

Rapportage

Onderzoek Stadsoevers inclusief Stadskantoor

Gemeenteraad Rosendaal

Begeleidingscommissie onderzoek Stadsoevers incl. Stadskantoor

Elsbeth van Straaten - Noyons
Raadsgriffier

Stadsrf 1
4701 NK Rosendaal

T. 0165-579701
E. e.van.straaten@roosendaal.nl



Onderzoekers:

R.C. (Reinier) Dijkstra MA EMIA

drs. R.M. (Roel) Freeke

C.E.A. (Carolien) Gerards LLM MSc

Contactpersoon:

R.C. (Reinier) Dijkstra MA EMIA

T. 06 261 040 16

E. reinier@necker.nl

Kenmerk:

GO 13164

Datum:

6 november 2012

Inhoudsopgave

1 Inleiding	1
1.1 / Waarom dit onderzoek?	1
1.2 / Waar moet het onderzoek toe leiden?	1
1.3 / Centrale vraagstelling	1
1.4 / Afbakening en focus	2
1.5 / Onderzoeksuitvoering	2
1.6 / Leeswijzer	2
2 Conclusies en aanbevelingen	3
2.1 / Conclusies	3
2.2 / Aanbevelingen	5
3 Feitenreconstructie	7
3.1 / Totstandkoming en vaststelling Masterplan SpoorHaven (2001-2004)	7
3.2 / Onderhandelingen en overeenkomsten met externe partijen (2005-2008)	10
3.3 / Masterplan SpoorHaven als onderdeel van de Strategie Majeure Opgaven (2007-2008)	13
3.4 / Vaststelling van het Businessplan Majeure Opgaven (2008-2009)	17
3.5 / Samenpakken twee majeure opgaven tot symbiose stadskantoor-vmbo (2009)	23
3.6 / Discussie over besluit tot symbiose stadskantoor en vmbo-school (2010)	28
3.7 / Risicoanalyses en second opinions van Metrum, 4Building en NAR (maart - april 2010)	30
3.8 / Besluit tot eerste wijziging Businesscase Stadskantoor (april 2010 - februari 2011)	34
3.9 / Besluit tot tweede wijziging Businesscase Stadskantoor (maart 2011 - april 2012)	38
3.10 / Raadsvragen in de periode 2004-2012 over Stadsoevers-Stadskantoor	40
3.11 / Kadern voor informatievoorziening en projectmatig werken	41
3.12 / Organisatiestructuur SpoorHaven/Stadsoevers en project stadskantoor	46
4 Analyse	47
4.1 / Hoge ambities van de gemeente in aanpak SpoorHaven, Stadsoevers en stadskantoor	47
4.2 / Overeenkomsten met externe partijen in uitwerking hoge ambities	48
4.3 / Interpretatie risico's en financiële onderbouwing symbiose met vmbo-school	49
4.4 / De rol van de ambtelijke organisatie bij de planvorming en de uitwerking	50
4.5 / De rol van de raad vóór de discussies die in het voorjaar 2010 plaatsvinden	51
4.6 / Toenemende maatschappelijke en politieke druk vanaf januari 2010	52
4.7 / Onrust leidt tot zoektocht naar volwaardig alternatief binnen gestelde kadern	54
4.8 / Informatievoorziening naar en wisselwerking met de raad	55
Bijlage 1. Gebruikte bronnen	57
Bijlage 2. Gebruikte afkortingen	61

1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de aanleiding, de vraagstelling en de gehanteerde onderzoeksmethoden voor dit onderzoek.

1.1 / Waarom dit onderzoek?

Deze rapportage maakt de resultaten inzichtelijk van het door de raad ingestelde onderzoek naar het 'besluitvormingsproces Stadsoevers inclusief stadskantoor'. Aanleiding voor dit onderzoek is het besluit dat de raad op 4 april 2012 heeft genomen over de ontwikkelingen in Stadsoevers in relatie tot de nieuwbouw van de vmbo-school het Da Vinci College en de renovatie van Stadserf 1. Met dit besluit heeft de raad - op voorstel van het college - ingestemd met een grondige wijziging van eerdere plannen.¹ Het was niet voor het eerst dat de plannen voor de ontwikkeling van het Stadskantoor en het vmbo wijzigden. Ook in februari 2011 besloot de raad al tot een wijziging van de plannen uit december 2009 (door te kiezen voor nieuwbouw van het vmbo in combinatie met louter het bestuurscentrum en een sport-turnhal).

De wijzigingen in de plannen voor het Stadskantoor op Stadsoevers hebben bij raadsleden geleid tot vragen over de kwaliteit van de besluitvormingsprocessen en de wijze waarop de raad in staat is gesteld zijn kaderstellende rol te vervullen. Met deze rapportage wordt beoogd deze vragen te beantwoorden.

1.2 / Waar moet het onderzoek toe leiden?

Uit de door de raad aangenomen motie van 4 april jl. wordt duidelijk dat de raad wil weten op welke wijze de besluitvorming rondom Stadsoevers en Stadskantoor verlopen is. Hierbij wil de raad in de eerste plaats inzicht in de feiten: welke informatie was op welk moment beschikbaar (wie wist wat op welk moment) en welke besluiten zijn er op basis van de beschikbare informatie genomen? In de tweede plaats wil de raad een oordeel kunnen vormen over de tijdig-, juist- en adequaatheid van de genomen beslissingen. Uit de motie blijkt dat dit oordeel nadrukkelijk bedoeld is om een leereffect te genereren, waarmee de gemeente vergelijkbare situaties in de toekomst voor kan blijven. Tot slot dient dit onderzoek te leiden tot een advies aan de raad over mogelijk vervolgonderzoek. Dit advies zal separaat aan deze rapportage aan de gemeenteraad worden verzonden.

1.3 / Centrale vraagstelling

Dit rapport geeft antwoord op de volgende centrale vraagstelling voor het onderzoek:

Wat is de kwaliteit van de besluitvorming en de informatievoorziening (van ambtelijke organisatie naar college naar raad) in het dossier 'Stadsoevers inclusief Stadskantoor' en welke leereffecten zijn uit dit dossier te halen?²

Deelvragen

De hoofdvraag wordt in deze rapportage beantwoord met behulp van zes deelvragen. De eerste drie deelvragen zijn reconstruerend van aard. Deelvragen 4 t/m 6 hebben een toetsend karakter, gericht op leereffect en publieke verantwoording.

Het reconstrueren van het informatie- en besluitvormingsproces

1. Wie had op welk moment de beschikking over welke informatie met betrekking tot de beoogde ontwikkeling van de 'Stadsoevers inclusief Stadskantoor'?

¹ Raadsvoorstel 'Ontwikkelingen in Stadsoevers in relatie tot de nieuwbouw van Da Vinci College en renovatie Stadserf 1.

² Hierbij gaat het om de informatievoorziening vanuit de ambtelijke organisatie naar het college en van het college naar de raad.

2. Welke besluiten zijn op basis van deze informatie op welk moment genomen en door wie (ambtelijke organisatie, het college en/of de raad)?

Het beschrijven en beoordelen van gemeentelijke regels en richtlijnen

3. Welke gemeentelijke richtlijnen en uitgangspunten zijn van toepassing over de wijze waarop informatiestromen en besluitvormingsprocessen vorm dienen te krijgen in de organisatie?³
4. In hoeverre zijn deze gemeentelijke richtlijnen en uitgangspunten in lijn met landelijke vereisten en beginselen die hierop van toepassing zijn?

Het toetsen van Stadsoevers aan de gemeentelijke en algemene regels, richtlijnen en normen

5. In hoeverre zijn de door ambtelijke organisatie, college en raad genomen besluiten - op basis van de geldende gemeentelijke richtlijnen - tijdig, juist en adequaat te noemen?
6. Welke leereffecten kunnen uit het dossier Stadsoevers inclusief Stadskantoor gehaald worden?

1.4 / Afbakening en focus

In de uitvoering van het onderzoek is uitgegaan van de volgende afbakeningen en focusgebieden:

- 1 de onderzoeksperiode beslaat de periode van 2000 tot en met april 2012;
- 2 het onderzoek richt zich primair op de interne informatievoorziening en besluitvorming (ambtelijke organisatie, college en raad) en secundair op de externe informatievoorziening en besluitvorming (de betrokkenheid van externe partijen);
- 3 in het onderzoek gaat specifieke aandacht uit naar de rol van de raad. Daarbij wordt inzicht gegeven in de tijdigheid, volledigheid en de juistheid van de informatie die de raad heeft ontvangen.⁴

1.5 / Onderzoeksuitvoering

Deze rapportage is tot stand gekomen met behulp van een documentenanalyse en twaalf interviews. In het kader van de documentenanalyse is allereerst studie gedaan naar relevante besluiten die door de raad en het college zijn gemaakt, inclusief de onderliggende adviezen en voorstellen. Vervolgens is op onderwerpen een verdiepende studie gedaan naar contracten, overeenkomsten en correspondentie met externe partijen. De interviews zijn gebruikt om tot duiding en verklaring van de aangetroffen feiten te komen. Bijlage 2 geeft een overzicht van de personen die ten behoeve van dit onderzoek zijn geïnterviewd.

Normenkader

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een normenkader aan de hand waarvan tot beantwoording van de deelvragen is gekomen. Dit normenkader is opgenomen in bijlage 1 van deze tussenrapportage.

1.6 / Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 bevat de conclusies en aanbevelingen die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen. Deze conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd op de feiten (en de duiding van de feiten) uit hoofdstuk 3 en 4. Meer specifiek bevat hoofdstuk 3 een feitelijke reconstructie van belangrijke ontwikkelingen, thema's en knelpunten die in de periode 2000 tot heden een centrale rol hebben gespeeld. Hoofdstuk 4 geeft een analyse van deze ontwikkelingen, thema's en knelpunten.

³ In de beantwoording van deze vraag gaat extra aandacht uit naar de wijze waarop de gemeente omgaat met de actieve informatieplicht van het college.

⁴ Wij doen in dit onderzoek geen grondige doorrekeningen naar de juistheid van financiële overzichten, maar bekijken wel of de aan de raad verstrekte financiële informatie overeenkomt met de overzichten zoals het college en de ambtelijke organisatie deze hanteren / opgesteld hebben.

2 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen, gebaseerd op de feiten en de analyse van deze feiten uit hoofdstuk 3 en 4 van deze rapportage.

2.1 / Conclusies

Dit rapport geeft antwoord op de volgende centrale vraagstelling van het onderzoek:

Wat is de kwaliteit van de besluitvorming en de informatievoorziening (van ambtelijke organisatie naar college naar raad) in het dossier 'Stadsoevers inclusief Stads kantoor' en welke leereffecten zijn uit dit dossier te halen?

Conclusie 1: Besluitvorming van het college irreëel in termen van tijd en geld

Het college heeft in de uitwerking van de hoge ambities voor de ontwikkeling van SpoorHaven en de bouw van de symbiose Stads kantoor-vmbo een aantal besluiten genomen dat op voorhand onrealistisch of zelfs onhaalbaar was. De onrealistische besluiten komen tot uiting in de financiële onderbouwing van de plannen voor de symbiose van het Stads kantoor-vmbo. Belangrijk uitgangspunt voor het besluit om tot deze symbiose te komen, was dat deze budgetneutraal gerealiseerd moest worden. Hoewel dit uitgangspunt van budgetneutraliteit discutabel is gebleken, heeft het college hier toch aan vastgehouden. Ook de second opinion van een extern bureau (Metrum) en de verwarring over de aannames in het businessplan voor de symbiose, hebben niet tot wijzigingen in de plannen of in de besluitvorming geleid. De uiteindelijke wijzigingen in de plannen zijn louter het gevolg van de ontstane politieke en maatschappelijke onrust.

De onhaalbaarheid van de besluitvorming van het college blijkt uit de planning die het college voor de symbiose Stads kantoor-vmbo heeft opgesteld. Deze planning stond continu onder druk, omdat zowel de gemeenteraad als Ons Middelbaar Onderwijs (OMO) wilden dat de vmbo-school binnen de afgesproken termijn gerealiseerd zou worden. Het college maakte met OMO twee keer een planning waarin toegewerkt werd naar het moment waarop het schoolgebouw gereed moest zijn, terwijl op voorhand duidelijk was dat beide plannen niet haalbaar zouden zijn. Om deze plannen gestand te houden, was immers vroegtijdige verplaatsing van Wubben Olie-installaties vereist. Het college had echter niet de mogelijkheden deze verplaatsing af te dwingen, omdat het in de koopovereenkomst met Wubben een verplaatsingsdatum overeen kwam die aanzienlijk later lag (eind juni 2013) dan nodig was om de planning van de bouw van het vmbo te behalen. Het is dus geen verrassing dat juist het niet-tijdige vertrek van Wubben Olie-installaties een belangrijke oorzaak was voor het feit dat de plannen voor de symbiose geen doorgang konden vinden. Ruim van tevoren was duidelijk dat dit zo zou uitpakken.

Conclusie 2: College kiest vlucht naar voren die niet door externe partners wordt gedeeld

Het college heeft in de uitwerking van de ambities voor SpoorHaven en de symbiose Stads kantoor-vmbo een veelheid aan overeenkomsten afgesloten met externe partijen. Deze overeenkomsten hebben geleid tot een situatie waarbij de gemeente er een belang bij had om haast te maken, maar waarin externe partijen dit belang niet deelden. Bouwfonds en Proper Stok hoefden pas in actie te komen als de gemeente de benodigde gronden had verworven en de afscherpende werking had gerealiseerd. OMO had een duidelijke 'vluchtroute' op het moment dat plaatsing van de vmbo-school op SpoorHaven niet binnen de termijn gerealiseerd kon worden. Ook Wubben had er geen belang bij om haast te maken met haar vertrek. Hiermee wordt duidelijk dat het college een 'vlucht naar voren' nam en daarbij zelf de gevolgen van verdragingsrisico's zou dragen.

Conclusie 3: Irreële besluitvorming college onvoldoende gecorrigeerd door ambtenaren en raad

De genoemde irreële besluiten van het college zijn onvoldoende gecorrigeerd door de ambtelijke organisatie en de raad. De ambtelijke organisatie heeft - aan de hand van diverse risicoanalyses - specifiek inzicht gehad in de risico's voor de planning. Zo hebben betrokken ambtenaren al bij het opstellen van de Majeure Opgaven (waaronder het Stads kantoor) geformuleerd dat er een kans was van 90% dat de planning zou

uitlopen als gevolg van latere oplevering van gronden. Deze gekwantificeerde risico's zijn echter slechts op geaggregeerd niveau aan het college en de raad aangeboden en niet gebruikt om aan te dringen op wijzigingen van de plannen. Uitzondering hierop is dat de ambtelijke organisatie in het advies bij het aanvankelijke voorstel voor de symbiose (in november 2009) stelt dat het streven om de vmbo-school in het seizoen 2013-2014 in gebruik te nemen, niet haalbaar was. Toen het college echter toch doorging op de ingeslagen weg, heeft de ambtelijke organisatie onvoldoende doorgezet om de planning aan te passen. Daarnaast is de ambtelijke organisatie onvoldoende kritisch geweest op het discutabele uitgangspunt van budgetneutraliteit (ook vandaag de dag wordt deze budgetneutraliteit op ambtelijk niveau verdedigd). Mogelijk speelt hierbij mee dat het plan voor de symbiose op groot draagvlak kon rekenen in de ambtelijke organisatie (het plan is immers op ambtelijk niveau ontwikkeld).

Ook de raad heeft de irreële besluiten van het college onvoldoende gecorrigeerd. Op verscheidene momenten hebben raadsleden kritische vragen gesteld over de risico's, de financiële onderbouwing en de (on)mogelijkheid om inzicht in de mogelijke maatschappelijke effecten van hun keuzes. Ook heeft de raad over de kritische tijdsplanning vragen gesteld. Dit heeft echter niet geleid tot het opschorten van planvorming en/of het afdwingen van een nauwkeuriger inzicht in risico's en financiële onderbouwing. Illustratief hierin is dat de raad bij het bespreken van de Majeure Opgaven het initiatief bij het college heeft gelaten voor het uitwerken van voorkeursscenario's. Dit was *het* moment geweest voor de raad om zelf de regie te nemen. Pas vanaf eind 2009 is de raad (mede als gevolg van de maatschappelijke onrust en de bezuinigingen) kritischer geworden op de plannen van het college. Dit had echter veel eerder in het proces plaats moeten vinden om tot een goede afweging te komen over de haalbaarheid van de plannen en daarin een sterk tegenwicht te bieden ten opzichte van het college.

Conclusie 4: Informatievoorziening naar de raad juist, maar onvolledig en niet tijdig

Het college heeft de raad bij de besluitvorming over de symbiose Stads Kantoor-vmbo (december 2009) onvolledig geïnformeerd over de (on)haalbaarheid van de planning. Dit blijkt uit het feit dat het college de raad (in het raadsvoorstel om te komen tot de symbiose) niet heeft geïnformeerd over de ambtelijke kanttekening dat de in gebruikname van de vmbo-school in het seizoen 2013-2014 op voorhand niet haalbaar was. In plaats daarvan noemt het college slechts dat 'het tijdsplan kritisch is' (zonder verdere toelichting). Daarmee heeft het college de raad informatie onthouden die van groot belang had kunnen zijn voor de besluitvorming.

Daarnaast heeft het college de raad niet-tijdig geïnformeerd over de risico's. Dit blijkt uit het feit dat het college op gevraagde informatie van de raad heeft toegezegd dat deze in een later stadium beschikbaar wordt gesteld. Deze toezeggingen heeft het college in een aantal gevallen niet waargemaakt. Zo zegt het college in juli 2008 (bij de behandeling van het Position Paper Majeure Opgaven) toe met een nadere uitwerking van de risico's te komen bij de behandeling van de voorkeursscenario's. Bij de behandeling van de voorkeursscenario's zegt het college echter toe pas met een nadere risicoanalyse te komen bij de behandeling van het businessplan Majeure Opgaven. Ook dit businessplan bevat deze uitgewerkte risico's echter niet. Informatie over risico's zijn in globale bewoordingen naar de raad verzonden. De op ambtelijk niveau uitgevoerde risicoanalyses zijn niet doorgestuurd naar de raad, maar op hoofdlijnen samengevat.

Dit onderzoek geeft geen aanleiding om ervan uit te gaan dat het college de raad bewust onjuist zou hebben geïnformeerd. Hoewel het uitgangspunt van budgetneutraal bouwen van het Stads Kantoor-vmbo als onjuist bestempeld kan worden, is de indruk dat het college (en de ambtelijke organisatie) daadwerkelijk geloofde dat dit een haalbare kaart zou moeten zijn. Er is op dat punt dus geen sprake geweest van bewuste misleiding van de raad door het verstrekken van onjuiste informatie.

Conclusie 5: Geen opening om stap terug te doen en terug te grijpen naar eerdere afspraken

Vanaf januari 2010 ontstaat er een dynamiek van steeds groter wordende weerstand tegen de realisatie van de symbiose Stads Kantoor-vmbo. Ook ontstaat in deze periode bij een aantal fracties felle kritiek op de kwaliteit van de informatievoorziening van het college aan de raad; inclusief de wijze waarop de raad in staat is gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen. Raad en college zijn er onvoldoende in geslaagd om deze kritiek te bespreken en van daaruit te komen tot hernieuwde en heldere afspraken over de rol van de raad in het project Stads Kantoor-vmbo en in de sturing op projecten in algemene zin. Hier

liggen twee mogelijke oorzaken aan ten grondslag. De eerste oorzaak heeft te maken met de structuur waarin het projectmatig werken plaatsvindt; de tweede met de politiek-bestuurlijke cultuur waarin dit gebeurt. Als het gaat om de structuur waarin het projectmatig werken vorm krijgt in de gemeente, wordt duidelijk dat er nog geen door de raad vastgesteld kader is waarin expliciet duidelijk is gemaakt wanneer de raad welke informatie dient te ontvangen, welke onderwerpen (risico's) hierin minimaal dienen terug te komen en met welke frequentie deze informatievoorziening plaats moet vinden. Daarnaast is er geen door de raad vastgesteld kader over de wijze waarop het college zijn actieve informatieplicht dient te vervullen. Door het ontbreken van deze kaders konden raad noch college teruggrijpen op eerdere afspraken om tot helderheid te komen, en bleef er in het project Stadsoevers ruimte voor discussie of de raad wel of niet voldoende werd geïnformeerd. Sinds eind 2011 wordt (naar aanleiding van een rapport van de Rekenkamer West Brabant) alsnog gewerkt aan het opstellen van deze kaders (onder andere door een voorstel in de auditcommissie).

Als het gaat om de politiek-bestuurlijke cultuur wordt duidelijk dat deze (zeker vanaf januari 2010) wordt gekenmerkt door een spiraal van negatieve interactie tussen het college, de raad en maatschappelijke actoren (Stadskantoor NEE). Vanaf eind 2009 verhardt de politieke en maatschappelijke discussie in een rap tempo. Daarbij is sprake van een dynamiek waarbij de raad en het college elkaars niet-constructieve of passieve gedrag versterken. Enkele raadsfracties brengen hun kritiek met een frequentie en op een toonzetting die het voor het college moeilijk maken een open discussie aan te gaan. Het college geeft antwoorden op de vragen, maar blijft vasthouden aan zijn ideeën over budgetneutraliteit. Andere fracties houden zich veelal afzijdig. Doordat deze negatieve dynamiek zich heeft doorgezet, werd een constructieve discussie en een zorgvuldig afwegingsproces onmogelijk.

2.2 / Aanbevelingen

Op basis van de bovenstaande conclusies zijn de volgende aanbevelingen te onderscheiden. Met deze aanbevelingen worden handvatten gegeven om te komen tot een leereffect voor de toekomst.

1. Verbeter als raad de kaders voor de wijze waarop u op grote projecten wenst te sturen. Stel expliciet vast in een raadsbreed gedragen kader op welke manier de (kaderstellende en controlerende) rol van de raad ten aanzien van grote projecten vorm dient te krijgen. Ga daarbij minimaal in op de frequentie waarop u geïnformeerd wenst te worden over deze projecten, de kritische succesfactoren waarop deze informatie in dient te gaan (bijv. tijd, geld, kwaliteit, organisatie) en op welk detailniveau u deze risico's wilt behandelen. Sluit hierbij aan bij de notities die eind 2011 en voorjaar 2012 in de auditcommissie al zijn besproken over de gewenste rol van de raad.
2. Draag er als college in toekomstige projecten zorg voor dat kritische succesfactoren door de gemeente voldoende beïnvloedbaar zijn. Op het moment dat de planning (tijd) een cruciale factor is voor het slagen van het project, is het van essentieel belang dat de gemeente zelf in de hand heeft (door de afspraken met externe partijen op elkaar aan te laten sluiten) dat deze planning ook gehaald kan worden. Stel daarnaast zeker dat het belang van het welslagen van deze kritische succesfactoren ook door andere belanghebbenden wordt gedeeld (inclusief de hieraan verbonden risico's).
3. Informeer als college de raad bij toekomstige projecten uitvoeriger en als standaard werkwijze over de afspraken die zijn gemaakt met externe partijen, hoe deze afspraken samenhangen en wat de beïnvloedingsmogelijkheden voor de gemeente zijn in het welslagen van deze afspraken. Wees daarbij specifiek in de risico's die met deze afspraken verbonden zijn. Maak daarbij bij ieder voorstel expliciet aan de raad welke (ambtelijke) kanttekeningen geldend zijn bij besluitvorming in risicovolle projecten.
4. Dwing als raad bij de behandeling van raadsvoorstellen af dat u over alle informatie beschikt die u nodig acht om tot evenwichtige besluitvorming te komen over (grote) projecten. Zie er daarbij op toe dat toezeggingen over de momenten waarop de door u gevraagde informatie beschikbaar wordt gesteld, daadwerkelijk beschikbaar komt op het door u aangegeven moment. Dwing eveneens af dat informatie over risico's specifiek (en kwantitatief) wordt gepresenteerd. Hiermee bent u als raad in staat om zelf regie te voeren op het besluitvormingsproces.
5. Creëer als college en raad voldoende kritische massa in de ambtelijke organisatie. Dit kan bijvoorbeeld door ambtenaren in projectteams expliciet de taak te geven om vragen te stellen, te problematiseren en

te escaleren naar het college op het moment dat hier aanleiding toe wordt gezien. Gebruik de ambtelijke organisatie explicieter als tegenwicht van het college. Dit vraagt van het college een ontvankelijke houding ten opzichte van kritiek en waarschuwingen vanuit de ambtelijke organisatie.

3 Feitenreconstructie

In dit hoofdstuk wordt inzichtelijk gemaakt welke ontwikkelingen, thema's en knelpunten zich hebben voorgedaan in de planvorming van de ontwikkeling van Stadsoevers en de bouw van het Stadskantoor. Concreet wordt in dit hoofdstuk ingegaan op:

- 1 de totstandkoming en vaststelling Masterplan SpoorHaven (2001-2004);
- 2 de onderhandelingen en overeenkomsten met externe partijen (2005-2008);
- 3 de ontwikkelingen van het Masterplan SpoorHaven tot aan de Strategie Majeure Opgaven (2007-2008);
- 4 de vaststelling van het Businessplan Majeure Opgaven (2008-2009);
- 5 het samenpakken van majeure opgaven tot de symbiose stadskantoor-vmbo op SpoorHaven (2009);
- 6 de discussie over besluit tot symbiose stadskantoor en vmbo-school (jan - maart 2010);⁵
- 7 de risicoanalyses en second opinions van Mentrum en NAR (maart 2010);⁵
- 8 het besluit tot eerste wijziging Businesscase Stadskantoor (april 2010 - februari 2011);
- 9 het besluit tot tweede wijziging Businesscase Stadskantoor (maart 2011-april 2012);
- 10 raadvragen in de periode 2004-2009 over Stadsoevers-Stadskantoor;
- 11 de kaders die in de gemeente van toepassing zijn op informatievoorziening en projectmatig werken;
- 12 de organisatiestructuur SpoorHaven, Stadsoevers en Stadskantoor.

3.1 / Totstandkoming en vaststelling Masterplan SpoorHaven (2001-2004)

Op 31 mei 2001 besluit de raad van de gemeente Roosendaal in te stemmen met 'het aangaan van een intentieverklaring om samen met een private partner (BPF Bouwinvest) te komen tot een ontwikkelingsvisie voor SpoorHaven'.⁶ Aanleiding voor dit besluit is dat de gemeente zich in deze periode geconfronteerd ziet met 'een groot aantal initiatieven en ontwikkelingen rond het spoor'. Zo zouden 'de doorgaande lijnen en het emplacement' ernstige problemen in de stad veroorzaken ten aanzien van de leefbaarheid en het woon- en werkmilieu.⁷ De gemeente omschrijft het gebied SpoorHaven destijds als een 'uitgestrekt en extensief bebouwd terrein, met verouderde industrie en verlaten bedrijfstreinen.' Ook zou het spooreplacement onveilig zijn en een barrière vormen tussen SpoorHaven en de binnenstad.⁸ Herontwikkeling moet tot verbetering van deze situatie leiden.

3.1.1 Besluitvorming over de renovatie of de nieuwbouw van het stadskantoor (2001)

Gelijktijdig aan de besluitvorming om te komen tot ontwikkeling van het gebied SpoorHaven, vindt besluitvorming plaats over de nieuwbouw en renovatie van het stadskantoor. Meer specifiek besluit de raad op 28 juni 2001 om 'in principe in te stemmen met de keuze voor realisatie van nieuwbouw van huisvesting voor de gemeentelijke organisatie op de (middel)lange termijn'. Daarnaast besluit de raad tijdens deze vergadering 'in te stemmen met de inpassing van het stadskantoor in de visie op het SpoorHaven gebied'. Belangrijke reden voor deze instemming is de overtuiging dat 'vestiging van een grootschalige, publieksaantrekkelijke functie als een nieuw stadskantoor een belangrijke mogelijkheid is om van gemeentezijde een sterke impuls te geven aan de ontwikkeling van SpoorHaven'.⁹

3.1.2 Ontwerp Masterplan SpoorHaven besproken in de raadscommissie Ruimte (2003)

Op 8 mei 2003 presenteert het college in de raadscommissie Ruimte het 'Ontwerp-Masterplan' voor de ontwikkeling van het gebied SpoorHaven. Dit plan omschrijft 'de ontwikkelingskansen voor het gebied en voor het spooreplacement voor de komende twintig tot dertig jaar'. Op basis van de ruimtelijke, functionele en milieukundige (on)mogelijkheden is in het plan een 'dynamisch streefbeeld' geformuleerd. Omdat voor het plan medewerking en betrokkenheid van verschillende partijen is vereist, besluit de gemeente om een

⁵ NAR staat voor Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement.

⁶ Raadsvoorstel Nieuwbouw en renovatie Stadskantoor, 28 juni 2001.

⁷ Raadsvoorstel Strategie Spoor + Stad, 21 december 2000.

⁸ Masterplan SpoorHaven, november 2003, pp. 3-6.

⁹ Raadsvoorstel Nieuwbouw en renovatie Stadskantoor, 28 juni 2001.

'breed consultatietraject' te doorlopen met belanghebbenden en maatschappelijke organisaties. De uitkomsten van dit traject zijn meegenomen bij de opstelling van het definitieve Masterplan.¹⁰

3.1.3 Vaststelling Masterplan SpoorHaven (2003)

Op 22 december 2003 stelt de raad het Masterplan SpoorHaven vast. Dit Masterplan - opgesteld door het college in samenwerking met BPF Bouwinvest - schetst de ontwikkelingskansen voor de omgeving van de Kade, de Haven en het spooreplacement. Concreet omschrijft het Masterplan de ontwikkeling van zeven deelgebieden: Bastion, Stadserven, Stadsblokken, Kadeplein, Stadion RBC Roosendaal, HGD-driehoek en Stationssingel. Met de vaststelling van het Masterplan besluit de raad om in deze gebieden meerdere functies te realiseren: woningbouw, een nieuw wegenstructuur, een Regionaal Opleidingscentrum (ROC), de uitbreiding van het RBC-stadion en de creatie van initiatieven voor vrijetijdsbesteding zoals een bioscoop, discotheek en een sporthal.¹¹

Realisering van het Masterplan in twee fasen

Het Masterplan bevat een visie voor de lange termijn. Realisatie van het gehele plan wordt voorzien in het jaar 2025. Voor de uitvoering van het plan worden twee hoofdfasen geformuleerd:

Fase 1: de realisatie van initiatieven die zonder ingrepen in de spoorstructuur tot stand kunnen komen (ten westen van het huidige spoor en spooreplacement). Ten behoeve van deze fase wordt aanbevolen zo spoedig mogelijk te starten met het bestuderen van 'de haalbaarheid van een aantal aansprekende initiatieven': een nieuw stadskantoor op het scharnierpunt Kade-Markt, ontwikkeling van de Leisure-component aan het kadeplein, een unielocatie voor het ROC en de doorontwikkeling van het stadion van RBC. Deze initiatieven worden 'ankerpunten' genoemd die op korte termijn gerealiseerd moeten worden.¹² Voor het stadskantoor dient de gemeente volgens het plan zelf de initiatiefnemer en opdrachtgever te zijn.¹³

Fase 2: de realisatie van ontwikkelingen waarvoor ingrepen in de spoorinfrastructuur noodzakelijk zijn (grotweg ten oosten van het huidige spoor en het spooreplacement). Deelfasering voor deze fase dient volgens het Masterplan in een later stadium bepaald te worden.

Nieuwbouw Stadskantoor als onderdeel van het Masterplan SpoorHaven

Het Masterplan SpoorHaven benoemt het stadskantoor als één van de functies die in SpoorHaven een plaats zouden moeten krijgen. Volgens het Masterplan wil de gemeente met de realisatie van het stadskantoor in SpoorHaven aangeven 'in de ontwikkeling van het gebied te geloven en langjarig als gastheer in het gebied aanwezig te zijn'.¹⁴ Als mogelijke locatie voor de bouw van het stadskantoor noemt het plan het deelgebied 'Havenkop / Station'.¹⁵

Scholencampus in het Masterplan als mogelijkheid benoemd

Naast de bouw van het stadskantoor, noemt het Masterplan de mogelijkheid om te komen tot ontwikkeling van een combinatie van scholen (een scholencampus), waarmee dubbelgebruik van voorzieningen mogelijk wordt. Op basis van dit idee overweegt de gemeente om in het gebied Stadserven een nieuwe vmbo-school te realiseren, in relatie tot de ontwikkeling van het ROC en een sporthal. Het Masterplan geeft echter aan dat de voor- en nadelen van dit idee nog nader onderzocht dienen te worden, voordat de realisatie van een scholencampus definitief als functie in het plan benoemd kan worden.¹⁶

¹⁰ Raadsvoorstel, Masterplan SpoorHaven, 22 december 2003, p. 1.

¹¹ Masterplan SpoorHaven, november 2003, pp. 51-54.

¹² Raadsvoorstel, Masterplan SpoorHaven, 22 december 2003, pp. 3-4.

¹³ Masterplan SpoorHaven, november 2003, p. 58.

¹⁴ Masterplan SpoorHaven, november 2003, p. 33.

¹⁵ Masterplan SpoorHaven, november 2003, p. 42.

¹⁶ Masterplan SpoorHaven, november 2003, p. 41.

Financiële haalbaarheid Masterplan

Uit het Masterplan blijkt dat de gemeente en BPF Bouwinvest de financiële haalbaarheid van het Masterplan hebben laten onderzoeken door managementadviesbureau Brink Groep. Uitgangspunt van dit onderzoek is geweest dat de exploitatie voor het gehele gebied én voor de verschillende deelgebieden sluitend zijn.

Volgens het Masterplan wordt op basis van het onderzoek voorzien dat de kosten van de grondexploitatie relatief hoog zijn, omdat het gebied in gebruik is door verschillende bedrijven. Hierdoor worden de verwervingskosten van de gronden als hoog beoordeeld. Het doel is om deze kosten zo laag mogelijk te houden en om diverse subsidies te verwerven. Het Masterplan geeft aan dat 'de eerste vingeroefening' van de financieel economische analyse aangeeft dat het doel van een sluitende exploitatie haalbaar is. Daarbij wordt tevens benoemd dat 'verdere uitwerking en een uitgebreide risicoanalyse noodzakelijk is'.¹⁷

Planning Masterplan

In het raadsvoorstel behorende bij het Masterplan is aangegeven dat het college, vanwege de omvang van het project en de wens om de mogelijkheid voor private risicoparticipatie open te laten, een vorm van publiek-private samenwerking gewenst vindt. Het denkt daarbij aan samenwerking op basis van een overeenkomst voor de realisatie van het gehele plangebied en een voorovereenkomst voor de realisatie van fase I. Om deze overeenkomsten te kunnen sluiten, werkt het college (volgens het bij het Masterplan behorende raadsvoorstel) aan de uitwerking van een realisatie- en wervingsstrategie en de totstandkoming van een globale planexploitatie.¹⁸

3.1.4 Vaststelling Structuurplan 1^{ste} fase SpoorHaven (2005)

Op 10 februari 2005 legt het college een voorontwerp-structuurplan voor de ontwikkeling van de eerste fase van SpoorHaven voor aan de raad.¹⁹ Het structuurplan biedt een planologische basis voor het opstellen van het bestemmingsplan voor dit gebied. Tevens vormt het de basis om het voorkeursrecht van de reeds gevestigde Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) op een aantal percelen te bestendigen. Op 12 mei 2005 wordt dit plan besproken in de raadscommissie Ruimte.²⁰ Vanaf 20 juni 2005 heeft het plan vier weken ter inzage gelegen. Tijdens deze inzage zijn negen zienswijzen ingediend, waaronder zienswijzen van Wubben Oliebewerking BV en Wubben Olie-installaties. De definitieve versie van het structuurplan is op 31 oktober 2005 door de raad vastgesteld.²¹ De fracties van de SP en GroenLinks stemmen op onderdelen tegen het structuurplan.²²

¹⁷ Masterplan SpoorHaven, november 2003, p. 59.

¹⁸ Raadsvoorstel, Masterplan SpoorHaven, 22 december 2003, p. 4.

¹⁹ Voorontwerp-structuurplan 1^e fase SpoorHaven en bijlage concept-milieuimteplan 1^e fase SpoorHaven, 10 februari 2005.

²⁰ Raadsmededeling Ontwerp-Structuurplan SpoorHaven 1^e fase, ontwerp-Milieuimteplan SpoorHaven 1^e fase, 7 juli 2005.

²¹ Raadsvoorstel, Vaststelling structuurplan 1^e fase SpoorHaven, bestendiging en vestiging gemeentelijk voorkeursrecht 1^e fase SpoorHaven, verwerving perceel, 31 oktober 2005.

²² Raadsvoorstel, Vaststelling structuurplan 1^e fase SpoorHaven, bestendiging en vestiging gemeentelijk voorkeursrecht 1^e fase SpoorHaven, verwerving perceel, 31 oktober 2005.

3.2 / Onderhandelingen en overeenkomsten met externe partijen (2005-2008)

De visie van de gemeente op de ontwikkeling van SpoorHaven (specifiek in het structuurplan en het daarbij behorende milieuruimteplan) zijn in de tweede helft van 2005 aan vijf marktpartijen voorgelegd. Op basis hiervan sluit het college met twee ontwikkelaars - Rabo Vastgoed (later: Bouwfonds) en Proper Stok - een raamovereenkomst. Deze overeenkomst wordt op 23 februari 2006 door deze twee ontwikkelaars en de gemeente getekend.²³

Het doel van de raamovereenkomst is om te komen tot een gezamenlijk Ontwikkelingsperspectief voor de 1^{ste} fase van SpoorHaven, een financieel acceptabele grondexploitatie en een samenwerkingsovereenkomst (SOK) waarin is vastgelegd in welke mate de ontwikkelaars participeren in de grondexploitatie. Daarbij wordt de raamovereenkomst als tussenproduct gezien om te komen tot de samenwerkingsovereenkomst. In februari 2006 wordt de raad middels een raadsmededeling geïnformeerd over deze raamovereenkomst.

In dezelfde periode vinden ook gesprekken plaats met Ons Middelbaar Onderwijs (OMO) over de locatie voor de huisvesting van het ROC en het vmbo. Op 9 juni 2005 hebben de gemeente en OMO een intentieovereenkomst gesloten waarin onder andere is bepaald dat Deloitte ICS adviseurs een haalbaarheidsonderzoek uitvoert naar de locatie voor een nieuw gebouw voor het Da Vinci College.²⁴

3.2.1 Gesprekken met OMO over huisvesting vmbo (2005)

In februari 2006 bericht het college over de uitkomsten van het onderzoek en de voortgang van de plannen voor de nieuwe locatie van vmbo-school het Da Vinci College. Uit een raadsmededeling blijkt dat het schoolbestuur drie locaties voor nieuwbouw in gedachten heeft. Het betreft een locatie op de Burgemeester Schneiderlaan, een vrijkomend terrein aan de Norbartlaan of een locatie aan de Laan van Henegouwen. SpoorHaven hoort op dat moment niet tot de opties. Voor het college heeft nieuwbouw op SpoorHaven echter wel de voorkeur. Een reden hiervoor is onder meer de mogelijkheid om voorzieningen te delen met het middelbaar beroepsonderwijs, dat ook gehuisvest zal worden op SpoorHaven.²⁵

3.2.2 Onderhandelingen met Proper Stok en Rabo Vastgoed

Vanaf 2006 onderhandelt de gemeente met Proper Stok en Bouwfonds om te komen tot een samenwerkingsovereenkomst, inclusief een ontwikkelingsperspectief en een grondexploitatie als onderleggers. In het coalitieakkoord en het collegeprogramma 2006-2010 neemt het college zich voor dat in de voorliggende bestuursperiode een start van de realisatie van fase 1 van het Masterplan SpoorHaven plaatsvindt.²⁶

In de eerste bestuursrapportage van 2007 rapporteert het college aan de raad dat de onderhandelingen met de private partijen (Proper Stok en Bouwfonds) langer duren dan vooraf gepland. In deze rapportage stelt het college dat 'besluitvorming over het ontwikkelingsperspectief en de exploitatiebegroting langer duurt dan de bedoeling was, maar dat dit geen gevolgen heeft voor de daadwerkelijke uitvoering'.²⁷

3.2.3 Vaststelling Ontwikkelingsperspectief 1^{ste} fase SpoorHaven

Op 19 juni 2007 stelt het college het Ontwikkelingsperspectief voor fase 1 van het Masterplan SpoorHaven vast. Dit perspectief noemt de uitgangspunten voor de ontwikkeling van de eerste fase van SpoorHaven, als basis voor de uitwerking in een bestemmingsplan. Daarbij geeft het per deelgebied globaal weer wat het programma is (aantal woningen, kantoren, horecagelegenheden en andere bestemmingen). Zo specificeert het Ontwikkelingsperspectief de locatie voor het nieuw te bouwen stadskantoor. Daarnaast wordt in dit document genoemd dat het nieuwe gebouw voor vmbo-school het Da Vinci College in SpoorHaven gebouwd dient te worden. Deze beide gebouwen moeten in het deelgebied Havenkop komen te liggen.²⁸

²³ Raadsmededeling Raamovereenkomst SpoorHaven, 1^e fase, 22 februari 2006.

²⁴ Raadsmededeling Stand van zaken unilocatie vmbo, 1 februari 2006.

²⁵ Raadsmededeling Stand van zaken unilocatie vmbo, 1 februari 2006.

²⁶ Collegeprogramma 2006-2010, 23 augustus 2006, p. 31.

²⁷ Eerste bestuursrapportage 2007, 16 mei 2007, p. 19.

²⁸ Ontwikkelingsperspectief, grondexploitatie en kadernotitie, 19 juni 2007.

Naast het ontwikkelingsperspectief, stelt het college op 26 juni 2007 tevens een kadernotitie vast die dient als basis voor verdere uitwerking tot een samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de verschillende marktpartijen. Hiertoe wil het college een BV/CV oprichten. De risicodeling in deze BV/CV bedraagt 50% voor de gemeente en 50% voor de marktpartijen, aldus de kadernotie. De raad ontvangt zowel het ontwikkelingsperspectief als de kadernotitie ter kennisgeving.

3.2.4 Vaststelling eerste grondexploitatie voor de ontwikkeling van SpoorHaven fase 1

De eerste grondexploitatie voor de ontwikkeling van SpoorHaven fase I wordt op 20 september 2007 door de raad vastgesteld. In deze grondexploitatie zijn de financiële kaders van de ontwikkeling van SpoorHaven vastgesteld. In de grondexploitatie is aangegeven welke bijdragen het ministerie en de provincie Noord-Brabant zullen doen aan de ontwikkeling van fase I. De raad besluit om een bedrag te reserveren in de bestemmingsreserve SpoorHaven.²⁹

3.2.5 Samenwerkingsovereenkomst (SOK) Stadsoevers 1^{ste} fase

Op 7 november 2008 tekenen de gemeente Roosendaal, Bouwfonds MAB en Proper Stok de samenwerkingsovereenkomst (SOK) voor de ontwikkeling van de eerste fase van het Masterplan SpoorHaven. In deze SOK is opgenomen dat:

- / de gemeente de benodigde gronden voor het te ontwikkelen gebied verwerft;
- / de gemeente deze gronden fiscaal bouwrijp maakt en verkoopt aan de BV/CV;
- / de BV/CV deze gronden fysiek bouwrijp maakt (incl. het Openbaar Gebied);
- / Bouwfonds en Proper Stok de voor het woningbouwprogramma bedoelde kavels afnemen van de CV;
- / deze beide ontwikkelaars voor eigen risico en rekening de Opstalexploitatie voeren;
- / het '50-50 principe' gehanteerd wordt als basis voor de samenwerking in de grondexploitatie. Dit houdt in dat alle kosten en opbrengsten met betrekking tot de grondexploitatie worden toegekend aan de CV, waarin de gemeente voor 50% participeert en Bouwfonds en Proper Stok ieder voor 25%.³⁰

Inrichting van de BV / CV

In de SOK is overeengekomen dat de directie van de BV/CV dient te bestaan uit drie bestuurders. Iedere aandeelhouder (gemeente, Bouwfonds en Proper Stok) stelt daarbij één bestuurder aan. De directie dient zijn besluiten onder unanimiteit te nemen. Voor de dagelijkse werkzaamheden van de BV/CV wordt vervolgens door de drie partijen een projectdirecteur aangesteld. Tot slot dienen de drie partijen ieder een zelfstandige administratie te voeren, die in opdracht van de BV/CV door een administrateur wordt gevoerd.³¹

De drie partijen geven in de SOK aan de grote (financiële) risico's te erkennen die samenhangen met het voeren van de grondexploitatie. De SOK stelt dat 'deze risico's beter beheersbaar te maken zijn' als de grondexploitatie met betrekking tot de kosten en baten (pro)actief beheerd wordt. Daarom wordt in de SOK afgesproken dat de grondexploitatieberekening jaarlijks zal worden geactualiseerd door de directie en voorgelegd aan de aandeelhouders van het bestuur van de BV.³²

Maatschappelijk Bouwprogramma

In de artikelen over het maatschappelijk bouwprogramma (artikel 30 van de SOK) is opgenomen dat de gemeente zich inspant om contractuele afspraken te maken met OMO om te komen tot realisatie van een vmbo-school (het Da Vinci College) en een sporthal op de daarvoor aangewezen plaats. Daarmee moet een zogenoemde 'milieu-afschermende werking' ontstaan voor de bouw van woningen in het gebied. Over de bouw van het Stadskantoor is in de SOK opgenomen dat de gemeente hier geen bouwplicht voor heeft. Mocht het in een later stadium besluiten om van deze bouw af te zien, dan dient de gemeente volgens het SOK met de andere partijen in overleg te treden om te komen tot een alternatieve invulling.³³

²⁹ Raadsvoorstel Grondexploitatie SpoorHaven, 20 september 2007. De cijfers in de stukken zijn geheim.

³⁰ Samenwerkingsovereenkomst Stadsoevers 1^{ste} fase, 7 november 2008, pp. 11-12.

³¹ Samenwerkingsovereenkomst Stadsoevers 1^{ste} fase, 7 november 2008, pp. 17-18.

³² Samenwerkingsovereenkomst Stadsoevers 1^{ste} fase, 7 november 2008, pp. 24.

³³ Samenwerkingsovereenkomst Stadsoevers 1^{ste} fase, 7 november 2008, pp. 34-35.

Planning en overige voorwaarden

In de SOK is opgenomen dat de partijen in overleg treden op het moment dat:

- / het bestemmingsplan niet uiterlijk 1 juli 2012 onherroepelijk is geworden;
- / de gronden van Wubbe niet uiterlijk op 31 december 2014 in eigendom van de gemeente zijn;
- / de gemeente niet uiterlijk op 1 november 2009 de goedkeuring van de provincie heeft gekregen voor de werkwijze met de BV/CV.

In de SOK is tot slot opgenomen dat de gemeente het ontwerp voor het bestemmingsplan SpoorHaven eind oktober 2008 in procedure brengt. Dit is conform de SOK gebeurd (zie paragraaf 2.4 van deze rapportage).

Informatievoorziening over de SOK van het college naar de raad

In een raadsmededeling geeft het college aan dat de SOK geheim ter inzage ligt voor de raadsleden. In deze mededeling biedt het college de mogelijkheid aan de raad om wensen en bedenkingen te uiten die tot aanpassing van de SOK kunnen leiden.³⁴ Op basis van art. 55 Gemeentewet besluit het college geheimhouding op te leggen ten aanzien van de cijfers in de overeenkomst en de bijlagen. De reden is dat de overeenkomst markt- en concurrentiegevoelige cijfers bevat die bij openbaarmaking een onevenredige benadeling van de gemeente, het samenwerkingsverband en de partners tot gevolg zal hebben.

In een later stadium (in 2010) doen zowel de raadsfractie van de Nieuwe Democraten als het actiecomité Stads Kantoor NEE een WOB-verzoek om de samenwerkingsovereenkomst vrij te geven. Het college besluit vervolgens op 21 mei 2010 om een openbare versie van de samenwerkingsovereenkomst te maken en openbaar te maken. Hierin zijn specifieke delen met vertrouwelijke informatie weggelaten.³⁵

³⁴ Raadsmededeling Voortgang SpoorHaven fase 1, 7 november 2008.

³⁵ Raadsmededeling Openbare versie van de samenwerkingsovereenkomst Stadsoevers, 21 mei 2010.

3.3 / Masterplan SpoorHaven als onderdeel van de Strategie Majeure Opgaven (2007-2008)

In het voorjaar van 2007 definiëren college en raad een aantal majeure opgaven waar de gemeente vanaf dat moment in wil investeren en prioriteit aan wil geven. De ontwikkeling van SpoorHaven, de bouw van het stadskantoor en de realisatie van een vmbo-school zijn onderdeel van deze Majeure Opgaven. In de Kadernota van 2008 komen deze opgaven voor het eerst naar voren, waarna ze worden uitgewerkt in voorkeursscenario's en business cases.

3.3.1 Strategie Majeure Opgaven in Kadernota 2008

Op 28 juni 2007 behandelt de raad de Kadernota 2008. In deze nota zijn zeven maatschappelijke opgaven benoemd tot 'Majeure Opgaven'.³⁶ Het gaat hier om opgaven waar de gemeente zich de komende tijd mee geconfronteerd ziet en die als gevolg daarvan prioriteit krijgen. Het masterplan SpoorHaven is één van deze opgaven. Ook de bouw van een nieuw stadskantoor wordt als één van de majeure opgaven genoemd. Tot slot benoemt de kadernota 'Onderwijshuisvesting' als majeure opgave, waarbij de huisvesting van het Da Vinci College expliciet is benoemd.³⁷ De kadernota kondigt een strategische aanpak voor de majeure opgaven aan, waarbij 'de financiële en juridische consequenties verder zijn uitgewerkt'.³⁸

In dezelfde Kadernota 2008 komt naar voren dat de gemeente een aantal financiële tegenvallers heeft te verwerken, zoals een minder hoge uitkering uit het Gemeentefonds. Hierdoor zijn in de jaren 2007 en 2008 tekorten ontstaan van circa € 1,4 miljoen, die de gemeente met incidentele meevallers opvangt.³⁹

Moties bij behandeling Kadernota 2008

Tijdens de behandeling van de Kadernota 2008 dienen raadsfracties een tweetal moties in. In de eerste plaats gaat het om een aangenomen motie waarin de raad het college opdraagt om de bouw van het Da Vinci College in de planning naar voren te halen. Redenen voor deze motie zijn onder andere dat het schooltype vmbo heeft af te rekenen met een slecht imago, leerlingen steeds vaker kiezen voor alternatieven (zelfs buiten Roosendaal) en daarmee de mogelijkheid van passend onderwijs voor huidige en toekomstige leerlingen lijkt te verdwijnen. Concreet wordt met de motie de opdracht gegeven om reeds in 2007 een beslissing over nieuwbouw te nemen en de huisvesting uiterlijk in 2010 te realiseren.⁴⁰

Als gevolg van de in de Kadernota 2008 weergegeven tekorten wordt een tweede motie aangenomen waarin de raad opdracht geeft aan het college om te komen met een strategische aanpak voor de majeure opgaven, waarin de financiële en organisatorische kwesties met een tijdslijn zijn uitgewerkt. Reden voor deze motie is onder andere dat de raad van mening is dat de in de kadernota benoemde majeure opgaven onvoldoende zijn uitgewerkt, dat het college stelt dat de gemeente zich in 'financieel zwaar weer' begeeft en dat de raad in staat moet worden gesteld om gefundeerde keuzes te maken voor de toekomst.⁴¹

3.3.2 Position Paper Strategie Majeure Opgaven

In december 2007 informeert het college de raad over de voortgang van de Majeure Opgaven. Hiertoe zendt het een position paper Majeure Opgaven naar de raad. Dit paper is bedoeld om 'de startpositie te markeren' en bevat een indicatieve raming van de investeringsbedragen van de dan nog acht majeure opgaven. In het paper wordt benadrukt om de 'Majeure Opgaven in samenhangend en breder perspectief te beschouwen'. Met betrekking tot de majeure opgave SpoorHaven wordt aangegeven dat fase 1a al in ontwikkeling is en in die zin geen onderdeel uitmaakt van de Majeure Opgaven. Voor fase 1b en 2 is dit wel het geval. Als het gaat om de majeure opgave onderwijshuisvesting wordt genoemd dat het gebouw van het Da Vinci College gedateerd is en dat er behoefte is aan één locatie. Een brede afweging met betrekking tot een dergelijke locatie 'moet helpen om te komen tot een succesvolle schoolcarrière voor leerlingen, een goede aansluiting

³⁶ Kadernota 2008, gemeente Roosendaal, mei 2007.

³⁷ Kadernota 2008, gemeente Roosendaal, pp. 12.

³⁸ Kadernota 2008, gemeente Roosendaal, pp. 23.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Motie Onderwijshuisvesting VMBO, 28 juni 2007.

⁴¹ Motie Strategische Aanpak Majeure Opgaven, 28 juni 2007.

op vervolgonderwijs dan wel de arbeidsmarkt en het voorkomen en/of vroegtijdig signaleren van opvoedproblemen en gedragsproblemen van jeugdigen'.⁴² Met betrekking tot het stadskantoor wordt aangegeven dat de nieuwbouw van het stadskantoor één van de ankerpunten voor de ontwikkeling van SpoorHaven is. Op basis van kengetallen van het bureau Twynstra Gudde, wordt uitgegaan van een noodzakelijk investeringsbedrag van € 47 miljoen voor het stadskantoor (af te ronden op € 50 miljoen).⁴³ In de raadsmededeling over de Majeure Opgaven wordt aangegeven dat in februari-juni 2008 een overkoepelend businessplan wordt voorbereid, dat in juni 2008 moet worden aangeboden aan de raad.⁴⁴

3.3.3 Bespreking Position Paper Majeure Opgaven en afwegingsmodel in de raad

Het position paper Majeure Opgaven - inclusief de voorgestelde procesgang om te komen tot een overkoepelend businessplan - komt in het voorjaar van 2008 verscheidene keren aan de orde. De eerste keer is in een bijeenkomst van de commissie Bestuur op 15 januari 2008, waarin verscheidene fracties (CDA, VVD, SP en Nieuwe Democraten) kritisch zijn ten aanzien van de voorgenomen plannen. Zij vinden de uitwerking van de opgaven nog te minimaal. De verantwoordelijk portefeuillehouder nodigt de raad tijdens deze vergadering uit om zelf stelling te nemen, waarbij hij wijst op de noodzaak van voldoende draagvlak voor de plannen. Om te komen tot definitieve keuzes, geeft de portefeuillehouder aan dat er gebruik zal worden gemaakt van een afwegingsmodel waarbij de kosten, opbrengsten en risico's van de verschillende majeure opgaven inzichtelijk worden gemaakt (in termen van investering en exploitatie). Dit afwegingsmodel zal volgens de portefeuillehouder aan de raad worden gepresenteerd.⁴⁵

Uit de bespreking in de raadscommissie Bestuur op 20 maart 2008 blijkt dat in deze periode een themabijeenkomst is georganiseerd, waarin een extern bureau (BCS Consultancy) het eerder genoemde afwegingsmodel heeft uitgelegd. Tijdens deze bijeenkomst is aangegeven dat dit model vooral financieel-technisch van aard is. Vanuit de raad wordt gevraagd of de inhoud ook aan bod zal komen. De verantwoordelijk wethouder geeft in de bijeenkomst aan dat er inderdaad eerder is toegezegd dat er een maatschappelijke kosten-baten analyse zal komen. De effecten moeten helpen bij het kiezen van een bepaalde variant. Tijdens de bijeenkomst komen twee raadsleden aan het woord.⁴⁶ Op 1 april 2008 herhaalt de verantwoordelijk wethouder in de commissie Bestuur dat de maatschappelijke kosten-batenanalyse een onlosmakelijk onderdeel vormt van het afwegingsmodel en de raad straks aan zet is om keuzes te maken op basis van het afwegingsmodel.⁴⁷

In mei 2008 stelt de wethouder van financiën aan de Raadscommissie Bestuur voor om drie avonden te reserveren voor het traject majeure opgaven. Deze zijn bedoeld om de mogelijke varianten van de majeure opgaven, de mogelijke scenario's en een aantal voorkeursscenario's te bespreken. De voorzitter van de commissie stelt voor om op één avond in plaats van drie zowel de mogelijke varianten als de scenario's te bespreken. Ter voorbereiding wordt de wethouder financiën gevraagd om een discussiestuk op te stellen. Zonder verdere discussie gaat de commissie akkoord met dit voorstel van de voorzitter.⁴⁸

3.3.4 Gespreksnotitie majeure opgaven

Op 27 juni 2008 biedt het college de raad een 'gespreksnotitie majeure opgaven' aan. Op 1 juli 2008 behandelt de raad deze notitie.⁴⁹ In de notitie wordt een aantal uitgangspunten voor de aanpak en de procesgang van deze opgaven gepresenteerd. Daarnaast wordt per majeure opgave in kaart gebracht welke doelstellingen, planning en uitgangssituatie van toepassing zijn. Tot slot worden meerdere varianten per majeure opgave aangeboden om tot uitvoering te komen.

⁴² Position paper huisvesting VMBO, besluit College van B&W, 18 december 2007.

⁴³ Positionpaper Strategie Majeure Opgaven, 19 december 2007.

⁴⁴ Raadsmededeling Strategie Majeure Opgaven, 19 december 2007.

⁴⁵ Beraadslagingen commissie Bestuur, 15 januari 2008.

⁴⁶ Beraadslagingen beeldvormende bijeenkomst, 20 maart 2008.

⁴⁷ Beraadslagingen commissie Bestuur, 1 april 2008.

⁴⁸ Beraadslagingen commissie Bestuur, 20 mei 2008.

⁴⁹ Businessplan 2009-2025 Majeure Opgaven, januari 2009, p. 3.

Procesmatige uitgangspunten

Het college presenteert in de gespreksnotitie vier uitgangspunten voor het proces waarlangs het de majeure opgaven wil aanpakken. Deze uitgangspunten zijn:

- 1 'Eerst inhoud dan geld'. Volgens het college is het van belang om het eerst per opgave eens te worden over de vraag welke variant uitgevoerd dient te worden, om deze vervolgens 'zinnig en efficiënt' door te rekenen en te voorzien van 'financiële arrangementen en partnerships'.⁵⁰
- 2 'Opgaven zo lang mogelijk met elkaar verbonden houden'. Het college geeft aan dat het van belang is om de opgaven in verhouding tot elkaar te beschouwen, om zo 'samenhang en synergie - zowel qua inhoud, financiën als partnerships - maximaal op te zoeken en uit te nutten'.
- 3 'Van varianten tot Businessplan'. Het college onderscheidt een 'methodische' aanpak in de volgtijdelijkheid, waarbij zeven stappen worden gemaakt. De methodische aanpak houdt in dat van factsheets wordt gekomen tot varianten, van varianten tot voorkeursvarianten en van voorkeursvarianten tot mogelijke scenario's. Vanuit deze mogelijke scenario's wordt vervolgens gekozen voor een voorkeursscenario en een businessplan per majeure opgave. Deze businessplannen geven inzicht in de doelen, middelen, planning, etc.⁵¹
- 4 'De raad heeft het ultiem'. Het college geeft in de notitie aan dat de Strategie Majeure Opgaven tot nu toe vooral een proces van en door het college is geweest. Het geeft aan dat de eerdere suggestie dat de raad ook zelf volop aan de slag zou kunnen 'nog moeten worden waargemaakt'. Om die reden is het van belang voldoende duidelijke beïnvloedingsmomenten in te bouwen. De bespreking in juli 2008 ziet het college in dat licht als een belangrijk moment.

Factsheets en inhoudelijke varianten

De gespreksnotitie geeft inzicht in de resultaten van de eerste twee stappen voor de aanpak van de Majeure Opgaven; het opstellen van de factsheets en van de inhoudelijke varianten per majeure opgave. De factsheet voor de majeure opgave SpoorHaven geeft aan dat de doelstellingen met deze opgave is om de externe veiligheidsproblematiek op te lossen, het woon-werk-onderwijs-klimaat te verbeteren en het imago en de positionering van de stad te verbeteren. Het college geeft drie mogelijke varianten om tot uitvoering van SpoorHaven te komen. De eerste is een nulvariant, waarbij alleen fase 1a (uit het Masterplan 2003) tot ontwikkeling komt. In de andere twee varianten komen ook de volgende fasen tot ontwikkeling, waarbij variant 3 ook voorziet in een doorkruising van het spoor (door middel van een tunnel).

De factsheet voor de bouw van de vmbo-school geeft aan dat de doelstelling met deze opgave is om te komen tot een nieuw vmbo-gebouw in het projectgebied SpoorHaven, wat moet leiden tot goede onderwijsprestaties en een goed imago van het vmbo-gebouw. Ook hierbij worden drie varianten voor de uitvoering genoemd: een nulvariant (handhaving van de huidige situatie), het opknappen en uitbreiden van de locatie op de Laan van België en nieuwbouw in SpoorHaven. Nieuwbouw in SpoorHaven (variant 2) brengt volgens de gespreksnotitie een investering van € 22,3 miljoen met zich mee. Voor het opknappen en uitbreiden van de locatie op de Laan van België (variant 1) wordt een bedrag van € 14,3 miljoen voorzien. Voor het handhaven van de huidige situatie wordt een investeringsbedrag van € 5,7 miljoen voorzien. Uit de notitie blijkt een voorkeur van het college. Onder het kopje 'te bereiken fysieke resultaat' schrijft het college: 'het laten bouwen (door OMO) van een nieuw vmbo-gebouw in het projectgebied SpoorHaven'.⁵²

De gespreksnotitie bevat geen factsheet voor de bouw van het stadskantoor. Wel geeft het een aantal mogelijke varianten weer: een nulvariant (namelijk het exploiteren van de huidige locatie na revitalisering), nieuwbouw op de huidige locatie, nieuwbouw in SpoorHaven met centrale baliefunctie in de binnenstad en nieuwbouw in SpoorHaven (zonder deze baliefunctie). Het college geeft in de notitie aan dat er een directe relatie is tussen de realisatie van SpoorHaven en de realisatie van het stadskantoor en het vmbo, omdat er onder andere sprake is van een 'verankering in de afname verplichting' en vanwege de noodzakelijke afscherming (van het spoor, de industrie en het stadion) van het vmbo en de kantoren.

⁵⁰ Majeure Opgaven...van varianten via scenario's naar businessplan – gespreksnotitie t.b.v. commissie Bestuur 1 juli 2008.

⁵¹ Idem.

⁵² Idem.

Vraag van de raad aan het college om met voorkeursvariant Majeure Opgaven te komen

De gespreksnotitie Majeure Opgaven is op 1 juli 2008 besproken in de commissie Bestuur. In de notitie wordt de raad gevraagd om per majeure opgave een eerste richtinggevende voorkeur te geven. Tijdens de bespreking van de notitie vraagt de raadscommissie echter aan het college om te komen met een voorkeur voor de varianten.⁵³ Daarbij wordt opnieuw aangegeven dat het door BCS Consultancy toegelichte afwegingsmodel onvoldoende handvatten biedt om de richtinggevende voorkeur te geven.

⁵³ Raadsmededeling Voorkeursscenario Majeure Opgaven, 2 september 2008.

3.4 / Vaststelling van het Businessplan Majeure Opgaven (2008-2009)

In de periode 2008-2009 bespreekt de raad de door het college aangedragen voorkeursscenario's per majeure opgave. Vervolgens stelt de raad een businessplan vast voor de uitwerking van deze scenario's.

3.4.1 Behandeling notitie met voorkeursscenario's in de raad

Op 2 september 2008 biedt het college - naar aanleiding van de bespreking in de raadscommissie Bestuur op 1 juli 2008 - de raad een notitie aan waarin het per majeure opgave aangeeft welke variant de voorkeur van het college heeft. Deze notitie is gezamenlijk met een spreadsheet - die op een cd-rom is geplaatst - ter beschikking gesteld. Deze cd-rom bevat een overzicht van de investeringskosten en de exploitatiekosten per variant voor elke van de majeure opgaven (gebaseerd op het afwegingsmodel van BCS Consultancy). Het college benadrukt in deze notitie uitdrukkelijk de noodzaak om de opgaven in samenhang te bezien. Het geeft daarbij aan dat het voor de hand ligt om te kiezen voor de vestiging van zowel het vmbo als het stadskantoor in SpoorHaven.⁵⁴

Bij het opstellen van de notitie heeft de gemeente zich laten ondersteunen door het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR). Aan de hand van de methodiek van het NAR is het mogelijk om de risico's per majeure opgave in kaart te brengen. Gezamenlijk met het NAR heeft de ambtelijke organisatie aan de hand van deze methodiek een risicoanalyse in de vorm van een deskstudy uitgevoerd. De met het NAR uitgevoerde risicoanalyse spitst zich toe op de risico's per majeure opgave. Het college maakt in de gespreksnotitie over de voorkeursscenario's melding van deze risicoanalyse. Het geeft aan dat in deze fase alleen de top drie risico's in de gespreksnotitie zijn opgenomen, zonder dat daarbij ingegaan wordt op financiële risico's die bij dergelijke projecten altijd een rol spelen, zoals 'een hogere kosten- en/of rentestijging dan voorzien of tegenvallende opbrengsten'.⁵⁵ Het college zegt toe dat bij het opstellen van het businessplan een nadere risicoanalyse van de uiteindelijke varianten wordt uitgevoerd.⁵⁶

Voorkeursscenario SpoorHaven

Als voorkeursscenario voor SpoorHaven geeft het college aan te willen gaan voor de meest uitgebreide variant voor de ontwikkeling van het gebied SpoorHaven (variant 2). Dit betekent dat fase 1b, 2a en 2b tot ontwikkeling worden gebracht en het zuidelijke deel van 2b wordt ingevuld met stedelijke functies. Dit betekent ook een doorsnijding van het spoor met een tunnel. Het college geeft aan dat het op basis van de huidige ramingen een tekort voorziet van € 71,1 miljoen voor de ontwikkeling van deze variant, dat wordt geactiveerd middels tien jaarlijkse stortingen.⁵⁷ De top 3-risico's die het college bij dit scenario benoemt zijn het niet adequaat oplossen van de externe veiligheidsproblematiek, het ontbreken van draagvlak bij samenwerkende partijen en milieuproblematiek.⁵⁸ De laatste twee komen als zodanig terug in de door de NAR uitgevoerde risico-inventarisatie. De eerste wordt niet als risico benoemd.

Voorkeursscenario Nieuwbouw vmbo

Met betrekking tot de nieuwbouw van het vmbo kiest het college in de notitie voor nieuwbouw in SpoorHaven. Het college geeft aan dat dit de beste voorwaarden schept voor kwalitatief hoogwaardig onderwijs, conform de motie van de raad op 28 juni 2007. Daarnaast onderstreept nieuwbouw volgens het college het belang van goede, moderne nieuwbouw voor de vmbo-school. Ook geeft de gemeente aan dat nieuwbouw in SpoorHaven een belangrijke bijdrage levert aan realisatie van fase 1a van SpoorHaven. De bouw van de school dient plaats te vinden in de periode 2010-2012 en brengt een investering van € 23,65 miljoen met zich mee. De top 3-risico's spitsen zich volgens het college toe op de extra maatregelen op het

⁵⁴ Strategie Majeure Opgaven...op weg naar een voorkeursscenario, 2 september 2008, p. 18.

⁵⁵ Strategie Majeure Opgaven...op weg naar een voorkeursscenario, 2 september 2008, p. 5.

⁵⁶ Strategie Majeure Opgaven...op weg naar een voorkeursscenario, 2 september 2008, p. 5.

⁵⁷ Strategie Majeure Opgaven...op weg naar een voorkeursscenario, 2 september 2008, p.15.

⁵⁸ Idem.

gebied van milieu en veiligheid, de tijdige beschikbaarheid van bouwgrond en een sterke afwijking van het gepland aantal leerlingen.⁵⁹

In de onderliggende risicoanalyse van de ambtelijke organisatie (die niet aan de raad is doorgestuurd) zijn de voor de nieuwbouw van het vmbo de belangrijkste risico's uitgedrukt in kans en gevolg. Volgens deze analyse zijn deze risico's een stijging van de bouwkosten vanwege vertraging in de realisatie, het niet realiseren van geraamde opbrengsten voor de vrijval van locaties, vervuiling van de grond en tegenvallende aanbestedingsresultaten. De risicoanalyse schat de kans op stijging van bouwkosten vanwege vertraging op 50%. Het gevolg dat het hieraan koppelt is max. € 1,1 miljoen. De overige risico's schat het eveneens op 50% waaraan het voor elk risico een bedrag koppelt tussen € 400.000 en € 500.000.⁶⁰

Risico's benoemd in de notitie van het college	Belangrijkste risico's uit de risicoanalyse
Extra maatregelen op het gebied van milieu en veiligheid.	Stijging bouwkosten door vertraging realisatie vmbo wat leidt tot stijging van de kosten. Kans: 50%, max. gevolg: € 1,1 miljoen.
Tijdige beschikbaarheid van bouwgrond in SpoorHaven.	Niet realiseren geraamde opbrengst vrijval locaties variant 0 en 1 wat leidt tot hogere gemeentelijke bijdrage. Kans: 50%, max. gevolg: € 400.000
Sterke afwijking van het gepland aantal leerlingen.	Meer vervuiling aanwezig dan verwacht wat leidt tot hogere grondkosten dan geraamd. Kans van optreden: 50%, max. gevolg: € 500.000
	Aanbestedingsresultaat valt tegen wat leidt tot hogere kosten voor alle varianten. Kans: 50%, maximaal gevolg: € 400.000

Voorkeursscenario Stads Kantoor

Het college geeft met betrekking tot een nieuw stads Kantoor de voorkeur aan nieuwbouw in SpoorHaven. De motieven hiervoor hebben betrekking op het stimuleren van een succesvolle realisatie van SpoorHaven als geheel. De bouw van het stads Kantoor is volgens de notitie een ankerpunt voor SpoorHaven, waarbij het bouwvolume een voorwaarde is voor de realisatie van woonfuncties in het gebied. Het doel is dat de bouw plaatsvindt in de periode 2009-2012. De gemeente zal de bouw van het stads Kantoor realiseren voor een bedrag van € 45,85 miljoen. De belangrijkste risico's die het college benoemt, zijn de herontwikkeling van het vrijkomend onroerend goed, het risico dat het CWI geen ruimte huurt in het nieuwe stads Kantoor en opnieuw de tijdige beschikbaarheid van bouwgrond in SpoorHaven.⁶¹

In de onderliggende risicoanalyse van de ambtelijke organisatie (opgesteld volgens de NAR-methodiek) zijn - naast het niet tijdig leveren van de grond en het niet doorgaan van de huur door het CWI - het hoger uitvallen van exploitatielasten door interne eisen aan de nieuwbouw en het hoger uitvallen van parkeerlasten als belangrijke risico's benoemd. Meer specifiek wordt in de onderliggende risicoanalyse het niet tijdig leveren van de grond door de PPS (de BV/CV) op 90% geschat (wat leidt tot vertraging in de start van de bouw en extra kosten voor huisvesting). De gevolgen van niet tijdig leveren zijn volgens de risicoanalyse niet geheel duidelijk, maar wordt door haar op een bedrag van € 1 miljoen geschat.

Een ander risico dat in de risicoanalyse wordt benoemd, is dat ramingen te grof zijn ingeschat. Wanneer dit inderdaad het geval is, schat de ambtelijke organisatie de kans van optreden van dit risico in op 70% en koppelt hieraan een bedrag van max. € 850.000. Tot slot schat de ambtelijke organisatie in dat er een kans van 90% is, dat de exploitatielasten bij variant 2 (nieuwbouw in SpoorHaven) maximaal € 200.000 hoger uitvallen, door het niet meenemen van parkeerlasten.⁶²

⁵⁹ Strategie Majeure Opgaven...op weg naar een voorkeursscenario, 2 september 2008, pp. 6-7.

⁶⁰ NAR risico-inventarisatie majeure opgaven. Navraag bij de ambtelijke organisatie leert dat deze in augustus 2008 ambtelijk beschikbaar was.

⁶¹ Strategie Majeure Opgaven...op weg naar een voorkeursscenario, 2 september 2008, p.16.

⁶² NAR risico-inventarisatie majeure opgaven, augustus 2008.

Risico's benoemd in de notitie van het college	Belangrijkste risico's uit de risicoanalyse
Herontwikkeling vrijkomend onroerend goed.	Interne wensen en eisen aan nieuwbouw (bijvoorbeeld politieke behoefte aan landmark) wat leidt tot hogere kosten. Kans: 70%, gevolg: € 850.000.
CWI huurt geen ruimte in het nieuwe stadskantoor.	CWI huurt geen ruimte in Stadskantoor SpoorHaven wat leidt tot hogere exploitatielasten voor de gemeente. Kans: 70%, gevolg: € 375.000.
Tijdige beschikbaarheid van bouwgrond.	Niet tijdig leveren grond door PPS wat leidt tot vertraging in start bouw, extra kosten voor tijdelijke huisvesting. Kans: 90%, max. gevolg € 1 miljoen.
Niet meenemen van parkeerplaatsen publieksbalies in exploitatieopzet variant 2, wat leidt tot hogere exploitatielasten dan geraamd.	Niet meenemen van parkeerplaatsen. Kans: 90%, max. gevolg: € 200.000.

Voorkeursscenario doorontwikkeling organisatie

Het college verwijst in zijn notitie voor de majeure opgave 'doorontwikkeling organisatie' naar de eerdere gespreksnotitie van 1 juli 2008. Het geeft geen beschrijving van de top 3-risico's. In de notitie stelt het college dat in de vergadering van de commissie Bestuur van juni 2008 is toegezegd dat er dit jaar een plan van aanpak voor de doorontwikkeling zal komen. Daarin zullen voorstellen worden gedaan voor de verdere ontwikkeling van de organisatie. Deze hangen volgens het college echter samen met de keuzes die worden gemaakt voor de andere majeure opgaven. Om die reden geeft het college op dit moment nog geen voorkeursscenario aan.

De door de ambtelijke organisatie opgestelde risicoanalyse bevat wel een inventarisatie van de risico's die zijn benoemd voor de majeure opgave 'doorontwikkeling organisatie'. Ten eerste benoemt deze analyse het risico dat medewerkers de vereiste kwaliteitsslag niet kunnen maken. Dit zal volgens haar leiden tot hogere kosten voor werving en selectie, hogere personeelskosten en frictiekosten. De ambtelijke organisatie schat het risico van optreden in op 90% en koppelt hieraan een bedrag van maximaal € 2 miljoen. Ten tweede stelt deze analyse dat er een kans van 70% is dat de geraamde ombuigingstaakstelling niet gerealiseerd wordt. Vermindering van personeel zal leiden tot extra inhuur voor een bedrag van maximaal € 2 miljoen. Tot slot benoemt de risicoanalyse als risico dat de doorontwikkeling niet tijdig gerealiseerd wordt. Zo geeft het aan dat in deze doorontwikkeling 'een groot aantal synergieën is opgenomen, waarvan het de vraag is of deze gehaald worden. Wanneer deze niet gehaald worden, zijn de ombuigingen wellicht lager dan gedacht.'⁶³ De ambtelijke organisatie schat de kans van optreden in op 50% en koppelt hieraan een gevolg van maximaal € 1 miljoen.

Risico benoemd in de notitie van het college	Kans van optreden en max. gevolg
Vereiste kwaliteitsslag medewerkers wat leidt tot hogere kosten voor werving en selectie, hogere personeelslasten en frictiekosten.	Kans: 90 %. Max. gevolg: € 2 miljoen.
Geraamde ombuigingstaakstelling (€ 2 mln. structureel vanaf 2011) wordt niet gerealiseerd wat leidt tot structurele financiële tekorten in de begroting.	Kans: 70%. Max. gevolg: € 2 miljoen.
Niet of niet volledig realiseren van doorontwikkeling organisatie wat leidt tot extra kosten of bijstellen van de ambities bij het realiseren van de overige majeure opgaven/beleidsambities.	Kans: 50%. Max. gevolg: € 1 miljoen.

⁶³ NAR risico-inventarisatie majeure opgaven, augustus 2008.

Financiële opgave

In de notitie van het college van 2 september 2008 is een financiële doorrekening van structurele kosten voor de voorkeursvarianten opgenomen, zoals uitgevoerd door het bureau BCS Consultancy. Meer specifiek bevat de notitie een overzicht van de planning van de investeringen en de effecten op de exploitatie over een periode van vijftien jaar. De nieuwbouw van het vmbo brengt volgens BCS van 2012 tot en met 2022 elk jaar een exploitatielast van tussen de € 1,4 en € 1,6 miljoen met zich mee. Voor de nieuwbouw van het stadskantoor is een jaarlijks exploitatiebedrag van tussen de € 1,4 en € 1,5 miljoen gemoeid. Bij SpoorHaven gaat het om een bedrag van € 6,3 miljoen voor de jaren 2013 tot en met 2022.⁶⁴ In de opstelling is nog geen rekening gehouden met de bestemming van de reserve voor de majeure opgaven. Het college geeft aan dat de 'financiële arrangementen' die nodig zijn voor de uitvoering nader aan bod komen in het op te stellen businessplan.⁶⁵

3.4.2 Behandeling voorkeursscenario's in commissie Bestuur

De raad behandelt de voorkeursscenario's van het college op 28 oktober 2008. De fracties van D66 en VVD hebben de raadsmededeling over de voorkeursscenario's majeure opgaven geagendeerd. Er wordt tijdens de commissiebehandeling onder andere gesproken over de spreadsheet die ontwikkeld is door BCS en op cd-rom beschikbaar is gesteld aan de raad. De betreffende fracties geven aan dat deze spreadsheet niet heeft opgeleverd wat de bedoeling was, namelijk inzicht in de maatschappelijke kosten en effecten. Dit was destijds volgens hen wel zo aangegeven door de verantwoordelijk portefeuillehouder. Hierdoor is het afwegingskader niet te maken, maar staat de gemeente nu wel voor een 'fait accompli', volgens de VVD-fractie. Daarnaast stelt deze fractie dat er nog geen spoor is van een dekking van de lasten.⁶⁶ Ook de CDA-fractie geeft aan dat de spreadsheet onvoldoende mogelijkheden geeft om afwegingen te maken. Daarnaast zegt de CDA-fractie dat er haast gemaakt moet worden met de nieuwbouw van het vmbo. De fractie van GroenLinks geeft aan dat er conform afspraak met het college voorkeursscenario's zijn en de vraag voorligt of deze de basis vormen voor de uitwerking van het businessplan. De fractie van de PvdA geeft aan dat er over de financiering nog beter moet worden nagedacht en dat hier ook een rol voor de raad is weggelegd: 'het wordt tijd dat we ons hier als raad over gaan uitlaten'.⁶⁷ De fractie zegt 'enigszins met schaamte' dat destijds door de raad aan het college is gevraagd om te komen tot een uitwerking van de verschillende scenario's, in plaats van zelf het voortouw te nemen. Deze fractie wil daarom dat de raad met het college tot een soort 'spoorboekje' komt.

Tijdens de bespreking reageert de burgemeester als 'tijdelijk portefeuillehouder' op de inbreng van de raadsfracties. Hij geeft aan dat het college tot de ontwikkeling van voorkeursscenario's is overgegaan en de nodige maatschappelijke effecten wel degelijk heeft geduid. Als de raad zegt dat het college voort kan gaan, zal de volgende stap een businessplan zijn (aldus de burgemeester). Dit businessplan is de eindfase van de besluitvorming rond de majeure opgaven. Bij de behandeling van de programmabegroting 2009 zal het college volgens de burgemeester ingaan op de raadsbrede prioriteit voor het vmbo. De PvdA-fractie vraagt naar de inbreng van de raad in het vervolg van dit proces. Daarop geeft de burgemeester aan dat zij ervan uitgaat dat het gekozen voorkeursscenario door de raad 'niet tegengesproken is'. Op basis van de voorkeursscenario's zal het college een businessplan ontwikkelen. Een meerderheid van de raad legt zich hier bij neer. De CDA-fractie geeft aan op dit moment nog geen goede afweging te kunnen maken over de Majeure Opgaven omdat het financieel inzicht nog ontbreekt. Deze fractie geeft aan te zullen wachten op het businessplan.⁶⁸

3.4.3 Vaststelling bestemmingsplan SpoorHaven

Op 12 maart 2009 stelt de raad het bestemmingsplan 'SpoorHaven 1^{ste} fase' en de exploitatieplannen voor SpoorHaven (voor het jaar 2009) vast.⁶⁹ Tijdens de behandeling van deze plannen in de vergadering van de

⁶⁴ Strategie Majeure Opgaven...op weg naar een voorkeursscenario, 2 september 2008, p.20.

⁶⁵ Strategie Majeure Opgaven...op weg naar een voorkeursscenario, 2 september 2008, p.26.

⁶⁶ Beraadslagingen commissie Bestuur, 28 oktober 2008.

⁶⁷ Idem.

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ Raadsvoorstel, Vaststelling bestemmingsplan SpoorHaven 1^{ste} fase, 12 maart 2009.

raadscommissie Ruimte geeft een aantal fracties aan te twijfelen aan de economische uitvoerbaarheid van het plan. Zo geeft de fractie van D66 aan van mening te zijn dat de financiële risico's te groot zijn en er te weinig rekening is gehouden met de veranderende economische omstandigheden.⁷⁰

Na de vaststelling van het bestemmingsplan SpoorHaven maakt een drietal partijen bezwaar tegen dit plan. Op 18 mei 2011 heeft de Raad van State (RvS) hier een tussenuitspraak over gedaan, waarin het bepaalt dat een aantal argumenten van de bezwaarmakers steekhoudend is. De RvS geeft vervolgens opdracht aan de raad van de gemeente Roosendaal om het bestemmingsplan aan te passen. Nadat de raad deze aanpassingen op 2 november 2011 vaststelt met een herstelbesluit, wordt het bestemmingsplan op 29 juni 2012 door RvS onherroepelijk verklaard.

3.4.4 Businessplan Majeure Opgaven

In januari 2009 verschijnt de conceptversie van het 'Businessplan Majeure Opgaven'. Deze wordt in februari 2009 behandeld in de commissie Bestuur waarna de raad het businessplan op 12 maart 2009 vaststelt.⁷¹ In het businessplan is ruimte opgenomen om de Majeure Opgaven elke bestuursperiode te herijken. De reden hiervoor is de omvang van de financiële risico's en onzekerheden die het plan met zich meebrengt. Het college zegt hierover in het raadsvoorstel dat het businessplan 'gedurende het tijdsvenster nadrukkelijk voorziet in een aantal momenten waarop de prioriteiten in de uitvoering alsmede de financiële haalbaarheid daarvan een punt van (her)overweging en/of bijsturing kunnen zijn'. Het noemt daarbij met name de mogelijkheid van een dergelijke heroverweging bij de vorming van een coalitie of aan het begin van een nieuwe bestuursperiode. Ook noemt het externe omstandigheden - conjuncturele ontwikkelingen, tegenvallende subsidies, veranderingen rijksbeleid, vertragingsprocedures - als mogelijke redenen voor nieuwe politiek-bestuurlijke keuzes.⁷² Het college geeft tot slot aan dat er nog geen investeringsbeslissingen zijn genomen. De opgaven zijn dan ook nog omkeerbaar.

Financiële investeringen in majeure opgaven volgens businessplan

In het Businessplan Majeure Opgaven stelt het college dat de realisatie van alle majeure opgaven een bedrag van € 247 miljoen aan investeringen vergt. Dit is inclusief de investeringen aan SpoorHaven, het vmbo en het stadskantoor van respectievelijk € 71, € 24 en € 47 miljoen. In het Businessplan zijn opties voor het terugdringen van dit investeringsbedrag opgenomen. Het betreft onder andere het toepassen van een innovatief kantoorconcept, waardoor het investeringsbedrag met € 4 miljoen kan worden teruggebracht.⁷³ Ook is het mogelijk om de tunneldoorsnijding voor SpoorHaven geen doorgang te laten vinden, waardoor de opgave met een bedrag van € 31 miljoen naar beneden worden bijgesteld.⁷⁴ In het raadsvoorstel geeft het college aan dat het pogingen heeft gedaan om deze totale opgave van € 247 miljoen tot 'aanvaardbare proporties terug te brengen en daardoor meer financieel haalbaar te maken'. Met alle aanpassingen die op de majeure opgaven worden gedaan door het college, komt de gemeentelijke bijdrage in totaal op een bedrag van € 187 miljoen (besparing van € 60 miljoen). Het plan beschrijft tevens de dekking van deze kosten. Het college stelt voor, structureel € 2 miljoen per jaar beschikbaar te stellen als dekkingsmiddel, op basis van de kadernota 2009. Daarnaast zal zij voor € 27 miljoen aan incidentele middelen vrijmaken en een bedrag van € 27,7 miljoen uit de bestemmingsreserve Majeure Opgaven inzetten.

Het businessplan bevat tot slot een paragraaf over de aan het plan verbonden 'financiële kansen en risico's'. Het college geeft aan dat er sprake is van onzekerheid over de dekkingsmiddelen, omdat men voor een deel afhankelijk is van te verwerven middelen van derden (subsidies en bijdragen van marktpartijen). Het college somt enkele financiële maatregelen op die zij treft om het geheel te dekken, namelijk een eenmalige verhoging van de OZB, het bestemmen van de toekomstige rekeningresultaten voor de Majeure Opgaven

⁷⁰ Raadsvoorstel, Advies bestemmingsplan, exploitatieplannen en Stap-3 besluit SpoorHaven 1^{ste} fase, 5 maart 2009.

⁷¹ Waaraan een gewijzigd raadsbesluit ten grondslag ligt waarbij de majeure opgaven als een 'richtinggevend kader' worden gedefinieerd.

⁷² Gewijzigd raadsvoorstel Businessplan Majeure Opgaven, 12 maart 2009.

⁷³ Businessplan Majeure Opgaven, januari 2009, p. 11.

⁷⁴ Idem.

(gemiddeld € 1 miljoen) en het 'temporiseren van één of meerdere opgaven. Daarnaast merkt het college op dat de ruimte voor de herijking ook kan worden gezien als een beheersingsmaatregel. Er bestaat ruimte om de Majeure Opgaven te herijken, 'zolang er geen investeringsbeslissingen zijn genomen waardoor deze onherroepelijk zijn geworden'.⁷⁵ Het college komt niet terug op haar voornemen voor een risicoanalyse, zoals toegezegd in het kader van de notitie voor de voorkeursscenario's'.⁷⁶

Behandeling businessplan majeure opgaven in commissie en raad

Tijdens de behandeling van het Businessplan Majeure Opgaven in de commissie Bestuur van 17 februari 2009, blijkt dat de fracties D66, SP en VVD en CDA kritisch zijn op dit plan. Zo vraagt D66 onder andere aandacht voor de afhankelijkheid van de uitplaatsing van Wubben in het gebied. Daarnaast geeft de fractie aan dat de bouw van het vmbo en het stadskantoor randvoorwaardelijk zijn voor de ontwikkeling van SpoorHaven, terwijl er tegelijkertijd geen verplichting is voor deze school om daar te gaan bouwen.

De CDA-fractie geeft aan de realiteitszin van het businessplan te missen. Zij heeft de indruk dat het aan een goede onderbouwing ontbreekt. Zij wil weten of het college dit een verantwoord plan vindt. De fractie van de VVD geeft verder aan nog steeds geen zicht te hebben op de maatschappelijke kosten en effecten, terwijl dit destijds wel zo was afgesproken. Ook wijst de fractie op de onzekerheden in het stuk en de verbonden risico's. Daarop geeft de verantwoordelijk wethouder aan dat er accenten verlegd kunnen worden op basis van de politieke voorkeuren van verschillende coalities. Wanneer zich problemen voordoen en de focus op andere zaken moet komen te liggen, is er de mogelijkheid om te sturen en hiervoor ruimte te krijgen. Tevens geeft de wethouder aan dat er weliswaar tot dan toe nog geen definitief besluit is genomen dat het stadskantoor in SpoorHaven moet komen, maar dat dit - gezien de ontwikkelingen en het politieke proces in het verleden - wel voor de hand ligt. Zo verwijst de wethouder naar het besluit van de raad in 2001 en de grondexploitatie van 2007 waarin is besloten dat het stadskantoor op SpoorHaven zal komen. Formeel kan hier uiteraard nog steeds van worden afgeweken, maar het ligt volgens hem wel in de lijn om te besluiten dat het stadskantoor in SpoorHaven zal komen.⁷⁷

In de raadsvergadering van 12 maart 2009 wordt opnieuw gerefereerd aan de wens tot het creëren van een breed maatschappelijk draagvlak. Opnieuw zijn de fracties van de VVD, D66 en SP kritisch.⁷⁸ Deze kritiek spitst zich met name toe op de financiële onderbouwing van het voorstel. De fractie van de VVD brengt daarbij een amendement in, waarbij het voorstelt de verhoging van de OZB eruit te halen en het college verzoekt om in de kadernota 2010 een financiële strategie en arrangement ter besluitvorming voor te leggen. De fractie van de SP geeft aan dat de onderbouwing van het stadskantoor onvoldoende is.

De verantwoordelijk portefeuillehouder stelt dat het van essentieel belang is om draagvlak te creëren. Ook geeft hij aan dat het college niet "over zijn graf heen" zal regeren en er na de verkiezingen opnieuw kan worden besloten over bijvoorbeeld het al dan niet inzetten van de OZB voor het jaar 2011. Iedere vier jaar kan er volgens de portefeuillehouder worden nagedacht over de invulling van de partijen die dan de coalitie vormen. Ook stelt hij dat het college de bouw van een nieuw gebouw van het vmbo op 'nummer 1 heeft gezet'. Hoewel het niet mogelijk is om met garanties te komen, heeft het college voor zichzelf de opdracht geformuleerd om ervoor te zorgen dat 'het vmbo in 2013 er is c.q. gebouwd wordt.' De raad stemt uiteindelijk unaniem in met het businessplan. Daarbij geeft de fractie van D66 aan nog steeds bezorgd te zijn over SpoorHaven, het stadskantoor en de financiële onderbouwing, maar 'vanuit deze perceptie de gemeenteraad graag aan een unaniem besluit wil helpen'.⁷⁹

⁷⁵ Businessplan Majeure Opgaven, januari 2009, p. 28.

⁷⁶ Gewijzigd raadsvoorstel Businessplan Majeure Opgaven, 12 maart 2009.

⁷⁷ Beraadslagingen commissie Bestuur, 17 februari 2009.

⁷⁸ Waarbij de kritiek van de SP zich vooral toespitst op de bouw van het nieuwe stadskantoor.

⁷⁹ Beraadslagingen gemeenteraad, 12 maart 2009.

3.5 / Samenpakken twee majeure opgaven tot symbiose stadskantoor-vmbo (2009)

Begin 2009 ontstaat in de ambtelijke organisatie het idee om te komen tot een symbiose van de majeure opgaven 'bouw vmbo-school' en 'realisatie stadskantoor'. Dit idee ontstaat vanuit de overtuiging dat een dergelijke symbiose maatschappelijke en financiële voordelen kan opleveren. Er ontstaat in deze periode het idee van een win-winsituatie, waarbij het samengaan van de school en het stadskantoor een synergievoordeel zou kunnen opleveren, bestaande uit economische schaalvoordelen, efficiënt ruimtegebruik en het mede gebruik van voorzieningen.⁸⁰ In die tijd heeft de vmbo-school al een Programma van Eisen (PvE), een schoolconcept en een zogenaamd 'vlekkenplan' klaarliggen, waarbij het begeleiding kreeg van een extern bureau, genaamd Veldhoen + Company.

3.5.1 Verkenning mogelijkheden van symbiose

De raad is op 29 mei 2009 voor het eerst geïnformeerd over de mogelijkheden van de symbiose tussen het stadskantoor en de Vmbo-school. Hierbij geeft het college aan dat het wenselijk zou zijn nader onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden van een dergelijke symbiose. Voorwaarde hiervoor is volgens het college dat de nieuwbouw van het stadskantoor wel in versnelling moet worden gebracht, omdat anders de bouw van de vmbo-school vertraging oploopt.⁸¹

Het college geeft in september 2009 aan de symbiosemogelijkheden vóór 1 januari 2010 in kaart te willen brengen. De gemeente en OMO sluiten op 16 juli 2009 een intentieovereenkomst om de mogelijkheden van symbiose nader te onderzoeken.⁸² Er wordt gestart met een concept- en besluitvormingsproces om eind 2009 te kunnen besluiten over een (ruimtelijk) programma van eisen voor de nieuwbouw. Het bureau Veldhoen + Company verkrijgt de opdracht tot het opstellen van een dienstverlening en kantoorconcept, dat zou moeten resulteren in een programma van eisen.⁸³

Bespreking van idee voor symbiose in raadscommissie Samenleving en Ruimte

In de raadscommissie Samenleving wordt op 23 september 2009 gesproken over de intentieovereenkomst tussen de gemeente en het bestuur van de vmbo-school (het Da Vinci College). Eén van de fracties vraagt daarbij om een actualisatie van het exploitatieplan en geeft aan het gevoel te hebben mee te worden genomen in een trechter, waarbij geen weg terug is. De wethouder geeft aan dat er sprake is van een intentieovereenkomst om de mogelijkheden te onderzoeken. Aan het eind van het jaar kan gesproken worden over mogelijke voorstellen. Er is volgens hem 'alle ruimte' om in december 2009 tot een besluit te komen.⁸⁴

Ook in de raadscommissie Ruimte wordt aandacht gevraagd voor de mogelijke symbiose. Enkele raadsfracties zijn van mening dat een dergelijke combinatie van de school en het stadskantoor vooral risico's met zich meebrengt, met name wat betreft de mogelijke vertraging van de opening van de vmbo-school. Wanneer het ene project vertraging oploopt, zal ook het andere project daar onder lijden. Verder vragen deze raadsfracties om een herzien exploitatieplan voor Stadsoevers, aangezien het stadskantoor en de vmbo-school hier onderdeel van uitmaken. Hier gaan de overige fracties niet in mee. Op dit moment willen zij alleen spreken over de synergiemogelijkheden tussen het vmbo en het stadskantoor. Eind december volgt er meer informatie over de exploitatie en volgt er een raadsvoorstel. Het college geeft dan ook aan dat de raad eind 2009 een besluit kan nemen en dat zij ervan uitgaat dat de juiste stappen worden genomen met het tempo dat er nu is. Zij kan nog niet in gaan op het exploitatieplan van stadsoevers.⁸⁵

Tot slot wordt de mogelijke symbiose besproken tijdens de raadsvergadering van 20 oktober 2009. De fractie van D66 dient een motie in waarin zij oproept tot een herziene exploitatie van SpoorHaven en dat er een realistische exploitatie moet komen voor het project stadskantoor. Zij geeft aan dat er ten tijde van de

⁸⁰ Majeure opgave Stadskantoor, 28 oktober 2009, p. 10a.

⁸¹ Raadsmededeling Voortgang Majeure Opgave VMBO, 29 mei 2009.

⁸² Raadsmededeling Intentieovereenkomst nieuwbouw VMBO, 16 juli 2009.

⁸³ Raadsmededeling Nieuwbouw Stadskantoor, 30 juli 2009.

⁸⁴ Beraadslagingen commissie Samenleving 23 september 2009.

⁸⁵ Beraadslagingen commissie ruimte, 24 september 2009.

geplande nieuwbouw al sprake was van een tekort van € 5,4 miljoen op de grondexploitatie en dat een winstgevende exploitatie onhaalbaar is. Verder vraagt de fractie naar de risico's van de exploitatie. De voorzitter geeft aan dat D66 buiten de orde gaat, omdat de exploitatie van SpoorHaven al eerder aan de orde was en dat er tijdens de begrotingsvergadering weer aandacht voor kan zijn. De motie wordt vervolgens buiten de orde verklaard.⁸⁶ Tijdens de bespreking van de tweede bestuursrapportage 2009 in de commissie bestuur wordt vervolgens aangegeven dat er eind 2009 een go/no-go moment zal komen.⁸⁷

3.5.2 Koopovereenkomst met Wubben Olieinstallatie Roosendaal BV

De bouw van het stadskantoor en het vmbo maken verwerving van grond in SpoorHaven noodzakelijk. Eén van de bedrijven die op dat moment in SpoorHaven gevestigd is en moet worden uitgekocht, is het bedrijf Wubben Olie-installaties Roosendaal BV. Ter verwerving van de gronden waarop Wubben gevestigd is, besluit de gemeente op 3 november 2009 tot het aangaan van een koopovereenkomst. In de koopovereenkomst is bepaald dat Wubben een inspanningsverplichting heeft om op 1 januari 2012 uit het gebied weg te zijn of zoveel als eerder dat zij beschikt over een milieu- en bouwvergunning voor een nieuwe locatie. Dit brengt voor Wubben de verplichtingen met zich mee - voor specifieke in de overeenkomst genoemde termijnen - een aanvraag voor een milieuvergunning en een bouwvergunning te doen. De overeenkomst tussen de gemeente en Wubben bevat tevens een resultaatsverplichting. Overeengekomen is dat Wubben op 30 juni 2013 verplaatst moet zijn. De raad wordt op 5 november 2009 over het aangaan van de overeenkomst geïnformeerd via het geheime kastje, omdat de overeenkomst voor Wubben gevoelige bedrijfsinformatie bevat. Na het eerder genoemde WOB-verzoek in mei 2010, wordt de overeenkomst alsnog openbaar gemaakt.⁸⁸

3.5.3 Nota Majeure Opgave Stadskantoor

Op 10 november 2009 stelt het college de nota 'Majeure Opgave Stadskantoor' en de bijbehorende 'businesscase Stadskantoor' (opgesteld door Veldhoen + Company) vast. Deze nota geeft inhoud aan vier majeure opgaven: de bouw van het vmbo, de doorontwikkeling van de organisatie, SpoorHaven en het stadskantoor. De ontwikkeling van het stadskantoor wordt als mogelijkheid gezien om deze majeure opgaven met elkaar te verbinden. De nota gaat niet in op risico's die met de samenvoeging van de majeure opgaven zijn gemeoid.

Vier scenario's voor de ontwikkeling van het stadskantoor en de vmbo-school

De nota 'Majeure Opgave Stadskantoor' bevat het idee om de symbiose plaats te laten vinden op basis van een 'nieuw, innovatief werkconcept'. Dit innovatieve concept gaat ervan uit dat in het nieuwe stadskantoor 518 werkplekken nodig zijn, in plaats van de huidige 690 werkplekken.⁸⁹ In de bijgevoegde businesscase zijn vier scenario's voor het stadskantoor de investeringskosten en exploitatielasten doorberekend, namelijk:

- 1 de renovatie van de bestaande huisvesting en beperkte nieuwbouw;
- 2 nieuwbouw uitgaande van een traditioneel concept;
- 3 nieuwbouw uitgaande van een innovatief concept;
- 4 nieuwbouw uitgaande van een innovatief concept in symbiose met het vmbo.⁹⁰

Zowel de investeringskosten als de exploitatielasten van de vier scenario's zijn in de businesscase in beeld gebracht. De huidige kapitaallasten van het gebouw zijn bij de renovatie als uitgangspunt genomen om te vergelijken met de andere scenario's. De investeringen in scenario 1 worden afgeschreven over een periode van vijftien jaar, uitgaande van 4.000 vierkante meter aan nieuwbouw voor alle huidige 690 werknemers. Bij de andere scenario's wordt uitgegaan van een afschrijvingstermijn van veertig jaar. Veldhoen + Company heeft daarbij berekend dat de exploitatiekosten voor de bestaande bouw € 71 per vierkante meter zijn en voor nieuwbouw € 65 per vierkante meter. Door het opheffen van de dislocaties ontstaat in de scenario's 2,

⁸⁶ Beraadslagingen gemeenteraad, 12 oktober 2009.

⁸⁷ Beraadslagingen commissie bestuur, 20 oktober 2009.

⁸⁸ Raadsmededeling WOB-verzoek koopovereenkomst met Wubben Olieinstallatie Roosendaal BV, 9 november 2009.

⁸⁹ Businesscase stadskantoor gemeente Roosendaal, 8 november 2009, p. 6.

⁹⁰ Majeure opgave Stadskantoor, 28 oktober 2009, p. 10a.

3 en 4 een jaarlijkse lastenvermindering van € 250.000. Bij scenario 4 gaat Veldhoen + Company ervan uit dat er vanwege het medegebruik van voorzieningen 1.000 vierkante meter minder gebouwd hoeft te worden dan in de scenario's 2 en 3.

Financiële doorrekening vier scenario's

Op basis van de bovenstaande uitgangspunten komt Veldhoen + Company tot een raming van de investeringskosten zoals weergegeven in tabel 1.

Scenario	Investeringskosten
1	€ 22,9 miljoen
2	€ 49,5 miljoen
3	€ 39,3 miljoen
4	€ 37,8 miljoen

Over de structurele exploitatiekosten geeft Veldhoen + Company aan dat deze in het geval van een symbiose uitkomen op een bedrag van € 1,33 miljoen per jaar. Samen met de kapitaallasten komen de jaarlijkse exploitatielasten daarmee uit op € 3,373 miljoen per jaar. Dit is volgens de nota € 100.000 meer per jaar dan bij renovatie van het stadskantoor op basis van 4.000 vierkante meter (scenario 1). Op basis van dit kleine verschil concludeert het rapport dat nieuwbouw in symbiose de voorkeur geniet. Dit ook gezien de voordelen die het volgens het college zal opleveren, zoals het verbeteren van de dienstverlening, lager ziekteverzuim, het vergroten van de efficiency en effectiviteit van de werkprocessen, etc.⁹² Het doel is echter dat de exploitatielasten niet hoger uitkomen dan die van het huidige stadskantoor, dat wil zeggen € 2,045 miljoen. Dit betekent dat een oplossing moet worden gevonden om de lasten omlaag te kunnen brengen. Het voorstel schetst hiervoor twee scenario's, die beide zijn gebaseerd op een bezuiniging van tussen de 3 en 4% op de personeelslasten.⁹³

De ambtelijke adviesnota geeft aan dat ingebruikname school pas mogelijk is in maart 2014

De adviesnota behorende bij de Nota Majeure Opgave Stadskantoor benoemt een aantal risico's bij het voorstel. Eén van deze risico's is volgens de nota dat ingebruikname van de nieuwe vmbo-school voor het schooljaar 2013-2014 (een harde eis om de plannen door te laten gaan) niet te verwezenlijken zal zijn. De op dat moment actuele planning, die rekening houdt met de tijd die nodig is voor de uitplaatsing van Wubben, laat zien dat ingebruikname van het gebouw pas mogelijk is op 1 maart 2014. Deze datum is gebaseerd op een inspanningsverplichting met Wubben om op 1 januari 2012 van het terrein te zijn (zie paragraaf 3.5.2). De ambtelijke organisatie merkt op dat wanneer er zou worden uitgegaan van de resultaatverplichting van Wubben om op 30 juni 2013 verplaatst te zijn, de datum van 1 maart 2014 nog eens anderhalf jaar moet worden opgeschoven.⁹⁴

3.5.4 Beeldvormende bijeenkomsten in de raad en commissie Bestuur

In de beeldvormende raadsbijeenkomst van 19 november 2009 en de commissie Bestuur van 1 december 2009 wordt gesproken over het plan om de nieuwbouw van het stadskantoor in symbiose met het vmbo te realiseren binnen het deelgebied Oost van Stadsoevers (1^{ste} fase) en hiervoor krediet beschikbaar te stellen. De verantwoordelijk wethouder geeft aan dat er een adviseur is ingehuurd (van Veldhoen + Company) om te kijken hoe ervoor kan worden gezorgd dat de planning van de bouw van het stadskantoor kan worden

⁹¹ Businesscase stadskantoor gemeente Roosendaal, 8 november 2009, p. 8.

⁹² Businesscase stadskantoor gemeente Roosendaal, 8 november 2009, p. 4.

⁹³ Businesscase stadskantoor gemeente Roosendaal, 8 november 2009, p. 12.

⁹⁴ Adviesnota aan het college van Burgemeester en Wethouders, Nieuwbouw Da Vinci College Stadsoevers/SpoorHaven, 26 oktober 2009.

aangepast op die van het vmbo. Een aantal raadsfracties vraagt in de beeldvormende bijeenkomst aandacht voor de vraag in hoeverre de bouw van het stadskantoor randvoorwaardelijk is voor de bouw van de vmbo-school. Een vertegenwoordiger van deze school is in de beeldvormende raadsbijeenkomst aanwezig en geeft aan dat de komst van het stadskantoor inderdaad een voorwaarde is voor de locatiekeuze SpoorHaven. De wethouder geeft aan dat de bouw in eerste instantie niet randvoorwaardelijk was, maar dit gaandeweg het proces 'blijkbaar wel is geworden'. Daarbij is het volgens de portefeuillehouder van belang dat de gemeente vaart maakt met de bouw van het stadskantoor, omdat in de samenwerkingsovereenkomst is opgenomen dat de school in het jaar 2013-2014 geopend moet worden. Gevraagd in hoeverre de symbiosevoordelen hard zijn, geeft de wethouder aan dat de voordelen in het raadsvoorstel staan en het de bedoeling is de hardheid hiervan in de komende maanden duidelijk te maken.

In de raadscommissie Bestuur van 1 december 2009 geeft de fractie van GroenLinks verder aan dat het opnieuw ter discussie stellen van het voorstel voor zijn fractie een 'gepasseerd station' is. Hierop geeft een enkele fractie aan dat er wel degelijk nieuwe elementen aan het voorstel voor de symbiose zijn. De fractie van de Nieuwe Democraten geeft aan dat er geen specifieke risicoanalyse en beheersing ten grondslag ligt aan het voorstel voor het symbiose. De verbonden risico's zijn volgens deze fractie slechts benoemd in het voorliggende voorstel. De fractie vraagt tijdens de vergadering tevens aandacht voor de haalbaarheid van de onderliggende taakstelling en de bijdrage van de marktpartijen Proper Stok en Bouwfonds. Daarnaast gaat aandacht uit naar de Veiligheids Effect Rapportage (VER). De betreffende fractie beschikt over deze rapportage, terwijl deze nog niet beschikbaar is gesteld door het college. In deze rapportage wordt een aantal aandachtspunten genoemd aangaande de veiligheid. Deze hebben betrekking op de brandveiligheid, verkeerscirculatie en de bereikbaarheid van woningen. De verantwoordelijk portefeuillehouder stelt dat de VER nog een concept is en een definitieve versie aan de raad beschikbaar zal worden gesteld.⁹⁵

3.5.5 Besluitvorming in de raad over symbiose stadskantoor en vmbo-school Da Vinci College

Volgend op de hierboven genoemde beeldvormende bijeenkomsten, zijn de raadsvoorstellen voor de bouw van het stadskantoor en de vmbo-school in de raadsvergadering van 16 december 2009 besproken. In het voorstel 'Nieuwbouw Huis van de Gemeente' stelt het college dat de bouw van het stadskantoor in symbiose met de vmbo-school toegevoegde waarde creëert voor andere majeure opgaven. De raad wordt gevraagd in te stemmen met de exploitatielasten die voortvloeien uit de nieuwbouw, namelijk € 3,373 miljoen per jaar (conform de met Veldhoen + Company opgestelde businesscase). Dit betekent volgens het college een taakstelling van € 1,327 miljoen die wordt gerealiseerd door een efficiencywinst op de bedrijfsvoering van 1% in 2014 tot 4% in 2017. Dat betekent dat er jaarlijks sprake is van een exploitatietekort van € 977.000 in 2014 tot € 277.000,- in 2016. Deze wordt gedekt door de bestemmingsreserve majeure opgaven.

Benoemde risico's voor symbiose stadskantoor en vmbo-school Da Vinci College

Het raadsvoorstel Nieuwbouw Huis van de gemeente benoemt een aantal risico's. Concreet gaat het om de volgende risico's:

- / het niet doorgaan van de bouw van het Stadskantoor en de vmbo-school. Dit zou de grondslag weghalen van de samenwerking met diverse marktpartijen in Stadsoevers. Hierdoor loopt de gemeente een direct risico van € 4 miljoen;
- / er is nog geen rekening gehouden met parkeerkosten. Het bestemmingsplan schrijft voor dat de parkeerfuncties op eigen terrein dient plaats te vinden. Het betreft volgens een eerste berekening 385 parkeerplaatsen voor een bedrag van € 5 miljoen;
- / de planning. Het raadsvoorstel spreekt van een 'kritisch tijdspad'.⁹⁶

Het raadsvoorstel geeft niet (zoals de adviesnota van de ambtelijke organisatie beschrijft) aan dat de planning op basis van de huidige afspraken met Wubben niet haalbaar zijn. De rol die de uitplaatsing van Wubben speelt in het behalen van de planning, wordt niet als zodanig benoemd. In het raadsvoorstel voor de financiering van de nieuwbouw van de vmbo-school is te lezen dat de totale gemeentelijke

⁹⁵ Op 6 mei 2011 heeft het college de rapportage aangeboden gekregen. Op 11 mei 2010 heeft het deze vastgesteld, waarna de raad het op 12 mei 2010 het toegezonden heeft gekregen.

⁹⁶ Raadsvoorstel Nieuwbouw Huis van de Gemeente, 16 december 2009.

investeringskosten zijn begroot op € 21,4 miljoen. Het college vraagt de raad een krediet ter beschikking te stellen van € 21,4 miljoen. Voor de dekking van de lasten wendt zij de bestemmingsreserve majeure opgaven aan.⁹⁷

Behandeling in de raad

Tijdens de beraadslagingen in de raad op 16 december 2009 wordt aandacht gevraagd voor de planning. De verantwoordelijk portefeuillehouder geeft aan dat de definitieve planning in maart 2010 volgt, nadat in de raad krediet beschikbaar is gesteld. Dit wordt mede ingegeven door de afspraak met OMO dat er voor 1 januari 2010 een besluit wordt genomen. Verdere uitwerking van de plannen vindt in de periode hierna plaats. Volgens hem is er sprake van een 'krappe, maar reële planning'. De wethouder geeft aan dat het aan de raad is om ervoor te zorgen de planning van de nieuwbouw van het stadskantoor, te laten aansluiten op die van het vmbo. Wanneer dit mogelijk is, zou het in principe mogelijk moeten zijn om de school in september 2013 te openen. De wethouder zegt toe dat de raad in maart 2010 de beschikking zal krijgen over de definitieve planning. Door enkele raadsleden wordt tevens de zorg uitgesproken dat er in de businesscase teveel wordt uitgegaan van aannames, die niet zijn uitgevoerd door een architectenbureau. Een van de fracties geeft aan dat er in de toekomst onvermijdelijk bezuinigd moet worden en een dergelijk voorstel daarom niet verstandig is. De wethouder geeft in zijn bijdrage aan dat er geen sprake is van aannames, maar berekeningen uitgevoerd door een 'gerenommeerd bureau'.

Uiteindelijk stemt de meerderheid van de raad zowel voor het voorstel voor de bouw van het nieuwe stadskantoor als voor de bouw van de vmbo-school. De partijen SP, D66 en OLS stemmen tegen het raadsvoorstel voor het Stadskantoor. De partijen SP en D66 stemmen tegen het voorstel voor de nieuwbouw van de vmbo-school.⁹⁸

⁹⁷ Raadsvoorstel Nieuwbouw vmbo Da Vinci College incl. kredietstelling, 16 december 2009.

⁹⁸ Beraadslagingen gemeenteraad, 16 december 2009.

3.6 / Discussie over besluit tot symbiose stadskantoor en vmbo-school (2010)

Op 19 januari 2010 ontvangt de raad de 'Strategische Financiële Verkenningen 2010-2014' (SFV) van het college. In deze SFV concludeert het college dat het financieel meerjarenperspectief in de komende bestuursperiode sterk onder druk komt te staan door de rijksbezuinigingen. Daarnaast concludeert het college in deze SFV dat het 'tussen 2012 en het einde van de komende bestuursperiode in 2014 een oplopend tekort verwacht binnen een bandbreedte van structureel € 15 miljoen tot € 25 miljoen. Deze tekorten leiden tot 'fundamentele keuzes in de komende bestuursperiode'. Over de majeure opgaven wordt in de SFV gesteld dat (zo kort na vaststelling van het businessplan majeure opgaven) 'fundamentele heroverwegingen nodig zijn ten aanzien van het niveau van geraamde uitgaven en/of de temporisering in de uitvoering van het Businessplan Majeure Opgaven'.⁹⁹

3.6.1 Stadskantoor NEE

Vlak voordat de raad op 16 december 2009 het besluit heeft genomen om te komen tot een symbiose van het stadskantoor en de vmbo-school in het gebied Stadsoevers, wordt in de gemeente het comité Stadskantoor NEE actief. Dit comité is tegen de bouw van dit stadskantoor en roept bewoners van de stad op om posters achter het raam te hangen waarmee zij kenbaar kunnen maken eveneens tegen deze bouw te zijn. Daarnaast stellen zij een brief op waarin zij hun argumenten tegen de bouw - de hoge kosten, de vermeende overbodigheid (de gemeente zou al een goed stadskantoor hebben) en de onzekerheden over de haalbaarheid van het plan Stadsoevers. Ook in de jaren na 2009 blijft het comité Stadskantoor NEE actief met brieven en diverse acties. Het voert daarbij verschillende gesprekken met raadsleden en met collegeleden, waarbij het zijn argumenten ter tafel brengt en verdedigt.

3.6.2 Interpellatiedebat van 28 januari 2010: communicatie over SFV

Op 28 januari 2010 vindt op verzoek van de SP-fractie een interpellatiedebat plaats waarin het college wordt gevraagd waarom de raad niet vóór het besluit voor de nieuwbouw stadskantoor en het vmbo is geïnformeerd over de SFV en de orde van grootte waarin de bezuinigingen nu moeten worden doorgevoerd. De portefeuillehouder financiën geeft hierop aan dat er al sinds de zomer is gesproken over de kredietcrisis en dat de uitkomsten van de financiële verkenningen voor niemand een verrassing kan zijn geweest. Daarnaast geeft hij aan dat er geen relatie is tussen de Financiële Verkenningen en het besluit voor de nieuwbouw van het stadskantoor en de vmbo-school. Het college is volgens de portefeuillehouder in december 2009 begonnen met het verzamelen van informatie voor het opstellen van de SFV.

De portefeuillehouder financiën geeft aan dat de SFV bedoeld is om het nieuwe college (dat na de verkiezingen van maart 2010 aantreedt) inzicht te geven in de financiële situatie, zodat hij besluiten kan nemen. Het is volgens de wethouder 'niet bedoeld om de raad tussentijds te informeren'. Hij geeft aan dat dit een normale gang van zaken is. Verder geeft de wethouder aan dat bij het Businessplan Majeure Opgaven gekozen is voor een constructie waarbij het college de opgaven kan herijken bij de aanvang van een nieuwe bestuursperiode. Uitzondering hierop is volgens de wethouder het besluit voor de bouw van het vmbo en het stadskantoor. Voor de symbiotische bouw van dit stadskantoor en deze school zijn immers besluiten over investeringen in de begroting opgenomen. Het budget is beschikt en daarmee zit het administratief vast in de begroting. Op basis daarvan noemt de wethouder het besluit 'onomkeerbaar'.¹⁰⁰

Tijdens het interpellatiedebat dient de SP-fractie een motie in die oproept om geen onomkeerbare besluiten te nemen ten aanzien van de nieuwbouw van het stadskantoor en de vmbo-school, zodat een nieuw college deze besluiten kan herijken. De wethouder geeft aan dat er een aantal onomkeerbare besluiten genomen moeten worden, zoals afspraken over de samenwerking met de vmbo-school, het aannemen van een projectmanager en het inrichten van de projectorganisatie. Het college kan het zich volgens de wethouder vanwege de planning niet veroorloven om stil te staan. Het college geeft vervolgens aan dat de raad 'meester is over zijn eigen besluitvorming' en dus iets anders kan besluiten. De motie wordt verworpen met drie stemmen voor (de fracties SP en Nieuwe Democraten) en 26 stemmen tegen.

⁹⁹ Strategische Financiële Verkenningen 2010-2014, Een eerste oriëntatie op het financieel meerjarenperspectief, 19 jan 2010.

¹⁰⁰ Beraadslagingen gemeenteraad. 28 januari 2010.

3.6.3 Interpellatiedebat van 25 februari 2010: rapport van Stads Kantoor NEE

Op 25 februari 2010 vindt een tweede interpellatiedebat over de bouw van het stads Kantoor plaats. Dit debat wordt door de CDA-fractie aangevraagd. Aanleiding hiervoor is een rapport over de financiële onderbouwing van de bouw van het gemeentehuis door het actiecomité Stads Kantoor NEE dat significant afwijkt van het rapport van de gemeente.

De CDA-fractie stelt naar aanleiding van het rapport van het actiecomité Stads Kantoor NEE de vraag of het college nog steeds van mening is dat het stads Kantoor budgettair neutraal gerealiseerd kan worden. Het antwoord van de wethouder is bevestigend. Hij geeft aan dat de lasten in drie jaar worden terugverdiend door de bezuiniging op de personeelslasten. Daarnaast geeft hij aan dat de berekeningen van Stads Kantoor NEE gebaseerd zijn op andere aannames, o.a. over de afschrijvingstermijnen en de aanwending van reserves. Tijdens het debat wordt eveneens opnieuw gesproken over de randvoorwaarde voor de bouw van de vmbo-school op Stadsoevers. De wethouder geeft aan dat de vmbo-school heeft aangegeven zich niet solitair te willen vestigen op de desbetreffende locatie.

Tijdens het debat dienen de fracties van het CDA en de VVD een motie in tot de uitvoering van een second opinion ten aanzien van de financiële onderbouwing van de bouw van het Stads Kantoor. Het betreft een motie tot het uitvoeren van twee zaken:

- 1 De juistheid van berekeningen van de door Veldhoen + Company opgestelde businesscase nieuw Stads Kantoor in relatie tot de berekeningen die zijn gemaakt door de werkgroep Stads Kantoor NEE;
- 2 De gevolgen van besluit om geen nieuwbouw Stads Kantoor binnen Stadsoevers toe te staan.

De motie voorziet erin dat de second opinion vóór 15 maart 2010 is uitgevoerd. De wethouder geeft aan dat het college geen behoefte heeft aan de second opinion. Tegelijkertijd geeft het college aan dat het zich kan voorstellen dat binnen de raad deze behoefte bestaat. Daarom besluit het college de beslispunten onverkort over te nemen. Het college zal dan ook een second opinion laten uitvoeren naar de businesscase. Een extern onafhankelijk bureau krijgt hiertoe de opdracht.¹⁰¹ Op 10 maart 2010 heeft het college de opdracht gegund aan het onderzoeksbureau Metrum.

¹⁰¹ Beraadslagingen interpellatiedebat 25 februari 2010.

3.7 / Risicoanalyses en second opinions van Metrum, 4Building en NAR (maart-april 2010)

Nadat op 3 maart 2010 raadsverkiezingen plaats hebben gevonden en de nieuwe raadsleden op 11 maart 2010 zijn geïnstalleerd, presenteert Metrum op 29 maart 2010 zijn second opinion. Vervolgens vinden er ook analyses plaats van de NAR en van extern bureau 4Building.

3.7.1 Onderzoeksrapportage Metrum over Stads Kantoor Roosendaal

Op 29 maart 2010 presenteert Metrum de definitieve rapportage van de second opinion. Concreet presenteert Metrum een herberekening van de businesscase voor het stads kantoor. Daarnaast brengt zij de gevolgen van het niet doorgaan van de bouw van het stads kantoor in kaart (conform de motie).

Herberekening businesscase Stads Kantoor

Volgens Metrum is er sprake van een 'reëel Programma van Eisen'. Metrum concludeert dat het kantoorvolume met circa 350 vierkante meter omlaag kan. Zij adviseert tevens dat deze efficiencywinst op voorhand in het Programma van Eisen kan worden opgenomen. Daarnaast kan volgens Metrum het aantal vierkante meters voor het geplande archief omlaag. Ten aanzien van de investeringskosten concludeert Metrum dat de businesscase te optimistisch is voorgesteld. Er zijn enkele kosten aan de bouw verbonden die volgens de berekeningen van Metrum hoger uitvallen. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te wijzen:

- / de berekeningen zijn uitgevoerd met prijspeil 2007 en niet 2011 (wanneer de grond wordt opgeleverd);
- / de kosten van technische installaties vallen per vierkante meter hoger uit;
- / er is geen rekening gehouden met aanleg- en inrichtingskosten;
- / er is geen rekening gehouden met kosten van parkeren;¹⁰²
- / de investeringskostenberekening is gebaseerd op het prijspeil van november 2009;
- / er is geen rekening gehouden met loon- en prijsstijgingen;
- / de BTW over de investering blijkt niet geheel compensabel.

In totaal komen de investeringskosten volgens Metrum hierdoor rond de 12-15% hoger te liggen. Metrum geeft aan dat dit niet alleen geldt voor het gekozen scenario (symbiose op basis van een innovatief kantoorconcept), maar ook voor de andere scenario's. Ook met betrekking tot de exploitatielasten heeft het bureau opmerkingen. Deze hebben betrekking op de volgende zaken:

- / er is geen rekening gehouden met terreinkosten en de kosten voor schoonmaak. Ook zijn de kosten voor onderhoud aan het gebouw gebaseerd op huidige kosten van onderhoud aan het gebouw, terwijl de gemeente nauwelijks onderhoud pleegt aan het oude gebouw;
- / het was wenselijker geweest om andere, gedifferentieerde afschrijftermijnen te hanteren. De gehanteerde afschrijftermijn van het gebouw is wel conform Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), maar biedt geen realistisch inzicht in de kapitaallasten. Beter was het geweest om rekening te houden met de levensduur van diverse componenten van het gebouw, vervangingsinvesteringen op termijn en life-cycle van het pand.

Volgens Metrum is het onwaarschijnlijk dat er vanwege bovenstaande elementen (met name afschrijftermijnen etc.) sprake is van budgettaire neutraliteit. De berekeningen zouden hiervoor opnieuw moeten worden uitgevoerd. Mogelijk zou als oplossing het ruimtelijk programma beperkt moeten worden. Daarnaast geeft zij aan dat er een risicoanalyse zou moeten worden uitgevoerd op de exploitatieberekeningen en andere punten.¹⁰³

Kosten voor niet doorgaan van de bouw van het stads kantoor

Metrum heeft tevens in kaart gebracht welke gevolgen er zijn wanneer de bouw van het stads kantoor niet door zou gaan. In de onderzoeksrapportage is te lezen dat er in het project veel afhankelijkheden zijn ingebouwd. Dit maakt dat een eventueel niet doorgaan van het bouwen van het stads kantoor grote gevolgen

¹⁰² Zoals ook eerder bij de risico's in het raadsvoorstel is opgenomen.

¹⁰³ Contra-expertise Stads Kantoor Roosendaal, 29 maart 2010, pp. 9-10.

heeft voor de planvorming en de planning (circa drie jaar extra). Metrum geeft aan dat dit komt doordat er de volgende afhankelijkheden zijn ingebouwd:

- / op het moment dat het stadskantoor niet op Stadsoevers gevestigd wordt, zal de school ook niet langer kiezen voor deze locatie. Zij gaat dan over tot nieuwbouw op een andere locatie;
- / de vestiging van het stadskantoor en de school vormen het startpunt voor de ontwikkeling van de wijk Stadsoevers. De gemeente wil als 'vliegwiel' fungeren in dit gebied;
- / de gebouwen (het stadskantoor en de school) dienen als geluidsscherm (afwerende werking) voor de woningen die in Stadsoevers gerealiseerd worden.

Het voorgaande betekent volgens Metrum dat wanneer partijen op zoek moeten naar een andere invulling voor het geluidsscherm, het bestemmingsplan moet worden gewijzigd. Dit levert vertraging op. Behalve deze planmatige gevolgen, zijn er volgens Metrum ook grote financiële gevolgen wanneer het plan geen doorgang zou vinden. Het betreft onder andere het moeten nakomen van verplichtingen ten aanzien van garantstellingen van de gemeente, het wegvallen van inkomsten van de gronduitgifte van de vmbo-school en een negatieve grondwaarde wanneer op zoek moet worden gegaan naar een nieuwe bestemming. Metrum berekent de totale financiële gevolgen van de gemeente op € 8,8 miljoen.¹⁰⁴

Aanbevelingen van Metrum

Op basis van haar bevindingen komt Metrum tot drie aanbevelingen. Meer specifiek beveelt Metrum aan om te komen tot:

- 1 het opstellen van een nieuwe exploitatieberekening op basis van de afschrijftermijn van veertig jaar en aangepaste investeringsramingen. Daarbij wordt rekening gehouden met de verschillende kostenposten voor exploitatie;
- 2 een overweging om de efficiencywinst in de formatie, die noodzakelijk is om te komen tot budgettaire neutraliteit, (deels) in te zetten aan de voorkant van het proces van organisatieontwikkeling;
- 3 het borgen van de geluidswerende functie, door een deel van de kantoren onder te brengen in een te huren gedeelte van de nieuwbouw.

3.7.2 Behandeling van het Metrum-rapport in de raad

Op 8 april 2010 behandelt de raad het hierboven beschreven Metrum-rapport. Het college geeft in een begeleidende raadsmededeling aan dat - wanneer de voor- en nadelen tegen elkaar worden afgezet - het van mening is dat de bouw van het stadskantoor nog steeds voor het bedrag van € 38 miljoen kan worden gerealiseerd. Het ziet geen aanleiding om het voorstel van 16 december 2009 te veranderen.¹⁰⁵ In de vergadering wordt door de fracties van de SP en Nieuwe Democraten een motie ingediend ter opschorting van de uitvoering van het besluit tot de bouw en een motie voor een correctief referendum ingediend. Beide moties vinden alleen de steun van de fracties SP, Nieuwe Democraten en VLP. Het college zegt toe de aanbevelingen van de rapportage van Metrum over te nemen, waaronder die tot het opzetten van een nieuwe exploitatiebegroting.

In de raadscommissie Bestuur van 18 mei 2010 komt het Metrum-rapport opnieuw aan de orde. De raadsfracties zijn verdeeld over welke gevolgen het rapport (al dan niet retrospectief) heeft voor de bouw van het stadskantoor. Twee fracties geven aan het idee te hebben op 16 december 2009 een besluit te hebben genomen op basis van onjuiste, ontijdige en onvolledige gegevens. Een van de fracties geeft aan dat er een nieuw besluit moet worden genomen. Verschillende andere partijen geven echter aan dat uitvoering moet worden gegeven aan de voorgenomen plannen, binnen de daarvoor gestelde kaders. Tevens wordt gevraagd om realistische exploitatieberekening en is er een verzoek om de samenwerkingsovereenkomst die de gemeente met private partijen heeft gesloten in het kader van Stadsoevers openbaar te maken. Het blijkt dat er onduidelijkheid bestaat over de vraag in hoeverre de raad de samenwerkingsovereenkomst zelf heeft vastgesteld en zo nee, of dit wel nodig was geweest. In een reactie geeft de portefeuillehouder aan dat er een nieuw exploitatieoverzicht wordt verstrekt aan de raad en dat hij tevens zal proberen een nieuwe

¹⁰⁴ Raadsmededeling, Contra-expertise Stads Kantoor Roosendaal, 29 maart 2010, p. 14.

¹⁰⁵ Raadsmededeling Onderzoeksrapportage Metrum – Nieuwbouw Stads Kantoor /vmbp, geen datum.

risico-inventarisatie aan te leveren. Tevens zal hij de samenwerkingsovereenkomst openbaar maken en uitzoeken of de raad deze al dan niet heeft vastgesteld en of dit nodig was.¹⁰⁶

Tijdens de raadsvergadering van 3 juni 2010 wordt het rapport van Metrum opnieuw besproken. Er wordt door de fracties van de SP, VVD, VLP en Nieuwe Democraten onder andere een motie van afkeuring ingediend over het feit dat het college de raad eind 2009 over de kredietverlening onjuist en onvolledig zou hebben geïnformeerd. Deze motie wordt verworpen. Ook wordt door de fractie van de VLP een motie ingediend waarmee het college wordt opgeroepen om de conclusies van het rapport van Metrum over te nemen. Ook deze motie wordt verworpen. De portefeuillehouder geeft aan dat de aanbevelingen uit het rapport 'worden meegenomen in het vervolgtraject'.¹⁰⁷

3.7.3 Exploitatiebegroting 4Building naar aanleiding rapport Metrum

Het bureau 4Building stelt naar aanleiding van de second opinion van Metrum een nieuwe exploitatierekening op, die op 1 juli 2010 met de raad wordt gedeeld. Dit bureau concludeert in lijn met de businesscase die is opgesteld door Veldhoen + Company in december 2009, dat er wel degelijk voor het begrote bedrag kan worden gebouwd. Samengevat komt de raming van Metrum € 5 miljoen hoger uit dan die van 4Building. Dit gegeven roept al halverwege juni 2010 de vraag op bij het college hoe een dergelijke discrepantie tussen de conclusie van Metrum en het rapport van 4Building kan ontstaan. Hierop heeft het college aan Metrum de opdracht verstrekt een oordeel te vellen over de raming van 4Building.

Op 30 juni 2010 brengt Metrum een rapport uit waarin zij concludeert dat het nieuwe stadskantoor wel degelijk tegen de oorspronkelijk beraamde kosten van € 37,5 miljoen kan worden gerealiseerd. Het belangrijkste verschil tussen de rapporten van Metrum en 4Building is dat het rapport van Metrum uitgaat van een nieuwe inrichting voor het stadskantoor, waar 4Building ervan uitging dat de huidige inrichting zou meeverhuizen. Een tweede belangrijke verschil is dat 4Building heeft gerekend met het prijspeil van 2010, waar Metrum rekende met het prijspeil bij de aanvang van de bouw (in 2011). Wanneer deze verschillen worden meegenomen, is het verschil tussen de raming van 4Building en Metrum niet langer € 5 miljoen, maar € 480.833. Op basis van dit verschil concludeert Metrum dat de bouw van het nieuwe stadskantoor wel degelijk binnen het gestelde budget, namelijk € 37,9 miljoen kan plaatsvinden.¹⁰⁸ Metrum geeft geen oordeel over het realiteitsgehalte van de gehanteerde uitgangspunten. Het college concludeert dat er beheersmaatregelen worden genomen om de risico's te voorkomen en te beheersen. Het college zegt toe hierover nader te zullen rapporteren aan de raad in oktober 2010.¹⁰⁹

3.7.4 Samenwerkingsovereenkomst gemeente en OMO

Op 16 juni 2010 deelt het college aan de raad mede dat er op 14 juni 2010 tussen de gemeente en OMO een samenwerkingsovereenkomst is gesloten voor de bouw van het stadskantoor in symbiose met het vmbo. In de SOK is bepaald dat de beoogde ingebruikname van de vmbo-school het schooljaar 2013/2014 is. Dit is een inspanningsverplichting, zo blijkt uit de overeenkomst. In de overeenkomst is te lezen dat de partijen 'zich beide maximaal zullen inspannen om de beoogde ingebruikname datum te realiseren, waarbij zij zich tevens bewust zijn van het kritische tijdspeel en de (externe) afhankelijkheidsfactoren'.¹¹⁰ Als ontbindende voorwaarde wordt daarbij genoemd dat iedere partij het recht heeft de samenwerkingsovereenkomst te ontbinden op het moment dat:

- / het bestemmingsplan op het moment van de start van de bouw niet onherroepelijk is geworden;
- / de voor de gezamenlijke nieuwbouw benodigde gronden niet bij de start van de bouw beschikbaar zijn;
- / partijen geen overeenkomst krijgen over de uitwerkingen in de bijlage van de overeenkomst.¹¹¹

¹⁰⁶ Beraadslagingen commissie Bestuur, 18 mei 2010.

¹⁰⁷ Beraadslagingen gemeenteraad, 3 juni 2010.

¹⁰⁸ Metrum, Opstellen exploitatiebegroting nieuw Stadskantoor 30 juni 2010.

¹⁰⁹ Raadsmededeling, Exploitatieprognose nieuwbouw Stadskantoor, 1 juli 2010.

¹¹⁰ Raadsmededeling, Overweging c, Raadsmededeling Samenwerkingsovereenkomst Gemeente –OMO.

¹¹¹ Raadsmededeling, SOK gemeente Roosendaal en OMO, 14 juni 2010.

De SOK noemt verder dat bij een ontbinding van de samenwerking op basis van de bovenstaande voorwaarden, gemeenten en OMO in gesprek zullen gaan over de (ver)bouw van de vmbo-school aan de Laan van Henegouwen.¹¹²

3.7.5 Geactualiseerde risico-inventarisatie door de NAR

Op 1 juli 2010 wordt de raad conform toezegging ingelicht over de nieuwe risicoanalyse, die is uitgevoerd met ondersteuning van de NAR. Dit bureau heeft een deskstudy verricht die de basis vormde voor interne workshops waarin leden van de projectorganisatie risico's hebben benoemd en een inschatting hebben gemaakt van de belangrijkste financiële risico's en vertragingsrisico's.¹¹³ De belangrijkste financiële risico's zijn de volgende:

- / het normbudget levert een tekort op bij de bouw van de vmbo-school op locatie Oost. Volgens de leden van de projectorganisatie kunnen zich 'locatieafhankelijke factoren en duurzaamheidskeuzen voordoen, waarmee nog geen rekening is gehouden';
- / vertraging door besluitvorming en uitvoering bij of tussen de verschillende stakeholders/opdrachtgevers;
- / het terugtrekken van de vmbo-school. De terugtrekking van OMO zou gevolgen kunnen hebben voor de invulling van het gehele deelgebied Oost;
- / het niet tijdig starten van de bouw c.q. het niet tijdig opleveren van de nieuwbouw voor de vmbo-school;
- / het niet volledig realiseren van de verwachte opbrengsten van de symbiose.

Als belangrijkste vertragingsrisico's noemt de met de NAR opgestelde risicoanalyse:

- / het niet tijdig starten van de bouw c.q. het opleveren van de nieuwbouw van het vmbo;
- / vertraging na gunning bouw door besluitvorming stakeholders;
- / vertraging gunning bouw door externe factoren;
- / het niet tijdig plaatsvinden van besluitvorming van de opdrachtgever;
- / met terugwerkende kracht aanbrengen van wijzingen in het ontwerp.¹¹⁴

Het college geeft in de raadsmededeling over de risicoanalyse van 1 juli 2010 aan dat de zelf gekozen planning, waarbij de school wordt geopend in het schooljaar 2013-2014, een forse druk legt op het project. Het wil daarom komen tot een hernieuwde planning. Daarnaast zal een set van beheersmaatregelen worden opgesteld om de risico's te beheersen. Deze wil het college samen met OMO opstellen. Het college zegt toe dat wanneer de beheersmaatregelen niet voldoende blijken om de bouw binnen de gestelde kaders (tijd en budget) te realiseren, het met een bijgestelde ambitie komt.¹¹⁵

De raad vergadert op 16 en 21 september 2010 opnieuw over de raadsmededelingen aangaande de nieuwe exploitatieprognose en de risicoanalyse. In een beeldvormende bijeenkomst geeft de wethouder aan dat er een algehele overweging komt waar de raad zich eind 2010 over kan uitspreken. Tot die tijd wordt uitvoering gegeven aan het besluit dat is genomen. De uitvoering vindt parallel plaats aan het proces van de heroverweging.¹¹⁶ In de commissie Bestuur op 21 september 2010 komt de heroverweging opnieuw aan de orde, na agendering door de fracties van de SP en Nieuwe Democraten. Inmiddels is dan het collegeprogramma gepubliceerd. De wethouder geeft aan dat de reguliere aanpak on hold wordt gezet om te komen tot alternatieven. Zij zal de raad eind oktober 2010 hierover informeren.¹¹⁷

¹¹² Raadsmededeling Samenwerkingsovereenkomst Gemeente –OMO, geen datum.

¹¹³ Raadsmededeling, Nadere toelichting op raadsmededelingen 2010-104 en 105, geen datum.

¹¹⁴ Raadsmededeling, Risicoanalyses nieuwbouw stadskantoor in symbiose met vmbo, 1 juli 2010.

¹¹⁵ Idem.

¹¹⁶ Beeldvormende bijeenkomst n.a.v. raadsmededeling exploitatieprognose nieuwbouw stadskantoor, 16 september 2010.

¹¹⁷ Beraadslagingen commissie Bestuur, 21 september 2010.

3.8 / Besluit tot eerste wijziging Businesscase Stads Kantoor (april 2010 - februari 2011)

Tijdens de coalitieonderhandelingen na de gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart 2010 besluiten de coalitiepartijen om te komen tot een heroverweging van de majeure opgaven. In het collegeprogramma 2010-2014, gepresenteerd op 17 september 2010, is te lezen dat het college in het geheel geen middelen wenst te reserveren voor de majeure opgaven. Over het stadskantoor schrijft zij dat het besloten heeft om samen met de projectpartners 'binnen de mogelijkheden die het vastgestelde bestemmingsplan daarvoor biedt, kritisch onderzoek te doen naar een volwaardig alternatief voor het stadskantoor'. Meer specifiek zegt het college daarbij op zoek te zijn naar 'een alternatief dat enerzijds garant blijft staan voor een contextrijk vestigingsklimaat voor nieuwbouw van het vmbo in Stadsoevers en anderzijds voldoende zekerheden biedt voor een financieel solide en kwalitatief aansprekende invulling van het gebied'.¹¹⁸

Op 1 november 2010 stuurt het college een kadernotitie naar de raad waarin zij komt met een alternatief scenario voor de bouw van het stadskantoor en de vmbo-school op Stadsoevers. Dit voorstel past volgens het college binnen de gestelde kaders (de samenwerkingsovereenkomst, de grondexploitatie (versie 2010) en het bestemmingsplan SpoorHaven 1^e fase).¹¹⁹ Het alternatief bestaat uit de volgende elementen:

- / het behoud van het stadskantoor op het Stadserf;
- / de realisatie van een Klant Contactcentrum (KCC) op Stadserf;
- / de realisatie van een bestuurscentrum op Stadsoevers in symbiose met het vmbo;
- / het opwaarderen van de gymfaciliteiten van het vmbo tot een bovenwijkse sporthal, inclusief turnhal.

Uit de notitie blijkt dat de andere betrokken partijen in de CV/BV en het bestuur van OMO voldoende aanknopingspunten zien voor een nadere uitwerking van dit alternatief. De financiële doorrekening vindt plaats op het moment van publicatie van de notitie.¹²⁰

3.8.1 Interpellatiedebat van 10 november 2010: bespreking van de voorgenomen heroverweging

Over de raadsmededeling waarin het heroverwegingsproces inclusief een alternatief is toegelicht, vindt op 10 november 2010 op verzoek van de SP-fractie een interpellatiedebat plaats. In dit debat geeft de verantwoordelijk portefeuillehouder aan dat de aanleiding voor de wijziging van de majeure opgaven, waaronder het stadskantoor, is gelegen in de gewijzigde financiële situatie van 2010 ten opzichte van 2009. Er blijkt in de raad verwarring te bestaan over mogelijke boeteclausules die in de overeenkomsten met OMO en met partners in de BV/CV-constructie zouden zijn gesloten. De wethouder geeft aan dat dergelijke boeteclausules niet bestaan. Eén van de andere belangrijke onderwerpen die aan bod komt is de planning. De wethouder geeft aan dat de opening van de school niet verzet is, maar wel onderdeel uitmaakt van een pakket van afspraken dat nog gemaakt moet worden.¹²¹ In de vergadering dienen de SP en Nieuwe Democraten een motie in voor de intrekking van het besluit van de nieuwbouw. Deze wordt met 9 stemmen voor (VLP, SP en Nieuwe Democraten) en 25 stemmen tegen verworpen.

3.8.2 Bespreking van het alternatief tijdens raadscommissie Bestuur en raadsvergaderingen

De raadsmededeling over de stand van zaken aangaande het heroverwegingsproces wordt eveneens besproken in de raadscommissie Bestuur van 30 november 2010 en de raadsvergadering van 15 december 2010. Tijdens de raadsvergadering van 15 december 2010 worden verschillende moties ingediend. De fracties Nieuwe Democraten en VLP dienen een motie in waarin zij het college voorstellen om te komen tot drie alternatieven voor het stadskantoor, om zo te voorkomen dat het "slikken of stikken" wordt voor de raad. De fracties SP, VLP en Nieuwe Democraten steunen deze motie, die wordt verworpen. Wel wordt raadsbreed een motie van de VVD gesteund, waarin wordt opgedragen te zorgen voor zorgvuldige communicatie, waarbij de burgers in een vroeg stadium worden betrokken.¹²² Aan deze motie is onder

¹¹⁸ Collegeprogramma Roosendaal 2010-2014, Duurzaam kiezen.

¹¹⁹ Raadsmededeling Stand van zaken heroverwegingsproces, 1 november 2010, p. 7.

¹²⁰ Raadsmededeling Stand van zaken heroverwegingsproces, 1 november 2010, p. 9.

¹²¹ Beraadslagingen gemeenteraad 10 november 2010.

¹²² Beraadslagingen gemeenteraad 15 december 2010.

andere invulling gegeven door het inrichten van een externe website met de mogelijkheid tot het stellen van vragen.¹²³

3.8.3 Uitwerking alternatief voor het stadskantoor door het college

Vervolgens stuurt het college in december 2010 een nadere uitwerking van het alternatief voor het stadskantoor naar de raad. Deze uitwerking wordt besproken in een beeldvormende raadsbijeenkomst van 13 januari 2011 en in de commissie Bestuur op 25 januari 2011. In het voorstel geeft het college aan dat in de periode december 2009 tot de zomer 2010 de omvang van de diverse bezuinigingen duidelijk werd. Zo is het besluit genomen om vanaf 2011 een bedrag van € 2,8 miljoen te bezuinigen, oplopend tot € 3,3 miljoen in 2014. Het college schrijft in het voorstel dat bij het sluiten van het coalitieakkoord duidelijk was dat vanaf 2011 forse ombuigingen noodzakelijk zijn. Volgens het college dienen de bezuinigingen de inwoners zo min mogelijk te raken. Daarom is in het collegeprogramma besloten dat de financiële overwegingen en maatschappelijke effecten de aanleiding geven voor de heroverweging van de acht majeure opgaven. Op basis daarvan heeft het college besloten tot een 'kritisch onderzoek' naar een volwaardig alternatief voor het stadskantoor. Daarbij heeft het zich de vraag gesteld of de te maken aanpassingen tevens zouden kunnen leiden tot een verlaging van het investeringsbedrag, een positiever maatschappelijk effect en een breder maatschappelijk draagvlak.

Voorwaarden voor uitwerking eerste herijking

Uit de uitwerking van het college blijkt dat de voorgenomen heroverweging heeft geleid tot discussie met zowel OMO als de marktpartijen Proper Stok en Bouwfonds. Deze verkeerden volgens het college in de veronderstelling dat de gemeente het besluit al had genomen om geen stadskantoor in Stadsoevers te bouwen. Hierop stelde OMO zich op het standpunt dat er geen school kon komen in Stadsoevers, op basis waarvan de marktpartijen aangaven dat alle risico's van het niet doorgaan van het stadskantoor voor rekening van de gemeente zouden komen. Dit leidde voor het college tot een dilemma: het wilde zich weliswaar aan de gemaakte afspraken houden, maar vond een heroverweging noodzakelijk. De partijen zijn vervolgens om de tafel gaan zitten en hebben criteria voor een nieuw plan opgesteld. In overleg is besloten dat er sprake moest zijn van een zogenaamd 'volwaardig alternatief' dat past binnen de SOK en de eerder gemaakte afspraken. Hieraan zijn de volgende voorwaarden verbonden:

- / een programma dat past binnen het vigerende bestemmingsplan;
- / de milieuafscherpende werking tussen Stadsoevers en Borchwerf blijft overeind;
- / de (aangepaste) planning wordt gerespecteerd;
- / de grondexploitatie wordt niet nadelig beïnvloed (dat wil zeggen afnamegarantie);
- / er is sprake van een gelijkwaardig alternatief dat voor wat betreft de ruimtelijke kwaliteit, belevingswaarde, uitstraling én voor de vestiging van het vmbo geen belemmering vormt;
- / het alternatieve programma past binnen de ambitie van de proeftuin (in het kader van duurzaamheid);
- / het alternatieve scenario is financieel en maatschappelijk aanvaardbaar voor de gemeente.¹²⁴

Scenario's op basis van voorwaarden

Op basis van deze randvoorwaarden zijn er in eerste instantie de drie volgende alternatieve scenario's gepresenteerd:

- 1 wel kantoren ontwikkelen, maar niet ten behoeve van huisvesting van de gemeente;
- 2 opwaardering sportfunctie van de vmbo-school;
- 3 temporiseren, in deze fase wel een vmbo-school in Stadsoevers, maar geen stadskantoor.¹²⁵

Het college komt in het voorstel tot de conclusie dat geen van de scenario's als een 'volwaardig alternatief' kan worden bestempeld. Zowel in het eerste als het derde scenario is bijvoorbeeld niet voldaan aan de voorwaarde dat de gemeentelijke organisatie en de vmbo-school onder één dak gehuisvest worden. In het tweede scenario is er geen sprake van de noodzakelijke 'contextrijke omgeving'. Verder stelt het college dat

¹²³ Het betreft de website www.stadsoevers.nl.

¹²⁴ Raadsvoorstel Heroverweging majeure opgaven nieuwbouw stadskantoor, 10 februari 2011, pp. 2-3.

¹²⁵ Raadsvoorstel Heroverweging majeure opgaven nieuwbouw stadskantoor, 10 februari 2011, p. 4.

'vooropgesteld moet worden dat 'niets doen' geen optie is'. Hoewel deze optie volgens het college wel besproken is, heeft het onderzoek van Metrum uitgewezen dat deze optie € 15,2 miljoen gaat kosten. Bovendien moeten daarnaast ook 'alle ontvangen en toegezegde subsidies worden teruggestort, zijnde ruim € 25 miljoen'.¹²⁶

Volgens het college kan er alleen tot een volwaardig alternatief worden gekomen wanneer het uitgangspunt dat de gemeente en de school in één gebouw gehuisvest worden en de ambities voor het nieuwe werken, worden losgelaten. Op basis daarvan komt het college met het alternatief waarbij de publieksfuncties en de bijbehorende backoffice functies worden geconcentreerd in het huidige stadskantoor op Stadserf 1. De gemeentelijke dienstverlening aan burgers blijft bij deze variant in de stad. De overige functies worden samen met de school ondergebracht op Stadsoevers. Hierdoor ontstaat de gewenste 'contextrijke leeromgeving'. Tevens komt er een sporthal om de afscherpende werking te garanderen. Dit is een voor partijen 'volwaardig alternatief'.¹²⁷

Financiële consequenties

Voor het beschreven alternatief is een eerste doorrekening gemaakt in het voorstel aan de raad. Het college onderbouwt in het voorstel de benodigde investeringskosten. Daarbij geeft het aan dat voor de bouw van een nieuw bestuurscentrum een investering nodig is van € 16,1 miljoen. De renovatie van het gebouw van het Stadserf vergt een investering van € 7,1 miljoen. De bouw van de school brengt een investering van in totaal € 27,1 miljoen met zich mee. Tot slot is voor de nieuw te bouwen turnhal een bedrag van € 8,5 miljoen noodzakelijk. In totaal komt het benodigde investeringsniveau uit op € 59,4 miljoen.

Het investeringsbedrag voor de bouw van de school is hoger dan in het oorspronkelijke besluit (van december 2009). De reden hiervoor is dat de destijds gehanteerde normbedragen ontoereikend waren, aldus het college. Volgens het college kan er een bouwkostenvoordeel van € 5,4 miljoen worden behaald wanneer wordt uitgegaan van één geïntegreerd bouwproject met één budget. Daarnaast levert OMO een bijdrage van € 0,6 miljoen. Het benodigde investeringsbedrag van de gemeente komt daarmee volgens het voorstel op € 54,3 miljoen. Hiervan is € 4,7 miljoen gereserveerd voor de uitbreiding van de sportfaciliteiten tot turnhal/bovenwijkse sporthal. Het krediet voor het bestuurscentrum/vmbo en de renovatie van het Stadserf komt in totaal uit op € 49,6 miljoen. Dit is € 9,8 miljoen lager dan in het oorspronkelijke voorstel.¹²⁸ De exploitatielasten zijn teruggebracht van € 4,8 naar € 4,4 miljoen. De eerdere taakstelling van € 1,3 miljoen is hier uitgehaald.¹²⁹

Een van de fracties vraagt in de besluitvormende raadsvergadering aan het college of het raadsvoorstel een 100% volledig overzicht geeft van de te maken investeringen, exploitatielasten en andere uitgaven. Hierop antwoordt het college dat dit inderdaad het geval is, met de kanttekening dat dit is gebeurd op basis van een zogenoemde massastudie.¹³⁰

3.8.4 Bespreking eerste wijziging van het voorstel in de raad

Op 10 februari 2011 wordt het nieuwe voorstel besproken in de raadsvergadering. Eén van de fracties geeft in de vergadering aan dat inmiddels tachtig procent van de Roosendaalse bevolking tegen de bouw van een nieuw stadskantoor zou zijn. Tegenstanders van het voorstel wijzen dan ook op een gebrek aan draagvlak onder de bevolking. Het belangrijkste argument voor deze tegenstanders is echter de twijfel over de hardheid van de cijfers ter onderbouwing van de businesscase. Een aantal fracties geeft aan het voorstel zoals het er ligt niet te kunnen verkopen gegeven de onduidelijkheid over de plannen, de woningbehoefte, de ontwikkelingen van de grondexploitatie en de gevolgen van eventuele tegenvallers. Daarnaast wordt gesproken over een 'oeverloze stroom aan brieven en toelichtingen'. De verantwoordelijk portefeuillehouder financiën geeft als reactie de kaders aan waarbinnen de uitvoering van het besluit plaatsvindt. Hij geeft aan dat de multifunctionaliteit voordeel kan bieden en de gemeente blij mag zijn dat zij samen zal bouwen met

¹²⁶ Raadsvoorstel Heroverweging majeure opgaven nieuwbouw stadskantoor, 10 februari 2011, p. 5.

¹²⁷ Raadsvoorstel Heroverweging majeure opgaven nieuwbouw stadskantoor, 10 februari 2011, p. 5.

¹²⁸ Raadsvoorstel Heroverweging majeure opgaven nieuwbouw stadskantoor, 10 februari 2011, p. 7.

¹²⁹ Raadsvoorstel Heroverweging majeure opgaven nieuwbouw stadskantoor, 10 februari 2011, p. 7.

¹³⁰ Raadsmededeling Heroverweging nieuwbouw Stadskantoor, 20 januari 2011.

OMO.¹³¹ Voorstanders van het voorstel noemen onder andere de voordelen van lagere investeringsbudgetten, het behoud van de dienstverlening in de stad en de nieuwe sporthal. Daarnaast wijzen zij erop dat de bouw mogelijk is binnen de gestelde kaders. In de vergadering wordt door één van de fracties tevens een motie ingediend voor het instellen van een controlecommissie. De auditcommissie van de gemeente moet als deze controlecommissie fungeren. De commissie heeft als doel om de informatiebehoefte- en frequentie te laten formuleren. De controlecommissie wordt mede ingesteld op initiatief van de portefeuillehouder Stads Kantoor. De raad neemt de betreffende motie unaniem aan.¹³² In een hoofdelijke stemming, stemmen 19 raadsleden voor en 15 tegen het algemene voorstel.¹³³ De fracties van de SP, Nieuwe Democraten, VLP en VVD stemmen tegen het voorstel.

¹³¹ Beraadslagingen gemeenteraad, 10 februari 2011.

¹³² Beraadslagingen gemeenteraad, 10 februari 2011.

¹³³ Beraadslagingen gemeenteraad, 10 februari 2011.

3.9 / Besluit tot tweede wijziging Businesscase Stads Kantoor (maart 2011-april 2012)

In 2011 wordt duidelijk dat de planning voor de uitvoering van het gewijzigde plan voor het Stads Kantoor, niet behaald zal worden. Hiervan wordt allereerst melding gemaakt in de controlecommissie en vervolgens in de gemeenteraad, waarna tot een tweede wijziging wordt besloten.

3.9.1 Portefuillehouder geeft in controlecommissie aan dat planning onder druk staat

In een vergadering van de eerder genoemde controlecommissie op 4 juli 2011 wordt aan de verantwoordelijk portefeuillehouder gevraagd een kritisch tijdspad te schetsen.¹³⁴ Vervolgens blijkt uit de vergadering van de controlecommissie van 17 oktober 2011 dat de planning onder spanning staat. Deze is wellicht haalbaar, zo meldt de verantwoordelijk portefeuillehouder, maar dan dient er te worden gekozen voor een bouwmethode die een 'kostenopdrijvend effect' heeft. Dit heeft mogelijk gevolgen voor de haalbaarheid van de financiële kaders.

Daarnaast blijkt uit een geactualiseerde tijdsplanning dat er verschillende risico's zijn die mogelijk effect hebben op de tijdsplanning. Uit deze nieuwe planning blijkt dat de opening van de school gepland staat voor 1 september 2014 en de opening van het stads kantoor voor 1 december 2014. Direct na de herfstvakantie vindt bestuurlijk overleg plaats met OMO.¹³⁵ Uit de daaruit voortvloeiende planning wordt duidelijk dat het noodzakelijk is dat de grond van Wubben opgeleverd wordt in december 2012. Om deze oplevering van de grond door Wubben te realiseren, wordt een bouwtijd van 12 maanden voorzien, op basis van een door Wubben ingeschatte bouwtijd van 12-15 maanden. Dit betekent opnieuw dat Wubben al eerder verplaatst moet zijn dan in de resultaatverplichtende afspraken overeen is gekomen (eind juni 2013).

3.9.2 Informatievoorziening over de planning voor realisatie Bestuurscentrum en vmbo-school

Op 18 oktober 2011 informeert de controlecommissie de raad (per brief) over de onder druk staande planning van de realisatie van het Bestuurscentrum en de vmbo-school.¹³⁶ In een memo aan de controlecommissie van 1 november 2011 licht de wethouder van financiën de oorzaken van de verschuiving van de planning toe. Deze is tweeledig:

- 1 De provincie is vergeten voor de milieuvergunningaanvraag van Wubben Olie-installaties een BIBO-advies aan te vragen. Dit heeft de provincie de gemeente laten weten op 20 juli 2011 (na de vergadering van de controlecommissie van 4 juli 2011). Vervolgens heeft de provincie op 28 september 2011 laten weten dat BIBO geen bezwaar heeft tegen de milieuvergunning. De ontwerp milieuvergunning is vervolgens afgegeven op 17 oktober 2011;
- 2 Het vertraagd vrijkomen van de grond waar Wubben Olie-installaties is gevestigd. In een gesprek met de gemeente op 31 augustus 2011 heeft Wubben Olie-installaties voor het eerst gemeld dat zij een bouwtijd nodig heeft op een nieuwe locatie van 18 maanden. Het is niet duidelijk waarom en hier kan ook pas meer inzicht in komen wanneer Wubben een aannemer heeft gecontracteerd. Tot dan toe was de gemeente uitgegaan van een bouwtijd van 12 maanden.¹³⁷

In het genoemde memo geeft de verantwoordelijk portefeuillehouder eveneens een schets van de risicoanalyse van de planning. In het bestuurlijk overleg heeft OMO naar voren gebracht dat zij in overeenstemming met de samenwerkingsovereenkomst, een onderzoek instelt naar de mogelijkheden voor vernieuwbouw van de huidige locatie. Daartoe is met OMO afgesproken dat het onderzoek zal worden verruimd naar meerdere locaties. Tevens is aan OMO gemeld dat gezien de aanhoudende bouwcrisis, met partners in Stadsoevers overleg plaatsvindt over een realistisch bouwtempo van de geplande woningbouw. Dit betekent dat de contextrijke omgeving voor de vmbo-school op de geplande locatie ook onder druk komt

¹³⁴ Verslag controlecommissie, 4 juli 2011.

¹³⁵ Verslag controlecommissie, 17 oktober 2011.

¹³⁶ Brief terugkoppeling controlecommissie, 18 oktober 2011.

¹³⁷ Memo controlecommissie, 1 november 2011.

te staan.¹³⁸ Het college is het met het bestuur van OMO eens dat nog verder vertraging van de nieuwbouw van de vmbo-school onwenselijk is. Zij stelt de gemeenteraad van het verzoek van OMO op de hoogte en kondigt aan dat zij hierdoor wederom tot een heroverweging van de gezamenlijke nieuwbouw zal besluiten.

3.9.3 Besluit tot tweede wijziging van de plannen voor het stadskantoor en de vmbo-school

Op 31 januari 2012 besluit het college om de raad voor te stellen te komen tot een tweede wijziging van de bouw van de plannen voor de bouw van het stadskantoor en de vmbo-school. De raad besluit op 9 maart 2012 conform het voorstel van het college. In het raadsvoorstel is te lezen dat de gemeente en OMO in overleg tot de conclusie zijn gekomen dat de bouw van de vmbo-school op de locatie Oost niet binnen de planning en contextrijke omgeving mogelijk is. Hiervoor noemt het raadsvoorstel een aantal redenen:

- / de economische en financiële crisis. Deze heeft gevolgen voor het tempo en de aard van de ontwikkelingen van woningen en kantoren. Dit betekent dat de gewenste contextrijke omgeving voor de locatie Oost pas later tot stand komt;
- / het voetbalstadion staat leeg en er wordt gezocht naar een nieuwe invulling. Ook het RBC-stadion was één van de elementen van een contextrijke omgeving;
- / de oplevering van het gebied waar Wubben is gevestigd, laat langer op zich wachten. Deze zal op zijn vroegst op 1 juli 2013 plaatsvinden;
- / in de Agenda van Roosendaal is een taakstellende bezuiniging op de bedrijfsvoering opgenomen. Daarin is voorzien dat de ambtelijke organisatie in de komende jaren met 100 fte wordt verkleind. Dit betekent ook dat de werkwijze een grote verandering zal ondergaan.

Het bovenstaande betekent volgens het college dat de opening van de school kan plaatsvinden in het schooljaar 2015-2016. Dit wordt door het bestuur van OMO niet als acceptabel bevonden. Als gevolg van de ontwikkelingen in Stadsoevers zal bovendien de contextrijke omgeving niet binnen afzienbare termijn worden gerealiseerd. Uit de uitwerking van het college blijkt dat in overleg met OMO is besloten tot een nieuwe locatie voor het vmbo, namelijk Bovendonk 1. Hiervoor is een krediet noodzakelijk van € 23,2 miljoen. Daarnaast wordt afgezien van de bouw van een nieuw bestuurscentrum. In plaats daarvan vinden er renovatiewerkzaamheden plaats aan het huidige pand. De gemeenteraad besluit het reeds gevoteerde krediet voor de renovatie van € 7,7 miljoen te verhogen met € 1,3 miljoen. Op die manier kan het college gevolg geven aan een door de raad aangenomen motie met het verzoek om duurzaamheidsmaatregelen te nemen. Door een lagere CO₂-reductie en energievermindering kan deze investering op basis van de huidige inzichten in tien jaar worden terugverdiend.¹³⁹

Tijdens de raadsvergadering worden verschillende amendementen en moties ingediend. Daartoe horen onder andere een motie tot het uitvoeren van het voorliggende onderzoek en een motie van wantrouwen tegen wethouder Adriaansen. Alleen de fracties van SP en VLP steunen deze motie. Tot slot wordt een motie ingediend tot de uitvoering van een onderzoek naar het dossier Stadsoevers inclusief Stadskantoor. Deze motie wordt aangenomen door een meerderheid van de raad.

¹³⁸ Idem.

¹³⁹ Raadsvoorstel, Ontwikkelingen in Stadsoevers in relatie tot de nieuwbouw Da Vinci College en renovatie Stadserf 1, 4 april 2012.

3.10 / Raadsvragen in de periode 2004-2012 over Stadsoevers-Stadskantoor

In de periode 2004-2012 zijn door verschillende raadsfracties in totaal 467 schriftelijke vragen gesteld aan het college over het dossiers Stadsoevers en/of Stadskantoor. Ongeveer 84 procent van deze vragen is door twee fracties gesteld: de Nieuwe Democraten (ND) en de Vrije Liberale Partij (VLP). Veruit de meeste vragen zijn in de periode 2010 tot en met 2012 gesteld (456).

In de eerste plaats gaat een deel van de bovenbedoelde vragen in op de ontwikkeling van Stadsoevers, de stagnerende woningbouw en de vraag of de ontwikkelingen nog realiseerbaar zijn binnen de kaders. Een aantal keer vormen uitlatingen van derden in de media hiervoor de aanleiding. In de tweede plaats hebben een aantal van de vragen betrekking op de mate waarin het mogelijk is om de realisatie van het stadskantoor binnen de daarvoor gestelde financiële kaders af te ronden. In de derde en laatste plaats gaan de vragen in een aantal gevallen in op het beschikbaar stellen van documenten. Deze documenten zijn niet altijd beschikbaar, omdat het gaat om documenten in het kader van de BV/CV. Dan moet er overleg worden gepleegd met de marktpartijen om te kijken wat openbaar gemaakt kan worden.

3.11 / Kaders voor informatievoorziening en projectmatig werken

In Roosendaal is sinds 1999 een aantal kaders geldend voor de wijze waarop taken en bevoegdheden in de ambtelijke organisatie zijn verdeeld (de organisatieverordening en mandaten). De gemeente kent daarnaast op ambtelijk niveau een handleiding projectmatig werken voor de wijze waarop invulling gegeven dient te worden aan projectmatig werken en voor de wijze waarop het college invulling dient te geven aan zijn actieve informatieplicht. Tot slot zijn met de raad verschillende gesprekken gevoerd over de wijze waarop de raad zijn kaderstellende rol bij grote projecten wenst te vervullen.

3.11.1 Organisatieverordening 1999

Op 24 juni 1999 stelt de raad van Roosendaal de verordening op de organisatie van het ambtelijk apparaat vast. Volgens deze verordening bestaat de structuur op dat moment uit de facilitaire eenheid, het bestuurssecretariaat en de organisatorische eenheden (de sector Cultuur en Maatschappij, de sector Stadsontwikkeling en beheer en de sector Middelen). Het managementteam, bestaande uit de gemeentesecretaris en de sector directeuren, draagt zorg voor overstijgende projecten.¹⁴⁰ Bij de opsomming van de taken van de sectordirecteuren wordt niet op de inrichting van projecten ingegaan.¹⁴¹

Nieuwe organisatieverordening 2003

Naar aanleiding van een reorganisatie in 1999, stelt het college op 15 december 2003 de nieuwe organisatieverordening vast. Deze vervangt de regeling van 1999. Volgens de nieuwe verordening bestaat de structuur van de gemeentelijke organisatie uit het directieteam, bestaande uit de algemeen directeur en vier directeuren, een centrale staf en een aantal ondersteunende en primaire afdelingen. In deze organisatieverordening zijn geen bepalingen opgenomen over de wijze waarop vorm gegeven dient te worden aan specifieke projecten. In algemene zin geldt dat de directeuren onder andere verantwoordelijk zijn voor het aansturen van de afdelingen en het managen van programma's. Zij leggen op hun beurt verantwoording af aan de algemeen directeur.¹⁴²

3.11.2 Vastgelegde kaders over projecten / projectmatig werken

Binnen de gemeente wordt gewerkt met een Basisdocument Projectmatig Werken. Dit basisdocument geeft een houvast bij de vraag in welke gevallen wel en niet een projectmatige aanpak wordt voorgestaan. Het document gaat in op: definities en criteria, projectorganisatie, rollen en taken, projectfasering en projectbeheersing. Het document geeft (verplichte) uitgangspunten en mogelijkheden hoe projectmatig werken ingepast kan worden in de gemeentelijke organisatie.

Het basisdocument bevat onder meer een indeling in zes fases. Elke fase eindigt met een beslisdocument en pas na goedkeuring door de opdrachtgever begint de volgende fase. Doel van deze fases is om de risico's zo klein mogelijk te maken.¹⁴³ Een van de verplichtingen is dat dit beslisdocument steeds door de verantwoordelijk wethouder voor definitieve besluitvorming wordt gebracht.¹⁴⁴

3.11.3 Projectplan Risicomanagement 2007, 2008 en 2009

Vanuit het oogpunt van organisatiebeheersing en om beter te kunnen voldoen aan de eisen uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), wordt in 2007 het 'Projectplan Risicomanagement 2007' vastgesteld door het college. Aanleiding is onder meer de wens van het college om het financiële beheer en de verantwoording beter op orde te krijgen. Daarnaast staat in het concernplan 2007 dat het project moet leiden tot directe invoering van risicoanalyses op strategische projecten en trajecten. Tot slot moet dit leiden tot het opsporen, analyseren en beperken van risico's om tot een betere interne beheersing te komen. In het

¹⁴⁰ Organisatieverordening 1999, pp. 2.

¹⁴¹ Organisatieverordening 1999, pp. 3.

¹⁴² Organisatieverordening 2003.

¹⁴³ Basisdocument Projectmatig Werken, p. 7.

¹⁴⁴ Basisdocument Projectmatig Werken, p. 5.

projectplan wordt voorgesteld om een risicomangementsysteem te koppelen aan doelstellingen en programma's. Daarnaast wordt voorgesteld om instrumenten te ontwikkelen om projecten en trajecten beter te monitoren.¹⁴⁵

Het Projectplan Risicomanagement wordt vervolgens in 2008 en in 2009 op ambtelijk niveau geactualiseerd. Zo stelt de directie op 24 juni 2009 het 'Projectplan Risicomanagement 2009' vast. Dit document bouwt voort op de resultaten van het projectplan 2007 en 2008. Het opstellen en implementeren van de 'Handreiking risicomanagement voor de ambtelijke organisatie' maakt onderdeel uit van dit document. Uit de raadsmededeling van 16 juni 2009 blijkt dat het voornemen is om het project risicomanagement eind 2009 naar de lijn over te dragen.¹⁴⁶

Nota Beleid risicomanagement en weerstandsvermogen

Op 12 november 2008 stelt de raad de Nota 'Beleid risicomanagement en weerstandsvermogen' vast. Deze nota gaat niet specifiek in op risicomanagement bij projecten. Wel formuleert de raad hierin acht beslispunten die gezamenlijk de uitgangspunten vormen voor de wijze waarop risicomanagement in de gemeente wordt uitgevoerd en de wijze waarop het weerstandsvermogen wordt bepaald en beoordeeld. Deze houden onder andere in dat eens in de vier jaren het kaderstellend beleid voor het risicomanagement en het weerstandsvermogen wordt herbestigd of gewijzigd. Andere beslispunten zijn de elementen die in de beschikbare weerstandscapaciteit worden meegenomen, de benodigde weerstandscapaciteit, de ratio weerstandsvermogen en de elementen in de paragraaf risico's en weerstandsvermogen.¹⁴⁷

Handreiking risicomanagement

In maart 2009 stelt de directie de 'Handreiking risicomanagement' vast, als één van de belangrijkste resultaten uit het Projectplan Risicomanagement 2009. Deze handreiking gaat in op de wijze van kwalificering en kwantificering van (financieel) van risico's, de wijze waarop risico's worden vastgelegd in het risicomanagement-informatiesysteem NARIS, hoe intern wordt gerapporteerd over risico's en op welke wijze taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van risico's en beheersmaatregelen ambtelijk zijn verdeeld. Projecten dienen afzonderlijk te worden vastgelegd in de projectmodule van NARIS. De 'risicomanager beheerder' voegt periodiek de risicoprofielen van alle afdelingen en projecten samen en toetst de risico-inventarisatie op basis van de ter beschikking staande middelen op volledigheid, juistheid en realiteitsgehalte.¹⁴⁸

3.11.4 Metrogids grote projecten

Eind 2009 wordt op ambtelijk niveau de zogenoemde Metrogids voor grote projecten opgesteld. Het document heeft als doel om het projectmatig werken in de gemeente verder te stroomlijnen. Het is bedoeld als praktisch handboek en bevat bijlagen waarin beslisdocumenten en producten per fase zijn opgenomen. De gids onderscheidt drie doelgroepen: nieuwe medewerkers van de afdeling projecten, medewerkers van andere afdelingen die projectmatig werken en personen die een rol hebben bij of in projecten.

De gids gaat per hoofdstuk in op de basisprincipes en procedures van projectmatig werken. Zo zijn de verschillende stappen van een project en het uiteindelijk te bereiken eindresultaat geschetst. Daarnaast behandelt het stuk de documenten die benodigd zijn bij projectmatig werken, de wijze waarop een projectorganisatie kan worden ingericht en de rolverdeling bij projecten.¹⁴⁹

3.11.5 Rapport van de Rekenkamer West-Brabant over Sturing grote projecten

Op 13 april 2010 heeft de Rekenkamer West-Brabant een onderzoek gepubliceerd naar de sturing op grote projecten in de gemeente Roosendaal. De Rekenkamer concludeert in het rapport in de eerste plaats dat de gemeente, zeker vanaf 2005, een aantal sturende beleids- en besluitvormingskaders heeft geformuleerd die

¹⁴⁵ Projectplan risicomanagement, 2007.

¹⁴⁶ Projectplan risicomanagement, 2009.

¹⁴⁷ Beleid risicomanagement en weerstandsvermogen, 16 oktober 2008.

¹⁴⁸ Handreiking Risicomanagement, 2009.

¹⁴⁹ Metrogids handleiding projectmatig werken, december 2009.

met name gelden in de opstartfases van grote projecten (daarbij wordt verwezen naar de kaders die ook in de bovenstaande alinea's zijn beschreven). De Rekenkamer concludeert in de tweede plaats dat deze beleidskaders vaak breed en algemeen geformuleerd zijn. In de derde plaats constateert de Rekenkamer dat de kaders op dat moment nog onvoldoende worden toegepast. Dit geldt volgens de Rekenkamer ook voor het risicomanagement. In alle projecten die de Rekenkamer onderzocht, behoeven de risico-identificatie, risico analyse en het treffen van beheersmaatregelen, verbetering. In de vierde plaats concludeert de Rekenkamer in dit kader dat grote projecten soms 'te groot' werden. Hierdoor ontstaat het risico op afhankelijkheid van externen. Tevens blijkt uit het rapport dat de onderzochte projecten op de meeste aspecten ('geld', 'organisatie', 'kwaliteit', 'informatie' en 'tijd') 'onvoldoende' scores. Voor de financiële beheersing is volgens het onderzoek relatief de meeste aandacht.

De Rekenkamer concludeert in de vijfde plaats dat de gemeente Roosendaal sinds 2005 duidelijke kaders heeft vastgesteld voor de beheersing van grote projecten. Zo gaat zij uit van een fasegewijze aanpak en maakt zij gebruik van zogenoemde GOTIK-rapportages (geld, organisatie, tijd, informatie, kwaliteit). De Rekenkamer noemt het echter 'opvallend' dat de gemeenteraad geen uitdrukkelijke rol heeft in de vaststelling van deze kaders.¹⁵⁰ De betrokkenheid van de raad richt zich volgens de Rekenkamer primair op de start van grote projecten en afwijkingen in de financiële (tussen)resultaten. In de door de Rekenkamer onderzochte projecten is gebleken dat de raad niet of nauwelijks tussentijds integraal (dat wil zeggen over de inhoudelijke voortgang, tijd en geld) is geïnformeerd over de voortgang van projecten.

Tot slot blijkt volgens het rapport van de Rekenkamer dat de raad tussentijds niet op alle beheersaspecten en risico's is geïnformeerd. De wijze van informatievoorziening is volgens de Rekenkamer grotendeels gebaseerd op een zogenaamde 'traditionele methodiek', waarbij de nadruk ligt op financiële aspecten en actieve informatie die wordt verstrekt bij overschrijdingen op dit gebied.¹⁵¹

Aanbevelingen van de Rekenkamer West-Brabant

Op basis van de conclusies komt de Rekenkamer in haar rapportage van 13 april 2010 tot aanbevelingen om doelstellingen in meetbare termen te formuleren, de kaderstellende rol en controlerende rol van raadsleden te versterken door expliciet te bepalen welke informatie gewenst wordt, projecten meer onderdeel te maken van de reguliere planning-en-control-cyclus, de rol van risicomanagement te versterken en het projectmatig werken verder te ontwikkelen.¹⁵²

Implementatie aanbevelingen

Het college heeft op 15 december 2010 een reactie op het rapport van de Rekenkamer geschreven, waarin het de raad voorstelt alle aanbevelingen over te nemen. Bij elke aanbeveling geeft het college aan hoe het hier uitvoering aan wil geven. Samengevat betekent dit dat het college inzet op de volgende zaken:

- 1 Bij de start van nieuwe projecten legt het college aan de raad een Programma van Eisen (PvE) ter vaststelling voor. In dit PvE staan de maatschappelijke doelstellingen voor het project geformuleerd. Op verschillende momenten wordt in het kader van de planning-en-control-cyclus op meetbare wijze aangegeven hoe het college uitvoering geeft aan het behalen van de doelen;
- 2 Het college zal in het PvE de kaders voor het project bepalen en deze vertalen in meetbare resultaten. Binnen de reguliere planning- en controlcyclus zal de raad geïnformeerd worden over ruimtelijke projecten. In de bestuursrapportage wordt de raad vervolgens geïnformeerd over afwijkingen op de onderdelen geld, kwaliteit, organisatie, tijd en informatie. Met betrekking tot risicomanagement zal worden aangegeven waar risico's bestaan en welke maatregelen getroffen kunnen worden;
- 3 Vanaf de programmabegroting 2011 worden alle projecten opgenomen onder de paragraaf Grondbeleid. Daarbij wordt verwezen naar de te bereiken beleidsdoelstellingen;
- 4 Het college stelt een stappenplan voor om het risicomanagement te versterken. Stap 1 bestaat uit het uitvoeren van een risicoanalyse die wordt herhaald wanneer zich grote veranderingen voordoen en bij de

¹⁵⁰ Dit blijkt bijvoorbeeld uit de beperkte rol bij het opstellen van het kookschrijf (het document dat ten grondslag heeft gelegen aan de zogenaamde 'Metrogids'), handleiding projectmatig werken, december 2009, die hiervoor is behandeld.

¹⁵¹ Onderzoek Sturing Grote Projecten gemeente Roosendaal, 13 april 2010, pp.48-50.

¹⁵² Onderzoek Sturing Grote Projecten gemeente Roosendaal, 13 april 2010, pp.50-55.

start van elke nieuwe fase. Stap 2 bestaat uit het formuleren van beheersmaatregelen, waarna deze in stap 3 worden geïmplementeerd. Vervolgens worden in stap 4 de beheersmaatregelen geëvalueerd. Stap 5 bestaat uit het uitvoeren van een update van de risicoanalyse. Het college zal in de stukken in het kader van de planning- en controlcyclus een paragraaf risicomanagement opnemen waardoor de raad kaders kan formuleren voor het risicoprofiel en de weerstandscapaciteit. Tevens geeft het college aan dat er een risicomanager is aangenomen die de taak heeft het risicomanagement verder te implementeren;

- 5 Het college geeft in het raadsvoorstel aan dat er een opleidingstraject heeft plaatsgevonden voor projectmatig werken. Verder wil het college volgens dit voorstel zorgen voor meer differentiatie binnen de projectgroepen. De kwartiermakers van de doorontwikkeling van de organisatie bereiden een advies voor dat er voor moet zorgen dat de integraliteit van adviezen geborgd blijft.¹⁵³

Notitie portefeuillehouder Ruimtelijke ordening

Naar aanleiding van een expertmeeting over grondexploitaties voor leden van de raad in de auditcommissie (dat plaatsvindt in september 2011) stuurt de portefeuillehouder Ruimtelijke Ordening in januari 2012 een notitie over de rol van de raad bij kaderstelling voor projecten. De notitie van de wethouder is vervolgens overgenomen in een voorstel van de auditcommissie richting de gemeenteraad.¹⁵⁴ Uit de bijeenkomst met de auditcommissie blijkt namelijk dat er bij de raad behoefte aan duidelijkheid bestaat over de momenten waarop belanghebbenden ingeschakeld moeten worden bij RO-projecten. De portefeuillehouder stelt in een notitie aan de auditcommissie voor dat het aan de raad is de doelen voor projecten te formuleren. Deze worden door het college uitgewerkt. Inspraak voor belanghebbenden is gekoppeld aan de feitelijke vooruitgang van projecten. Daarnaast wordt voorgesteld om projectfasen door het college met beslisdocumenten af te sluiten, waarin het verantwoordelijkheid aflegt en instemming vraagt om door te gaan naar de volgende fase. De projectrapportages worden vervolgens gekoppeld aan de planning- en controlcyclus. De portefeuillehouder geeft tevens aan dat de raad de kaders tussentijds kan bijstellen wanneer hij dit wenselijk vindt. Daarnaast zal de raad afwijkingen worden voorgelegd.¹⁵⁵

In de notitie doet de verantwoordelijk wethouder tevens een voorstel voor de wijze waarop sturing kan worden gegeven aan projecten. Dit voorstel houdt in dat met ingang van de programmabegroting 2011 en het jaarverslag 2010 voor relevante projecten de kaders, reikwijdte, projectsturing, geld en risicobeheersing inzichtelijk worden gemaakt. In de bestuursrapportages wordt melding gemaakt van afwijkingen hierop. Daarnaast is voor de bestuursrapportages en het jaarverslag een zogenaamd 'stoplichtenmodel' ontwikkeld. Dit model beoogt de ontwikkelingen en wijzingen in de projecten en in de tijd te volgen en risico's in beeld te brengen. Daarbij wordt voor de '3 P's' (Plansaldo, Programma en Planning) de inschatting gemaakt of de gemeente op schema ligt. Daarbij is te zien wat de afwijkingen zijn en welke maatregelen worden genomen voor acties die op oranje of rood staan. Vanaf het jaarverslag 2011 is er gewerkt volgens dit stoplichtenmodel.¹⁵⁶

Meer in algemene zin merkt de portefeuillehouder in de notitie op dat het voor de invulling van de kaderstellende rol van de raad van belang is om de goede balans te vinden tussen de wens aan sturing enerzijds en behoefte aan ruimte anderzijds. Daarbij geeft hij aan dat het college in de eerste projectrapportage voor een nieuw complex in de exploitatie een voorstel voor de kaderstelling doet. Hij stelt: 'het is dan aan de raad om daarop in positieve of negatieve zin op te reageren en eventuele verfijningen aan te brengen'.¹⁵⁷ Hierbij geldt ook dat wanneer er meer projectrapportages worden opgesteld, er ook meer ervaring kan worden opgedaan met 'flexibele kaders'.¹⁵⁸

¹⁵³ Raadsvoorstel, Voorstel invullingen aanbevelingen rapport Sturing grote projecten, 15 december 2010.

¹⁵⁴ Voorstel auditcommissie kaderstelling bij RO-procedure en stuurinformatie, 13 maart 2012.

¹⁵⁵ Notitie auditcommissie, 12 januari 2012.

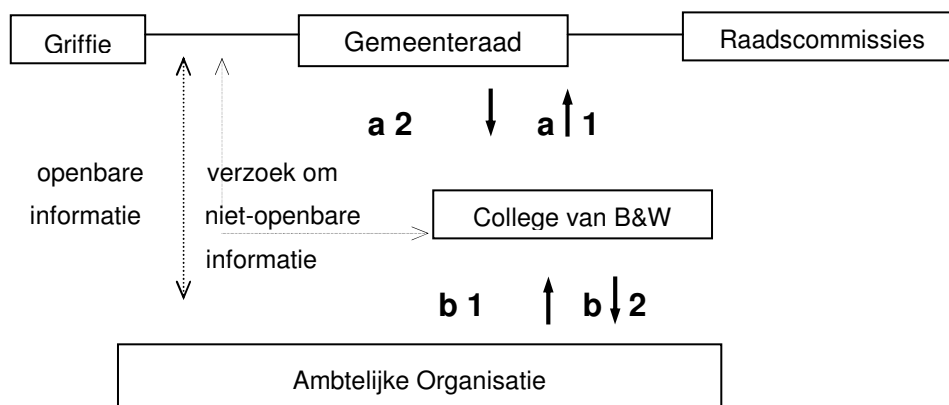
¹⁵⁶ Zie hiervoor paragraaf 6 Grondbeleid, Jaarstukken 2011.

¹⁵⁷ Notitie auditcommissie, 12 januari 2012.

¹⁵⁸ Notitie auditcommissie, 12 januari 2012.

3.11.6 Informatiestromen richting de raad

De gemeenteraad heeft verschillende documenten vastgesteld voor de wijze waarop de informatievoorziening richting de raad plaats dient te vinden. In het kader van de dualisering is hiervoor in 2002 het document 'Informatiestromen in het duaal bestel van Roosendaal' vastgesteld. Schematisch zien de informatiestromen in de gemeente er als volgt uit:



Het college heeft volgens de notitie bij stap a1, naast de informatievoorziening in raadsvoorstellen en documenten in het kader van de planning- en controlcyclus, de taak om de raad actief te informeren over relevante ontwikkelingen en actief openbare besluiten van het college. Het college kan volgens de notitie ook mondeling invulling geven aan deze plicht, bijvoorbeeld door het in de vergadering bijpraten over ontwikkelingen.

De notitie bevat daarnaast gedragsregels voor zowel het college, de ambtelijke organisatie en de raad met betrekking tot de communicatie richting de raad. Deze zijn nader uitgewerkt in met name procedurele eisen rondom de informatiestromen. Een voorbeeld van een gedragsregel is dat collegeleden beslissen of en op welke wijze vragen van raadsleden of de griffie om niet-openbare informatie dienen te worden beantwoord.¹⁵⁹ Een ander voorbeeld is dat het college pas definitief een besluit kan nemen over het deelnemen in rechtspersonen wanneer de raad of raadscommissie in staat is gesteld om haar zienswijze kenbaar te maken. Dit is in het algemeen mogelijk per brief van het college aan de raad.¹⁶⁰

Vormen van communicatie van het college richting de raad in het kader van grote projecten

Op 18 april 2005 is de raadsmededeling ingevoerd als communicatiemiddel van het college naar de raad. Daarmee heeft de communicatie van het college over grote projecten zich in de afgelopen jaren ontwikkeld tot de onderstaande kanalen:

- / Raadsmededelingen.¹⁶¹ Dit zijn documenten in het kader van de actieve informatieplicht over actuele zaken en ontwikkelingen;
- / Beantwoording van 24-uursvragen. Dit zijn urgente vragen van raadsleden aan het college. Deze dienen minstens 24 uur voor de aanvang van de raads- of commissievergadering te zijn beantwoord;
- / Raadsvoorstellen. Hierbij gaat het om voorstellen waarbij de raad bevoegd is een besluit te nemen;¹⁶²
- / Bestuursrapportage. In de bestuursrapportage wordt ingegaan op de uitvoering van de programmabegroting. Wanneer er sprake is van afwijkingen, wordt hier melding van gemaakt. Tevens is het stoplichtmodel hierin opgenomen;
- / Begrotingen en jaarverslagen. Hierin wordt tevens melding gemaakt van de voortgang van projecten, vanaf het jaarverslag 2011 conform het genoemde stoplichtmodel.¹⁶³

¹⁵⁹ Informatiestromen in het duaal bestel van Roosendaal, 17 oktober 2002, p. 19.

¹⁶⁰ Informatiestromen in het duaal bestel van Roosendaal, 17 oktober 2002, p. 5.

¹⁶¹ De raadsmededeling is op 18 april 2005 ingevoerd, raadsmededeling invoering raadsmededeling, 18 april 2005.

¹⁶² Onderzoek sturing grote projecten, 13 april 2010, p. 19.

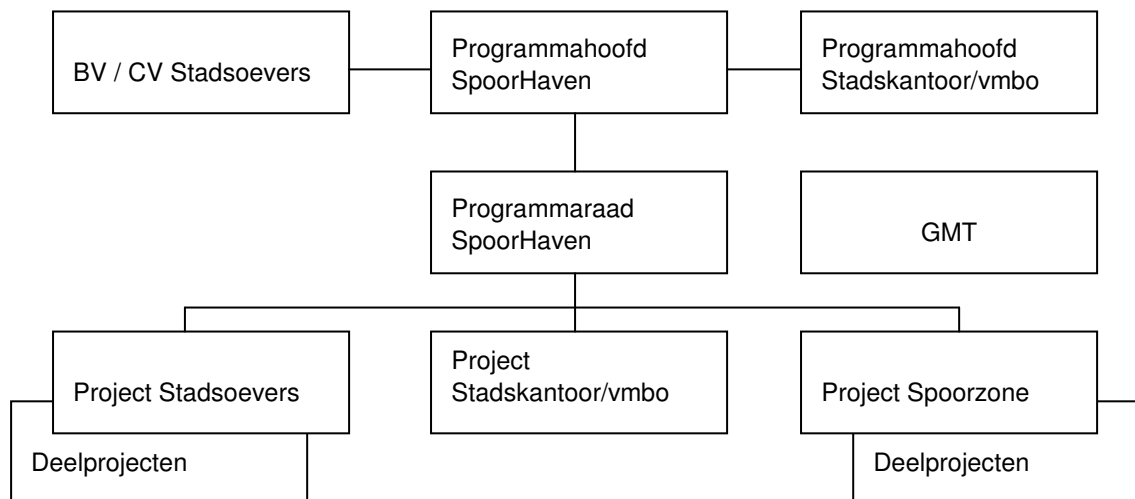
3.12 / Organisatiestructuur SpoorHaven/Stadsoevers en project stadskantoor

Deze paragraaf geeft weer hoe het programma SpoorHaven en de onderliggende projecten Stadsoevers en Stadskantoor zich organisatorisch tot elkaar verhouden. De organisatorische inbedding van deze projecten is in de periode 2005-2010 twee keer gewijzigd. In 2008 is gekozen voor een meer programmatische aanpak en organisatie (buiten de lijnorganisatie om), in 2010 zijn de programma's wederom in de lijn ondergebracht.

In figuur 1 (hieronder) is de interne organisatiestructuur van het programma weergegeven, zoals deze vanaf het jaar 2010 van toepassing was. Centraal in deze figuur staat het programma SpoorHaven. Vanaf 2002 is de huidige wethouder, uitgezonderd enkele kortdurige perioden, verantwoordelijk voor SpoorHaven. Onder SpoorHaven vallen zowel het project Stadsoevers, het project symbiose stadskantoor/vmbo als het project Spoorzone (dat later op de lange baan is geschoven).¹⁶⁴ Voor de ontwikkeling van Stadsoevers is de BV/CV opgericht. Bij de formele overleggen van deze BV/CV was de wethouder voor SpoorHaven aanwezig. Hij werd daarbij ambtelijk ondersteund. Deze ambtelijke ondersteuning wisselde frequent; er is in de loop van de jaren sprake geweest van een groot verloop onder de bij het project betrokken ambtenaren.

Het project stadskantoor/vmbo als onderdeel van SpoorHaven is niet onder de verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder SpoorHaven gebracht. Vanaf het besluit tot de symbiose tot aan de tweede wijziging, zijn verschillende wethouders hiervoor verantwoordelijk geweest (wethouders financiën). Onder verantwoordelijkheid van een tijdelijke, coördinerende wethouder wordt in 2009 het businessplan voor het stadskantoor opgesteld en vindt besluitvorming plaats over de symbiose. Na de gemeenteraadsverkiezingen komt de bouw van het stadskantoor in de portefeuille van de voormalig wethouder van GroenLinks (in functie van april 2010 tot juni 2011) en diens opvolger (in functie van juli 2011 tot oktober 2011). Na de voornemens tot het overgaan tot heroverweging van de majeure opgaven, wordt de huidige wethouder financiën de coördinerende wethouder van de majeure opgaven. Onder zijn verantwoordelijkheid komen zowel de eerste als de tweede wijziging voor de plannen voor het stadskantoor tot stand.

Figuur 1. Organisatiestructuur SpoorHaven, Stadsoevers en de bouw van het Stadskantoor



¹⁶³ Onderzoek sturing grote projecten, 13 april 2010, p. 19.

¹⁶⁴ Het project symbiose stadskantoor/vmbo maakt weliswaar onderdeel uit van de ontwikkeling van SpoorHaven, maar valt niet onder de verantwoordelijkheid van de wethouder van SpoorHaven. De verantwoordelijkheid voor de symbiose lag bij de portefeuillehouder Financiën voor de realisatie van het stadskantoor en de portefeuillehouder Onderwijs voor de realisatie van het Da Vinci College.

4 Analyse

In dit hoofdstuk wordt een analyse (weging en duiding) gegeven van de ontwikkelingen die in hoofdstuk 3 zijn besproken. Daarbij wordt een eerste oordeel gegeven over de informatievoorziening en de besluitvormingsprocessen. Concreet gaat dit hoofdstuk in op:

- 1 de hoge ambitie van de gemeente met de herinrichting van SpoorHaven, Stadsoevers en stadskantoor;*
- 2 de overeenkomsten met externe partijen in de uitwerking van de hoge ambities;*
- 3 de interpretatie van risico's en financiële onderbouwing symbiose met vmbo-school;*
- 4 de rol van de ambtelijke organisatie;*
- 5 het tegenwicht dat vanuit de raad is geboden;*
- 6 de toename van de maatschappelijke en politieke druk;*
- 7 de zoektocht naar volwaardig alternatief binnen de gestelde kaders;*
- 8 informatievoorziening naar - en de wisselwerking met de raad.*

4.1 / Hoge ambities van de gemeente in aanpak SpoorHaven, Stadsoevers en stadskantoor

De periode 2000-2008 kenmerkt zich door de ontwikkeling en de vaststelling van een aantal hoge ambities ten aanzien van de ontwikkeling van het gebied SpoorHaven. Deze hoge ambities blijken in de eerste plaats uit het feit dat de raad met de vaststelling van het Masterplan (mei 2003) besluit te investeren in grootschalige woningbouw, nieuwe wegenstructuren en diverse initiatieven voor vrijetijdsbesteding (zoals een bioscoop, een discotheek en een sporthal). Ook besluit de raad met dit plan stevig in te grijpen in de infrastructuur rondom het spoor en te komen tot verregaande herontwikkeling van het deelgebied Stadsoevers (bestaande uit verouderde industrie en verlaten bedrijfsterreinen).

De hoge ambities van de gemeente blijken in de tweede plaats uit het feit dat de raad besluit om te komen tot een aantal 'ankerpunten' die de aantrekkingskracht van het te herontwikkelen gebied vergroten. Eén van deze trekkers is de bouw van een nieuw stadskantoor, waarmee de gemeente wil laten zien zelf in de herontwikkeling van het gebied te geloven.

4.1.1 Hoge ambities passen in de tijdsgeest

De hoge ambities uit het Masterplan SpoorHaven (inclusief de uitwerking daarvan in een Structuurplan en later in diverse notities over Majeure Opgaven) passen in een tijdsgeest waarin ook andere gemeenten ambitieuze ontwikkelingsplannen vaststellen. De woningmarkt biedt daar op dat moment ook kansen toe: de huizenprijzen en het aantal woningtransacties lagen hoog. Van de huidige langdurige en stevige crisis is destijds nog niets te merken; noch is die crisis op dat moment te voorzien. Het Masterplan SpoorHaven kan dan ook op groot politiek draagvlak rekenen bij zowel het college als de raad.

4.1.2 Ambities blijven hoog in periode waarin tijdsgeest verandert

Het Masterplan (mei 2003) is in een later stadium opnieuw aan bod gekomen en verder uitgewerkt bij de behandeling van de Strategie Majeure Opgaven (september 2008) en het Businessplan Majeure Opgaven (maart 2009). Specifiek voor de bouw van de symbiose stadskantoor-vmbo zijn deze notities vervolgens weer verder uitgewerkt in een Nota Majeure Opgave Stadskantoor (28 oktober 2009).

In de periode waarin de raad instemt met de Majeure Opgaven en later de symbiose stadskantoor-vmbo, wordt langzaam maar zeker duidelijk dat de tijdsgeest verandert. De economische crisis slaat toe en de woningmarkt stort in. Ook in Roosendaal komen er in deze periode signalen van financieel minder positieve vooruitzichten. Deze signalen komen onder andere tot uiting in de Kadernota 2008 (zie paragraaf 3.3.1). De daadwerkelijke omvang van de benodigde bezuinigingen wordt in de raad voor het eerst inzichtelijk in januari 2010 (bij de behandeling van de SFV, zie paragraaf 3.6). Aanvankelijk vormen de veranderende tijdsgeest, de economische situatie en de noodzaak tot bezuinigingen voor het college en de raad geen aanleiding tot het wijzigen van de ambities. Reden dat de ambitie voor de symbiose lange tijd overeind blijft, is de overtuiging van college en ambtelijke organisatie dat deze budgetneutraal tot stand zou kunnen komen (zie paragraaf 4.4.2).

4.2 / Overeenkomsten met externe partijen in uitwerking hoge ambities

Vlak na de vaststelling van het Masterplan SpoorHaven en tijdens de uitwerking daarvan in verscheidene documenten (Structuurvisie, Notitie Majeure Opgaven, Businessplan Majeure Opgaven, voorstel symbiose stadskantoor-vmbo), maakt het college met verscheidene externe partijen formele afspraken om te komen tot uitvoering van deze plannen.

4.2.1 Veelheid aan overeenkomsten met externe partijen

In de eerste plaats sluit het college in november 2008 een Samenwerkingsovereenkomst (SOK) met de marktpartijen Bouwfonds en Proper Stok. Met deze overeenkomst gaan de gemeente en deze partijen een publiek-private samenwerking aan (in de vorm van een BV/CV constructie). In de tweede plaats sluit het college op 3 november 2009 een koopovereenkomst met Wubben voor de verwerving van de gronden waarop dit bedrijf gevestigd is. Hieruit blijkt dat Wubben een inspanningsverplichting heeft om uiterlijk op 1 januari 2012 uit het gebied weg te zijn. Daarnaast bevat de overeenkomst de resultaatverplichting dat Wubben op uiterlijk 30 juni 2013 verplaatst is.

Het vertrek van Wubben is van essentieel belang voor het slagen van een derde set van formele afspraken die het college maakt met Ons Middelbaar Onderwijs (OMO) voor de plaatsing van een vmbo-school in het gebied Stadsoevers. Na vele gesprekken met OMO (dat aanvankelijk liever niet de vmbo-school Stadsoevers wil plaatsen), wordt begin juni 2009 in de ambtelijke organisatie het idee geopperd om te komen tot een symbiose tussen het stadskantoor en de vmbo-school. Het college en OMO sluiten vervolgens in juni 2010 een SOK waarin als ontbindende voorwaarde wordt genoemd dat 'de voor de gezamenlijke nieuwbouw benodigde gronden (onder andere van Wubben, red.) bij de start van de bouw beschikbaar dienen te zijn'.

4.2.2 Overeenkomst met Proper Stok en Bouwfonds brengt vooral de gemeente aan zet

Met het aangaan van de SOK met Proper Stok en Bouwfonds heeft de gemeente zich in een positie gemanoevreerd waarin de gemeente als eerste aan zet was om aan de bepalingen uit de overeenkomst te voldoen. Dit blijkt in de eerste plaats uit het feit dat de gemeente aan zet was in het verwerven van benodigde gronden (Proper Stok noch Bouwfonds hebben grond ingebracht). In de tweede plaats blijkt dit uit het feit dat het college zich verplichtte tot het creëren van de genoemde 'afschermende werking' op de plaats waar het stadskantoor (en later de symbiose stadskantoor-vmbo) zou moeten komen, om in een later stadium woningbouw te realiseren in de achterliggende percelen. Met de overeenkomst heeft de gemeente zichzelf daarmee forse verplichtingen opgelegd (incl. risico's), waaraan zij in een later stadium gebonden was toen zij op zoek moest naar alternatieven (zie verder paragraaf 4.7).

4.2.3 Tijdige verplaatsing Wubben is cruciale factor, maar door gemeente niet te beïnvloeden

In de SOK tussen het college en OMO is als belangrijke randvoorwaarde opgenomen dat de vmbo-school vanaf de start van het seizoen 2013-2014 in gebruik genomen moet kunnen worden. Als niet aan deze voorwaarde zou worden voldaan, dan zouden het college en OMO volgens de SOK in gesprek moeten gaan over de vestiging van de school op een andere locatie. Later komen de gemeente en OMO overeen dat de ingebruikname van het nieuwe gebouw als gevolg van gewijzigde plannen uitgesteld kan worden tot het schoolseizoen 2014-2015 (zie paragraaf 4.8 van deze rapportage).

Om tijdige ingebruikname van het schoolgebouw (in symbiose met het stadskantoor) in SpoorHaven mogelijk te maken, is het van essentieel belang dat Wubben Olie-installaties tijdig vertrekt van deze locatie. In de overeenkomst met Wubben wordt echter als resultaatverplichting opgenomen dat deze onderneming pas op 30 juni 2013 vertrokken hoeft te zijn. Dit vertrek in juni 2013 zou echter in geen van de met OMO overeengekomen termijnen op tijd zijn (niet voor ingebruikname van de school in het seizoen 2013-2014 en niet voor ingebruikname van de school in het seizoen 2014-2015). De ambtelijke organisatie heeft het college al bij het besluit om te komen tot een symbiose (in november 2009) gewezen op het feit dat ingebruikname van de vmbo-school in het seizoen 2013-2014 een niet te realiseren streven zou zijn (zie paragraaf 3.5.2). Het college heeft hier echter geen consequenties aan verbonden en de raad ook niet van deze ambtelijke notie op de hoogte gesteld. Ook op het moment dat met OMO wordt afgesproken om

ingebruikname van de vmbo-school te verplaatsen naar het seizoen 2014-2015, kan het college op geen enkele manier garanderen of afdwingen dat Wubben Olie-installaties daarvoor op tijd weg zou zijn. Volgens de hiervoor geldende plannings zouden de gronden van Wubben in de hernieuwde planning al in december 2012 opgeleverd moeten zijn. Ook dit is ruim voor de resultaatverplichting (vertrek in juni 2013) die met Wubben overeen was gekomen in november 2009.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat het voor de gemeente zeer belangrijk was dat Wubben al ruim vóór de overeengekomen resultaatverplichting zou verplaatsen. Als dit niet zou lukken, zou immers de gehele symbiose tussen het stadskantoor en de school (en daarmee de in de BV/CV afgesproken afscherpende werking) onder druk komen te staan. Dit gegeven heeft grote druk op de planning van het gehele project gelegd, zonder dat het college de (formele) beïnvloedingsmogelijkheden had om tijdige verplaatsing van Wubben af te dwingen. Het college had immers slechts een inspanningsverplichting met Wubben afgesproken om al in een eerder stadium te proberen te verplaatsen (op 1 januari 2012). Uiteindelijk is juist dit gebrek aan beïnvloedingsmogelijkheden vanuit de gemeente een belangrijke oorzaak geweest voor het feit dat de uiteindelijke symbiose geen doorgang heeft kunnen vinden. Wubben bleek eind oktober 2011 immers inderdaad niet op tijd te kunnen vertrekken (zie paragraaf 3.9 van deze rapportage).

4.3 / Interpretatie risico's en financiële onderbouwing symbiose met vmbo-school

Zoals in paragraaf 4.1 al wordt genoemd, is het Masterplan SpoorHaven (van mei 2003) later uitgewerkt in een Strategie Majeure Opgaven (september 2008), een Businessplan Majeure Opgaven (maart 2009) en een Nota Majeure Opgave Stadskantoor (28 oktober 2009). Tijdens dit proces zijn op een aantal momenten risicoanalyses uitgevoerd en financiële onderbouwingen opgesteld. Op de uitkomsten uit deze analyses en de gebrekkige kwaliteit van de financiële onderbouwingen is door het college onvoldoende geanticipeerd.

4.3.1 Risicoanalyses wel uitgevoerd, maar niet voldoende op geanticipeerd

Voor de uitwerking van de Majeure Opgaven (waarvan SpoorHaven, de bouw van het stadskantoor en de bouw van een nieuw gebouw voor het vmbo deel uitmaken) heeft het college een risicoanalyse laten uitvoeren. Dit is gebeurd vóórdat de symbiose tussen het Stadskantoor en het vmbo in zicht kwam. Deze analyse is door de ambtelijke organisatie opgesteld. Uit deze analyse blijkt een aantal aanzienlijke risico's naar voren te komen (zowel in kans als in impact). Zo wordt ten aanzien van de majeure opgave stadskantoor de kans dat de bouwgrond niet op tijd wordt opgeleverd, ingeschat op 90%, met een maximaal gevolg van € 1 miljoen. Daarnaast wordt ten aanzien van de majeure opgave nieuwbouw vmbo de kans op vertraging ingeschat op 50%, met een maximaal gevolg van € 1,1 miljoen. Aan deze risico's worden op dat moment (augustus-september 2008) geen aantoonbare consequenties verbonden (bijvoorbeeld in de vorm van beheersmaatregelen). In plaats daarvan wordt door het college aangekondigd dat de nadere uitwerking van de Majeure Opgaven (inclusief de risicoanalyses) in een later stadium plaats zal vinden.

Ook in de uitwerking van de symbiose Stadskantoor-vmbo heeft het college een risicoanalyse laten uitvoeren door de ambtelijke organisatie. In deze analyse meldt de ambtelijke organisatie dat de planning als risico met zich meebrengt en dat er sprake is van een 'kritisch tijdspad', waarbij direct wordt gerefereerd aan de cruciale factor die Wubben Olie-installaties speelt in het volgen van dit tijdspad. Dit vormt voor het college echter geen aanleiding om aantoonbare maatregelen in te stellen om dit risico te beheersen. Hieruit blijkt dat er tijdens het proces weliswaar aandacht is geweest voor het analyseren van risico's, maar dat op de geïdentificeerde risico's onvoldoende actie is ondernomen (bijvoorbeeld in de vorm van bijstelling van de aanvankelijke plannen).

4.3.2 Uitgangspunt budgetneutraal bouwen in financiële onderbouwing is onjuist

Een belangrijk element in de financiële onderbouwing (aangedragen door Veldhoen + Company) van het raadsvoorstel om te komen tot de symbiose stadskantoor-vmbo is de budgetneutraliteit van de exploitatie van het nieuwe stadskantoor. De onderbouwing van dit uitgangspunt van budgetneutraliteit is onjuist. Dit blijkt uit het feit dat een taakstelling op de ambtelijke organisatie van € 1,327 miljoen wordt aangevoerd om te kunnen komen tot deze budgetneutraliteit. Uit het betreffende raadsvoorstel blijkt niet dat deze taakstelling *alleen maar* gerealiseerd kan worden door de bouw van het nieuwe Stadskantoor. Met andere woorden: er is geen directe relatie tussen het betrekken van een nieuw Stadskantoor en het doorvoeren van

de taakstelling op de ambtelijke organisatie. Ook zonder het betrekken van het nieuwe stads kantoor zou de taakstelling op de ambtelijke organisatie doorgevoerd kunnen worden. Deze directe relatie is wel een voorwaarde om te kunnen spreken van 'budgetneutraliteit' van het businessplan voor het Stads kantoor. Op het moment dat deze relatie er niet is, wordt onterecht gesuggereerd dat de gemeente € 1,327 miljoen bespaart *louter en alleen* door naar de nieuwe locatie te gaan. Dat deze directe relatie er inderdaad niet is, blijkt ook uit het feit dat de taakstelling op de ambtelijke organisatie - na het besluit om niet tot realisatie van de symbiose stads kantoor-vmbo over te gaan - alsnog wordt ingezet om de lopende taakstelling binnen de begroting mede te realiseren.

Het uitgangspunt van budgetneutraliteit wordt ook betwist door de second opinion van Metrum. Dit externe bureau geeft aan dat het - door het niet meenemen van kostenposten en het werken met gedifferentieerde afschrijvingstermijnen - onwaarschijnlijk is dat de exploitatie van het stads kantoor/vmbo binnen de gestelde exploitatielasten kan plaatsvinden. Dit wordt door het rapport van 4Building vervolgens weer in een ander daglicht gesteld, omdat dit bureau andere uitgangspunten hanteert. Door college noch raad wordt echter vastgesteld welke uitgangspunten (van Metrum of 4Building) het meest realistisch zijn (zie paragraaf 4.6.3).

4.3.3 Geactualiseerde risicoanalyse NAR benoemt opnieuw de vertragingrisico's

In januari 2010 - op het moment dat de omvang van de bezuinigingen voor de gemeente Roosendaal wordt besproken (zie paragraaf 4.1.2) - besluit de raad het college de opdracht te geven de hierboven genoemde second opinion aan te vragen op de berekeningen van Veldhoen + Company over de bouw van de symbiose stads kantoor-vmbo. Deze second opinion - uitgevoerd door Metrum - ontvangt de raad op 29 maart 2010. Metrum adviseert in haar rapportage om een risicoanalyse uit te voeren op de exploitatieberekeningen.

Deze risicoanalyse voert de gemeente vervolgens conform advies van Metrum uit. De resultaten van deze analyse (met begeleiding van het NAR opgesteld door de ambtelijke organisatie) volgen op 1 juli 2010. Ook in deze analyse wordt vertraging als grootste risico genoemd. Daarnaast noemt de analyse 'het niet volledig realiseren van de opbrengsten van de symbiose' als risico. Op basis van het rapport van Metrum voert de gemeente een geactualiseerde risicoanalyse uit. Hierin geeft het college aan dat er een heroverweging komt waar de raad zich eind 2010 over kan uitspreken. Deze heroverweging mondt vervolgens uit in het besluit tot de eerste wijziging van de businesscase symbiose stads kantoor-vmbo. Ook in deze heroverweging blijft het tijdsplan - en de afhankelijkheid van Wubben Olie-installaties voor het op tijd opleveren van de vmbo-school - net zo zeer een kritische factor als in de aanvankelijke plannen. Dit risico wordt niet op deze wijze geëxpliciteerd.

4.4 / De rol van de ambtelijke organisatie bij de planvorming en de uitwerking

De ambtenaren die bij de ontwikkeling van SpoorHaven, Stadsoevers en de symbiose betrokken zijn geweest, hebben in de planvorming voor deze programma's en projecten voornamelijk een meegaande en (zeker bij de planvorming voor de symbiose) stuwende rol vervuld. De risico's in de genoemde projecten (voornamelijk als het gaat om het tijdsplan) zijn door de ambtenaren weliswaar geïdentificeerd en gemeld, maar hebben onvoldoende geleid tot een stevig en kritisch tegenwicht aan het college over de risicovolle en financieel discutabel onderbouwde plannen.

4.4.1 Ambtelijke organisatie gaat mee in interpretatie risico's Majeure Opgaven

Zoals in paragraaf 4.3 reeds is beschreven, heeft het college in de periode vóórdat het idee van de symbiose stads kantoor-vmbo tot stand is gekomen, onvoldoende geanticipeerd op de (grote) risico's die uit de risicoanalyse met de NAR naar voren kwamen. In deze periode is de ambtelijke organisatie meegegaan in de overtuiging dat de plannen - ondanks het bestaan van deze risico's (die vooral betrekking hebben op het kritische tijdsplan) - doorgang zouden kunnen vinden binnen de gestelde termijnen. Dit komt onder andere tot uiting in het feit dat ambtenaren in de interviews ook vandaag de dag aangeven tijdens het gehele project de overtuiging te hebben gehad dat het mogelijk moest zijn om de plannen binnen de gestelde termijn uit te voeren, ondanks de grote tijdsdruk en de door hen zelf geplaatste waarschuwing dat er een kans was van 90% dat de Majeure opgaven in tijd zouden uitlopen.

4.4.2 Ambtelijke organisatie in beginfase symbiose stuwende kracht

De ambtelijke organisatie is in het voorjaar van 2009 een stuwende kracht achter de symbiose van het stadskantoor en het vmbo. Dit blijkt primair uit het feit dat het idee voor deze symbiose destijds in de ambtelijke organisatie is ontstaan. De gedachte met deze symbiose is dat synergievoordelen behaald kunnen worden en dat het Da Vinci College met dit idee 'verleid zou worden' om zich op SpoorHaven te vestigen. Dit 'verleiden' is in 2009 nodig, omdat deze school op dat moment terughoudend staat tegenover plaatsing in dit gebied. Het toenmalige college staat vanaf het begin af aan zeer positief tegenover het idee van de symbiose. De voormalig portefeuillehouder omarmt het voorstel vanuit de ambtelijke organisatie. College en ambtelijke organisatie ontwikkelen van daaruit een gezamenlijke visie en ambitie.

4.4.3 Onvoldoende ambtelijk tegenwicht tegen de plannen voor de symbiose

De ambtelijke organisatie heeft na het besluit om te komen tot de symbiose stadskantoor-vmbo onvoldoende tegenwicht geboden ten aanzien van de financiële onderbouwing van dit plan (en de risico's voor het tijdspad die met deze symbiose verbonden waren). Dit blijkt in de eerste plaats uit het feit dat ambtenaren in de interviews nog steeds aangeven dat de symbiose budgetneutraal gerealiseerd zou kunnen worden. Daarbij zijn zij niet altijd goed op de hoogte van de inhoud van de second opinions die hierover (in opdracht van de raad) zijn uitgevoerd. In de tweede plaats blijkt het gebrek aan tegenwicht uit het feit dat ambtelijk niet is geëscaleerd toen duidelijk werd dat de planning voor de symbiose op voorhand niet haalbaar bleek te zijn (zie paragraaf 4.2.3 en paragraaf 4.7).

4.4.4 Wisseling ambtelijke structuren en sleutelposities

Het gebrek aan tegenwicht in de ambtelijke organisatie vindt mogelijk zijn oorzaak in het feit dat er in de loop van de jaren diverse wijzigingen hebben plaatsgevonden in de projectstructuur en in de personen die functies hebben vervuld in deze projectstructuur. De wijzigingen in de projectstructuur komen tot uiting in de keuze om in 2008 over te gaan tot een meer programmatische werkwijze, om deze programma's vervolgens in 2010 weer onder te brengen in de lijnorganisatie (zie paragraaf 3.12). De wijzigingen in sleutelfiguren in de projectorganisatie komt tot uiting doordat de functie van programmamanager en projectleider door de jaren heen door een groot aantal verschillende personen is bekleed. Beide vormen van wisselingen (zowel in structuur als in de invulling van sleutelfuncties) versterken een dynamiek waarin ambtenaren onvoldoende in staat zijn om eerder genomen besluiten te bekritisieren en voldoende kritische massa ten opzichte van het college te vormen.

4.5 / De rol van de raad vóór de discussies die in het voorjaar 2010 plaatsvinden

In het dossier 'Stadsoevers inclusief stadskantoor' vormen de discussies over de haalbaarheid van de symbiose stadskantoor-vmbo in het voorjaar van 2010 een belangrijke 'kantelperiode'. Dit is de periode waarop de impact van de bezuinigingen duidelijk wordt in de raad en er (mede als gevolg daarvan) grote politieke en maatschappelijke druk ontstaat tegen de bouw van het nieuwe stadskantoor (zie paragraaf 4.6). In de periode vóór deze discussies over haalbaarheid (2001-2009) is over het algemeen sprake van breed (politiek) draagvlak voor de bouw van de symbiose stadskantoor-vmbo (en meer in brede zin voor de ontwikkeling van de Majeure Opgaven). In deze periode heeft ook de raad (net als de ambtelijke organisatie) te weinig tegengewicht geboden ten aanzien van de vastgestelde plannen.

4.5.1 Raad laat zich bij de ontwikkeling majeure opgaven sterk leiden door het college

De raad heeft zijn kaderstellende en controlerende rol in de periode vóór januari 2010 niet krachtig genoeg vervuld. Dit blijkt in de eerste plaats uit het feit dat de raad niet in staat is gebleken een richtinggevende voorkeur te geven voor voorkeursvarianten in de uitwerking van de diverse majeure opgaven (waaronder SpoorHaven, de bouw van het stadskantoor en de bouw van de vmbo-school). Waar de raad zelf juist dit moment - de bespreking van de gespreksnotitie Majeure Opgaven in juli 2008 - initieerde als een belangrijke gelegenheid voor de raad om kaders te stellen en eerder ook kritisch is over de mogelijkheid om zijn eigen rol te pakken (zie paragraaf 3.3.1), vraagt de raad aan het college om zelf met voorkeuren te komen.

In de tweede plaats blijkt het niet krachtig genoeg vervullen van de rol van de raad uit het feit dat de raad er niet in slaagt om het afwegingsmodel van BCS Consultancy (dat de raad moet helpen zijn afwegingen te

maken) zodanig vorm te laten geven dat deze voldoet aan zijn eisen. Het college doet meerdere malen toezeggingen dat dit model voldoende handvatten zal gaan bieden voor inhoudelijke afwegingen (onder andere tijdens de vergadering van 15 januari 2008), zonder dat deze toezeggingen worden waargemaakt. Het model van BCS Consultancy blijft primair een financieel karakter hebben met onvoldoende aandacht voor maatschappelijke effecten. De raad is niet in staat geweest een beter afwegingsmodel af te dwingen, maar besluit vervolgens wel unaniem in te stemmen met het businessplan Majeure Opgaven dat door het college wordt voorgelegd (12 maart 2009).

In de derde en laatste plaats blijkt het niet krachtig genoeg vervullen van de rol van de raad uit het feit dat deze onvoldoende in staat is gebleken inzicht te krijgen in de risico's en de financiële dekking van de Majeure Opgaven (en specifiek: de ontwikkeling van de symbiose stadskantoor-vmbo). Hoewel een enkele fractie wijst op een gebrek aan inzicht in risico's en financiële onderbouwing van de Majeure Opgaven, wordt uiteindelijk in grote meerderheid vóór de voorstellen van het college gestemd. Zowel uit interviews als uit de beraadslagingen van vergaderingen blijkt dat er een sfeer heerst waarbij men de gemeente met de majeure opgaven naar een hoger plan wil trekken. De weinig kritische houding vanuit de raad die hieruit voortvloeit, wordt duidelijk uit het feit dat de raad in de periode tot aan januari 2010 slechts elf schriftelijke vragen stelt (na dit kantelmoment worden dit er aanzienlijk meer) en uit het feit dat in deze periode ieder besluit door een grote meerderheid van de raad wordt genomen.

4.5.2 Raad zet onvoldoende door in vragen over onderbouwing en risico's symbiose

Het traject tot aan de besluitvorming over de symbiose stadskantoor-vmbo kenmerkt zich door een weinig proactieve rol van de raad. De discussie over deze symbiose wordt in dit stadium gedomineerd door twee fracties, de Nieuwe Democraten en de SP. Er zijn vanuit de raad wel kritische geluiden te horen over de (financiële) onderbouwing van de plannen, maar de raad in zijn geheel vertrouwt erop dat de inherente onzekerheid in de planning en andere verbonden risico's door het college worden ondervangen. Uiteindelijk stemt een overgrote meerderheid dan ook voor de bouw van het stadskantoor en het vmbo. Daarbij neemt de raad opnieuw genoegen met de toezegging dat het college verder aan de slag gaat met het uitwerken van de kaders en de bijbehorende risicobeheersing.

4.6 / Toenemende maatschappelijke en politieke druk vanaf januari 2010

Zoals in paragraaf 4.5 al genoemd, is er in januari 2010 sprake van een 'kantelperiode' in het politieke en maatschappelijke draagvlak ten opzichte van de bouw van het stadskantoor. In deze maand (en de periode erna) spelen twee belangrijke ontwikkelingen een rol. In de eerste plaats wordt de impact van de bezuinigingen voor het eerst in zijn volle omvang zichtbaar voor de raad (met de bespreking van de Strategische Financiële Verkenningen). In de tweede plaats wordt het Actiecomité Stadskantoor NEE actief, dat meerdere acties op touw zet om de plannen voor het nieuwe stadskantoor te voorkomen. Door deze twee ontwikkelingen ontstaat twijfel over de houdbaarheid van de plannen en brokkelt het draagvlak af.

4.6.1 Timing besluitvorming symbiose stadskantoor - vmbo is ongelukkig

De behandeling van het voorstel voor een symbiose van het stadskantoor-vmbo vindt plaats in december 2009. Door deze timing is later bij raadsleden het beeld ontstaan dat deze symbiose 'er nog even voor de verkiezingen doorheen gedrukt moest worden'.

De formele reden voor de timing van de behandeling van dit besluit heeft wederom te maken met het eerder genoemde 'kritieke tijdspad'. Het college had een afspraak met OMO dat voor januari 2010 een besluit genomen zou worden over de voorgenomen symbiose, om daadwerkelijk te kunnen komen tot realisatie van de school vóór aanvang van het schoolseizoen 2013-2014. Er bestaat dan ook haast. De gemeente moet op dat moment met haar bouwplannen een 'been bijtrekken', om de planning van het stadskantoor op die van de realisatie van het vmbo te kunnen aanpassen. Voor de realisatie van deze school ligt op dat moment immers al een Programma van Eisen (PvE). De krappe planning is door de tijd heen consequent gecommuniceerd door het college. Desalniettemin is de keuze om deze belangrijke beslissing voor te leggen vlak voor de verkiezingen én vlak voor de behandeling van de Strategische Financiële Verkenningen (SFV) een ongelukkige keuze te noemen, omdat dit heeft bijgedragen aan een negatieve beeldvorming.

4.6.2 Weerstand naar aanleiding van de SFV en het actiecomité Stads Kantoor NEE

Vlak na het raadsbesluit om krediet beschikbaar te stellen voor de totstandkoming van de symbiose, ontstaat brede discussie in de raad. Directe aanleiding hiervoor is de behandeling van de SFV, waarin duidelijk wordt dat de gemeente voor een grote bezuinigingsopgave staat. In een interpellatiedebat wordt het college ervan beticht de raad niet tijdig, juist en volledig te hebben geïnformeerd over de aankomende bezuinigingen van tussen de € 15 en € 25 miljoen in relatie tot het besluit voor de bouw van de symbiose.

Een tweede aanleiding voor discussie in de raad, is een doorrekening van de plannen van de gemeente door Actiecomité Stads Kantoor NEE. Dit actiecomité wendt zich met gerichte acties (mailings, posters) tegen de bouw van het nieuwe stads kantoor. De doorrekening van dit actiecomité zou laten zien dat de plannen van de gemeente niet budgetneutraal gerealiseerd zouden kunnen worden. Hierdoor ontstaat brede twijfel bij de raad en er wordt opgeroepen tot de uitvoering van een second opinion op de businesscase voor de symbiose. Het college wil vervolgens de onrust wegnemen en besluit daarom in te stemmen met het voorstel van de raad en om het bureau Metrum opdracht te geven een second opinion op de businesscase uit te laten voeren.

4.6.3 Verwarring over waarde en interpretatie van waarde second opinions en kengetallen

De uitkomsten van de second opinion van Metrum (zoals beschreven in paragraaf 4.3.2) leiden in de raad tot verwarring over de wijze waarop deze geïnterpreteerd dienen te worden. Een aantal fracties geeft aan dat de uitkomsten bewijzen dat de eerdere aannames van Veldhoen + Company niet deugdelijk zijn. Zij dienen onder andere een motie van afkeuring in en roepen het college op om de conclusies van het rapport over te nemen. Het college is van mening dat de uitkomsten van Metrum bewijzen dat de bouw mogelijk is binnen het gestelde budget van € 38 miljoen. Daarin krijgt het college steun van een meerderheid van de gemeenteraad. Na de publicatie van het rapport wordt onder andere besloten tot het opstellen van een nieuwe exploitatiebegroting (één van de aanbevelingen van 4Building). Deze begroting ligt weer dicht bij de uitkomsten van Veldhoen + Company. Ook op deze begroting van 4Building wordt vervolgens door Metrum weer een reactie op gegeven.

De verschillende second opinions en herberekeningen hebben niet geleid tot de gewenste duidelijkheid over de haalbaarheid van de plannen. Integendeel; deze plannen hebben de onduidelijkheid onder raadsleden juist vergroot. Door ambtenaren in de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat Metrum werkt met andere kengetallen, wat onvermijdelijk leidt tot andere conclusies dan in de businesscase van Veldhoen + Company. Daarbij stellen zij tot vandaag de dag nog vragen bij de waarde van deze second opinions. Er ontstaan in deze periode te veel verschillende berekeningen en doorrekeningen, waardoor onduidelijk blijft op basis van welke informatie een afgewogen beslissing genomen kan worden. Dit geeft eerder voeding aan de maatschappelijke en politieke onrust, dan dat het deze onrust wegneemt.

4.6.4 Onvoldoende discussie over de realiteitszin achter de kengetallen

In de discussie over de verschillende second opinions blijkt dat vooral de 'uitkomsten van de rekensommen' een rol spelen. Er is weinig discussie geweest over de vraag welke uitgangspunten het meest realistisch zijn (en dus het beste als uitgangspunt kunnen dienen voor de exploitatiebegroting). Dit wordt duidelijk uit de behandeling van het verschil tussen het rapport van 4Building en het tweede rapport van Metrum (waarin Metrum een reactie geeft op het rapport van 4Building).

Het verschil in uitkomst tussen het rapport van 4Building en het tweede rapport van Metrum is in financiële zin welliswaar 'slechts' € 480.833, maar de uitgangspunten verschillen. Om tot dit geringe verschil te komen, wordt in beide rapporten prijspeil 2010 in plaats van 2011 (in het aanvankelijke rapport van Metrum) gehanteerd, en wordt uitgegaan van het meeverhuizen van de inrichting uit het 'oude' stads kantoor. Beide uitgangspunten zijn in de realiteit discutabel. In het eerdere rapport geeft Metrum al aan dat uitgegaan moet worden van een loon- en prijscompensatie van 2% per jaar; het is dus geen overbodige luxe om in juni 2010 uit te gaan van prijspeil 2011. Ook het realiteitsgehalte van het 'meeverhuizen' van het meubilair is niet hoog. Het is moeilijk voorstelbaar dat een nieuw te realiseren stads kantoor, waarvan de exploitatie onder andere gedekt moet worden door een 'innovatief' werkconcept, wordt ingericht met het meubilair van het oude stads kantoor. Hieruit volgt dat de uitgangspunten uit de eerste rapportage van Metrum (waaruit blijkt dat budgetneutrale realisatie niet haalbaar is) als realistischer geduid kunnen worden dan die uit de

rapportage van 4Building. Dit bevestigt de stelling (zie paragraaf 4.2) dat budgetneutrale realisatie van het stadskantoor een onhaalbare kaart is.

4.7 / Onrust leidt tot zoektocht naar volwaardig alternatief binnen gestelde kaders

Tijdens de coalitieonderhandelingen van 2010 besluiten de coalitiepartijen dat er een heroverweging van de majeure opgaven plaats moet vinden. Het nieuwe college besluit dat de op dat moment geldende plannen voor de bouw van de symbiose niet passen in tijden van bezuinigingen. Het besluit dan ook om binnen de gestelde kaders een alternatief te zoeken, waarbij de afspraken met externen behouden blijven. Dit betekent dat de oplossing moet voorzien in een afschermdende werking (afgesproken met Proper Stok en Bouwfonds) en in een aantrekkelijke optie voor OMO die binnen de gestelde termijnen wordt afgerond.

Het alternatief wordt gevonden en vastgesteld in de raad (februari 2011). Hier ligt een planning aan ten grondslag die op voorhand niet haalbaar lijkt te zijn. Zo wordt met deze planning niet alleen gerekend op een verplaatsing van Wubben ruim vóór de overeengekomen termijn (zie paragraaf 4.2), maar zijn ook de bouwtermijnen van deze onderneming op een nieuwe locatie te optimistisch ingeschat. Deze planning lijkt begin 2012 dan ook niet haalbaar te zijn, waarop in april 2012 door de raad wordt besloten tot een tweede wijziging van de plannen. Meer specifiek betekent deze tweede wijziging het terugdraaien van de bouw van een nieuw stadskantoor en realisatie van de vmbo-school op een andere locatie.

4.7.1 College stelt dat bouw stadskantoor niet past in tijden van bezuinigingen

Het college besluit in het voorjaar van 2010 dat er een wijziging van de plannen voor de symbiose moet komen. Alle voor dit onderzoek geïnterviewde personen benadrukken dat deze wijziging niet is ingegeven door vermeende (on) haalbaarheid van de plannen binnen de gestelde kaders (tijd en geld). Het is de negatieve beeldvorming die het college doet besluiten dat het anders moet. Het college communiceert richting de raad en haar burgers dat het bouwen van een stadskantoor niet past in tijden van bezuinigingen. De bezuinigingen die eraan komen moeten de burgers van Roosendaal zo min mogelijk raken; daarom is het bouwen van een stadskantoor in deze tijd volgens hem niet te verantwoorden. Het standpunt van het college tot dan toe was juist dat de bouw van het stadskantoor budgettair neutraal kan plaatsvinden. Deze mening zijn de meeste geïnterviewden in de gemeente Roosendaal nog steeds toegedaan.

4.7.2 Alternatief moet passen binnen afspraken met externen

Zoals eerder genoemd, staat de bouw van de symbiose Stadskantoor-vmbo niet op zichzelf. Wanneer de gemeente zou besluiten dat deze symbiose in het geheel geen doorgang zou vinden, dan had dit gevolgen gehad voor de ontwikkeling van Stadsoevers. Uit berekeningen van Metrum blijkt dat dit zou betekenen dat de gemeente een fors verlies zou moeten nemen (zie paragraaf 3.6). In plaats van te besluiten dat de bouw in het geheel niet doorgaat, gaat het college dan ook op zoek naar een alternatief binnen de afspraken die gemaakt zijn met derden. Er vindt overleg plaats met OMO en de marktpartijen Proper Stok en Bouwfonds. Vanwege de lappendeken aan afspraken die is gecreëerd, is er echter weinig manoeuvreerruimte voor de gemeente. Er is een grondexploitatie vastgesteld, een vigerend bestemmingsplan, een samenwerkingsovereenkomst met de marktpartijen, een overeenkomst over de uitplaatsing van Wubben en afspraken over afschermdende werking. Het college komt na onderhandelingen met de externe partijen tot een alternatief in de vorm van een bestuurscentrum op Stadsoevers en het behoud van het Klant Contact Centrum (KCC) in het centrum van de stad. Daarbij wordt tevens afgesproken dat de planning een jaar wordt opgeschoven. De opening van de school staat dan gepland voor het schooljaar 2014-2015.

4.7.3 Nieuwe planning blijkt inderdaad niet haalbaar, met Wubben als belangrijke oorzaak

Zoals in paragraaf 4.2 al is beschreven, gaan ook de plannen voor de gewijzigde symbiose uit van een eerdere verplaatsing van Wubben dan in de koopovereenkomst met deze onderneming was afgesproken. Daarnaast gaan deze plannen uit van een termijn van twaalf maanden voor de bouw op een andere locatie. Deze twaalf maanden zijn vooraf al te optimistisch ingeschat. Waar Wubben aangaf een bouwtermijn nodig te hebben van 12-15 maanden, gaat de planning van het college en de ambtelijke organisatie uit van slechts twaalf maanden. Mogelijke tegenvallers worden in het geheel niet meer voorzien en tijdige verplaatsing van Wubben is nog steeds niet afdwingbaar. Wanneer de provincie vergeet een BIBO-advies aan te vragen en er voor Wubben inderdaad meer bouwtijd nodig is (18 maanden in plaats van 12 maanden), wordt duidelijk wat vooraf al voorzien had kunnen en moeten worden: de planning blijkt niet haalbaar. De ambtelijke organisatie en het college wijten dit niet aan de planning op zich, maar aan externe factoren rond het bedrijf Wubben zelf. Het punt is echter dat de vertraging van Wubben past binnen de afspraken die de gemeente heeft gemaakt, hoewel die niet binnen de planning van de gemeente pasten.

4.8 / Informatievoorziening naar en wisselwerking met de raad

Zoals in paragraaf 4.5 reeds is beschreven, heeft de raad zijn kaderstellende en controlerende rol in het verloop van het dossier 'Stadsoevers inclusief Stadskantoor' in de periode vóór januari 2010 niet krachtig genoeg ingevuld. Tegelijkertijd geldt hier dat de raad in een aantal gevallen ook niet alle informatie beschikbaar heeft gehad om deze rol invulling te kunnen geven en een goede afweging te maken.

In de periode vanaf januari 2010 (maar ook vlak daarvoor) is een dynamiek ontstaan - tussen (een deel van) de raad en het college én tussen raadsfracties onderling - die niet heeft bijgedragen aan het op een overwogen wijze komen tot politieke besluitvorming en weloverwogen besluiten. Deze dynamiek wordt voornamelijk zichtbaar in het feit dat een aantal fracties zich nadrukkelijk manifesteert (met name door het stellen van een grote hoeveelheid schriftelijke vragen) en dat het college hier defensief op reageert. Mede hierdoor zijn de politieke verhoudingen in een rap tempo verhard.

4.8.1 Informatievoorziening over exploitaties bleef uit en/of duurde lang

De raad heeft lange tijd niet over gedetailleerde informatie over de risico's die met de ontwikkeling van SpoorHaven en de symbiose Stadskantoor-vmbo gemoeid zijn, kunnen beschikken. Zo heeft het college bij de gespreksnotitie van de majeure opgaven in juli 2008 aangegeven dat het op dat moment niet zinvol is om (uitgebreid) (financiële) risico's te benoemen. Deze zouden volgen bij de besluitvorming over de voorkeursscenario's. Deze besluitvorming over voorkeursscenario's betrof echter het moment waarop definitieve keuzes werden gemaakt voor de majeure opgaven. Dit gebeurde zonder uitgebreide risicoanalyse. Bij het behandelen van deze voorkeursscenario's werd vervolgens toegezegd dat een uitgebreidere risicoanalyse zou volgen bij het vaststellen van het businessplan Majeure Opgaven. Ook aan deze toezegging is uiteindelijk niet voldaan; het businessplan bevatte deze uitgebreide risicoanalyse niet.

Dit onderzoek geeft geen aanleiding om er vanuit te gaan dat het college informatie bewust heeft achtergehouden, maar wel dat het college zelf ook niet over de gevraagde gedetailleerde risicoanalyses beschikte. Uitzondering hierop is het feit dat het college bij de besluitvorming over de symbiose (november 2009) de raad niet op de hoogte heeft gesteld van het feit dat de ambtelijke organisatie bij voorbaat aangaf dat de planning niet haalbaar was (om de vmbo-school in gebruik te laten nemen in seizoen 2013-2014).

Het onderzoek geeft daarnaast geen aanleiding om ervan uit te gaan dat het college de raad bewust onjuist heeft geïnformeerd over risico's en financiële onderbouwingen. Het uitgangspunt van budgetneutrale realisatie is weliswaar niet realistisch (en daarmee onjuist) te noemen; het college en de ambtelijke organisatie waren er van overtuigd dat deze budgetneutraliteit haalbaar was.

4.8.2 Vertrouwelijkheid van BV/CV documenten en verslagen

Zowel gedurende het besluitvormingsproces als de informatievergaring in het kader van het voorliggende onderzoek, is gebleken dat verscheidene documenten vanwege vertrouwelijkheid niet beschikbaar worden gesteld door het college. Het college heeft zich verscheidene keren op het standpunt gesteld dat informatie niet openbaar kon worden gemaakt. Wanneer de raad hier op aandrong, heeft het college dit echter wel gedaan, zoals bijvoorbeeld de gehele samenwerkingsovereenkomst met de marktpartijen Proper Stok en

Bouwfonds en informatie uit de grondexploitatie. Er leeft bij de raad als gevolg hiervan onduidelijkheid over de vraag wanneer en op welke gronden informatie als vertrouwelijk bestempeld wordt.

4.8.3 Spiraal van negatieve interactie bemoeilijkt feitelijkheid en objectiviteit in de besluitvorming

Uit het onderzoek (vooral uit de interviews die ten behoeve van het onderzoek zijn gevoerd) komt het beeld naar voren van een politiek-bestuurlijke dynamiek (zeker vanaf de periode eind 2009-begin 2010) die dermate gespannen is dat objectiviteit in besluitvorming bemoeilijkt wordt. Concreet roept het onderzoek het beeld op van verschillende gedragingen van ambtenaren, collegeleden en raadsleden die reactie op reactie oproepen. Dit kan geduid worden als een spiraal van negatieve interactie. Zonder uitputtend te willen en kunnen zijn, komt dit beeld voort uit de volgende interacties:

- / de vele vragen van slechts enkele raadsleden. Deze roepen een defensieve houding op bij de rest van de raad, het college en de ambtelijke organisatie. Vanuit het college worden deze vragen allemaal beantwoord, maar ontstaat tegelijkertijd weerstand. In plaats van correctie vanuit de raad door de discussie aan te gaan, is een groot deel van de raad afwachtend op de reactie van het college. Deze geeft antwoorden, doet een toezegging tot een second-opinion en gaat over tot de orde van de dag;
- / de tegenreactie van het college en de raad (weerstand vanuit het college, afwachtendheid vanuit de raad) is niet productief, maar is wel verklaarbaar gegeven toonzetting en houding van de enkele fracties die kritisch staan ten opzichte van het dossier;
- / de ambtelijke organisatie en het college verschuilen zich lang achter techniek en abstractie. Volhouden dat een nieuw stadskantoor budgetneutraal gebouwd kan worden, is voor de maatschappij niet verkoopbaar. Los van het feit dat bij de onderbouwing van die bewering vraagtekens zijn te plaatsen, geeft deze reactie geen blijk van voeling met de samenleving. De heftigheid van de weerstand van Stadskantoor NEE heeft alle betrokkenen verbaasd. Dat zegt iets over het vermogen van Stadskantoor NEE om op het juiste moment de impact te hebben. Het zegt echter ook iets over de verbinding die ambtelijke organisatie en college hebben weten te leggen met burgers. Het volhouden dat het kantoor budgetneutraal gebouwd kan worden, versterkt het gevoel van kritische fracties weer in hun opvatting dat men harder aan de poort moet rammelen om gehoord te worden, wat weer leidt tot de reactie van het college zoals omschreven;
- / grote afwezigheid in deze spiraal is een groot deel van de raad. Debatten die zich binnen de raad hadden moeten en kunnen afspelen, gingen tussen college en enkele raadsleden. De meerderheid van de raad was niet expliciet in zijn steun voor de plannen, maar ging betrekkelijk kritiekloos akkoord met de verschillende voorstellen.

Bijlage 1. Gebruikte bronnen

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van dataverzameling door middel van oriënterende gesprekken, interviews en analyse van relevante documenten. Hieronder volgt een overzicht van de geïnterviewden en de bestudeerde documenten.

Oriënterende gesprekken

Naam	Functie	Datum
Sjoerd Elseman Dick Maaskant Rob Ferdinandus	voormalig projectleider Stadsoevers manager, afdeling Leefomgeving senior bestuursondersteuner	2 mei 2012
Jan Dik	voormalig directeur SpoorHaven	14 mei 2012
Harry Smits	voormalig projectmanager Stads kantoor, programmamanager Stadsoevers	14 mei 2012
Joost Rompa	voormalig directeur SpoorHaven	15 mei 2012

Geïnterviewde personen

Naam	Functie	Datum
Joost Rompa	voormalig directeur SpoorHaven	27 juni 2012
Harry Smits	voormalig projectmanager Stads kantoor, programmamanager Stadsoevers	12 juli 2012
Sjoerd Elseman	voormalig projectleider Stadsoevers	12 juli 2012
Jan Dik	voormalig programmadirecteur SpoorHaven	22 augustus 2012
Driek van Griensven	voormalig wethouder	23 augustus 2012
Toine Theunis	wethouder	22 augustus 2012
Steven Adriaansen	wethouder	23 augustus 2012
Paul Hoen	directeur Bouwfonds Ontwikkeling voor de regio zuid	5 september 2012

Bestudeerde documenten

Onderstaande subparagrafen geven inzicht in de documentatie die ten behoeve van dit onderzoek is bestudeerd en gebruikt.

Raadsvoorstellen

Raadsvoorstel Strategie Spoor + Stad, 21 december 2000;

Raadsvoorstel Nieuwbouw en renovatie Stads kantoor, 28 juni 2001;

Raadsvoorstel Masterplan SpoorHaven, 22 december 2003;

Raadsvoorstel Vaststelling structuurplan 1^o fase SpoorHaven, bestemming en vestiging gemeentelijk voorkeursrecht 1^o fase SpoorHaven, verwerving perceel, 31 oktober 2005;

Raadsvoorstel Grondexploitatie SpoorHaven, 20 september 2007;

Raadsvoorstel Advies bestemmingsplan, exploitatieplannen en Stap-3 besluit SpoorHaven 1^{ste} fase, 5 maart 2009;
Raadsvoorstel Vaststelling bestemmingsplan SpoorHaven 1^{ste} fase, 12 maart 2009;
Gewijzigd raadsvoorstel Businessplan Majeure Opgaven, 12 maart 2009;
Raadsvoorstel Nieuwbouw Huis van de Gemeente, 16 december 2009;
Raadsvoorstel Nieuwbouw vmbo Da Vinci College incl. kredietstelling, 16 december 2009;
Raadsvoorstel Voorstel invullingen aanbevelingen rapport Sturing grote projecten, 15 december 2010;
Raadsvoorstel Heroverweging majeure opgaven nieuwbouw stadskantoor, 10 februari 2011;
Raadsvoorstel Ontwikkelingen in Stadsoevers in relatie tot de nieuwbouw van Da Vinci College en renovatie Stadserf 1, 4 april 2012.

Moties

Motie Onderwijshuisvesting vmbo, 28 juni 2007;
Motie Strategische Aanpak Majeure Opgaven, 28 juni 2007.

Raadsmededelingen

Raadsmededeling Invoering raadsmededeling, 18 april 2005;
Raadsmededeling Ontwerp-Structuurplan SpoorHaven 1^e fase, ontwerp-Milieuruumteplan SpoorHaven 1^e fase, 7 juli 2005;
Raadsmededeling Stand van zaken unilocatie vmbo, 1 februari 2006;
Raadsmededeling Raamovereenkomst SpoorHaven, 1^{ste} fase, 22 februari 2006;
Raadsmededeling Voorkeursscenario Majeure Opgaven, 2 september 2008;
Raadsmededeling Voortgang SpoorHaven fase 1, 7 november 2008;
Raadsmededeling Voortgang Majeure Opgave VMBO, 29 mei 2009;
Raadsmededeling Intentieovereenkomst nieuwbouw VMBO, 16 juli 2009;
Raadsmededeling Nieuwbouw Stadskantoor, 30 juli 2009;
Raadsmededeling Openbare versie van de samenwerkingsovereenkomst Stadsoevers, 21 mei 2010;
Raadsmededeling WOB-verzoek tot openbaar maken van de koopovereenkomst met Wubben Olieinstallatie Roosendaal BV van 9 november 2009, 25 mei 2010;
Raadsmededeling Contra-expertise Stadskantoor Roosendaal, 29 maart 2010;
Raadsmededeling Onderzoeksrapportage Metrum – Nieuwbouw Stadskantoor /vmbo, geen datum;
Raadsmededeling, Exploitatieprognose nieuwbouw Stadskantoor, 1 juli 2010;
Raadsmededeling SOK gemeente Roosendaal en OMO, 14 juni 2010;
Raadsmededeling Nadere toelichting op raadsmededelingen 2010-104 en 105, geen datum;
Raadsmededeling Risicoanalyses nieuwbouw stadskantoor in symbiose met vmbo, 1 juli 2010;
Raadsmededeling Stand van zaken heroverwegingsproces, 1 november 2010;
Raadsmededeling Heroverweging nieuwbouw Stadskantoor, 20 januari 2011;
Raadsmededeling Doorlichting projecten grondexploitaties, 22 februari 2011.

Notulen commissies- en raadsvergaderingen

Beraadslagingen commissie Bestuur, 15 januari 2008;
Beraadslagingen beeldvormende raadsbijeenkomst, 20 maart 2008;
Beraadslagingen commissie Bestuur, 1 april 2008;
Beraadslagingen commissie Bestuur, 20 mei 2008;
Beraadslagingen commissie Bestuur, 28 oktober 2008;

Beraadslagingen commissie Bestuur, 17 februari 2009;
Beraadslagingen gemeenteraad, 12 maart 2009;
Beraadslagingen commissie Samenleving 23 september 2009;
Beraadslagingen commissie ruimte, 24 september 2009;
Beraadslagingen gemeenteraad, 12 oktober 2009;
Beraadslagingen commissie bestuur, 20 oktober 2009;
Beraadslagingen gemeenteraad, 16 december 2009;
Beraadslagingen gemeenteraad, 28 januari 2010;
Beraadslagingen interpellatiedebat 25 februari 2010;
Beraadslagingen commissie Bestuur, 18 mei 2010;
Beraadslagingen gemeenteraad, 3 juni 2010;
Beeldvormende raadsbijeenkomst n.a.v. raadsmededeling exploitatieprognose nieuwbouw stadskantoor, 16 september 2010;
Beraadslagingen commissie Bestuur, 21 september 2010;
Beraadslagingen gemeenteraad 10 november 2010;
Beraadslagingen gemeenteraad 15 december 2010;
Beraadslagingen gemeenteraad, 10 februari 2011.

Verslagen controlecommissie

Verslag controlecommissie, 4 juli 2011;
Verslag controlecommissie, 17 oktober 2011;
Brief terugkoppeling controlecommissie, 18 oktober 2011;
Memo controlecommissie, 1 november 2011.

Documenten van het college en de ambtelijke organisatie

Collegeprogramma 2006-2010, 23 augustus 2006;
Eerste bestuursrapportage 2007, 16 mei 2007;
Ontwikkelingsperspectief, grondexploitatie en kadernotitie, 19 juni 2007;
Besluit College van B&W, Position paper huisvesting vmbo, 18 december 2007;
Collegeprogramma Roosendaal 2010-2014, Duurzaam kiezen;
NAR risico-inventarisatie majeure opgaven, augustus 2008.

Algemene documenten

Organisatieverordening 1999;
Informatiestromen in het duaal bestel van Roosendaal, 17 oktober 2002;
Organisatieverordening 2003;
Masterplan SpoorHaven, november 2003;
Basisdocument Projectmatig Werken;
Voorontwerp-structuurplan 1^{ste} fase SpoorHaven en bijlage concept-milieuruimteplan 1^{ste} fase SpoorHaven, 10 februari 2005;
Projectplan risicomanagement, 2007;
Kadernota 2008, gemeente Roosendaal, mei 2007;
Majeure Opgaven...van varianten via scenario's naar businessplan – gespreksnotitie t.b.v. commissie Bestuur 1 juli 2008;
Strategie Majeure Opgaven...op weg naar een voorkeursscenario, 2 september 2008;

Beleid risicomanagement en weerstandsvermogen, 16 oktober 2008;
Samenwerkingsovereenkomst Stadsoevers 1^{ste} fase, 7 november 2008;
Projectplan risicomanagement, 2009;
Handreiking Risicomanagement, 2009;
Businessplan 2009-2025 Majeure Opgaven, januari 2009;
Majeure opgave Stadskantoor, 28 oktober 2009;
Businesscase stadskantoor gemeente Roosendaal, 8 november 2009;
Metrogids handleiding projectmatig werken, december 2009;
Strategische Financiële Verkenningen 2010-2014, Een eerste oriëntatie op het financieel
meerjarenperspectief, 19 jan 2010;
Rekenkamer West-Brabant, Onderzoek Sturing Grote Projecten gemeente Roosendaal, 13 april 2010;
Metrum, Opstellen exploitatiebegroting nieuw Stadskantoor 30 juni 2010;
Voorstel auditcommissie kaderstelling bij RO-procedure en stuurinformatie, 13 maart 2012.

Bijlage 2. Gebruikte afkortingen

ROC	Regionaal Opleidingen Centrum
WVG	Wet Voorkeursrecht Gemeenten
OMO	Ons Middelbaar Onderwijs
BV/CV	Besloten Vennootschap / Commanditaire Vennootschap
SOK	Samenwerkingsovereenkomst
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
NAR	Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
OZB	Onroerende zaakbelasting
PvE	Programma van Eisen
VER	Veiligheids Effect Rapportage
SFV	Strategische Financiële Verkenningen
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording
PPS	Publiek Private Samenwerking