

Eindrapport raadsonderzoek Q4

Samenstellers:
Clemens Sengers
George Postma
Sylvana Rikkert
Charlotte van Vught

Ons kenmerk: A17GVE-005

13 september 2017

LYSIAS ADVIES B.V.

SOESTERWEG 310d
3812 BH AMERSFOORT

TEL. +31 33 464 70 70
WWW.LYSIASGROUP.COM

IBAN NL18 ABNA 0574 2170 53
K.V.K. 301663Q4
BTW NUMMER 809282471

Raadsonderzoek Q4

INHOUD		Blz.
1	Inleiding	1
1.1	Korte schets ontwikkeling Q4	1
1.2	Onderzoeksvragen en de eerste stappen in het onderzoek.....	2
1.3	Leeswijzer	3
2	Feitelijke reconstructie op hoofdlijnen	5
2.1	Inleiding.....	5
2.2	Periode 1: terugdringen criminaliteit en overlast (2001-2005).....	5
2.3	Periode 2: WOP en planvoorbereiding (2005-2010)	9
2.4	Uitvoeringsfase na herijking (2011-heden).....	17
3	Bevindingen uit het onderzoek	27
3.1	Vooraf	27
3.2	Ambitie, doelstellingen en resultaten	27
3.3	Inhoudelijke kaders voor de ontwikkeling van Q4	32
3.4	Projectmanagement.....	34
3.5	Informatievoorziening aan de raad	36
3.6	Samenspel intern en extern.....	37
4	Conclusies	41
4.1	Vooraf	41
4.2	De conclusies.....	41
5	Verbeterpunten.....	49
5.1	Vooraf	49
5.2	De verbeterpunten	49
6	Bestuurlijke reactie college.....	52
7	Nawoord van de commissie	55

Bijlagen:

- Bijlage 1: gesprekspartners
- Bijlage 2: onderzoeksprotocol (afzonderlijke bijlage)
- Bijlage 3: feitenrelaas (afzonderlijke bijlage)

1 Inleiding

1.1 Korte schets ontwikkeling Q4

“De Duitse Hoek” (tegenwoordig Q4) in het centrum van Venlo was in de jaren '70 en '80 een aantrekkelijk winkelgebied voor met name Duitse kooptouristen. Begin jaren '90 transformeerde de wijk – mede onder invloed van het liberale softdrugsbeleid in Nederland en het vrije verkeer van personen en goederen (Schengen) – in een wijk die werd gedomineerd door drugscriminaliteit. Er was sprake van toenemende overlast van drugsrunners, junks en dealers die vanuit woonhuizen dealden. Ook de horeca “werd deels overgenomen” door druggerelateerde activiteiten. En er was sprake van fysieke verpaupering van de wijk. Er waren tientallen panden “waar iets mee was”.

Vanaf midden jaren '90 is de gemeente Venlo op zoek gegaan naar een passende aanpak om verpaupering van de binnenstad tegen te gaan en de drugscriminaliteit een halt toe te roepen. Daarbij is ook gekeken naar eerste ervaringen die waren opgedaan in andere grotere steden in Nederland. Er ontstond rond 2001 een coalitie van gemeente, OM, politie en belastingdienst om een gezamenlijke en integrale aanpak te bedenken om de criminaliteit en overlast terug te dringen. Deze aanpak staat bekend onder de naam Hektor en bestond uit drie parallelle sporen: handhaving, vastgoed en coffeeshopbeleid.

Vanaf 2005 is de gemeente verder gegaan met de fysieke ontwikkeling van de wijk Q4 aan de hand van een wijkontwikkelingsplan (WOP). Daarin is gekozen voor een flexibele ontwikkelstrategie; een ruimtelijk-functionele ambitie als stip op de horizon met ruimte voor flexibele invulling om in te kunnen spelen op toekomstige ontwikkelingen. Overwegingen daarbij waren dat de ontwikkeling van Q4 een langjarige inzet zou vergen. Met de woningstichting Venlo-Blerick (nu Woonwenz) zijn in die periode afspraken gemaakt in een afsprakenkader over de ontwikkeling van de wijk. Parallel aan de ontwikkeling van de ruimtelijk-functionele visie ontstond de gedachte dat cultureel ondernemerschap een drager zou kunnen worden van de gewenste transformatie van de wijk.

De jaren tussen 2007 en 2010 stonden in het teken van uitvoering van fase 1 (als uitvloeisel van het afsprakenkader met de woningstichting) en de planvoorbereiding voor fase 2. In 2008 heeft een beperkte aanpassing van het WOP plaatsgevonden (WOP+). 2008 was ook het jaar van het begin van een scherpe en langdurige mondiale economische crisis, die ook Venlo trof. De vraag naar woningen viel vrijwel volledig weg en ontwikkelaars waren zeer terughoudend om in nieuwe ontwikkelingen te stappen. In 2010 is daarop besloten tot een herijking van de plannen met Q4. Belangrijkste wijzigingen waren de verkleining van het plangebied, vermindering van het bouwvolume en het weer in de markt zetten van ‘niet strategisch’ woningbezit door de gemeente. Daarnaast ging de gemeente verder met het ‘fichegewijs’ realiseren van de plannen binnen het kleinere plangebied (grotweg ten zuiden van de Bolwaterstraat). In 2011 is een overeenkomst getekend met Volker Wessels Bouw & Vastgoedontwikkeling Zuid BV (dagelijkse uitvoering door Bouwbedrijf Jongen) voor de verdere planvorming naar een definitief ontwerp en realisatie van fase 2 van de ontwikkeling van Q4 (bouwvelop 't Schrikkel-Aan de Stadsmuur-Helschrikkel). Daarnaast wordt vanaf 2013 gewerkt aan een verdere invulling van de St. Jacobskapel en heeft het college in het najaar van 2015 een huurovereenkomst getekend voor het pand Mgr. Nolensplein 54 in de wijk Q4 ten behoeve van het foodmarkt concept "Beej Benders".

Begin 2016 kwamen er parallel een aantal meldingen binnen van mogelijke misstanden. Een van de signalen kwam van een medewerker van de gemeente, die eerder een scriptie

had geschreven over vermeende misstanden binnen Q4 en diverse WOB-verzoeken had gedaan. De andere melding kwam binnen bij twee raadsfracties door een belanghebbende in Q4. Beide signalen hebben geleid tot een vooronderzoek door het college en daarna tot een uitgebreid feitenonderzoek – bestaande uit drie delen – dat is uitgevoerd door EY in opdracht van het college. Na de zomer van 2016 is de raad geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek en de conclusies en verbeterpunten – in de vorm van een verbeterplan – die het college heeft geformuleerd.

De gemeenteraad komt tot de conclusie dat er nog onbeantwoorde vragen zijn over Q4 en de rol van de gemeente en besluit tot een vooronderzoek. Op basis van dat vooronderzoek besluit de raad tot het uitvoeren van een raadsonderzoek dat wordt begeleid door een onderzoekscommissie bestaande uit alle raadsfracties. De opdracht wordt aanbesteed door middel van een onderhandse openbare aanbesteding.

1.2 Onderzoeksvragen en de eerste stappen in het onderzoek

In de eerste fase van het onderzoek zijn aan de hand van een aantal oriënterende gesprekken en een startbijeenkomst met betrokkenen de onderzoeksvragen en de procesgang rond het onderzoek verder aangescherpt. Dat heeft geleid tot een onderzoeksprotocol dat ter informatie is toegestuurd aan de raad, het college en ambtelijke top. Het onderzoeksprotocol is als bijlage bij dit rapport gevoegd. Het onderzoeksprotocol is tevens de onderzoeksverantwoording.

Naar aanleiding van de startbijeenkomst, de oriënterende interviews en andere signalen heeft de onderzoekscommissie geconstateerd dat er spanning zit op het raadsonderzoek. De onderzoekscommissie bespeurde een bepaalde mate van 'onderzoeksmoeheid' in de organisatie. De onderzoekscommissie constateerde dat er in de organisatie vragen leven over de meerwaarde van het raadsonderzoek ten opzichte van de reeds uitgevoerde onderzoeken door EY.

De onderzoekscommissie heeft deze signalen serieus genomen en heeft nadrukkelijk stilgestaan bij de vraag hoe het onderzoek zo kan worden vormgegeven dat aan deze signalen recht wordt gedaan en sprake is van een betekenisvol onderzoek. Een afvaardiging van de onderzoekscommissie heeft over deze signalen een gesprek gevoerd met burgemeester, gemeentesecretaris en het afdelingshoofd Ruimte en Economie (14 februari 2017). Doel van het gesprek was om eventuele belemmeringen voor een betekenisvol onderzoek weg te nemen. De bespreknotitie voor dat gesprek is als bijlage bij het onderzoeksprotocol gevoegd.

Alles overwegend is voor de onderzoekscommissie het belangrijkste doel van dit raadsonderzoek om met begrip van de context van de ontwikkeling van Q4 verbeterpunten aan te reiken voor de komende ontwikkeling van Q4 en vergelijkbare opgaven in de toekomst. Deze focus op leren is in de bijeenkomsten van de onderzoekscommissie nadrukkelijk door de leden bevestigd. Naast een aantal heldere en consistente keuzes in de werkwijze en te volgen procedure (gericht op vertrouwelijkheid en duidelijke procedurele afspraken)¹ betekent het dat de onderzoeksvragen een op leren gerichte insteek hebben.

¹ Zie daarvoor onderdeel G: interviews en H: rapportage.

De onderzoekscommissie heeft de volgende onderzoeksvragen vastgesteld, die richtinggevend zijn voor het onderzoek:

1. De ontwikkeling van Q4 valt uiteen in drie periodes: 2001 – 2005: terugdringen criminaliteit en overlast (Hektor); 2005-2010: wijkontwikkelingsplan (WOP) en planvoorbereiding; 2010-heden²: herijking plan en realisatiefase. Voor deze drie periodes stellen we het volgende vast:
 - a. Wat was de geformuleerde ambitie en welke doelen zijn gesteld? Hoe zijn deze tot stand gekomen en wie waren daarbij betrokken?
 - b. Wat zijn de belangrijkste kenmerken in elk van de drie periodes?
 - c. Wat zijn bepalende contextelementen in elk van de drie periodes?
2. Waar staat de ontwikkeling van Q4 op dit moment ten opzichte van de situatie in 2001?
 - a. Wat zijn concrete resultaten (veiligheid, kwaliteit, gebouwde omgeving, dynamiek)?
 - b. In hoeverre zijn deze resultaten in lijn met de ambitie en geformuleerde doelen?
3. Welke keuzes zijn gemaakt om de ambitie en doelen in de verschillende periodes te realiseren (opzet) en hoe is daar in de praktijk uitvoering aan gegeven (werking)? Daarbij gaat het mogelijk om:
 - a. Inhoudelijke en procesmatige kaders en de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen.
 - b. Sturingsfilosofie, rollen en samenspel (intern en extern).
 - c. Projectsturing en -organisatie.
 - d. Procesplanning.
 - e. Informatievoorziening.
 - f. Risicomanagement.
4. Welke invloed hebben deze keuzes en uitvoering in de praktijk gehad op het realiseren van de geformuleerde ambitie en gestelde doelen?
5. Wat zijn de belangrijkste conclusies ten aanzien van keuzes en uitvoering in de praktijk?
6. Wat zijn de belangrijkste leerpunten voor de gemeente Venlo? Hoe verhouden deze leerpunten zich tot de leerpunten die het college heeft geformuleerd naar aanleiding van de EY onderzoeken en eerdere onderzoeken?

Daarnaast heeft de onderzoekscommissie de volgende randvoorwaarden geformuleerd:

- niet alles onderzoeken, maar gericht gebruik maken van casus en dossier-onderzoek;
- geen volledigheid nastreven, maar zoeken naar rode draden en patronen;
- alleen openbare verhoren houden als daar nadrukkelijke noodzaak toe bestaat (“nee tenzij”).

Dit onderzoek neemt de uitkomsten van de onderzoeken van EY en Necker van Naem als een vaststaand gegeven. We hebben de in de rapporten beschreven cases niet verder in detail onderzocht, de uitkomsten van die onderzoeken staan niet ter discussie maar vormen input voor mogelijke rode draden en patronen die in dit onderzoek worden geduid.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we een feitelijke reconstructie van de ontwikkeling Q4 op hoofdlijnen. In de bijlage is het gehele feitenrelaas weergegeven. De ambtelijke organisatie heeft op dit feitenrelaas een toets op feitelijke juistheid uitgevoerd. In hoofdstuk 3 geven we de bevindingen van het onderzoek weer. Daarbij verbinden we de uitkomsten van de

² Tot de start van de commissie, januari 2017

documentanalyse en de interviews tot een samenhangende analyse langs de geformuleerde hoofdvragen. In hoofdstuk 4 geven we de conclusies weer, gevolgd door de aanbevelingen in hoofdstuk 5.

2 Feitelijke reconstructie op hoofdlijnen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven wij op hoofdlijnen een feitelijke reconstructie weer van de ontwikkeling van Q4. Daarbij maken we onderscheid in drie periodes:

- 2001 – 2005: terugdringen criminaliteit en overlast (Hektor)
- 2005-2010: wijkontwikkelingsplan (WOP) en planvoorbereiding
- 2010-heden: herijking en realisatiefase.

Deze reconstructie geeft de belangrijkste feitelijke gebeurtenissen weer in deze drie periodes. Voor een uitgebreide reconstructie van de feiten wordt verwezen naar de bijlage.

2.2 Periode 1: terugdringen criminaliteit en overlast (2001-2005)

2.2.1 De aanleiding

De in de inleiding geschetste problematiek in de jaren '70, '80 en '90 in de binnenstad en de eerste successen van een wijkgerichte aanpak, vormden de aanleiding voor de raad voor het opstellen van een nieuw integraal veiligheidsplan in 1999: 'Samen sterk voor een veilig Venlo (2000-2005)'. De doelstellingen uit het veiligheidsplan werden vertaald naar concrete activiteiten in de startnotitie 'Aanpak drugscriminaliteit en overlast'.

2.2.2 Hektor

Om de doelstellingen uit de notitie te realiseren stemde de gemeenteraad in mei 2001 in met de bestuursopdracht Hektor, een integraal samenwerkingsverband tussen politie, justitie, gemeente en belastingdienst. De ambitie was om de (soft) drugscriminaliteit en druggerelateerde overlast in (met name) Q4 te stuiten. Om dit te bereiken richtte Hektor zich op drie sporen: handhaving, vastgoedontwikkeling (Vast en Goed) en coffeeshopbeleid. Het plan Hektor werd ook geborgd in het toenmalige collegeprogramma van de gemeente Venlo (begin 2001). Bestrijding van onveiligheid was één van de belangrijkste bestuurlijke thema's van het nieuwe college³.

Er was met de gekozen drie-sporen aanpak sprake van een vernieuwende en integrale werkwijze in het terugdringen van overlast en criminaliteit, waar slechts op een paar plekken in Nederland enige ervaring mee was opgedaan. Een voorbeeld was de herontwikkeling/transitie van de Witte de Withstraat in Rotterdam.

Bij de start van het project heeft de gemeente onderkend dat de regiefunctie voor het totale project bij de gemeente ligt. Daarbij is ook aangetekend dat het Openbaar Ministerie in het handhavingstraject in belangrijke mate de verantwoordelijkheid had. Ook ten aanzien van het vastgoedtraject is een vergelijkbaar scenario uitgestippeld. Het lag in de lijn dat private partners risicodragend zouden gaan participeren in planontwerp en -ontwikkeling.

³ Eind 2000 vinden tussentijdse gemeenteraadsverkiezingen plaats vanwege de samenvoeging van de oude gemeenten Venlo, Tegelen en Belfeld. Op 1 januari 2001 treedt een nieuw college aan van CDA, VVD, GroenLinks en PvdA voor een periode tot aan de volgende reguliere verkiezingen (in 2006).

2.2.3 *Het Vastgoedspoor binnen Hektor*

Het Vastgoedspoor binnen Hektor was opgezet om de negatieve ontwikkelingen van de vastgoedsector en de openbare ruimte in de binnenstad een halt toe te roepen. Door actief beheer, herbestemming en herontwikkeling van zwakke delen moest het centrum in 2010 veilig en aantrekkelijk worden.

In 2001 werd voor de uitwerking en uitvoering van het vastgoedtraject een samenwerkingsverband tussen private partijen en de gemeente opgericht in een zogenoemd Centrum Ontwikkeling Maatschappij (COM). De gemeente koos in deze fase voor samenwerking met de beleggers Vesteda, SFB Vastgoed en de Woningstichting Venlo-Blerick.

Gezien het langdurig traject dat herstructurering van Q4 met zich meebracht, zocht de gemeente duurzame investeerders, waardoor geïnteresseerde projectontwikkelaars niet in aanmerking kwamen. Ambtelijk was er wel een sterke wens om naast de belegger en een woningstichting ook andere ontwikkelaars aan boord te krijgen (er was namelijk ruimte voor koopwoningen).

In de eerste fase zijn onder regie van de gemeente verschillende inventariserende onderzoeken verricht, waaronder een woonbehoefteonderzoek voor Q4 en een stedenbouwkundige analyse. Het behoefteonderzoek en de stedenbouwkundige analyse vormden de inspiratie voor de Ruimtelijk Functionele visie (inclusief de financiële verkenning). Voor het opstellen van de Ruimtelijk Functionele visie werd AWG-architecten aangesteld, die samen met de partners in het Vast en Goed-spoor de ruimtelijk-functionele visie opstelden in 2002. Deze visie is richtinggevend geweest voor het in 2005 vastgestelde Wijkontwikkelingsplan (WOP).

De visie omvatte:

- Verwerving en sloop van 230 eigendommen;
- 500 nieuwe woningen;
- 4.500 m2 voorzieningen (commercieel, dienstverlening, cultuur);
- Sloop van bestaande stadskantoren;
- Herinrichting van 80.000 m2 openbare ruimte;
- Toevoeging van 12.000 m2 groenvoorziening;
- Toevoeging 20.000 m2 ondergrondse parkeervoorziening;
- Nieuwbouw van 16.000 m2 stadskantoor.

In 2003 is op basis van de Ruimtelijk Functionele visie een aantal financiële verkenningen opgesteld voor het project Q4. Eind 2003 wordt het college geïnformeerd over het geraamde plantekort van 29 miljoen euro (contante waarde per 1-7-2003), waar 11,7 miljoen euro aan dekking tegenover stond. Er resteerde dus nog een ongedekt tekort van 17,3 miljoen euro.

2.2.4 *Het VROM-Impulsteam*

In 2003 werd Q4 door het ministerie van VROM op de 56-wijkenlijst geplaatst. Deze wijken kregen prioriteit bij het ontwikkelen van noodzakelijke stedelijke herstructurering. Met hulp van het ministerie zouden met spoed afspraken tussen gemeenten en woningstichtingen worden gemaakt om de wijk positief te transformeren.

In het kader van de 56-Wijkenaanpak is in Q4 een zogenoemd VROM-Impulsteam ingezet. Het Impulsteam adviseerde op inhoud en proces. In het rapport 'De Lokroep' (december

2003) concludeerde het Impulsteam dat in de binnenstad van Venlo sprake is van een aanzienlijke problematiek. Om deze problematiek aan te pakken moest Venlo een aantal vergaande besluiten nemen. De risico's voor planontwikkeling werden door het Impulsteam bij de overheid gelegd. Dit betekende dat de stad deze opgave niet alleen aankon en Venlo steun kreeg vanuit het Rijk en de provincie. Een van de resultaten was het verplaatsen van twee coffeeshops uit Q4 naar de periferie. Daarnaast moest de gemeente voor de herstructurering in Q4 een projectdirecteur aanstellen om meer bestuurskracht te ontwikkelen. Er is op basis van dat advies een externe projectdirecteur aangesteld met bijbehorend mandaat.

Naast de meer directe effecten heeft het rapport van het Impulsteam ook indirect gevolgen gehad. Zo kreeg het coffeeshopbeleid meer aandacht, waardoor de verplaatsing van twee coffeeshops naar de periferie in februari 2004 werd gerealiseerd. Verder werd aangegeven dat de provincie, bewoners, ondernemers en andere belanghebbenden in Q4 meer betrokken zouden moeten worden.

2.2.5 Afsprakenkader met woningstichting Venlo-Blerick

Begin april 2004 ligt er een concept prestatieovereenkomst Q4 tussen de gemeente Venlo, de woningstichting Venlo-Blerick en Vesteda. Alhoewel de gemeenteraad begin 2004 instemde met de uitwerking van de voorstellen van het Impulsteam, plaatste zij wel kanttekeningen bij de financiële dekking van de plannen. Daarnaast was er een fundamenteel verschil van opvatting over de ontwikkelrichting van de wijk Q4 tussen enerzijds Vesteda en anderzijds de gemeente en de woningstichting. Op basis van een second opinion van Fakton heeft de gemeente Venlo geconcludeerd dat de belangen van de betrokken partijen (gemeente Venlo en de woonstichting versus Vesteda) niet gelijk opliepen en er geen positieve basis was voor voortzetting van de samenwerking. Het heeft uiteindelijk geleid tot afscheid van Vesteda in oktober 2004.

Eind 2004 besloten gemeente en woningstichting samen verder te gaan met de uitvoering van de herstructurering van Q4. Beide partijen hebben op 20 december 2004, in aanwezigheid van toenmalig minister Dekker van VROM, het afsprakenkader voor Q4 ondertekend om tot een concreet uitvoeringsprogramma te komen voor het plangebied van de woningstichting⁴. Daarbij is afgesproken dat de woningstichting zich verbindt aan de volgende opgaven⁵:

- Realisatie van 190 huurwoningen
- Realisatie van 100 koopwoningen
- Realisatie van 2.500 m² gemeenschappelijke voorzieningen
- Realisatie van benodigde 'privé'-parkeerplaatsen.

Verder wordt aangegeven dat de gemeente en woningstichting in het Wijkontwikkelingsplan nadere afspraken maken over:

- Het plangebied van de woningstichting
- Bestaand, in te passen vastgoed (aangekocht door de gemeente)
- Grondafname door de woningstichting
- Kwalitatieve en programmatische uitgangspunten en randvoorwaarden
- Te selecteren samenwerkingspartners

⁴ Het plangebied van de woningstichting is daarbij visueel weergegeven als een minimum- en een maximumvariant, die in het WOP verder wordt uitgewerkt. Voor de rest van het plangebied Q4 geldt dat de gemeente zal overgaan tot uitgifte van deelgebieden aan marktpartijen die risicodragend de ontwikkeling van deelgebieden kunnen en willen dragen.

⁵ Dat is ongeveer de helft van het totale programma Q4.

- Totale investering door de woningstichting in haar plangebied (circa 80 miljoen euro).

De gemeente stelt de planologische kaders vast, legt het te realiseren programma vast in een Wijkontwikkelingsplan, voert de grondexploitatie en besteedt het resterende bouwprogramma aan conform het nog op te stellen Wijkontwikkelingsprogramma.

Bijlage bij het afsprakenkader is een notitie over tijdelijk vastgoedmanagement en -beheer in Q4. Om gedurende de periode van herontwikkeling van Q4 de exploitatiekosten beheersbaar te houden, is gekozen voor tijdelijke (en zo mogelijk marktconforme) verhuur van door de gemeente aangekochte panden. Daarbij wordt een relatie gelegd met het rapport 'Van broeïnest naar Broedplaats'. Tevens wordt expliciet aangegeven dat eventuele nadelige exploitatieresultaten gedekt kunnen worden uit de waardeontwikkeling van het betreffende vastgoed. De gemeente is opdrachtgever voor de woningstichting voor het tijdelijk vastgoedmanagement.

2.2.6 Verwerving van panden

In de periode 2001-2003 zijn binnen het vastgoedspoor van het plan Hektor door de gemeente ongeveer 50 panden aangekocht voor een bedrag van ongeveer 8,2 miljoen euro. Tot 2005 liepen visievorming voor de gebiedsontwikkeling en het aankopen van 'uit te nemen' vastgoed parallel. De overtuiging van de gemeente was dat ze – ook al voor de visie gereed was (ruimtelijk-functionele visie en wijkontwikkelingsplan) – panden tegen marktconforme prijzen moesten aankopen om de 'rotte plekken er uit te halen' en daarmee de wijk veiliger te maken. De aankopen werden gedaan vanuit een strategisch verwervingskader dat in januari 2002 is besproken in de raadscommissie. In dat kader staat dat de gemeente voor deze verwervingen (gelegenheidsverwervingen genoemd) kiest voor een passieve aankoopstrategie. Daarnaast is aangegeven dat zolang er nog geen visie met financiële onderbouwing voorhanden was, aankooponderhandelingen in het kader van herontwikkeling in Q4 pas worden opgestart nadat de portefeuillehouder Vast en Goed hierover geïnformeerd is en met het starten van de gesprekken had ingestemd.

2.2.7 Informatievoorziening aan de raad

De gemeenteraad is in de fase 2001-2005 verschillende keren geïnformeerd over de ontwikkelingen in Q4, waarbij de nadruk ligt op 2004. De belangrijkste momenten en onderwerpen worden hieronder weergegeven:

- Mei 2001: de raad stemt in met de bestuursopdracht Hektor en de projectopdracht Vast&Goed en stelt voor het vastgoedspoor de reserve Vast&Goed vast.
- Januari 2002: de raad wordt geïnformeerd over het strategisch verwervingskader en de wijze waarop de raad op de hoogte wordt gehouden over de voortgang.
- Februari 2004: de raad wordt geïnformeerd over het financiële meerjarenperspectief in relatie tot het project Q4.
- September 2004: de raad wordt geïnformeerd over de inhoud van het voorontwerp van het structuurplan evenals de planning voor het opstellen van het structuurplan.
- November 2004: de raad wordt geïnformeerd over het collegebesluit van 26 oktober 2004 om de samenwerking met Vesteda niet voort te zetten.
- December 2004: de raad wordt geïnformeerd over de ondertekening van het afsprakenkader Q4 tussen de Woningstichting en de gemeente voor de herstructurering van een deelontwikkelingsgebied rond de Bergstraat en Bolwaterstraat in Q4.
- April 2005: de raad wordt geïnformeerd over de uitgevoerde marktanalyse (RIGO) ten behoeve van het Wijkontwikkelingsplan.

2.3 Periode 2: WOP en planvoorbereiding (2005-2010)

2.3.1 Twee parallelle sporen

In de periode tussen 2005 en 2010 is sprake van twee parallelle hoofdsporen in de ontwikkeling van Q4. Enerzijds is dat de voorbereiding op de realisatie van de gebiedsontwikkeling van Q4 met het wijkontwikkelingsplan (WOP en WOP+) als basis (paragrafen 2.3.2. – 2.3.4). Anderzijds wordt in deze periode ingezet op de ontplooiing van culturele activiteiten en -ondernemerschap in de wijk als katalysator en drager voor de ontwikkeling (paragraaf 2.3.5 – 2.3.7). Beide sporen hebben zich parallel en in samenhang ontwikkeld. Ze zijn niet te scheiden, maar omwille van de leesbaarheid onderscheiden we ze wel in de rapportage.

2.3.2 Het Wijkontwikkelingsplan (WOP)

Het WOP Q4 wordt op 6 juli 2005 door de raad vastgesteld evenals een aantal andere voorstellen, waarmee het startsein voor gebiedsontwikkeling in Q4 wordt gegeven. De raad stemt in met de grondexploitatie en dekkingsplan en een aanvullend werkkrediet. Verder neemt de raad kennis van de projectplanning op hoofdlijnen. In de projectplanning is opgenomen dat er een organisatieplan moet worden opgesteld voor medio 2005.

Het WOP bestaat uit verschillende elementen, te weten:

- Een visie op de toekomstige stadsplattegrond;
- Een set van stedenbouwkundige richtlijnen;
- Een beeldkwaliteitskader;
- Een voorstel voor de gewenste functionele structuur, spreiding en differentiatie met aangegeven bandbreedtes van wonen, werken, voorzieningen en cultuur in het studiegebied;
- Een voorstel voor de bereikbaarheid van het gebied;
- Een cultuurhistorische waardekaart;
- Een uitwerking voor een gebiedsspecifieke aanpak van duurzame ontwikkeling;
- Een fasering, waarin afstemming plaatsvindt met de diverse andere woningbouwprojecten;
- Een grondexploitatieopzet.

Op 21 december 2005 wordt de raad door middel van een RIB (2005-174) geïnformeerd over de ontwikkelingsovereenkomst Q4 die op 20 december 2005 door het college is vastgesteld en op 21 december 2005 samen met de woningstichting is ondertekend. Daarin zijn de afspraken uit het afsprakenkader met de woningstichting Venlo-Blerick uit december 2004 geactualiseerd. Bij de RIB behoren 7 bijlagen, welke ter inzage zijn gelegd bij de griffie. Met name bijlage 3 (grondexploitatie en bijlage 7 zijn voor dit raadsonderzoek van belang. In onderstaande kader wordt de hoofdlijn van deze bijlage weergegeven.

Bijlage 3 bevat de uitgebreide grondexploitatie⁶. In de grondexploitatie wordt uitgebreid ingegaan op de belangrijkste risicocategorieën en bijbehorende risico's in kwalitatieve zin. Geconcludeerd wordt door de gemeente dat het WOP dermate flexibel is dat bij uitwerking vergaand rekening kan worden gehouden met voortschrijdend inzicht en dat het WOP tevens voldoende houvast biedt om binnen de (ook financiële) randvoorwaarden te blijven. Verder wordt aangegeven dat alle risico's voor deze fase inzichtelijk zijn gemaakt en dat de projectorganisatie met een duidelijke mandaat- en

⁶ Conform de door de raad vastgestelde grondexploitatie Q4 op 6 juli 2005.

bevoegdheidsstructuur een adequaat bestuurlijk en ambtelijk sturingsinstrument vormt. Afsluitend wordt geconcludeerd dat sprake is van een aanvaardbaar risico.

Bijlage 7 bij de RIB betreft het organisatie- en informatieplan (O&I plan) voor de ontwerpfase van Q4. Het O&I plan beschrijft de overlegstructuur binnen de projectorganisatie, alsmede de taken, verantwoordelijkheden en uit te voeren werkzaamheden in de ontwerpfase (tot eind 2006). In het O&I plan wordt aangegeven dat voor de verschillende deelplannen zogenaamde regieplannen worden uitgewerkt. Deze regieplannen zijn integraal en beschrijven de ruimtelijke, programmatische, ontwikkelings- en beheersaspecten per deelplan (binnen de geraamde kosten en planning). Deze regieplannen moeten worden vastgesteld door de raad en de raad van bestuur van de woningstichting⁷.

In juni 2006 treedt het nieuwe college van Venlo aan. Het college bestaat uit PvdA, VVD en GroenLinks.

De periode tussen vaststelling van het WOP en de start van de realisatie van Q4 in 2009 wordt benut voor uitvoeringsvoorbereiding. In de RIB van 13 november 2007 wordt de raad geïnformeerd over de wijze waarop deze voorbereidingsfase vorm krijgt.

In november 2007 wordt in een RIB (nr. 2007/134) een overzicht van de ontwikkeling van de wijk Q4 geschetst en de stand van zaken weergegeven. Het college geeft aan dat er inmiddels 91 objecten zijn verworven en 40 werkpanden en 44 woningen tijdelijk worden verhuurd. Daarnaast is in de RIB aangegeven dat de daadwerkelijke realisatie van de herstructurering van Q4 wordt voorzien vanaf 2009. Tot en met 2008 wordt benut voor de uitvoeringsvoorbereiding. In de RIB wordt aangegeven hoe de projectorganisatie op hoofdlijnen wordt ingericht. Er is in de projectadministratie Q4 geen organisatieplan aangetroffen als uitwerking van de geschetste projectstructuur op hoofdlijnen.

2.3.3 *Het WOP+*

Op 23 januari 2008 stemt het college in met een herziening van het WOP (het WOP+). De aanleiding voor de herziening van het WOP is voortschrijdend inzicht door de jaren. Bovendien is het WOP zo opgesteld dat het een levend document zou blijven. De voorgestelde wijzigingen betreft een aantal ruimtelijke wijzigingen in de deelplannen. Het college stelt ook een herziene exploitatieberekening Q4 en een bijbehorend integrale uitvoeringsplanning vast. In de uitvoeringsplanning is opgenomen welk type bebouwing per (deel)blok, wanneer wordt opgeleverd en wanneer parkeerplekken en ontwikkelingen in de openbare ruimte worden gerealiseerd.

De gemeenteraad stelt op 27 februari 2008 het WOP+ vast. Verder stemt de raad in met de verhoging van het uitvoeringskrediet tot het niveau van de totale investeringen in het project met 53,3 miljoen euro tot een totaal van 77,8 miljoen euro. De raad neemt kennis van het actuele grondexploitatie resultaat Q4 en de uitvoeringsplanning Q4⁸.

Begin februari 2008 wordt de raad door middel van een RIB (2008-13) geïnformeerd over het ontwerp bestemmingsplan Q4 en het eindverslag inspraak en vooroverleg. Het bestemmingsplan Q4 wordt in juli 2008 vastgesteld door de raad. Het bevat onder andere een globaal kaartbeeld met daar waar nodig detailleringen als grondslag voor het bestemmen van deelgebieden.

⁷ Op basis van de door de gemeente aangeleverde informatie hebben wij niet kunnen vaststellen of de raad daadwerkelijk deze regieplannen heeft vastgesteld

⁸ In het raadsvoorstel staat dat de planning uit gaat van minnelijke verwerving van eigendommen. Een eventuele onteigening kan tot vertraging van 1 a 2 jaar leiden.

2.3.4. Start realisatiefase en herijking plannen

Op 21 augustus 2008 wordt de raad geïnformeerd over de ontwikkelingsafspraken tussen de gemeente en de woningstichting Venlo-Blerick voor het blok Bergstraat. De start van het blok Bergstraat vormt de feitelijke aftrap van de realisatiefase Q4.

Op 2 april 2009 wordt de raad middels een RIB (nr. 35) geïnformeerd over het feit dat de projectfiches (gedetailleerde stedenbouwkundige vertaling van het WOP per blok) voor een belangrijk deel van de wijk zijn afgerond. Na de vaststelling van deze projectfiches, Maaskade en Blok Bergstraat, conform het Wijkontwikkelingsplan is de tijd aangebroken om de daadwerkelijke uitvoering van deze blokken ter hand te nemen.

Tevens wordt de raad op 2 april 2009 geïnformeerd over de route om te komen tot een uitvoeringsstrategie Q4. In het RIB wordt deze strategie 'de belangrijkste leidraad voor het project' genoemd. Hoofdvraag waar de uitvoeringstrategie antwoord op moet geven is:

Ontwikkeling van welke planonderdelen levert de wijk Q4 en hiermee de gemeente Venlo de meeste voordelen op (maatschappelijk/sociaal, technisch/uitvoerend, organisatorisch, juridisch/wettelijk, ruimtelijk/geografisch, politiek/bestuurlijk en financieel/economisch).

De discussie over de uitvoeringsstrategie krijgt een vervolg in een raadsnotitie over Q4. De raad debatteert over deze notitie in mei 2009.

Ter illustratie uit de raadsnotitie 28 april 2009:

Het tijdstip waarop de uitvoering is gestart en de eerste fysieke gevolgen op straat merkbaar zijn, komt voor het project geen moment te vroeg. Voor het vertrouwen in het project was het van het grootste belang dat na jaren van planvorming en discussie nu ook echt werk wordt gemaakt van de herstructurering. De discussie over Holland Casino, de vastgelopen samenwerking met ontwikkelingspartners en ontbrekende uitvoeringskaders hebben de beeldvorming van het project de laatste jaren geen goed gedaan. Dat is de reden dat het projectbureau de afgelopen anderhalf jaar alles heeft ingezet om de slag te maken van planvorming naar uitvoering. Zo is de discussie over de locatie van Holland Casino in Q4 afgehandeld, is de relatie met Woningstichting Venlo-Blerick hersteld en zijn de belangrijkste kaders voor de uitvoering vastgesteld, onder meer in een nieuw bestemmingsplan, een nieuwe grondexploitatie en projectfiches.

In de raadsnotitie wordt een aantal dilemma's en mogelijke oplossingsrichtingen gepresenteerd:

Dilemma's:

1. Het dilemma van de economische crisis: houden we vast aan de oorspronkelijke uitvoeringsplanning (2015) of temporiseren we?
2. Het dilemma van de culturele ambiance: hoe versterken we levendigheid en bedrijvigheid in Q4 als de broedplaatsen in verouderde panden plaats moeten maken voor nieuwbouw?
3. Het dilemma van het verkeer: verbeteren we de bereikbaarheid voor bezoekers van de binnenstad of stellen we de kwaliteit van leefbaarheid in Q4 voorop?
4. Het dilemma van de archeologie: behouden en benutten we de historische restanten of maken we ruimte voor ontwikkeling?
5. Het dilemma van de communicatie: communiceren we het eindbeeld (lange termijn) of werken we actief aan dagelijkse betrokkenheid?
6. Het dilemma van de horeca: waarborgen we de sociale veiligheid of staan we horeca toe ter verlevendiging van de wijk?

Mogelijke oplossingsrichtingen:

1. Faseer de uitvoering, pas risicomangement toe en kom tot planoptimalisatie
2. Zet concreet en inspirerend programmamangement op voor de culturele en economische opgave in Q4
3. Concentreer de ontsluiting van Q4 op de Puteanusstraat en verbeter de doorstroming
4. Maak van archeologie een integraal onderdeel van de herontwikkeling
5. Laat marketing van het nieuwe Q4 en dagelijkse communicatie hand in hand gaan
6. Laat de opheffing van het horecaverbod aansluiten op de herontwikkeling van de verschillende delen van Q4

Aangegeven wordt dat de definitieve besluitvorming over de ontwikkelstrategie plaatsvindt in de raad van juni/juli 2009, waarin een samenhangend pakket van raadsvoorstellen en raadsbesluiten aan de raad wordt voorgelegd.

In tegenstelling tot hetgeen daarover gemeld is in de raadsnotitie van 28 april 2009, vindt in juni 2009 geen definitieve besluitvorming plaats over de ontwikkelstrategie. De raad wordt in november 2009 door middel van een RIB (nr. 2009-141) geïnformeerd over de stand van zaken. Er wordt in de betreffende RIB aangegeven dat de context van het project door de economische crisis drastisch is gewijzigd. En dat daarmee bij het maken van het afsprakenkader en later het WOP in 2005 een aantal aannames zijn gedaan die niet meer blijken te kloppen:

1. De afzetbaarheid van woningen, met name appartementen, is minder groot dan verwacht. De vraag naar specifiek binnenstedelijk aanbod van appartementen is kleiner geworden.
2. Ongewenste concurrentie met afgestemde woningbouwproductie van andere centrumprojecten (Maasboulevard en Maaswaard) door uitloop van die projecten.
3. De vraag naar ondergrondse parkeerplaatsen tegen marktconforme tarieven is kleiner dan verwacht.

Er wordt in de betreffende RIB aangegeven dat de veranderde uitgangspunten tot een te groot risico leiden bij de ontwikkeling van Q4 en een negatief saldo op de grondexploitatie. Het college bereidt daarom een planoptimalisatie voor, waarbij het college aangeeft te komen tot planoptimalisatie met behoud van de ambitie ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit. Het college gaat daar in samenwerking met de woningstichting Venlo-Blerick en eventuele andere ontwikkelpartners invulling aan geven. Dat zal resulteren in een gezamenlijk uitvoeringsplan dat in 2010 aan de raad zal worden voorgelegd. Tevens wordt aangegeven dat een voorstel zal worden gedaan voor de uitvoeringsorganisatie en de uitvoeringsstrategie.

Begin 2010 treedt er een nieuw college aan in Venlo⁹. Het college bestaat uit VVD, CDA en PvdA.

Medio 2010 ontstaat een controverse tussen de gemeente en de woningstichting Venlo-Blerick over de ontwikkeling van Q4. De woningstichting geeft aan dat de gemeente de contractuele afspraken niet nakomt en derhalve alleen wil starten met de ontwikkeling van het project Bergstraat onder een aantal voorwaarden. De gemeente bestrijdt het standpunt van de woningstichting dat de gemeente de contractuele afspraken niet nakomt en kan ook niet instemmen met de genoemde voorwaarden (die breder zijn dan alleen het project Bergstraat). Wel is de gemeente bereid om in te stemmen met de benodigde garanties die voor de start van het project Bergstraat nodig zijn.

⁹ In Venlo vinden eerder verkiezingen plaats als gevolg van de herindeling met Arcen en Velden.

In september 2010 neemt het college een besluit over de uitgewerkte planoptimalisatie. Met onderstaande maatregelen moet de exploitatie van het plan sluitend worden:

- Verkleining van de herstructureringsopgave;
- Vermindering van het aantal onrendabel gebouwde parkeerplaatsen in combinatie met terugdringing van de parkeerkosten;
- Het vervallen van de openbare parkeergarage Blok van Gendt in ruil voor de realisatie van extra parkeercapaciteit in het Julianapark, waardoor kostbare verwervingen achterwege kunnen blijven.

Onderdeel van het collegebesluit is om het aantal nieuw te bouwen woningen te beperken en 51 objecten (ook panden die buiten de oorspronkelijke ontwikkelgebieden lagen) met een verbeterverplichting terug in de markt te zetten en te kiezen voor de realisatie van meer stadswoningen ten koste van appartementen, omdat daar minder vraag naar is en zo de vraag naar (onrendabele) parkeerplekken verlaagd wordt.

De raad spreekt op 27 oktober 2010 over de voorstellen rond de planoptimalisatie Q4. De raad neemt kennis van het plan (waaronder de verkoop van 51 panden) en verlaagt het beschikbaar gestelde krediet van circa 78 miljoen euro naar 59,7 miljoen euro. Daarnaast wordt ingestemd met het voornemen om de parkeerbehoefte op te vangen in de beoogde Julianaparkgarage en het college te mandateren een besluit te nemen over garantstelling tot een maximum van 14 miljoen euro ten behoeve van een financieringsarrangement voor kopers en verbetering van panden. Het college zegt toe met een afzetplan te komen voor de 51 panden. Uiteindelijk komt er geen afzetplan. Reden daarvoor is volgens de projectorganisatie Q4 dat dit op een gegeven moment niet meer aan de orde was, omdat er besprekingen waren gestart met Jongen en Woonwenz over vastgoedmanagement in Q4. Uiteindelijk wordt in het bestuurlijk overleg met Jongen en Woonwenz op 8 mei 2014 besloten de verkenning naar gezamenlijk vastgoedmanagement te beëindigen.

Met de vaststelling van de wijzigingen in het plan Q4 worden er grote wijzigingen aangebracht in een aantal fundamentele onderdelen van de oorspronkelijke plannen van Q4. Uit het raadsvoorstel wordt niet duidelijk op basis van welke argumenten voor deze specifieke wijzigingen is gekozen en wat het effect is van deze wijzigingen op het gehele plan, de doelstellingen en ambities van Q4. Daarnaast wordt ook niet duidelijk of er verschillende scenario's zijn beoordeeld. Gelet op de fundamentele wijzigingen is het opmerkelijk dat de raad kennisneemt van het plan en het plan niet zelf vaststelt.

2.3.5. Cultuur als drager voor de ontwikkeling van Q4

Vanaf het begin van deze eeuw kwam het idee op om cultuur als katalysator en drager in te zetten voor binnenstedelijke ontwikkeling. Ook in Venlo ontstonden deze ideeën. Het precieze moment – of de manier waarop – dit idee is ontstaan is niet te achterhalen, maar onderstaand tekstkader geeft daarvoor wel een indicatie.

Al in 2003 wordt er door een cultureel ondernemer (Tieneke Verstegen) in de wijk Q4 een vraag neergelegd bij de gemeente om een leegstaand pand beschikbaar te stellen voor het project Exota, waarin samen met andere 'creatievelingen' culturele projecten georganiseerd worden. De projecten die Exota organiseerde werden positief ontvangen en er werd veel positieve aandacht gegenereerd die goed afstraalde op Q4.

De gemeente stelde zich de vraag hoe de tijdelijke toewijzing van de voormalige drugspanden aan creatieve ondernemers moest gaan plaatsvinden. De gemeente achtte zichzelf niet deskundig en wilde dat zelf niet doen. De woningstichting zou die taak op zich nemen (zie Afsprakenkader van 18-12-2004), maar dat bleek uiteindelijk niet haalbaar.

Onder mandaat van de projectdirecteur Q4 is eind 2005 een (niet bestuurlijke) toetsingscommissie Q4 ingesteld.

Het denken over cultuur als katalysator krijgt een impuls bij het aantreden van een nieuw college in 2006.

In gesprekken met betrokkenen uit die tijd is aangegeven dat het vooruitzicht van een mogelijke provinciale cultuursubsidie mede aan de basis heeft gestaan voor de verdere gedachtenvorming rond cultuur. Naar verluidt wilde de provincie geen subsidie verstrekken ter ondersteuning van de grondexploitatie, maar wilde de provincie wel vanuit haar cultuurbudgetten de ontwikkeling van cultuur en culturele ondernemerschap in Q4 ondersteunen. De gemeente heeft vervolgens het programma 'Van Broeinest naar Broedplaats' ontwikkeld. Oorspronkelijke doelstelling van dit programma was met name om door middel van strategisch vastgoedbeleid de aangekochte panden tijdelijk beschikbaar te stellen of te verhuren aan culturele en creatieve ondernemers. In overleg met ambtenaren van de provincie en met de Kamer van Koophandel werden de bestaande 'broedplaatsen' (culturele en creatieve ondernemers in Q4) uitgenodigd om zelf met een plan van aanpak te komen. Een aantal cultureel ondernemers stemt hiermee in en maakt het culturele projectplan 'Q4, kloppend hart van de creatieve industrie'.

Op 11 april 2006 besluit het college om:

- 1 Het projectplan "Q4, kloppend hart van de creatieve industrie" als leidraad te nemen bij het versterken van de creatieve industrie in Q4.
- 2 De drie opstellers¹⁰ van het plan te vragen de uitvoering ervan op zich te nemen;
- 3 De kosten voor een bedrag van 135.000 euro voor jaar 1 ten laste te brengen van de grondexploitatie Q4;
- 4 Eventuele begin-/aanloopkosten ter uitvoering van het plan komen tot een maximum van 10.000,- euro ten laste van de gemeente Venlo;
- 5 De financiële bijdrage van de gemeente beschikbaar te stellen, op voorwaarde dat de Provincie Limburg eveneens voor een gelijk bedrag in het project deelneemt.

Op 23 juni 2006 wordt aan Koekoek per brief gemeld dat de opdracht¹¹ verstrekt is onder een aantal voorwaarden. In de opdrachtverstrekking staat bovendien aangegeven dat er vanuit de gemeente de intentie bestaat om de daaropvolgende twee jaren ook een opdracht aan Koekoek te verstrekken.

Koekoek heeft in de periode 2006-2009 gefungeerd als samenwerkingsverband dat bestond uit een kern van drie ondernemingen. Deze drie ondernemingen fungeerden als een soort klankbord of vraagbaak voor startende ondernemers uit de creatieve sector¹². Daaromheen was een schil van ondernemers op projectbasis. Koekoek werkte in die tijd nauw samen met de Kamer van Koophandel die de startende ondernemers adviseerde over de praktische kant van het ondernemen.

In het projectplan van Koekoek is een aantal doelstellingen opgenomen. Koekoek BV heeft conform afspraak met de gemeente halfjaarlijkse tussenrapportages gemaakt en een eindevaluatie gemaakt. We hebben niet kunnen beoordelen in hoeverre de gemeente

¹⁰ Later bekend onder de naam Koekoek.

¹¹ De gemeente Venlo is opdrachtgever voor Koekoek (opdrachtnemer). Tussen de gemeente en de provincie is sprake van een subsidierelatie.

¹² Onder creatieve industrie worden bedrijfstakken verstaan die hun oorsprong hebben in individuele creativiteit. Voorbeelden daarvan zijn industriële vormgeving, modeontwerp, grafisch ontwerp, architectuur, reclame, media en entertainment. Koekoek was in beginsel niet bedoeld voor kunstenaars.

deze rapportages heeft beoordeeld en gebruikt bij verlenging van het contract met Koekoek.

Op 27 augustus 2007 is de raad door middel van een RIB (nr. 94) geïnformeerd over de actieprogramma's die de gemeente in samenspraak met de provincie Limburg heeft vastgesteld ter stimulering van cultureel en creatief ondernemerschap. Voor zover wij hebben kunnen nagaan is dat het enige moment waarop de raad is geïnformeerd over het culturele spoor in Q4.

2.3.6. Provinciale subsidie aan culturele wijk Q4 en verantwoording

Door de Provincie Limburg zijn in twee tranches in totaal 5 miljoen euro aan subsidiemiddelen toegekend ten behoeve van de ontwikkeling van Q4.

De eerste tranche werd toegekend voor het project 'Van broeinest naar broedplaats' met een looptijd van 1 januari 2006 tot en met 31 december 2008. De aanvraag voor deze eerste tranche werd op 27 november 2006 gedaan door de gemeente Venlo. Doel van het project was om het verblijfs- en investeringsklimaat te verbeteren en nieuwe bewoners, ondernemers, bezoekers, studenten, consumenten, instellingen en bedrijven te trekken door vijf actieprogramma's die aansloten op provinciale thema's:

1. Kunst en culturele projecten
2. Onderzoek culturele dragers
3. Tijdelijk vastgoedmanagement
4. Creatieve industrie
5. Planbegeleiding, communicatie en PR

Op verzoek van de gemeente is de einddatum van het project 'Van broeinest naar broedplaats' tweemaal gewijzigd (eerst naar 31 december 2009 en daarna naar 31 maart 2011). Beide verzoeken zijn door de provincie gehonoreerd.

Op 27 september 2011 krijgt het college middels een voorstel het verzoek om in te stemmen met de verantwoording van de eerste tranche van de subsidie (en een aanbestedingsbrief te ondertekenen). Het college besluit dat dit punt tot de portefeuille van wethouder Teeuwen behoort en dat de afdeling na de formele reactie van de provincie op de ingediende evaluatie een RIB dient voor te bereiden om de gemeenteraad te informeren. De inhoudelijke verantwoording hebben we niet terug kunnen vinden en de beloofde RIB evenmin. In de onderbouwing bij het collegevoorstel wordt wel de geraamde investering afgezet tegen de gerealiseerde investering. Het totaalbedrag (opgebouwd uit de provinciale en gemeentelijke bijdrage) is nagenoeg gelijk maar binnen de programma's zijn grote verschillen tussen raming en realisatie. Met name planbegeleiding, communicatie en PR vallen hoger uit (circa 60%) dan geraamd, de overige programma's juist lager (met uitzondering van creatieve industrie).

In januari 2009 heeft Deloitte een tussentijdse controle op het project uitgevoerd. Daaruit blijkt dat:

- onduidelijk is in hoeverre de gemeente Venlo aan de eigen interne aanbestedingsregels en aan de "regels aanbesteding provincie Limburg bij subsidiëring" voldoet;
- de gecombineerde opdracht aan Koekoek BV boven de Europese drempelwaarde van €211.000 uitkomt en daarom Europees aanbesteed had moeten worden.

De raad wordt over bovenstaande zaken zijdelings geïnformeerd, namelijk in de toelichting op het raadsvoorstel van 27 oktober 2010 over planoptimalisatie. Daarin wordt over het

cultureel economische spoor vermeld dat de 1^e fase vrijwel is afgerond en dat er een aanvraag is ingediend voor een 2^e tranche cultuursubsidie bij de provincie, waarbij de nadruk zal liggen op realisatie en verankering van de cultureel-economische component in Q4. Onderdeel van de subsidieaanvraag is de nieuwbouw van poppodium Perron 55 en een bijdrage aan bedrijfsverzamelgebouw St. Jacobsgasthuis.

De accountant komt op 23 december 2011 tot een afkeurend oordeel bij de beoordeling van de eindafrekening van het project (de eerste fase). Uit de controle is gebleken dat:

- De gemeente Venlo een opdracht heeft toegekend aan Koekoek BV voor de uitvoering van het projectplan “Q4 Kloppend hart van de creatieve industrie” (programmaonderdeel D). Aangezien de opdrachtwaarde hoger is dan de Europese drempelwaarde zijn de Europese aanbestedingsvoorwaarden van toepassing. De accountant stelt vast dat deze opdracht niet Europees is aanbesteed. De hiermee gemoeide kosten bedragen 837.800 euro. Gemeente Venlo heeft de provincie per brief van 22 juli 2011 ingelicht over het niet naleven van de aanbestedingsregels in deze situatie. Middels een brief van 1 november 2011 heeft de provincie aangegeven voor programmaonderdeel D de “Regels aanbesteding provincie Limburg bij subsidiering” niet van toepassing te verklaren;
- In de eindafrekening voor een vijftal aanbestedingen de Regels Aanbesteding provincie Limburg bij Subsidiering niet zijn nageleefd. De hiermee gemoeide kosten bedragen 252.279 euro.

Op 18 december 2012 stuurt de provincie een brief aan de gemeente Venlo, met de vaststelling van de subsidie. De provincie constateert dat de in de beschikking opgenomen prestaties en overige verplichtingen door de gemeente Venlo zijn gerealiseerd en nagekomen met uitzondering van de aanbestedingsregels. De provincie geeft aan dat per brief van 1 november 2011 ontheffing is verleend voor de provinciale aanbestedingsregels. De provincie heeft er toen ook op gewezen dat de gemeente Venlo als aanbestedende dienst de Europese aanbestedingsregels diende te volgen. De gemeente Venlo wordt vervolgens gekort op de subsidie voor 10% van het bedrag waarvoor de gemeente Venlo zich niet gehouden heeft aan de aanbestedingsregels van de provincie waarvoor geen ontheffing bestond (10% van 252.279 euro).

De tweede tranche voor het project ‘Cultuur en Economie’, werd op 21 december 2010 beschikt en loopt voor de periode van 28 juli 2010 tot en met 31 december 2014. De subsidie diende te worden aangewend voor de realisatie van een vijftal deelprojecten:

1. Het bedrijfsverzamelgebouw in de Sint Jacobskapel;
2. Aanpassen Bolwaterstraat tot binnenstedelijke cultuurstraat;
3. Zichtbaar maken van archeologie en cultuurhistorie in Q4 door presentatie van vondsten voor publiek en investeringen voor behoud en benutting van cultuurhistorie;
4. Poppodium in Q4;
5. Culturele evenementen ter versterking van doelstellingen en de functie van Q4.

Op 16 december 2014 stemt het college middels collegebesluit in met een voorstel om de Provincie een formeel verzoek te sturen om de eindtermijn van de tweede tranche subsidie te verlengen tot 31-12-2016, om het projectplan bedrijfsverzamelgebouw ‘St. Jacobskapel’ te laten vervallen (niet haalbaar gebleken) en om de budgetten binnen de overige pijlers aan te passen. In een brief van 13 april 2016 stemt de provincie in met de gevraagde verlenging van de doorlooptijd van het project tot 31 december 2016 met als reden dat de gerealiseerde projecten en de projecten die nog uitgevoerd gaan worden bijdragen aan de ontwikkeling en leefbaarheid van Q4 en daarmee verlenging rechtvaardigen. In de reactie van de Provincie wordt niet ingegaan op de overige verzoeken van de gemeente Venlo. De afrekening en accountantsverklaring zijn op 29 juni 2017 naar de provincie verstuurd.

2.3.7. Ambitieniveau culturele wijk

In de subsidieaanvraag van de gemeente aan de provincie staat als ambitie dat Q4 “de voortrekker wordt van een bruisende binnenstad: een veilig en aantrekkelijk stedelijk centrum om te wonen, werken, winkelen en uit te gaan”. In de subsidieaanvraag wordt nadrukkelijk aangegeven dat de nieuwe identiteit van Q4 bijdraagt aan verbetering van het imago van de stad als essentiële voorwaarde in de opmaat naar de Floriade 2012.

In de subsidieverantwoording van de eerste tranche aan de provincie (20 september 2011) valt te lezen dat het de ambitie van Venlo is om in 2015 de wijk Q4 te transformeren tot een aantrekkelijke en bruisende culturele woonwijk door de onderlinge versterking van de broedplaatsen voor kunst, cultuur en creatieve industrie en vastgoed. Doel was het verblijfs- en investeringsklimaat te verbeteren om nieuwe bewoners, ondernemers, bezoekers, studenten, consumenten, instellingen en bedrijven uit de stad en de (eu)regio hun weg naar Q4 te laten vinden. De verschillende onderdelen van het plan dragen daar elk op hun eigen wijze aan bij.

2.4 Uitvoeringsfase na herijking (2011-heden)

2.4.1. Planuitvoering

Na de planoptimalisatie en het aanpassen van het planbudget gaat de gemeente verder met de uitvoering van de plannen Q4. In de periode na 2010 wordt de raad geïnformeerd door middel van een 20-tal RIB's. De meeste RIB's hebben betrekking op voortgangsinformatie over projectfiches. Daarnaast wordt de raad elk kwartaal (kwalitatief en kwantitatief) geïnformeerd door middel van voortgangsrapportages majeure projecten (Q4 vormt een onderdeel van de totale rapportage). In deze rapportages wordt tevens aandacht besteed aan risico's en beheersmaatregelen.

In de zomer van 2010 is een Europese aanbestedingsprocedure gestart om te komen tot gunning aan een ontwikkelende partij voor de ontwikkeling van fase 2 Q4. In mei 2011 is de raad geïnformeerd over de gunning. In mei 2011 heeft het college besloten om de ontwikkeling van fase 2 Q4 te gunnen aan VolkerWessels Bouw & Vastgoedontwikkeling Zuid BV (Jongen). Het door de ontwikkelaar ingediende verkavelingsplan bestaat uit een aantal bouwblokken waarbinnen woningen, commerciële ruimtes en parkeervoorzieningen worden gerealiseerd. Er wordt aangegeven dat de realisatieovereenkomst medio 2011 zal worden getekend. Uiteindelijk wordt de overeenkomst getekend op 15 februari 2012. In de bijlage bij de RIB is de planning per bouwblok weergegeven.

Op 26 oktober 2011 spreekt de raad over de herziening van de grondexploitatie Q4. De bijbehorende herziene grondexploitatie is vertrouwelijk. Als gevolg van een administratieve wijziging stijgen de investeringen van 59,8 naar 71,1 miljoen euro. Daarnaast is sprake van hogere verwervingskosten en plankosten, waardoor de benodigde investeringen per saldo stijgen naar 74,3 miljoen euro. Er is sprake van een sluitende exploitatie. In de toelichting op het raadsvoorstel is door het college verder aangegeven dat vrijwel alle door de gemeente aangekochte panden tijdelijk verhuurd worden. Daarnaast geeft het college aan dat de 51 te verkopen panden gefaseerd op de markt worden gebracht om de markt niet te 'overvoeren'. Het college wijst erop dat eventuele verkoop in alle gevallen plaats dient te vinden op marktconforme basis, onderbouwd door een onafhankelijke taxatie.

2.4.2. Relevante gebeurtenissen in 2012/2013

Op 23 mei 2012 stelt de gemeenteraad de visie stedelijk centrum 2022 vast (zie onderstaand tekstkader voor toelichting).

In de visie wordt voor Q4 een aantal ontwikkelrichtingen geschetst. Op hoofdlijnen zijn dat de volgende:

- Ook Q4 wordt herontwikkeld, met (beperkt) ruimte voor nieuwe grootstedelijke functies. Hier komt bijvoorbeeld het nieuwe poppodium, maar het accent ligt op stedelijk wonen en kleinschalige vormen van werken.
- Op het KazerneKwartier en Q4 wordt geen detailhandel toegestaan die concurreert met de binnenstad.
- In Q4 verrijst een stedelijke woonbuurt met ruimte voor werken en stedelijke voorzieningen, waaronder een stadsstrand en een recreatieve zone. Het nieuwe gebied heeft het in zich om vermaaksfuncties op te nemen die bijzonder en anders zijn, passend bij het onderscheidende woonwerkmilieu. Denk hierbij aan een proeftuin van (nieuwe en) kleinschalige horecaconcepten, waarbij ingespeeld wordt op trends in eten en drinken. Bijvoorbeeld met lokale, gezonde, veilige en/of eerlijke producten. Ook het nieuwe poppodium kan een belangrijke spin-off hebben.
- Geen grote woningbouwlocaties meer toevoegen en Q4 en Maaswaard faseren op basis van opnamecapaciteit. Hierbij geldt de volgende prioriteit:
 1. Q4 fase 1 en 2 hebben de hoogste prioriteit.
 2. Nieuwe appartementen temporiseren. De Maasboulevard en Q4 fase 2 moeten door de markt opgenomen kunnen worden.
 3. In onderlinge afstemming worden Maaswaard en Q4 fase 3 en 4 nader geprogrammeerd, waarbij marktkansen en toegevoegde waarde aan de gebiedsontwikkeling leidend zijn.
- Het verder uitwerken van een gevarieerd woonwerkmilieu in Q4, door hiervoor programmatische ruimte te creëren in de nieuwbouw en het verkopen van gemeentelijk vastgoed. Initiatiefnemers wordt ruimte geboden voor functiemenging op pandniveau – combinaties met ambacht, kleinschalige productie, atelier, kantoor aan huis e.d. – en het samenvoegen of splitsen van individuele panden.
- Het realiseren van een kleinschalig woonwerkmilieu in Q4, door in de huidige en toekomstige planvorming te sturen op het realiseren van woonwerkconcepten.
- Bij de herontwikkeling van de noordzijde van het Nolensplein – Q4 fase 3 – functies toevoegen, die de levendigheid buiten winkel- en marktijden vergroten en de intimiteit van het plein versterken.

2.4.3. Relevante gebeurtenissen in 2014/2015

In januari 2014 stemt het college in met de aanvullende afspraken met VolkerWessels Bouw & Vastgoedontwikkeling Zuid BV inzake de ontwikkeling van het gebied fase 2. Er worden nadere afspraken gemaakt over de verdere verdeling in bouwblokken, afspraken over de start verkoop en procedureafspraken ten aanzien van de ontwikkeling van een Bouwplan, het aanvragen van een omgevingsvergunning, afspraken over de overdracht, prijs en betaling van gronden en aanvullende boetebepalingen. Daarnaast is een nieuwe planning vastgesteld met de ontwikkelaar.

19 maart 2014 zijn gemeenteraadsverkiezingen. In Venlo wordt het college gevormd door VVD, CDA PvdA en VenLokaal. Het college treedt aan op 30 april 2014.

Op 10 juni 2014 spreekt het college (niet openbaar) over een initiatief van Kern Architecten en Venterra over een gezamenlijk initiatief voor het ontwikkelen van een stadshal op de locatie Helpoort in Q4. De gemeente stelt zich op het standpunt dat het initiatief zowel ruimtelijk als financieel niet haalbaar is en acht het niet zinvol om dit verder te verkennen. Daarnaast wordt in het collegevoorstel aangegeven dat een integrale herijking van de plannen wordt voorbereid in 2014. Aansluitend zal dit ter besluitvorming worden aangeboden aan de gemeenteraad.

Op 15 juli 2014 besluit het college (niet openbaar) tot het aangaan van een nadere realisatieovereenkomst fase 2 Q4 met Woonwenz en Jongen voor de ontwikkeling van de St. Jacobskapel en het aangrenzende bouwblok. In deze overeenkomst wordt onder meer opgenomen dat het monumentale deel van de St. Jacobskapel zal worden verkocht door middel van een openbare biedingsprocedure. De extra kosten van het nieuwe plan voor de St. Jacobskapel worden gelijkelijk verdeeld over de drie partners (gemeente, Woonwenz en Jongen). In het collegevoorstel wordt tevens aangegeven dat het college na de zomer van 2014 een integraal voorstel zal aanbieden aan de raad, waarbij de consequenties van nieuwe ontwikkelingen voor de kaders van het project Q4 inzichtelijk worden gemaakt.

Op 18 juli 2014 is de raad door middel van een RIB (2014-65) geïnformeerd over de nadere realisatieovereenkomst fase 2 (als aanvulling op de reeds bestaande realisatieovereenkomst uit 2012) voor de St. Jacobskapel en het aangrenzende bouwblok.

Het college stelt in dezelfde RIB dat met de ondertekening van de nadere realisatieovereenkomst fase 2 Q4 de ontwikkeling van het gebied ten zuiden van de Bolwaterstraat (Blok 't Schrikkel, Aan de Stadsmuur, Blok Bergstraat en Blok Henschrikkel) volledig is geborgd. Verder geeft het college aan dat de gemeente zich de komende periode gaat richten op de opgaven ten noorden van de Bolwaterstraat. De focus ligt op de ontwikkellocaties Steenen Bolwerck, Helpoort en Blok van Gendt. Daarnaast geeft het college aan dat momenteel een vastgoedstrategie wordt opgesteld voor de circa 50 panden die in bezit zijn van de gemeente. Het college besluit met de toezegging dat de gemeenteraad in de tweede helft van 2014 een integraal voorstel wordt aangeboden ten aanzien van de planherijking. De plannen in het noordelijk deel van de wijk Q4 zijn nadrukkelijk onderdeel bij de herijking van de plannen¹³.

Op 15 september 2014 wordt in de stuurgroep de vastgoedstrategie Q4 besproken. Daarin wordt aangegeven dat er de afgelopen drie jaar een verkenning heeft plaatsgevonden met de partners in het gebied (Bouwbedrijven Jongen, Woonwenz, Antares) om een vastgoedontwikkelingsmaatschappij op te richten. De risico's bleken echter te groot en er was te weinig bereidheid om te investeren in het vastgoed door partijen. Hierdoor was het niet mogelijk om samen te komen tot een haalbare businesscase. Gesteld wordt dat het beheer van dynamisch vastgoed geen corebusiness is van de gemeente zoals dit bijvoorbeeld het geval is voor een woningbouwcorporatie. Het verhuren van dynamisch vastgoed aan particulieren draagt niet bij aan het behalen van gemeentebrede beleidsdoelstellingen. Verder valt te lezen dat nu een deel van de fysieke stedelijke vernieuwing heeft plaatsgevonden door de realisatie van een aantal nieuwbouwprojecten, een deel van de transformatie Q4 reeds is gerealiseerd. Hierdoor kan de tijdelijke verhuur worden afgebouwd en gestreefd worden om het vastgoed te vermarkten.

Ambtelijk is als toelichting aangegeven dat deze lijn volledig paste binnen de kaders die door de raad en het college in eerder vastgestelde stukken (WOP, WOP+ en herziening 2010) waren vastgelegd. Derhalve is dit niet meer als zodanig teruggekoppeld naar raad of college, ondanks de eerder gedane toezegging in de RIB van 18 juli 2014. Wel is elke verkoop door het college besloten (en wordt dus niet onder mandaat verkocht). In de periodieke voortgangsrapportages is steeds de stand van zaken toegelicht aan college en raad.

Op 17 december 2014 wordt door de PvdA een aantal raadsvragen gesteld over Q4. De vragen hebben betrekking op de huidige stand van zaken in de ontwikkeling van Q4. Het

¹³ In 2014 is de raad niet geïnformeerd over een integraal voorstel voor Q4.

gaat in totaal om negen vragen. Voor dit onderzoek zijn vooral vragen 8 en 9 van belang (zie tekstkader):

- Vraag 8 betreft een artikel in de Limburger op 17 december 2014 dat sprake zou zijn van toenemende drugshandel in de Bolwaterstraat. Naar verluidt ontkent de gemeente dat er iets aan de hand is, maar geeft de gemeente ook aan dat permanente aandacht nodig is. De gemeente geeft in reactie op de raadsvragen aan dat de projectorganisatie en de wijkagent op de hoogte zijn en zichtbaar aanwezig zijn. Daarnaast zijn de geluiden uit de buurt met de burgemeester besproken en wordt onderzocht samen met Woonwenz, politie en gemeente hoe hiermee om te gaan.
- Vraag 9 gaat over het noordelijk deel van Q4. De vraag wordt gesteld wanneer een begin wordt gemaakt met de ontwikkeling van het noordelijk deel van Q4 om verder verval en leefbaarheidsproblematiek te voorkomen. De gemeente geeft aan dat nu actief gestart wordt met de verkoop van gemeentelijk vastgoed ten noorden van de Bolwaterstraat. Verder geeft het college aan dat de uitvoering van de herontwikkelingslocaties Steenen Bolwerck en Helpoort nader worden bezien in relatie tot de Venlose woningmarktontwikkeling. Verder geeft het college aan dat de gemeente in overleg is met verschillende initiatiefnemers voor Blok van Gendt.

Op 29 januari 2015 stuurt de gemeente een brief aan 60 bewoners van Q4 met de strekking dat de 'lijst met 51' panden voor verkoop beschikbaar is. Bij de brief is een bijlage gevoegd waarop alle panden zijn weergegeven. Het betreft adressen in de Bergstraat, Bolwaterstraat, Ginkelstraat, Helschriksel, Lichtenberg, Maaskade, Mgr. Nolensplein, Parkstraat, Puteanusstraat 21 en de Valuasstraat.

Op 23 juni 2015 spreekt het college (Kabinet) over de insteek ten aanzien van de herziening van de plannen Q4. Aanleiding is dat er in de periode vanaf 2010 zich een aantal ontwikkelingen hebben voorgedaan waar rekening mee dient te worden gehouden, zoals veiligheid en leefbaarheid in de wijk, ontwikkelingen op de woningmarkt, economie en detailhandel, verkeer en parkeren en de aanbevelingen van het rapport 'Venlo als brandpunt van Interactie'¹⁴. In de toelichting op het collegevoorstel wordt voorgesteld om de koers van Q4 bij te stellen en als volgt in te zetten:

"... Het inzetten op een kwalitatieve afronding en afhechting van de wijkontwikkeling Q4 en brengen van rust in de wijk door het bieden van duidelijkheid en een nieuwe permanente situatie voor ondernemers, bewoners en bezoekers..."

In de uitwerking bij het collegevoorstel is aangegeven dat de ontwikkeling van Het Steenen Bolwerck en Helpoort worden doorgeschoven naar de lange termijn, omdat er stedenbouwkundig en commercieel op dat moment geen behoefte aan is. Voor het bestaande vastgoed wordt ingezet op actieve verkoop van individuele panden, daar waar die versnipperd in de wijk liggen. Daar waar bloksgewijze verkoop van panden kwalitatieve voordelen kan opleveren, zal daarop worden ingezet. Verder wordt de inrichting van de recreatieve zone (Lage Loswal) zo snel mogelijk ingericht.

Het college neemt kennis van het voornemen om de plannen Q4 te herzien. Verder neemt het college pas een definitief besluit als duidelijk is wat de financiële consequenties zijn van de herziening.

Op 24 september 2015 stelt de PvdA een aantal raadsvragen over de aankoop en verkoop van panden in Q4. Het betreft in totaal 15 vragen.

¹⁴ Opgesteld door Jos Gadet, mei 2015 in opdracht van de provincie Limburg en de gemeente Venlo.

Voor wat betreft de vragen van 24 september 2015 geldt dat dit voor een groot deel informatieve vragen en vragen over de gevolgde procedure zijn over verworven panden, taxatieprijs en aankoopprijs, recht tot eerste mogelijkheid van koop door huurders, verkoopprocedure en de subsidiebeschikking van de provincie. Voor een deel zijn de gevraagde stukken vertrouwelijk en niet als bijlage bij de beantwoording gevoegd. Verder is bij de beantwoording van de vragen een bijlage bijgevoegd met de verworven panden in Q4 (zie onderstaand overzicht)¹⁵:

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
verworven panden	1	1	11	17	11	7	13	3	10	5	5	0	1

Op 4 december 2015 is de raad door middel van een RIB (2015-134) geïnformeerd over het feit dat er een huurovereenkomst is aangegaan met Fooddrome BV ten behoeve van het concept 'Beej Benders'. De huurovereenkomst is voor een periode van tweemaal 5 jaar. De gemeente levert het pand casco op. Het pand (Mgr. Nolensplein 54) is gemeentelijk eigendom en maakt onderdeel uit van de herontwikkelingsplannen voor Q4.

Eind 2015 is door de gemeenteraad een motie ingediend, Toekomst Q4 Venlo (15-7439), die unaniem is aangenomen. Daarin wordt het college opgedragen om in het eerste kwartaal van 2016 een werkconferentie te organiseren om afspraken te maken met betrokkenen om de wijk beter leefbaar te maken.

2.4.4. Relevante gebeurtenissen in 2016

2016 staat in het teken van meldingen over vermeende misstanden bij de ontwikkeling van Q4 en de daaropvolgende onderzoeken.

Begin januari 2016 doet een medewerker van de gemeente een officiële melding 'vermoeden van een misstand' bij het project Q4. De melding heeft betrekking op het schenden van geldende wet- en regelgeving in de periode 2006-2012 en dan met name op het aanbestedingsbeleid binnen het project Q4. Daarnaast wordt ook gesteld dat bij de uitvoering van het subsidiebeleid, het toewijzings- en huurbeleid en het bestuurlijke besluitvormingsproces zich misstanden hebben voorgedaan. Concreet stelt de melder dat *'...er veel schort aan de gemeentelijke transparantie van het gevoerde beleid en de gelijkwaardige omgang met diverse ondernemers...'*¹⁶

Daarnaast is er een externe melding binnengekomen via de voorzitters van de fracties van de SP en GroenLinks. Deze melding richt zich met name op het vastgoedbeleid over de periode 2014 tot begin 2016. Volgens de melder zijn er bij verschillende (specifiek genoemde) panden in Q4 misstanden geweest ten aanzien van verkoopprocedures, verhuurprocedures en/of verlening van omgevingsvergunningen. Concreet vraagt de melder zich af *"of sprake is van voorkennis bij een aantal personen en mogelijke belangenverstrengeling"*.¹⁷

¹⁵ In totaal betreft het 85 panden. Eerder in het feitenrelaas (zie bij WOP+) wordt gesproken over 91 verworven objecten. Het verschil wordt verklaard doordat een pand meerdere objecten kan bevatten.

¹⁶ Deze passage staat in de 'Notitie van bevindingen uit vooronderzoek Q4' bij het collegevoorstel van 22 maart 2016 (Kabinet).

¹⁷ Deze passage staat in de 'Notitie van bevindingen uit vooronderzoek Q4' bij het collegevoorstel van 22 maart 2016 (Kabinet).

Op basis van de meldingen geeft het college opdracht aan de bestuursstaf voor het uitvoeren van een vooronderzoek. Het college neemt op 22 maart 2016 kennis van de resultaten van het vooronderzoek en besluit om beide meldingen samen te voegen en het onderzoek extern uit te besteden aan EY¹⁸. De vraagstelling aan EY luidt als volgt:

'...Het in kaart brengen van de feiten en omstandigheden met betrekking tot de geselecteerde aanbestedingen, vastgoedtransacties en verstrekte omgevingsvergunningen in relatie tot wijk Q4, alsmede de betrokkenheid daarbij van (voormalige) medewerkers, (voormalige) bestuurders van gemeente Venlo en/of derden, teneinde het College van B&W in gelegenheid te stellen om de relevante feiten en omstandigheden te kunnen evalueren en – indien het College van B&W daartoe aanleiding ziet – vervolgacties te initiëren.

Daarnaast geeft het college toestemming om te mogen afwijken van het strategisch inkoopkader (gemeentelijk aanbestedingsbeleid)¹⁹. Via het presidium zijn de fractievoorzitters op hoofdlijnen geïnformeerd over het plan van aanpak.

EY verricht feitenonderzoek naar de volgende casussen:

Vastgoedtransacties:

1. Verkoop Valuasstraat 30-30a
2. Verkoop Maaskade 27
3. Verkoop Bergstraat 18 en gevelrenovatie Bolwaterstraat 23-23a
4. Voorgenomen verkoop Bolwaterstraat 8-8a en Bolwaterstraat 23-23a
5. Verkoop Bolwaterstraat 31
6. Verkoop Helschriksel 13-13a en voorgenomen verkoop Helschriksel 11
7. Interesse aankoop/huur Mgr. Nolensplein 53-54

Omgevingsvergunningen:

1. Verbouwing en bewoning Maaskade 27
2. Verbouwing Bergstraat 18
3. Verbouwing en bewoning Helschriksel 13-13a
4. Verbouwing en bewoning Bolwaterstraat 31
5. Verbouwing Mgr. Nolensplein 63-63h
6. Verbouwing en bewoning Prinses Beatrixstraat 13
7. Verbouwing en bewoning Prinses Beatrixstraat 15

Aanbestedingen:

1. Projectplan van een onderneming
2. Cultureel-economisch programma Q4 en bedrijfsplan voor St. Jacobsgasthuis
3. Tijdelijke inhuur Q4
4. Door Stichting Venlo Partners
5. Ontwerpteam Poppodium

Verhuur en bruikleen:

1. Verhuur Maaskade 27b
2. Bruikleen Valuasstraat 34

Op 1 maart 2016 besluit het college tot het uitstellen van de uitvoering van de motie Toekomst Q4 Venlo en de raad hierover te informeren middels een raadsinformatiebrief.

¹⁸ Omwille van de snelheid heeft de gemeentesecretaris op basis van het collegebesluit van 16 februari 2016 reeds op 17 maart 2016 opdracht verstrekt aan EY voor het uitvoeren van een feitenonderzoek.

¹⁹ De taxatie van het college was dat de opdrachtsom wel boven het drempelbedrag van 50.000 euro uit zou komen, maar onder de Europese aanbestedingsgrens zou blijven.

Op 9 maart 2016 wordt de raad in een RIB geïnformeerd over het uitstel van de werkconferentie Toekomst Q4 Venlo. Vanwege het lopende onderzoek naar het project Q4 is, zowel ten behoeve van het onderzoek als ten behoeve van het project Q4, door het college besloten om de uitvoering van de motie uit te stellen tot het moment dat het onderzoek is afgerond.

In de eerste rapportage majeure projecten (maart 2016) wordt stilgestaan bij de toegezegde planherziening. Daarin wordt aangegeven dat een planherziening voor Q4 pas kan worden voorgelegd wanneer er duidelijkheid is over de wenselijkheid en het draagvlak voor geformuleerde ambitie 'Venlo Kennisstad'. Daarnaast wordt aangegeven dat het van belang is om de gesprekken hierover te koppelen aan de toegezegde werkconferentie met betrokkenen bij Q4.

Herzien afsprakenkader met Woonwenz

In juni 2016 stemt het college in met de inhoud van het Herzien Afsprakenkader Q4 met Woonwenz. De raad wordt op 28 juni 2016 door middel van een RIB (2016-108) geïnformeerd over het herziene afsprakenkader Q4 tussen de gemeente Venlo en Woonwenz. Het betreft aanvullende afspraken over het ontwikkelrecht Blok Steenen Bolwerck, de resterende kavels in de Bergstraat en de ontwikkeling van eventueel resterende sociale huurwoningen in Q4.

Op 2 augustus 2016 wordt door de VVD een raadvraag gesteld over een verduidelijking van de herzieningen van het afsprakenkader met Woonwenz over de verdere invulling van de wijk Q4. Er wordt onder andere gevraagd of het uitgangspunt van het stedenbouwkundig plan van AWG overeind blijft en wat wordt bedoeld met de passage '*geheel nieuwe marktontwikkelingen en economisch klimaat, welke een nieuw afsprakenkader noodzakelijk maken*'? Daarnaast stelt de VVD vragen over de behoefte aan diversiteit in de wijk. De brief wordt op 6 september 2016 door het college beantwoord.

Het college geeft in de beantwoording aan dat het stedenbouwkundig plan van AWG actueel is en wordt gebruikt bij de verdere planuitwerking. Verder geeft het college aan dat de passage 'geheel nieuwe marktontwikkelingen en economisch klimaat' betrekking heeft op de vastgoedcrisis en economische crisis. Verder geeft het college aan dat het herziene afsprakenkader slechts een deel van het plangebied betreft en dat er ook andere partijen betrokken zijn bij de ontwikkeling van Q4.
--

Vragen over ontwikkelingen Nolensplein

Op 15 augustus 2016 stelt de SP-fractie een 16-tal artikel 44 vragen inzake de handelswijze rondom de ontwikkelingen Nolensplein/Q4. We gaan in dit feitenrelaas in op vraag 11. De vraag luidt als volgt:

'...In de plannen lijkt voorzien in horeca en detailhandel op een andere verdieping dan de begane grond. Is dit volgens het huidige bestemmingsplan toegestaan? Zo ja, heeft u dan het oorspronkelijke bestemmingsplan aangepast? Zo nee, mogen dan ook andere ondernemers in deze omgeving van deze verruiming gebruik maken...?'

Het college antwoordt als volgt:

'...Volgens het door de gemeenteraad vastgestelde bestemmingsplan Q4 is de betreffende locatie bestemd tot 'gemengd – nader uit te werken'. Binnen deze bestemming zijn horeca en detailhandel toegestaan...'

Afronding onderzoek EY

Rond eind mei 2016 begonnen de eerste resultaten van het onderzoek van EY zichtbaar te worden. De eerste resultaten (voor wederhoor) zijn in het college in een themasessie op 12 juli 2017 gepresenteerd door EY. Per melding werden de feiten weergegeven. Op 28 juli 2016 stuurt het college aan de raad een RIB over uitstel van de resultaten van het onderzoek vanwege de noodzakelijke hoor/wederhoor procedure.

Het college vergadert op 13 september 2016 over de uitkomsten van het onderzoek van EY, alsmede over de duiding, conclusies en leer- en evaluatiepunten. In het collegevoorstel valt te lezen dat de belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat er ten aanzien van de onderzochte vastgoedtransacties, omgevingsvergunningen en aanbestedingen geen sprake is geweest van welbewust handelen ter bevoordeling van specifieke partijen/personen. Wel constateert het college dat er vanuit de gemeentelijke organisatie onzorgvuldigheden hebben plaatsgevonden en op onderdelen sprake is van naïviteit en on-professionaliteit. De bevindingen geven wel leer- en evaluatiepunten om serieus op te pakken. Deze punten worden getoetst aan en meegenomen in de reeds in gang gezette doorontwikkeling van de organisatie.

Onder het kopje 'leer en evaluatiepunten' staat in het collegevoorstel het volgende:

De eerste indruk na het lezen van de onderzoeksrapporten is dat er voor Venlo een dringende noodzaak was om in de wijk Q4 te interveniëren. Een complexe opgave waarbij de gemeente op goede gronden (legitiem) niet in haar reguliere taakpakket is gebleven (onorthodox) en er risico's zijn genomen om oplossingen te realiseren. Hierbij werd de gemeente ook geconfronteerd met de maatschappelijke en economische ontwikkelingen.

Naast de belangrijkste conclusie dat er geen misstanden zijn gebleken is moet wel vastgesteld worden dat er binnen het gemeentelijk handelen zich op diverse niveaus slordigheden hebben voorgedaan. Slordigheden die niet hadden moeten voorkomen en die we moeten aanpakken zodat ze niet meer voorkomen.

Tenslotte zien we ook een fundamenteel probleem, namelijk dat – in tegenstelling tot aanbesteden - bij de verkoop/verhuur van vastgoed het aan (landelijke en gemeentelijke) regels ontbreekt die dit complexe proces zuiver maken. Het onderzoek toont aan dat we kwetsbaar zijn. Ook wordt het belang aangetoond dat de gemeente zich juist op dit terrein van vastgoed extra goed moet kunnen verantwoorden. Immers voor de gemeente gaat het bij vastgoedtransacties (legitiem) niet enkel om een financieel belang, maar ook om een maatschappelijk belang.

Zoals gezegd, het onderzoek laat zien dat zaken professioneler hadden gemoeten en dat er leer- en evaluatiepunten zijn die een lerende organisatie die de gemeente Venlo is met beide handen moeten willen oppakken. Alvorens specifiek op deze leer- en evaluatiepunten in te gaan wordt benadrukt dat het niet gaat over de handelwijze van kopers, vergunningaanvragers, leveranciers/ opdrachtnemers etc.

Leer en evaluatiepunten

In het collegevoorstel van 13 september 2016 zijn naast de hierboven genoemde leer- en evaluatiepunten een 26-tal leer- en evaluatiepunten geformuleerd, gerangschikt naar: algemene leerpunten, leerpunten voor vastgoedtransacties, leerpunten voor vergunningverlening en handhaving en leerpunten voor aanbestedingen. Besloten wordt om de raad en de interne- en externe melder te informeren over de uitkomsten van het onderzoek.

Het college stelt eveneens op 13 september 2016 het 'Plan van aanpak verbetering ruimtelijke initiatieven' vast. Het is een actieplan dat voortvloeit uit de resultaten van het EY-onderzoek. In het actieplan worden 10 actiepunten benoemd, wordt de termijn aangegeven en wordt aangegeven wie actiehouder is.

De raad is op 14 september 2016 in een besloten bijeenkomst geïnformeerd over de onderzoeksresultaten. Na de besloten bijeenkomst op 14 september 2016 stuurt het college de dag daarna een RIB (2016-146) aan de raad. De formuleringen in de RIB zijn dezelfde als in het collegevoorstel van 13 september 2016.

Voorafgaand aan de extra raadsvergadering van 6 oktober 2016 worden door een aantal raadsfracties in totaal ruim 90 schriftelijke vragen gesteld. Het betreft de volgende fracties: CDA (40 vragen), VVD (38 vragen), VenLokaal (2 vragen) en Lokale Democraten (14 vragen). Deze vragen zijn allen beantwoord voor de vergadering van 6 oktober 2016.

In een extra vergadering op 6 oktober 2016 heeft de raad gesproken over de uitkomsten van de EY onderzoeken aan de hand van de RIB (2016-146). In de raadsvergadering is besloten tot het instellen van een vooronderzoekscommissie die de opdracht meekreeg om een initiatiefvoorstel ter besluitvorming voor te leggen aan de raad of en zo ja op welke wijze en met welke vraagstelling verder onderzoek gewenst is.

Op 21 november 2016 verschijnt het adviesrapport van de vooronderzoekscommissie Q4. Daarin valt het volgende te lezen:

'... de gemeenteraad heeft op 6 oktober 2016 het bijbehorende plan van aanpak op hoofdlijnen onderschreven, maar tegelijkertijd vastgesteld dat daarmee niet alle cruciale vragen zijn beantwoord. Het aangekondigde pakket aan organisatorische maatregelen is in de ogen van de raad een noodzakelijke voorwaarde. De vraag is wel of het ook voldoende voorwaarde is voor een goede ontwikkeling van Q4. De bestuurlijke context is, als kritische succesfactor, tot op heden geen object van onderzoek geweest. Met bestuurlijke context wordt bedoeld: het handelen van het college, en de rolinvulling door de gemeenteraad. Mede om die reden hecht de raad aan een eigenstandige oordeelsvorming over hetgeen is gebeurd. Het nadrukkelijke doel van onderzoek en oordeelsvorming is het bijdragen aan een bestuurskrachtige gemeente en een optimaal dienstverlenende en dienende organisatie. Samenvattend zijn de beschreven feiten van Ernst & Young respectievelijk het door het college aangekondigde Plan van Aanpak het vertrekpunt voor nader onderzoek naar het gevoerde bestuur...'

De vooronderzoekscommissie geeft in het adviesrapport het doel van het onderzoek aan, de onderzoeksvragen, de te onderzoeken aspecten, de scope, de onderzoeksvorm en de tijdsplanning.

Onderzoek handelen raadslid

In september 2016 is – naar aanleiding van de uitkomsten van het feitenonderzoek van EY – besloten om het handelen van een raadslid bij de aankoop van een pand in Q4 te onderzoeken. De burgemeester is vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke integriteit van de gemeente (artikel 170 Gemeentewet) opdrachtgever. Het besluit wordt genomen in samenspraak met het betreffende raadslid. Het onderzoek wordt uitgevoerd door bureau Necker van Naem. Op 22 december 2016 is de rapportage verschenen. Daarin zijn de volgende conclusies te lezen:

1. De betreffende persoon heeft zijn positie als raadslid niet misbruikt om er voordeel uit te halen, noch was er sprake van actieve bevoordeling door de gemeente Venlo, bij zijn voornemen tot koop van het pand Bolwaterstraat 23/23a en zijn koop, met compagnon, van het pand Bolwaterstraat 31.
2. Het betreffende raadslid is onvoldoende terughoudend geweest in het ondernemen van activiteiten met betrekking tot gemeentelijke panden in Q4
3. Het is het betreffende raadslid aan te rekenen dat hij onvoldoende terughoudend heeft gehandeld.

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">4. De betrokken bestuurders en ambtenaren waren onvoldoende alert en daardoor tot november 2015 niet actief genoeg bij de rolvermenging door betrokkenheid van het betreffende raadslid.5. Nadat intern bekend werd dat sprake was van een verboden handeling is voortvarend gehandeld door het betreffende raadslid en de organisatie.6. Het betreffende raadslid mocht de gestelde schriftelijke vragen in het kader van Q4 stellen. |
|--|

2.4.5. Relevante gebeurtenissen in 2017

Op 17 januari 2017 vindt de uitgestelde werkconferentie plaats voor bewoners, ondernemers en professionals over de toekomst Q4. Deze bijeenkomst krijgt een vervolg op 9 mei 2017. Ongeveer een maand daarvoor (8 april 2017) stuurt het overlegplatform Wij Q4 een brandbrief over Intimidatie en Bedreigingen in Q4 naar de burgemeester. Vertegenwoordigers van Wij Q4 hebben naar aanleiding van de brandbrief een gesprek met de burgemeester en de verantwoordelijke wethouder.

Op 23 mei 2017 wordt de raad door middel van een RIB (2017-69) geïnformeerd over de uitkomsten van de werkconferenties. In het plan worden twee sporen onderscheiden:

- Het spoor met betrekking tot de *stedenbouwkundige, fysieke ontwikkeling van de wijk*. De uitwerking hiervan is belegd bij het projectteam herontwikkeling Q4.
- Het spoor inzake *leefbaarheid en veiligheid/sociaal maatschappelijke spoor*. Dit onderdeel is inmiddels opgepakt door de betreffende stadsdeelmanager van de afdeling Maatschappelijk Ontwikkeling.

In de RIB wordt onder andere aangegeven dat de locaties Blok van Gendt en Steenen Bolwerck onderdeel uitmaken van de herijking van de woningbouwprogrammering in de gebiedsontwikkelingen Q4 en Maaswaard als gevolg van demografische en maatschappelijke ontwikkelingen. De gegeven input voor deze en andere locaties in Q4 wordt meegenomen in de herprogrammering en in relatie gebracht tot de andere binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, Maaswaard. Naar verwachting zal de raad eind 2017 hiertoe een voorstel worden voorgelegd in combinatie met een herijking van de grondexploitatie van beide gebiedsontwikkelingen.

3 Bevindingen uit het onderzoek

3.1 Vooraf

In dit hoofdstuk geven we de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek weer. Daarbij maken we gebruik van de gepresenteerde feiten op hoofdlijnen uit het vorige hoofdstuk (zie ook uitgebreide feitenreconstructie in de bijlage), aangevuld met meningen en opvattingen uit de verschillende interviews:

- Ambitie, doelstellingen en resultaten
- Inhoudelijke kaders
- Projectmanagement
- Projectplanning
- Informatievoorziening aan de raad
- Samenspel intern en extern

3.2 Ambitie, doelstellingen en resultaten

In deze paragraaf beschrijven we de ambitie, doelstellingen en behaalde resultaten per periode. De resultaten beschrijven we in termen van ontwikkeling van Q4 en niet op het niveau van verschillende tussenproducten.

3.2.1 Periode 1: terugdringen criminaliteit en overlast (2001-2005)

Ambitie en doelstellingen bestuursopdracht Hektor

In de eerste periode van de ontwikkeling van Q4 lag de nadruk op uitvoering van de bestuursopdracht Hektor en het project Vast&Goed. Er lag een duidelijke en stevige ambitie om de (soft) drugscriminaliteit en druggerelateerde overlast in (met name) Q4 te stuiten met als beoogd effect “... een veilig en aantrekkelijk stadscentrum te creëren met allure, een diversiteit aan functies en een aangenaam leef-, verblijfs-, vestigings- en investeringsklimaat voor bewoners, bezoekers, eigenaren en ondernemers...”. De geformuleerde ambitie was verwoord in zeven actiepunten:

- Het bestrijden van de overlast op straat;
- De bestrijding van (zware) criminaliteit;
- (Inter)nationale samenwerking;
- Het sluiten van illegale verkooppunten;
- Het verminderen/wegnemen van de onveiligheidsgevoelens;
- Het voorkomen van uitwaaiering naar de woonwijken;
- Het heroveren van de openbare ruimte.

Bereikte resultaten

In juli 2005 verschijnt de eindevaluatie van Hektor door bureau Intraval. In onderstaande kader zijn de belangrijkste conclusies verwoord.

Hoofdpunten conclusies evaluatie Hektor

Op de meeste actiepunten zijn belangrijke verbeteringen gerealiseerd. Met name in het bestrijden van de drugsoverlast op straat en het daarmee sterk samenhangende sluiten van illegale verkooppunten en het tegelijkertijd heroveren van de openbare ruimte is Hektor succesvol gebleken. De openbare ruimte wordt weer meer en meer in bezit genomen door bewoners en bezoekers van de binnenstad. Het aantal actieve drugsrunners in Q4 is, evenals het aantal drugspannen, sterk afgenomen. Verder blijken met name bij de ondernemers in Q4 de onveiligheidsgevoelens te zijn afgenomen. Bij de bewoners is dit nog niet echt het geval.

Het coffeeshoptraject was het minst ontwikkelde spoor. Vanwege de (onverwachte) politieke terughoudendheid in de gemeente lag het coffeeshoptraject tot halverwege 2003 stil. In 2003 kwam de besluitvorming omtrent het coffeeshoptraject in een versnelling terecht. De belangrijkste reden is het verschijnen van het rapport 'De Lokroep' van het Impulsteam van het ministerie van VROM. Hierin werd gesteld dat het project Hektor gedoemd was te mislukken indien niet onmiddellijk in de drugshandel in binnenstad geïntervenieerd werd. Ten aanzien van het coffeeshopbeleid betekende dit volgens het Impulsteam de afbuiging van de drugshandel en de stroom Duitse drugstoeristen naar een perifere gedoogzone. Na bekendmaking van de locatie- en vestigingscriteria voor de alternatieve coffeeshops werd in februari 2004 vervolgens een principeovereenkomst gesloten met de exploitant voor verplaatsing van twee coffeeshops naar de randen van de stad. De verplaatsing heeft positieve resultaten opgeleverd, met name voor de binnenstad van Venlo.

Van uitwaai-effecten naar woonwijken is in Venlo nauwelijks sprake. Het tegengaan van verplaatsing van de drugs-gerelateerde criminaliteit naar omliggende gemeenten is weliswaar geen actiepoint voor de gemeente Venlo, maar wordt door de overige gemeenten in de regio wel als zeer belangrijk beschouwd. Van een enkele gemeente zijn signalen ontvangen dat de drugsoverlast daar toeneemt, maar er kan niet worden aangetoond dat dit het gevolg is van de aanpak in Venlo.

Niet alleen nationaal, maar ook internationaal heeft Venlo samenwerking gezocht. Met de Duitse en Turkse autoriteiten en handhavingsinstanties vindt veelvuldig en op verschillende niveaus overleg plaats en wordt samengewerkt bij opsporingsonderzoeken die vertakkingen naar het buitenland hebben. Een adequate bestrijding van de zware en grensoverschrijdende (drugs)criminaliteit in regio's zoals Venlo wordt echter door betrokkenen als een belangrijk knelpunt bij de drugsaanpak beschouwd. De georganiseerde handel en productie van softdrugs is een omvangrijke problematiek. Een effectieve aanpak daarvan kan niet alleen door de regiopolitie Limburg Noord plaatsvinden.

In de periode van Hektor zijn binnen het vastgoedspoor ongeveer 50 panden aangekocht door de gemeente. Doel van de aankoop van deze panden was om de 'rotte' plekken uit de wijk weg te nemen en daarmee de wijk veiliger te maken.

Uit de interviews met betrokkenen uit deze periode komt een vergelijkbaar beeld naar voren dat Hektor succesvol was. Daarbij wordt door betrokkenen aangegeven dat Hektor ook toen al gezien werd als een begin van een langdurige interventie op de drie sporen. Er was een breed besef binnen de gemeente (raad, college en ambtelijke organisatie) dat het niet zomaar goed zou komen in Q4 en dat Hektor pas het begin was.

Verder geven betrokkenen uit die tijd aan dat een belangrijke verklarende factor voor het succes van Hektor de gevoelde urgentie van het probleem was. Breed leefde de opvatting dat de problematiek zeer groot en hardnekkig was en daarmee ook de urgentie. Dat heeft aan de basis gestaan van de nodige vastberadenheid en gelijkgerichtheid bij raad, college en ambtelijke organisatie om stevig en soms onorthodox in te grijpen. Er was politiek en bestuurlijk draagvlak. De burgemeester speelde volgens betrokkenen een belangrijke sturende rol.

Tenslotte geven betrokkenen uit deze periode aan dat de samenwerking met Politie, Justitie, gemeente en Belastingdienst in die tijd uniek was. De persoonlijke 'klik' tussen de hoofdrolspelers uit de verschillende organisaties heeft volgens betrokkenen ook een belangrijke rol gespeeld in het succes van Hektor. Vanuit het college (met name de burgemeester) was sprake van stevige betrokkenheid. De raad was in de eerste jaren van Q4 erg positief over het plan Hektor (2001-2005) en eensluidend over de ambitie en visie.

3.2.2 Periode 2: WOP en planvoorbereiding (2005-2010)

Ambitie en doelstellingen WOP en planvoorbereiding

Het WOP en de bijbehorende grondexploitatie uit 2005 vormen de basis die de inhoudelijke kaders vastleggen voor de ontwikkeling van Q4. Het WOP is geen stedenbouwkundig plan, maar meer een strategisch kader. Met het WOP kiest de gemeente voor een flexibele ontwikkelstrategie; een beeldkwaliteitskader en een set van stedenbouwkundige richtlijnen (met bandbreedtes) als stip op de horizon. Het WOP geeft dus wel richting als leidraad voor de ontwikkeling van Q4, maar bevat ook ruimte om in te kunnen spelen op ontwikkelingen (zoals bijvoorbeeld in het WOP+ in 2008 is gebeurd). De verdere invulling van de ontwikkeling van Q4 nadat het WOP was vastgesteld geschiedde door middel van meer gedetailleerde stedenbouwkundige plannen (in de vorm van zogenaamde 'bouwveloppes'). Afspraken over de eerste fase van de ontwikkeling van Q4 zijn vastgelegd in de ontwikkelovereenkomst met woningstichting Venlo-Blerick in 2005.

De ambitie met het WOP was om Q4 als centrumwijk te herintegreren met de binnenstad van Venlo door het wegnemen van barrières en het herstellen van de kwaliteit en continuïteit van de openbare ruimte. Daarbij is uitgangspunt dat wordt aangesloten op de historische schaal; Q4 behoudt dus nadrukkelijk haar eigen karakter. Q4 moet een veilige, leefbare en levendige binnenstedelijke woonwijk worden met een gevarieerd woningaanbod in een culturele ambiance.

Ambitie en doelstellingen cultuur in Q4

Al vanaf het begin van de eerste plannen voor de ontwikkeling van Q4 ontstaat de gedachte om cultuur in te zetten als katalysator van de wijkontwikkeling. Die gedachte krijgt een impuls bij het aantreden van het college in 2006. De ideeën over culturele en creatieve ontwikkeling van Q4 (en cultuur als katalysator) kwamen in 2006 bijeen in het programma 'Van Broeïnest naar Broedplaats'. Dit programma is als subsidieaanvraag bij de provincie ingediend en bestond uit vijf thema's. Eén van de onderdelen van het programma betrof tijdelijk vastgoedmanagement en de rol van de creatieve industrie in Q4. Een aantal creatieve ondernemers in Q4 (later bekend onder de naam Koekoek) hebben op uitnodiging van de gemeente een plan van aanpak gemaakt ('Q4, kloppend hart van de creatieve industrie'). Voor velen binnen en buiten de gemeente kwam de keuze voor Koekoek als een verrassing; diverse gesprekspartners hebben aangegeven dat ze vraagtekens hadden en hebben bij de wijze van aanbesteden door de gemeente. Dit aspect is ook belicht in de rapportage door de accountant over de subsidieverantwoording. Opvallend is dat mede onder invloed van de eerdergenoemde scriptie uit 2012 ('Van broeïnest naar broekzak') en het onderzoek van EY vooral Koekoek zelf onder het vergrootglas heeft gelegen en minder de rol van de gemeente als opdrachtgever.

Belangrijkste doelstellingen waren het versterken van de dynamiek in Q4, het verbeteren van het imago van Venlo en het koppelen van (Eu)regionale netwerken van creatieve ondernemers. Koekoek fungeerde daarbij ook als klankbord of vraagbaak voor ondernemers in de creatieve sector die een bedrijf wilden starten in Q4. Met Koekoek zijn afspraken gemaakt over outputresultaten. Daarover rapporteerde Koekoek als opdrachtnemer periodiek aan de gemeente (als opdrachtgever).

Bereikte resultaten

De periode na vaststelling van het WOP in 2005 tot 2010 staat in het teken van de voorbereiding van de uitvoering. De realisatiefase start met de vaststelling van de projectfiches Maaskade en Blok Bergstraat medio 2009. Ongeveer tegelijkertijd ontstaat het besef dat de economische crisis gevolgen heeft voor de ontwikkeling van Q4. Er is

sprake van concurrerende bouwproductie met andere projecten in Venlo en een stagnerende woningmarkt. Dat gegeven leidt eind 2010 tot vaststelling van de planoptimalisatie Q4.

Voor het onderdeel cultuur constateren we dat in de gevoerde interviews naar voren komt dat de ambitie van de gemeente Venlo ten aanzien van het culturele karakter van Q4 niet eenduidig was. In de gesprekken wordt enerzijds gesproken over een bruisende cultuurwijk (met als superlatief de benaming 'Quartier Latin aan de Maas'). Anderzijds geven geïnterviewden aan dat de inzet op cultureel ondernemerschap en creatieve industrie in Q4 vooral bedoeld was als tijdelijke voorziening (katalysator) om de ontwikkeling van Q4 te versterken.

Doordat er verschillende beelden zijn over de functie en doelstelling met betrekking tot cultuur in de wijk, worden de resultaten op dit gebied (van o.a. Koekoek) door verschillende betrokkenen ook verschillend geïnterpreteerd. Voorbeeld hiervan is de uitleg over het huidige culturele/creatieve landschap in de wijk; van de broedplaatsgedachte in de wijk is weinig meer over, maar Q4 heeft wel gediend als kraamkamer voor creatieve ondernemers, die inmiddels elders in en buiten Venlo gevestigd zijn.

Hoewel de tweede tranche provinciale culturele subsidie van start gaat in 2010, geven betrokkenen uit die periode vrijwel allemaal aan dat met het aantreden van een nieuw college in 2010 vrij abrupt een einde komt aan de broedplaatsgedachte in Q4.

3.2.3 Periode 3: uitvoeringsfase na herijking (2011-heden)

Ambitie en doelstellingen uitvoeringsfase

De economische crisis en de daaropvolgende planoptimalisatie hebben gevolgen gehad voor de ambitie en opgave Q4. In de planoptimalisatie is sprake van een verkleining van de herstructureringsopgave (beperken verwervingskosten en vervangende nieuwbouw), verschuiving van de woningbouwopgave van appartementen naar stadswoningen, vermindering van het aantal onrendabele parkeerplaatsen, vervallen van de openbare parkeergarage Blok van Gendt en het terugzetten van een deel van de aangekochte panden met een verbeterverplichting. Daarmee is weer sprake van een sluitende grondexploitatie.

Twee zaken vallen op bij de planoptimalisatie. In de eerste plaats is er eigenlijk geen sprake van een plan. In het betreffende raadsvoorstel over de planoptimalisatie worden wel hernieuwde uitgangspunten en contouren geschetst van de ontwikkeling van Q4 en worden de gevolgen van de herijking visueel weergegeven in een zogenaamde proefverkaveling, maar een plan als zodanig is niet bijgevoegd bij het raadsvoorstel. Ook wordt in het raadsvoorstel niet duidelijk welke inhoudelijke argumenten hebben geleid tot de gemaakte keuzes in de planoptimalisatie, wat de effecten daarvan zijn op het ontwikkeltempo van Q4 en of er verschillende scenario's zijn doorgerekend. In de beeldvorming van veel betrokkenen was de planoptimalisatie vooral financieel ingegeven en hebben stedenbouwkundige afwegingen een ondergeschikte rol gespeeld. De planoptimalisatie was dus vooral financieel ingestoken en het betekende in de praktijk vooral dat de gemeente zich vooralsnog richt op ontwikkeling van het zuidelijk deel van Q4 (zuidelijk van de Bolwaterstraat, ofwel fase 1 en 2). Voor het noordelijk deel van Q4 werd

een pas op de plaats gemaakt²⁰. Die keuze wordt in het raadsvoorstel echter niet expliciet zichtbaar gemaakt en ook niet inhoudelijk onderbouwd. In de tweede plaats valt op dat de raad kennisneemt van de planoptimalisatie in plaats van het plan vast te stellen. Dat is opmerkelijk, aangezien de planoptimalisatie een aantal nieuwe kaders stelt voor de ontwikkeling van Q4²¹.

Het is lastig om vast te stellen hoe de ambitie in de uitvoeringsfase van Q4 zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Uit diverse contactmomenten met de raad (RIB's en schriftelijke vragen) komt het beeld naar voren dat het college worstelt met de verdere ontwikkeling van Q4. Dat blijkt onder andere uit onderstaand overzicht van informatiemomenten:

- In de periodieke rapportages over majeure projecten in 2012 en 2013 wordt gesproken over mogelijke uitstel van realisatie van een aantal deelplannen (Steenen Bolwerck, Blok van Gendt en Helpoort).
- Het college geeft medio 2014 aan dat er een integrale herijking van de ontwikkelplannen Q4 wordt voorbereid in 2014 (specifiek voor het noordelijk deel van Q4), waarover de raad zal worden geïnformeerd.
- In beantwoording op raadvragen geeft het college eind 2014 aan dat de gemeente actief is gestart met verkoop van gemeentelijk vastgoed ten noorden van de Bolwaterstraat en dat er overleg is met verschillende initiatiefnemers voor Blok van Gendt. De ontwikkeling van Steenen Bolwerck en Helpoort moeten nader worden bezien in het licht van de Venlose woningmarktontwikkeling.
- Medio 2015 neemt het college kennis van het voornemen om de ontwikkeling van het Steenen Bolwerck en Helpoort door te schuiven naar de lange termijn omdat er stedenbouwkundig en commercieel op dat moment geen behoefte aan is. Het college neemt pas een definitief besluit als duidelijk is wat de financiële consequenties zijn.
- In de verschillende rapportages majeure projecten 2014 – 2016 wordt melding gemaakt van de op handen zijnde planherziening Q4. In de eerste rapportage 2016 wordt aangegeven dat een eventuele planherziening pas kan worden voorgelegd wanneer duidelijkheid is over de plannen rond Venlo kennisstad. Daarbij wordt een koppeling gemaakt met de motie van de raad over de werkconferentie over de toekomst van Q4.
- In mei 2017 wordt de raad door middel van een RIB geïnformeerd over het feit dat de raad naar verwachting eind 2017 een voorstel kan verwachten voor de herprogrammering van Q4 (en Maaswaard).

Bereikte resultaten

Uit de verschillende rapportages majeure projecten blijkt dat eind 2016 de volgende deelprojecten waren gerealiseerd in Q4:

- Blok Bergstraat en inrichting openbare ruimte (medio 2013)
- Poppodium Grenswerk en aansluitende woningen (eind 2014/begin 2015)
- 't Schrikkel (medio 2016)
- St. Jacobskapel (2017)

²⁰ Dat blijkt uit de informatie die de raad krijgt toegestuurd in de jaren na 2011. Daarin wordt op verschillende momenten aangegeven dat er nog plannen moeten worden ontwikkeld voor het noordelijk deel van Q4.

²¹ Ondanks hetgeen het college antwoordt naar aanleiding van raadvragen die op 6 september 2016 zijn gesteld. Daarin stelt het college dat het stedenbouwkundig plan van AWG actueel is en wordt gebruikt bij de verdere planuitwerking.

Geïnterviewden zijn over het algemeen vrij tevreden over de ontwikkeling van de zuidkant van Q4. Het is een nette woonwijk met mooie woningen en een nette uitstraling van de openbare ruimte waar je veilig over straat kan.

Verder waren er volgens de rapportage majeure projecten eind 2016 12 gemeentelijke panden verkocht in Q4. De bouw van de projecten 'Helschriksel' en 'Aan de Stadsmuur' (beide fase 2 van de ontwikkeling Q4) is nog niet gestart. De realisatie van de deelprojecten 'Steenen Bolwerck', 'Helpoort' en 'Blok van Gendt' zijn voorzien na 2020.

Een van de oorspronkelijke doelstellingen met Q4 was om de wijk weer terug te geven aan de stad en bewoners. De wijk moest veilig en leefbaar worden. Concrete cijfers om te onderbouwen hoe het staat met de veiligheid in de wijk ontbreken. Wel zijn er een aantal signalen die wijzen op een verslechterende situatie:

- Eind december 2014 verschijnt een artikel in De Limburger over vermeende toename in drugshandel in de Bolwaterstraat. De gemeente geeft in reactie op raadsvragen hierover aan dat de projectorganisatie en de wijkagent op de hoogte zijn en dat met partners wordt onderzocht hoe hiermee moet worden omgegaan.
- In april 2017 stuurt het overlegplatform WijQ4 een brandbrief over intimidatie en bedreigingen naar de burgemeester. Naar aanleiding daarvan heeft een gesprek plaatsgevonden met de burgemeester en gemeentesecretaris.
- In de werkconferenties in 2017 was criminaliteit en veiligheid een prominent agendapunt.

Het hiervoor geschetste beeld over de veiligheidssituatie is in diverse gesprekken met betrokkenen bij Q4 (niet alleen door bewoners en ondernemers in Q4) bevestigd. Daarbij is aangegeven dat – mede door uitstel van de verdere ontwikkeling van het noordelijke deel van Q4 – sprake is van toenemende criminaliteit, bedreigingen en zorgen/angst over de veiligheid van bewoners. Een aantal van de geïnterviewden geeft aan dat de overheidsinstanties de laatste jaren onvoldoende alert zijn geweest en onvoldoende hebben opgetreden en dat ze daarmee de bewoners die wat van de wijk willen maken in de steek hebben gelaten.

Het veiligheidsonderwerp is nadrukkelijk aan de orde geweest in de twee werkconferenties in 2017. In het plan van aanpak dat de gemeente heeft gemaakt naar aanleiding van de werkconferenties heeft de gemeente voor dit onderwerp uitgesproken dat een krachtige wijkorganisatie van belang is en dat de gemeente deze blijft faciliteren. Verder gaat de gemeente aan de slag met de methode 'De Buurt bestuurt'. Dit is een werkwijze waarbij bewoners en professionals (o.a. samen met politie en team Veiligheid en handhaving) bepalen welke problemen op het gebied van veiligheid en leefbaarheid in de buurt met prioriteit moeten worden aangepakt. De bewoners geven aan wat de problemen zijn en de professionals geven aan wat zij kunnen doen om die problemen op te lossen. Hierbij wordt er ook gekeken naar wat bewoners zelf kunnen ondernemen. Daarbij worden duidelijke afspraken gemaakt, met een begin- en een eindpunt.

Afsluitend merken we op dat de onderzoeken in 2016 (met name het EY-onderzoek) een stevige wissel hebben getrokken op de organisatie. Hoewel betrokkenen het niet eens zijn over de mate waarin de onderzoeken een rem hebben gezet op de ontwikkeling van Q4, lijkt het effect significant te zijn.

3.3 Inhoudelijke kaders voor de ontwikkeling van Q4

De Ruimtelijk Functionele Visie en het daaropvolgende WOP vormen de belangrijkste inhoudelijke kaders voor de ontwikkeling van Q4. In de diverse interviews wordt vrijwel

unaniem waardering uitgesproken voor het WOP. Het WOP is volgens geïnterviewden een belangrijke inspiratiebron voor de (langjarige) ontwikkeling van Q4, waarbij optimaal wordt ingezet op behoud van een aantal historische karakteristieken in de wijk en een inspirerende ontwikkelrichting wordt geschetst met voldoende ruimte om in te spelen op ontwikkelingen. De gemeente heeft volgens betrokkenen een logische en verstandige keuze gemaakt om met het WOP als vertrekpunt de verdere uitwerking van de ontwikkeling van Q4 in deelplannen vorm te geven in projectfiches.

Met de herijking in 2010 is het in het WOP gepresenteerde beeld van een overkoepelende ontwikkeling van Q4 onder druk komen te staan. Zoals we in de vorige paragraaf reeds schetsten is in 2010 stevig ingegrepen in het project Q4. Hoewel het college heeft aangegeven dat de Ruimtelijk Functionele Visie en het WOP nog steeds de basis vormen voor de ontwikkeling van Q4, is het maar de vraag in hoeverre de oorspronkelijke ambitie (herintegratie van Q4 met de binnenstad, realiseren van een veilige, leefbare en levendige binnenstedelijke woonwijk met een gevarieerd woningaanbod in een culturele ambiance) voor heel Q4 binnen een redelijke termijn gerealiseerd zal worden. Het geeft te denken dat de gemeente inmiddels ongeveer 4 jaar het voornemen heeft om tot herijking van de plannen Q4 te komen.

Een ander belangrijk signaal uit de interviews betreft het ontbreken van een samenhangende, integrale woonvisie en visie op de ontwikkeling van de stad. Er zijn diverse onderzoeken uitgevoerd en beleidsnotities geschreven, zoals het RIGO-onderzoek uit 2002, visie Stedelijk centrum 2022 uit 2012, de regiovisie (Regio in balans) uit 2012, de Ruimtelijke Structuurvisie uit 2014, het rapport Venlo als brandpunt van Interactie van Jos Gadet uit 2015 en de woonvisie uit 2016. Diverse geïnterviewden geven aan dat Venlo vanaf de beginjaren van deze eeuw met diverse grote gebiedsontwikkelingen bezig was (naast Q4 ook Maasboulevard, Maaswaard en later het Kazernekwartier). Een aantal geïnterviewden heeft daarbij aangetekend dat er veel drive en ambitie aanwezig was. Op zich was dat goed, maar het leek wel of de stad 'in 10 jaar af moest'. Daar kwam bij dat er volgens geïnterviewden geen overkoepelende kaders waren als toetssteen voor de verschillende gebiedsontwikkelingen in de stad en dat er ook geen duidelijke escalatieniveaus waren waarin keuzes beslecht konden worden tussen projecten op het niveau van de gewenste ontwikkeling van de stad. Het ontbrak dus aan een visie (en een set van organisatieafspraken) op de ontwikkeling van Venlo als geheel en de afstemming tussen woningbouwproductie in deze projecten. Projecten waren veelal eerder elkaars concurrenten in een toch al lastige woningmarkt in Venlo (en breder in Noord-Limburg), die zich kenmerkt door een gebrek aan schaarste. Dit gebrek aan schaarste en concurrentie tussen projecten werd rond de scherpe economische crisis in 2009 nog zichtbaarder.

Inmiddels zijn er wel initiatieven die meer blijk geven van een overkoepelende visie op de ontwikkeling van de stad. In dat verband noemen we het rapport van Jos Gadet (Venlo als brandpunt van interactie) en de recent verschenen woonvisie (en de afspraken die Venlo heeft gemaakt in de regionale structuurvisie wonen). Ook ambtelijk is meer aandacht voor de verbinding tussen de belangrijkste gebiedsopgaven van de gemeente. Daarbij plaatsen we wel de kanttekening dat externe ontwikkelingen en gedachtenvorming rond nieuwe concepten (zoals de nadruk op kenniseconomie) ook een remmend effect lijken te hebben op het herijken van de plannen rond Q4.

3.4 Projectmanagement

Projectmanagement gaat over de beheersing van het project²². Het gaat over de vraag hoe de gemeente de inhoudelijke opgave (zoals geformuleerd in het WOP) wenst te realiseren. In dit onderzoek hebben we per fase beoordeeld welke kaders door de gemeente zijn gehanteerd en hoe vervolgens uitvoering is gegeven aan de gemaakte afspraken.

Een algemene observatie vooraf betreft de projectadministratie Q4. Wij hebben de projectadministratie als zodanig niet beoordeeld, maar hebben wel een aantal observaties die relevant zijn. Bij de uitvraag naar documenten voor de evaluatie is gebleken dat sommige documenten niet, of alleen met veel inspanning van de projectorganisatie boven water zijn gekomen. Daaraan liggen volgens ons twee oorzaken ten grondslag. In de eerste plaats zijn er gedurende het project diverse personele wisselingen geweest op sleutelposities. Er is kennelijk onvoldoende aandacht geweest voor de overdracht van informatie. In de tweede plaats zetten wij vraagtekens bij de projectadministratie zelf. Kennelijk is de toegankelijkheid en vindbaarheid van documenten niet goed geborgd in de projectadministratie. Deze observaties zijn niet verrassend; ook in andere onderzoeken is dit aspect als aandachtspunt gesignaleerd.

Projectsturing en organisatie fase 1 (Hektor)

In de eerste fase van het project (ten tijde van Hektor) was sprake van een duidelijk plan en een duidelijke (programma)organisatie. De raad heeft in mei 2001 een besluit genomen over de uitvoering van Hektor, inclusief het voorstel voor de organisatie van de opgave. In het plan is duidelijk omschreven hoe bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken worden belegd.

Betrokkenen uit die periode geven aan dat – ondanks dat er sprake was van een vernieuwende en uitdagende samenwerking met partners – sprake was van een duidelijke sturing en duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken. Daarbij speelde mee dat de druk om Hektor te laten slagen groot was. Alle partners waren daardoor zeer gemotiveerd om een bijdrage te leveren.

Projectsturing en organisatie fase 2 (WOP)

Zoals uit het feitenrelaas blijkt is de raad in december 2005 geïnformeerd over de ontwikkelovereenkomst met de woningstichting. Als bijlage bij de RIB was ter inzage een organisatie en informatieplan gevoegd, waarin op hoofdlijnen de overlegstructuur van het project voor de ontwerpfasen Q4 wordt geschetst. Het betreft een plan op hoofdlijnen voor een beperkte periode. In het plan wordt niet geschetst op welke wijze projectsturing en projectbeheersing wordt vormgegeven (in termen van tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie). Er is in de projectadministratie van het projectbureau ook geen onderliggend projectplan of organisatieplan aangetroffen.

Overigens waren er wel kaders beschikbaar voor sturing van projecten en projectmatig werken. Deze waren in 2004 opgesteld door Twijnstra Gudde. Volgens betrokkenen uit die periode waren deze kaders op dat moment 'state-of-the-art', maar hebben deze kaders in de praktijk geen rol gespeeld bij de organisatie van het project Q4.

²² Het is overigens maar de vraag of Q4 als project kan worden bestempeld. Het is eerder een programma of proces, waarbij de uitkomst alleen globaal bekend was bij de start. Dat neemt niet weg dat belangrijke onderdelen van projectmanagement wel van toepassing zijn op de opgave gebiedsontwikkeling Q4.

In november 2007 is de raad middels een RIB geïnformeerd over de hoofdlijnen van de projectorganisatie voor de fase van uitvoeringsvoorbereiding (gepland tot eind 2008). In de projectadministratie is geen onderliggend projectplan of organisatieplan aangetroffen.

Op basis van informatie uit de interviews is in de projectadministratie een concept projectplan uit 2009 aangetroffen. Doel van het projectplan was om als startdocument te gebruiken voor de uitvoeringsfase van het project Q4. Dat projectplan is echter niet vastgesteld door de opdrachtgever/opdrachtnemer (conceptstatus) en heeft in het projectbureau ook geen rol van betekenis gespeeld.

Het is ongebruikelijk dat er bij dit soort gebiedsopgaven geen projectplannen of organisatieplannen worden aangetroffen in de projectadministratie. Een projectplan is immers de basis voor de set van afspraken over verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken, zowel binnen het projectbureau als voor de samenwerking met de lijnorganisatie van de gemeente en externe partners. Door het ontbreken van vastgestelde projectplannen kunnen we niet beoordelen of de kaders en afspraken over de projectsturing adequaat waren. Het is daarmee ook niet mogelijk om uitspraken te doen of de sturing in de praktijk voldeed aan de gestelde kaders.

Projectsturing en organisatie fase 3 (realisatie)

In februari 2010 verschijnt een handboek projectmatig werken. Dit handboek is in oktober 2011 geüpdate. In het handboek wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de definitie van een project en projectmatig werken (waaronder projectmatige rollen, fasering van een project en projectformats en -besluiten). Daarnaast is door middel van een uitgebreid uitvoeringsprogramma in de ambtelijke organisatie ruim aandacht besteed aan het trainen en opleiden van medewerkers. De door de gemeente gestelde projectkaders zijn volgens ons adequaat.

Het valt niet vast te stellen of de gemeente in het project Q4 heeft gewerkt volgens de zelf geformuleerde uitgangspunten voor projectsturing en projectmatig werken. We hebben in de projectorganisatie geen vastgestelde projectplannen aangetroffen en slechts voor onderdelen van het project een aantal bestuursopdrachten. Er is in de projectadministratie wel een concept projectplan aangetroffen uit mei 2012. Dat plan volgt de uitgangspunten uit de gestelde kaders, maar is echter verre van volledig en is eigenlijk slechts een eerste zeer globale aanzet. Daarnaast is er een interne notitie van de projectorganisatie aangetroffen uit oktober 2012, waarin per deelproject en verschillende overleggrema een overzicht is gemaakt wie vanuit het projectbureau verantwoordelijk was. Verder hebben we uit diverse documenten wel kunnen afleiden dat een aantal uitgangspunten van projectmanagement wel zijn toegepast in het project (zoals bijvoorbeeld de verschillende projectrollen zoals bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en ambtelijk opdrachtnemer). We hebben op basis van deze gefragmenteerde informatie in de projectadministratie niet kunnen vaststellen of binnen het project Q4 is gewerkt conform de zelf vastgestelde uitgangspunten.

We hebben in een aantal interviews gevraagd waarom er rond 2010/2011 met de toegenomen aandacht voor projectmanagement geen organisatieplan is gemaakt. Dat was volgens ons logisch geweest omdat er sprake was van een faseovergang van de fase van planvoorbereiding naar de realisatiefase (in elk geval voor het eerste deel van de ontwikkeling van Q4). Volgens een aantal betrokkenen was dat niet nodig, omdat het project goed liep en binnen de projectorganisatie duidelijk was hoe taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden waren belegd.

In een aantal interviews is als mogelijke verklaring voor het niet aanwezig zijn van vastgestelde organisatieplannen genoemd dat er veel personele wisselingen zijn geweest op sleutelposities in de projectorganisatie. Met name op het niveau van projectmanager (strategisch verantwoordelijk voor uitvoering van het project) en projectleider (operationeel verantwoordelijk voor (delen van) het project) zijn er veel wisselingen geweest. In de zoektocht naar verschillende projectdocumenten is gebleken dat de overdracht van documenten niet de aandacht heeft gekregen die nodig was om projectvoortgang goed te borgen. Daarnaast hebben we diverse signalen gekregen dat er verschillende projectmedewerkers zijn 'afgebrand' in het project.

Een laatste belangrijke observatie betreft de continuïteit in aandacht voor de ontwikkeling van Q4. Een aantal geïnterviewden heeft aangegeven dat ze zorgen hebben over de aandacht en organisatiekracht rond Q4 op dit moment. Het beeld buiten de gemeente is dat juist de komende jaren nog diverse ingewikkelde stedenbouwkundige knopen moeten worden doorgehakt. Stevige aansturing van het project is volgens deze externe partijen juist nu nodig, maar de 'drive' lijkt er uit te zijn. Illustratief in dat verband is dat sinds het vertrek van de vorige projectdirecteur geen nieuwe directeur meer is aangesteld. Het historisch besef is daarmee voor een groot deel uit de projectorganisatie verdwenen. Ook de relatie met de supervisor voor de stedenbouwkundige aspecten van het project staat al geruime tijd op een laag pitje.

3.5 Informatievoorziening aan de raad

In deze paragraaf maken we onderscheid in:

- Wijze van informatievoorziening aan de raad
- Informatie over de projectplanning²³

Wijze van informatievoorziening aan de raad

De raad is op verschillende momenten op verschillende wijze geïnformeerd en betrokken bij de ontwikkeling van Q4. Naast raadsvoorstellen heeft de raad op diverse momenten kennisgenomen van Raadsinformatiebrieven (RIB's). Dat zijn er vanaf de start van het project tot heden enkele tientallen geweest. Verder is de raad vanaf 2010 geïnformeerd over Q4 aan de hand van periodieke rapportages majeure projecten. Daarnaast heeft de raad op diverse momenten raadsvragen gesteld, waarbij het zwaartepunt van de raadsvragen ligt in de periode eind 2014 – eind 2016. In het feitenrelaas in de bijlage zijn de belangrijkste raadsvoorstellen, raadsbesluiten, raadsvragen en periodieke rapportages opgenomen.

De wijze waarop de raad wordt geïnformeerd door het college is vergelijkbaar met wat wij bij andere gemeenten in vergelijkbare projecten zien. Toch zijn er drie opvallende zaken:

- De raad is gedurende de looptijd van Q4 veelal geïnformeerd over deelonderwerpen (projectfiches) en vrijwel niet over de bredere scope van het project Q4 zelf. Wij hebben geen documenten aangetroffen waar wordt gereflecteerd op de ontwikkeling van Q4 in de afgelopen periode en vooruitgekeken wordt naar de verdere ontwikkeling van de wijk als geheel. Het is wel gebruikelijk om bij een dergelijk langjarig project op gezette tijden de raad te informeren over waar het project staat en waar het naar toe gaat (zeker bij een nieuwe raad). Door het ontbreken daarvan was het voor de raad lastig om deelontwikkelingen in Q4 in het grotere geheel van de wijk te kunnen plaatsen.

²³ We hebben geen informatie opgenomen over de ontwikkeling van de grondexploitatie, aangezien deze informatie een vertrouwelijk karakter heeft.

- De raad is vrijwel niet geïnformeerd over ontwikkelingen in het culturele spoor. Er is slechts eenmaal een RIB over dit aspect van de ontwikkeling van Q4 naar de raad gestuurd. Dat terwijl de inzet op cultuur als katalysator voor de ontwikkeling niet bij iedereen op support kon rekenen.
- In de beantwoording van een aantal raadsvragen is de verstrekte informatie door het college nogal summier en op onderdelen formalistisch. Daarbij doelen we onder andere op de beantwoording van de vragen op 17 december 2014 over toenemende drugshandel en het ontwikkelperspectief voor het noordelijk deel van Q4, de vragen over de ontwikkelingen rond het Nolensplein en een aantal vragen over de eis van zelfbewoning.

Informatie over de projectplanning

Bij het verschijnen van het WOP in 2005 is als bijlage een planningsoverzicht met een planningshorizon tot 2007 gevoegd, waarin een aantal te volgens procedures (rond de Wet Voorkeursrecht Gemeenten) is geschetst.

De gemeenteraad wordt voor het eerst geïnformeerd over de uitvoeringsplanning Q4 in februari 2008. Daarin wordt per deelgebied een globale realisatietermijn aangegeven. De verwachte realisatiefase Q4 loopt van 2010 – 2015. Na deze datum is de raad niet meer geïnformeerd over de integrale projectplanning Q4.

Wel heeft de raad in de toelichting op de planoptimalisatie (presentatie op 6 oktober in de raad en vervolgens bespreking van de planoptimalisatie in de raad op 27 oktober 2010) kennis kunnen nemen van de planning als gevolg van de planoptimalisatie. Daarbij wordt aangegeven dat sprake is van de volgende fasering voor de ontwikkelgebieden:

Fase 1 (Blok Bergstraat/St Jacobsgasthuis):	planning start bouw 2011
Fase 2 ('t Schrikseel/Aan de Stadsmuur):	planning start bouw 2013
Fase 3 (Helpoort/Noordzijde Blok van Gendt):	planning start planontwikkeling 2011
Fase 4 ('t Steenen Bolwerck):	planning start planontwikkeling 2011

De raad is verder door middel van de rapportages majeure projecten periodiek op de hoogte gebracht van de voortgang van de verschillende deelplannen in het project (zie ook paragraaf 3.2.3.). In deze rapportages wordt geen integrale projectplanning opgenomen. Verder wordt vanaf 2012 in de rapportages majeure projecten gesproken over mogelijk uitstel van een aantal deelplannen (Steenen Bolwerck, Blok van Gendt en Helpoort).

Tenslotte geeft het college vanaf 2014 aan dat er een integrale herijking van de ontwikkelplannen Q4 wordt voorbereid. De raad wordt in mei 2017 door middel van een RIB geïnformeerd over het feit dat de raad naar verwachting eind 2017 een voorstel kan verwachten voor de herprogrammering van Q4 (en Maaswaard).

Bij het projectbureau zijn voor de verschillende deelplannen Q4 zogenaamde factsheets gemaakt. In die factsheets is per deelplan onder andere aangegeven hoe de planning er uit ziet. Deze informatie is niet openbaar.

We kunnen feitelijk vaststellen dat de raad alleen in 2008 is geïnformeerd over een globale integrale projectplanning Q4. Het wachten is op de toegezegde herprogrammering Q4 eind 2017.

3.6 Samenspel intern en extern

In de evaluatie hebben we nadrukkelijk stilgestaan bij de samenwerking binnen de gemeente en met externe partners vanuit de overtuiging dat effectieve samenwerking een

belangrijke randvoorwaarde is voor realisatie van een langlopend en complex project als Q4. We ordenen de bevindingen langs de volgende lijn:

- Samenspel met externe partners
- Samenspel met burgers/ondernemers en overige betrokkenen in de wijk.
- Samenspel tussen raad en college en bestuurlijke sturing

Samenspel met externe partijen

Het samenspel met externe partijen illustreren we aan de hand van de samenwerkingsrelatie met de woningstichting, Jongen, AWG en ondernemers/investeerders in Q4.

De gemeente heeft vanaf het begin ingezet op samenwerking met externe partijen om de opgaven in Q4 op te pakken. In de beginperiode werd ingezet op samenwerking met Vesteda en woningstichting Venlo Blerick. In oktober 2004 is afscheid genomen van Vesteda op basis van verschillen van inzicht over de ontwikkelrichting van Q4. Daarna is met de woningstichting een afsprakenkader en een ontwikkelingsovereenkomst gemaakt voor de eerste fase van de ontwikkeling Q4.

In verschillende interviews over de samenwerking met de woningstichting is aangegeven dat er sprake was van een moeizame en soms zeer gespannen samenwerkingsrelatie tussen gemeente en woningstichting. De briefwisseling tussen gemeente en woningstichting uit 2010 (zie feitenrelaas in de bijlage) is daarvan een voorbeeld. In de interviews zijn verschillende kwalificaties over tafel gegaan over gemeente en woningcorporatie, ook door partijen die op meer afstand stonden van de samenwerkingsrelatie. Die zijn allemaal niet zo interessant. De conclusie die diverse gesprekspartners trekken wel, namelijk dat de gemeente en de woningstichting er samen niet in geslaagd zijn om een effectieve samenwerkingsrelatie te ontwikkelen, gebaseerd op respect en vertrouwen. Er was geen goede basis om in co-creatie samen te werken aan de ontwikkeling van een belangrijk deel van Q4. Dat terwijl beide partijen wel in zekere zin 'tot elkaar veroordeeld waren'. Gemeente en woningstichting stonden immers samen aan de lat om een belangrijk deel van de ontwikkeling van Q4 te realiseren.

Vanaf 2011 ontstond de samenwerkingsrelatie met bouwbedrijf Jongen voor fase 2 van de ontwikkeling van Q4. Hoewel de relatie tussen de gemeente en Jongen in de beginfase door beide partijen als goed is bestempeld, ontstaat daar nu ook irritatie over en weer. De standpunten verhardden, mede door discussie over het nog niet realiseren van de gewenste ontwikkelingen rond de Maaspoort.

Een andere belangrijke partij waar de gemeente mee samenwerkt is AWG-architecten. Zij waren verantwoordelijk voor het WOP in de beginfase van Q4. Daarna was AWG (in de persoon van de heer Delanghe) betrokken als supervisor. Er is bij geïnterviewden veel lof voor de rol van AWG en omgekeerd was de samenwerkingsrelatie met de gemeente ook constructief. De relatie met AWG als supervisor is vrij organisch ontstaan (er is geen contract), maar staat sinds ongeveer 1 ½ jaar wel op een laag pitje mede door het vertrek van een aantal sleutelpersonen in de projectorganisatie en de aandacht die uitging naar de onderzoeken die in 2016 zijn uitgevoerd.

Samenvattend zijn veel externe gesprekspartners van mening dat er voor de gemeente een wereld te winnen is als het gaat om effectief samenspel met externe partners. Ze komen tot die conclusie door te spiegelen aan de werkwijze die ze bij andere gemeenten tegenkomen. Co-creatie vraagt om een andere houding van de gemeente, aldus een aantal externe partners. Ze geven ook aan dat er sinds de onderzoeken van EY in 2016 mogelijk nog meer spanning zit op het handelen van de gemeente. In de samenwerking

met externe partners wordt – zo geven veel externe gesprekspartners aan – geen invulling gegeven aan ‘loslaten in vertrouwen’. Dat vraagt van de gemeente en overige partners om met respect voor mogelijke verschillen in elkaars belangen en standpunten vanuit vertrouwen samen te werken.

Samenspel met burgers, ondernemers en overige betrokkenen in Q4

In de evaluatie hebben wij met een aantal burgers, ondernemers en andere betrokkenen in Q4 gesproken over de rol van de gemeente in de ontwikkeling van Q4. Daarnaast hebben we een bijeenkomst van WijQ4 bijgewoond en waren we als toehoorder aanwezig bij de tweede werkconferentie over de toekomst van Q4. Op verzoek van een aantal betrokkenen zijn ook gesprekken gevoerd met een afvaardiging van de onderzoekscommissie.

In de kern is de boodschap tweeledig. In de eerste plaats voelen bewoners en ondernemers in Q4 zich niet gehoord en gesteund door de gemeente. Een aantal geïnterviewde bewoners gaat nog een stap verder en geeft aan dat de gemeente de bewoners van Q4 de afgelopen jaren in de steek heeft gelaten. De signalen over toenemende onveiligheid in de wijk zijn volgens deze personen lang door de gemeente gebagatelliseerd. Deze bewoners geven ook aan weinig vertrouwen te hebben in de verdere ontwikkeling van het noordelijk deel van Q4. Er is volgens hen al een aantal jaar sprake van een ‘stand still’ situatie zonder enig perspectief op verbetering. Pas na de brandbrief in 2017 en de werkconferenties over de toekomst van Q4 lijkt er wat meer vertrouwen te ontstaan bij de inwoners van Q4. Maar het herstel van vertrouwen is nog zeer broos en de acties van de gemeente worden nauwlettend gevolgd.

Een tweede aspect betreft het feit dat er in de realisatiefase een beeld is ontstaan bij een aantal bewoners en ondernemers in Q4 dat sommige partijen worden bevoordeeld door de gemeente. In de onderzoeken van EY en Necker van Naem is een aantal betreffende casussen onderzocht. We constateren dat de uitkomsten van deze onderzoeken bij betrokken partijen niet hebben geleid tot acceptatie en vertrouwen over het handelen van de gemeente en rust in de verdere ontwikkeling van Q4. In een aantal gesprekken is zelfs aan de orde gekomen dat er van de zogenaamde ‘openheid en duidelijkheid’ die de onderzoeken moesten opleveren weinig tot niets terecht is gekomen. Diverse partijen die wij geïnterviewd hebben, gaven aan dat het handelen van de gemeente op het punt van vergunningverlening en vooral het aangaan van contractuele overeenkomsten met derden meer dan ooit onder het vergrootglas ligt. Op dat punt is zeker nog geen sprake van hersteld vertrouwen in de gemeente.

Diverse geïnterviewden wijzen erop dat Q4 de afgelopen jaren veel negatief in het nieuws is geweest en dat deze negatieve beeldvorming inmiddels nogal sterk verankerd is. Volgens een aantal geïnterviewden is de discrepantie tussen de negatieve publiciteit en de (ook) goede ontwikkelingen in (met name het zuidelijk deel van Q4) groot. Ze vragen zich hardop af hoe het toch mogelijk is dat de nadruk in de beeldvorming zo sterk ligt op het negatieve.

Samenspel raad en college

In diverse gesprekken is het samenspel tussen raad en college aan de orde geweest. Daarbij is regelmatig aangegeven dat het samenspel tussen raad en college in de eerste periode effectief was. Er was sprake van eensluidendheid over de opgave, de visie en de aanpak. De urgentie werd breed gevoeld om in te grijpen en was een belangrijke katalysator voor verbinding tussen raad en college.

In de jaren daarna bij de verdere invulling van het WOP tot aan de realisatiefase was volgens betrokkenen uit die tijd ook sprake van een effectief samenspel tussen raad en college. In deze planvormingsfase werd de raad goed betrokken bij de vorming van ideeën en plannen. Voor wat betreft het culturele spoor was de raad minder betrokken. Opvallend is dat de raad bij de verdere vormgeving van het culturele spoor slechts sporadisch is betrokken. Verder is opvallend dat de raad de planoptimalisatie in 2010 niet heeft vastgesteld maar daar kennis van heeft genomen. Gelet op het verstrekkende karakter van de planoptimalisatie voor de gebiedsopgave Q4 is dat niet logisch.

De laatste jaren is de relatie tussen raad en college volgens diverse betrokkenen op het dossier Q4 behoorlijk verslechterd. Een aantal illustraties geven dat weer:

- Uit analyse van raadvragen over Q4 en de antwoorden daarop van het college komt een beeld naar voren dat zich nog het beste laat omschrijven als geïrriteerd en wantrouwend zowel vanuit de raad naar het college als andersom. Daarbij gaat het over een breed scala van onderwerpen als: zelfbewoning, kamerverhuur, toelaten van horeca, visie op de ontwikkeling van het noordelijk deel van Q4 en een afzetplan voor af te stoten vastgoed.
- Al vanaf 2012 geeft het college aan dat er een herijking van de planvorming aan komt voor Q4. Deze herijking is er nog niet. Los van de vraag wat daar de onderliggende reden van is, leidt dat steeds uitstellen van verdere planvorming over Q4 tot irritatie in de raad.
- De discussie tussen raad en college over de uitkomsten van het EY-onderzoek en het unanieme besluit tot het instellen van een raadsonderzoek heeft geleid tot een verdere verwijdering tussen raad en college. Dat is bevestigd in diverse gesprekken en ook zichtbaar geweest in de startbijeenkomsten voorafgaand aan dit onderzoek. Met name de conclusie van het college dat *'...geen sprake is geweest van welbewust handelen ter bevoordeling van specifieke partijen/personen. Wel constateert het college dat er vanuit de gemeentelijke organisatie onzorgvuldigheden hebben plaatsgevonden en op onderdelen sprake is van naïviteit en on-professionaliteit'*, worden in de raad met de nodige scepsis bekeken. Met name de nadruk op het ambtelijk handelen en de afwezigheid van reflectief vermogen op het functioneren van het college zelf, heeft de raad verbaasd.
- Bij aanvang van het onderzoek was de relatie tussen college en raad bijzonder moeizaam en gespannen. Het college vond het volstrekt niet nodig dat de raad een raadsonderzoek begon; alles was immers al onderzocht door EY. Het heeft veel tijd gekost om de neuzen enigszins dezelfde kant op te krijgen.
- Diverse gesprekspartners hebben in interviews aangegeven dat het samenspel tussen raad en college niet effectief is. Ze wijzen erop dat de raad in zijn algemeenheid ontevreden is met de informatie die beschikbaar wordt gesteld door het college en ontoereikend is om als raad strategisch te kunnen sturen. En dat de raad niet in positie wordt gebracht om als hoogste orgaan van de gemeente te sturen. Daar staat het geluid tegenover in de interviews dat de raad zich nogal eens bezighoudt met detailsturing en belangenbehartiging, soms op de stoel van het college gaat zitten en juist de grote lijnen uit het oog verliest.

Zoals altijd bestaan verschillende werkelijkheden. Feit blijft dat er voldoende signalen zijn die wijzen op een niet effectief samenspel tussen raad en college in dit dossier. En dat is problematisch, aangezien dit mede bijdraagt aan verdere negatieve beeldvorming, zowel over Q4 als over de gemeente Venlo.

4 Conclusies

4.1 Vooraf

In hoofdstuk 3 en 4 hebben we de feiten en bevindingen gepresenteerd uit het raadsonderzoek Q4. In dit hoofdstuk formuleren we de belangrijkste conclusies op basis van die feiten en bevindingen. Per conclusie geven we een korte toelichting.

We hebben geen onderzoek gedaan naar de uitkomsten van het EY-onderzoek en het onderzoek door Necker van Naem. De uitkomsten van die onderzoeken vormen voor ons een vaststaand gegeven.

4.2 De conclusies

Het onderzoek leidt tot de volgende 13 conclusies.

Conclusie 1:

De gemeente heeft in de eerste periode (plan Hektor) voortvarend en doortastend ingezet op terugdringen van de problematiek in de wijk Q4.

In de eerste periode van de ontwikkeling van Q4 was sprake van een breed gedeeld beeld over de urgentie om de criminaliteit en overlast in Q4 terug te dringen en de wijk terug te geven aan de stad. Die gevoelde urgentie was de smeerolie voor effectieve samenwerking tussen de partners (politie, justitie, gemeente en belastingdienst) en gaf ruimte voor een aantal onconventionele interventies door de samenwerkingspartners in Hektor. Een voorbeeld daarvan is de keuze om vastgoed op te kopen om de 'rotte plekken er uit te halen' en daarmee de wijk veiliger te maken, zonder dat er al een inhoudelijke stedenbouwkundige visie was op de ontwikkeling van Q4. Een ander voorbeeld is het uitplaatsen van coffeeshops uit het centrum van Venlo naar de periferie.

Er was in die periode sprake van stevige en actiegerichte bestuurlijke sturing door het college. De raad was in die periode stevig betrokken en geëngageerd. Er was zowel bij het college als de gemeenteraad een grote gedrevenheid om de wijk gezamenlijk te verbeteren. College en raad waren eensluidend over de ambitie en visie.

Met het plan Hektor was er sprake van een duidelijke inhoudelijke visie om de problematiek aan te pakken. Daarnaast lag er een concreet projectplan, waarin rollen, taken en verantwoordelijkheden van alle partners duidelijk waren beschreven. De inhoudelijke visie en het projectplan hebben als kompas gediend voor het handelen in de beginjaren.

Volgens betrokkenen uit die tijd was juist de integrale benadering (drie-sporen benadering langs de lijnen 'handhaving, vastgoed en coffeeshopbeleid) een belangrijke basis voor het succes. De verbinding tussen het spoor vastgoed en het spoor handhaving was belangrijk. Diverse geïnterviewden geven aan dat het de afgelopen jaren nadrukkelijk heeft ontbroken aan die verbinding en dat de gemeente vooral gewerkt heeft aan de fysieke vormgeving van Q4. Hoopvol is dat beide sporen weer met elkaar verbonden lijken te worden naar aanleiding van de uitkomsten van de werkconferenties met bewoners en betrokkenen in 2017.

Conclusie 2:

Het heeft vanaf het WOP in 2005 ontbroken aan een integrale visie op de ontwikkeling van de stad als kader voor de ontwikkeling van Q4.

Voorafgaande aan het WOP en gedurende de ontwikkeling van Q4 daarna hebben diverse onderzoeken en beleidsnotities het licht gezien die bouwstenen vormden voor de ontwikkeling van de stad Venlo in de regio. Geïnterviewden hebben aangegeven dat er vanaf het begin van deze eeuw een stevige drive en ambitie was om Venlo als stad verder te ontwikkelen als aantrekkelijke stad in de regio. Dat heeft geleid tot diverse grote gebiedsontwikkelingen. Het ontbrak daarbij echter aan een overkoepelende visie als toetssteen of leidraad voor de verschillende gebiedsontwikkelingen waar de gemeente mee bezig was. Diverse geïnterviewden hebben aangegeven dat gebiedsontwikkelingen daardoor eerder concurrerend waren dan dat sprake was van synergie tussen verschillende gebiedsontwikkelingen. Dat effect wordt versterkt door het feit dat in Venlo en de regio sprake is van een lastige woningmarkt met een gebrek aan schaarste. Gebiedsontwikkelingen vissen daardoor in dezelfde (relatief kleine) vijver.

Ook bij de noodzakelijk geachte planoptimalisatie van de gebiedsontwikkeling in Q4 in 2010 – waarbij de facto sprake is van verkleining van het plangebied vanuit financiële overwegingen (de crisis) – is geen afwegingskader aangetroffen op het niveau van de gewenste ontwikkeling van de stad Venlo. Overwegingen voor de planoptimalisatie van Q4 zijn daardoor slechts op het niveau van het plangebied van Q4 gemaakt en niet vanuit een bredere visie op de ontwikkeling van de stad.

Op dit moment ontbreekt het nog steeds aan bovenliggende stedelijke kaders voor de verdere ontwikkeling van Q4. Hoewel er diverse bouwstenen liggen, zoals het rapport 'Venlo als brandpunt van interactie', de woonvisie en de regionale structuurvisie wonen, heeft dat nog niet geleid tot een vertaling naar de reeds vanaf 2012 aangekondigde (integrale) herijking van de planvorming Q4. Deze is nu voorzien eind 2017. Op dat moment zal duidelijk worden hoe de verdere ontwikkeling van Q4 is ingebed in de visie op de ontwikkeling van de stad Venlo.

Conclusie 3:

Veel personele wisselingen en te weinig aandacht voor kennis- en informatieoverdracht tussen sleutelpersonen in het project hebben de effectiviteit van de projectorganisatie in negatieve zin beïnvloed.

Een binnenstedelijke transformatieopgave is een langjarige opgave, waarbij het niet ongebruikelijk is dat er met enige regelmaat personele wisselingen plaatsvinden op sleutelposities gedurende de looptijd van het project. We constateren dat dit zeker ook het geval is in de opgave Q4. Gedurende de looptijd van het project is op het niveau van projectleiders en projectmanagers/projectdirecteuren veelvuldig sprake geweest van wisselingen in de personele invulling. Daarnaast is gebleken dat er geen eenduidige definitie was van rollen en rolinvulling op het niveau van deze sleutelposities. Het bleek daarnaast voor de projectorganisatie lastig om een duidelijk overzicht te geven van de invulling van deze sleutelposities vanaf de start van het project tot heden.

Op zich is een zekere mate van personele wisselingen in een langlopend project als Q4 niet per definitie problematisch en bij faseovergangen zelfs soms ook wenselijk. Mits bij een wisseling van sleutelposities sprake is van een goede overdracht van kennis en informatie. Daar heeft het op diverse momenten echter duidelijk aan ontbroken. We hebben op diverse momenten in de ontwikkeling van Q4 geconstateerd dat zaken blijven 'hangen' na het vertrek van een sleutelpersoon, zeker na vertrek van externe

projectmanagers/project-directeuren. Dat is het meest duidelijk zichtbaar in de verschillende conceptdocumenten (waaronder diverse concept projectplannen) die na het vertrek van een projectmanager/projectdirecteur in de vergetelheid zijn geraakt. Dit heeft vertragend gewerkt in de realisatie van Q4. We hebben in het onderzoek geen overdrachtsdocumenten aangetroffen bij wijziging van de invulling van sleutelposities. Opvallend was dat we – gedurende de zoektocht naar relevante informatie over Q4 in dit onderzoek – hebben moeten constateren dat er weinig historische kennis in de projectorganisatie beschikbaar is over de ontwikkeling van Q4 over de gehele looptijd.

Conclusie 4:

De vastlegging van de organisatieprincipes en projectorganisatie in een projectplan heeft te weinig aandacht gekregen in het project Q4. Daarmee ontbreekt het aan een kader voor de toetsing aan de feitelijke werkwijze van de projectorganisatie.

Een projectplan (of plan van aanpak of organisatieplan) vormt de basis voor de set van afspraken over verantwoordelijkheden, bevoegdheden, taken en inzet, zowel binnen het projectbureau als voor de samenwerking met de lijnorganisatie van de gemeente en externe partners.

We hebben alleen voor de eerste fase van het project Q4 (de periode Hektor) een vastgesteld plan van aanpak aangetroffen. En in november 2007 is de raad geïnformeerd over de projectorganisatie op hoofdlijnen voor de uitvoeringsvoorbereiding (die fase loopt tot 2009).

Ondanks een uitgebreide zoektocht hebben we in de projectadministratie van Q4 geen enkel vastgesteld projectplan aangetroffen. Ook niet nadat in 2010 en 2011 door de gemeente een kwaliteitsslag is gemaakt in projectsturing en projectmatig werken. Het is ongebruikelijk dat er bij dit soort gebiedsopgaven geen projectplannen of organisatieplannen worden aangetroffen.

Het is door het ontbreken van projectplannen niet mogelijk om te beoordelen of de kaders en afspraken over de projectsturing in het project Q4 adequaat waren. Het is daarmee ook niet mogelijk om uitspraken te doen of de sturing in de praktijk voldeed aan de gestelde kaders. Wel kunnen we vaststellen dat de gemeente zich in het project Q4 niet heeft gehouden aan het eigen uitgangspunt om bij een faseovergang de uitvoering van het project te herijken met een nieuw plan voor de komende fase.

Conclusie 5:

Er is in de samenwerking met externe partners veelal geen sprake van effectief samenspel, terwijl juist van de gemeente als regisseur van de gebiedsontwikkeling Q4 mag worden verwacht dat daar stevig op wordt ingezet.

De relatie met de woningstichting als belangrijk(st)e ontwikkelpartner in Q4 heeft continu onder druk gestaan en wordt door diverse gesprekspartners als moeizaam en gespannen omschreven. We constateren dat breed het beeld bestaat bij externe partijen dat er gedurende de gehele looptijd van het project geen sprake was van een effectieve strategische samenwerkingsrelatie tussen gemeente en woningstichting en dat de samenwerking vooral transactioneel was en niet gericht op co-creatie. Terwijl gesprekspartners ook aangeven dat juist een goede relatie tussen gemeente en woningstichting cruciaal was voor de ontwikkeling van Q4. Gemeente en woningstichting zijn er samen niet in geslaagd zijn om een effectieve samenwerkingsrelatie te ontwikkelen, gebaseerd op respect en vertrouwen.

Meerdere externe partners zijn kritisch over de samenwerking met de gemeente. Deze externe partners geven aan dat er voor de gemeente nog een wereld te winnen is als het gaat om effectief samenspel met externe partijen. Daarbij spiegelen ze het samenspel met de gemeente Venlo met de werkwijze en samenwerking die ze bij andere gemeenten tegenkomen. Het vraagt volgens gesprekspartners van de gemeente om met respect voor mogelijke verschillen in belangen en standpunten vanuit vertrouwen te bouwen aan een structurele samenwerkingsrelatie.

Conclusie 6:

De ambitie van het college om cultuur als drager in te zetten voor de ontwikkeling van Q4 was onvoldoende eenduidig. Hierdoor wordt ook verschillend duiding gegeven aan de bereikte resultaten.

Het college heeft in de periode 2006-2010 stevig ingezet op cultuur als drager voor de ontwikkeling van Q4 (de zogenaamde broedplaatsgedachte). De inzet van cultuur als een drager voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling paste in de tijdsgeest en Venlo liep daarin voorop. Er waren nog weinig concrete voorbeelden, waardoor het proces zich kenmerkte door pionieren.

De gedachte was dat culturele dragers zoals creatieve opleidingen, culturele ontmoetingspunten, werk- en productieplaatsen een belangrijke rol konden spelen bij het creëren van een creatief uitwisselingsklimaat, dat bij zou dragen aan imagoversterking van Venlo om nieuw publiek naar de binnenstad te trekken. Het vooruitzicht van een mogelijke provinciale cultuursubsidie heeft een belangrijke stuwende rol gespeeld in de verdere gedachtenvorming en uitvoering van cultuur als drager voor de ontwikkeling van Q4.

We constateren dat er verschillende beelden bestaan over de ambitie van de gemeente ten aanzien van het culturele karakter van Q4. Volgens sommige betrokkenen was de ambitie om een bruisende cultuurwijk te realiseren (met als superlatief de benaming 'Quartier Latin aan de Maas'). Anderen geven aan dat de inzet op cultureel ondernemerschap en creatieve industrie in Q4 vooral bedoeld was als tijdelijke voorziening (katalysator) om de ontwikkeling van Q4 te versterken. Die verschillen in beelden worden versterkt door het feit dat het college de raad vrijwel niet heeft meegenomen in de visie- en gedachtenvorming over het culturele ambitieniveau Q4. Door het bestaan van verschillende beelden over de ambitie worden de bereikte resultaten ook verschillend geïdentificeerd.

We constateren dat met het aantreden van het college in 2010 de nadruk meer komt te liggen op realisatie van de vastgoedopgave. Van de oorspronkelijke broedplaatsgedachte in Q4 is weinig meer over. Veel creatieve ondernemers van het eerste uur in Q4 hebben zich elders (in Venlo) gevestigd.

Conclusie 7:

Het inschakelen van Koekoek BV. door het college om uitvoering te geven aan het realiseren van de culturele ambitie, heeft geleid tot een scherpe controverse in de stad.

Het college beseftte dat er een externe partij nodig was om de culturele ambitie in Q4 te kunnen realiseren. De gemeente heeft daarop een aantal creatieve ondernemers in Q4 (later bekend onder de naam Koekoek) uitgenodigd om een plan van aanpak te maken ('Q4, kloppend hart van de creatieve industrie'). De keuze voor Koekoek kwam voor velen binnen en buiten de gemeente als een verrassing. Met name de aanbestedingsprocedure en de weinig transparante besluitvorming hebben gefronste wenkbrauwen opgeleverd. Dit aspect is ook belicht in de rapportage door de accountant over de subsidieverantwoording.

Koekoek heeft in het plan van aanpak een aantal concrete doelstellingen geformuleerd. Belangrijkste doelstellingen waren het versterken van de dynamiek in Q4, het verbeteren van het imago van Venlo en het koppelen van (Eu)regionale netwerken van creatieve ondernemers. Koekoek heeft over de voortgang periodiek gerapporteerd aan de gemeente. Wij hebben geen indicatie gekregen dat de gemeente deze voortgangsrapportages daadwerkelijk heeft gebruikt in de sturingsrelatie met Koekoek.

Er bestaan nogal wat onjuiste beelden over de sturingsrelatie tussen de provincie Limburg, de gemeente en Koekoek. Voor een goed begrip van die sturingsrelatie is het van belang om te beseffen dat de relatie tussen de provincie en de gemeente een subsidierelatie betreft. Daarop zijn de subsidievoorwaarden van de provincie Limburg van toepassing. De relatie tussen de gemeente en Koekoek is een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Daarop zijn de opdrachtvoorwaarden (en inkoopvoorwaarden) zoals geformuleerd door de gemeente van toepassing. Er is formeel geen relatie tussen de provincie en Koekoek. In de discussie over de rol van Koekoek lopen deze sturingsrelaties vaak door elkaar.

We hebben diverse personen gesproken over de rol van Koekoek. De beelden over het functioneren van Koekoek lopen sterk uiteen. Een aantal gesprekspartners is zeer positief over de inzet, betrokkenheid en bereikte resultaten van Koekoek en geeft aan dat de gemeente dit zelf nooit had kunnen bereiken. Anderen geven aan dat de inzet van Koekoek vooral was gericht op het faciliteren van de netwerken rond de drie oprichters van Koekoek.

De controverse over de rol van Koekoek is mede onder invloed van de scriptie uit 2012 ('Van broeiest naar vestzak') en het onderzoek van EY in 2016 weer prominent op de voorgrond getreden. Het is zeer opmerkelijk dat daarbij vooral de rol van Koekoek als opdrachtnemer wordt belicht en vrijwel niet de rol van de gemeente als opdrachtgever. Als er al twijfels zouden zijn over de rol en inzet van Koekoek, dan ligt daar in de eerste plaats het zwak ingevulde opdrachtgeverschap van de gemeente aan ten grondslag. In zekere zin heeft de gemeente verzuimd om de opdrachtnemer te beschermen door zich als een goed opdrachtgever te gedragen.

Conclusie 8:

Het ontbreken van een duidelijk ontwikkelperspectief voor Q4 na de planoptimalisatie in 2010 heeft een negatieve invloed gehad op het realisatietempo van de ontwikkeling van Q4 en het imago van de wijk.

De economische crisis heeft in 2010 geleid tot een herijking van de plannen Q4. Er is besloten tot een zogenaamde planoptimalisatie waarbij de herstructureringsopgave is verkleind en besloten is tot het afstoten van aangekochte panden. Wij hebben geen achterliggend plan aangetroffen waarin de overwegingen zijn geschetst om te komen tot de gemaakte keuzes in de planoptimalisatie. Daarnaast bevat de planoptimalisatie ook geen duidelijk perspectief hoe de gemeente wenst om te gaan met het plangebied dat vooralsnog buiten de herstructureringsopgave valt door de planoptimalisatie. Het ontbreekt aan analyse van de effecten van de planoptimalisatie voor het ontwikkeltempo en de ontwikkelvolgorde van de deelprojecten in Q4. We constateren dat de planoptimalisatie in hoge mate financieel is gedreven en dat de gemeente daarbij de partners (woningstichting en supervisor) slechts zijdelings bij heeft betrokken.

Verder is het opmerkelijk dat de raad slechts kennis heeft genomen van de planoptimalisatie. Terwijl er duidelijk nieuwe kaders gesteld worden voor de

uitvoeringsfase van Q4. Een dergelijke strategische herijking vraagt om een besluit door de raad.

De planoptimalisatie heeft verstrekkende gevolgen voor de ontwikkelstrategie en het ontwikkeltempo van Q4. In de eerste plaats blijkt dit ten aanzien van de keuze voor het afstoten van overtollige panden en deze met een verbeterverplichting in de markt te zetten. Er is op verschillende momenten door het college aangegeven dat er gewerkt wordt aan een afzetplan en dat de raad daarover zou worden geïnformeerd. Het college heeft die toezegging niet gestand gedaan en de raad heeft daar ook onvoldoende een punt van gemaakt. Ondanks het feit dat uit het feitenrelaas blijkt hoe gevoelig deze problematiek ligt, zowel politiek als bij bewoners.

In de tweede plaats is met de planoptimalisatie de ontwikkeling van de noordelijke kant van Q4 feitelijk 'on-hold' gezet. De ontwikkeling van 't Steenen Bolwerck en Helpoort zijn op de lange baan geschoven. Ondanks diverse aankondigingen vanaf 2012 dat er een planherziening Q4 aankomt, is nu de toezegging dat dit eind 2017 aan de raad wordt gepresenteerd. Dat is 7 jaar na de planoptimalisatie.

Het ontbreken van een concreet perspectief voor de verdere ontwikkeling van Q4 heeft geleid tot vertraging in de ontwikkeling van het noordelijk deel van Q4. Onduidelijkheid over de verdere ontwikkeling van het noordelijk deel van Q4 staat mede aan de basis van de verslechterende situatie zoals door bewoners en ondernemers in de brandbrief is aangekaart bij de gemeente.

Conclusie 9:

Het college heeft zichzelf, noch de raad in positie gebracht om op strategisch niveau te sturen en te controleren.

De raad is op verschillende momenten door middel van RIB's, rapportages majeure projecten en beantwoording van raadvragen schriftelijk en mondeling geïnformeerd over Q4. Daarnaast heeft de raad op een aantal momenten besluiten genomen over de verdere ontwikkeling van Q4.

We constateren dat de raad gedurende de looptijd van Q4 veelal is geïnformeerd over deelonderwerpen (projectfiches) en vrijwel niet over de bredere scope (tijd, geld, kwaliteit) van het project Q4 zelf en ook niet over de gestelde kaders, genomen besluiten en het eindbeeld Q4 (inclusief termijnen). Ook hebben we geen overdrachtsdocumenten aangetroffen bij het aantreden van een nieuwe raad. Informatievoorziening om de raad te voorzien van strategische informatie is de laatste jaren vrijwel afwezig. Hoewel op diverse momenten door de raad is gevraagd om meer strategische informatie over Q4, is de raad niet in staat gebleken om het college daar succesvol op aan te spreken.

Door het ontbreken van informatie over de totale ontwikkeling van Q4 (terugkijkend en vooruitkijkend) is de raad onvoldoende in staat gesteld om strategisch te kunnen sturen op de ontwikkeling van Q4. Daarnaast is de raad onvoldoende geïnformeerd over strategische issues ten aanzien van het culturele spoor, het Q4 afzetplan, de eisen voor zelfbewoning en de aangekondigde herijking van de plannen vanaf 2012. De kaderstellende en controlerende taak van de raad in het dossier Q4 is daarmee steeds verder onder druk komen te staan.

Conclusie 10:

Er is sprake van een niet effectief samenspel tussen college en raad. Dit versterkt de negatieve beeldvorming rond Q4.

We constateren dat de relatie tussen raad en college in het dossier Q4 de afgelopen jaren is verslechterd. Dat beeld is in veel gesprekken met intern en extern betrokkenen bij Q4 bevestigd. Raad en college staan in dit dossier steeds meer met de ruggen naar elkaar toe. Uit gesprekken met betrokkenen en analyse van raadsstukken en raadvragen komt het beeld naar voren dat de raad zich niet goed bediend voelt door het college en dat het college van mening is dat de raad stuurt op details in plaats van de grote lijnen. Raad en college wijzen daarbij vooral naar elkaar en lijken vooralsnog weinig bereid om naar de eigen rol in het samenspel te kijken.

De slechte verhouding tussen raad en college in het dossier Q4 is problematisch. Enerzijds omdat het in de weg staat van het kiezen van een duidelijke richting voor de ontwikkeling van Q4. Anderzijds omdat de slechte verhouding tussen raad en college bijdraagt aan de negatieve beeldvorming rond Q4.

Conclusie 11:

De relatie tussen de gemeente en bewoners/ondernemers in Q4 is de afgelopen jaren verslechterd.

Veel bewoners en ondernemers voelen zich niet gehoord door de gemeente en soms zelfs in de steek gelaten. Daarbij geven ze aan dat de signalen over toenemende onveiligheid in de wijk lang door de gemeente zijn gebagatelliseerd en dat er weinig vertrouwen is dat de gemeente haast maakt met de verdere ontwikkeling van het noordelijk deel van Q4. Met het organiseren van twee werkconferenties in 2017 met bewoners en ondernemers over de toekomst van Q4 heeft de gemeente een nieuwe impuls gegeven aan de relatie.

Betrokkenen duiden de inzet van de gemeente in de werkconferenties en de acties die daaruit voortvloeien als een eerste voorzichtige stap naar een betere relatie met de gemeente en herstel van vertrouwen. Maar het herstel van vertrouwen is nog zeer broos en de acties van de gemeente worden nauwlettend gevolgd.

Conclusie 12:

De negatieve sfeer rond Q4 is met de uitgevoerde onderzoeken (EY en Necker van Naem) niet verdwenen.

De gemeente heeft stevig ingezet om de meldingen van vermeende misstanden rond Q4 te onderzoeken. Er is alles uit de kast gehaald om feitelijk te onderzoeken wat er is gebeurd.

We constateren dat de uitkomsten van de uitgevoerde onderzoeken door EY en Necker van Naem bij betrokken bewoners en ondernemers in Q4 niet hebben geleid tot meer vertrouwen in het handelen van de gemeente en het gevoel dat het wel goed gaat komen met de verdere ontwikkeling van Q4. In een aantal gesprekken is zelfs aan de orde gekomen dat er van de zogenaamde 'openheid en duidelijkheid' die de onderzoeken moesten opleveren weinig tot niets terecht is gekomen. De door het college opgestelde actiepunten naar aanleiding van het EY-onderzoek zijn vooral intern ambtelijk gericht en leiden niet tot herstel van vertrouwen. Diverse partijen die wij geïnterviewd hebben, gaven aan dat het handelen van de gemeente op het punt van vergunningverlening en vooral het aangaan van contractuele overeenkomsten met derden meer dan ooit onder een vergrootglas ligt. Op dat punt is zeker nog geen sprake van hersteld vertrouwen in de gemeente en de beeldvorming rond Q4 is nog steeds overwegend negatief.

Conclusie 13:

De gemeente staat voor een aantal fundamentele keuzes ten aanzien van de verdere ontwikkeling van Q4.

Q4 is nog lang niet af. De komende jaren zullen nog verschillende fundamentele keuzes moeten worden gemaakt over de verdere ontwikkeling van het noordelijke deel van Q4 in relatie tot de visie op de ontwikkeling van Venlo als regionale centrumgemeente.

Diverse betrokkenen (professionals en bewoners) maken zich zorgen of de gemeente in staat zal zijn om daadkrachtig en met een duidelijke visie de regie op de ontwikkeling van Q4 ter hand te nemen. Het feit dat er nog steeds geen herijkte visie op de ontwikkeling van Q4 is, maakt betrokkenen er niet geruster op. Daarnaast hebben diverse gesprekspartners aangegeven dat het niet meer invullen van de rol van projectdirecteur geen recht doet aan de complexiteit van de komende opgaven.

5 Verbeterpunten

5.1 Vooraf

We hebben intensief onderzocht hoe de gemeente sturing heeft gegeven aan de ontwikkeling van Q4. Dat heeft geleid tot 13 conclusies die in het vorige hoofdstuk zijn gepresenteerd en toegelicht.

Doel van het onderzoek is om verbeterpunten aan te reiken voor de verdere ontwikkeling van Q4 en vergelijkbare opgaven in de toekomst. In dit hoofdstuk formuleren we de verbeterpunten. Per verbeterpunt geven we een korte toelichting.

De verbeterpunten uit dit onderzoek zijn op een ander niveau geformuleerd dan de leer- en evaluatiepunten van het college naar aanleiding van de uitgevoerde onderzoeken. De verbeterpunten uit dit raadsonderzoek hebben vooral betrekking op de strategische samenwerking met partners en binnen de gemeente tussen raad en college. Vergelijking van deze verbeterpunten met de leer- en evaluatiepunten die door het college zijn geformuleerd, is daarmee niet relevant.

5.2 De verbeterpunten

Het raadsonderzoek leidt tot de volgende 6 verbeterpunten.

Verbeterpunt 1:

Kom vanuit een integrale visie op de ontwikkeling van de stad tot een duidelijk en concreet perspectief voor de ontwikkeling van het oorspronkelijk plangebied Q4.

Het college heeft toegezegd eind 2017 met een herijkt plan Q4 te komen. Van belang is dat de toezegging gestand gedaan wordt dat het herijkte plan Q4 is ingebed in de bredere visie op de ontwikkeling van de stad Venlo en dat er een concreet en in tijd begrensd perspectief wordt geschetst voor de ontwikkeling van het oorspronkelijke plangebied Q4. Dat is nodig als leidraad voor de inzet van de gemeente en partners en als kapstok voor bewoners en betrokkenen om weer vertrouwen te krijgen in de toekomst van Q4. De resultaten van de werkconferenties (verwoord in een plan van aanpak) moeten daarin een duidelijke plek krijgen. Daarnaast is het van belang dat ook de professionele partners van de gemeente en de raad betrokken worden bij het maken van het nieuwe perspectief.

Verbeterpunt 2:

Werk in het project Q4 volgens de door de gemeente zelf vastgestelde uitgangspunten voor projectsturing en projectmatig werken.

De gemeente Venlo beschikt over duidelijke kaders voor projectmatige sturing en projectmatig werken. Die kaders zijn toereikend en moeten worden toegepast in het project Q4. Dat betekent dat er een plan van aanpak of organisatieplan moet komen (parallel aan de inhoudelijke uitwerking van de plannen Q4), waarin projectafspraken worden vastgelegd over de wijze waarop de gemeente de opgave gaat realiseren. Die afspraken hebben betrekking op inzet van middelen, organisatie van de opgave (projectorganisatie en samenwerking met de lijnorganisatie en externe partners), te bereiken resultaten (kwalitatief en kwantitatief), risico's en risicomangement, informatie en communicatie en tijd (planning en mijlpalen).

Daarnaast is er dringend aandacht nodig voor een betere vastlegging van de projecthistorie in de projectadministratie en een betere overdracht bij personele wisselingen. Dit aspect is in diverse andere onderzoeken al regelmatig als aandachtspunt naar voren gekomen.

Verbeterpunt 3:

Zorg voor een effectieve samenwerking met professionele partners die bijdragen aan de realisatie van de ontwikkeling van Q4.

De gemeente is voor de realisatie van een complexe en langjarige binnenstedelijke gebiedsopgave afhankelijk van samenwerkingspartners. Ga in gesprek met de belangrijkste professionele samenwerkingspartners over de resterende ontwikkelopgave en een passende wijze van samenwerking voor de resterende ontwikkelperiode Q4. Kijk daarbij ook naar de mogelijkheden om te werken met andere en vernieuwende vormen van aanbesteding en opdrachtgeverschap. Kern is dat er samenwerking ontstaat die meer gericht is op gezamenlijke visievorming, inzet en co-creatie. Leg deze afspraken vast, maar zorg er vooral voor dat je ernaar handelt en elkaar daar ook op kan aanspreken.

Verbeterpunt 4:

Blijf in de verdere ontwikkeling van Q4 op een open en transparante wijze structureel in gesprek met bewoners en ondernemers en formaliseer indien nodig de overlegstructuren.

De eerste stappen in het herstellen van vertrouwen zijn gezet door de gemeente. De gemeente moet laten zien dat ze wil doorpakken op de ingeslagen weg. De inzet van het instrument 'Buurt Bestuurt' is daarin een belangrijke eerste stap. Daarin is de buurt aan zet door middel van participatie, prioriteren en actief meedoen bij het terugdringen van criminaliteit en overlast (verkeer, zwerfvuil, drugs, zwervers en daklozen en leegstand) en het bevorderen van sociale samenhang. Zorg er daarbij voor dat er structureel overleg blijft met bewoners en ondernemers en evalueer regelmatig of het instrument werkt.

Zorg er verder voor als gemeente dat er zoveel mogelijk openheid is over het proces rond vergunningverlening en aankopen van vastgoed. Deze aanbeveling sluit aan bij het plan van aanpak dat het college heeft geformuleerd naar aanleiding van het EY-onderzoek. Het is aan de raad om te beoordelen of het college daarin voldoende stappen heeft gezet.

Verbeterpunt 5:

Ga als raad en college met elkaar in dialoog over verbetering van de informatievoorziening, zodat zowel raad als college beter in staat zijn om hun rol te nemen in de strategische sturing van de ontwikkeling van Q4.

Het is van belang dat de raad en het college met elkaar komen tot duidelijke afspraken over de informatievoorziening rond complexe en langjarige binnenstedelijke gebiedsopgaven als Q4. Daarbij gaat het over het ritme van informatievoorziening, de aard van de informatie en de wijze waarop de informatie wordt gepresenteerd. Specifieke aandacht moet worden besteed aan de wijze waarop een nieuwe raad wordt geïnformeerd over een dergelijk project (terugkijkend en vooruitkijkend) en de vindbaarheid van relevante informatie voor raadsleden. Bouw in dat er op gezette tijden een gesprek plaatsvindt tussen raad en college over de kwaliteit van de informatievoorziening.

Verbeterpunt 6:

Spreek met elkaar spelregels af voor verbetering van het samenspel tussen raad en college.

Ga met elkaar het gesprek aan over de spelregels die van belang zijn voor een effectieve samenwerking tussen raad en college. Daarbij hoort dat zowel college als raad kritisch kijken naar de eigen rol. Spreek elkaar daarna ook aan op de gemaakte afspraken en sta (bijvoorbeeld in het presidium) regelmatig stil bij de vraag of de afspraken in de praktijk het gewenste effect hebben.

Het lijkt aantrekkelijk om dit verbeterpunt door te schuiven naar een nieuwe raadsperiode. Overweging om dat niet te doen is dat juist deze raad en dit college de aangewezen partijen zijn om vanuit de recente ervaring de eerste stappen te zetten in een effectiever samenspel tussen raad en college.

Afsluitend

Zijn met dit raadsonderzoek alle vragen en pijnpunten die in de loop van de tijd zijn ontstaan in de ontwikkeling van Q4 beantwoord of van tafel? Het antwoord is nee en dat kan ook niet anders. En ook in de verdere ontwikkeling van Q4 zal sprake zijn van tegengestelde belangen en kunnen op gezette tijden weerbarstige controverses en problemen ontstaan op verschillende fronten. Dat is inherent aan een dergelijke complexe en langjarige opgave. Maar het is ook tijd om een streep te zetten onder dat wat geweest is, de blik te richten op de toekomst en met elkaar vasthoudend aan de slag te gaan met de verbeterpunten. Q4 verdient beter dan het negatieve imago dat de afgelopen jaren tegen wil en dank is ontstaan.

6 Bestuurlijke reactie college



GEMEENTEBESTUUR

Raadscommissie onderzoek Q4

onderwerp Bestuurlijke reactie eindrapportage raadsonderzoek Q4

datum 26 september 2017

Geachte commissieleden,

Wij hebben het *Eindrapport raadsonderzoek Q4* van u ontvangen voor een bestuurlijke reactie. Wij hebben het onderzoek en de samenwerking met Onderzoeksbureau Lysias als zeer constructief en prettig ervaren. Lysias is er in geslaagd om in zijn analyse tot de kern van de zaak te komen. Wij herkennen ons in de analyse en conclusies en onderschrijven de door u geformuleerde verbeterpunten.

Op een aantal van de in de eindrapportage beschreven thema's willen wij een korte inhoudelijke reactie geven.

De uitdagingen waar wij als stad aan het begin van deze eeuw in Q4 samen voor stonden waren uitgebreid en complex. Gezien het tijdsbestek, de omvang van de opdracht en veranderde omstandigheden, denk bijvoorbeeld aan de hardnekkige vastgoedcrisis, is dit een langjarig en complex proces geworden. Een proces waarin vele partijen met verschillende belangen participeerden. In uw analyse komt helder naar voren dat behaalde resultaten zeer verschillend beleefd en beoordeeld worden. Daarnaast wordt het samenspel tussen raad en college als ook gemeentelijke organisatie met burgers, ondernemers en overige betrokkenen in Q4 in deze periode goed beschreven. Samenwerking en een goed samenspel tussen de raad en het college is van belang voor het adequaat besturen van de stad. Hiervoor is een goede relatie vereist tussen de raad en het college. Een relatie die gebaseerd is op wederzijds vertrouwen en respect en vorm gegoten in een heldere rolverdeling.

postadres Postbus 3434
postcode 5902 RK Venlo
bezoekadres Hanzeplaats 1 Venlo
telefoon 14 077
telefax +31 77 3596766
internet www.venlo.nl
bank NL33BNGH0285008749



Onderdeel hiervan is onder andere de informatieverstrekking aan de raad. In de eindrapportage wordt geconcludeerd dat er sprake is van onvolledige informatievoorziening op enkele issues, dit verbaast ons enigszins. Wij zijn van mening dat alle relevante informatie voor zover beschikbaar en openbaar aan de raad ter beschikking is gesteld. In conclusie 10 beschrijft u het samenspel tussen college en raad. Wij vinden zoals hiervoor al genoemd een goed samenspel met de raad van groot belang. Duidelijkheid over de wederzijdse verwachtingen ten aanzien van de informatieverstrekking aan de raad maakt hier wat het college betreft onderdeel van uit. Wij grijpen met beide handen deze kans aan om met de gemeenteraad hierover in gesprek te gaan en goede afspraken te maken.

Als gemeente bouwen en onderhouden wij niet alleen de stad. Samenwerking met en betrokkenheid van burgers, professionals en ondernemers maken hier een belangrijk deel van uit. In Q4 is door allen een fikse investering gedaan in geld en tijd. Dit heeft voor een deel van de wijk al een uitermate positief resultaat opgeleverd. Maar de wijk is nog niet af en er zijn hoge verwachtingen vanuit de samenleving richting gemeente.

Hoewel Q4 de speciale aandacht heeft van de gemeente moeten we soms ook partijen teleurstellen. Als gemeente zijn wij gebonden aan wettelijke kaders en afwegingen van algemeen belang. In uw rapport geeft u ook aan dat er op momenten sprake is van tegengestelde belangen en weerbarstige controverses. En dat geldt niet alleen tussen gemeente en externe partijen. Vaak speelt dit ook tussen externe partijen onderling, zoals bijvoorbeeld bewoners en ondernemers.

Dit gezegd hebbende zijn wij op het gebied van leefbaarheid en veiligheid gestart met het proces van "De Buurt Bestuurt". Hierbij zijn betrokkenen in Q4 samen met de gemeente gestart met het prioriteren van de acties om de wijk leefbaarder maken. Verder hebben de burgemeester en wethouder Teeuwen sinds dit voorjaar periodiek overleg met een vertegenwoordiging van bewoners van Q4.

Voor het faciliteren van de ontwikkelingen in Q4, of dit nu het fysieke bouwproces is of het verbeteren van de veiligheid en leefbaarheid, is een adequate organisatie nodig. In 2016 zijn door ons, op basis van de bevindingen van het EY onderzoek, een aantal verbetertrajecten in gang gezet. Dit proces wordt gemonitord en regelmatig aan de raad gerapporteerd middels een RIB. Het onderhavige rapport bevestigt de keuzes die hierin gemaakt zijn voor de verbeteringslag van de organisatie.

Q4 is nog niet af. Vanaf de eerste planvormingen in 2005 en de herziening in 2010 hebben de ontwikkelingen niet stilgestaan. In het verleden was het meest leidende uitgangspunt de marktwerking in de woningbouw. Wij hebben nu opdracht gegeven voor nadere visievorming over woningbouwontwikkeling in het stedelijk centrum. Ook andere aspecten worden nu meegewogen zoals economische- en demografische trends en ontwikkelingen. In december 2017 zullen wij de resultaten van dit onderzoek en een voorstel voor de verdere ontwikkeling aan de gemeenteraad voorleggen.

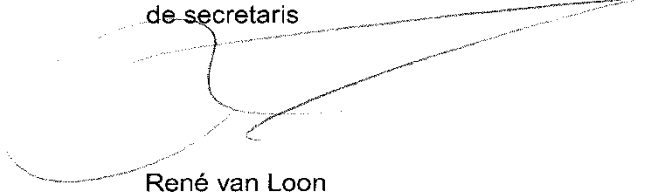
Het college herkent zich in de aanbevelingen in het Eindrapport raadsonderzoek Q4. Wij realiseren ons dat zaken beter en anders moeten. De aanbevelingen reiken verder dan Q4. Het zijn zaken die betrekking hebben op diverse processen en projecten in de gemeentelijke organisatie. Er worden handvatten geboden voor de toekomst, voor een professionele organisatie en het samenspel intern en extern met alle betrokkenen. Wij nemen hierin graag



het voortouw om met de raad, externe partners en binnen de gemeentelijke organisatie het verbeterproces te starten en voor zover al gestart voort te zetten.

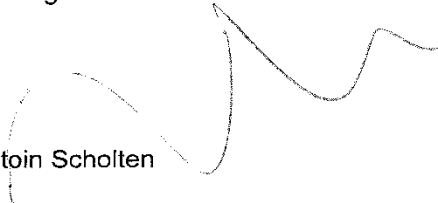
Met de afsluitende tekst waarin u schrijft dat het tijd is om een streep te zetten onder wat geweest is, de blik te richten op de toekomst en met elkaar vasthoudend aan de slag te gaan met de verbeterpunten zijn wij het hartgrondig eens.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Venlo
de secretaris



René van Loon

de burgemeester



Antoin Scholten

7 Nawoord van de commissie

De commissie is het college erkentelijk voor haar bestuurlijke reactie. De commissie onderschrijft de complimenten van B&W voor de wijze van samenwerking en vooral de inhoudelijke betrokkenheid en professionaliteit van Lysias Advies B.V. Daarmee ligt er ruim voldoende input voor een kwalitatief debat in de gemeenteraad. De commissie wenst college en raad veel succes in de menings- en besluitvorming.

Bijlage 1: gesprekspartners

Oriënterende gesprekken

- Dhr. Ellenbroek, gemeente Venlo
- Dhr. Kuijpers, gemeente Venlo
- Dhr. Niemans, gemeente Venlo
- Dhr. Nijveld, gemeente Venlo
- Mevr. Schlooz, gemeente Venlo
- Mevr. Schreur, gemeente Venlo
- Dhr. Teeuwen, wethouder gemeente Venlo
- Dhr. Thijssen, gemeente Venlo

Interviews

Gemeente Venlo

- Dhr. Beurskens, wethouder gemeente Venlo
- Dhr. Ellenbroek, gemeente Venlo
- Dhr. Freij, wethouder gemeente Venlo
- Mevr. Janssen, gemeente Venlo
- Dhr. Joosten, gemeente Venlo
- Dhr. Kuijpers, gemeente Venlo
- Mevr. Van Leeuwen, gemeente Venlo (extern ingehuurd)
- Dhr. Lucassen, gemeente Venlo
- Dhr. Prins, gemeente Venlo (extern ingehuurd)
- Dhr. Scholten, burgemeester gemeente Venlo
- Mevr. Schlooz, gemeente Venlo
- Mevr. Schreur, gemeente Venlo
- Dhr. Teeuwen, wethouder gemeente Venlo
- Dhr. Theuws, gemeente Venlo
- Dhr. Van Dellen, gemeente Venlo

Externen

- Dhr. Benders, Beej Benders
- Dhr. Bode, Venlo Onroerend Goed Beheer BV
- Dhr. De Brouwer, De Gouden Arend
- Dhr. Delanghe, AWG architecten
- Dhr. Engels en dhr. Reijnen, Studio Denk en Reijnen architect
- Dhr. Evers en dhr. Tabbers, Koekoek BV
- Dhr. Gadet, planoloog
- Dhr. Janssen, inwoner gemeente Venlo
- Mevr. Van Den Bercken, Edel atelier
- Dhr. Van Engelen en dhr. Van Rooy, Woonwenz
- Dhr. Van Hoof, Woningstichting Venlo-Blerick/Woonwenz
- Dhr. Zuthof, Bouwbedrijf Jongen

Aanvullend

- Rondleiding Q4 door Dhr. Joosten en Mevr. Willems
- Bijeenkomst bewonersvertegenwoordiging WijQ4

Interviews door leden van de raadscommissie

- Dhr. Backhuijs, beer kefeke FLORES & FLORES nano brewery
- Dhr. Engels, oud-ondernemer Nolensplein en bewoner
- Dhr. Rombouts, bewoner Q4
- Dhr. Smetsers, Galerie Moeëjen Daag
- Dhr. Vrijdag, oud werknemer Woningstichting Venlo-Blerick