



Rekenkameronderzoek Feitenrelaas Ligne

REKENKAMER
COMMISSIE SITTARD-GELEEN
STEIN



Gemeente Stein



Rekenkameronderzoek

Gemeente Sittard-Geleen

Feitenrelaas Ligne

Juni 2016

Inhoudsopgave

1. Achtergrond en aanleiding	5
2. Doelstelling en afbakening	6
3. Nota van Bevindingen	8
3.1 Onderzoeksvraag van de raadsfracties	8
3.2 Kaderstellende rol inzake Ligne.....	10
3.3 Risicobeheer en Control	13
3.4 Communicatie en rapportage	17
3.5 Projectmatig werken	19
4. Conclusies en aanbevelingen.	21
4.1 Conclusies.....	21
4.2 Aanbevelingen.....	24
5. Bestuurlijke reactie en nawoord	26
5.1 Bestuurlijke reactie.....	26
5.2 Nawoord rekenkamer	29
Bijlagen	
Bijlage 1. Onderzoekplan: aanpak en te verwachten resultaten	32
Bijlage 2. Afbakening onderzoek Feitenrelaas LIGNE.....	34
Bijlage 3. Projectblad Linge	36
Bijlage 4. Overzicht informatie die in 2014 en 2015 aan het college van B&W en de raad is verstrekt.....	39
Bijlage 5. Overzicht brieven aan de raad.....	40
Bijlage 6. Correspondentie Secretaris inzake afbakening externe contacten.....	41
Bijlage 7. Strategie piramide	43

1. Achtergrond en aanleiding

De rekenkamercommissie heeft bij haar aantreden in januari 2015 kennismakingsgesprekken gevoerd met alle fracties in de gemeenteraad. Tijdens deze gesprekken is tevens gevraagd naar actuele onderwerpen of vragen die voor nader onderzoek door de rekenkamercommissie in aanmerking zouden kunnen komen. Door meerdere fracties is onder andere aandacht gevraagd voor het project Ligne. De fracties gaven daarbij aan een gebrek aan invloed te ervaren en weinig mogelijkheden tot (bij-)sturing te hebben ten aanzien van het eindresultaat.

Deze vraagstelling gekoppeld aan de complexiteit en de doorlooptijd van meer dan 15 jaar vraagt in eerste termijn om een oriënterende verkenning. Door eerst een feitenrelaas te maken wordt het benodigde zicht verkregen over Ligne en kan beter worden ingeschat of een uitgebreid en meer diepgaand onderzoek in tweede termijn zinvol of nodig is.

In de vergadering van 26 mei 2015 heeft de rekenkamer het onderzoeksplan goedgekeurd en opdracht gegeven om het onderzoek Feitenrelaas Ligne te starten.

Ligne maakt deel uit van het overkoepelende project *Zitterd Revi Sited*. Het Masterplan *Zitterd Revi Sited*¹ van de hand van Jo Coenen, is het beginpunt van dit project, dat is ingegeven door de oorspronkelijke vraag om herinrichting van het gebied in de directe omgeving van de Haspelsestraat. Dit plan is in 1999 door de raad vastgesteld. Ligne wordt gezien als plandeel 2 toen nog benoemd als Dobbelsteen, voor de realisatie van sociaal culturele voorzieningen.

Het feitenrelaas is gericht op de doelstelling de raadsfracties te ondersteunen ten aanzien van hun wens om meer invloed te kunnen uitoefenen op het verdere verloop van de realisatie van Ligne en om sturing te kunnen geven aan het beoogde eindresultaat. Tevens moet het feitenrelaas antwoord geven op de vraag of specifiek onderzoek door de rekenkamercommissie naar het dossier Ligne nodig en gewenst is.

¹ Masterplan *Zitterd Revi Sited*, 1999, Jo Coenen & Co architecten.

2. Doelstelling en afbakening

De geformuleerde doelstelling luidt als volgt:

Inzicht verwerven in de beoogde doelen en de te realiseren meerwaarde van Ligne en de controle op de risico's in dit dossier. Dit met als doel:

de raad in positie te brengen bij haar kaderstellende rol om meerwaarde te creëren en het eindresultaat te optimaliseren en tevens een risicobeeld te ontwikkelen voor de raad ten behoeve van haar controlerende taak.

Afbakening van het onderzoek

Doelen en ambitie

1. Wat was de bedoeling, wat waren doelstellingen en beoogde resultaten?
2. Wat is inmiddels veranderd?
3. Welke aanpassingen van het plan zijn vastgesteld?
4. Zijn er nieuwe inzichten op eindresultaat en ambities(bijgekomen)?
5. Wat is de te verwachte meerwaarde van het project t.o.v. de oorspronkelijke opzet?

Risico en risicobeheersing:

1. Welke risico's zijn ingeschat en welke ontwikkelingen hebben zich op dit punt voorgedaan?
2. Welke maatregelen en / of acties zijn genomen om risico te beperken of te beheersen?
3. Wat zijn de belangrijkste risico's op dit moment?

Met betrekking tot de reikwijdte van het onderzoek kan worden opgemerkt:

- het onderzoek beperkt zich tot een inventarisatie van feiten en ontwikkelingen
- de periode van het project Ligne loopt vanaf 2006 tot heden
- de aspecten zullen gericht zijn op doeltreffendheid (welke doelen zijn gesteld en (moeten) worden verwezenlijkt), doelmatigheid (welke inspanningen / inzet wordt geleverd bij de realisatie van de doelen) en met welke risico's gaat dit gepaard.

Tijdens het onderzoek is de afbakening bijgesteld omdat met name de periode vanaf de start van Dobbelsteen tot aan 2006 ook relevantie heeft voor de kaderstellende rol van de raad. Vandaar dat deze periode 1999-2006 op hoofdlijnen is meegenomen.

Bovendien is bij de start van het onderzoek door de gemeentesecretaris en de portefeuillehouder Ligne speciale aandacht gevraagd voor de actualiteit van het project en in het bijzonder voor de gevoeligheden en risico's die dit meebrengt met betrekking tot contacten van de rekenkamercommissie met externe partijen. Hierbij is gewezen op de nog lopende onderhandelingen en aanbestedingen alsmede op eventuele verkeerde verwachtingen, die bij derden zouden kunnen ontstaan door de vraagstelling.

Dit verzoek heeft geleid tot een nadere afweging en heeft de rekenkamercommissie ertoe gebracht de afbakening van het onderzoek, vanwege de zorgvuldigheid, te beschrijven en voor advies aan de gemeentesecretaris voor te leggen². De secretaris gaat in zijn brief niet in op het verzoek van de

² Brief Feitenrelaas LIGNE, inzake juridische toetsing externe contacten, 7-9-2015 (zie bijlage 6).

rekenkamercommissie (zie bijlage 6) en geeft geen antwoord op de gestelde vragen". Omdat geen nader advies door het gemeentebestuur werd gegeven met betrekking tot afbakening en de risico's van de concrete vraagstelling, heeft de rekenkamercommissie vanuit haar eigen verantwoordelijkheid besloten om de contacten met externe partijen te beperken tot de adviseurs van de gemeente te weten het bureau Coenen als stedenbouwkundig supervisor Zitterd ReviSited en de accountant van de gemeente vanuit haar controlerende rol.

Bijzonder spijtig achten wij dat vanwege deze uitgesproken risicoverwachtingen geen contact met de toekomstige gebruikers kon worden opgenomen. De mening van de gebruikers op de visies van de gemeente en op hun eigen rol en ambities ten aanzien van de te realiseren doelstelling zagen wij als een waardevolle aanvulling op het feitenrelaas. Het niet betrekken van deze partijen in het feitenrelaas zien wij ook als een gemiste kans en zou zelfs negatief of als een gebrek aan interesse uitgelegd kunnen worden.

Werkwijze en planning.

Er is een plan van aanpak geformuleerd, waarin de stappen van het onderzoek zijn aangegeven. Tevens is een planning gemaakt. Deze planning is tijdens de rit aangepast omdat er te veel tijdsdruk ontstond onder andere bij het aanleveren van materiaal. Daarom is het onderzoek over de zomervakantie heen getild. Verder is extra tijd (en enkele vergaderingen van de RKC) nodig geweest voor de discussie over de afbakening van het onderzoek en in het bijzonder met betrekking tot de vraag welke externe partijen bevroegd konden worden. De beantwoording van vragenlijsten heeft ook veel meer tijd gevraagd dan verwacht en gepland.

De laatste planning is gericht op presentatie van het eindrapport in januari 2016.

De extra tijd is gebruikt om specifiek aandacht te geven aan de projectmatige werkwijze vanwege het feit dat dit een belangrijke invloed op het communicatieproces met de raad heeft.

De positie van de rekenkamercommissie als onafhankelijke onderzoekspartij voor de raad is een aantal malen aan de orde geweest. Er was discussie over het beschikbaar stellen van informatie vanwege het vertrouwelijke karakter en omdat informatie inzake een lopend onderzoek nog in de conceptfase verkeerde. Uiteindelijk is in de bespreking met het projectmanagement toelichting gegeven op de opdracht en doelstelling waarmee voldoende informatie is ontvangen om tot een goed oordeel te komen.

3. Nota van Bevindingen

3.1 Onderzoeksvraag van de raadsfracties

Het feitenrelaas gaat over de onderzoeksvraag of de raad in positie is gebracht bij haar kaderstellende rol om meerwaarde te creëren en het eindresultaat te optimaliseren en tevens een risicobeeld te ontwikkelen voor de raad om haar controlerende taak uit te voeren.

Om de onderzoeksvraag helder te krijgen en de betekenis van een feitenrelaas voor de raad goed te duiden is besloten de fracties zelf te enquêteren. Bij de analyse van de reacties is vooral gekeken naar de in het oog springende feiten en naar het aantal malen dat meningen worden gegeven. Belangrijk is tevens op te merken dat het gaat om de reacties van het aantal fracties en niet om de grootte van de fracties of de getalsmatige of gewogen meerderheden.

Specifiek inhoudelijke opmerkingen, die refereren aan politieke afwegingen of voorkeuren worden eveneens buiten beschouwing gelaten.

De vraagstelling richtte zich op drie onderzoeksgebieden, te weten:

1. de kaderstellende rol van de raad
2. de risicobeheersing door de raad
3. de controlerende rol van de raad.

Van de 11 fracties hebben er 9 een reactie gegeven, waarmee een duidelijk beeld is verkregen.

Ad 1. Kaderstellende rol.

Op de vraag over de rol van de raad geven 4 fracties aan voldoende invloed te hebben (gehad). De overige fracties geven aan dat dit beter kan of had gekund ten aanzien van:

- het totaaloverzicht op hoofdlijnen
- meer integrale afweging
- te maken of gemaakte keuzes en
- de financiële gevolgen van die keuzes.

Meer invloed gewenst	Ja	Neen	Geen bericht
11 fracties	5	4	2

De wens om meer en betere informatie richt zich dan voornamelijk op de inhoudelijke en procedurele keuzes door de raad. Dit wordt aangegeven in lijn met de werkwijze waarbij de rapportage aan de raad is gericht op deelonderwerpen en dan specifiek op afwijkingen van de oorspronkelijk gemaakte keuzes.

Onderstaande reactie geeft de gevoelens en wensen goed weer:

In plaats van de afwijkingenrapportage zou een overzicht van hoofdzaken van het project, zoals onder andere doel, planning, mijlpalen, procedures en financiën meer handvaten geven aan de raad en een meer integrale afweging op hoofdzaken mogelijk maken.

De kaderstelling door de raad.

De reacties van de fracties in de enquête gaat uit naar concrete deelvragen zoals over de realisatie van het gebouw, de keuze voor de te realiseren functies, de financiële gevolgen van bepaalde deeloplossingen en de contractuele afspraken met de ontwikkelende partij.

Bevinding 1. De focus van de raad heeft gelegen op aandacht voor afwijkingen, op deelvraagstukken en procedures. Een meer integrale afweging en sturing op de hoofddoelstelling van het project is minder aan de orde geweest.

Ad 2 Risicobeheersing.

De vraag of de raad in control is wordt door de meerderheid van de fracties met nee beantwoordt. Er is in elk geval onzekerheid op dit punt en door meerdere fracties wordt de wens uitgesproken tot verbetering van de risico-informatie aan de raad.

In control	Ja	Neen	Geen reactie
11 fracties	3	6	2

Hoewel ook wordt gemeld dat de laatste tijd vaker is teruggekoppeld over knelpunten, geven de fracties aan dat de informatie aan de raad eerder, frequenter, periodiek en vollediger (in totaal perspectief) zou moeten zijn. De fracties geven als verbeterpunt aan, dat ook ten aanzien van de risico's een totaal of compleet beeld van de risico's gewenst is.

Onzekerheid blijkt ook uit de reacties op de vraag of de financiële risico's voldoende zijn afgedekt. In de reacties valt op te merken, dat de raad leunt op het vertrouwen dat de kwaliteit en deskundigheid voor de uitvoering van het project binnen het gemeentelijk apparaat goed is.

Bevinding 2. Bij de meerderheid van de fracties in de raad bestaat onzekerheid over de risico's en de afdekking van de risico's rond het project Ligne.

Bevinding 3. De risico-informatie aan de raad is niet voor alle fracties transparant, frequent en inzichtelijk.

Ad 3 De controlerende rol van de raad.

Over de vraag of de raad voldoende in staat is gesteld om haar controlerende taak uit te voeren zijn de fracties iets positiever. Knelpunten of afwijkingen worden gemeld waarbij wordt aangegeven, dat dit in het kader van de actieve informatieplicht van het college plaatsvindt. Bovendien wordt gewezen op het vertrouwen van de fractie in de deskundigheid van het college en apparaat.

In staat controlerende rol uit te voeren	Ja	Neen	Geen reactie
11 fracties	4	5	2

De fracties die zich onvoldoende in staat achten hun controlerende rol in te vullen wijzen op de relatie tussen de raad en het college. Genoemd wordt dat de raad voor voldongen feiten wordt gesteld, geen keuzevrijheid heeft en dat de raad niet kan controleren of, wanneer en hoe acties worden uitgevoerd. Gewezen wordt op het gouvernementele karakter van de bestuurscultuur waarbij de raad te meegaand en te weinig kritisch is.

Bevinding 4. De fracties vinden zich onvoldoende in positie gebracht om hun controlerende rol met scherp te in te vullen.

Deze bevindingen geven meer inzicht in de achtergronden en beweegredenen bij de vraagstelling naar het onderzoek feitenrelaas Ligne.

3.2 Kaderstellende rol inzake Ligne

De onderzoeksvraag naar de kaderstellende rol richt zich op het in kaart brengen van de beoogde doelen en de te realiseren meerwaarde van Ligne, met als doel na te gaan hoe de raad in positie is gebracht bij haar kaderstellende rol om meerwaarde te creëren en het eindresultaat te optimaliseren.

De vraagstelling is afgebakend tot de onderstaande vragen:

1. Wat was de bedoeling, doelstellingen, beoogde resultaten?
2. Wat is inmiddels veranderd?
3. Welke aanpassingen van het plan zijn door de raad vastgesteld?
4. Zijn er nieuwe inzichten op eindresultaat en ambities (bijgekomen)?
5. Wat is de te verwachte meerwaarde van het project t.o.v. de oorspronkelijke opzet?

Bij de vraag naar de kaderstellende rol van de raad is onderzoek gedaan naar de kaders en hoe en wanneer deze tot stand zijn gekomen. De rol, die de raad daarbij gehad heeft onder andere door het indienen van eigen voorstellen of middels moties of amendementen. Ook de wijze waarop door de raad wordt gestuurd op hoofdzaken is daarbij nagegaan.

Ligne is gestart onder de naam Dobbelsteen. Dobbelsteen is onderdeel van het Masterplan Zitterd Revi Sited uit 1999. Vanaf 2006 wordt het plan Dobbelsteen geconcretiseerd, wanneer besluitvorming over de haalbaarheid van de ontwikkeling Dobbelsteen plaatsvindt. Vanaf 2013 duikt de naam Ligne op in de raadsstukken.

Er is geen expliciete besluitvorming over de naamsverandering door de raad terug te vinden.

Bevinding 5. De namen Ligne en Dobbelsteen worden in de adviezen aan de raad tot op heden naast elkaar gebruikt.

Bij de inventarisatie is gekeken naar de kaderstellende rol en de visies over Ligne. Allereerst kan opgemerkt worden, dat het woord 'kader' in de rapportages aan de raad in meerdere betekenissen wordt gehanteerd maar voornamelijk wordt gebruikt bij het aangegeven van uitgangspunten of randvoorwaarden met betrekking tot voornamelijk ruimtelijke, programmatische en financiële kaders. Het gaat veelal om aantallen, om vierkante meters, om praktische uitvoeringszaken of om procedurestappen en tijdslijnen. Het gaat dan niet over de sturende, beleidsmatige aspecten (beleidsvisies) en de sturende invloed van de raad op de eindresultaten van het project (beleidsdoelen).

Ter toelichting van de van onderscheiden rollen en met name van de kaderstellende rol van de raad kan gebruik worden gemaakt van de 'Strategie piramide'³ (zie bijlage 7).

Bevinding 6. De kaderstelling is niet specifiek gericht op de beleidsvisies en -resultaten en de sturende invloed daarop van de raad.

De Beleidsvisie en meerwaarde van Ligne

In het Masterplan Zitterd Revi Sited ligt de start van het denken over Dobbelsteen (later Ligne genaamd). In dit Masterplan 1999 wordt gesproken over:

'de aanpassing van de plankaart van de hele binnenstad, die voorziet in een integrale aanpak van de situatie, rekening houdend met de oriëntatie van aanwezige en gewenste functies, infrastructuur en verkeersstromen etc.' Het plandeel 2 betreft de Dobbelsteen waarin sociaal-culturele voorzieningen als een hotel, café's eventueel theatervoorzieningen met (bijbehorende) muziekschool worden voorzien'.

³ Robert S. Kaplan en David P. Norton, 2004. EAN: 9789025418281

Het gaat om het laten opleven van een verwaarloosde plek in de stad en deze integreren in een nieuwe stedelijke structuur.

De regievoerder Zitterd Revisited⁴ merkt daarover op:

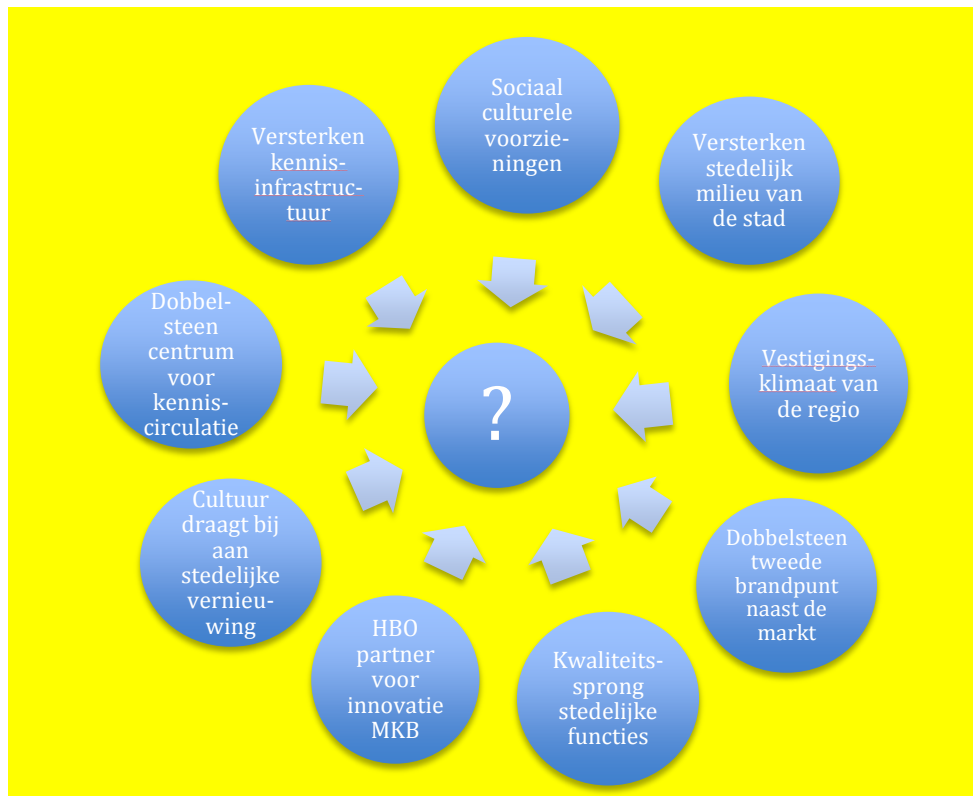
'In het Stedenbouwkundig plan Zitterd Revisited speelt de Ligne een sleutelrol in de verbinding van de historische binnenstad met de nieuwe stad. In de Dobbelsteen, opgebouwd uit 4 kwadranten (blokdelen) waarvan er binnenkort 2(de Ligne) gereed zijn, worden maatschappelijke culturele, leisure- en commerciële functies gecombineerd in een stedelijk knoop van importantie. De pleinruimte tussen de blokdelen, is zowel een ontmoetingsplek met zicht op de historische binnenstad en zijn omwalling, een balcon aan de schootsvelden, als een schakel in een tweede verbindingroute, parallel aan de Steenweg tussen de markt en het station'.

De meerwaarde is dat zowel de jeugd als de ouderen een plek krijgen in het complex met een bibliotheek, museum, en bioscoopzalen, winkels en parkeergelegenheid die een dynamiek naar deze locatie brengen die als welkome aanvulling op de bestaande centrumfunctie zal gaan fungeren.

De visie over de bijdrage van Ligne aan het masterplan Zitterd Revisited van het realiseren van sociaal-culturele voorzieningen is volgens de regievoerder doorontwikkeld tot een sleutelrol in de verbinding van de historische binnenstad met de nieuwe stad en tot een stedelijk knooppunt van importantie.

Het onderzoek naar de visie op Ligne in raadstukken levert een veelheid van geformuleerde subdoelen voor Ligne op. Onderstaand wordt een aantal van de aangetroffen visies⁵ weergegeven.

Grafiek 1. Focus op visie Ligne⁶



⁴ Geert Coenen

⁵ Visies op Ligne die in de interviews en in de raadstukken zijn gemeld.

⁶ Bron: raadsstukken

Bevinding 7. Er is geen overall visie Ligne expliciet vastgesteld in de besluitvorming door de raad, die als toetsings- en sturingskader voor het project kan worden gebruikt.

Beleidsdoelen Ligne (kaders)

In de gesprekken met stakeholders en in de raadstukken over de vraag wat met Ligne wordt beoogd, wordt een veelvoud aan 'kaders' genoemd. Onderstaand wordt een tiental doelen weergegeven:

- Studenten in de stad: HBO stad
- Goed aanbod kunst en cultuur
- Contact tussen bevolkingsgroepen verbeteren
- Bijdragen aan wonen en winkelen: compacter maken van het winkelgebied
- Bijdragen aan profiel van de stad: verblijven en beleven
- Substantieel bijdragen aan centrum- / stedelijke ontwikkeling
- Betekenisvol voor gemeente en regio
- Bedrijvigheid, reuring en levendigheid
- Aantrekkelijke en gezellige sfeer in de stad om bezoekers te trekken.
- Het huisvesten van school, museum, bibliotheek, wonen en winkels
- Vormgeven van sociaal, economisch en cultureel beleid
- Excellent wonen
- etc.

Op de vragen wat willen we met Ligne bereiken, wat wordt beoogd en welke meerwaarde levert Ligne op, zien we dat meerdere bewoordingen met andere accenten worden gebruikt:

- de ontwikkeling van Dobbelsteen als een ruimtelijke herordening van de binnenstad
- het realiseren van bouwblokken met parkeergarage
- het inrichten van de omgeving
- specifieke fysieke deelprojecten
- een gebouw waarin na oplevering gemeentelijke functies gerealiseerd worden.

Bevinding 8. De vertaalslag van de strategische stadsvisie naar de doelen die met Ligne worden gerealiseerd ontbreekt. Er wordt geen eenduidig overkoepelend doel gebruikt dat als referentie voor de besluitvorming moet kunnen dienen.

Sturing door de raad

Het 'Projectblad van Ligne'⁷ bevat een globaal overzicht van de besluitvormingsmomenten en de inhoud van het besluit (kort samengevat). De besluitvorming start op 28 februari 2005 (centrale huisvesting hogeschool Zuyd) en eindigt met als laatste datum 29 augustus 2013 (BLVC-plan Ligne). Het overzicht geeft aan dat het project Ligne negenmaal in de raad is behandeld. Het betreft de vaststelling van de programmatische en financiële kaderstelling, de aanpassingen van deze kaders, het bestemmingsplan, het onttrekken van wegdelen en het vaststellen van het BLVC-plan.

In grote lijnen is de doelstelling van Ligne gedurende het project niet aangepast.

Gedurende het verloop zijn meerdere wijzigingen in de raad aan de orde geweest maar dit betrof voornamelijk verschuivingen binnen de afgesproken randvoorwaarden of hoofdlijnen. (meer / minder m², of poppodium eruit en filmhuis erin).

⁷ Projectblad van: Ligne, jaar:2015. (zie bijlage 3).

De invloed van de raad op het dossier Ligne, naast bovengenoemde formele besluitvormingsmomenten, betreft enkele majeure momenten, waarop de raad initiatief heeft genomen en heeft bijgestuurd.

- 2005. HBO niet naar Brugstraat maar naar Dobbelsteen.
- 2008. Cultuurnota gevraagd voordat de plannen van Dobbelsteen verder werden uitgewerkt.
- 2011. Programmatische- en financiële kaderstelling en opdracht voor Ligne.

Bevinding 9. De raad is actief opgetreden in het dossier Ligne en heeft een sturende rol vervuld.

3.3 Risicobeheer en Control

De vragen over risico en risicobeheersing zijn als volgt geformuleerd:

1. Welke risico's zijn ingeschat en welke ontwikkelingen hebben zich op dit punt voorgedaan?
2. Welke maatregelen en/ of acties zijn genomen om risico te beperken of te beheersen?
3. Wat zijn de belangrijkste risico's op dit moment?

Het risicobeheer krijgt ruim aandacht in de interne rapportages en besprekingen en ook in de rapportage aan de raad. Dit krijgt vooral vorm via de P&C-cyclus waar middels het projectblad incidenteel afwijkingen aan de orde komen. De P&C Cyclus is niet ingericht voor de bewaking van een totaalbeeld of het verloop van het totale project maar is gericht op het rapporteren van afwijkingen van besluiten c.q. kaders die de raad heeft vastgesteld. Projectbewaking en risicomangement gebeurt intern in de ambtelijke organisatie.

In de rapportages van de accountant wordt ook ingegaan op risico's en de afdekking van deze risico's. De opdracht aan de accountant betreft de controle op de jaarrekening waarbij wordt gekeken of de cijfers een getrouw beeld geven en of de jaarrekening voldoet aan de kaders van wet en regelgeving (getrouwheid en rechtmatigheid).

Dit beslaat niet de controle inzake projectsturing en risicomangement van projecten. De accountant heeft voor dit laatste geen opdracht. Voor zover risicoanalyse onderdeel is van de opdracht betreft dit de risicowaardering m.b.t. de grondexploitatie en de dekking van deze risico's. De risicomonitor van Deloitte is gericht op de waardering van reserves en voorzieningen.

Bevinding 10. Projectsturing en risicomangement van projecten en ook Ligne geschiedt door de interne organisatie en niet de door de externe accountant. De raad heeft niet aan de accountant gevraagd om naar de risico's van Ligne te kijken of extra aandacht te geven in het kader van de jaarlijkse controle op de jaarrekening.

Bevinding 11. Er is geen risicocontrole op grondexploitatie Ligne uitgevoerd door de accountant omdat Ligne niet is opgenomen in de steekproef van de accountant⁸.

Projectblad

In het projectblad⁹ worden de afwijkingen (en risico's) gemeld en toegelicht door de projectmanager met betrekking tot: resultaten, communicatie, financiën en planning. Dit projectblad wordt gemaakt voor de interne bewaking van projecten en als rapportage aan de portefeuillehouders en aan het college. Het college bepaalt of dit projectblad voor zover nodig als bijlage wordt opgenomen in de rapportages aan de

⁸ Tot de verkoop gronden per 1-11-2013 is sprake geweest van een grondexploitatie en controle door de accountant op de algehele grondexploitatiegemeente. Daarna was het project geen grondexploitatie project meer en maakt het project deel uit van de regulier P&C-rapportages. Ligne maakte echter geen deel uit van de steekproef en is niet door de accountant gecontroleerd.

⁹ Voorbeeld projectblad zie bijlage 3

raad. Het projectblad wordt aangeboden als onderdeel van de productbegroting (bijvoorbeeld Productbegroting 2014, pag. 260 en 261) of als bijlage van de programmabegroting. De tabellen en overzichten in het projectblad worden niet volledig ingevuld en vaak wordt verwezen naar de plek waar overige informatie te vinden is (bijvoorbeeld in de tabel Financiën/ budgetbewaking: Zie jaarrekening (grondexploitatie)). Andere tabellen zijn gedeeltelijk ingevuld waardoor de informatie niet volledig is (bijvoorbeeld bij de planning is de actuele startdatum niet ingevuld en in de toelichting is vermeld dat het conform planning is). Het projectblad is eveneens bedoeld voor de melding van afwijkingen en bevat niet alle benodigde gegevens voor de projectbewaking en het projectbeheer. Het projectblad bevat een globaal overzicht van de besluitvormingshistorie met verwijzing naar de betreffende raadsstukken en B&W stukken.

Het projectblad is niet bij alle raadsfracties bekend, waarmee het belang van dit projectblad voor het verwerven van inzicht in planning, financiën, communicatie en risico's niet bekend is.

In de 'bijlage programmarekening' worden de financiële gegevens vermeld over budget, uitgaven en restant kredieten (bijvoorbeeld: Bijlageboek jaarrekening 2014, Overzicht uitvoering projecten 2014, pag. 66 en 67).

Bevinding 12. Het projectblad wordt gemaakt om intern te rapporteren over de voortgang van een project aan Teammanager en Clusterhoofd RP&B en aan portefeuillehouders en het College van B&W.

Bevinding 13. De voortgangsrapportage aan de raad met informatie over het project Ligne is gebaseerd op afwijkingen en vindt plaats in het kader van de P&C-cyclus. Het projectblad wordt indien nodig door het college ter inzage aan de raad voorgelegd.

Publiekrechtelijke procedures

De publiekrechtelijke procedures zoals bestemmingsplan, onttrekkingen etc. zijn afgerond. Hier zijn geen risico's meer te verwachten.

Planning en oplevertermijn

Het project Ligne is uitgevoerd volgens een strakke planning.

In het projectblad 2015 is als startdatum 'medio 2002' vermeld. Verder zijn er zes fases benoemd met elk hun startdatum. Vermeld worden de data waarop fases zijn afgerond echter de geplande einddata zijn niet vermeld.

De relevante data van het project vallen samen met de raadsbesluiten.

Datum raad	Besluit raad
28-2-2005	Centrale huisvesting Hogeschool Zuyd
7-4-2008	Programmatische en Financiële kaderstelling De Dobbelsteen
6-7-2011	Definitieve programmatische en financiële kaderstelling De Dobbelsteen

De datum 6 juli 2011 is de datum van de raadsvergadering waarin wordt besloten tot: start van de realisatiefase, het tekenen van de contracten met de ontwikkelende partij, de laatste financiële en programmatische kaderstelling rond Ligne en de afsluiting van de ontwerpfasen en start definitiefase. De einddatum van Ligne is volgens deze planning¹⁰ 2016 (4^e kwartaal) met de realisatie van de laatste onderdelen te weten:

¹⁰ Raad-2011-34, ontwikkeling en realisatie De Dobbelsteen, Planning project De Dobbelsteen

- de opening winkelcentrum 1-10-2016,
- beekloop Bypass laatste kwartaal 2016 en
- parkeergarage laatste kwartaal 2016.

Door het uitbesteden van de realisatie aan derden zijn heldere afspraken over opleverdata essentieel. De einddata zijn niet expliciet genoemd in het raadsbesluit.

Juridische aspecten

De juridische aspecten zijn neergelegd in sluitende contracten¹¹.

Risicobeheer

In het projectblad van Ligne 2015 staan alle indicatoren op donkergroen hetgeen inhoudt: loopt volgens plan, geen extra aandacht gewenst.

Over de financiële risico's van Ligne bestaan duidelijke opvattingen. De realisatie van Ligne is turnkey uitbesteed, waardoor de (financiële) risico's in totaliteit zijn afgedekt voor de gemeente ('Design, Construct en Build aanpak'. Dit impliceert dat de risico's met betrekking tot de ontwikkeling zijn overgedragen aan derden.

Publiekrechtelijke procedures

De publiekrechtelijke procedures zijn afgerond en daarmee definitief.

Bij het besluit door het college over het Projectplan Definitiefase De Dobbelsteen¹² wordt onderscheid gemaakt naar drie clusters van resultaten:

- de publiekrechtelijke/ planologische resultaten
- de gemeentelijke programma's van eisen ten behoeve van de stedelijke functies en
- de vrijkomende en te verwerven locaties.

Het onderscheid maken tussen het ontwikkelen, bouwen en beheren van gebouwen/ infrastructuur, de bestuursrechtelijke en de publiekrechtelijke rol van de gemeente betekent dat de risico's proportioneel in beeld zijn gebracht. Het onderscheiden van rollen en verantwoordelijkheden in deze rollen geeft op deze wijze inzicht in welke risico's vanuit welke verantwoordelijkheid aan de orde zijn. In de praktische vertaling naar de rapportage aan de raad wordt dit onderscheid echter niet steeds expliciet en eenduidige gepresenteerd.

Financiële risico's

Financiële risico's hebben te maken met aangaan van verplichtingen en het bewaken en nakomen van afspraken. Het in kaart brengen en beheersen van de risico's is hierbij van cruciaal belang.

De financiële rapportage Ligne aan de raad is onderdeel van de jaarrekening. Hierin worden gegevens vermeld over budget, uitgaven en restant kredieten¹³.

Voor Ligne is een projectcontroller aangewezen, die speciaal de financiën bewaakt en structureel en periodiek rapporteert aan het Hoofd Ruimtelijke Projecten en Beheer en de projectmanager krijgt een afschrift.

De projectmanager hanteert binnen zijn dossier een eigen financieel overzicht (schaduw administratie), zodat een extra check is ingebouwd. De financiële risico's van Ligne zijn daarmee goed in beeld bij het projectmanagement, projectcontroller en bestuur.

¹¹ Raamovereenkomst Dobbelsteen, Sittard, 13-7-2011.

¹² Besluit B&W, 3-7-2007.

¹³ Bijvoorbeeld: Bijlageboek jaarrekening 2014, Overzicht uitvoering projecten 2014, pag. 66en 67

De accountant controleert steekproefsgewijs de waarderingsrisico's met betrekking tot de grondexploitatie van projecten, die o.a. een langere looptijd en hoge boekwaarde hebben. Dit is bij Ligne niet het geval en Ligne is niet door de accountant gecontroleerd.

De beslissing van de raad in juli 2011 om de realisatie uit te besteden in een turnkey constructie betekent, dat de financiële risico's voor de realisatie van Ligne bij een derde partij zijn komen te liggen en het project uit de grondexploitatie verdwijnt.

Bevinding 14. Het beluit tot uitbesteden van de realisatie Ligne betekent dat dit project vanaf 1-11-2013 geen onderdeel meer is van de grondexploitatie, niet meer in de afwijkingenrapportage voorkomt en buiten de risico-controle door de accountant valt.

Door de projectcontroller is een extra check uitgevoerd naar de stand van zaken per eind 2014. Dit financiële overzicht¹⁴ laat zien dat per eind 2014 het project volgens de begroting loopt en geen bijsturing vraagt.

Bevinding 15. Het project Ligne verloopt volgens de begroting en is in control.

Bevinding 16. De financiën van het project Ligne zijn afgebakend, helder in beeld en de budgetbewaking krijgt veel aandacht van projectmanager en –controller. Daar er geen afwijkingen zijn, is er binnen de kaders van de P&C-cyclus geen noodzaak de raad te informeren.

Van belang is verder of het overzicht compleet is en alle financiële aspecten rond Ligne in beeld zijn gebracht. In elk geval ontbreekt in het financieel projectoverzicht:

- informatie over de lening aan de ontwikkelaar. Informatie aan de raad is gevonden in raadsinformatiebrieven¹⁵ en in de programmarapportages¹⁶.
- de leegstand van onderwijsgebouwen en de gebouwen door verhuizing van gemeentelijke
- functies zoals o.a. Het Domein en de bibliotheek. Deze informatie is te vinden in het overzicht leegstand (zonder bedragen) in de bijlage programmarapportages¹⁷.
- de aansluiting op het Groene Net.

Deze vier onderdelen vallen buiten de definiëring en afbakening van het project en worden onder andere noemers bewaakt en gerapporteerd. Ook de exploitatiekosten Ligne worden separaat behandeld¹⁸.

In de programmarapportage 2015¹⁹ zijn extra kosten voor buitengebied (bijstellingskosten Ibor) vermeld, die opgenomen zijn in het project Ligne maar zijn verantwoord op het product wegen.

¹⁴ Financieel overzicht Ligne ultimo 2014, dd. 23-3-2015.

¹⁵ Raadsinformatiebrieven januari 2104, kortlopende financiering af te nemen gronden voor 4,6 mln. Als onderdeel van de lening van 25 mln.

¹⁶ Eerste Programmarapportage 2014: 4. Financieringsparagraaf: limieten financieringsmiddelen, blz. 49 aantrekken en door verstrekken leningen 15 en 10 mln.

Tweede programmarapportage 2014, fixe leningen van 15 en 10 mln. zijn door verstrekt

¹⁷ Tweede Programmarapportage 2014, potentiële leegstand, blz. 79. Havikstraat, Broeksittarderweg en Sportcentrumlaan.

Bijlage Tweede programmarapportage 2015, 12-11-2015, nr. 16, 05, bijlage 3, Pres. Kennedysingel, Swentiboldstraat.

¹⁸ Beantwoording technisch vragen programmabegroting 12-11-2015 (R 2015- 16), nr. 63: Conform raadsbesluit is met ingang van 2016 aan het budget De Domijnen toegevoegd een budget van € 850.000 in verband met exploitatiekosten Ligne.

¹⁹ Eerste programmarapportage 2015: Inleiding en beslispunten, gewezen wordt op risico bijstelling kosten Ibor, blz.5.

Bevinding 17. De financiële ontwikkelingen van het project Ligne zijn in de rapportage aan de raad op verschillende plaatsen te vinden en in diverse overzichten verspreid aanwezig.

De betrokkenen bij het project geven aan dat enkele aandachtspunten of risico's in de laatste fase van het project kunnen opkomen. Gesproken is over:

1. Planologische vergunningenprocedures: inmiddels afgerond en leveren geen risico's op.
2. Een aanbesteding was lopende en is ultimo 2015 afgerond.
3. De realisatie infrastructuur is nog onder handen.
4. De kwaliteit van het opgeleverd werk.
5. De definitieve financiële uitkomsten van de lopende zaken (tot heden binnen kaders en in handen goede projectcontroller en projectmanager).
6. De afloop van eventuele juridische procedures.
7. Het Groene Net: deze organisatie is in oprichting en definitieve levering aan ontwikkelaar is nog niet afgerond.

Bevinding 18. De actuele situatie van Ligne is in beeld bij het projectmanagement en projectcontroller. Er worden geen substantiële risico's bij de afronding van het project verwacht.

3.4 Communicatie en rapportage

Communicatie

Er is een communicatieplan voor Ligne vastgesteld genaamd: Bereikbaarheid, Leefbaarheid, Veiligheid en communicatie (BLVC-plan²⁰). Als beoogd resultaat is aangegeven in het raadsbesluit: de realisatie van het BLVC-plan voor de realisatie van Ligne. Dit BLVC-plan gaat over het verstrekken van informatie naar buiten over bouwwerkzaamheden en evenementen rond de bouwplaats (aan alle burgers van de stad). Leidend in dit plan is de veiligheid. Gedacht moet hierbij worden aan afsluiten van wegen, fietspaden, afzettingen, parkeren, openbaarvervoer etc. Ook geeft het plan aan via welke kanalen de informatie verspreid zal worden.

Er wordt een nauwkeurig onderscheid gemaakt tussen de formele (publiekrechtelijke) publicaties en de communicatie via de website Ligne voor de uitvoeringsaspecten.

Bevinding 19. Er is een BLVC-plan dat burgers informeert over de bouw, de bouwwerkzaamheden en over effecten van de bouw m.b.t. genomen maatregelen, hinder en veiligheid tijdens de bouwwerkzaamheden.

Rapportage

Over de communicatie over Ligne aan de raad wordt in 2007 door het college besloten om twee maandelijks een voortgangsrapportage aan het college, telkens gevolgd door informatie aan de raad, middels een raadsinformatiebrief, te verzorgen. Er is geen specifieke besluitvorming in de raad geweest over de wijze waarop de raad het project wil volgen, sturen en bewaken. In de periode 2007 tot 2015 zijn 12 berichten²¹ aan de raad gestuurd waarvan 9 (raadsinformatie-) brieven en reacties op raadsvragen.

²⁰ BLVC-plan, commissie Volkshuisvesting Duurzaamheid en Sport, nr. 2013, 011

²¹ Bron Overzicht griffie Brieven aan de raad zie bijlage 5.

Bevinding 20. Het college heeft in de periode vanaf 2007 een negental brieven aan de raad gestuurd.

Bij Ligne wordt de standaard rapportageprocedure aan de raad gevolgd waarbij het gaat om

- de voorstellen voor de formele besluitvormingsmomenten van de raad in zijn publieksrechtelijke rol,
- de rapportages voor de Planning en Control Cyclus en
- de informele informatie-uitwisseling waarbij raadsleden geïnformeerd en uitgenodigd worden bij manifestaties c.q. publiekspresentaties.

Dus geen specifieke (project)rapportage aan de raad maar als onderdeel van de programmarapportage en de geldende P&C-cyclus, die zich beperkt tot afwijkingen en bijzonderheden. Hiervoor wordt het 'projectblad' gebruikt dat middels een kleurenschema afwijkingen of knelpunten m.b.t resultaten, communicatie, financiën en planning direct inzichtelijk maakt. Bij de P&C-cyclus kan het projectblad bij de programmarapportage ter inzage worden gelegd. Echter het projectblad en de betekenis van het projectblad is niet als zodanig bij alle fracties bekend²².

Bevinding 21. Er is geen specifiek rapportageplan voor Ligne als project door de raad gevraagd.

Bevinding 22. De standaard rapportagestructuur wordt gevolgd, waarbij moet worden aangetekend dat de instrumenten in de rapportagestructuur niet bij alle fracties bekend zijn.

Informatie Piramide

Deloitte is gevraagd te adviseren over een betere informatievoorziening voor intern gebruik (gebruikte werktitel is 'Informatie Piramide').

Dit advies richt zich op de kwaliteitsverbetering van de informatieverwerking en – beheer en het verminderen van foutkansen door nieuwe systemen te gaan gebruiken. Het genereren van informatie moet gemakkelijker worden en de gebruikte informatie moeten uit gevalideerde bestanden gehaald kunnen worden.

Dit onderzoek naar de informatiepiramide moet leiden tot snellere en kwalitatief betere informatieverwerking en zal indirect ook voordelen voor de raad opleveren maar valt buiten de scope van dit rekenkameronderzoek.

Vanwege de conceptfase van deze interne adviesopdracht kon de rekenkamercommissie jammer genoeg niet beschikken over de documenten.

²² Bron. Enquête fracties.

3.5 Projectmatig werken

Bij de gesprekken over de organisatie, sturing en bewaking van het project Ligne kwam naar voren dat er verschil wordt gemaakt tussen de werkwijze van de raad en de interne aanpak binnen het ambtelijk apparaat. Aanvullend op het onderzoek feitenrelaas is nader gekeken naar de feiten rond de projectmatige aanpak.

Door de raad wordt Ligne niet als een speciaal project behandeld maar als een normaal onderwerp, dat de standaardprocedures en aanpak volgt. Er zijn geen specifieke rapportageafspraken gemaakt door de raad. Tot 2005 was Ligne geen project. Maar werd het gezien als een ruimtelijk ontwikkelingsproces als onderdeel van algemeen beleid. Vanaf 2006 wordt krediet gevoteerd en krijgt Ligne ambtelijk de projectstatus. Er wordt gewerkt met een projectmanager, een projectcontroller en een projectverantwoordelijke.

Over de afbakening van Ligne kan opgemerkt worden dat bestuurlijk onderscheid wordt gemaakt tussen drie rollen, te weten:

- de publieksrechtelijke rol
- de bestuursrechtelijke rol en
- de civielrechtelijke rol.

Dit is tevens bepalend voor de inrichting en deelname aan de overlegstructuur met externe partijen. In de rapportage aan de raad wordt dit onderscheid niet expliciet benoemd.

Er is geen ambtelijk projectplan waarin Ligne als project is beschreven en de projectdoelen en mijlpalen etc. zijn vastgelegd. De rapportage, terugkoppeling en voortgang wordt niet getoetst aan een projectplan. De projectopdracht en legitimatie wordt afgeleid van de rapportage aan de raad en de raadsbesluiten.

Bevinding 23. Er is geen projectplan gemaakt en vastgesteld voor Ligne waaraan getoetst kan worden op doelmatigheid en tijdigheid.

Bestuurlijk is een duo-wethouderschap ingevoerd wat inhoudt, dat vanwege de continuïteit de voormalige wethouder nauw bij het project betrokken blijft en ook deelneemt aan het overleg. De duo structuur zorgt voor continuïteit in kennis. Voor het bestuurlijk draagvlak en consistentie in besluitvorming wordt dit door het projectmanagent als nuttig ervaren.

Bevinding 24. Voor de continuïteit en consistentie in beleid is duo wethouderschap ingevoerd.

Interne afstemming en rapportage vindt elke twee maanden plaats als onderdeel van het reguliere projectenoverleg (PIB²³). Ook is een specifieke overlegstructuur met stuurgroep en werkgroep ingericht voor overleg met externe partijen. De uitvoering verloopt volgens de spelregels, zoals vastgelegd in de mandaatregeling en de “toolkit procesbeschrijving”.

Naar de leidinggevenden, naar de portefeuillehouders en naar het college wordt periodiek gerapporteerd (twee wekelijks) over de projectvoortgang, -risico's en -resultaten.

Er is met betrekking tot de rapportage over het project Ligne een knip aangebracht tussen gemeentelijk apparaat en de raad. Naar de raad wordt getoetst of de realisatie volgens de afspraken en de door de raad vastgestelde kaders verloopt en bij afwijkingen wordt dit aan de raad gemeld. Of anders gezegd: geen afwijkingen, geen bericht. Naar het College toe vindt een projectrapportage plaats.

²³ PIB, planning, informatie en budget. Op advies van Deloitte worden nu verlagen van deze gesprekken gemaakt.

Door meerdere fracties is aangegeven, dat een periodieke rapportage en een meer projectmatige rapportage, waarbij ingegaan wordt op mijlpalen en risico's, op voortgang, resultaten en bijsturingen, gewenst is of beter zou zijn. De raad heeft dit niet besproken en niet besloten.

Bevinding 25. In de raad is met betrekking tot Ligne geen aandacht gegeven aan projectmatig werken en de wens van fracties om projectrapportages te ontvangen is niet besproken.

Het project Ligne heeft meerdere bestuurswisselingen (verkiezingen en coalitieakkoorden) meegemaakt. Voor de bestuurlijke overdracht wordt gewerkt met een overdrachtdossier waarin alle grote projecten (ook Ligne) zijn beschreven. Het betreft hier ongeveer een pagina tekst over Ligne.

Bevinding 26. De bestuurlijke overdracht van het dossier Ligne binnen het college en in de raad heeft plaatsgevonden plaats op basis van het overdrachtdossier projecten.

Naast de standaard mandaatregeling binnen de gemeente zijn geen specifieke aanvullende (of afwijkende) afspraken gemaakt met de projectleden onder andere Wethouders, projectmanager, teammanager projecten, projectcontroller, hoofd Cluster Ruimtelijke Projecten en Beheer etc. Er is geen organisatieschema van de projectorganisatie vastgelegd, maar met de ambtelijke projectleden zijn werkafspraken gemaakt en taakopdrachten toegekend. De rolverdeling van opdrachtgever en opdrachtnemer zowel bestuurlijk als ambtelijk zijn niet expliciet vastgelegd. De taakverdeling tussen de wethouders binnen het college is in 2007 wel expliciet vastgelegd.

Bevinding 27. Een beschrijving van de projectorganisatie met taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en de rolverdeling bestuurlijk en ambtelijk opdrachtnemer - opdrachtgever is niet gemaakt.

Over het projectdossier en het beheer van de projectinformatie kan worden vastgesteld, dat de projectmanager zijn eigen projectdossier beheert. Projectinformatie kan overzichtelijk worden aangeleverd, waardoor dit dossier compleet en goed toegankelijk lijkt. Dit is verder niet onderzocht.

De raadsstukken zijn opgenomen in een digitaal bestand. Sinds het najaar van 2015 wordt gewerkt met de web-applicatie iBabs. Dit betekent dat gedurende het onderzoek dit instrument is veranderd en verbeterd. Bij het zoeken van documenten is daar hinder van ondervonden.

4. Conclusies en aanbevelingen.

Het feitenrelaas is een verkennend onderzoek op hoofdlijnen naar de beoogde doelen en te realiseren meerwaarde van Ligne vanuit het perspectief van de raad. Centraal staat de rol van de raad bij de kaderstelling, het realiseren van het eindresultaat en de risicobeheersing van het dossier Ligne. Hierbij gaat het om de vraag of de Raad vanuit het ambtelijk apparaat is voorzien van informatie, waarmee zij in staat is gesteld te komen tot een integrale en samenhangende afweging op het totale beleidsproject Ligne. Een project dat bestaat uit vele deelaspecten.

4.1 Conclusies

Hoofdconclusie:

Het dossier Ligne is geen hoofdpijndossier voor de raad.

De rekenkamer concludeert dat, naar aanleiding van het verschuiven van visie en doelen in het dossier Ligne majeure-, complexe- en beleidsmatige dossiers andere eisen stellen met betrekking tot projectmatige sturing en control en rapportage aan de raad. Een integrale, samenhangende aanpak zal de raad beter in staat stellen haar sturende en controlerende rol in te vullen en het gevoel grip te houden terugbrengen.

Over de kaderstellende rol inzake Ligne

Bij het onderzoek onder de raadsfracties naar deze vraagstelling is vastgesteld dat een meerderheid meer invloed had gewenst op de hoofdlijnen en kaderstelling, zich niet in control acht en van mening is dat de controlerende rol niet met scherpste kan worden uitgevoerd

De wens en behoefte van de raad is goed samengevat in een van de reacties:

‘in plaats van een afwijkingenrapportage is een projectmatige rapportage op hoofdlijnen van het project gewenst ten einde een meer integrale afweging op hoofdzaken mogelijk te maken’.

Er is geen overall visie op Ligne expliciet vastgesteld in de besluitvorming door de raad, die als toetsings- en sturingskader voor het project kan worden gebruikt. Ook ontbreken concreet meetbare doelen, die als referentie voor de sturing door de raad moeten dienen.

Door het ontbreken van aan visie gerelateerde doelen is het uiteraard ook niet mogelijk om te beoordelen of doelen worden gerealiseerd.

De ontwikkeling van Dobbelsteen begint als een ruimtelijke herordening van de binnenstad. In een later stadium kan worden vastgesteld dat de focus in de raadsstukken wordt verplaatst van ruimtelijke ordening naar cultuur, economie, kennisinfrastructuur en naar maatschappelijke aspecten als ontmoeting en levendigheid in de stad. Er is een waaier aan doelen aangetroffen in de raadsstukken die wel een indicatie geven voor de gewenste resultaten en meerwaarde. Echter zonder eenduidige definiëring van beleidskaders en doelen op hoofdlijnen of als onderdeel van een stadsvisie.

Conclusie 1:

Het ontbreken van concreet meetbare doelen vanuit een integraal samenhangend beleidskader voor Ligne (als onderdeel van een bredere stadsvisie op hoofdlijnen) betekent, dat de raad geen referentiekader heeft om te sturen. Dus ligt ook niet vast welke meerwaarde wordt beoogd met de realisatie van Ligne (bijdrage

aan de stadsontwikkeling). Het is voor de RKC derhalve niet mogelijk te beoordelen of de doelen van Ligne gerealiseerd worden.

De benadering van Ligne in de raadsstukken ofwel 'Ligne in enge zin' (het fysieke project genaamd) staat voor het realiseren van een gebouw voor onderwijs, retail en stedelijke functies, een cultuurplein, een parkeergarage en openbaar gebied.

Dit is een aantal concrete bouwkundige deelprojecten. In de ambtelijke zienswijze wordt over Ligne gesproken als een 'Fysiek Project'. Dit geeft het verschil in abstractieniveau goed weer. Het is een beperkte benadering die leidt tot versnipperde informatievoorziening op deelaspecten (bouwkundige onderdelen). Er zijn vooraf geen kaderstellende, beleidsmatige vraagstukken in onderlinge samenhang aan de raad voorgelegd.

Conclusie 2:

De rapportage aan de raad is alleen operationeel gericht en is niet gericht op hoofdlijnen en beleidsmatige doelen. Ligne is behandeld als een fysiek uitvoeringsproject. Het gevoel van te weinig sturingsmogelijkheden en te weinig grip op het dossier wordt gevoed door informatievoorziening louter op operationeel niveau.

Conclusie 3:

Omdat de focus is gericht op afwijkingen, op deelvraagstukken, op projectonderdelen en procedures krijgt het uiteindelijke integrale hoofddoel of de beoogde meerwaarde als leidend principe weinig aandacht en te weinig gewicht.

Conclusie 4:

Rapportage op basis van afwijkingen is voor majeure, meerjarige projecten onvoldoende en ongewenst. Het gevoel van de raadsfracties, de grip kwijt te raken en de hoofdlijnen niet in beeld te houden, wordt versterkt door fragmentarische rapportage/ informatie vertrekking aan de raad over operationele deelvraagstukken.

Over risicobeheer en control.

Bij het zoeken naar het antwoord op de vraag of en hoe de raad invloed heeft (aangewend) op het dossier Ligne blijkt, dat het niet gaat om zorgen over fouten of ernstige inhoudelijke tekortkomen op dit dossier maar om de algehele indruk bij de meerderheid van de fracties dat men te weinig grip heeft op de eigen rol inzake de risicobeheersing en control.

Voor de risicobeoordeling beperken we ons hierbij tot Ligne als het fysieke project. Het project verkeert in de laatste fase. De publiekrechtelijke procedures zijn afgerond en definitief. De laatste zaken beperken zich tot de planning, financiën en de kwaliteit.

De interne organisatie is verantwoordelijk voor de projectsturing en risicomangement.

Conclusie 5:

De taken zijn helder verdeeld en er zijn voldoende 'checks en balances' aangetroffen in de ambtelijke taakverdeling en rapportagestructuur. De bestuurlijke continuïteit is voorzien door de duo constructie van wethouders.

Het besluit tot het turnkey uitbesteden van de realisatie van het 'fysieke project' Ligne, betekent dat de risico's zijn overgedragen aan derden. Financieel is er een helder beeld en overzicht bij de projectcontroller en projectmanager.

Conclusie 6:

Het fysieke project Ligne verloopt volgens planning en begroting en is daarmee in control.

De risico's voor de komende periode beperken zich tot de nog te realiseren werken en de kwaliteit hiervan.

De raad moet zich realiseren dat er expliciet opdracht moet worden gegeven indien een externe controle van de risico's bij een project als Ligne gewenst wordt. In het kader van de jaarrekeningcontrole kan ook verzocht worden om speciale aandacht aan een project in het kader van de grondexploitatie te geven.

Conclusie 7:

Er is geen risicoanalyse uitgevoerd op het dossier Ligne door de externe accountant. Er is geen noodzaak om nu alsnog een externe onafhankelijke risicobeoordeling te laten uitvoeren. Indien de raad externe controle op de risico's van projecten wenst dan is een expliciete opdracht hiervoor nodig.

Conclusie 8:

Het projectblad is een instrument voor interne rapportage over de voortgang en is niet bedoeld en niet geschikt voor beleidsmatige rapportage aan de raad. Bij de opmerkingen over projectmatig werken wordt hierop nader ingegaan.

Conclusie 9:

Er zijn geen specifieke afspraken gemaakt door de raad over een rapportagestructuur voor Ligne.

Over Projectmatig werken

Ligne heeft alle kenmerken van een majeur project. De criteria hiervoor zijn:

- importantie voor de ontwikkeling van de stad
- lange doorlooptijd
- veelheid van deelvraagstukken
- vele partijen betrokken bij de ontwikkeling en realisatie
- substantieel budget.

Conclusie 10:

Ligne kan worden betiteld als een majeur project. Door majeure dossiers ook in de raad projectmatig te volgen zal de raad meer grip op complexere dossiers kunnen krijgen.

Om dit te realiseren moet de raad dit expliciet aangeven alsmede de spelregels hieromtrent vaststellen. Dit past ook goed binnen de actieve informatieplicht van het college.

Een rapportage van afwijkingen op onderdelen van de uitvoering (zoals het huidige projectblad) is daarbij onvoldoende.

4.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Strategische visie

Definieer een integrale strategische visie op de rol en meerwaarde van Ligne voor de stadsontwikkeling.

Baken dit goed af en werk deze visie uit in de doelen en subdoelen die bijdragen aan de realisatie van deze visie²⁴. Geef aan hoe dit past binnen de totale visie op de toekomstige ontwikkeling van de stad.

Betrek de partners (bewoners) van het Ligne-gebouw erbij en laat hen de bouwstenen, die moeten bijdragen aan deze visie en hun rol daarbij, uitwerken.

Aanbeveling 2: Majeure projecten

Het invoeren van een projectmatige werkwijze in de raad vraagt om allereerst criteria vast te stellen die maken dat een project een majeure project is en vervolgens om het definiëren van aanpak en randvoorwaarden van majeure projecten.

Tevens dient de rapportagevorm en behandelwijze van projecten in de raad uitgewerkt te worden mede in relatie tot de standaard raadsproces (procedure programma-rapportage/ P&C Cyclus).

- Een projectmatige benadering en projectmatige rapportage dragen bij aan meer inzicht op het totaal en de samenhang der dingen. (Overzicht)
- Een projectmatige aanpak wordt ingekaderd door het expliciet vaststellen door de raad van de randvoorwaarden, visie en doelen binnen een projectplan. (Sturing)
- Het invoeren van een projectmatige aanpak bij majeure projecten betekent een kanteling van de procedures en rapportagevorm aan de raad en dient derhalve goed uitgewerkt te worden. (Beheersing)

Aanbeveling 3: Projectplan en Rapportageplan

- Ontwikkel een standaard format voor een projectplan en gebruik hier bestaande erkende modellen voor.
- Ontwikkel een standaard format voor een rapportageplan als onderdeel van het plan Majeure projecten. Rapporteer minstens driemaal per jaar aan de raad over de voortgang van majeure projecten. Per project kan dit dan getoetst en aangevuld worden op specifiek voor dit project relevante aspecten.
- Het is belangrijk dat de raadsfracties goed op de hoogte zijn van een rapportageplan en de betekenis hiervan. Om de fractieleden in positie te brengen bij hun controlerende en sturende rol is hun inbreng /betrokkenheid bij het opstellen van dit plan essentieel.

Aanbeveling 4. Speerpunten

Kies als raad voor een beperkt aantal majeure projecten. Dit zorgt voor concentratie op de belangrijkste bestuurlijke onderwerpen (de speerpunten) die gelijktijdig aan de orde zijn. Een beperking tot bijvoorbeeld maximaal vijf majeure projecten lijkt voorshands aan te bevelen.

²⁴ Als voorbeeld: een interactieve ontmoetingsplek met een kennis- en cultuurcentrum, waar kenniscreatie en cultuureducatie en cultuurparticipatie vorm krijgen.

In de driehoek van *ontmoeten, leren en amuseren* krijgt Ligne vorm als de nieuwe dynamische plek in de stad.

Aanbeveling 5: De raad in control bij Ligne

Grip houden op het dossier wordt verkregen door het college te verzoeken een projectmatige rapportage (een tussentijdse update) over Ligne aan te reiken met betrekking tot naamgeving, beleidsdoel en -kaders, afbakening, de stand van zaken op:

- hoofdlijnen
- doelen
- planning
- financiën
- mijlpalen
- lopende activiteiten
- uitvoeringsorganisatie
- capaciteit
- afwijkingen ten opzichte van het plan en de gewenste of geplande bijstellingen
- huidige risico's
- nog te verwachten risico's.

Deze items zouden ook bij een voortgangsrapportage majeure projecten gevolgd kunnen worden.

5. Bestuurlijke reactie en nawoord

5.1 Bestuurlijke reactie

Bij brief d.d. 14 maart 2016 heeft de rekenkamercommissie het rekenkamerrapport "Feitenrelaas Ligne" aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Sittard-Geleen toegezonden en de mogelijkheid geboden om een bestuurlijke reactie te geven. Op 25 mei 2016 heeft het college gereageerd op de rapportage. De reactie is hieronder integraal opgenomen.

	Gemeente
	Sittard-Geleen
	INGEKOMEN 27 MEI 2016
	ONDERDEEL RG BEHANDELAAR
	UITERLIJK AF 14-7-2016 REGISTRATIENUMMER 1676910

Cluster: Geen
Uw brief van: 13 mei 2016
Uw kenmerk:
Oms kenmerk:
Behandeld door: R. Essers
Telefoon: 046-4777777
Onderwerp: Bestuurlijke wederhoor "feitenrelaas Ligne"

Rekenkamercommissie Sittard-Geleen en Stein
T.a.v. de voorzitter
de heer ir. Heijnen
Postbus 18
6130 AA Sittard-Geleen

Sittard-Geleen, 25 mei 2016

Geachte heer Heijnen,

Hierbij doen wij u toekomen onze verlate reactie op uw brief van 14 maart 2016, waarin u ons het concepteindrapport "Feitenrelaas Ligne" heeft doen toekomen. Wij zijn er helaas niet in geslaagd om binnen de daarvoor gestelde termijn op het rapport te reageren. Onze excuses voor deze termijnoverschrijding en vertrouwen er op dat onze reactie nog door de Rekenkamercommissie wordt meegenomen.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Sittard-Geleen,


drs. G.J.M. Cox,
burgemeester


mr. J.H.J. Höppener,
secretaris



Rekenkamercommissie Sittard-
Geleen en Stein
T.a.v. de voorzitter
de heer ir. Heijnen
Postbus 18
6130 AA Sittard-Geleen

Cluster Geen
Uw brief van 13 mei 2016
Uw kenmerk
Ons kenmerk
Behandeld door R. Essers
Telefoon 046-4777777
Onderwerp Bestuurlijke wederhoor "feitenrelaas Ligne"

Sittard-Geleen, 25 mei 2016

Geachte heer Heijnen,

Bij brief van 14 maart 2016, heeft u ons het concepteindrapport "Feitenrelaas Ligne" doen toekomen. Wij hebben het rapport met belangstelling gelezen en maken dan ook graag gebruik van de door u geboden mogelijkheid voor wederhoor.

De gemeente Sittard-Geleen hecht veel waarde aan het goed beheersen en verantwoorden van majeure projecten. Daarvoor zijn de afgelopen jaren instrumenten ontwikkeld die het mogelijk moeten maken om tijdig en transparant te rapporteren over de voortgang van deze majeure projecten. De projecten dienen ter realisering van de door de raad vastgestelde (maatschappelijke) doelen en worden voorbereid en uitgevoerd met de door de raad vastgestelde kredieten. Risico's worden tijdig gemeld en, indien nodig worden kredieten bijgesteld door de gemeenteraad. In casu heeft u onderzoek verricht naar het project Ligne, een voor de gemeente Sittard-Geleen belangrijk project in het kader van het programma Zitterd Revisited. Een project dat zijn oorsprong vindt in 1999, het Masterplan Zitterd Revisited.

Onze reactie op het rapport bestaat uit een aantal algemene opmerkingen, waarna we waar nodig, afzonderlijk zullen reageren op de conclusies en aanbevelingen.

Algemeen

1. De constatering van u dat het project geen 'hoofdpijndossier' is, kunnen wij onderstrepen. Ons inziens is hierbij juist sprake van een voorbeelddossier waarbij college en gemeenteraad vanuit hun verschillende rollen, sturing hebben gegeven aan dit majeur project. De afgelopen jaren hebben wij dan ook geconstateerd dat het project in control is, en dat de bestaande planning- en controlinstrumenten toereikend zijn om de rapportage- en informatieafspraken (alleen rapportages op afwijkingen) met de gemeenteraad na te komen.
2. In uw aanbevelingen wordt extra aandacht besteed aan de informatievoorziening naar de gemeenteraad over majeure projecten. Het college vindt het van belang dat gemeenteraad en de adviescommissies van de raad adequaat geïnformeerd

worden over de voortgang van majeure projecten. Zoals onder 1. al aangegeven hanteren we de door de raad afgesproken instrumenten en procedures zoals vastgesteld in de planning en control cyclus. Juist bij dit majeur project hebben wij consequent de gemeenteraad geïnformeerd, en waar nodig voorstellen gedaan, gericht op voortgang en realisering van het project. Daarnaast worden regelmatig themasessies en informele (informatie)bijeenkomsten georganiseerd met als doel om naast het formele advies- en besluitvormingsproces, de gemeenteraad en de adviescommissies te informeren. In de toekomst zullen wij gebruik blijven maken van deze vormen van informatievoorziening.

Conclusies

1. Zoals al bovenstaand aangeduid, delen wij de hoofdconclusie dat het project in control is.
2. Voor wat betreft de conclusies met betrekking tot de kaderstellende rol van de gemeenteraad inzake Ligne, delen wij uw conclusies niet.
 - De gemeenteraad is gedurende de totale ontwikkeling van het project in positie gebracht om middels kaderstelling en het stellen van concrete doelen, te sturen op de totstandkoming van de gewenste maatschappelijke effecten. In uw rapportage heeft u zelf aangeduid (par. 3.2), op welke wijze de gemeenteraad sturing heeft gegeven aan het project. Aanvullend willen wij nogmaals aanduiden: het project Ligne kent grofweg drie fasen van ontwikkeling waarbij de raad expliciet in de besluitvorming betrokken is geweest cq daartoe initiatief heeft genomen. In de periode 1999-2003 is de onderliggende visie vastgelegd in onder andere stadsvisie (2001) en structuurvisie en -plan (2003). Op basis van deze visie zijn in de periode tot en met 2011 de beleidsdoelen vastgesteld zoals de locatiekeuze (2005/2006) en de programmatische invulling met onderwijs en cultuur (2008 tot en met 2011). Tussen 2011 en 2013 zijn ten behoeve van het fysieke project het ontwerp en de planologische procedures afgerond en is in 2013 de realisatie/bouw gestart. Na deze finale financiële en programmatische kaderstelling van de raad in 2011, was er geen mogelijkheid meer voor (partiele) heroverwegingen anders dan dat dit feitelijk zou betekenen dat het project herontwikkeld zou moeten worden en derhalve de ontwerpfase opnieuw zou moeten plaatsvinden en de bouw uitgesteld. Zoals u zelf in het feitenrelaas aangeeft, wordt na vaststelling van de kaders door de gemeenteraad, de uitvoering door het college ter hand genomen.
 - De overige conclusies bij dit onderdeel, hebben betrekking op de rapportages aan de gemeenteraad. Dit is een bevoegdheid van de gemeenteraad om de bestaande afspraken over de informatievoorziening en rapportages aan te passen.
3. De conclusies inzake het risicobeheer en control (5 t/m 9) en over projectmatig werken, meer specifiek majeure projecten (10) vormen voor ons geen aanleiding om als college hierop te reageren. Indien en voor zover de gemeenteraad een wijziging voorstaat in het gebruik en/of het instrumentarium, zullen wij ter zake voorstellen laten ontwikkelen, die vervolgens met de raad besproken kunnen worden.

Aanbevelingen

De aanbevelingen hebben betrekking op definiëring van projecten en de instrumenten die ingezet kunnen worden voor de sturing en de beheersing.

Uitgangspunt voor het college hierbij is een adequate informatievoorziening naar de gemeenteraad. Hierbij is het van belang dat zoveel mogelijk wordt ingezet op de verbetering van bestaande instrumenten, zoals deze nu zijn opgenomen in de planning en control cyclus. Dit wordt met name ingegeven vanuit efficiencyoverwegingen. Dit uiteraard naast de reeds aangeduide formele en informele (informatie)bijeenkomsten met de gemeenteraad en de adviescommissies.

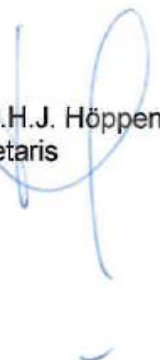
Overigens merken wij hierbij op dat bij de totstandkoming en uitvoering van Zitterd Revisited zoals bovenstaand aangeduid, de gemeenteraad maar ook de omgeving en belanghebbenden nadrukkelijk zijn betrokken, waarbij naast de reguliere instrumenten, ook andere instrumenten zijn ingezet.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Sittard-Geleen,



drs. G.J.M. Cox,
burgemeester



mr. J.H.J. Höppener,
secretaris

5.2 Nawoord rekenkamer

De bestuurlijke reactie op het feitenrelaas Ligne is ontvangen op 25 mei 2016.

De termijnen zoals die in de Verordening Rekenkamercommissie gemeente Sittard-Geleen en Stein zijn bepaald door de raad, zijn niet gehaald door het college. Het college heeft dit kenbaar gemaakt bij brief van 7 april en 25 mei 2016 en in deze laatste brief haar excuses aangeboden voor deze termijnoverschrijdingen. De reactietermijn van 2 weken, zoals bepaald in de verordening, is nu opgerekt tot ruim 10 weken. De rekenkamer heeft besloten het verzoek van het college om de bestuurlijke reactie alsnog mee te nemen in het advies naar de raad, te honoreren.

Advies aan de raad:

Voor de goede gang van zaken is het noodzakelijk dat er stilgestaan wordt bij de procedure voor de bestuurlijke reactie op rekenkameronderzoeken zoals vastgelegd in de Verordening rekenkamercommissie Sittard-Geleen en Stein. In elk geval is tijdige terugkoppeling (door de gemeentesecretaris) wenselijk indien termijnen niet haalbaar blijken. Voorshands lijkt uitstel c.q. verlenging van de termijn met eenzelfde periode (van 2 weken) daarbij voldoende.

Samenvattend concludeert de rekenkamercommissie dat de bestuurlijke reactie van het college geen aanleiding geeft tot inhoudelijke aanvullingen of aanpassingen van het rapport.

Commentaar bij de inhoudelijke bestuurlijke reactie van het college van 25 mei 2016.

Algemeen

Het college stelt voorafgaande aan de reactie op het rapport dat het veel waarde hecht het beheersen en verantwoorden van majeure projecten. De bevindingen en conclusies van de rekenkamercommissie op dit punt worden derhalve onderschreven.

Specifiek per punt

Ad 1 Algemeen

Over de informatievoorziening aan de raad geeft het college aan dat de spelregels zijn gevolgd. De rekenkamer heeft geconcludeerd, dat de informatie fragmentarisch is en met name gericht op operationele vraagstukken en procedures.

Het gaat de RKC dus niet om tekortkoming van het college met betrekking tot naleving van formele afspraken in het kader van informatievoorziening maar om de effectiviteit van deze (formele) informatievoorziening voor de Raad. De Rekenkamercommissie heeft geconcludeerd dat de informatievoorziening naar de gemeenteraad zowel qua vorm, inhoud alsmede de tijdigheid niet afgestemd is op de behoefte van de Raad als kaderstellend en controlerend orgaan.

Ad 2 Conclusies

Het college deelt niet alle conclusies maar gaat niet inhoudelijk in op de bevindingen en adviezen van de rekenkamer. Het college geeft daarbij haar eigen visie op de situatie die juist in de bevindingen van de rekenkamer als onvoldoende is gekwalificeerd.

Het College geeft in haar reactie aan voldaan te hebben aan de formele afspraken als het gaat om informatievoorziening over majeure projecten aan de Raad. De RKC verwijst voor haar reactie naar de bij ad 1 gemaakte opmerking, dat deze informatievoorziening niet effectief is.

Tegen de achtergrond van de politieke realiteit, waarbij de meerderheid van de raadsfracties meent niet voldoende in control te zijn en in positie te kunnen komen op het dossier Ligne, vraagt de rekenkamer zich af of het college niet iets meer bestuurlijke sensitiviteit aan de dag kan leggen als het gaat om om de informatievoorziening aan de raad. De formele technisch- en procedurele benadering van het college, waarvan de inhoud van de bestuurlijke reactie op dit onderzoeksrapport ook getuigt, gaat voorbij aan deze politieke realiteit.

Ad 3 Aanbevelingen

Inzake de aanbeveling van de rekenkamercommissie omtrent het definiëren van en omgaan met majeure projecten pleit het college voor een efficiënte benadering hiervan door bestaand instrumentarium te verbeteren.

Het spreekt voor zich dat oplossingen moeten aansluiten bij de planning en control cyclus. Omgaan met majeure projecten brengt echter specifieke nieuwe kaderstelling mee die eerst ontwikkeld moet worden voordat de aansluiting met de bestaande P&C-cyclus kan worden uitgewerkt. Het spreekt voor zich dat een efficiënte oplossing voorkeur verdient.

Bijlagen

Bijlage 1. Onderzoekplan: aanpak en te verwachten resultaten

In het onderzoeksplan is aangegeven dat de rekenkamer de aanpak volgt, zoals vastgelegd in het reglement van orde.

De volgende stappen worden uitgevoerd:

1. Projectvoorbereiding
2. Vaststelling kaders uitgangspunten en randvoorwaarden
3. Inventarisaties en nota van bevindingen
4. Analyse en eindrapportage
5. Bestuurlijke toetsing en eindadvies

Stap 1. Projectvoorbereiding

- Het opstellen van een detailplan
- Het verzamelen van project informatie
- Het afbakenen van de inventarisatie
- Het informeren van betrokkenen

Het resultaat van stap 1 is een professioneel plan van aanpak voor dit onderzoek.

Stap 2. Vaststelling kaders, uitgangspunten en randvoorwaarden

De bedoeling is om in beeld te brengen wat wordt beoogd vanuit doelmatigheid ofwel wat zijn de doelen en ambities van het project Ligne.

Het resultaat kan worden beschreven als het in beeld brengen van de kaders, randvoorwaarden en uitgangspunten met betrekking tot de te realiseren doelen en de relevante transitities.

Stap 3. Inventarisaties en nota van bevindingen

Het gaat om antwoord te vinden op de onderzoeksvragen en het in beeld brengen van de 'ist' situatie en naar doeltreffendheid vanuit het risico perspectief. Er wordt ook gezien hoe de informatievoorziening is geregeld. Accent zal liggen op de vraag in hoeverre een eenduidig beeld aanwezig is bij de stakeholders in dit project.

Hierbij gaat het om feitelijk informatie die conform het reglement van orde wordt neergelegd in een nota van bevindingen. Het toetsen van de feitelijkheid vindt plaats door deze nota van bevindingen voor te leggen aan het ambtelijk apparaat via de secretaris. Een gesprek met de stakeholders over de uitkomsten van hun toetsing behoort tot de mogelijkheden.

Het resultaat is een ambtelijk geverifieerde nota van bevindingen. De rekenkamer zal deze nota van bevindingen vervolgens vaststellen.

Stap 4. Analyse en eindrapportage

Op basis van het vastgestelde feitenmateriaal kan de rekenkamercommissie haar conclusies en aanbevelingen formuleren. Hiervoor zullen een of meerdere analysebijeenkomsten door de rekenkamercommissie worden gehouden.

Het resultaat van stap 4 is een rapport met conclusies en aanbevelingen.

Stap 5. Bestuurlijke toetsing en eindadvies

Conform het reglement van orde wordt het advies voorgelegd aan het college van B&W voor een bestuurlijk advies. De rekenkamercommissie zal daarna haar eindadvies aan de Gemeenteraad aanbieden en tevens zorgen voor de distributie en bekendmaking.

Het resultaat is een definitief eindrapport waarover de raad besloten heeft.

Bijlage 2. Afbakening onderzoek Feitenrelaas LIGNE

Achtergrond en aanleiding

In de gesprekken met de secretaris en de wethouder is nadrukkelijk aandacht gevraagd om rekening te houden met de actualiteit van het project en in het bijzonder met gevoeligheden en risico's. 'Tijdens de rit' vinden voortdurend onderhandelingen plaats tussen partijen over afspraken en betekenis van gemaakte afspraken.

De Rekenkamercommissie is van mening, dat het onderzoek geen negatieve invloed op het operationele proces en in het bijzonder op risico's binnen het project kan en mag hebben. Dit heeft direct te maken met de begrenzing en afbakening van het onderzoek en de Rekenkamercommissie heeft hiernaar gekeken en nadere standpunten ingenomen.

Doelstelling en reikwijdte rekenkameronderzoek

Het onderzoek heeft als doel om meer zicht te verschaffen op de sturende rol van en de risicobeheersing door de Raad alsmede op de communicatie rondom het project 'Ligne'. Dit betekent dat het onderzoek zich primair richt op de rol van de Raad.

Het feitenrelaas, als onderdeel van het rekenkameronderzoek, heeft een oriënterend karakter. Belangrijk is inzicht te krijgen in de visie op de beoogde doelstellingen en de eventuele risico's van het project.

Het is dan ook goed mogelijk de inventarisatie met betrekking tot visie en doelen te beperken tot de directe partners van de gemeente. In dit project zijn dat met name de gesubsidieerde instellingen en de hogeschool als toekomstige bewoners vanuit hun maatschappelijke rol. Daarnaast is relevant de ontwikkeling van opvattingen over de visies op de doelen en meerwaarde van het project LIGNE te duiden, waarvoor een gesprek gewenst is met de adviseur van het eerste uur (de heer Jo Coenen).

Afbakening risico's

Voor wat betreft de afbakening van de risico's is een gesprek met de interne accountant van de gemeente nodig. Voor het verbeteren van de informatievoorziening aan de raad is recentelijk door de gemeente Sittard-Geleen een opdracht vertrekt aan Deloitte. Nagegaan zal worden of uitkomsten van dit onderzoek beschikbaar zijn en meegenomen kunnen worden in de beoordeling van de rekenkamercommissie.

Werkwijze rekenkamercommissie en onderzoeker

De Rekenkamercommissie wenst met haar onderzoek ook zorgvuldig te zijn wat betreft de gevoeligheid van informatie. Het spreekt voor zich dat rekening wordt gehouden met vertrouwelijkheid indien gegevens (nog) niet publiek gemaakt zijn of mogen worden.

De nodige aandacht zal worden gegeven aan de gevoeligheid en vertrouwelijkheid van bepaalde informatie. Ook heeft de onderzoeker in het startgesprek gewezen op de procedurele gang van zaken. De ambtelijke organisatie en het College zijn in de gelegenheid om een reactie te geven op de vastgestelde feiten en op de conceptrapportage. Hierbij is vanzelfsprekend de formele mogelijkheid aan de orde om vertrouwelijkheid aan te geven c.q. op te leggen.

Besluiten rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie heeft besloten dat:

1. adviseur Jo Coenen wordt geïnterviewd
2. de toekomstige gesubsidieerde bewoners en hogeschool worden geïnterviewd
3. een gesprek met de interne accountant van de gemeente wordt gevoerd
4. een gesprek met Deloitte wordt gevoerd over de verbetering van de informatievoorziening aan de raad
5. vertrouwelijkheid van de gegevens en feiten de aandacht krijgt die nodig is
6. de gemeentesecretaris te verzoeken om (juridisch) te toetsen of de genoemde externe contacten risico's inhouden voor actuele operationele processen.

Namens de Rekenkamercommissie Sittard-Geleen en Stein,

September 2015

ir. M.A.E.M. Heijnen

Voorzitter

Bijlage 3. Projectblad Linge

PROJECT: DE LIGNE		JAAR: 2015	
Projectidentificatie			
Projectnaam	Ligne (voorheen De Dobbelsteen / Zitterd Revi Sited fase 2a kwadranten 1 en 2)		
Projectnummer	3806018600 (afgesloten), op 7502070000 restant voorbereidingskrediet 7800000001/7800000029		
Projectmanager	Sjaak Aussems		
Projectverantwoordelijke	Roger Essers		
Cluster	Ruimtelijke Projecten en Beheer		
Portefeuillehouder	Wethouder Lebens/Guyt		
Projectomschrijving	Centrale huisvesting Zuyd Hogeschool en stedelijke en culturele functies		
Doel / beoogd effect	Versterking van de bovenregionale aantrekkingskracht van het centrum van Sittard		
Programmalijn/Product	Omgeving / Stedelijk / Ruimtelijke ontwikkeling / Openbare Ruimte		
Resultaten			
Resultaten		Communicatie	Financiën
++		++	-/-
+/+	Goed : Loopt volgens plan, geen extra aandacht gewenst		
+/-	Matig : Lichte/verwachte afwijking van plan, extra aandacht gewenst		
-/-	Zorgwekkend : Grote afwijking van plan, actie vereist		
Inhoudelijke verantwoording (resultaten en communicatie)			
Wat willen we bereiken en doen in 2015			
Bereiken hoogste punt ruwbouw 2 ^e kwartaal 2015 en start afbouw. Start voorbereidingen realisatie openbare ruimte vanaf 3 ^e kwartaal. Start ontluizing Keutelbeek ten behoeve van brug Linde en ingang parkeergarage vanaf 4 ^e kwartaal.			
Wat hebben we bereikt en gedaan in 2014			
Afronden archeologisch onderzoek, bodemsaneringen en uitgraven bouwput. Realisatie constructieve damwand langs Keutelbeek, ruwbouw van ondergrondse parkeergarage t/m 2 ^e etage bovenbouw noord- en zuidblok. Start EU aanbesteding openbare ruimte met voorselectie.			
Wat willen we bereiken en doen in 2014			
Realisatie ruwbouw ondergrondse parkeergarage, start bovenbouw noord- en zuidblok, start aanbesteding openbare ruimte			
Wat hebben we bereikt en gedaan in 2013			
Onherroepelijk bestemmingsplan en onttrekking wegdelen aan openbare weg , onherroepelijke omgevingsvergunningen gebouwen en openbare ruimte, onherroepelijk verkeersbesluit tijdens bouw. Nieuwe naamgeving ontwikkelgebied Ligne met communicatieplan en nieuwe website www.ligne-sittard.nl . Goedgekeurde bestekken en afgeronde aanbesteding gebouwen. Realisatie van de technische voorbereidingsfase omleggen kabels, leidingen, riool, sloop Nettorama, saneringen. Op 1 november 2013 is met het passeren de notariële akten de juridische start bouw gerealiseerd. Met de daarmee gepaard gaande verkoop van de gronden gemeente tegen boekwaarde aan de ontwikkelaar is de grondexploitatie gemeentelijke budgetneutraal afgesloten. Op 4 november 2013 is met archeologisch onderzoek en saneringen het uitgraven van de parkeergarage gestart waarmee de fysieke start bouw is aangevangen.			
Wat willen we bereiken en doen in 2013:			
Afronden publiekrechtelijke traject bestemmingsplan, onttrekking wegdelen aan openbare weg, verkeersbesluiten en Wabo(bouw)vergunningen, start en afronding technische voorbereidingsfase omleggen kabels, leidingen, riool, sloop Nettorama, saneringen, archeologie en start bouw parkeergarage en gebouwen.			
Planning			
Startdatum bij start project	Startdatum actueel	Toelichting	
Initiatieffase	Medio 2002		

Definitiefase	20 maart 2007		Afgerond bij def. overeenkomsten 13 juli 2011
Ontwerpfase	13 juli 2011		Afgerond bij start bouw 1 november 2013
Techn.vb fase	12 augustus 2013		Afgerond bij start bouw 1 november 2013
Realisatiefase	1 november 2013		Conform planning
Nazorgfase	2 ^e kwartaal 2016	2 ^e kwartaal 2016	Conform planning

Besluitvorming (C/B/R = CMT/B&W/Raad)			
Datum	C/B/R	DIV-nr.	Besluit (kort samengevat)
28 februari 2005	R	101018	Centrale huisvesting Zuyd Hogeschool
13 december 2006	R	133383	Centrale huisvesting Zuyd Hogeschool naar De Dobbelsteen
20 maart 2007	B	A9	Opstarten definitiefase project De Dobbelsteen
3 juli 2007	B	14	Projectplan en het opstarten van overleg met 3W Vastgoed als ontwikkelende partij
7 april 2008	R	105848	Programmatisch en financiële kaderstelling De Dobbelsteen
3 juni 2009	R	2009-050	Aanpassing kaderstelling: vervallen bestuurscentrum en poppodium en toevoeging educatief centrum naast cultuurcluster bestaande uit museum, bibliotheek en filmhuis
25 februari 2010	R	102173	Aanpassing programmatisch en financiële kaderstelling De Dobbelsteen
6 juli 2011	R	101010	Definitieve programmatisch en financiële kaderstelling De Dobbelsteen: vervallen educatief centrum
5 juli 2011	B	101117	Overeenkomsten De Dobbelsteen
19 december 2012	R	100936	Bestemmingsplan De Dobbelsteen
19 december 2012	R	100923	Onttrekking wegdelen De Dobbelsteen
29 augustus 2013	R	2013/011	BLVC-plan Ligne inzake bereikbaarheid, leefbaarheid, veiligheid en communicatie tijdens bouw

Uitgangspunten grondexploitatie (grex)	
Looptijd	2006 t/m 2013 (afgerond bij start bouw 1 november 2013 verkoop tegen boekwaarde aan ontwikkelaar)
Aanpak	Actieve grondexploitatie af te sluiten bij start bouw
Administratieve status	BIE (Bouwgrond in Exploitatie)
Jaar vaststelling grex	2006

Ruimtegebruik in plangebied (zie bijlage voor kaart ruimtegebruik)				
Omschrijving	m2	%	Prijs per m2	Toelichting op prijs (taxaties of gemeentelijk prijsbeleid) en hoeveelheid
Bouwgrond reeds uitgegeven				
Bouwgrond nog uit te geven				
Verharding				
Groen				

Totaal plangebied				
--------------------------	--	--	--	--

Fasering uit te geven bouwgrond / Parameters grondexploitatie							
	2014	2015	2016	2017	2018	Totaal	Toelichting
Fasering							
€/mIn							
%							
m2							
Parameters							Toelichting
Uitg. %							
Ink. %							
Rente							

Risico's met risicoprofiel oranje of rood (zie risicobeheermatrix voor detaillering)			
Omschrijving risico	Soort risico	Financiële omvang	Specifieke beheersmaatregel
Tijdig beschikbaar komen van de Net-torama locatie Rijksweg Noord		Afgerond binnen budget en binnen planning afgerond	Bodemprocedure Nettorama Parallelweg afgerond na ongegrond verklaren beroep en geen ingesteld hoger beroep onherroepelijk met ingang van juli 2014
Tijdige realisatie nieuwe tracé kabels & leidingen, riool en Het groene net		Afgerond binnen budget en binnen planning afgerond	Kostentoerekening OGN en Telecommunicatiewet voor geschillencommissie
Gekwantificeerd risicoprofiel			

Financiën / budgetbewaking (in mln)							
	Begroot bij start project	Begroot actueel	Realisatie 2013	Realisatie totaal	Prognose	Onder/overschrijding	Toelichting op realisatie 2013
Uitgaven							
Inkomsten							
Saldo							Zie jaarrekening grex
Subsidies (welke en omvang, incl. GSB)							

Bijlage 4. Overzicht informatie die in 2014 en 2015 aan het college van B&W en de raad is verstrekt²⁵

1 ^e clusterrapportage 2015	pag. 5, 6, 50, 54
1 ^e programmarapportage 2015	Pag. 5, 7, 9, 71.
2 ^e clusterrapportage 2014	Pag. 96, 65, 95, 96, 116, 118.
2 ^e programmarapportage 2014	Pag. 53, 79.
1 ^e Clusterrapportage 2014	Pag.4, 11, 12, 78, 84.
1 ^e programmarapportage	Pag.6, 13, 28, 49.

²⁵ Overzicht door projectcontroller

Bijlage 5. Overzicht brieven aan de raad²⁶.

nr.	jaar	datum	kenmerk	Informatie vorm	onderwerp
12	2015	06-10-16	1441278	brief	kantoorfunctie toestaan
11		11-06-15	1349925	brief	afwijzing huuraanbod kantoor
					vergunning verruiming bestemming retail
10	2014	jan-14		RIB	besluit college juridische start bouw Ligne
					verstrekking financiering 4,6 mln. aankoop gronden
					bouwfinanciering 25 mln. nog niet verstrekt. Verwachte afronding verstrekking in februari 2014
9		18-02-14	1080123	antwoord vragen stadspartij	antwoord vragen Stadspartij
8	2013	25-02-13	897627	brief aan bewoners	19-12-2012 is bestemmingsplan vastgesteld
7		26-04-13	930768	brief	overzicht werkzaamheden voorafgaand aan start bouw en aankondiging BLVC plan
					eerste digitale nieuwsbrief
6	2012	19-10-12	829322	brief	inzake branchering wordt overlegd binnen kaders retail beleid en uitgangspunten realisatie Dobbelsteen
					nadere informatie volgt in december 2012
5	2011	08-02-11	xx	RIB	Nieuwe afspraken met Fontys worden op korte termijn geborgd in contracten, planningsinformatie
4	2010	21-07-10	390505	antwoord vragen D66	antwoord vragen D66
3		29-04-10	10/1074 84	brief	archeologische vondst en extra kosten 0,5 mln. via dekkingsvoorstel aan raad in Jaarrekening 2009.
2		03-06-10	xx	brief	bezwaar 3W
1	2007	39189	xx	brief	informatie over invulling samenwerking Hogeschool Zuyd: intentieovereenkomst op hoofdlijnen
					voornemen aangaan ontwikkelingsovereenkomst 3W
					programma van eisen: in okt info aan de raad
					selectie architect

²⁶ Bron: griffie

Bijlage 6. Correspondentie Secretaris inzake afbakening externe contacten.

Brief RKC aan gemeentesecretaris:

Gemeente Sittard-Geleen
Dhr. H.H. Höppener
Gemeentesecretaris

Datum: 7-9-2015
Betreft: Feitenrelaas LIGNE, inzake juridische toetsing externe contacten

Geachte heer Höppener,

Bij het opmaken van het feitenrelaas van het project LIGNE heeft de rekenkamercommissie stilgestaan bij uw verzoek om de nodige zorgvuldigheid te betrachten bij gesprekken en contacten met externe partijen. U refereerde hierbij aan de lopende discussies met externen, mogelijke juridische disputen, waarmee de gemeente geconfronteerd kan worden en lopende zaken zoals aanbestedingen. De rekenkamercommissie heeft uitvoerig stilgestaan bij uw verzoek en besloten om hieraan gehoor te geven. Alvorens externe partijen te benaderen, zullen wij de interviewvragen vooraf door u te laten toetsen, ter voorkoming van eventuele (juridische) risico's voor de gemeente Sittard-Geleen.

De rekenkamercommissie benut meerdere bronnen om tot haar bevindingen te komen en ziet de bijdragen van een beperkt aantal direct betrokken externe partijen als wezenlijke bouwstenen voor dit onderzoek naar het project LIGNE. In bijgaande notitie: 'Afbakening onderzoek Feitenrelaas LIGNE' is het standpunt van de rekenkamercommissie nader toegelicht. Ook is daarbij bepaald welke partijen wij als direct betrokkenen willen interviewen.

Hierbij leggen wij u de vragenlijsten voor die wij graag naar de betreffende externe partijen ter beantwoording willen versturen. Wij willen u verzoeken om deze vragenlijsten juridisch te (laten) toetsen en ons te berichten over uw bevindingen en in het bijzonder over eventuele bezwarende feiten inzake de formulering van vragen aan deze externe partijen.

Wij zouden het op prijs stellen indien wij uw reactie uiterlijk donderdag 17 september in de voormiddag tegemoet kunnen zien.

Bij voorbaat dank voor uw medewerking en met vriendelijke groet,

Rekenkamercommissie Sittard-Geleen en Stein

Thijs Heijnen
Voorzitter

Brief Gemeentesecretaris aan RKC:



Rekenkamercommissie
Sittard-Geleen en Stein
t.a.v. de voorzitter ir. M.A.E.M.
Heijnen

Cluster Concern
Uw brief van 16 september 2015
Uw kenmerk
Oms kenmerk 1424806
Behandeld door
Telefoon
Onderwerp Feitenrelaas Ligne

Sittard-Geleen, 16 september 2015

VERZONDEN 16 SEP. 2015

Geachte heer Heijnen,

Voor 2015 heeft de rekenkamercommissie Sittard-Geleen en Stein gekozen voor een oriënterend onderzoek naar project Ligne. Bij brief van 7 september jl. heeft u mij geïnformeerd over de externe partijen die u in het kader van het opmaken van het feitenrelaas van het project Ligne om een zienswijze wilt vragen. U verzoekt mij in uw brief hierop te reageren.

Uw verzoek is besproken in het college. Ten behoeve van de voortgang van het project Ligne en ter voorkoming van (juridische) risico's voor de gemeente Sittard-Geleen is het, zoals ook al eerder aangegeven, ongewensd in gesprek te treden met de in uw brief genoemde externe partijen, zolang het project Ligne niet is afgerond. Dit vanwege voortdurende onderhandelingen, lopende contracten, (eventuele) juridische procedures, aanbestedingen e.d.

Volgens de onderzoeksaanpak wordt het onderzoek beperkt tot een inventarisatie van feiten en ontwikkelingen en zullen de aspecten gericht zijn op doeltreffendheid (welke doelen zijn gesteld en (moeten) worden verwezenlijkt) en doelmatigheid (welke inspanningen / inzet wordt geleverd bij de realisatie van de doelen en met welke risico's gaat dit gepaard). Het plan van aanpak vormt het uitgangspunt van het onderzoek (volgens het Onderzoeksprotocol Rekenkamercommissie Sittard-Geleen en Stein). Het bevragen van de in uw brief genoemde externe partijen lijkt ook om die reden niet te passen.

Ik vertrouw erop u met deze brief voldoende te hebben geïnformeerd.

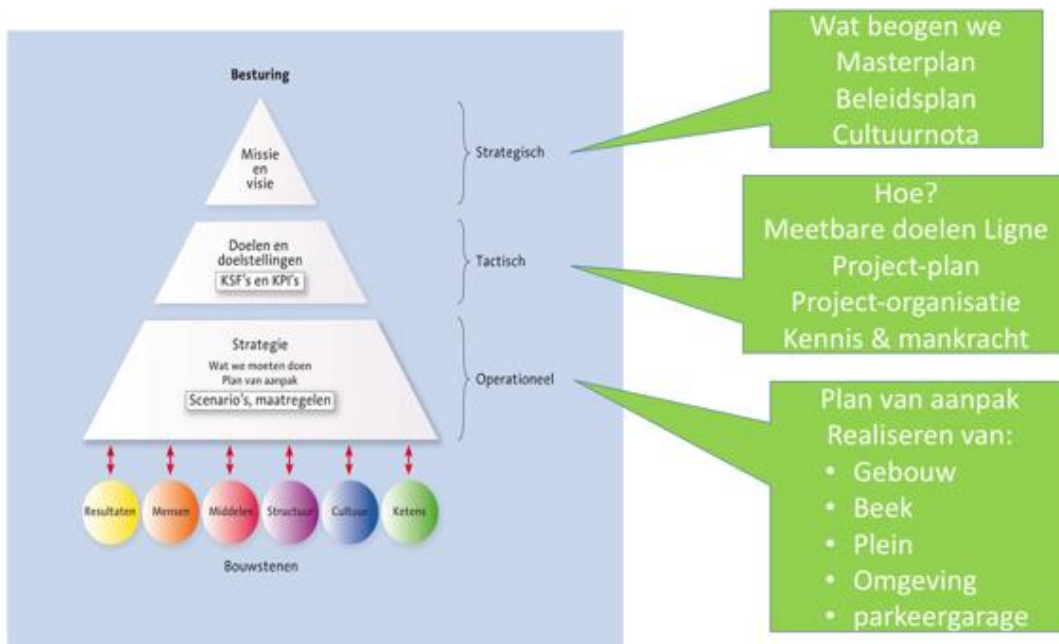
Hoogachtend,

mr. J.H.J. Höppener,
gemeentesecretaris/algemeen directeur
Gemeente Sittard-Geleen

Postadres: Postbus 18, 6130 AA Sittard-Geleen ☎ 14 046 (vanuit buitenland +31 46 477 77 77) | www.sittard-geleen.nl

Bijlage 7. Strategie piramide

De strategie Piramide van Kaplan en Norton kan helpen duidelijk te maken op welk abstractieniveau vragen en antwoorden liggen. Het hanteren van de piramide bevordert het sturen van de organisatie en het in control raken.



Strategie vragen liggen op het beleidsniveau van de raad(richten).

- Welk beeld van de toekomst hebben we?
- Wat willen we?
- Voor wie?
- Waar geloven we in?

Tactische vragen op niveau van college (inrichten):

- Wat precies, welke uitkomsten??
- Wat is daarvoor nodig (succesfactoren)?
- Wat is cruciaal voor succes?
- Welke maatregelen moeten we nemen?

Operationele vragen op niveau van de organisatie (verrichten):

- Wat gaan we concreet doen?
- Welke uitkomst(-en) realiseren?
- Hoe meten we dat?

De piramide laat zien dat het om verschillende vragen op de onderscheiden niveaus gaat. Voor de raad liggen beleidsvragen op strategisch en tactisch niveau. Ligne in de aan de raad gepresenteerde wijze beperkt zich tot een plan voor een gebouw voor onderwijs, retail en gemeentelijke functies, een cultuurplein, parkeergarage en openbaar gebied.

Dit is slechts een operationeel antwoord op de vraag: wat gaan we concreet doen?

Dit geeft geen inzicht in de kaderstellende vragen voor de raad op strategisch en tactisch niveau.
