

Rapportage

Onderzoek sturing en beheersing grote projecten

Rekenkamercommissie Kerkrade

Rekenkamercommissie Kerkrade

De heer J. Schrijnemaekers

Secretaris

Postbus 600

6460 AP Kerkrade



Onderzoekers Necker van Naem:

S.M. (Stephan) Reusken

R.C. (Reinier) Dijkstra MA

Dr. R. (Renée) van Os

Contactpersoon:

R.C. (Reinier) Dijkstra MA

T. 06 - 261 040 16

E. reinier@necker.nl

Kenmerk:

RO 12664

Datum:

3 januari 2012

Inhoudsopgave

Bestuurlijke Nota	2
Voorwoord	3
1. Onderzoeksverantwoording	4
2. Centrale boodschap	7
3. Reactie college van B&W	10
4. Nawoord rekenkamercommissie	12
Nota van Bevindingen	
1. Conditie en kaders projectmatig werken	14
2. Sturing en beheersing revitalisering Rodahal	18
3. Sturing en beheersing Carboonplein	26
Bijlagen	33
Bijlage 1. Toetsingskader	33
Bijlage 2. Bronnen	35

Bestuurlijke Nota

Voorwoord

De Rekenkamercommissie Kerkrade presenteert haar tweede rapport in deze bestuursperiode. Een rapport dat de sluitpost is van een onderzoek naar sturing en beheersing van majeure projecten.

De totstandkoming van de onderzoeksopdracht kende een stroeve start. Met name de vraag vanuit de Rekenkamercommissie Kerkrade om voorinformatie over een zestal majeure projecten kon op weerstand rekenen bij de gemeentelijke organisatie. Bepaalde projecten waren nog niet afgerond en dus politiek gevoelig en weer andere projecten zouden niet geschikt zijn voor het onderzoek. Na uitvoerig beraad is besloten het onderzoek uit te voeren op de twee reeds afgeronde majeure projecten: herinrichting Akerstraat/Carboonplein en Rodahal.

Graag zou ondergetekende wensen mee te geven dat het doel van het onderzoek is om aan te geven welke kaders op het gebied van projectmanagement er binnen de gemeente Kerkrade zijn en hoe hiermee wordt omgegaan. Het is dus allerminst de intentie van de Rekenkamercommissie Kerkrade om een waardeoordeel te vellen over de procesgang van beide onderzochte projecten en hier dus weer de politieke discussie over te triggeren.

De gemeenteraad van Kerkrade is tot tweemaal toe betrokken geweest bij het onderzoek en dat heeft de onderzoekers en de Rekenkamercommissie Kerkrade zinvolle inzichten gegeven. Dit soort onderzoeksvormen zullen ook in de toekomst, daar waar mogelijk en zinvol geacht, opnieuw gebruikt worden.

De conclusies en aanbevelingen van het rapport zijn helder en worden ook onderschreven door het College van Burgemeester & Wethouders in haar reactie hierop. Het is nu opnieuw aan de gemeenteraad van Kerkrade om zijn eigen kijk te geven over het rapport en niettemin over de conclusies en aanbevelingen.

Resteert ondergetekende alleen nog een warm woord van dank te richten aan de onderzoekers van Necker van Naem, te weten Reinier Dijkstra en Stephan Reusken, die met verve, passie en gedrevenheid hebben gewerkt aan de totstandkoming van dit rapport. Eveneens dank ik de ambtelijke organisatie, het College van Burgemeester & Wethouders, de griffie en eveneens de leden van de Rekenkamercommissie Kerkrade voor alle input en medewerking.

Ondergetekende wenst eenieder veel plezier in het lezen van dit rapport en hoopt dat dit zal leiden tot een vruchtbare discussie.

A. Rossel
Voorzitter Rekenkamercommissie Kerkrade
Kerkrade, december 2011

1. Onderzoeksverantwoording

In dit hoofdstuk wordt inzichtelijk gemaakt welke doelstelling, vraagstelling en afbakening uitgangspunt zijn voor dit onderzoek.

1.1 / Aanleiding

Deze rapportage maakt de resultaten inzichtelijk van het onderzoek naar sturing en beheersing van grote projecten, dat is uitgevoerd in opdracht van de Rekenkamercommissie Kerkrade. Belangrijke aanleiding voor dit onderzoek is dat de gemeente Kerkrade momenteel een kwaliteitsimpuls voor de binnenstad en de woon- en leefomgeving aan het voorbereiden is. Deze kwaliteitsimpuls moet gestalte krijgen door de uitvoering van een aantal projecten, zoals het Centrumplan en de herinrichting van het Atriumterrein. Het gaat hier om complexe projecten waar grote maatschappelijke en financiële belangen mee zijn gemoeid.

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamercommissie om de raad van Kerkrade te helpen zichzelf blijvend in staat te stellen om (bij) te kunnen sturen op grote, complexe projecten. Meer specifiek moet het onderzoek, door terug te kijken naar de sturing en beheersing van *afgeronde of lopende* projecten, handvatten aanreiken om de sturing in *toekomstige* projecten (het Centrumplan en het Atriumterrein) te verbeteren.

1.2 / Doelstelling en vraagstelling

De doelstelling voor dit onderzoek is om inzichtelijk te maken op welke wijze grote, complexe projecten in de gemeente Kerkrade worden bestuurd en beheerst. Deze doelstelling is uitgewerkt in een centrale vraag en een aantal deelvragen, die het uitgangspunt zijn voor dit onderzoek.

Centrale vraag

In dit onderzoek wordt de volgende centrale vraag beantwoord:

Hoe organiseert de gemeente Kerkrade grote projecten en welke leerpunten over de sturing en beheersing kan de gemeente (raad, college en ambtelijke organisatie) halen uit de ervaring in de praktijk?

Deelvragen

De centrale vraag wordt beantwoord door in te gaan op zeven deelvragen. Deze deelvragen zijn geclusterd in vragen over de *algemene condities en kaders* voor projectmatig werken (het 'beleid') enerzijds, en vragen over de uitvoering anderzijds.

Conditie en kaders voor projectmatig werken (algemeen beleid)

- 1 Welke kaders hebben college en raad vastgesteld voor de wijze waarop sturing en verantwoording plaatsvinden ten aanzien van grote projecten?
- 2 Welke regels en voorschriften bevatten deze kaders over de interne rolverdeling tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie (toebedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden)?
- 3 Welke regels en voorschriften bevatten deze kaders voor de sturing op externe partijen (pps)?
- 4 Op welke wijze zijn deze kaders ingebed in de gemeentelijke organisatie (bestuurlijk en ambtelijk)?

De praktijk van het projectmatig werken (uitvoering projecten)

- 5 Op welke wijze geven college en raad invulling aan de voorbereiding van het onderzochte project?
 - a. Welke project-specifieke kaders worden er bij de start van een project vastgelegd, en op welke wijze wordt daarbij inhoud gegeven aan de kaderstellende rol van de raad?
 - b. In hoeverre is in deze kaders expliciet gemaakt hoe de informatievoorziening tussen raad en college dient te verlopen?

- 6 Is er sprake van adequate beheersing van grote projecten door het college?
- Zijn in een projectplan of planexploitatie doelstellingen (in termen van tijd, kwaliteit en geld) opgesteld en is een gedegen risico-inventarisatie gemaakt?
 - Wordt in de praktijk gehandeld conform de algemene en specifieke kaders?
 - Welke (andere) beheersmaatregelen heeft het college ingericht? Hoe controleert men op afwijking en aanvullingen ten opzichte van de originele kaders?
 - Hoe stuurt en beheerst het college op de samenwerking met externe partijen (wordt gewerkt volgens de geldende aanbestedingsregels, welke afspraken worden gemaakt aan de voorkant, hoe wordt uitvoering daarvan gemonitord)?
- 7 Zijn afwijkingen (in tijd, kwaliteit, geld en risico's) tijdig teruggekoppeld aan de raad?
- Voldoet deze terugkoppeling aan de informatiebehoefte van de raad?

Normenkader

Voor de beantwoording van de centrale vraag en de deelvragen is gebruik gemaakt van een normenkader. Dit normenkader laat zien aan welke normen de sturing en beheersing op grote projecten binnen de gemeente Kerkrade is getoetst. Het normenkader is weergegeven in bijlage 1 van deze rapportage.

Analysekader

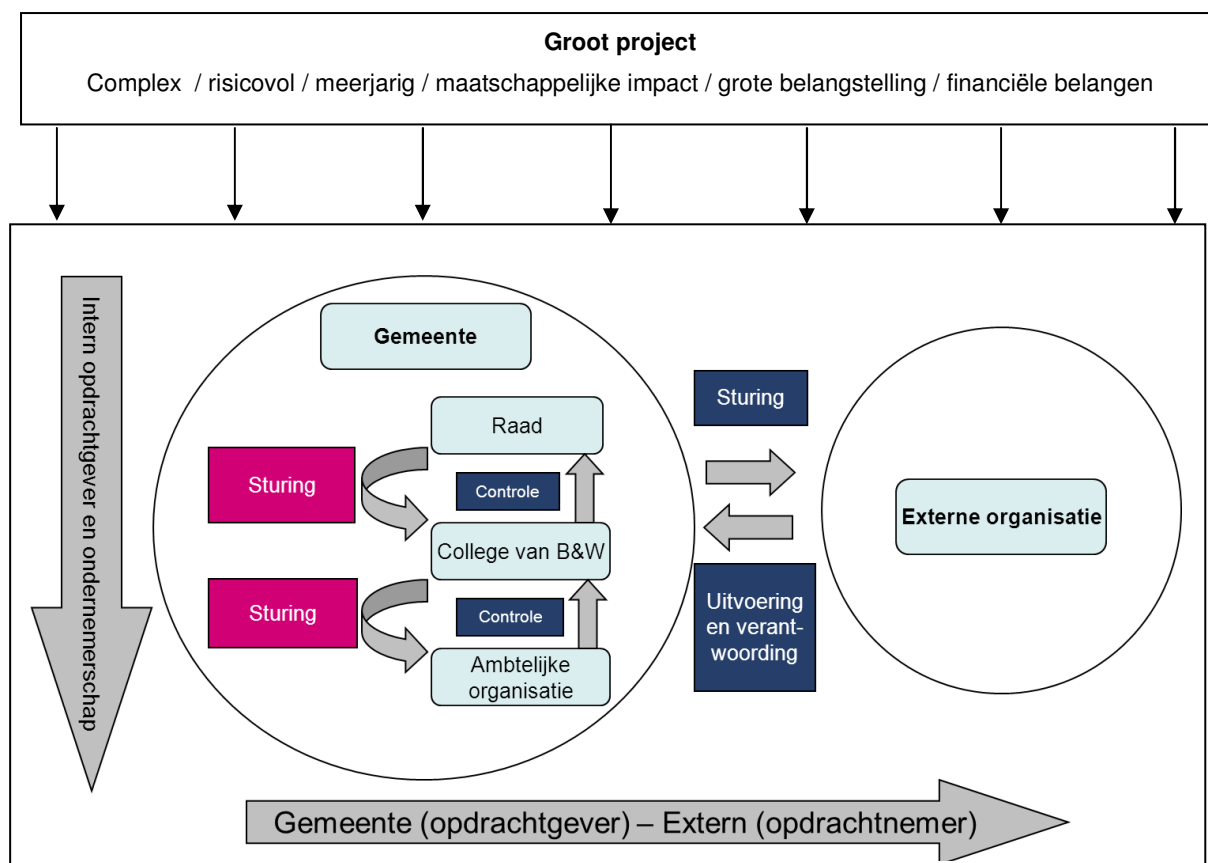
In dit onderzoek is onderscheid gemaakt tussen interne sturing en externe sturing op grote projecten. Bij interne sturing gaat het om de kwaliteit van de processen van sturing en verantwoording tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie. Kwalitatief hoogwaardige interne sturing houdt in dat de raad de kaders stelt waarbinnen een project uitgevoerd dient te worden. Het college werkt deze door de raad vastgestelde kaders vervolgens uit en bepaalt *hoe* deze kaders gerealiseerd dienen te worden. De daadwerkelijke uitvoering belegt het college vaak bij de ambtelijke organisatie, waarna college en raad informatie ontvangen over de mate waarin het project wordt uitgevoerd conform de beoogde doelstellingen.

Bij externe sturing gaat het in de eerste plaats om de wijze waarop de gemeente externe uitvoerders aanstuurt vanuit een rol als opdrachtgever. Hierbij gaat het erom dat de gemeente het projectplan (deels) uitbesteedt aan externe partijen, zoals een aannemer of een projectontwikkelaar. Namens de gemeente kan de raad, het college of de ambtelijke organisatie optreden als opdrachtgever. De gemeente maakt vanuit deze rol afspraken met de externe organisatie over de te leveren prestaties. Vervolgens dient zij erop toe te zien dat deze prestaties daadwerkelijk worden geleverd volgens deze afspraken. Figuur 1 op de volgende pagina laat zien welke externe factoren van invloed zijn op de kwaliteit van deze sturing. Het betreft nadrukkelijk een *algemeen* analysekader, waaraan de rekenkamercommissie *de specifieke situatie in Kerkrade* heeft getoetst.

1.3 / Afbakening onderzoek

Dit onderzoek richt zich specifiek op de sturing en beheersing van twee geselecteerde cases, namelijk de renovatie van de Rodahal en het project Akerstraat-Carboonplein. Nadat de algemene kaders op het gebied van projectmatig werken in beeld zijn gebracht, vormen deze geselecteerde cases de basis voor de beantwoording van deelvragen 5 t/m 7.

Figuur 1: Algemeen conceptueel model onderzoek grote projecten



1.4 / Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit een bestuurlijke nota en een nota van bevindingen. De bestuurlijke nota bevat de onderzoeksverantwoording en de centrale boodschap (conclusies en aanbevelingen). De nota van bevindingen bestaat uit drie hoofdstukken. Hoofdstuk 1 gaat in op de algemene condities en kaders die de gemeente heeft gesteld op het gebied van projectmatig werken. Hoofdstuk 2 van de nota van bevindingen gaat in op het project Rodahal. Tot slot gaat hoofdstuk 3 van deze nota in op het project Akerstraat-Carboonplein.

2. Centrale boodschap

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen beschreven die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen, op basis van de gepresenteerde feiten uit de Nota van Bevindingen.

2.1 / Centrale conclusie

Met dit onderzoek heeft de Rekenkamercommissie Kerkrade antwoord willen geven op de volgende vraag:

Hoe organiseert de gemeente Kerkrade grote projecten en welke leerpunten over de sturing en beheersing kan de gemeente (raad, college en ambtelijke organisatie) halen uit de ervaring in de praktijk?

De rekenkamercommissie concludeert in de eerste plaats dat de gemeente geen algemene kaders en voorschriften kent die ingaan op de wijze waarop de gemeente wil sturen op grote projecten. Zo is niet vastgelegd welke elementen in een projectplan naar voren moeten komen, welke keuzes voor de projectorganisatie kunnen worden gemaakt en hoe de gemeente wil sturen op de voortgang van projecten. In de praktijk blijkt dat het college geen eenduidige aanpak hanteert voor de wijze waarop zij grote projecten inricht en stuurt. In de projecten Rodahal en Carboonplein is vooraf en tijdens de uitvoering weinig aandacht geweest voor het expliciteren en vastleggen van beoogde doelen, risico's en te hanteren projectfasen.

In de tweede plaats concludeert de rekenkamercommissie dat college en raad geen algemene afspraken hebben gemaakt over de wijze waarop de raad invulling wenst te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol in de sturing op grote projecten. Hierdoor is niet duidelijk op welke momenten en op welke wijze de raad over de voortgang wordt geïnformeerd. Ook op casusniveau - in de projecten Rodahal en Carboonplein - blijken raad en college geen duidelijke afspraken te hebben gemaakt over de beoogde sturing door de raad. Vooral in het project Rodahal is hierdoor bij een aantal raadsfracties het gevoel ontstaan dat het college hem lopende het project met voldongen feiten heeft geconfronteerd.

2.2 / Deelconclusies

De Rekenkamercommissie Kerkrade heeft de centrale conclusie uitgewerkt in vier deelconclusies.

Deelconclusie 1: wijze van sturing op projecten verschilt per sector en per cluster

Binnen de ambtelijke organisatie kent de Sector Stad (en daarbinnen het cluster OBK)¹ de meest gestandaardiseerde werkwijze voor projectmatig werken. Deze sector werkt volgens een vaste fasering (initiatiefase, ontwikkelingsfase, uitwerkingsfase en uitvoeringsfase). Deze gefaseerde werkwijze is niet op schrift vastgesteld en wordt op andere plaatsen binnen de ambtelijke organisatie niet op een soortgelijke manier toegepast. Het risico van het niet op schrift stellen van deze kaders is dat interne betrokkenen niet weten wat er op welk moment van ze verwacht wordt. Een ander risico van het ontbreken van deze kaders is dat de beoogde wijze van sturing niet transparant is, waardoor het kader ontbreekt aan de hand waarvan gecontroleerd kan worden of de sturing op grote projecten effectief is geweest.

Deelconclusie 2: visie en projectplannen bij Rodahal en Carboonplein beperkt uitgewerkt

Aan de onderzochte projecten (Rodahal en Carboonplein) liggen geen of onvoldoende uitgewerkte projectplannen ten grondslag. Hierdoor is in deze projecten vooraf niet of beperkt vastgesteld wie eindverantwoordelijk is voor de uitvoering van het project. Daarnaast is daardoor onduidelijk gebleven welke projectfasen geldend zijn geweest, welke termijnen worden gehanteerd en welke kosten daarmee zijn gemoeid. Ook blijft in de onderzochte gevallen onduidelijk welke (financiële en inhoudelijke) risico's met de projecten zijn gemoeid. Tot slot is in het geval van de Rodahal niet vastgelegd hoe deze hal (na afronding

¹ OBK staat voor Ontwikkelingsbedrijf Kerkrade.

van het project) geëxploiteerd dient te worden. Hier ligt aan ten grondslag dat er sprake was van grote tijdsdruk om het project op tijd af te ronden in verband met de organisatie van het WMC in de zomer 2009.

Het ontbreken van projectplannen brengt het risico met zich mee dat tussentijds en achteraf niet vastgesteld kan worden of procesmatige en inhoudelijke doelen zijn behaald. Het ontbreken van grondige risicoanalyses kan er toe leiden dat onvoorziene knelpunten niet tijdig worden herkend, waardoor de gemeente er ook niet tijdig actie op kan ondernemen en/of de raad hierover kan informeren.

Deelconclusie 3: behoeften en afspraken over informatievoorziening van de raad onduidelijk

Voorafgaand aan de onderzochte projecten (Rodahal en Carboonplein) hebben raad en college geen expliciete afspraken gemaakt over de wijze waarop de raad geïnformeerd dient te worden over de voortgang van deze projecten. Ook in algemene zin (voor alle projecten die de gemeente uitvoert) zijn deze afspraken niet gemaakt. In de praktijk wordt de raad niet periodiek geïnformeerd over risico's, doelbereik en algehele voortgang van (grote) projecten. De formele informatievoorziening over de voortgang beperkt zich tot summier informatie in de reguliere planning-en-control-cyclus en tot verzoeken om extra budget op het moment dat er sprake is van (budget)overschrijdingen.

Het ontbreken van (op schrift gestelde) afspraken over de gewenste informatievoorziening aan de raad brengt het risico met zich mee dat de raad in een later stadium ontevreden is met de frequentie en de wijze waarop hij door het college is geïnformeerd. Daarnaast vergroot dit het risico dat de raad tijdens het project het gevoel krijgt voor voldongen feiten te worden gesteld.

Deelconclusie 4: externe uitvoerende organisaties zijn tevreden met de samenwerking

Uit de onderzochte projecten (Rodahal en Carboonplein) blijkt dat de geïnterviewde externe partijen en de uitvoerende ambtenaren tevreden zijn over de onderlinge samenwerking *en* over het uiteindelijk behaalde resultaat. Zij geven vooral aan tevreden te zijn over de toegankelijkheid en de bereikbaarheid van de gemeente, en maken duidelijk dat knelpunten in de uitvoering in constructief overleg worden opgelost.

2.3 / Aanbevelingen

Op basis van de in paragraaf 2.2 geformuleerde conclusies, komt de rekenkamercommissie met de volgende aanbevelingen aan raad en college:

Aanbevelingen aan de raad

1. Stel vast op welke wijze (frequentie en inhoud) u geïnformeerd wenst te worden over de voortgang van grote, strategische projecten. Spreek u daarbij in ieder geval uit over de mogelijkheid om:
 - a. een periodieke rapportage over de voortgang van strategische projecten in te stellen;
 - b. per op te starten project te bepalen of deze als strategisch aangemerkt kan worden (c.q. opgenomen dient te worden in de periodieke rapportage), afhankelijk van het risico wat de gemeente met dit project loopt;
 - c. voor te schrijven dat de rapportage ingaat op de risico's op het gebied van tijd, geld en kwaliteit, waarbij scenario's en alternatieven worden geschetst.
2. Geef het college opdracht om per strategisch project *vooraf* een projectplan op te stellen en ter vaststelling aan te bieden aan de raad. Uit dit projectplan dient duidelijk te worden:
 - a. wat het beoogde eindresultaat is van het project, waarbij minimaal aandacht is voor de maatschappelijke waarde, de beoogde exploitatie en de incidentele en structurele kosten die met het project zijn gemoeid;
 - b. welke projectfasen worden gehanteerd, welke risico's in termen van tijd, geld en kwaliteit worden gezien, hoe de projectorganisatie eruit ziet;

- c. op welke wijze de raad geïnformeerd wordt over de voortgang van het project. Hierbij dient aangesloten te worden bij de bepalingen onder aanbeveling 1, aangevuld met voor het project relevante mijlpalen en beslismomenten.

Aanbevelingen aan het college

3. Stel een handboek projectmatig werken vast dat algemene voorschriften bevat voor de wijze waarop de gemeente wenst te sturen op (grote) projecten. Besteed in dit handboek in ieder geval aandacht aan:
 - a. de elementen die in projectplannen minimaal aan de orde dienen te komen;
 - b. de taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en de beoogde samenwerking van medewerkers die bij het project betrokken zijn. Het verdient aanbeveling om deze taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden uit te werken in functieprofielen (bijvoorbeeld voor projectleiders);
 - c. de fasering aan de hand waarvan de ambtelijke organisatie projecten uit dient te voeren;
 - d. de wijze waarop verantwoording afgelegd dient te worden aan het college over de voortgang van het project.
4. Bepaal op welke wijze u de onder aanbeveling 3 genoemde algemene voorschriften voor sturing op (grote) projecten wenst te implementeren in de ambtelijke organisatie. Besteed daarbij in ieder geval aandacht aan de manier waarop u de ambtelijke organisatie wenst te betrekken bij het opstellen van het handboek, de wijze waarop u over het handboek wilt communiceren (nadat deze is opgesteld) en aan de manier waarop u het werken volgens dit handboek wilt evalueren.

3. Reactie college van B&W

De rekenkamercommissie Kerkrade heeft de volgende bestuurlijke reactie van het college gekregen op de conclusies en aanbevelingen uit de onderzoeksrapportage.

Bestuursdienst

Bezoekadres:
Markt 1
Ambtenaar
R.M.J.S. Stijns
Telefoonnummer
14 045
Telefax
045 - 567 63 95
Zaaknummer

Rekenkamercommissie
t.a.v. Griffie,
Postbus 600
6460 AP KERKRADE

Uw brief van
6-12-2011
Onderwerp
Rapport 'Sturing en beheersing grote projecten'
Bijlage(n)

Uw kenmerk

Ons kenmerk
11 u 0026722

Datum
19 december 2011

20 DEC 2011

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

bij brief van 6 december verzoekt u het college te reageren op bovengenoemd rapport.

Ons college is van oordeel dat het door de rekenkamercommissie opgestelde rapport heldere constatering, conclusies en aanbevelingen omvat. Uw commissie betreft in de conclusie niet alleen de wijze van projectuitvoering door de ambtelijke organisatie en het college, doch biedt ook handreikingen aan uw raad voor wat betreft de kaderstelling rondom (grote) projecten.

Het rapport stemt vanuit die brede invalshoek dan ook tot tevredenheid, hetgeen echter niet impliceert dat er geen verbeterpunten te benoemen zouden zijn. Uw rekenkamer doet dienaangaande een aantal suggesties die wij mee zullen nemen in de verdere optimalisering van sturing en beheersing van grote projecten. Zo toont het rapport aan dat de informatievoorziening aan de raad als wezenlijk bestanddeel van het geheel verbeterd kan worden.

Voorts zij vermeld dat het college in een eerder stadium de opdracht te komen tot een leidraad projectmatig werken reeds heeft neergelegd in de vorm van een bestuursopdracht voor de sector Stad. Een opdracht die momenteel volop in ontwikkeling is en waarvan het college met regelmaat op de hoogte wordt gebracht voor wat betreft de voortgang.

Deze reeds ingezette actie past binnen de voortdurende aandacht voor de gemeentelijke bedrijfsvoering en derhalve ook voor het uitvoeren van projecten in zijn algemeenheid. Vanuit dit perspectief gezien komt het rekenkamerrapport eigenlijk te vroeg. De constatering van de commissie vormen een bevestiging van eerder door de interne organisatie gedane constatering.

Bovenstaande zienswijze wenst het college te koppelen aan de bestuurlijk vastgestelde ambtelijke zienswijze op het rapport en stelt daarmee tevens haar bestuurlijke zienswijze op het rapport "Sturing en beheersing grote projecten" vast.

Het college,

J.J.M. Som.

De secretaris,

C.M. Kuikman

4. Nawoord rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie Kerkrade stelt met tevredenheid vast dat het college de aanbevelingen uit het onderzoek meeneemt in de verdere optimalisering van de sturing en beheersing van grote projecten. Ook is zij content met het feit dat het college al bezig is met het opstellen van een leidraad projectmatig werken. Het is de verwachting van de rekenkamercommissie dat de leidraad tot professionalisering en transparantie van de voortgang en resultaten kan leiden, mits deze op een gedegen wijze wordt geïmplementeerd en gecommuniceerd in de ambtelijke organisatie.

Met dit nawoord wil de rekenkamercommissie benadrukken dat het nu aan de raad zelf is om te bepalen op welke wijze hij - zowel in zijn kaderstellende rol als in zijn controlerende rol - betrokken wil zijn in de sturing op grote projecten. In de ogen van de rekenkamercommissie is het van groot belang dat de raad (bijvoorbeeld bij het behandelen van de leidraad projectmatig werken) vaststelt welke informatie hij op welke momenten wil ontvangen om optimaal te kunnen sturen. Daarbij adviseert de rekenkamercommissie de raad om in ieder geval expliciet te maken of hij een periodieke voortgangsrapportage wenst te ontvangen - buiten de reguliere planning-en-control-cyclus om - waarin voor strategische projecten is weergegeven wat de belangrijkste risico's zijn op het gebied van tijd, kwaliteit en geld.

Tot slot wil de rekenkamercommissie er op wijzen dat de ambtelijke zienswijze (vastgesteld door het college) reeds in een eerder stadium is verwerkt. Waar dit in de ogen van de rekenkamercommissie noodzakelijk was, heeft de rekenkamercommissie het rapport naar aanleiding van deze zienswijze op een aantal punten aangepast.

Nota van bevindingen

1. Conditie en kaders projectmatig werken

In dit hoofdstuk wordt inzichtelijk gemaakt welke kaders binnen de gemeente Kerkrade leidend zijn voor de wijze waarop projecten gestuurd en beheerd worden. Daarmee legt dit hoofdstuk de basis voor de beantwoording van deelvragen 1 t/m 4.

1.1 / Gemeente Kerkrade kent geen algemene kaders voor projectmatig werken

De gemeente Kerkrade kent geen op schrift gestelde kaders of handleidingen voor de wijze waarop zij vorm wil geven aan projectmatig werken (die geldend zijn voor de gehele ambtelijke organisatie). Elke afdeling en elk cluster voert projecten op zijn eigen manier uit. De clusters waar relatief veel projecten worden uitgevoerd, hebben hun werkwijze voor projectmatig werken gestandaardiseerd. Deze gestandaardiseerde werkwijzen worden mondeling overgedragen.

Werkwijze cluster Ontwikkelingsbedrijf Kerkrade (OBK)

Het cluster Ontwikkelingsbedrijf Kerkrade (OBK) voert de meeste projecten uit binnen de gemeente en kent (mede hierdoor) de meest gestandaardiseerde werkwijze. Dit cluster is onderdeel van de afdeling Ruimtelijke Ordening en de Sector Stad. Projecten binnen dit cluster krijgen vorm aan de hand van vier fasen, namelijk:

- 1 *de initiatieffase*. In deze fase worden de doelstellingen en de te stellen eisen aan het project geformuleerd. Deze fase mondt uit in een startdocument voor het project, dat door het college (en bij grotere bedragen door de raad) vastgesteld dient te worden;
- 2 *de ontwikkelingsfase*. In deze fase wordt een ruimtelijk ontwerp voor het project gemaakt. Daarnaast worden de juridische, beleidsmatige en financiële kaders voor het project vastgesteld (in een aantal gevallen worden die al in het plan van aanpak geformuleerd). Ook hier geldt vaststelling door het college;
- 3 *de uitwerkingsfase*. Hierin wordt een ontwikkelingsovereenkomst opgesteld. Indien nodig wordt een juridische procedure doorlopen om de nieuwe bestemming mogelijk te maken (bestemmingswijziging). Daarnaast wordt in deze fase een grondexploitatie vastgesteld en verdere randvoorwaarden uitgewerkt. Het college dient hieraan zijn akkoord te geven.
- 4 *de uitvoeringsfase*. In deze fase wordt overgegaan tot de daadwerkelijke uitvoering. Afhankelijk van de inhoud van het plan van aanpak, vindt in deze uitvoeringsfase informatievoorziening naar het college en/of de raad plaats.

Er bestaan binnen de gemeente geen functieomschrijvingen voor projectleiders, waarin hun specifieke taken en bevoegdheden zijn benoemd. In de praktijk buigen projectleiders primair op hun jarenlange ervaring en kennis. Daarnaast bewaken zij in bilateraal overleg met de clusterleider de voortgang van de projecten.²

Mogelijke verbreding van het projectmatig werken naar de gehele ambtelijke organisatie

De projectmatige werkwijze die op het cluster OBK wordt gehanteerd, wordt niet overal in de ambtelijke organisatie op een soortgelijke manier toegepast. Voor een deel wordt dit onontkoombaar geacht, omdat elk afzonderlijk project zijn eigen, unieke dynamiek kent. Tegelijkertijd leeft binnen de ambtelijke organisatie de behoefte om te komen tot een meer integrale manier van projectmatig werken. Dit breed implementeren van een integrale manier van projectmatig werken zou onder andere kunnen opleveren dat voor iedereen duidelijk is wanneer welke interne clusters betrokken dienen te worden bij projecten.

De behoefte aan het meer integraal vormgeven van projectmatig werken past in een traject van organisatieontwikkeling dat momenteel binnen de gemeente ingezet wordt. Dit traject houdt in dat wordt bekeken hoe programmamanagement kan worden geïmplementeerd. Dit vereist een integrale programmasturing, waar-

² In de ambtelijke reactie wordt aangegeven dat de organisatie in de periode 2000-2005 een aantal bestaande functieprofielen had uitgebreid met de toevoeging 'projectleider'. In 2005 heeft het Directieteam (DT) echter besloten om deze toevoeging uit de functienaam te schrappen.

onder op processen wordt gecoördineerd en daaronder weer een aantal projecten uitvoering krijgen. In de ambtelijke organisatie wordt in dit verband aangegeven dat gekozen is om eerste de (nieuwe) organisatiestructuur te bepalen. Vervolgens dient een handboek (inclusief formats) te worden opgesteld.

1.2 / Gemeente Kerkrade kent kaders over taken, bevoegdheden en informatievoorziening

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat college en raad geen kaders of handleidingen hebben vastgesteld voor de wijze waarop invulling gegeven dient te worden aan de interne en externe sturing op projecten. Wel hebben raad en college een aantal algemene kaders opgesteld waarin de taakverdeling, bevoegdheden en informatievoorzieningen tussen ambtelijke organisatie, college en raad is geregeld. Deze kaders zijn relevant voor dit onderzoek, omdat ze ook van toepassing zijn op de taakinvulling en informatievoorziening bij projecten.

Taken ambtelijke organisatie en informatievoorziening naar het college

De algemene taken en bevoegdheden van de ambtelijke organisatie zijn vastgelegd in de 'Regeling ambtelijke organisatie gemeente Kerkrade', vastgesteld door het college op 26 oktober 2010. Hierin is de werkwijze van de ambtelijke organisatie omschreven. De regeling schrijft onder andere voor dat de gemeentesecretaris en de sectorhoofden als directieteam regelmatig overleg voeren, waarbij gesproken dient te worden over:

- / beleidscoördinatie en aanwending van middelen ten aanzien van sectoroverschrijdende onderwerpen;
- / lange termijnontwikkelingen;
- / coördinatie en bewaking van de beleidscyclus;
- / vertaling van bestuursbesluiten in concrete werkplannen voor de ambtelijke organisatie;
- / adviezen aan het college over het middelenbeleid en het leggen van organisatorische verbanden;
- / stimulering van een cultuur die bevorderlijk is voor de realisatie van gemeentelijke doelstellingen;
- / sturing en beheersing van horizontale, interdisciplinaire samenwerkingsverbanden.³

Daarnaast bevat de 'Regeling ambtelijke organisatie gemeente Kerkrade' voorschriften voor de wijze waarop sectordirecteuren om dienen te gaan met thema's die overlap hebben met beleidsthema's van andere directeuren. De regeling schrijft voor dat de sectordirecteur in deze gevallen:

- / advies vraagt aan de sector die vanuit haar taakgebied met de desbetreffende zaak te maken heeft;
- / dient te trachten tot geïntegreerde advisering te komen;
- / bij verschil van inzicht met het gevraagde advies, de beide adviezen naar de gemeentesecretaris stuurt.

Tot slot bevat de regeling de bepaling dat het college ertoe kan besluiten om tijdelijke organisatorische verbanden tussen eenheden aan te gaan, waarbij het beheer van een dergelijk verband wordt opgedragen aan een projectleider. Hierbij dient het directieteam gekend te worden. Ook voor deze projecten geldt dat de sectordirecteur verantwoordelijk is. Op het moment dat het project sectoroverschrijdend is, dient hij over de uitvoering van het project in overleg te gaan met de andere (desbetreffende) sectordirecteuren. Bij verschil van mening ligt ook bij projecten de uiteindelijke besluitvorming bij het college.

Bevoegdheden en mandaat ambtelijke organisatie en college

In de door het college vastgestelde Budgethoudersregeling 2008 en de 'Mandaat-, volmacht- en machtigingsregeling College Kerkrade 2010' zijn de bevoegdheden en mandaatregelingen van de ambtelijke organisatie vastgesteld. Uit de budgethoudersregeling wordt duidelijk dat de sectordirecteur hoofdbudgethouder is voor de (onderdelen van) programma's, beleidsvelden en producten die onder zijn verantwoordelijkheid vallen. De afdelingshoofden die werkzaam zijn onder de sectordirecteur, zijn vervolgens weer budgethouder voor specifieke budgetten en investeringen. De hoofdbudgethouder (of sectordirecteur) is verantwoordelijk voor de juiste, volledige en tijdige aflevering van de benodigde financiële informatie aan de afdeling Financiën.⁴

³ Regeling ambtelijke organisatie gemeente Kerkrade, 26 oktober 2010, pp. 4 e n 5.

⁴ Budgethoudersregeling 2008, pp. 5.

De ‘Mandaat-, volmacht- en machtigingsregeling College Kerkrade 2010’ bevat een overzicht van alle bevoegdheden die aan budgethouders zijn overgedragen. Hierin is een aantal voorwaarden opgenomen voor mandatering. Zo geldt het mandaat niet als het nieuw beleid betreft, als er inspraak van burgers noodzakelijk is en/of als er de gemandateerde belang heeft bij de uitvoering van zijn specifieke bevoegdheid.⁵ Voor de budgethoudersregeling en de Mandaatregeling geldt dat deze niet expliciet ingaan op projecten die binnen de gemeente plaatsvinden. In de praktijk worden projecten ondergebracht bij een budgethouder, die verantwoordelijk is voor de goede uitvoering van dit project. Het college dient geïnformeerd te worden als er sprake is van inhoudelijke en financiële afwijkingen.

Taken en bevoegdheden van de raad zijn vastgelegd in de Financiële Verordening

De Financiële Verordening gemeente Kerkrade 2008 (FV) is vastgesteld door de raad. Hierin is vastgelegd welke rol de raad heeft in het financieel beheer. Meer specifiek schrijft de FV voor dat de raad:

- / de programma’s en beleidsvelden in de programmabegroting vaststelt, inclusief de wijze waarop het college de raad over de voortgang van de prestaties op deze beleidsvelden dient te informeren;
- / door het college door middel van tussentijdse rapportages wordt geïnformeerd over de realisatie van de begroting, waarbij zo nodig voorstellen gedaan worden voor aanpassing van het beleid;
- / in elk geval door het college wordt geïnformeerd over investeringen, aankopen en toekenning van subsidies van meer dan € 50.000,- en leningen, waarborgen en garanties groter dan € 100.000,-;
- / door middel van de jaarrekening wordt geïnformeerd over de daadwerkelijk gerealiseerde baten en lasten, afgezet tegen de begrote baten en lasten in de programmabegroting.⁶

Uit de toelichting op de FV blijkt dat de hierboven genoemde verplichte informatievoorziening over investeringen van meer dan € 50.000,- eveneens geldt voor investeringen in projecten. Behalve deze regeling, hebben college en raad geen specifiekere afspraken gemaakt over de wijze waarop de raad geïnformeerd dient te worden over de voortgang van projecten. Deze informatievoorziening bevat daarmee dus (A) het op de hoogte stellen bij financiële afwijkingen en (B) de algemene informatie in de jaarrekening.

1.3 / Beoordeling: geen specifieke kaders voor projectmatig werken vastgesteld

De bovenstaande paragrafen maken duidelijk dat er binnen de gemeente Kerkrade geen specifieke kaders bestaan voor de wijze waarop invulling gegeven dient te worden aan projectmatig werken. Wel is een aantal algemene afspraken gemaakt over taakverdeling, bevoegdheden en informatievoorziening binnen de gemeente, die ook gevolgen hebben voor de wijze waarop projecten vorm krijgen. Tabel 1.1 geeft een beoordeling van de kaders die van invloed zijn op het projectmatig werken binnen de gemeente.

Tabel 1.1: Toetsing aan normen over de kaders voor projectmatig werken (algemeen beleid)		
	Norm:	Beoordeling:
1	Er zijn algemene regels en richtlijnen door raad en/of college vastgesteld over de wijze waarop projecten zowel <i>intern</i> als <i>extern</i> worden ingericht en uitgevoerd.	Niet voldaan. College noch raad hebben dergelijke kaders vastgesteld. Het cluster OBK kent de meest gestandaardiseerde werkwijze, maar ook daar is deze werkwijze niet op schrift gesteld in een handboek.

⁵ Mandaat-, volmacht- en machtigingsregeling College Kerkrade 2010, pp. 2.

⁶ Financiële Verordening gemeente Kerkrade 2008.

2	<p>De algemene regels en richtlijnen voor de <i>interne</i> sturing op grote projecten schrijven voor dat bij de start van het project duidelijk dient te zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> / welke elementen in het projectplan terug moeten komen (doel, budget en tijdsplan); / wie het projectplan moet inzien of formeel dient goed te keuren; / op welke wijze en momenten college en/of raad moeten worden geïnformeerd. 	<p>Beperkt voldaan. Er zijn geen kaders waarin is voorgeschreven welke elementen in een projectplan terug moeten komen, wie het projectplan moet goedkeuren en op welke wijze raad en college moeten worden geïnformeerd over projecten.</p> <p>Wel is in de FV vastgelegd op welke momenten de raad <i>in algemene zin</i> (eveneens geldend voor projecten) geïnformeerd dient te worden over de voortgang van het financieel beheer.</p>
3	<p>De algemene regels en richtlijnen voor de <i>interne</i> sturing op grote projecten schrijven voor dat voor de sturing en beheersing op grote projecten duidelijk dient te zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> / hoe de sturing op het project eruit dient te zien; / wanneer een werkgroep en/of een stuurgroep op welke wijze ingericht moet worden; / welke bevoegdheden door het bestuur zijn gemandateerd of gedelegeerd; / hoe de AO/IC is ingericht en in hoeverre gebruik wordt gemaakt van projectaudits. 	<p>Beperkt voldaan. Er zijn geen kaders waarin is vastgelegd hoe de sturing op een project eruit dient te zien, wanneer een werkgroep of stuurgroep ingericht dient te worden en in hoeverre er gebruik gemaakt wordt van projectaudits.</p> <p>Wel is er in de Budgethoudersregeling en het Mandaatbesluit vastgelegd welke taken er <i>in algemene zin</i> door het bestuur aan de ambtelijke organisatie zijn gedelegeerd. Deze gaan echter niet specifiek in op projecten of projectmatig werken.</p>
4	<p>De algemene regels en richtlijnen voor <i>externe</i> sturing op grote projecten geven aan dat bij de start van de samenwerking met de externe partij duidelijk moet zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> / op welke wijze contracten met externe partijen tot stand dienen te komen; / welke elementen hierin terug moeten komen (prestaties, budgetten, termijnen); / wat de koppeling is tussen gemeentelijke doelen en contracten met externen. 	<p>Niet voldaan. Raad noch college hebben dergelijke regels en richtlijnen over externe sturing (op externe partijen) vastgesteld. Het aanbestedingsbeleid van de gemeente gaat (logischerwijs) wel in op de wijze waarop het aanbestedingsproces plaats moet vinden, maar niet op de wijze waarop de sturing <i>na gunning</i> vorm dient te krijgen.</p>
5	<p>De algemene regels en richtlijnen voor <i>externe</i> sturing op grote projecten geven aan dat bij de sturing en beheersing op de externe uitvoerder duidelijk moet zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> / op welke wijze de gemeente dient te sturen op de prestaties van externen; / welke minimale verantwoordingsinformatie de externe partij dient aan te leveren; / hoe de verwerking van externe verantwoording plaats dient te vinden. 	<p>Niet voldaan. Raad noch college hebben dergelijke regels en richtlijnen over externe sturing (op externe partijen) vastgesteld. Het aanbestedingsbeleid van de gemeente gaat (logischerwijs) wel in op de wijze waarop het aanbestedingsproces plaats moet vinden, maar niet op de wijze waarop de sturing <i>na gunning</i> vorm dient te krijgen.</p>
6	<p>Alle betrokken interne partijen (raad, college, betrokken ambtenaren) geven aan bekend te zijn <i>en</i> te werken volgens de kaders voor interne en externe sturing op grote projecten.</p>	<p>Beperkt voldaan. Betrokken ambtenaren geven aan zich bewust te zijn van het ontbreken van kaders voor projectmatig werken. In een aantal gevallen is er bij hen wel behoefte aan dergelijke kaders.</p>

2. Sturing en beheersing revitalisering Rodahal

In dit hoofdstuk wordt inzichtelijk gemaakt op welke wijze de revitalisering van de Rodahal in de praktijk door de gemeente is bestuurd en beheerst. Doel hiervan is om te komen tot leerpunten ten aanzien van het sturingsproces. Daarmee legt dit hoofdstuk (samen met hoofdstuk 3 dat ingaat op de casus Carboonplein) de basis voor de beantwoording van deelvragen 5 t/m 7.

2.1 / Voorgeschiedenis en situatieschets Rodahal (1999-2005)

De Rodahal is gebouwd en voor het eerst in gebruik genomen in het jaar 1966. De opdracht voor de bouw van deze hal is destijds door de gemeente Kerkrade gegeven. Doel van de bouw van de Rodahal was om het verenigingsleven te stimuleren en om een locatie te realiseren waar het Wereld Muziek Concours (WMC) kon plaatsvinden. Dit is een internationaal festival voor blaasmuziek dat nog steeds eens in de vier jaar plaatsvindt en (gedeeltelijk) wordt gehouden in de Rodahal.

De Rodahal is eigendom van de gemeente Kerkrade en staat in het centrum van Kerkrade. Sinds 1999 wordt de Rodahal door de gemeente verhuurd aan Brand Bierbrouwerij, die de hal in de periode 1999-2005 onderverhuurt aan Lahador BV. Sinds 1 december 2005 is de onderhuur overgedragen aan Van Melick Quality Catering (hierna: Van Melick). De gemeente Kerkrade is nog steeds eigenaar van de Rodahal; Brand is de (hoofd)huurder. Met Brand heeft de gemeente een vernieuwd huurcontract afgesloten die loopt tot 31 december 2018. Ook is een gedeelte van de hal verhuurd als kantoorruimte aan de Stichting Orlando festival (met ingang van 15 maart 2010).

2.2 / Aanleiding revitalisering Rodahal (2005-2006)

In de jaren 2005 en 2006 komt de Rodahal steeds nadrukkelijker op de agenda van het college en de raad van de gemeente Kerkrade te staan. Hieraan liggen de volgende redenen ten grondslag:

- / de wisseling van onderhuurder en exploitant Lahador BV naar Van Melick. In de Collegevergadering van 13 december 2005 neemt het college kennis van deze wisseling. Aan Van Melick wordt verzocht een bedrijfsplan uit te werken. Op 6 februari 2006 wordt de raad hiervan op de hoogte gesteld tijdens de vergadering van de Raadscommissie Algemene Zaken en Middelen;⁷
- / het feit dat de brandweer stelt dat de Rodahal niet meer voldoet aan de eisen voor brandveiligheid. Tijdens een brandveiligheidscontrole op 14 februari 2006 wordt dit door de Brandweer Parkstad Limburg geconstateerd. De gemeente besluit hierop een krediet beschikbaar te stellen van € 78.000,- om de geconstateerde tekortkomingen op te lossen;⁸
- / de constatering dat de Rodahal destijds niet meer aan de kwaliteitsnormen voldoet. Er is sprake van achterstallig onderhoud, veroudering, verslechterde isolatie. Dit laatste heeft verhoogde stookkosten en geluidsoverlast tot gevolg. Mede als gevolg hiervan loopt het aantal activiteiten terug.

Aangezien de gemeente als eigenaar verantwoordelijk is voor de Rodahal, besluit zij de onderhoudsstaat van het gebouw inzichtelijk te maken en te bekijken welke aanpassingen nodig zijn. Hiervoor roept het college in 2005 een ambtelijke werkgroep in het leven. Bij de vorming van dit advies zijn de disciplines Vastgoed, Welzijn, Vergunningen, Openbare Orde en Veiligheid, en Milieu betrokken. In de werkgroep wordt gesproken over verschillende opties, zoals het beperkt opknappen van de Rodahal, het volledig renoveren van de Rodahal, het slopen van de Rodahal en het “verplaatsten” van de Rodahal naar de rand van de stad.

⁷ Advies-besluitformulier aan het college, Ontwikkelingen met betrekking tot de exploitatie van de Rodahal, 6 december 2005.

⁸ Advies-besluitformulier, Brandveiligheid Rodahal, 8 november 2006.

2.3 / Totstandkoming schetsontwerp en budgetten voor revitalisering Rodahal (2006-2008)

Op 16 februari 2006 besluiten raad en college om de Rodahal te behouden en grondig te renoveren. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat deze renovatie vóór het eerstvolgende WMC (in 2009) gerealiseerd dient te zijn, zodat deze plaats kan vinden in de Rodahal.

In samenspraak met de huurder (Brand) en de exploitant (Van Melick) wordt vervolgens besproken hoe de beoogde renovatie er uit moet komen te zien.⁹ Dit resulteert in een visie waaruit duidelijk wordt dat verbeteringen aangebracht dienen te worden in de akoestiek, klimaatbeheersing, facilitaire voorzieningen, uitstraling en het achterstallig onderhoud. Deze visie is gepresenteerd in de Raadscommissie Algemene Zaken en Middelen.¹⁰

Op basis van de door de gemeente geformuleerde wensen ten aanzien van de renovatie van de Rodahal, wordt aan een extern bureau gevraagd een eerste schetsontwerp op te stellen. In de selectie van dit externe bureau wordt afgeweken van de gebruikelijke aanbestedingsprocedure, vanwege de tijdsdruk en de al aanwezige relatie tussen van Melick (de exploitant) en het externe bureau.¹¹ Uit de inventarisatie van dit bureau blijkt al snel dat de onderhoudsstaat van de Rodahal op dat moment grotere aanpassingen vraagt dan vooraf voorzien. Een eerste raming laat zien dat voor de renovatie ongeveer € 12 miljoen nodig is. De Meer Jaren Begroting (MJB) van de gemeente blijkt niet te voorzien in de beschikbaarheid van dit bedrag.¹²

Uitgangspunten tijdsplanning en projectorganisatie (december 2006-mei 2007)

Ingegeven door het uitgangspunt dat de renovatie van de Rodahal voor de WMC in 2009 afgerond moet zijn (waardoor sprake is van tijdsdruk), kiest het college ervoor om de renovatie tot stand te laten komen volgens een bouwteamconstructie, waarbij tegelijkertijd 'getekend' en 'gebouwd' wordt. Gezien de strakke tijdsplanning is het in de ogen van het college op dat moment namelijk niet mogelijk om de 'gebruikelijke' projectstappen te zetten (met een gefaseerde planning waarin eerst het ontwerp en een projectplan worden opgesteld en daarna met de uitvoering wordt begonnen). Als gevolg hiervan vindt op dat moment geen gestructureerde risicoanalyse plaats. Wel besluit het college op 6 maart 2007 een bedrag van € 150.000,- beschikbaar te stellen voor het inhuren van extern advies ten behoeve van het opstellen van een Programma van Eisen (PvE) voor de renovatie van de Rodahal en tot het aanstellen van een architect en een aantal externe adviseurs. Dit PvE is vervolgens gebruikt voor de aanbesteding van een aannemer die vervolgens aan de gang is gegaan met het opstellen van een Voorlopig Ontwerp (VO).

In mei 2007 besluit het college om een stuurgroep in te stellen voor het project. Deze stuurgroep staat onder leiding van de verantwoordelijk portefeuillehouder. Deze stuurgroep heeft de taak om de renovatie van de Rodahal te begeleiden en over de voortgang te rapporteren aan het college.

Uitgangspunten kosten en kostendekking (december 2006-mei 2007)

Om te komen tot een oplossing voor het feit dat het benodigde bedrag van € 12 miljoen op dat moment niet beschikbaar is, besluit het college om:

- / een subsidieaanvraag bij de provincie te doen, waarin het de provincie verzoekt om € 2.500.000,- aan subsidie beschikbaar te stellen. Daarbij verzoekt zij de provincie om op korte termijn uitsluitel te geven, zodat het mogelijk is om de verbouwing van de Rodahal in het jaar 2008 te kunnen realiseren;¹³
- / een totaalbudget van € 8.500.000,- voor de uitvoering van de renovatie vast te stellen, waarvan een bedrag van € 4.845.000,- uit het Investeringsprogramma 2007-2011 wordt gedekt en € 300.000,- door Brand wordt bijgedragen.¹⁴

⁹ Collegebesluit 6 december 2005.

¹⁰ Raadscommissie Algemene Zaken en Middelen, 15 januari 2007.

¹¹ Advies-besluitformulier aan het college, Rodahal, 16 februari 2006.

¹² Advies-besluitformulier aan het college, externe advisering Rodahal, 28 februari 2007, pp. 1.

¹³ Subsidieverzoek Rodahal Kerkrade, 21 december 2006.

¹⁴ Advies college, Besluitvorming inzake budget, projectorganisatie en selectieprocedure, 24 mei 2007.

Uit het bovenstaande blijkt dat het college er destijds bewust niet voor kiest om het door het externe bureau ingeschatte bedrag van € 12 miljoen beschikbaar te stellen, maar een aanzienlijk lager budget. Dit besluit is destijds tegen het ambtelijk advies in genomen. Reden hiervoor is dat het in de ogen van het college op dat moment nog niet zeker is tegen welke kosten het project uitgevoerd zou kunnen worden. De inschatting van het externe bureau bevat volgens het college nog te veel onduidelijkheden. Om niet het risico te lopen dat het project niet doelmatig (tegen zo weinig mogelijk kosten) uitgevoerd zou worden, heeft het college daarom bewust gekozen om een lager basisbudget vast te stellen, en de raad te vragen om eventuele extra benodigde middelen (die tijdens de uitvoering van het project aan het licht zouden kunnen komen) aanvullend beschikbaar te stellen.

Informatievoorziening aan de raad (tot en met 2007)

In het jaar 2007 is de raad twee keer geïnformeerd over de voortgang van de revitalisering van de Rodahal, namelijk door middel van een presentatie aan de Raadscommissie Algemene Zaken en Middelen in januari en in april 2007. Tijdens deze presentaties wordt de raad geïnformeerd over het subsidieverzoek aan de provincie, de stand van zaken met betrekking tot de planvorming en de onderhandelingen met Brand en Van Melick over hun bijdrage.

2.4 / Totstandkoming voorlopig en definitief ontwerp Rodahal (2008)

In het jaar 2008 wordt het Voorlopig Ontwerp (VO) en later het Definitieve Ontwerp (DO) voor de renovatie van de Rodahal afgerond.

Vaststelling van het VO door het college, ter kennisgeving in de raad (januari - maart 2008)

Het VO wordt op 30 januari 2008 door het college behandeld (aangeboden door de stuurgroep). Uit de financiële raming die hierbij wordt gegeven, blijkt dat voor de uitwerking van het VO in totaal een investeringsbudget van € 10.670.000,- nodig is. Dit betekent een stijging van het investeringsvolume met een bedrag van € 2.170.000,- (ten opzichte van het eerder beschikbaar gestelde budget van € 8.500.000,-). Het college besluit om dit bedrag uit de reserve parkeerfonds te dekken, in afwachting van de beslissing over de aangevraagde subsidie door de provincie Limburg.¹⁵

Op 23 april 2008 bespreekt de raad vervolgens het ter kennisgeving ontvangen VO voor de Rodahal, waarbij hij wordt gevraagd in te stemmen met de stijging van het investeringsvolume. Voorgesteld wordt om het investeringsvolume van de gemeente vast te stellen op een bedrag van maximaal € 9.700.000,-. Tevens wordt voorgesteld om het extra benodigde bedrag van € 1.200.000,- (voorlopig) ten laste van de reserve parkeerfonds te leggen. Het overige bedrag zou dan met de verwachte subsidie van de provincie moeten worden gedekt, waarbij bij een eventuele hogere subsidie de reserve parkeerfonds weer afgelost kan worden. De raad besluit met dit voorstel in te stemmen. Wel spreekt het daarbij de zorgen uit over de afhankelijkheid van deze subsidie en het langdurig uitblijven van de uiteindelijke beslissing hierover.¹⁶

Bespreking van het DO door de raad, vaststelling van verhoogd investeringsvolume (juni 2008)

Op 17 juni 2008 behandelt de raad het DO voor de Rodahal, inclusief de hernieuwde financiële raming. Deze hernieuwde raming maakt duidelijk dat er een additioneel bedrag nodig is van € 1.742.000,- ten opzichte van het VO. Als verklaring hiervoor wordt onder andere aangegeven dat het DO veel fijnmaziger is in de ramingen, en dat uitvoerende partijen nog niet waren betrokken bij het opstellen van het VO. Het raadsvoorstel geeft aan dat het totaalbedrag voor de revitalisering van de Rodahal daarmee op een bedrag van € 12.935.000,- komt. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat het college ervanuit gaat dat de subsidie van de provincie op een bedrag van € 2.500.000,- zal uitkomen. Voorgesteld wordt daarbij om dit gehele bedrag te gebruiken voor de financiering van de Rodahal (en niet terug te storten in de reserve parkeerfonds). De raad wordt daarmee gevraagd het investeringsvolume te verhogen naar een bedrag van € 12.200.000,-. Het resterende bedrag van € 735.000,- moet dan bezuinigd worden door aanpassingen aan het plan.

¹⁵ Advies-besluitformulier aan het college, Revitalisering Rodahal, herfinanciering n.a.v. Voorlopig Ontwerp, 30 januari 2008.

¹⁶ Nota van toelichting aan de raad, Vaststellen van VO met bijbehorende financiering ten behoeve van de revitalisering van de Rodahal, 20 maart 2008.

Tijdens de behandeling van het voorstel om het investeringsvolume te verhogen, stelt de raad kritische vragen over het grote verschil tussen de ramingen in april en juni. Daarnaast worden vragen gesteld over wat de bezuinigingsronde gaat inhouden. Uiteindelijk besluit de raad wel met het voorstel in te stemmen.¹⁷

Projectorganisatie-, communicatie- en informatieplan (september 2008)

Na het vaststellen het DO door de raad, is op ambtelijk niveau een 'Projectorganisatie-, communicatie- en informatieplan' opgesteld. Dit plan bevat:

- / een overzicht van alle betrokken partijen bij het project. Voorbeelden hiervan zijn de architect, verschillende bouwadviseurs, de huurder (Brand), de exploitant (Van Melick) en de bouwkundig aannemer;
- / de opzet van de projectorganisatie. Duidelijk wordt dat deze projectorganisatie bestaat uit de eerder genoemde stuurgroep, een projectgroep, een ontwerpgroep, een bouwteam, een huurdersoverleg en verschillende werkgroepen;
- / inzicht in de rol van de raad en het college. Over de rol van de raad staat hierin beschreven dat hij een rol heeft in de uitvoering van het budgetrecht en in het vaststellen van beslisdocumenten per projectfase. Onduidelijk blijft echter om welke projectfasen het gaat.

Het projectplan bevat geen overzicht van de beschikbaar gestelde middelen en de beoogde projectfasering. Ook geeft het projectplan geen beschrijving van de risico's die in het project worden voorzien, en aan de hand van welke beheersmaatregelen deze risico's beheerst dienen te worden.

Samenwerking met Van Melick tijdens uitvoering project Rodahal

In het kader van dit onderzoek is gesproken met een vertegenwoordiger van de exploitant van de Rodahal (Catering- en eventbedrijf Van Melick). Tijdens dit gesprek heeft de exploitant aangegeven dat deze van mening is dat de revitalisering van de Rodahal van essentieel belang is geweest voor de ondernemers in deze omgeving; en dat hier ook een groot maatschappelijk draagvlak voor bestond. Verder geeft de exploitant aan tevreden te zijn met de wijze waarop de gemeente de verschillende partijen heeft betrokken bij de revitalisering (waaronder de exploitant zelf). Tot slot is de exploitant zeer te spreken over het uiteindelijke resultaat. Als kritiekpunt wordt aangedragen dat er door de gemeente onvoldoende is nagedacht over de wijze waarop de Rodahal geëxploiteerd (inclusief programmering activiteiten) moest worden na de revitalisering, waardoor ten tijde van het onderzoek de indruk is van de exploitant dat het voorlopig niet zal lukken om de exploitatie zonder gemeentelijke subsidie rond te krijgen.

2.5 / Uitvoering en afronding van de revitalisering van de Rodahal (2009-2011)

Na de bespreking van het DO in de raad en de verhoging van het investeringsvolume, is de gemeente erin geslaagd om de revitalisering van de Rodahal bijna geheel plaats te laten vinden voor de start van het WMC 2009. Dit WMC heeft daardoor daadwerkelijk doorgang kunnen vinden. Na het WMC is het gehele project afgerond (november 2009). In de tussentijd hebben college en raad diverse besluiten genomen over de subsidie van de provincie Limburg, benodigde additionele budgetten en benodigde bezuinigingen om binnen het budget van € 12.200.000,- te blijven. Onderstaande paragrafen geven hiervan een beschrijving.

Correspondentie met de provincie Limburg over het verkrijgen van de subsidie

Op 22 april 2009 besluit het college om de provincie Limburg een brief te schrijven waarin het aandringt om de toegezegde bijdrage (subsidie) van € 2.500.000,- voor de revitalisering van de Rodahal zo spoedig mogelijk over te maken. Dit besluit wordt genomen 'gelet op het feit dat de verbouwing van de Rodahal in een ver gevorderd stadium is. Mocht de subsidie door de provincie niet op korte termijn betaalbaar worden

¹⁷ Nota van toelichting aan de raad, vaststellen van het verhoogde investeringsvolume ten behoeve van de revitalisering van de Rodahal, 13 juni 2008.

gesteld, dan zullen er problemen ontstaan met betrekking tot het afwikkelen van de aangegane verplichtingen'.¹⁸

Besluitvorming over benodigde additionele budgetten

Het college besluit op 22 april 2009 eveneens om een additioneel budget van € 783.000,- beschikbaar te stellen voor de inrichting van de Rodahal. Meer specifiek gaat het om het realiseren van losse en vaste inrichtingselementen. Van het benodigde additionele bedrag wordt € 70.000,- betaald door de exploitant (Van Melick), waardoor een extra bedrag van € 713.000,- overblijft. De raad wordt hierover tijdens een vergadering van de raadscommissie Algemene Zaken en Middelen van 11 mei 2009 van op de hoogte gesteld.¹⁹ Daarbij wordt aangekondigd dat in de Voorjaarsnota zal worden aangegeven 'hoe het bedrag van € 713.000,- zal worden opgebracht', zodat het budget van € 12,2 miljoen niet overschreden zal worden.²⁰

In de voorjaarsnota 2009 blijkt dat de benodigde € 713.000,- aan extra middelen ten behoeve van de vaste inrichtingselementen gedekt worden uit de voorzieningen onderhoud gebouwen (€ 250.000), het investeringsprogramma onderdeel gebouwen (€ 212.000) en in het 'reguliere investeringsprogramma post onvermijdbaar' (€ 251.000).²¹

Moties, eindverantwoording en evaluatie in de raad (november 2010 - januari 2011)

In het najaar van 2010 en het voorjaar van 2011 komt de Rodahal (vlak voor en tijdens de afronding van dit project) een aantal keer aan de orde in de raad. In de eerste plaats wordt op 15 november 2010 door de fractie Lokaal Alternatief een motie van wantrouwen ingediend tegen de verantwoordelijk portefeuillehouder. Als toelichting op deze motie wordt gesteld dat de raad niet correct en niet volledig is ingelicht. Kritiekpunt hierbij is onder andere dat een aantal oorspronkelijk geplande werkzaamheden niet uitgevoerd zou zijn, zonder dat de raad hierover is ingelicht.²² De motie van Lokaal Alternatief wordt niet aangenomen.

In de raadscommissie van 10 januari 2011 vindt vervolgens een evaluatie van de revitalisering van de Rodahal plaats.²³ Onderwerp van gesprek hierbij is de financiële eindverantwoording die het college over het project Rodahal aan de raad heeft afgelegd. Tijdens de vergadering van 10 januari 2011 stelt een aantal raadsfracties kritische vragen. Deze vragen houden in dat het college in hun ogen een deel van het beschikbaar gestelde bedrag voor inventaris (het eerder genoemde bedrag van € 713.000,- uit de voorjaarsnota) heeft gebruikt voor bouwkosten, zonder de raad hierover te informeren. Na afloop van de vergadering geven een aantal raadsfracties dan ook aan van het college te willen vernemen op welke wijze de overheveling van de inventariskosten naar de bouwkosten met de raad is gecommuniceerd. De verantwoordelijk portefeuillehouder heeft hierop op 17 januari 2011 een toelichtende brief verstuurd.²⁴

In de raadsvergadering van 21 januari komt de financiële verantwoording van de Rodahal (en de toelichtende brief van de portefeuillehouder) opnieuw aan de orde. Tijdens deze vergadering wordt er door de SP en Groen Links een motie van wantrouwen ingediend tegen de portefeuillehouder. Als reden hiervoor wordt aangedragen dat een bedrag van € 419.599,74 (dat door de raad beschikbaar was gesteld voor de dekking van inventarisatiekosten) als bouwkosten zijn verantwoord, zonder dat de raad hierover is geïnformeerd.²⁵ Deze motie wordt uiteindelijk ingetrokken en niet in behandeling genomen.

¹⁸ Advies-besluitformulier college, additioneel budget ten behoeve van losse en vaste inrichtingselementen Rodahal, 22 april 2009.

¹⁹ Verslagcommissievergadering raadscommissie Algemene Zaken en middelen d.d. 11 mei 2009.

²⁰ Verslagcommissievergadering raadscommissie Algemene Zaken en middelen d.d. 11 mei 2009.

²¹ Voorjaarsnota 2009, 18 mei 2009.

²² Toelichting motie Lokaal Alternatief, 15 november 2010.

²³ Verslag commissievergadering raadscommissie Algemene Zaken en middelen d.d. januari 2011.

²⁴ Brief aan de leden van de raadscommissie Algemene Zaken en Middelen, 17 januari 2011.

²⁵ Motie GroenLinks en SP, 21 januari 2011.

2.6 / Kaderstelling en controle door de raad in project Rodahal

Uit de bovenstaande paragrafen blijkt dat de raad in kaderstellende zin primair betrokken is geweest bij het vaststellen van het investeringsvolume naar aanleiding van het VO en het DO voor het project Rodahal. Vervolgens is de raad in controleerende zin primair betrokken geweest op momenten dat het college aangaf dat er aanvullend budget nodig was. Deze vraag om aanvullend budget is relatief vaak aan de orde gekomen, voortvloeiend uit de oorspronkelijke keuze van het college om een lager budget vast te stellen dan dat op basis van het eerste ontwerp was ingeschat. Aan het einde van het project is de Rodahal vervolgens nog besproken in het kader van de financiële verantwoording over de afronding van het project.

Informatievoorziening in de reguliere planning-en-control-cyclus

Naast de hierboven beschreven momenten van betrokkenheid, is de raad geïnformeerd over het project Rodahal door middel van de reguliere planning-en-control-cyclus.

De programmabegrotingen in de jaren 2007-2011 geven beknopte informatie over de inhoudelijke en financiële voortgang van het project Rodahal. Meer specifiek melden ze de besluitvorming die in datzelfde jaar heeft plaatsgevonden door de raad. Zo noemt de programmabegroting van 2009 de genoemde verhoging van het budget voor de Rodahal met een bedrag van € 1.000.000,- ten laste van het parkeerfonds (op basis van het besluit van de raad van 23 april 2008 om deze extra middelen vast te stellen).²⁶ In de programmabegroting van 2010 wordt melding gemaakt van de extra beschikbaar gestelde € 713.000,- voor de aanschaf van 'vaste en losse inrichtingselementen' (op basis van de besluitvorming op 22 juni 2009). Tot slot noemt deze begroting dat ten bate van de revitalisering van de Rodahal € 3.200.000,- is onttrokken aan de reserves.²⁷

Ook voor de najaarsnota's die in de periode 2007-2011 zijn uitgekomen, geldt dat deze kort melding doen van de besluiten over stijgingen in het investeringsvolume die door de raad zijn vastgesteld. De jaarrekening van 2009 bevat een korte inhoudelijke beschrijving van de afronding en de opening van de Rodahal, en geeft aan dat de uiteindelijke investering hiervoor € 12,9 miljoen is geweest.

2.7 / Beoordeling en leerpunten uit de casus 'project Revitalisering Rodahal'

Tabel 2.1 op de volgende pagina geeft een beoordeling van de sturing en beheersing op het 'project Revitalisering Rodahal' door de praktijk te toetsen aan de normen die door de rekenkamercommissie zijn opgesteld. Uit deze tabel blijkt dat er (mede door de ervaren tijdsdruk) vooraf geen heldere kaders zijn vastgesteld waaruit duidelijk wordt welke doelen, risico's en planning met het project is gemoeid. Ook is er geen visie opgesteld waarin is aangegeven hoe de Rodahal na de revitalisering geëxploiteerd dient te worden. Daarnaast blijkt uit de tabel dat er geen afspraken zijn gemaakt tussen raad en college over de wijze waarop de raad bij het project betrokken zou worden. In de praktijk is de raad primair betrokken geweest op het moment dat er sprake was van (financiële) knelpunten in het project.

De rekenkamercommissie constateert dat de casus 'project Revitalisering Rodahal' in de eerste plaats als leerpunt oplevert dat er bij toekomstige projecten in een eerder stadium nagedacht dient te worden over doel, risico's en exploitatiemogelijkheden ten aanzien van het project. In de tweede plaats levert de casus als leerpunt op dat er bij toekomstige projecten vooraf duidelijkere afspraken gemaakt dienen te worden tussen raad en college over de informatievoorziening richting de raad. Dit kan ervoor zorgen dat de informatievoorziening en besluitvorming over gevraagde financiële middelen en uitgangspunten bij toekomstige projecten, meer aansluit bij de wensen die hierover bij de raad leven. Ook kan het de kans op onduidelijkheden (zoals die aan het einde van het project zijn ontstaan) wegnemen.

²⁶ Programmabegroting 2009, pp. 82.

²⁷ Programmabegroting 2010, pp.55, 114.

Tabel 2.1 - Toetsing aan de normen over praktijk van het projectmatig werken in casus Rodahal

	Norm:	Beoordeling
7	<p>De raad heeft vooraf duidelijke <i>interne</i> kaders voor het project geformuleerd, waarin minimaal is opgenomen:</p> <ul style="list-style-type: none"> / een projectdefinitie; / een probleemanalyse; / specifieke, meetbare en tijdgebonden doelstellingen; / de beschikbaar gestelde (financiële) middelen; / welke externe partijen en doelgroepen in beeld zijn en hoe deze betrokken worden; / op welke momenten de raad over de voortgang van het project geïnformeerd wordt. 	<p>Beperkt voldaan. College noch raad hebben bij de start van het project een eenduidig kader ingesteld waarin een projectdefinitie, een probleemanalyse, doelstellingen en betrokken externe partijen voor het project zijn beschreven. Ook is niet schriftelijk vastgelegd op welke wijze de raad over het project geïnformeerd diende te worden.</p> <p>Bij het opstellen van het Voorlopig Ontwerp en het Definitief Ontwerp is de raad voor het eerst in besluitvormende zin betrokken geweest bij de Rodahal. Dit ontwerp bevat echter alleen het beoogde resultaat van het project.</p>
8	<p>Het college heeft de door de raad opgestelde kaders voor het project uitgewerkt in een <i>intern</i> projectplan, waarin is vastgelegd:</p> <ul style="list-style-type: none"> / wie eindverantwoordelijk is voor de uitvoering van de opdracht; / wat de interne verdeling is van taken en bevoegdheden; / wat de beoogde projectfasering, mijlpalen en termijnen zijn; / welke kosten met de uit te voeren projectfasen zijn gemoeid; / welke risico's met het project gemoeid zijn en hoe deze worden beheerst; / op welke momenten de raad geïnformeerd dient te worden over de voortgang. 	<p>Beperkt voldaan. Binnen de ambtelijke organisatie is na vaststelling van het Definitief Ontwerp een projectplan opgesteld waarin is opgenomen wie verantwoordelijk is voor de opdracht en hoe de projectorganisatie is vormgegeven. Dit plan is niet vastgesteld door het college. Het plan bevat geen informatie over projectfasering, kosten en risico's. Het plan maakt niet specifiek op welke wijze de raad betrokken dient te worden (het maakt louter melding van het budgetrecht en de verschillende projectfasen).</p>
9	<p>Het college heeft duidelijke afspraken met <i>externe</i> partijen en uitvoerders gemaakt, die:</p> <ul style="list-style-type: none"> / tot stand zijn gekomen met inachtneming van de aanbestedingsregels; / duidelijk maken welke externe partijen en doelgroepen in beeld zijn, hoe deze partijen betrokken zullen worden en hoe naar hen gecommuniceerd dient te worden; / inzicht geven in de vraag wat de externe uitvoerder moet leveren, welke budget hij hiervoor en binnen welke termijn. 	<p>Grotendeels voldaan. Het college heeft in een vroeg stadium overleg gehad met de betrokken partijen (Van Melick en Brand), en heeft daarna een architect, externe adviseurs en aannemers geselecteerd met gebruik van de daarvoor van toepassing zijnde aanbestedingsprocedure. Termijnen, werkzaamheden en budget zijn hierbij vastgelegd. Bij het aanbesteden van het bureau voor een eerste voorontwerp is (bewust) afgeweken van de geldende aanbestedingsregels. Het betrof hierbij echter een klein bedrag waarvoor het college gemachtigd is van de procedure af te wijken.</p>

10	<p>College en ambtelijke organisatie voeren het project uit aan de hand van het projectplan, waarbij de intern verantwoordelijke op de hoogte blijft van:</p> <ul style="list-style-type: none"> / eventuele knelpunten die zich voordoen tijdens de uitvoering van de opdracht; / de mate waarin de kosten binnen de beschikbaar gestelde budgetten blijven; / de vraag in hoeverre het vooraf beoogde tijdsplan aangehouden wordt; / de mate waarin het doel van het project reeds is gerealiseerd en welke stappen nog gezet moeten worden ter realisering. 	<p>Voldaan. Mede door de tijdsdruk die het project heeft gekend en de (politieke) aandacht die er was, heeft het project vrijwel continu aandacht gehad van het college en de ambtelijke organisatie. Hierdoor waren zij doorlopend op de hoogte van de knelpunten, budgetten en tijdsplanning. Daarbij is gewerkt volgens de in het projectplan voorgeschreven projectorganisatie.</p>
11	<p>Raad en/of college ontvangen tussentijds en achteraf periodieke voortgangsrapportages waarin tijdig wordt ingegaan op eventuele knelpunten, dreigende budget- en termijnoverschrijdingen en de mate van doelrealisatie.</p>	<p>Beperkt voldaan. De raad heeft geen periodieke voortgangsrapportages ontvangen. De raad is formeel alleen geïnformeerd op het moment dat er budgetten beschikbaar gesteld moesten worden c.q. wanneer er sprake was van overschrijdingen. Hier was relatief vaak sprake van, waardoor de Rodahal veelvuldig in de raad is besproken.</p>
12	<p>De informatievoorziening naar de raad is conform de afspraken die hier vooraf over zijn gemaakt en conform de richtlijnen die hierover zijn opgesteld.</p>	<p>Niet voldaan. Er zijn van te voren geen afspraken gemaakt over de wijze waarop de raad geïnformeerd dient te worden over de besluitvorming en voortgang van de revitalisering van de Rodahal. Ook zijn hier geen richtlijnen over vastgesteld. Om die reden is het niet mogelijk te bepalen of de informatievoorziening conform de afspraken is geweest.</p>

3. Sturing en beheersing Carboonplein

In dit hoofdstuk wordt inzichtelijk gemaakt op welke wijze de totstandkoming van het Carboonplein in de praktijk door de gemeente is bestuurd en beheerst. Doel hiervan is om te komen tot leerpunten ten aanzien van het sturingsproces. Daarmee legt dit hoofdstuk (samen met hoofdstuk 2 over de Rodahal) de basis voor de beantwoording van deelvragen 5 t/m 7.

3.1 / Aanleiding en voorgeschiedenis (1995-1999)

Het 'project Carboonplein' vindt zijn oorsprong in een intentieovereenkomst die in oktober 1995 is getekend door de Woningstichting Kerkrade (later Hestia BV), Bouwbedrijf Jongen BV en Ruijters Vastgoed Ontwikkeling BV (later 3W).²⁸ Met het tekenen van deze overeenkomst spreken deze drie partijen af een gezamenlijk planvoorstel te maken voor de herontwikkeling van de Akerstraat en de Carboonstraat. Daarnaast nemen zij zich in de overeenkomst voor om dit plan bij afronding voor te leggen aan de gemeente, zodat deze kan bepalen in hoeverre zij (financieel) kan participeren in de realisatie van het planvoorstel.²⁹

Het college van Kerkrade behandelt in augustus 1997 het door de initiatiefgroep opgestelde planvoorstel. Op basis hiervan besluit zij vervolgens om met deze initiatiefgroep in onderhandeling te gaan om te komen tot een Publiek Private Samenwerkingsovereenkomst, waarin afspraken moeten komen te staan over de ter beschikking te stellen gemeentelijke financiële middelen. Belangrijkste redenen voor het college om dit besluit te nemen is dat er in het gebied Akerstraat-Carboonplein sprake is van leegstand, verval, achteruitgang, een onaantrekkelijk winkelaanbod, een deplorabele uitstraling van gebouwen, een onevenwichtige parkeerfunctie en een ontoereikende passage. Dit maakt dat het college het 'beslist noodzakelijk acht het gebied op korte termijn te herstructureren en te revitaliseren'.³⁰

Ondanks deze ervaren urgentie bij het college, lukt het in eerste instantie niet om - in overleg met de initiatiefgroep - tot uitwerking van het plan te komen. Belangrijkste reden daarvoor is dat het plan destijds om een hogere financiële bijdrage van de gemeente vraagt dan beschikbaar in het stadsvernieuwingsfonds. Dit verandert in het jaar 2000, wanneer de gemeente er samen met de genoemde externe partijen (inmiddels verenigd in Spekholzerheide BV) in slaagt om tot een stedenbouwkundige oplossing te komen.³¹

3.2 / Vaststelling projectkaders (2000-2003)

De periode van 2000 tot en met 2003 staat in het teken van de planvorming. Meer specifiek komt de gemeente in deze periode samen met de relevante externe partijen tot onder andere een startdocument, een voorlopig stedenbouwkundig ontwerp en een projectontwikkelingsovereenkomst.

Startdocument (maart 2000)

In maart 2000 biedt het college de raad een startdocument aan voor het project Carboonplein, inclusief een communicatieplan en een intentieovereenkomst. Doel van het startdocument is het 'actiegericht in gang zetten van het project'. De raad stelt het startdocument, het communicatieplan en de intentieovereenkomst vast op 29 maart van datzelfde jaar. Daarbij voteert hij een bedrag van € 23.865,-³² aan voorbereidingskrediet.³³ Het startdocument bevat uitsluitend kaders voor de wijze waarop gekomen dient te worden tot een vernieuwende en creatieve stedenbouwkundige oplossing, op basis waarvan een kwalitatieve en creatieve herstructurering plaats kan vinden. Het gaat hier dus om een startdocument voor

²⁸ Bouwbedrijf Jongen BV is in een later stadium gesplitst in Bouwontwikkeling Jongen en Bouwaannemer Jongen.

²⁹ Intentieovereenkomst Herontwikkeling Akerstraat-Carboonplein e.o. Kerkrade, 25 oktober 1995.

³⁰ Besluit college Centrumplan Spekholzerheide Kerkrade, 8 augustus 1997.

³¹ Brief aan de raad, Project Akerstraat-Carboonplein, 21 maart 2000.

³² Het gaat in het oorspronkelijke voorstel om 52.500 gulden; het genoemde bedrag is omgerekend naar euro's.

³³ Brief aan de raad, Project Akerstraat-Carboonplein, 21 maart 2000.

de eerste fase van het project, die in mei 2000 afgerond dient te zijn. Hiervoor is een stuurgroep 'Project Ontwikkelingsorganisatie Kerkrade' (POOK) ingericht. Het startdocument laat zien dat onder deze stuurgroep een projectgroep fungeert, waarin vertegenwoordigers van alle externe partijen zitting hebben waar de gemeente mee samenwerkt. Deze projectgroep wordt geleid door een projectleider die werkzaam is voor de gemeente Kerkrade. Hieronder zijn vervolgens weer drie werkgroepen actief op het gebied van (A) Stedenbouw en Architectuur, (B) Programma en Financiën en (C) Communicatie.

In het communicatieplan is aangegeven hoe de stuurgroep en de projectgroep communiceren met externe partijen over de uitvoering van de eerste projectfase. Onder deze externe partijen wordt in het plan de Limburgse Organisatie voor Zelfstandige Ondernemers (LOZO), de zelfstandige winkeliers, de eigenaren van woon- en winkelpanden, de huurders, de dienstensector en de verschillende aanliggende supermarkten verstaan. In de intentieovereenkomsten committeren de partijen uit de stuurgroep zich aan de realisatie van de nieuwe stedenbouwkundige oplossing, en spreken zij af dat zij na afronding hiervan komen tot een realisatieovereenkomst.

Voorlopig stedenbouwkundig ontwerp (december 2000)

In december 2000 stelt de raad het voorlopig stedenbouwkundig ontwerp vast voor het project. Dit ontwerp is tot stand gekomen naar intensieve onderhandelingen tussen gemeente en betrokken externe partijen en bevat eveneens een exploitatieberekening, een planning en een samenwerkingsovereenkomst. Uit deze documenten wordt onder andere duidelijk dat:

- / er een klankbordgroep (met ondernemers) is vastgesteld voor het stroomlijnen van de communicatie;
- / het beschikbaar gestelde bedrag van € 23.865,- voor de voorbereiding geheel is gebruikt;
- / de gemeente voor de uitvoering van het ontwerp een bedrag van € 636.000,- beschikbaar stelt;³⁴
- / de daadwerkelijke realisatie van de sloop- en bouwwerkzaamheden is gepland van 2002-2004;
- / gemeente en externe partijen een samenwerkingsovereenkomst sluiten voor uitwerking van het plan.³⁵

Projectontwikkelingsovereenkomst (mei 2003)

Na uitwerking van het stedenbouwkundig ontwerp door de project- en stuurgroep, blijkt dat er aanvullend krediet nodig is voor de realisatie van het project Carboonplein. Dit vindt met name zijn grondslag in 'de verhoogde verwervingsbedragen, maar ook in een verhoging van de bouwkosten'. In totaal is € 1.435.000,- extra nodig. Op 28 mei 2003 besluit de raad in te stemmen met het voorstel van het college om gemeentelijke bijdrage van € 717.500,- beschikbaar te stellen. De andere helft wordt betaald door Spekholzerheide BV. Daarnaast stemt de raad in met een extra bijdrage van € 53.000,- voor een deel van de aankoop-, sloop- en heinrichtingskosten van het plangebied. In totaal komen de gemeentelijke kosten voor de uitvoering daarmee op een bedrag van € 1.406.500,-³⁶ (inclusief de al gevoteerde € 636.000,-).³⁷

Op dezelfde vergadering van 28 mei 2003 stelt de raad de projectontwikkelingsovereenkomst genaamd 'herontwikkeling Akerstraat-Carboonstraat' vast. Het doel van deze overeenkomst is 'de afronding van de verwervingen en het verder uitwerken van het stedenbouwkundig ontwerp voor het Carboonplein'.

3.3 / Wijziging en hernieuwde vaststelling van projectkaders (2004-2005)

Na vaststelling van de door de raad vastgestelde projectontwikkelingsovereenkomst (van mei 2003), geeft één van de deelnemende partijen - aan Spekholzerheide BV - aan de financiële haalbaarheid van deze overeenkomst nogmaals te willen toetsen (alvorens deze te willen tekenen). Op basis van deze toetsing besluit deze partij om niet tot ondertekening te gaan, omdat zij het plan niet haalbaar acht. Daarop zijn het college en Spekholzerheide BV opnieuw in gesprek gegaan om te komen tot een gewijzigd plan. In dit

³⁴ Ook hier gaat het om een omgerekend bedrag in guldens van 1.400.000 naar euro's.

³⁵ Brief aan de raad, Project Akerstraat-Carboonstraat, 13 december 2000.

³⁶ Raadsbesluit 03Rb049, 28 mei 2003.

³⁷ Dit bedrag is omgerekend hetzelfde als het eerdere genoemde bedrag van f 1.400.000.

nieuwe plan is volgens het college 'het woningaantal verminderd, doch de stedenbouwkundige structuur en het commerciële concept overeind gebleven'.³⁸

Op 30 augustus 2005 besluit de raad om de gewijzigde projectontwikkelingsovereenkomst vast te stellen. Aangezien voor het gewijzigde plan extra kredieten benodigd zijn, stelt zij een extra bedrag beschikbaar van € 175.000,-. Daarmee komt het totale bedrag dat de gemeente beschikbaar stelt op € 1.528.000,-. Met de vaststelling van de gewijzigde projectontwikkelingsovereenkomst kan volgens een brief aan de raad overgegaan worden tot het opstellen van een architectonisch ontwerp en het voortzetten van de benodigde planologische procedures.³⁹

3.4 / Uitwerking projectkaders en uitvoering eerste fase van het project (2006-2007)

In de jaren 2006 en 2007 heeft de gemeente het (herziene) stedenbouwkundig ontwerp uitgewerkt in overleg met Spekholzerheide BV en is opdracht gegeven tot het uitvoeren van de eerste uitvoerende werkzaamheden. Hierbij heeft de gemeente vooral een faciliterende rol, omdat zij geen eigendommen heeft aan de Akerstraat of de Carboonstraat.

In de periode 2006-2007 onderhandelt Spekholzerheide BV met retailers en eigenaren van panden die opgekocht moeten worden, of op een andere manieren betrokken waren bij de herontwikkeling. Daarnaast besteedt zij in deze periode de uitwerking van het stedenbouwkundig ontwerp uit (opdrachtverlening tot uitwerking in een bestek en vervolgens ook uitvoering aan de hand van dit bestek). De met de gemeente overeengekomen kaders zijn hierbij uitgangspunt geweest. De gemeente heeft in dit proces wel een rol gespeeld, omdat de aanbesteding plaats vond op basis van gemeentelijk aanbestedingsbeleid.

Belangrijk aandachtspunt in het overleg met retailers is destijds het overleg met de nabij gelegen supermarkten. Hierbij speelt onder andere dat in het nabij gelegen voetbalstadion van Roda JC een nieuwe vestiging van Albert Heijn (XL-vestiging) gevestigd zou worden. De betrokken supermarkten op de Carboonstraat willen daarop de garantie van de ontwikkelaars en de gemeente dat eerst de plannen van het Carboonplein gerealiseerd worden, en dan pas die van een vestiging van Albert Heijn XL. Uiteindelijk is hierover afgesproken dat de gemeente eerst een (positief) besluit zou nemen over het Carboonplein, voordat besluitvorming over de Albert Heijn XL plaats zou vinden. Hier is de gemeente Kerkrade mee akkoord gegaan. Uiteindelijk is vandaag de dag ook de realisatie van deze AH XL nog niet gerealiseerd.

Verwerving en verkoop van percelen door het college (2006-2007)

In de jaren 2006-2007 heeft het college een aantal besluiten genomen die te maken hebben met de benodigde aanpassingen in de openbare ruimte en met de aan- en verkoop van percelen. Meer specifiek heeft het college in deze periode onder andere besloten tot:

- / het aanbesteden van civieltechnische werkzaamheden (23 mei 2006) aan het 'Büro für Kanalsanierung' uit Duitsland. Hiervoor voteert het college een bedrag van € 11.000.⁴⁰ Meer specifiek gaat het om het repareren van de riolering in de straat volgens de reliningtechniek (van binnen uit renoveren);
- / het verstrekken van een opdracht (18 augustus 2006) voor het aanbrengen van nieuwe bestratingen in de rijweg, de parkeervakken en de trottoirs, en het vervangen van de huisaansluitingen van de riolering. De opdracht hiervoor verleent het college aan aannemingsbedrijf NOVO uit Kerkrade;
- / de aankoop en verkoop van verschillende percelen die benodigd zijn voor het uitvoeren van het project Carboonplein. Voorbeelden hiervan zijn de aankoop van een perceel aan de Carboonstraat voor een bedrag van € 118.000 (op 30 augustus 2007), een perceel aan de Kleingraverstraat van Spekholzerheide BV voor een symbolisch bedrag van € 1 (op 2 oktober 2007) en de verkoop van een perceel aan de Carboonstraat aan Spekholzerheide BV voor een bedrag van € 1.771.434,05.

³⁸ Nota van toelichting bij ontwerpbesluit 05Rb044, 30 augustus 2005.

³⁹ Nota van toelichting bij ontwerpbesluit 05Rb044, 30 augustus 2005, pp. 2.

⁴⁰ Besluitformulier college, Aanbesteding civieltechnische werkzaamheden plan Akerstraat-Carboonstraat, 23 mei 2006.

Naast de bovenstaande besluiten, heeft het college een aantal malen de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) laten vervallen voor een aantal percelen dat ten behoeve van het project Carboonplein samengevoegd moest worden.⁴¹

3.5 / Uitvoering van het project (2007-2010)

In de periode van september 2007 tot en met oktober 2010 vindt de uitvoering van het project plaats. De verantwoordelijk portefeuillehouder geeft op 24 september 2007 het startsein voor de werkzaamheden voor het project Carboonplein. Op 10 oktober 2010 vindt de opening van het nieuwe Carboonplein plaats.

Planning en fasering van de uitvoering van het project

De realisatie van het project Carboonplein is in twee fasen gebeurd. De eerste fase is afgerond in het laatste kwartaal van 2008. Deze fase betreft de herinrichting van de Carboonstraat. De tweede fase is begonnen in januari 2009, waarna het een vertraging van een aantal maanden heeft opgelopen in verband met de wereldwijde financiële crisis. De tweede fase bestaat destijds uit het maken van de tweeledige verbinding met de Akerstraat. De uitvoering heeft in 2009 (vlak na de afronding van de eerste fase) een behoorlijke vertraging opgelopen als gevolg van de financiële crisis. Op dat moment blijken er niet voldoende koopwoningen te zijn verkocht, waardoor er vervolgens te weinig middelen beschikbaar zijn om de laatste fase te financieren. Hestia (de woningbouwstichting) heeft toen een deel van de niet verkochte woningen gekocht en deze vervolgens ingezet als huurwoningen. Vanaf dat moment waren er weer voldoende financiële middelen om de laatste fase af te ronden. Het project Carboonplein heeft hierdoor wel een vertraging opgelopen. In mei 2009 is het project weer hervat.⁴²

Samenwerking met Spekholzerheide BV tijdens uitvoering project Carboonplein

De ambtelijke organisatie en vertegenwoordigers van Spekholzerheide BV hebben de onderlinge samenwerking in het project Carboonplein positief geëvalueerd. De voor dit onderzoek geïnterviewde vertegenwoordigers van Bouwontwikkeling Jongen BV geven aan dat 'de lijntjes met de gemeente' kort waren en dat er vanuit de gemeente zakelijk en professioneel is gehandeld. Daarnaast geeft Jongen BV aan dat de omgeving wat hen betreft op de juiste wijze betrokken is geweest bij het project. In dat verband zijn zij vooral positief over het feit dat tijdens de uitvoeringsperiode een kantoor was ingericht op de locatie zelf, wat de herkenbaarheid en zichtbaarheid van de werkende partijen heeft vergroot. Ook wordt in dit verband positief gesproken over het 'overleg pleinmanagement'. Dit overleg, waarin alle eigenaren van omliggende panden en ondernemers zitting hebben gehad, heeft in de ogen van zowel Jongen BV als de gemeente bijgedragen aan het draagvlak voor het project. Als aandachtspunt wordt genoemd (zowel door de gemeente als door Jongen BV) dat er tijdens het project veelvuldig sprake was van personele wisselingen bij de verschillende partijen, waardoor er veel tijd 'verloren' ging aan overdracht (hierdoor waren er risico's ten aanzien van de continuïteit van het project).

3.6 / Kaderstelling en controle door de raad in project Carboonplein

Uit de bovenstaande paragrafen blijkt dat de raad in kaderstellende zin intensief betrokken is geweest bij het vaststellen van de projectkaders. Dit blijkt uit het feit dat hij het startdocument voor de voorbereidende fase (2000), het stedenbouwkundig ontwerp (2005) en de projectontwikkelingsovereenkomst - inclusief de daarna doorgevoerde wijziging (2003 en 2005) - heeft vastgesteld. De raad heeft geen afspraken gemaakt met het college over de wijze waarop hij geïnformeerd wenst te worden over de voortgang van het project.

Informatievoorziening aan de raad

Vanaf de vaststelling van de projectontwikkelingsovereenkomst in 2005, is de raad in controleerende zin over de voortgang van het project voornamelijk geïnformeerd door middel van de reguliere planning-en-

⁴¹ Advies-besluitformulier, Verklaar verval Wet voorkeursrecht gemeenten op percelen, 28 mei 2008.

⁴² Stadskrant december 2010.

controlcyclus. Het gaat hier om informatievoorziening in de programmabegrotingen, najaarsnota's en jaarrekeningen.

De programmabegrotingen in de jaren 2006-2011 geven beknopte informatie over de inhoudelijke voortgang van het project Carboonplein. Zo geven de programmabegrotingen van 2007 tot en met 2009 aan dat de Akerstraat 'een upgrade' krijgt door middel van een renovatie. Over het Carboonplein wordt in deze programmabegrotingen aangegeven dat de realisatie van dit project in meerdere fasen gebeurt, waarvan de eerste fase in 2007 is gestart en in december 2008 is afgerond. De programmabegrotingen van 2010 en 2011 noemen vervolgens de afronding van het Carboonplein in oktober 2010. Op de Akerstraat gaan deze programmabegrotingen niet in. Ook de jaarrekeningen uit de jaren 2006-2011 geven een beknopte weergave van de inhoudelijke voortgang die is behaald in het project Carboonplein, waarin de afronding wordt voorspeld voor de zomer in 2010. De begrotingen en jaarrekeningen bevatten nauwelijks informatie over de financiële voortgang waaruit expliciet duidelijk wordt hoe de daadwerkelijke kosten voor de realisatie van het project zich verhouden tot de begroting. Uitzondering hierop is een melding in de jaarrekening 2009, waarin wordt vermeld dat de gemeente risico's loopt met de grondoverdracht in het project Carboonplein.⁴³ De najaarsnota's van de jaren 2006-2011 bevatten geen informatie over de voortgang van de projecten aan het Carboonplein.

Vragen vanuit de raad

De raad heeft een aantal momenten gevraagd om een overzicht van de stand van zaken. De eerste keer komt deze vraag vanuit de fractie van GroenLinks (op 25 juni 2007). Naar aanleiding van deze vragen ontvangt de raad een brief waarin is aangegeven dat het niet is gelukt de beoogde start van de fysieke werkzaamheden voor het Carboonplein te halen (gepland in het voorjaar).⁴⁴ Reden hiervoor is dat de ontwikkelaar 'Herontwikkeling Kern Spekholzerheide BV' meer tijd nodig heeft gehad voor de nadere uitwerking van de ontwerpen ten behoeve van de bouw en infrastructuur, en de sloopwerkzaamheden. De tweede keer vindt plaats op 17 december 2007. Tijdens deze vergadering wordt de raad over de voortgang geïnformeerd door het college tijdens de Raadscommissie Grondgebied en Economische Zaken.

De derde keer dat de raad informatie krijgt over de voortgang van het project Carboonplein, is als de raadsfractie van Burgerbelangen (op 9 mei 2009) een aantal schriftelijke vragen aan het college stelt, die ingaan op vertragingen in de planning en op het feit dat ondernemers in de omgeving van de Akerstraat en het Carboonplein kampen met omzetverlies. In antwoord op deze vragen stelt het college op 3 juni 2009 dat de genoemde vertraging het gevolg is van de wereldwijde financiële crisis van dat moment. Daardoor is - na afronding van fase 1 van het Carboonplein - vertraging opgelopen in de realisering van fase 2. Het college geeft daarbij aan dat de werkzaamheden op 11 mei 2009 weer zijn hervat. Over het omzetverlies van de ondernemers noemt het college dat hierover met deze ondernemers gesprekken worden gevoerd over de veiligheid, de bereikbaarheid en het ondernemersklimaat.⁴⁵

3.7 / Beoordeling: toetsing van werkwijze Carboonplein aan de normen

Tabel 3.1 op de volgende pagina geeft een beoordeling van de sturing en beheersing op het 'project Carboonplein' door de praktijk te toetsen aan de normen die door de rekenkamercommissie zijn opgesteld. Uit deze tabel blijkt dat vooraf geen duidelijke afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop de raad geïnformeerd heeft willen worden over de voortgang van het project Carboonplein. Daarnaast blijkt dat het college (na vaststelling van de ontwikkelingsovereenkomst met Spekholzerheide BV) geen projectplan heeft opgesteld waarin is vastgelegd wie welke verantwoordelijkheden heeft in het project.

Uit de casus 'project Carboonplein' kan als leerpunt worden geconstateerd dat het voor toekomstige projecten van belang is om vooraf helder vast te leggen wie in het project welke verantwoordelijkheden draagt, en welke rol de raad heeft in de sturing en beheersing ten aanzien van het project. Dit is in lijn met één van de leerpunten die uit de casus 'project Rodahal' is gepresenteerd.

⁴³ Analyse van de programmabegrotingen uit de periode 2006-2011 en de jaarrekeningen uit de periode 2006-2010.

⁴⁴ Brief aan de raad vanuit de Sector Stad, Carboonplein, 30 augustus 2007.

⁴⁵ Schriftelijke vragen van Burgerbelangen aan het college, 9 mei 2009 en beantwoording hiervan op 2 juni 2009.

Tabel 3.1: Normen over de praktijk van het projectmatig werken (uitvoering projecten)

	Norm:	Beoordeling:
7	<p>De raad heeft vooraf duidelijke <i>interne</i> kaders voor het project geformuleerd, waarin minimaal is opgenomen:</p> <ul style="list-style-type: none"> / een projectdefinitie; / een probleemanalyse; / specifieke, meetbare en tijdgebonden doelstellingen; / de beschikbaar gestelde (financiële) middelen; / welke externe partijen en doelgroepen in beeld zijn en hoe deze betrokken worden; / op welke momenten de raad over de voortgang van het project geïnformeerd wordt. 	<p>Grotendeels voldaan. De raad heeft met de projectontwikkelingsovereenkomst een intern kader vastgesteld waarin het project is gedefinieerd, waarin het doel van de overeenkomst is geconcretiseerd, financiële middelen beschikbaar zijn gesteld en concrete afspraken zijn gemaakt met externe partijen (Spekholzerheide BV).</p> <p>Bij het vaststellen van de overeenkomst is niet bepaald op welke momenten de raad bij de voortgang van het project betrokken wordt.</p>
8	<p>Het college heeft de door de raad opgestelde kaders voor het project uitgewerkt in een <i>intern</i> projectplan, waarin is vastgelegd:</p> <ul style="list-style-type: none"> / wie eindverantwoordelijk is voor de uitvoering van de opdracht; / wat de interne verdeling is van taken en bevoegdheden; / wat de beoogde projectfasering, mijlpalen en termijnen zijn; / welke kosten met de uit te voeren projectfasen zijn gemoeid; / welke risico's met het project gemoeid zijn en hoe deze worden beheerst. 	<p>Beperkt voldaan. Een dergelijk projectplan is vóór de vaststelling van de projectontwikkelingsovereenkomst vastgesteld (in de vorm van een startdocument). Na het vaststellen van deze overeenkomst is een dergelijk projectplan niet meer vastgesteld. Hierdoor is er geen kaderstellend document geweest waarin is vastgelegd welke interne verdeling van taken en bevoegdheden op het project van toepassing is en/of welke risico's met het project gemoeid zijn.</p>
9	<p>Het college heeft duidelijke afspraken met <i>externe</i> partijen en uitvoerders gemaakt, die:</p> <ul style="list-style-type: none"> / tot stand zijn gekomen met inachtneming van de aanbestedingsregels; / duidelijk maken welke externe partijen en doelgroepen in beeld zijn, hoe deze partijen betrokken zullen worden en hoe naar hen gecommuniceerd dient te worden; / inzicht geven in de vraag wat de externe uitvoerder moet leveren (SMART geformuleerd), welke budget hij hiervoor en binnen welke termijn. 	<p>Voldaan. Met het opstellen van de projectontwikkelingsovereenkomst heeft het college duidelijke afspraken gemaakt met de voornaamste externe partij in dit project, Spekholzerheide BV. In deze overeenkomst zijn concrete afspraken gemaakt over het inhoudelijk beoogde resultaat. Ook zijn in deze overeenkomst financiële afspraken gemaakt. Vervolgens heeft Spekholzerheide BV een aannemer opdracht gegeven tot de uitvoering van het project, waarbij de gemeentelijke aanbestedingsregels als leidraad zijn genomen.</p>

10	<p>College en ambtelijke organisatie voeren het project uit aan de hand van het projectplan, waarbij de intern verantwoordelijke op de hoogte blijft van:</p> <ul style="list-style-type: none"> / eventuele knelpunten die zich voordoen tijdens de uitvoering van de opdracht; / de mate waarin de kosten binnen de beschikbaar gestelde budgetten blijven; / de vraag in hoeverre het vooraf beoogde tijdspad aangehouden wordt; / de mate waarin het doel van het project reeds is gerealiseerd en welke stappen nog gezet moeten worden ter realisering. 	<p>Voldaan. Door regelmatig als projectgroep bij elkaar te komen en van deze bijeenkomsten verslag te doen, is de gemeentelijke projectleider tijdens de gehele uitvoeringsfase op de hoogte geweest van knelpunten, budgetten, planning en gezette stappen. Dit is naar tevredenheid van zowel de gemeente als Spekholzerheide verlopen.</p>
11	<p>Raad en/of college ontvangen tussentijds en achteraf periodieke voortgangsrapportages waarin tijdig wordt ingegaan op eventuele knelpunten, dreigende budget- en termijnoverschrijdingen en de mate van doelrealisatie.</p>	<p>Beperkt voldaan. De raad is door middel van de reguliere planning-en-control-cyclus op de globaal op de hoogte gehouden van de voortgang van het project. Hierbij is hij niet structureel en/of expliciet geïnformeerd over knelpunten, financiële voortgang en mate van doelrealisatie van het project zelf.</p>
12	<p>De informatievoorziening naar de raad is conform de afspraken die hier vooraf over zijn gemaakt en conform de richtlijnen die hierover zijn opgesteld.</p>	<p>Niet voldaan. Deze afspraken zijn vooraf niet gemaakt. Ook zijn er geen richtlijnen opgesteld die ingaan op de rol van de raad in projecten. Het is daarom niet te toetsen of de informatievoorziening volgens deze afspraken of richtlijnen heeft plaatsgevonden.</p>

Bijlagen

Bijlage 1. Toetsingskader

Onderstaande tabel maakt inzichtelijk welk toetsingskader (normen) in dit onderzoek zijn gehanteerd om het projectmatig werken (in algemene zin) en de twee casussen (Rodahal en Carboonplein) te toetsen.

Normen over de condities en kaders voor projectmatig werken (algemeen beleid)		
	Norm:	Deelvraag:
1	Er zijn algemene regels en richtlijnen door raad en/of college vastgesteld over de wijze waarop projecten zowel <i>intern</i> als <i>extern</i> worden ingericht en uitgevoerd.	1
2	De algemene regels en richtlijnen voor de <i>interne</i> sturing op grote projecten schrijven voor dat bij de start van het project minimaal duidelijk dient te zijn: / welke elementen in het projectplan terug moeten komen (doel, budget en tijdsplan); / wie het projectplan moet inzien of formeel dient goed te keuren; / op welke wijze en momenten college en/of raad moeten worden geïnformeerd.	2
3	De algemene regels en richtlijnen voor de <i>interne</i> sturing op grote projecten schrijven voor dat voor de sturing en beheersing op grote projecten duidelijk dient te zijn: / hoe de sturing op het project eruit dient te zien; / wanneer een werkgroep en/of een stuurgroep op welke wijze ingericht moet worden; / welke bevoegdheden door het bestuur zijn gemandateerd of gedelegeerd; / hoe de AO/IC is ingericht en in hoeverre gebruik wordt gemaakt van projectaudits.	2
4	De algemene regels en richtlijnen voor <i>externe</i> sturing op grote projecten geven aan dat bij de start van de samenwerking met de externe partij duidelijk moet zijn: / op welke wijze contracten met externe partijen tot stand dienen te komen; / welke elementen hierin terug moeten komen (prestaties, budgetten, termijnen); / wat de koppeling is tussen gemeentelijke doelen en contracten met externen.	3
5	De algemene regels en richtlijnen voor <i>externe</i> sturing op grote projecten geven aan dat bij de sturing en beheersing op de externe uitvoerder duidelijk moet zijn: / op welke wijze de gemeente dient te sturen op de prestaties van externen; / welke minimale verantwoordingsinformatie de externe partij dient aan te leveren; / hoe de verwerking van externe verantwoording plaats dient te vinden.	3
6	Alle betrokken interne partijen (raad, college, betrokken ambtenaren) geven aan bekend te zijn <i>en</i> te werken volgens de kaders voor interne en externe sturing op grote projecten.	4

Normen over de praktijk van het projectmatig werken (uitvoering projecten)		
	Norm:	Deelvraag:
7	<p>De raad heeft vooraf duidelijke <i>interne</i> kaders voor het project geformuleerd, waarin minimaal is opgenomen:</p> <ul style="list-style-type: none"> / een projectdefinitie; / een probleemanalyse; / specifieke, meetbare en tijdgebonden doelstellingen; / de beschikbaar gestelde (financiële) middelen; / welke externe partijen en doelgroepen in beeld zijn en hoe deze betrokken worden; / op welke momenten de raad over de voortgang van het project geïnformeerd wordt. 	5
8	<p>Het college heeft de door de raad opgestelde kaders voor het project uitgewerkt in een <i>intern</i> projectplan, waarin is vastgelegd:</p> <ul style="list-style-type: none"> / wie eindverantwoordelijk is voor de uitvoering van de opdracht; / wat de interne verdeling is van taken en bevoegdheden; / wat de beoogde projectfasering, mijlpalen en termijnen zijn; / welke kosten met de uit te voeren projectfasen zijn gemoeid; / welke risico's met het project gemoeid zijn en hoe deze worden beheerst; / op welke momenten de raad geïnformeerd dient te worden over de voortgang. 	6
9	<p>Het college heeft duidelijke afspraken met <i>externe</i> partijen en uitvoerders gemaakt, die:</p> <ul style="list-style-type: none"> / tot stand zijn gekomen met inachtneming van de aanbestedingsregels; / duidelijk maken welke externe partijen en doelgroepen in beeld zijn, hoe deze partijen betrokken zullen worden en hoe naar hen gecommuniceerd dient te worden; / inzicht geven in de vraag wat de externe uitvoerder moet leveren (SMART geformuleerd), welke budget hij hiervoor en binnen welke termijn. 	6
10	<p>College en ambtelijke organisatie voeren het project uit aan de hand van het projectplan, waarbij de intern verantwoordelijke op de hoogte blijft van:</p> <ul style="list-style-type: none"> / eventuele knelpunten die zich voordoen tijdens de uitvoering van de opdracht; / de mate waarin de kosten binnen de beschikbaar gestelde budgetten blijven; / de vraag in hoeverre het vooraf beoogde tijdspad aangehouden wordt; / de mate waarin het doel van het project reeds is gerealiseerd en welke stappen nog gezet moeten worden ter realisering. 	6
11	<p>Raad en/of college ontvangen tussentijds en achteraf periodieke voortgangsrapportages waarin tijdig wordt ingegaan op eventuele knelpunten, dreigende budget- en termijnoverschrijdingen en de mate van doelrealisatie.</p>	7
12	<p>De informatievoorziening naar de raad is conform de afspraken die hier vooraf over zijn gemaakt en conform de richtlijnen die hierover zijn opgesteld.</p>	7

Bijlage 2. Bronnen

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van dataverzameling door middel van interviews en door middel van een analyse van relevante documenten. Daarnaast hebben op twee momenten rondetafelbijeenkomsten plaatsgevonden met raadsleden (op 30 mei 2011 en op 19 september 2011).

Geïnterviewde personen

Naam	Functie	Datum
Mevrouw Giesen	Clusterleider Ontwikkelingsbedrijf	30 juni 2011
De heer Debie	Hoofd Afdeling Vastgoed	30 juni 2011
De heer Spiler	Senior Adviseur Vastgoedmanagement	30 juni 2011
De heer Engelen	Projectleider / Stedenbouwkundige	10 augustus 2011
De heer Thomas	Wethouder	10 augustus 2011
Mevrouw Ilbrink	Hoofd Afdeling Ruimtelijke Ordening	10 augustus 2011
De heer Terpstra	Wethouder	18 augustus 2011
De heer Van Loo	Voormalig projectleider Rodahal	18 augustus 2011
De heer Gabriël	Bouwontwikkeling Jongen BV	19 september 2011
De heer Krewinkel	Bouwontwikkeling Jongen BV	19 september 2011
De heer Van Melick	Van Melick Catering & Events	19 september 2011

Bestudeerde regelingen en verordeningen (algemeen)

- / Budgethoudersregeling 2008;
- / Financiële Verordening gemeente Kerkrade 2008;
- / Regeling ambtelijke organisatie gemeente Kerkrade, 26 oktober 2010;
- / Mandaat-, volmacht- en machtigingsregeling College Kerkrade 2010.

Bestudeerde documenten over de casus Rodahal

- / Advies-besluitformulier aan het college, ontwikkelingen exploitatie van de Rodahal, december 2005;
- / Collegebesluit 6 december 2005;
- / Advies-besluitformulier aan het college, Rodahal, 16 februari 2006;
- / Advies-besluitformulier, Brandveiligheid Rodahal, 8 november 2006;
- / Subsidieverzoek Rodahal Kerkrade, 21 december 2006;
- / Verslag raadscommissie Algemene Zaken en Middelen, 15 januari 2007;
- / Advies-besluitformulier aan het college, externe advisering Rodahal, 28 februari 2007;
- / Advies college, Besluitvorming inzake budget, projectorganisatie en selectieprocedure, 24 mei 2007;
- / Advies-besluitformulier aan het college, Revitalisering Rodahal, herfinanciering VO, 30 januari 2008;
- / Nota van toelichting aan de raad, Vaststellen van VO met bijbehorende financiering ten behoeve van de revitalisering van de Rodahal, 20 maart 2008;
- / Nota van toelichting aan de raad, vaststellen van het verhoogde investeringsvolume ten behoeve van de revitalisering van de Rodahal, 13 juni 2008;
- / Advies-besluitformulier college, additioneel budget ten behoeve van losse en vaste inrichtingselementen Rodahal, 22 april 2009;
- / Verslag commissievergadering raadscommissie Algemene Zaken en middelen, 11 mei 2009;

- / Voorjaarsnota 2009, 18 mei 2009;
- / Toelichting motie Lokaal Alternatief, 15 november 2010;
- / Verslag commissievergadering raadscommissie Algemene Zaken en middelen, 11 januari 2011;
- / Brief aan de leden van de raadscommissie Algemene Zaken en Middelen, 17 januari 2011;
- / Motie GroenLinks en SP, 21 januari 2011.

Bestudeerde documenten over de casus Carboonplein

- / Intentieovereenkomst Herontwikkeling Akerstraat-Carboonplein e.o. Kerkrade, 25 oktober 1995;
- / Besluit college Centrumplan Spekholzerheide Kerkrade, 8 augustus 1997;
- / Brief aan de raad, Project Akerstraat-Carboonplein, 21 maart 2000;
- / Brief aan de raad, Project Akerstraat-Carboonstraat, 13 december 2000;
- / Raadsbesluit 03Rb049, 28 mei 2003;
- / Nota van toelichting bij ontwerpbesluit 05Rb044, 30 augustus 2005;
- / Nota van toelichting bij ontwerpbesluit 05Rb044, 30 augustus 2005;
- / Besluitformulier college, Aanbesteding civieltechnische werkzaamheden plan Akerstraat-Carboonstraat, 23 mei 2006;
- / Brief aan de raad vanuit de Sector Stad, Carboonplein, 30 augustus 2007;
- / Advies-besluitformulier, Verklaren vervallen Wet voorkeursrecht gemeenten op percelen, 28 mei 2008;
- / Schriftelijke vragen van Burgerbelangen aan het college, 9 mei 2009 en beantwoording op 2 juni 2009;
- / Stadskrant december 2010.

Documentatie in het kader van de reguliere planning-en-control-cyclus

- / Programmabegroting 2006;
- / Programmabegroting 2007;
- / Programmabegroting 2008;
- / Programmabegroting 2009;
- / Programmabegroting 2010;
- / Programmabegroting 2011;
- / Jaarrekening 2006;
- / Jaarrekening 2007;
- / Jaarrekening 2008;
- / Jaarrekening 2009;
- / Jaarrekening 2010.