Het valt de Rekenkamer op dat inhoudelijk de 39 normen niet worden bekritiseerd door het college, terwijl het college deze wel terug tracht te brengen tot "theoretisch algemeen model".

De vraag is of het college begrijpt waaraan projectbeheersing bij complexe projecten moet voldoen. Indien het college de 39 normen 'theoretisch' vindt dan lijkt het er op dat het college in de toekomst ook niet professioneel wil omgaan met complexe projecten. Men wijst namelijk de professionele normen min of meer af met theoretisch gedoe. Het onderzoek is verricht in samenwerking met Twijnstra & Gudde, een van de meest professionele bureaus op het gebied van projectbeheersing.

Onderscheid in fases

In het rapport missen we nadrukkelijk een onderscheid in de fasering van het project Poort van Limburg. Er zijn immers nadrukkelijk 2 fases te onderscheiden. Namelijk:

Fase 1 Project Beekpoort; van 1997 tot 23 september 2009:

De Poort van Limburg is een van de onderdelen uit het project Beekpoort, een particulier initiatief op verzoek van het gemeentebestuur. Beekpoort is een verzamelnaam voor de herontwikkeling van het gebied Landbouwbelang, de bedrijvendriehoek Penitentenstraat en een deel van Centrum-Noord inclusief de openbare ruimte en de aanleg van een rotonde op de Ringbaan-West.

Fase 2 Project Poort van Limburg; van 23 september 2009 tot heden:

De gemeenteraad besluit op 23 september 2009 tot aangaan van een turnkey overeen-komst en een realisatieovereenkomst. De rol van de gemeente verandert, ze wordt eigenaar.

Elk van deze fases kent een aparte gemeentelijke rol en verantwoordelijkheid met een daarop afgestemde bestuurlijke en

ambtelijke organisatie. Noch in het rapport zelf, noch in bijlage 2 van het rapport treffen we dit essentiële onderscheid aan.

Ook bij de beoordeling aan de hand van normen wordt naar ons oordeel onvoldoende onderscheid gemaakt in een toetsing per fase. Dit geldt zowel voor het normenkader als ook voor de conclusies en aanbevelingen.

Reactie Rekenkamer:

Het onderscheid tussen beide fasen is enerzijds relevant, maar anderzijds niet zo cruciaal als het college stelt.

Eenzijds merken we op dat dit onderscheid op vele plekken in de bevindingen van het rapport duidelijk wordt. Sterker nog: één van de eindconclusies in het rapport (in paragraaf 4.2) is dan ook dat sinds september 2009 het projectdoel fundamenteel veranderde, nl. van deelexploitant en risicodragend partner naar hoofdexploitant van de PvL, en daarmee als volledig risicodragend van het project.

Wij merken daarbij op dat de projectorganisatie toen nauwelijks is aangepast aan deze rolverandering. En dat men (college, ambtelijk opdrachtgever) heeft verzuimd om de risico's die deze rolverandering met zich brachten te inventariseren, te prioriteren en passende beheersmaatregelen te nemen.

Anderzijds is dit onderscheid minder cruciaal. Zelfs in de fase waarbij de gemeente minder verantwoordelijkheid had (dus voor september 2009) heeft de gemeente de projectbeheersing te weinig op orde. De gemeente wordt overvallen door omstandigheden en heeft geen goede risico inventarisatie gemaakt zodat op de risico's geanticipeerd had kunnen worden met verschillende scenario's.

Per norm kan men lezen welke bevindingen de Rekenkamer heeft, en op welke fase deze betrekking heeft/hebben.

Hoofdconclusie

Uw conclusie bevat vaagheden als "onvoldoende", "meerdere malen" en "te beperkt". Dat maakt het voor ons lastig hierop in concreto te reageren.

Reactie Rekenkamer:

De Rekenkamer probeert zo duidelijk mogelijk te verwoorden wat de bevindingen en conclusies zijn. De genoemde termen zijn in de ogen van de Rekenkamer niet vaag, aangezien telkens geadstrueerd wordt wat daarmee wordt bedoeld.

De hoofdconclusie van de rekenkamer is tot de volgende drie aspecten te herleiden:

- a. de ambtelijke organisatie was onvoldoende toegerust op dit type complexe project
- b. het college heeft de raad meerdere malen in het project te beperkt geïnformeerd
- c. de raad heeft in het project Poort van Limburg te beperkt gebruikgemaakt van haar controlerende rol

Reactie Rekenkamer:

Het is te gemakkelijk van het college om de hoofdconclusies terug te brengen naar deze drie aspecten.

Met name geldt dat voor de positie van het college zelf, meer in het bijzonder de wethouders die het PvL in hun portefeuille hadden. Hun betrokkenheid is zeker niet beperkt tot het te beperkt informeren van de raad (punt b). Als bestuurlijk eindverantwoordelijken waren zij op de hoogte van de belangrijkste ontwikkelingen in het dossier en waren zij bij machte om bij te sturen.

De cruciale beslissingen zijn genomen in de periode 2008 (toen het college op zoek ging naar andere mogelijkheden om de PvL te realiseren dan via Hoogveld) tot eind 2011.

Zo wist het college eind 2008 dat de gemeente belangrijke risico's ging lopen bij de rolwisseling naar toekomstig eigenaarschap. De belangrijkste besluiten zijn indertijd door het college genomen, o.a. betreffende de rolwisseling (2008) en het aangaan van de turnkey- en realisatieovereenkomst (2009). Op beide besluiten valt volgens de Rekenkamer heel wat af te dingen. Dat betreft onder meer het ontbreken van alternatieven en het onvoldoende zichtbaar maken en beheersen van risico's. Daardoor is de raad onvoldoende voorbereid geweest op de besluitvorming inzake de turnkey- en realisatieovereenkomst.

Vanaf 2010 is er tweewekelijks overleg tussen wethouder Kirkels en de directeur Middelen (ambtelijk opdrachtgever). In 2010 is de PvL enige malen in het college besproken. De regiegroep (met wethouder Kirkels) wordt dan uitgebreid met de wethouders Litjens (specifiek bestuurlijk verantwoordelijk voor het bedrijfsverzameldeel van het complex) en Cardinaal.

Belangrijke signalen zijn expliciet aan de portefeuillehouder dan wel het college bekend gemaakt. Zoals de wisseling van het ambtelijk projectopdrachtgeverschap en de onduidelijkheid rondom de afspraken over 'horeca-klaar' (bij het college bekend), en over de onduidelijkheid

van de bestekken (wethouder Kirkers), allemaal in 2010. In de periode 2010 tot voorjaar 2012 (eind onderzoeksperiode) bemoeien de betrokken wethouders zich intensief met de problemen rond de PvL.

a. De ambtelijke organisatie was onvoldoende toegerust op dit type complexe project

Wij volgen de conclusie waarbij gesteld wordt dat de ambtelijke organisatie bij aanvang van het project onvoldoende hiervoor was toegerust. Gelet op de fases die het project doorlopen heeft en de diverse bijstellingen die tussentijds hebben plaatsgevonden, kan dit geconcludeerd worden. Het is echter te kort door de bocht deze conclusie voor de gehele duur van het project te laten gelden. Wij hebben tussentijds ambtelijk en bestuurlijk lessen uit het project getrokken. Mede daarom zijn later externe deskundigen ingehuurd.

Reactie Rekenkamer:

Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat in beide fases, die het college onderscheidt, cruciale fouten zijn gemaakt. Dus niet alleen bij de aanvang, zoals het college stelt.

Niet alleen door de ambtelijke organisatie, maar ook door het college, dan wel de betrokken wethouders (zie ook de voorgaande reactie van de Rekenkamer) die bestuurlijk verantwoordelijk waren.

In de eerste fase is onder meer onvoldoende onderkend wat de risico's waren. Er is onvoldoende meegekeken en de gemeente is onvoldoende alert geweest. Vervolgens stond de gemeente bij de rolwisseling al op achterstand qua inzichten in het project. Er is onvoldoende geanalyseerd welke risico's er waren bij de rolwisseling.

De financiële onderbouwing van het raadsvoorstel m.b.t. de turnkey- en realisatieovereenkomst was op onderdelen foutief, bovendien waren de bestekken onvoldoende gecheckt. Hetgeen tot jarenlang gesteggel met Hoogveld zou leiden (en uiteindelijk extra kredieten van de raad om het horecadeel 'gebruiksklaar' te maken).

In de tweede fase is onder meer nagelaten om bindende afspraken met het UWV te maken.

Ook zijn aanvankelijk de bestekken niet geanalyseerd, en heeft het genoemde gesteggel met Hoogveld zich geruime tijd voortgezet zonder dat de problemen werden opgelost.

Er zijn in deze fase geen contracten gesloten met de zalenexploitant. Mede doordat er parkeerplaatsen zijn verkocht (maar ook door een verkeerde berekening in 2009) blijkt de parkeergarage niet budgettair

*neutraal te zijn.
Al met al was een kaartenhuis is elkaar gestoken met aannames die niet bewaarheid bleken.

Als gevolg hiervan wordt medio 2011 een negatieve netto constante waarde geschat van 6,3 miljoen euro.
Naar buiten toe werd tot het voorjaar van 2012 echter de indruk gewekt dat het project op schema lag en goed liep.*

Als gevolg van het intern organisatieproces FLOW zijn in april 2012 de organisatiestructuur en het opdrachtgeverschap van het project aangepast. Zo is het opdrachtgeverschap van het project per 1 maart 2012 overgegaan naar het hoofd van de nieuwe afdeling projectontwikkeling. Daarmee kwam ook een einde aan de door u gesignaleerde rol-onduidelijkheid tussen directeur Middelen en opdrachtgeverschap.

Mede in het kader van FLOW zijn er ook organisatorische stappen gezet om projectmatig werken in zijn algemeenheid binnen de organisatie verder te professionaliseren. Zo bestaat er sinds 1 januari 2012 de afdeling projectontwikkeling waarin de projectleiders van zware projecten zijn ondergebracht. Tevens fungeert deze afdeling als intern uitzendbureau van projectleiders en expertisecentrum op het terrein van projectmatig werken. Hiermee is ook na de onderzoeksperiode, die liep tot april 2012, een verdere professionalisering van het projectmatig werken in gang gezet.

Reactie Rekenkamer:

Dat in april 2012, bij het afsluiten van het onderzoek door de Rekenkamer, veranderingen zijn geweest t.a.v. organisatiestructuur en opdrachtgeverschap is prima. Maar 'het leed' was toen al geleden. De gemaakte fouten in de periode daarvoor zijn daardoor niet hersteld.

Dat er inmiddels volgens de reactie van het college in 2012 verbeteringen zijn aangebracht in het projectmatig werken neemt de Rekenkamer voor kennisgeving aan.

De Rekenkamer wijst er op dat zij al eens eerder onderzoek heeft gedaan naar (een viertal) projecten. Naar aanleiding van haar rapport 'Kaderstellende rol van de raad bij complexe projecten' (okt. 2008), waarvan een van de aanbevelingen was om projectmatig werken beter in de ambtelijke organisatie te verankeren, werd indertijd door het college al gezegd dat deze verankering inmiddels had plaatsgevonden. Hetgeen in ieder geval bij de PvL niet is gebleken.

Vandaar dat de Rekenkamer sceptis houdt bij de bewering dat het nu allemaal wel op orde zou zijn. Mede omdat het college de professionele normen bij dit onderzoek als 'theoretisch' bestempelt.

b. Het college heeft de raad meerdere malen in het project te beperkt geïnformeerd

De rekenkamer concludeert dat de raad meerdere malen te beperkt is geïnformeerd. Uit het rapport maken wij op dat het om de periode medio 2008 tot maart 2009 en het jaar 2010 gaat.

Daar waar enige tijd geen rapportages aan de raad zijn verstrekt, is dat veelal verklaarbaar. Dat betrof periodes waarin veel energie is gestoken in het vinden van oplossingen en het voeren van onderhandelingen met partijen. Echte voortgang of besluiten waren in die periodes niet aan de raad te melden.

In bijgevoegd overzicht leest u alle momenten waarop de Poort van Limburg onderwerp is geweest in de vergaderingen van de raadscommissie RO, tijdens informatiebijeenkomsten met de raadscommissie RO, in de werkvergaderingen over de Poort van Limburg alsmede in raadsvoorstellen en in correspondentie met de raad. Mede op basis van het bovenstaande achten wij de beoordeling, dat het college de raad meerdere malen in het project te beperkt heeft geïnformeerd, onjuist.

Reactie Rekenkamer:

De argumentatie die het college geeft om in een bepaalde periode geen voortgangsrapportages voor de raad te maken, overtuigt de Rekenkamer niet.

Vanaf medio 2008 tot maart 2009 waren er belangrijke zaken om de raad over te informeren, zoals over het onderzoek van Drijver en Partners (2008), die aan hadden bevolen om alternatieve scenario's te onderzoeken, en over het voornemen van het college in 2008 om tot een rolwisseling te komen. De raad wordt pas in maart 2009 op de hoogte gebracht van het voornemen om een koopcontact (in plaats van een huurcontract) te sluiten.

In het rapport hebben wij uitvoerig gemeld dat de raad medio 2009 onvoldoende geïnformeerd was over hetgeen als 'turn key' aangekocht zou worden. De bestekken waren immers nog lang niet duidelijk.

In ons rapport bespreken we een groot aantal onderwerpen die relevant zij voor de raad in 2010 (p. 21 – 25), hoewel de raad dat jaar slechts één

keer geïnformeerd wordt. De Rekenkamer vindt dat opmerkelijk. Doordat de raad in de periode 2008 – 2010 zo slecht (of niet) geïnformeerd wordt, kon de raad zijn sturende en controlerende rol niet waarmaken. En dat in een periode dat de gemeente een cruciale rolwisseling doormaakte (sept. 2009).

Dat de informatiestroom in 2011 weer op gang komt, is op zich goed. De Rekenkamer constateert echter ook dat deze voortgangsrapportages een hoog abstractieniveau kennen, er daarin onvoldoende wordt ingegaan op de te lopen risico's en de raad onvoldoende kan checken op de voortgang van het project. De raad wordt in de ogen van de Rekenkamer volstrekt onvoldoende geïnformeerd tot begin 2012.

Daarbij merkt de Rekenkamer nog op dat de (nieuwe) projectleider in aug./sept. 2011 rapporteert aan de ambtelijk opdrachtgever, het hoofd Middelen, dat er uit de door hem opgestelde vastgoedexploitatie een aanzienlijke negatieve netto constante waarde komt van 6.3 miljoen euro. Hiervoor krijgt hij geen gehoor. Kort daarna wordt dit besproken in de regiegroep, met wethouder Kirkels. Dan wordt besloten om deze cruciale informatie pas in een later stadium (uiteindelijk pas vanaf januari 2012 in besloten bijeenkomsten van raadsleden) aan de raad bekend gemaakt. Deze informatie, die van belang bleek voor de verdere invulling van het kantorendeel van complex PvL, en tot het formuleren van nieuwe scenario's voor het kantorendeel zou leiden, had onverwijld ter kennis van de raad gebracht moeten worden, gelet op de actieve informatieplicht van het college ingevolge art. 169 Gemeentewet. Dat dit niet onverwijld gebeurde valt het college ernstig aan te rekenen. Wij hebben dit nu expliciet vermeld in het rapport.

c. De raad heeft in het project Poort van Limburg te beperkt gebruikgemaakt van haar controlerende rol

Wij nemen kennis van de conclusie dat de gemeenteraad te beperkt gebruik heeft gemaakt van haar controlerende rol. Het past ons niet hierover als college van B&W een mening te geven. Het is uiteindelijk aan de gemeenteraad dit te beoordelen.

Aanbevelingen

Wij zijn van mening dat op al de punten in het rapport beschreven, gaande het project verbeteringen zijn doorgevoerd. De ambtelijke sturing op het project inclusief het risicomanagement is verbeterd. Wij zien in de aanbevelingen een stimulans om op de verbeterde weg door te gaan.

Wij kunnen de overige aanbevelingen gedeeltelijk onderschrijven. De nog resterende relevante lessen uit dit rapport gaan we in de verdere professionalisering van zowel het projectmatig werken als ook van de ambtelijke organisatie (lopend reorganisatietraject FLOW) betrekken.

Reactie Rekenkamer:

Het is de Rekenkamer niet duidelijk welke "punten in het rapport beschreven" inmiddels zijn doorgevoerd. Wij zien met name niet waar de ambtelijke sturing op het risicomangement zijn verbeterd. Wij raden de raad aan het college hierop te bevragen.

Het is de Rekenkamer evenmin duidelijk welke "overige aanbevelingen" door het college zijn overgenomen en wat de concrete acties hierop dan zijn. Ook hierover ware door de raad het college om opheldering te vragen.

Tot slot

Tenslotte merken we op dat de thans voorliggende versie van het rapport nog steeds onvolkomenheden bevat, zoals naam-, stijl- en datafouten.

Bovendien moet ons nog van het hart dat wij niet tevreden zijn over de procedure-afspraken die met de rekenkamer zijn gemaakt. Zoals al vermeld in onze technische reactie, is de stelling dat de rekenkamer circa twee tot drie maanden heeft moeten wachten voordat het grootste gedeelte van de relevantie informatie ten behoeve van het rekenkameronderzoek beschikbaar was, feitelijk onjuist.

De start van het onderzoek is namelijk niet helder gecommuniceerd waardoor er tijd verloren raakte alvorens de informatievoorziening op gang kwam. Bovendien werd er informatie gevraagd die niet onder ons was, maar die bij derden moest worden opgevraagd hetgeen ook extra tijd kostte. In het gesprek tussen de burgemeester en de voorzitter van de rekenkamer is dit door laatstgenoemde onderkend en is afgesproken dat voorgaande stelling in dit rapport zou worden gecorrigeerd. Deze correctie hebben we in het rapport niet aangetroffen.

Reactie Rekenkamer:

Op de eerste plaats bevreemdt het de Rekenkamer dat het college en de ambtelijke organisatie niet pro-actief is. Men was al lang op de hoogte van de vraag van de raad aan de Rekenkamer om een onderzoek te verricht naar PvL. De Rekenkamer verwacht dan dat men zich op vragen van de Rekenkamer aan het voorbereiden is. De raad is in een vroeg stadium door de Rekenkamer geïnformeerd over het onderzoek naar de

PvL. Bovendien is toen al aangegeven dat de verwachte termijnen van de raad niet realistisch waren maar dat door de medewerking van de organisatie er sneller werkt zou kunnen worden.

Na selectie van het onderzoeksbureau is door de Rekenkamer is direct op 7 oktober 2011 om de gevraagde informatie verzocht. Aangezien het onderzoeksbureau in de startblokken stond om te beginnen. Daar kwam geen enkele inhoudelijke reactie op. Ook niet na aandringen van de vice-voorzitter van de Rekenkamer. Na aantreden van de nieuwe voorzitter in november heeft hij regelmatig de gemeentelijke contactpersoon, het hoofd Middelen, hierop aangesproken (per email en telefonisch) en gevraagd om de gewenste informatie. Over welke informatie het betrof was geen onduidelijkheid.

Pas eind november werd het grootste deel aangeleverd. Maar ook toen ontbraken er nog vele stukken.

Het college stelt dat er ook informatie bij derden moest worden opgevraagd hetgeen ook extra tijd kostte. Deze informatie (van met name Hoogveld) is echter door de Rekenkamer nimmer ontvangen. In een kennismakingsgesprek tussen de Rekenkamer, de burgemeester, de griffie en de gemeentesecretaris, heeft de voorzitter van de Rekenkamer indertijd niet gezegd dat het verzoek om informatie slecht zou zijn gecommuniceerd; hij heeft wel verklaard dat bij een nieuw onderzoek er voortaan gestart gaat worden met een startgesprek om o.m. afspraken te maken over de gewenste documenten (dit is een wijziging op de werkwijze van de vorige voorzitter).

Het heeft de Rekenkamer verder gestoord en in haar werkwijze belemmerd, dat er slechts een deel van de informatie in de beginfase is overhandigd. Gedurende de onderzoeksfase kwamen er steeds documenten boven tafel die niet eerder waren overlegd. En dat gebeurde tot en met de technische reactie van het college op de concept-rapportage in oktober 2012. Ook in de bijlage met vergaderingen en documenten die bij de reactie van het college van 22 januari 2013 is gevoegd, staan documenten die nooit aan de Rekenkamer c.q. de onderzoekers, zijn overhandigd.

Ook moeten we constateren dat de rekenkamer zelf meerdere malen eigen termijnen ruim heeft overschreden.

Al met al moeten in toekomstige onderzoeken vooraf goede procedureafspraken worden gemaakt die beter worden nagekomen.

Reactie Rekenkamer:

De redenen van vertraging zijn in paragraaf 1.3 van het rapport

opgenomen. De late aanlevering van documenten door het ambtelijk apparaat was daar één van.

Ook de periode van het commentaar op de technische reactie van het college en het formuleren van de conclusies en aanbevelingen duurde langer, gelet op de uitvoerige technische reactie en mede omdat er nieuwe informatie werd aangedragen, en de Rekenkamer hier zorgvuldig mee wilde omgaan.

71

Burgemeester en wethouders van Weert,
de secretaris, de burgemeester,

M.H.F. Knaapen A.A.M.M. Heijmans

Bijlage(n) : * De openstaande delen uit de technische reactie van 9 oktober 2012
 * Overzicht van alle momenten waarop de Poort van Limburg onderwerp is geweest in vergaderingen van de raadscommissie RO, tijdens informatiebijeenkomsten met de raadscommissie RO, in de werkvergaderingen over de Poort van Limburg alsmede in raadsvoorstellen en in correspondentie met de raad.

Reactie Rekenkamer op bijlage uit Bestuurlijke reactie van het college met de **Niet/onvoldoende verwerkte onderdelen uit de technische reactie** van 9 oktober 2012 van B&W van Weert op het concept Bevindingenrapport van het onderzoek naar De Poort van Limburg

2. Bevindingen

Vooraf

Voor de totale periode wordt puur en alleen op basis van de voortgangsrapportages geconcludeerd of zaken bij de gemeenteraad bekend zijn. Andere vormen waarin de gemeenteraad is meegenomen (bijvoorbeeld mondeling in de raadscommissie) zijn niet meegenomen.

Reactie Rekenkamer:

Dit is onjuist. De Rekenkamer heeft zowel naar de voortgangsrapportages gekeken als naar andere terugkoppelingen. En de leden van de commissie RO zijn in een groepsinterview gevraagd naar de mate dat zij tevreden waren over de informatievoorziening vanuit het college naar de raad. De commissie gaf onder andere aan dat ze regelmatig in een laat stadium werd geïnformeerd en dat de verstrekte informatie meer vragen oproept dan beantwoordt.

2.1. Chronologische feitenreconstructie

Pagina 10:

Vanaf de zomer van 2009 tot aan het raadsbesluit van 23 september 2009 is er sprake van een geleidelijke overgang van het project Poort van Limburg van de sector Stadsontwikkeling naar de sector Middelen. Beide sectoren samen hebben input geleverd voor het raadsvoorstel dat op 23 september 2009 behandeld is.

Reactie Rekenkamer:

Deze opmerking neemt de Rekenkamer voor kennisgeving aan, maar verandert niets aan het rapport. Een geleidelijke overgang van verantwoordelijkheden komt niet naar voren uit de interviews en de documentatie.

2010

Pagina 12:

De notariële grondoverdracht vindt plaats op 2 juni 2010, na vastlegging van de definitieve afspraken in de op 31 mei 2010 door de gemeente

getekende allonge bij Realisatieovereenkomst en de Turn-key-overeenkomst. En na B&W besluit over toekenning van der Laan subsidiegelden.

Reactie Rekenkamer:

Deze opmerking neemt de Rekenkamer voor kennisgeving aan, maar verandert niets aan het rapport.

De verantwoordelijkheden van de bouwadviseur en projectleider zijn wel gekoppeld.

Reactie Rekenkamer:

De passage over bouwadviseur richt zich op de onduidelijkheid in verantwoordelijkheden / bevoegdheden. Zoals uit de tekst blijkt, heeft de bouwadviseur wel een paar verantwoordelijkheden die gekoppeld zijn aan de rol van projectleider, anderzijds zijn deze niet volledig en zijn ook de benodigde bevoegdheden onduidelijk.

Pagina 13:

Het tijdelijk stil leggen van het project is overwogen. Er is ook de balans opgemaakt. Vervolgens is na bestuurlijk overleg met wethouder A. Kirkels besloten om door te gaan. De insteek was dat tijdens de komende overleggen met Hoogveld BV de ontbrekende informatie door Hoogveld BV zou worden aangereikt.

Reactie Rekenkamer:

De Rekenkamer kan niet vaststellen of deze overweging heeft plaats gevonden, de analyse is niet beschikbaar.

Overigens is dit weer een voorbeeld van de houding die er bij de gemeente was: 'het komt wel goed....'

2011

Pagina 17:

"Houden aan procesafspraken" : vanuit de gemeente Weert en Hoogveld BV wordt strategisch omgegaan met het reageren op actiepunten uit het bestuurlijk overleg. Per saldo wordt er veelal meer tijd genomen om de afgesproken actiepunten inhoud te geven.

Reactie Rekenkamer:

De Rekenkamer ziet geen aanleiding om de tekst aan te passen naar aanleiding van bovenstaande: 'strategisch omgaan' is een invulling van het gedrag, de rekenkamer heeft feitelijk het niet houden aan procesafspraken kunnen constateren.

Normenkader

2.2.1 Normen mbt de doelstellingen van De Poort van Limburg
Uit de notitie “Onderzoeksopzet De Poort van Limburg gemeente Weert” van 6 september 2011 blijkt dat er in het te onderzoeken project waarschijnlijk meer factoren spelen waarvoor geen normatief kader gesteld kan worden. Die punten die daarvoor onderzocht moeten worden noemt u het referentiekader.

Het onderzoeksrapport bevat in totaal 39 normen waarlangs u uw bevindingen heeft gedaan. Het is ons niet duidelijk waar dit normenkader aan ontleend is.

Uit de bronvermelding blijkt dat u enkel geput heeft uit de herziene versie van ons handboek Projectmatig Werken van november 2010. Zo dat het geval is, kan toetsing op basis van het handboek slechts gelden voor de periode na vaststelling van deze versie en niet voor de periode ervoor. Achteraf toetsen aan normen die vooraf niet gesteld waren is niet correct.

Zoals reeds aangegeven, missen we in het rapport een onderscheid in de fasering van De Poort van Limburg.

Reactie Rekenkamer:

Niet correct. Zie het commentaar van de Rekenkamer bij deze opmerking in de Bestuurlijke reactie.

Norm 5

De inzet van het krediet werd in de regiegroep (aanvankelijk bestuurlijk overleg) besproken en is in collegevoorstellen vertaald.

Reactie Rekenkamer:

Nemen wij voor kennisgeving aan. De besluitvorming over het krediet heeft conform de norm op het juiste niveau plaatsgevonden. De toegevoegde nuancering over besluitvorming houdt in dat dit het enige besluit is dat genomen kan worden, er vindt geen afweging plaats of een andere besteding van middelen tot minimaal hetzelfde resultaat leidt.

Norm 10

Zoals aangegeven bij norm 6 is er in 2003 ambtelijk een omgevingsanalyse gemaakt, waarbij alle aandachtspunten in beeld zijn gebracht. De risico's voor het project in het begin waren gering, omdat de Ontwikkelaar Hoogveld voor eigen rekening en risico het project op zich nam.

Reactie Rekenkamer:

Een omgevingsanalyse is iets anders dan een risicoanalyse. Het bevreedt de rekenkamer dat naar een omgevingsanalyse wordt verwezen, terwijl een risicoanalyse iets totaal anders inhoudt. De geringheid van de risico's van het project kan de rekenkamer niet beoordelen als er geen risicoanalyse is opgesteld.

Norm 14

Er was al vanaf 2005 een handboek Projectmatig Werken met formats voor een plan van aanpak en voor voortgangsrapportages. In 2010 is het handboek herzien, vooral de rol van de raad is daarin goed uitgewerkt.

Reactie Rekenkamer:

Opmerking is niet relevant gezien de norm.

Norm 16

Zoals aangegeven is er het handboek Projectmatig Werken (versie 2005 en herziening 2010).

In afwijking van dit handboek volgden de projecten Poort van Limburg en Stadhuis hun eigen rapportagesystematiek.

Reactie Rekenkamer:

De Rekenkamer maakt bij norm 16 opmerkingen gerelateerd aan de richtlijnen projectmatig werken waarbij gestuurd wordt op tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie. De rapportages voldoen niet aan deze richtlijnen van het handboek (en indien eigen rapportagesystematiek wordt gevolgd aan algemene professionele richtlijnen projectmatig werken).

Norm 19

Dit is feitelijk onjuist. De start van het onderzoek was namelijk niet helder gecommuniceerd waardoor er tijd verloren raakte. Bovendien werd er informatie gevraagd die niet onder ons was, maar die bij derden moest worden opgevraagd. In het gesprek met de voorzitter van de Rekenkamer is afgesproken dat dit in het rapport wordt gecorrigeerd. Deze correctie hebben we in het rapport niet aangetroffen.

Reactie Rekenkamer:

*Geen correcte weergave van de feiten en de afspraken.
Zie het commentaar van de Rekenkamer bij deze opmerking in de*

Bestuurlijke reactie.

76

Norm 29

Hier moet onderscheid gemaakt worden tussen periode vóór overdracht aan het hoofd van de afdeling Planrealisatie en daarna. In de laatste fase was er sprake van zeer frequent contact.

Reactie Rekenkamer:

Onderscheid is niet relevant. Het gaat hier om momenten van besluitvorming.

Norm 30

Hier moet onderscheid gemaakt worden tussen periode vóór overdracht aan het hoofd van de afdeling Planrealisatie en daarna. In de laatste fase was er sprake van zeer frequent contact.

Reactie Rekenkamer:

Onderscheid is niet relevant. Het gaat om de inhoud van de informatie.

Norm 31

Hier moet onderscheid gemaakt worden tussen periode vóór overdracht aan het hoofd van de afdeling Planrealisatie en daarna. In de laatste fase was er sprake van zeer frequent contact.

Reactie Rekenkamer:

De Rekenkamer heeft onderscheid gemaakt met betrekking tot het instellen van de werkvergadering. Bij norm 24 is reeds aangegeven dat de raad onvoldoende is geïnformeerd indien daartoe aanleiding was. De Rekenkamer kan dit niet beoordelen voor de werkvergaderingen, behalve dat deze hebben plaatsgevonden.

Norm 32

Hier moet onderscheid gemaakt worden tussen periode vóór overdracht aan het hoofd van de afdeling Planrealisatie en daarna. In de laatste fase was er sprake van zeer frequent contact.

Reactie Rekenkamer:

Onderscheid is niet relevant. Het gaat om alternatieve keuzemogelijkheden bij aanvang.

Alternatieven zijn niet meer aangedragen, omdat het gebouw specifiek ontwikkeld is voor de doelgroepen.

Reactie Rekenkamer:

Het gaat om alternatieve keuzemogelijkheden bij aanvang.

77

Norm 34

Toevoeging achter "... te willen worden geïnformeerd en bij aanpassingen met financiële gevolgen: ", *waaraan college ook voldoet*".

Reactie Rekenkamer:

De norm richt zich op het communiceren van de raad, de rekenkamer ziet geen aanleiding om hieraan het handelen van het college toe te voegen.

Norm 36

Het handboek Projectmatig Werken is ter kennis van de gemeenteraad gebracht. Bovendien vond er op 16 februari 2011 een workshop speciaal voor de gemeenteraad plaats.

Reactie Rekenkamer:

Deze norm heeft betrekking op een reglement voor de raad. Dit is iets anders dan het handboek Projectmatig Werken. De raad is hier zelf aan zet.

Weert, januari 2013

Burgemeester en Wethouders van Weert