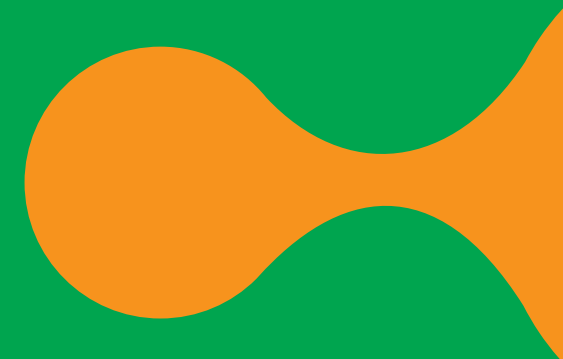
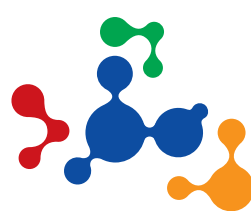




CENTRUMPLAN BRUNSSUM

QUICK COMPLEXE BESLUITVORMINGSPROCESSEN TRECHTEREN SCAN



Centrumplan Brunssum

Complexe besluitvormingsprocessen trechteren

Quick scan

Rekenkamercommissie Brunssum

September 2010

Onderzoeksteam:

Drs. E.J.M. Lemmens (projectleider)

J.M.P. Essers MBA

Mr. Drs. J.C.M.H. van Eijs RA RC CPC

www.rekenkamersparkstadlimburg.nl

Inhoud

1.	Inleiding	2
2.	Probleemstelling en onderzoeksvragen	3
2.1.	Probleemstelling	3
2.2.	Onderzoeksvragen	3
3.	Aanpak	5
3.1.	Dossieronderzoek	5
3.2.	Interviews	5
4.	Normenkader	6
5.	Bevindingen	9
5.1.	Besluitvorming	9
5.2.	Financiën	13
5.3.	Projectstructuur/interne communicatie	13
5.4.	Communicatie met de raad	14
5.5.	Communicatie met de burger	15
5.6.	Risicomanagement	16
6.	Conclusies en aanbevelingen	20
6.1.	Conclusies	20
6.2.	Aanbevelingen	24
Bijlagen:		
1.	Reactie van het college van burgemeester en wethouders Brunssum naar aanleiding van de quick scan	25
2.	Reactie van de Rekenkamercommissie Brunssum	27
3.	Bronnen	28
4.	Materiaal Centrumplan	29
5.	Normenkader	31
6.	Samenstelling Rekenkamercommissie Brunssum	38

1. Inleiding

Het onderzoeksonderwerp is de besluitvorming in de gemeenteraad rond Centrumplan Brunssum. Het doel van het Centrumplan is te komen tot een stedenbouwkundige visie voor de lange termijn, of masterplan, voor het centrumgebied van Brunssum. Het project wordt uitgevoerd door gemeente Brunssum, woningcorporatie Weller en andere investeerders.

De ambitie is dat Brunssum Centrum de komende 15 - 20 jaar verandert van een relatief onsamenhangend stadsdeel in een aantrekkelijk en vitaal centrumgebied met:

- een modern winkelhart met aantrekkelijke toegangslinten waarlangs woonbuurten in alle categorieën te vinden zijn
- de functies wonen – werken – welzijn – onderwijs – cultuur – zorg – winkelen en recreëren die elkaar versterken
- aantrekkelijke centrumvoorzieningen die toegankelijk en goed bereikbaar zijn voor een brede doelgroep
- een aantrekkelijk woon- en leefmilieu voor een brede doelgroep (zowel zittende bewoners als nieuw koopkrachtige bewoners) en met ruimte voor ontmoeting
- bijzondere aandacht voor de doelgroepen senioren voor “verzorgd” wonen en jongeren
- een stedenbouwkundige en ruimtelijke opzet die er voor zorgt dat de voorzieningen elkaar versterken en goed kunnen functioneren
- een eigen identiteit waarbij de (groene) potenties van het gebied optimaal benut worden, in het bijzonder de potentie van het Vijverpark, en waar ruimte is voor ontmoeting met verbindende elementen (pleinen)

De belangrijkste onderdelen waarmee het project van start gaat/is gegaan:

- Een zorgplein op de plek van het vroegere Delta-college aan de Prins Hendriklaan, waar Atrium een polikliniek en diagnostisch centrum bouwt
- Het Lindeplein wordt een cultuurplein met nieuwbouw van cultuurcentrum D'r Brikke Oave en een parkeergarage voor 160 auto's.
- Op Kerkeveld komt een brede school op de plek van bestaande flats. Daarbij komt een parkeerplein aan de Pastoor Savelbergstraat.
- “Het Ei”: nieuwe plek voor Albert Heijn, winkels en/of kantoren op hoek Koutenveld-Schiffelerstraat, Nieuw plein aan de door te trekken Wilhelminastraat en aan Doorvaartstraat, nieuwe winkels en appartementen aan de hoek Kerkstraat Noord-Koutenveld.

De consequenties voor de gemeente en de burgers zijn groot, alsmede de (financiële) risico's die de betrokkenen lopen inclusief de gemeente Brunssum. We kunnen hier spreken van een groot en complex project.

2. Probleemstelling en onderzoeksvragen

2.1. Probleemstelling

In deze quick scan wordt uitgegaan van de volgende drie probleemstellingen:

- Een efficiënte, adequate en transparante inrichting van het besluitvormingsproces rond het centrumplan Brunssum (Bruisend Brunssum Centrum) voor de gemeenteraad.
- Tijdige en adequate inspraak en informatievoorziening voor de gemeenteraad en de burger.
- Efficiënte en adequate projectorganisatie.

Er is in 2009 en begin 2010 besluitvorming geweest met betrekking tot het Masterplan. We gaan in deze quick scan op zoek naar de verbeterpunten in dit traject voor de komende beslistrajecten.

2.2. Onderzoeksvragen

Om de probleemstelling te beantwoorden zoekt de rekenkamercommissie een antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe is de projectorganisatie ingericht?
 - a. Welke partijen met welke rollen zijn daarin betrokken?
 - b. Is deze efficiënt en adequaat ingericht?
 - c. Hoe is de interne informatievoorziening binnen de projectorganisatie geregeld?
 - d. Hoe is het projectrisicomanagement geregeld?
2. Is de besluitvorming in en de informatievoorziening aan de gemeenteraad efficiënt, adequaat en transparant ingericht?
 - a. Kaderstellend en besluitvormend
 - Lag aan de besluitvorming een heldere probleem-analyse, risico-inventarisatie en kosten-batenanalyse ten grondslag?
 - Is het voor de gemeenteraad duidelijk waarover besloten werd? Is het duidelijk wat van de gemeenteraad wordt verwacht in het proces?
 - Is het duidelijk welke consequenties de besluiten hebben voor de langere termijn?
 - Zijn alle relevante partijen gehoord?
 - Zijn de doelstellingen helder en meetbaar geformuleerd? Is duidelijk wat de gemeente wil bereiken? Zijn streefwaarden en indicatoren eenduidig benoemd?
 - Op welke wijze is het Masterplan in de gemeente-begroting ondergebracht?
 - b. Uitvoerend
 - Hoe wordt de gemeenteraad op de hoogte gehouden van:
 - Inhoudelijke wijzigingen
 - Wijzigingen in de planning

- Wijzigingen in de financiën
 - Wijzigingen in het risicoprofiel
3. Hoe is de informatievoorziening naar de burger toe in het Centrumplan geregeld? Hoe is de inspraak van de burger geregeld?
 - a. Zijn deze adequaat en tijdig geregeld?
 4. Welke lessen kunnen getrokken worden uit de besluitvorming tot nu toe?

Leeswijzer

In hoofdstuk 3 gaan we kort in op de aanpak van het onderzoek. In hoofdstuk 4 vindt u het normenkader dat de rekenkamercommissie heeft gehanteerd bij deze quick scan. Een uitgebreide versie van het normenkader is in bijlage 5 te vinden. In hoofdstuk 5 presenteren we de bevindingen en worden de onderzoeksvragen beantwoord. Vraag 1, en de subvragen, wordt geadresseerd in de paragrafen 5.3 en 5.6. Vraag 2.a en de subvragen worden beantwoord in de paragrafen 5.1, 5.2 en 5.6.. Vraag 2.b en de subvragen worden beantwoord in de paragrafen 5.4 en 5.6. Vraag 3 wordt in paragraaf 5.5 beantwoord. De laatste onderzoeksvraag wordt geadresseerd in het laatste hoofdstuk van conclusies en aanbevelingen.

3. Aanpak

De rekenkamercommissie heeft in deze quick scan gebruik gemaakt van twee verschillende onderzoeksmethoden, namelijk dossieronderzoek en interviews.

3.1. Dossieronderzoek

Bij het dossieronderzoek zijn alle relevante (beleids)documenten geïnterviewd en geanalyseerd. De commissie heeft daartoe stukken opgevraagd uit de volgende categorieën:

- Schriftelijke data
- Beslisdocumenten gemeenteraad
- Verslagen en Vergaderstukken gemeenteraad
- Projectplannen en rapportages
- Informatievoorziening aan de burger

Een lijst van documenten is in bijlage 3 opgenomen.

3.2. Interviews

Een belangrijke informatiebron vormen de interviews met vier betrokkenen uit de gemeentelijke organisatie. Dat zijn twee wethouders en twee leden van de projectorganisatie. De rekenkamercommissie heeft voor de quick scan gekozen om relatief snel een onderzoek naar de besluitvorming met betrekking tot het Centrumplan te kunnen afronden. Er is dus geen zelfstandig onderzoek gedaan naar bijvoorbeeld de inspraakprocedures of de wijze van besluitvorming vanuit het oogpunt van de raadsleden.

In deze fase van het onderzoek is aan de hand van vooraf verstrekte vragenlijsten (op hoofdlijnen) een interview gehouden. Van de interviews is een gespreksverslag opgesteld dat ter goedkeuring is voorgelegd aan de geïnterviewden. De gespreksverslagen zijn vertrouwelijk en maken niet letterlijk deel uit van dit rapport.

Door de keuze voor deze opzet ontkomt de rekenkamercommissie niet geheel aan het “gevaar” een eenzijdig beeld te schetsen. We hebben de betrokkenen, te weten ambtenaren en wethouders, geïnterviewd en de raadsstukken bestudeerd. We hebben raadsleden noch burgers geïnterviewd over wat zij van de aanpak rond het Centrumplan vinden. Echter, om de raad zo snel mogelijk te kunnen voorzien van een onderzoeksproduct is voor deze opzet gekozen. Daar waar het nodig is en de rekenkamercommissie zaken niet heeft kunnen verifiëren of falsifiëren uit de stukken, wordt duidelijk gemaakt dat de informatie uit interviews afkomstig is.

4. Normenkader

Normen en maatstaven spelen een centrale rol in rekenkameronderzoek. Om oordelen te kunnen vellen moet een rekenkamercommissie voor het onderzoek een referentiekader opstellen, ten opzichte waarvan ze de onderzoeksbevindingen toetst.

Normen kunnen ontleend zijn aan wet- en regelgeving, maar ook aan wetenschappelijk onderzoek of aan algemeen aanvaarde beginselen zoals het beginsel van behoorlijk bestuur. Ook doelen of prestatie-indicatoren die door de beleidsmaker van te voren zijn opgesteld kunnen een bron van normen zijn.

Als rekenkamercommissie vinden we het belangrijk om dat referentiekader expliciet te maken. Dat geeft niet alleen de commissie en het projectteam gedurende het onderzoek houvast, maar ook de onderzochte instanties/personen.

In dit hoofdstuk geven we aan welke normen zij in dit onderzoek willen hanteren. Per norm wordt een korte toelichting gegeven: de rekenkamercommissie zet hierin uiteen waarom de onderzochte organisatie volgens hen aan die norm zou moeten voldoen.

Het gaat hierbij om grote projecten op gemeenteniveau. De definitie van een project is:

- er is sprake van een niet-routinematige, grootschalige en in de tijd begrensde activiteit;
- de gemeente draagt alleen of grotendeels de verantwoordelijkheid voor het project;
- er zijn substantiële financiële gevolgen en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's aan het project verbonden;
- er zijn belangrijke gevolgen voor de samenleving of de organisatie aan verbonden;
- er is sprake van toepassing van nieuwe technologieën of financieringsconstructies;
- er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.

Bij projecten zijn de risico's groter dan bij de meer algemene en routinematig ingerichte werkzaamheden van een gemeente. De risico's zijn niet alleen van financiële aard doch ook zijn er bijvoorbeeld juridische, organisatorische, technische, bestuurlijke en sociaal-maatschappelijke risico's te onderkennen. Daarom zal risicomanagement gestructureerd, expliciet en consequent deel moeten uitmaken van de werkwijze bij alle projecten. De Rekenkamercommissie Brunssum heeft in september 2009 het rapport Risicomanagement in Brunssum aan de raad aangeboden. Daarbij is in paragraaf 4.5. ook aandacht geschonken aan risicomanagement in het kader van projecten. Daarin is een definitie van projectrisico gegeven: "Een risico in de projectcontext kan worden gezien als een factor die de succesvolle afronding van een project in

gevaar kan brengen of kan leiden tot kostenoverschrijdingen, tijdsoverschrijdingen en/of kwalitatieve tekortkomingen.”¹

Verder is in het betreffende rapport het volgende algemene kader gegeven dat een gemeente zou moeten hanteren:

- De gemeenteraad stelt kaders vast met betrekking tot risicomanagement bij projecten.
- Risicomanagement maakt deel uit van de aanpak van projectmanagement; er is sprake van een beheerssysteem en verantwoordelijkheden zijn duidelijk benoemd.
- Risicomanagement is zowel vóór aanvang van het project, tijdens het project, als na afloop van het project onderwerp van aandacht.
- Bij de besluitvorming door de gemeenteraad inzake grote projecten worden risico's geïdentificeerd en geanalyseerd (met schatting van kans en met benoeming van beheersmaatregelen).

De gemeente Brunssum heeft zelf bij grote projecten kaders geformuleerd. Daarmee is deels inhoud gegeven aan een aantal van de zojuist genoemde kaders.

- Er wordt gewerkt met een stuurgroep en een projectbegroting (raming kosten en opbrengsten) met in de regel daarin opgenomen een risicoparagraaf.
- De projectbegroting wordt inclusief risicoparagraaf (in de regel bij grote projecten) door de gemeenteraad vastgesteld.
- De stuurgroep heeft als opdracht potentiële risico's inzichtelijk te maken door onder andere overleg met diverse (markt)partijen.
- De stuurgroep werkt met heldere kaders op basis van beleidsnota's en ook wordt een bestuursopdracht geformuleerd, financiële en juridische aspecten worden zorgvuldig afgewogen.
- Op basis van de beschikbare informatie wordt ervan uitgegaan dat er voldoende inzicht is in de risico's, er wordt gezorgd voor adequate expertise in de stuurgroep en de belangrijkste projectstappen worden doorlopen.
- Zowel vóór aanvang van het project, tijdens het project als na afloop van het project wordt aandacht besteed aan risicomanagement. De gemeente Brunssum was medio 2009 drukdoende met het verder ontwikkelen van risicomanagement bij projecten.
- In de financiële administratie van het concern worden projecten opgenomen in een aparte projectadministratie met o.a. kosten, opbrengsten, verplichtingen, dekkingsmiddelen en verantwoordelijkheden (opdrachtgever, opdrachtnemer). Middels projectrapportages wordt de voortgang van projecten bewaakt, projectmanagement maakt dus deel uit van de P&C-cyclus.

De Rekenkamercommissie Brunssum heeft in haar rapport over risicomanagement de volgende aanbeveling (nummer 7) gegeven: "De Rekenkamercommissie Brunssum vindt het belangrijk en noodzakelijk om risicomanagement een vaste plek te geven in de aanpak

¹ Noordam, 2008.

van projecten. Aandachtspunten bij het formuleren van risicomanagement zijn:

- de definitie van project en criteria voor een groot project
- de wijze van identificatie van risico's en het treffen van beheersmaatregelen
- inrichting van een risicoparagraaf bij de projectbegroting
- communicatiebeleid rondom projecten.

Wij bevelen aan om de kaders daarvoor alsnog op te stellen en door de gemeenteraad te laten vaststellen."²

Dit leidt tot het onderstaande normenkader.

Normenkader

De volgende normen worden in dit onderzoek gehanteerd met betrekking tot de besluitvorming en de informatievoorziening aan de stakeholders, de gemeenteraad, burgers en instellingen:

1. Succesvolle en democratische legitimatie van de besluitvorming van het centrumplan vereist fasering en betrokkenheid van de stakeholders.
2. Betrokkenheid van de stakeholders vereist een adequate informatievoorziening aan burgers en organisaties en belangenverenigingen in het maatschappelijk middenveld.
3. Besluitvorming en beraadslaging in de gemeenteraad vindt plaats in licht van zijn taakstellende en controlerende taken.
4. Informatievoorziening aan de gemeenteraad geschiedt op basis van de verordeningen met betrekking tot de actieve en passieve informatieplicht van het college en het recht van de gemeenteraad om vragen te stellen.
5. Rapportages geschieden op basis van de normen voor projectrapportages (zie bijlage 5. Normen voor projectrapportages).

Specifiek voor risicomanagement hanteren we de volgende normen:

6. Er wordt gewerkt met een stuurgroep en een projectbegroting.
7. De stuurgroep heeft als opdracht potentiële risico's inzichtelijk te maken.
8. De stuurgroep werkt met heldere kaders.
9. Op basis van de beschikbare informatie is er voldoende inzicht in risico's.
10. Zowel voor, tijdens, als na afloop van een project wordt aandacht besteed aan risicomanagement.
11. In de financiële administratie is een aparte projectadministratie opgenomen.

Deze normen zijn een uittreksel van een uitgebreid normenkader dat voor grote projecten in de gemeentelijke wereld opgesteld kan worden. De uitgewerkte normen vindt u in bijlage 5.

² Rekenkamercommissie Brunssum, Risicomanagement in Brunssum, 2009, p. 39.

5. Bevindingen

Over de noodzaak te komen tot een samenhangende bouwkundige visie op delen van Brunssum is, volgens de geïnterviewden, iedere betrokkene het eens. Een aantal demografische trends nopen daartoe. In 2025 wordt minimaal een afname verwacht van 10% van de bevolking in de Parkstadregio. Dat betekent voor Brunssum circa 3.000 inwoners minder. Brunssum zou dan een overschot van bijna 1.000 woningen hebben. Dat zou een neerwaarts effect hebben op de prijzen van huizen en kapitaalvernietiging inhouden. Om voldoende spanning op de woningmarkt te hebben moet er ingegrepen worden, bijvoorbeeld slopen van woningen of aantrekken van werkgelegenheid en mensen.

Een andere demografische trend is de vergrijzing. Tot 2025 wordt een toename verwacht van 65-plussers en een afname van de jongere leeftijdscohorten. Daardoor worden andere eisen gesteld aan de woningen en de voorzieningen.

Redenen voor de gemeente Brunssum om visie te ontwikkelen voor de komende jaren die gericht is op de leefbaarheid van het centrumgebied, ook bekend als Centrumplan of Masterplan. Daarbij zouden de functies wonen, welzijn, zorg, voorzieningen en onderwijs in samenhang met elkaar beschreven moeten worden. Hierna gaan we in op de besluitvorming hierin, de consequenties voor de begroting, de projectstructuur en de informatievoorziening naar de gemeenteraad en de burgers.

5.1. Besluitvorming

Vanaf begin 2006 is door de gemeenteraad een aantal besluiten genomen die richting aan het proces hebben gegeven. Op 1 februari 2006 heeft de gemeenteraad de bestuursopdracht aan het College verleend om te komen tot een integrale ontwikkelingsvisie op sociaal, economisch en fysiek vlak van het centrumgebied.³ Deze visie is gericht op het versterken van de vitaliteit en leefbaarheid van het centrumgebied, waarbij een samenhangend geheel moet ontstaan tussen de functies wonen, welzijn, zorg, commerciële voorzieningen en onderwijs. De fasering om tot die visie te komen wordt als volgt geformuleerd:

- Verkenningsfase
- Programmafase
- Ontwerpfase
- Vaststellingsfase

In de bestuursopdracht voor de verkenningsfase is het financiële kader vastgelegd. In totaal kost dat de gemeente € 150.000, waarvan de helft uit een apart fonds. Tevens steekt Weller als partner ook € 150.000 in deze fase. Weller heeft als woningcorporatie in het te realiseren centrumplan aan de gemeente parallelle belangen.

³ Eerste kaderbrief masterplan centrum, 16-1-2007.

In de verkenningsfase wordt voortgeborduurd op de kaders die gegeven worden door een aantal structuur-, visie- en ontwikkelingsdocumenten, zoals op het gebied van wonen en retail van de gemeente en Parkstad.⁴

De gemeente heeft in elk van de gebieden van de deelprojecten een positie, hetzij als regievoerder hetzij een grondpositie. Dat wil zeggen dat de gemeente de zeggenschap heeft en aan de slag kan gaan zonder al te veel onteigeningsprocedures of verwervingskosten. Volgens de geïnterviewden is het particulier eigendom in de gebieden van de deelprojecten maximaal 10%.

In de prioritaire projecten speelt de gemeente nadrukkelijk een rol, soms samen met partners. De Brede school wordt door woningcorporatie Weller ontwikkeld met overheidsmiddelen voornamelijk op eigen grond. Er zijn wettelijke voorschriften voor de middelen waarmee de onderwijsvoorziening kan worden ingericht. De woningcorporatie zal zich aan deze voorschriften moeten houden. Het Zorgplein wordt mede door Atrium ontwikkeld, op grond van de gemeente. Daar neemt de gemeente de voortrekkersrol. In het geval van de Brikke Oave op het Lindeplein is Weller één van de partijen die zich gemeld heeft in een openbare aanbesteding voor de exploitatie en beheer van het verenigingsgebouw. Hier is dus gekozen om de exploitatie en het beheer van het verenigingsgebouw in een zogenoemde DBFMO-constructie aan te besteden. De gemeente participeert daarin, ook financieel. Daarbij is een extern accountant betrokken geweest om te adviseren over de aanbestedingsconstructie.

De taak voor de overige gemeentelijke deelprojecten is marktpartijen te vinden die de realisatie risicovol op zich zullen gaan nemen. Dat zal voor een groot deel moeten gebeuren door middel van openbare en transparante aanbestedingsprocedures.

De gemeenteraad

In de gemeenteraad moet de uiteindelijke besluitvorming over uitvoering van het Centrum plan en de deelplannen geschieden. De gemeenteraad heeft in de aanloop tot de vaststelling van het Centrumplan scenario's voorgelegd gekregen, onder andere voor onderwijs, zorg, verkeer en groen. Met de analyses en motiveringen die daarbij horen. Op 18 maart 2008 stemt de gemeenteraad in met de resultaten van de ontwerpfase. Op basis daarvan wordt het uiteindelijke Centrumplan uitgewerkt.

Op 11 november 2008 wordt het Centrumplan vastgesteld door de gemeenteraad, samen met de samenwerkingsovereenkomst met Weller en de grondexploitatieberekening. Daaronder ligt een kostenbaten analyse die is opgesteld door een extern bureau, in samenspraak met de gemeente en Weller.

⁴ Documenten zoals: Meerjarenontwikkelingsprogramma ISV II, Masterplan Wonen, Welzijn, Zorg, Lekker thuis in de Parkstad, Concept Structuurvisie Huize Louise, Retailstructuur Parkstad Limburg, structuurvisie 2012, Nota ruimtelijke kwaliteit, Wijkontwikkelingsplan Brunssum 2000, [Concept-] Regionale Woonvisie Parkstad Limburg, [Concept-] Structuurvisie Brunssum 2015, Nieuwbouwprogramma Gemeente Brunssum 2006-2010, Een expeditie naar 2015.

Wat de gemeente middels de bestuursopdracht heeft vastgesteld, is een samenhangende visie voor elf deelprojecten en de ruimtelijke en financiële kaders daarvoor. Het plan zelf is abstract geformuleerd om ruimte te bieden voor nieuwe ontwikkelingen. Pas bij de deelprojecten worden de plannen concreet wat betreft uitwerking en consequenties. Voor elk gemeentelijk deelplan wordt de gemeenteraad geïnformeerd en besluit de raad over start en/of voortgang ervan. Dan stelt de raad de benodigde middelen ter beschikking. Behalve het plan van aanpak en start of voortgang van de deelplannen die uitgevoerd worden door bijvoorbeeld Weller.

Het Centrumplan ligt dus wel vast, maar de concrete invulling per deelproject nog niet. In de gemeenteraad wordt het besluit genomen om al dan niet met de deelplannen te beginnen en in welke vorm. Het college heeft met de raad afgesproken dat voor elk van de 11 deelgebieden een Plan van Aanpak wordt vastgesteld door de gemeenteraad. De raad heeft zich evenwel vastgelegd op de hoofdstructuur. De deelplannen zijn aan elkaar gelinkt en staan in samenhang met elkaar. Afwijken kan uiteraard, maar dan moet de aanpassing elders gecompenseerd worden. De voorwaarde daarvoor is dat de raad voortdurend volledig inzicht moet hebben in de consequenties van de genomen besluiten en voortdurend geïnformeerd worden over de voortgang en afwijkingen van de plannen. De ambtenaren geven aan elke stap naar de gemeenteraad te verantwoorden. De gemeenteraad wordt regelmatig op de hoogte gehouden van de voortgang. Elke anderhalve maand wordt uitgebreid gerapporteerd aan de audit-commissie van de raad. De afspraak is dat daar ook de vertrouwelijke cijfers behandeld worden en dat de commissie gedetailleerd de gang van zaken kan volgen.

Op basis van bovenstaande karakteriseert de rekenkamercommissie de relatie tussen gemeenteraad en uitvoering als formeel. Ter ondersteuning van de besluiten en ter verantwoording van hetgeen gedaan wordt, wordt veel informatie aan de raad verstrekt.

Bestuursopdracht

Elke stap wordt verantwoord aan de gemeenteraad. De gemeenteraad verleent het college een bestuursopdracht om met specifieke delen van het Centrumplan aan de slag te gaan. In een bestuursopdracht is de opdracht ingekaderd vastgelegd met vaststelling van de planning, de financiën en de risico's. Het is in het algemeen een ingewikkelde klus om tussen college en raad de beeldvorming goed af te stemmen over wat er nu precies wordt afgesproken en wat de consequenties zijn. Daaraan liggen over het algemeen twee redenen ten grondslag: of de bestuursopdracht en de onderliggende informatie is niet helder en eenduidig genoeg zodat het zicht op de consequenties ontbreekt, of de raadsleden zijn niet genoeg geëquipeerd om de consequenties van het besluit te overzien. Tot nu toe heeft dit probleem geen grote rol gespeeld in het proces en niet geleid tot vertragingen of ondoordachte besluitvorming.

In een raadsvergadering is een motie aangenomen om te bezien hoe de raadsvoorstellen en -besluiten beter vormgegeven kunnen worden, zodat de consequenties ervan inzichtelijker gemaakt kunnen worden

door de raadsleden. Dat is een teken dat hier nog verbeterpunten aanwezig zijn, die men in het besluitvormingsproces zelf al gesignaleerd heeft. Dat zal na de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 ter hand worden genomen en in de nieuwe raadsperiode worden geëffectueerd.

De raad moet kritisch zijn en blijven op dit besluitvormingsproces. Een bestuursopdracht 'trechtert' de besluitvorming. Steeds worden de kaders gedetailleerder en nauwkeuriger ingevuld, voortbordurend op de eerdere besluitvorming. Zo is gewerkt vanuit de probleemvelden van het centrum (het grote kader) naar een integrale aanpak (de visie van het Centrumplan) van de plannen van aanpak van de deelprojecten. Dat gebeurt steeds door scenario's te schetsen, de haalbaarheid ervan te onderzoeken en dan besluiten voor te leggen aan de gemeenteraad.

Na de vaststelling van het Centrumplan is de gemeente aan de slag gegaan met het planologisch kader voor de vier prioritaire deelplannen, namelijk winkelgebied het Ei, Lindeplein, het Zorgplein en de Brede school. Daar komen nog kleine woongebieden en sportaccommodaties bij. Het bestemmingsplan voor het Lindeplein is 2 februari 2010 in de gemeenteraad vastgesteld. Dat is relatief snel, voor een project van dergelijke omvang.

Eventuele wijzigingen naar aanleiding van veranderende omstandigheden

Het college en de gemeenteraad zijn met elkaar een weg ingeslagen. In deze keuze heeft men zo goed als mogelijk rekening proberen te houden met de regionale kaders en prognoses. Omstandigheden kunnen evenwel veranderen en de vraag is dan ook hoe flexibel het Centrumplan en het proces van besluitvorming is ingestoken om daarop voorbereid te zijn.

De ambtenaren geven aan binnen de kaders van de bevolkingskrimp en de regionale herstructureringsvisie te blijven. Door te werken met deelplannen en -projecten kunnen wijzigingen in het ene deelplan verwerkt worden in een volgend. Zo is er ruimte om, als bijvoorbeeld het centrum meer woningen nodig heeft dan in eerste instantie gepland, elders te compenseren door meer woningen te slopen of minder te bouwen. Daarmee blijft de samenhang in het Centrumplan overeind. Het Centrumplan blijft in die zin het integrale stedenbouwkundige kader.⁵

Een voorbeeld daarvan is dat de provincie Limburg een kijkje heeft genomen in Brunssum en positief heeft gereageerd op het proces en de plannen. De aanbeveling werd gedaan om rond het centrum wat woningbouw betreft meer te verdunnen dan oorspronkelijk het plan is. Daar is nog geen kant en klare oplossing voor, maar binnen de deelprojecten van het Centrumplan kan gezocht worden naar mogelijkheden zo'n krimp op te vangen.

⁵ In de raadsvergadering van 2 februari 2010 is het geactualiseerde Masterplan Wonen Welzijn & Zorg (WWZ) door de gemeenteraad vastgesteld, op basis van de prognoses met betrekking tot de bevolkingskrimp. De onderzoekers hebben de consequenties van deze actualisering niet meer in het kader van dit onderzoek kunnen bestuderen.

De geïnterviewden geven aan dat het Centrumplan voor de komende jaren redelijk vast staat. Tenzij de omstandigheden drastisch wijzigen. Dan moet het Centrumplan in aangepaste vorm terug naar de gemeenteraad om opnieuw vastgesteld te worden.

5.2. Financiën

Tot nu toe heeft het Centrumplan financieel nog geen vertaling gevonden richting begroting van de gemeente Brunssum. Dat gaat wel gebeuren in 2010 als de deelprojecten fysiek van start gaan. Er is een voorziening getroffen van € 2.500.000 ter voorfinanciering van aankopen en investeringen. In de gemeentebegroting is wel reeds een paragraaf 'Majeure projecten' opgenomen. Hierin is de voortgang van het masterplan en de deelprojecten opgenomen. Daarover meer in paragraaf 5.6. over risicomanagement.

Binnen de projectstructuur controleert de stuurgroep of de deelprojecten binnen de kaders van het Centrumplan blijven. Tevens controleert de stuurgroep of er zaken anders ingevuld moeten worden, of middelen gecompenseerd moeten worden vanuit andere deelprojecten.

Het college heeft met de gemeenteraad afgesproken dat pas met een deelproject wordt gestart als de financiering voor dat deel rond is. Er zijn in totaal elf deelplannen. De opbrengsten binnen de deelprojecten worden verdisconteerd binnen het betreffende deelproject. In het deelplan dat betrekking heeft op het nieuwe plein in 't Ei zijn alle tekorten verwerkt. Dit project is in de tijd naar achteren geschoven. Mede vanwege het feit dat de financiële haalbaarheid nog niet vaststaat en de benodigde verwervingen van particulier bezit nog moeten plaats vinden. Verondersteld wordt dat daarmee de risico's geconcentreerd en beheerst worden.

Dat maakt het mogelijk om van start te gaan met de deelprojecten, zonder veel tijdverlies om de financiën van elk deelproject op orde te moeten brengen. Het maakt tevens mogelijk om in het kader van de herstructurering en krimp voor het deelproject met de tekorten subsidie te vragen, bijvoorbeeld bij de provincie. Zoals gezegd wordt dit deelgebied pas aangepakt als en voor zover er middelen beschikbaar zijn.

5.3. Projectstructuur/interne communicatie

In de projectstructuur zijn verschillende stuurgroepen voorzien. Één overkoepelende stuurgroep met vooral bestuurders van de belangrijkste partijen, namelijk gemeente en woningcorporatie. Daartoe behoren onder andere de 2 betrokken wethouders. Daaronder zit een coördinatieteam dat de zaken voor de stuurgroep 'ambtelijk' voorbereidt. De centrale stuur- en coördinatiegroep heeft het Centrumplan begeleid vanaf het begin. De algemene stuurgroep heeft tot taak de kaders van het Centrumplan te bewaken. Als in één van de projecten zaken anders ingevuld dienen te worden, wordt bekeken hoe dat elders gecompenseerd moet worden.

Voor de uitvoering van elk van de deelplannen is of komt een aparte projectgroep en ondersteunende werkgroep beschikbaar. Er is een personele link tussen de algemene stuurgroep en de stuurgroepen voor de deelprojecten. Vanuit de stuurgroepen wordt steeds gecommuniceerd over het betreffende deelproject naar de coördinatiegroep en naar de “overall”-stuurgroep. De rekenkamercommissie is geen vaste formats voor de interne informatiedeling tegen gekomen, noch een afspraak over welke afwijkingen naar de stuurgroepen gerapporteerd dienen te worden. Wel zijn zogenoemde projectkaarten ontwikkeld die voor de lopende projecten gevuld gaan worden met relevante voortgangs-informatie.

Volgens de geïnterviewden is er voldoende kritische massa in de stuur- en projectgroepen aanwezig. Deels met de betrokkenen uit de gemeente, en deels met de betrokkenen van de woningcorporatie erbij. Woningcorporatie Weller is de belangrijkste risicodragende marktpartij die participeert. Het gaat dan om woningbouw, commercieel en maatschappelijk vastgoed. Zij hebben er wel belang bij om dit proces goed te begeleiden. De projectleiders van de gemeente en die van Weller participeren dan ook in de betreffende stuurgroepen.

De dienst projecten van de gemeente is nauw betrokken bij de uitvoering van het Centrumplan. Medewerkers en hoofd van de afdeling zijn lid van de diverse stuur- en projectgroepen. Bij de dienst is sinds 2007 een planeconoom opgenomen. Deze heeft tot taak het proces en de administratie van het Centrumplan kritisch tegen het licht te houden. Volgens de geïnterviewden is dat een goede aanvulling op de competenties binnen de projectorganisatie.

Er zijn verschillende deelprojecten, met een planning en prioritering. Niet alles wordt meteen op de schop genomen. Volgens meerdere geïnterviewden is het Centrumplan, zoals de gemeente het aanpakt, geen pan met slierten spaghetti waar geen begin of einde aan zit. De verschillende onderdelen kunnen redelijk los van elkaar opgepakt worden. Indien nodig kan er gefaseerd en geknipt worden.

5.4. Communicatie met de raad

De gemeenteraad wordt op verschillende manieren geïnformeerd. Om te beginnen bij de besluitvorming rond het plan. In eerste instantie heeft de raad, op basis van de aangedragen informatie in de inventarisatie- tot en met de vaststellingsfase, besloten tot het verlenen van de bestuurs-opdrachten.

De raad besluit bij de start van elk deelproject over verdere voortgang. De algemene kaders van het masterplan worden dan uitgewerkt naar de concrete doelstelling en financiële parameters van het deelplan. Op basis daarvan wordt tot de bestuursopdracht voor het deelproject besloten. De gehele gemeenteraad wordt regelmatig geïnformeerd over de voortgang van het centrumplan in zijn geheel en de deelprojecten. Tevens wordt de auditcommissie elke zes weken diepgaander geïnformeerd. Afsproken is dat daar ook gedetailleerde en marktgevoelige informatie over tafel

gaat, zoals over aankopen van particulier bezit. Het centrumplan vormt een vast agendapunt in de vergaderingen van de auditcommissie. Voorts krijgt de gemeenteraad via de paragraaf 'Majeure Projecten' in de begroting informatie over de financiële voortgang.

Voor de verschillende deelprojecten zijn projectkaarten ontwikkeld. Daarin zijn de raadsbesluiten weergegeven, de actuele stand van zaken, de financiële stand van zaken en de mogelijke consequenties van afwijkingen van de plannen. De projectkaarten vormen de basis voor het overleg met de auditcommissie.

Geïnterviewden geven aan dat indien nodig de raad betrokken wordt bij incidentele besluitvorming over deelprojecten. Dat zal zijn wanneer afwijkingen van de door de raad vastgestelde kaders met betrekking tot inhoud, financiën of planning nopen tot nadere besluitvorming. Precies wanneer en waarover dat zal zijn, is niet van te voren in te schatten. De rekenkamercommissie heeft in de stukken geen reden gezien te veronderstellen dat de gemeenteraad op punten slecht of niet zou worden geïnformeerd. Evenwel valt het de rekenkamercommissie op dat er in dit besluitvormingsproces vooral sprake lijkt te zijn van eenrichtingsverkeer in de informatieverstrekking. In de stukken is de rekenkamercommissie geen keer een uitnodiging aan de raad tegen gekomen om in een min of meer 'benen op tafel'-sessie van gedachten te wisselen over het Centrumplan. In het kader van de ambtelijke hoor en wederhoor is de rekenkamercommissie gewezen op de bijeenkomst tussen college, raad en commissie Ruimte & Techniek van 1 november 2006. Gezien het eenmalige karakter van deze bijeenkomst lijkt het dat er vanuit het college eerder een proces van informatie verstrekken naar de raad toe is geweest, dan communicatie met de raad. Het eerste aspect gaat goed, het tweede aspect lijkt goeddeels afwezig te zijn.

5.5. Communicatie met de burger

Om de burgers mee te krijgen in dit grote project, is het nodig uitgebreid en interactief te communiceren met de inwoners en instellingen. In de aanloop naar de vaststelling van het Centrumplan in 2008 is veel informatie verstrekt in de richting van de burgers. In september 2006 is in BMV Oost een eerste inspraakavond gehouden. Op 24 april 2008 is een inspraakavond georganiseerd, waarin de plannen werden gepresenteerd en bediscussieerd met onder andere de inwoners. Zij werden in de gelegenheid gesteld hun zienswijzen aan te reiken. De resultaten daarvan werden als onderdeel van het Centrumplan eveneens door de Raad vastgesteld op 11 november 2008.

Daarnaast is in de verkennings- en programmafase door middel van klankbordgroepen overleg gepleegd met de relevante partijen uit het maatschappelijk middenveld, zoals ondernemersorganisaties, verenigingen, ouderenbonden, onderwijsorganisaties, zorginstellingen enz.

De voorontwerpbestemmingsplannen lagen ter inzage in juli – augustus 2009 en werden gepresenteerd op een informatieavond op 23 juli. De

uiteindelijke bestemmingsplannen lagen tussen 1 oktober en 11 november ter inzage. De burgers konden hun zienswijzen daarop inbrengen. Uit de zienswijzen blijkt dat burgers niet expliciet zijn gevraagd deze naar voren te brengen. Volgens de Wet op de ruimtelijke ordening is dat wel vereist.⁶ Uit de ingebrachte zienswijzen blijkt dat, in ieder geval een aantal, belanghebbenden niet tegelijk met de publicatie van het ontwerpbestemmingsplan een kennisgeving hebben ontvangen. Dat is verplicht indien de gemeente aangeeft mogelijk tot onteigening over te kunnen gaan. De ingebrachte zienswijzen hadden met name betrekking op het bestemmingsplan rond Kerkeveld, de Brede School. De indieners van de zienswijzen zijn vervolgens wel schriftelijk geïnformeerd omtrent de besluitvorming en het standpunt van de gemeenteraad ten aanzien van de door hen ingediende zienswijzen.

Uit de zienswijzen blijkt dat de burgers de terugkoppeling uit de inspraakavonden hebben gemist. De resultaten van de inspraakgelegenheden zijn weliswaar opgenomen in de plannen, maar de burgers zijn niet direct teruggekoppeld over de gevolgen van hun inspanningen op de inspraakavond. De zienswijzen die de burgers in de procedure van de bestemmingsplannen hebben ingebracht, hebben uiteindelijk wel geleid tot aanpassingen van de plannen.

Vrijwel vanaf het begin is een internetsite voor het Centrumplan opgezet. Er zijn nieuwsbrieven en folders verspreid en informatie verspreid via de regionale dag- en weekbladen en de regionale tv-zender. Ook in de fase na de vaststelling, zoals de uitwerking van deelprojecten, is gebruik gemaakt van deze informatiekanalen naar de inwoners toe.

Volgens de geïnterviewden is het effect daarvan dat het Centrumplan door de burgers gedragen wordt. Een graadmeter is volgens hen het aantal bezwaarprocedures. Er zijn uiteraard een aantal procedures gestart, want er komen noodzakelijkerwijs belangen in het gedrang met de plannen. Volgens de geïnterviewden valt te constateren dat de vaststelling van het Centrumplan en de gereed komende bestemmingsplannen snel en soepel verloopt.

Voor zover de rekenkamercommissie heeft kunnen constateren is de inspraakprocedure voor de burger tijdig, maar niet geheel vlekkeloos geregeld. Deze onzorgvuldige procedure en communicatie heeft het gevaar in zich dat het draagvlak kan afnemen bij de stakeholders.

5.6. Risicomanagement

Tijdens het onderzoek naar risicomanagement bij de gemeente Brunssum is ten aanzien van de opzet van risicomanagement bij projecten op basis van onder andere interviews vastgesteld dat bij grote projecten een aantal kaders worden toegepast:

⁶ Artikel 38, 1^e lid onder de Wet ruimtelijke ordening.

- er wordt gewerkt met een stuurgroep en een projectbegroting (raming kosten en opbrengsten) met in de regel daarin opgenomen een risicoparagraaf.
- de projectbegroting wordt inclusief risicoparagraaf (in de regel bij grote projecten) door de gemeenteraad vastgesteld.
- de stuurgroep heeft als opdracht potentiële risico's inzichtelijk te maken door onder andere overleg met diverse (markt)partijen.
- de stuurgroep werkt met heldere kaders op basis van beleidsnota's en ook wordt een bestuursopdracht geformuleerd, financiële en juridische aspecten worden zorgvuldig afgewogen.
- op basis van de beschikbare informatie wordt er vanuit gegaan dat er voldoende inzicht is in de risico's, er wordt gezorgd voor adequate expertise in de stuurgroep en de belangrijkste projectstappen worden doorlopen.
- zowel vóór aanvang van het project, tijdens het project als na afloop van het project wordt aandacht besteed aan risicomanagement. De gemeente Brunssum was medio 2009 druk doende met het verder ontwikkelen van risicomanagement bij projecten.
- in de financiële administratie van het concern worden projecten opgenomen in een aparte projectadministratie met o.a. kosten, opbrengsten, verplichtingen, dekkingsmiddelen en verantwoordelijkheden (opdrachtgever, opdrachtnemer). Middels projectrapportages wordt de voortgang van projecten bewaakt; projectmanagement maakt dus deel uit van de P&C-cyclus.

Deze kaders zijn tijdens het onderzoek naar het centrumplan getoetst op hun werking. Het percipiëren en interpreteren van kaders is immers van een ander niveau dan de feitelijke werking van risicomanagement.

Chronologisch overzicht ten aanzien van risicomanagement

Op 1 november 2005 is de raad akkoord gegaan met de bestuursopdracht op basis waarvan het college opdracht heeft gekregen in samenwerking met een woningcorporatie een masterplan op te stellen. In deze bestuursopdracht is naast de inhoudelijke beargumentering ook voldoende aandacht voor het organiseren van procesmatige activiteiten. De financiële haalbaarheid moet nadrukkelijk getoetst worden en er dient een realistische planning inclusief fasering (initiatiefase, definitiefase, ontwerpfasen, vaststellingsfasen) opgesteld te worden. In de bestuursopdracht worden de diverse stakeholders benoemd en wordt aanbevolen om een externe procescoördinator te benoemen die zorgdraagt voor de centrale regie. Ten aanzien van het organisatiemodel (projectorganisatie) is sprake van een stuurgroep met bestuurlijk overleg, de procescoördinator, een kernprojectgroep en werkgroepen. In de bestuursopdracht is nog niet inzichtelijk gemaakt wat de financiële kaders zijn, maar wel wordt een voorbereidingskrediet toegekend van € 75.000 voor het opstellen van het masterplan.

In december 2007 wordt de raad geïnformeerd over de laatste stand van zaken voor wat betreft het masterplan centrum. De deelprojecten worden gepresenteerd en per saldo is er een tekort van € 18.400.000. Als dekking van dat tekort wordt een aantal financieringsbronnen

aangegeven zoals ISV 3, provinciaal geld, reguliere middelen en huurinkomsten.

In het daaropvolgend raadsvoorstel (februari 2008) om in te stemmen met de resultaten van de projectfase, wordt aangegeven dat er naast het tekort van ruim € 18 miljoen ook nog rekening moet worden gehouden met een onrendabele top bij de bouw van sociale huurwoningen en voorts bestaat op dat moment nog geen zicht op eventuele toekomstige subsidies.

Standaardparagraaf in de format van raadsvoorstellen is de "raming van de gevolgen in geld en menskracht". In deze paragraaf van het raadsvoorstel van februari 2008 staat dat de bestuursopdracht Masterplan centrum voorziet in financiële, personele en organisatorische consequenties van het voorliggende voorstel. Deze passage is overigens in meerdere raadsvoorstellen terzake opgenomen. In de bestuursopdracht is echter alleen maar een kader aangegeven voor het realiseren van het planproces.

Naar aanleiding van het raadsvoorstel wordt door de wethouder toegezegd in september 2008 het finale masterplan aan de raad voor te leggen. Er wordt pas gestart met de realisatie zodra de financiële dekking gevonden is. Er worden volgens de geïnterviewden door raadsleden/fracties geen vragen gesteld over het financiële tekort van € 18 miljoen. Uit de raadsstukken blijkt evenwel dat bij meerdere gelegenheden wel schriftelijk en mondeling vragen zijn gesteld over de financiële gang van zaken.

Los daarvan is het de vraag of de raadsleden voldoende geëquipeerd zijn, dat wil zeggen voldoende financiële, planologische of bestuurskundige kennis hebben of daarin ondersteund worden, om de kaderstellende en controlerende taken van de gemeenteraad in dit complexe besluitvormingsproces goed te kunnen uitvoeren.

In het raadsvoorstel dat in september 2008 wordt ingediend, wordt de raad gevraagd het masterplan met 11 deelgebieden vast te stellen. Per deelgebied wordt een korte toelichting gegeven. Voorts wordt toegelicht dat de gebiedsexploitatie sluit op een tekort van ruim € 18 miljoen euro. In hetzelfde voorstel worden 4 deelgebieden door de gemeente geprioriteerd. Als bijlage bij het raadstuk wordt een samenwerkingsovereenkomst toegevoegd, die principeafspraken vastlegt tussen woningcorporatie en gemeente, onder andere ten aanzien van de verdeling van kosten, risico's en investeringen. In het raadsvoorstel wordt een toelichting gegeven op de planexploitatie. Het totale investeringsvolume bedraagt € 230 miljoen. Op basis van onderzoek blijkt het tekort ruim € 14 miljoen te zijn (in plaats van de oorspronkelijke € 18,4 miljoen). Het gemeentelijke deel van dat tekort bedraagt bijna € 9 miljoen en wordt veroorzaakt door het deelgebied het Ei. Gemeld wordt dat dit deelgebied pas in uitvoering wordt genomen indien de financiering is geregeld. Voor het overige is er sprake van een sluitende exploitatie. De (gemeentelijke) tekorten ten aanzien van de deelprojecten 6 (Kerkeveld) en 8 (Lindeplein) van in totaal ruim € 3.2 miljoen worden gecompenseerd door de opbrengsten bij de deelprojecten 2 (Dorpstraat), 4 (Kloosterstraat), 5 (Raadhuisstraat) en

9 (voormalige Delta-college). Deze opbrengsten worden gegeneerd door verkoop van (zorg) woningen. Voorts wordt voorgesteld een bedrag van € 2,5 miljoen te reserveren voor de financiering van rentelasten van aankopen en investeringen. Compensatie van dit bedrag dient plaats te vinden in de periode ná 2012 uit de te verwachten positieve resultaten.

In de raadsvergadering van 11 november 2008 worden verder geen vragen gesteld over de financiële risico's.

Programmabegroting 2010

In de programmabegroting 2010 wordt in paragraaf 7 Grondbeleid aangegeven dat er stagnatie is opgetreden in de afzet van woningbouwgronden en de verkoop van bedrijfsterreinen. Voor 2010 zijn derhalve alleen opbrengsten geraamd voor een beperkt aantal verkopen in complexen. Voor de programmering en de financiële impact van het Masterplan Centrum wordt verwezen naar paragraaf 8 Majeure projecten. In deze paragraaf wordt aangegeven dat de sociaal-economische structuur van Parkstad en Brunssum broos is. Er is sprake van een krimpende bevolking als gevolg van dubbele vergrijzing en ontgroening met uiteraard de nodige consequenties op vele terreinen. Ten aanzien van het Masterplan Centrum wordt een samenvatting gegeven van de eerdere besluitvorming in 2008. Er staan geen nieuwe ontwikkelingen in deze paragraaf ten aanzien van het centrumplan. Het deelgebied het Ei laat nog steeds een tekort zien van ruim € 9,5 miljoen en ook nu weer wordt gemeld dat dit onderdeel pas in uitvoering wordt genomen zodra (externe) dekking is gevonden. Het tekort van de geprioriteerde deelprojecten wordt gefinancierd door een (eerder genoemd) bedrag van € 2,5 miljoen uit de algemene reserve.

Ten opzichte van de besluitvorming eind 2008 zijn in de programmabegroting 2010 de gemeentelijke tekorten echter opgelopen van € 8,78 miljoen tot € 9,40 miljoen. Deze toename wordt veroorzaakt door een negatiever exploitatiesaldo binnen het deelproject het Ei (€ 150.000) en het inmiddels gestarte project Lindeplein (€ 500.000). In de programmabegroting wordt echter geen toelichting gegeven op dit aangepaste exploitatieoverzicht.

Organisatiestructuur

Ten behoeve van het Centrumplan Brunssum is een projectstructuur ingericht volgens het linking pin principe. De gemeenteraad en de Raad van Commissarissen van Weller vormen het toezichthoudend orgaan en houden toezicht op college (gemeente) en directie (Weller). Er is sprake van een stuurgroep, een coördinatieteam en een werkgroep communicatie. Vooralsnog zijn voor 3 geprioriteerde activiteiten (Lindeplein, Bredeschool en zorgplein) stuurgroepen en werkgroepen ingericht. Er wordt gewerkt met zogenaamde projectkaarten op basis waarvan de voortgang wordt bewaakt. Per project worden, naast algemenere zaken, de risico's en de financiële stand van zaken omschreven. Door middel van een kleurenaanduiding wordt de stand van zaken van de verschillende deelactiviteiten inzichtelijk gemaakt. De risico's worden aldus systematisch beoordeeld. In de auditcommissie is in ieder geval 1 keer een risicokaart besproken en men is van plan dat regelmatig te doen.

6. Conclusies en aanbevelingen

Het centrumplan is een majeur project met een omvang van meer dan € 230 miljoen. In 2009 heeft de gemeente kaders ten aanzien van risicomanagement ontwikkeld die bij grote projecten worden toegepast. Het centrumplan is door de rekenkamercommissie getoetst aan deze kaders. Daarmee acht de rekenkamercommissie de drie centrale probleemstellingen en de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

Cursief gedrukt zijn de kaders en daarna onze conclusies naar aanleiding van de bevindingen. We sluiten deze paragraaf af met aanbevelingen.

6.1. Conclusies

1. *Succesvolle en democratische legitimatie van de besluitvorming van het centrumplan vereist fasering en betrokkenheid van de stakeholders.*
Het Centrumplan is in 4 fasen in de besluitvorming ingebracht: verkenningsfase (of oriëntatie) – programmafase (of wensen-inventarisatie) – ontwerpfase – vaststellingsfase.
De verschillende stakeholders, burgers, maatschappelijk middenveld en raad, hebben vanaf het begin veel informatie verstrekt gekregen. Er zijn informatieavonden en klankbord-groepen gehouden voor de stakeholders. De rekenkamercommissie constateert dat de interactiviteit van de communicatie tussen gemeente en de stakeholders verbeterd kan worden. Zo is er niet altijd een terugkoppeling van de informatieavond geweest naar de burgers toe. Tevens mist de rekenkamercommissie een expliciete uitnodiging aan de raad om in de complexe besluitvorming mee te denken. Er wordt veel informatie verstrekt, maar dat mag niet verward worden met betrokkenheid van de stakeholders.
2. *Betrokkenheid van de stakeholders vereist een adequate informatievoorziening aan burgers en organisaties en belangenverenigingen in het maatschappelijk middenveld.*
In de aanloop tot besluitvorming en gedurende de uitvoering wordt de burger en het maatschappelijk middenveld op verschillende manieren van informatie voorzien. Dat geschiedt door middel van een website, informatiebijeenkomsten, nieuwsbrieven en folders over het Centrumplan en berichten via de regionale dag- en weekbladen. De rekenkamercommissie oordeelt dat de informatievoorziening ruimschoots is en zelfs voorbeeldig voor dit soort projecten. Het interactieve deel van het proces, zoals de terugkoppeling van de inspraaksessies naar de burgers toe, verloopt niet vlekkeloos. Voor voldoende draagvlak en betrokkenheid bij dergelijke complexe en ingrijpende besluitvormingsprocessen is meer vereist dan adequate informatieverstrekking. Namelijk ook open communicatie met alle stakeholders (burgers, maatschappelijk middenveld en gemeenteraad).

3. *Besluitvorming en beraadslaging in de gemeenteraad vindt plaats in het licht van zijn taakstellende en controlerende taken.*

De gemeente werkt in het kader van de besluitvorming rond het Centrumplan met bestuursopdrachten van de raad aan het college. De raad besluit op basis van de geboden informatie onder andere met betrekking tot de planning, de financiën en de risico's over de voortzetting. De vorm van de bestuursopdrachten voldoet aan de daartoe gestelde normen. Door de gemeenteraad is geconstateerd dat er ruimte is voor verbetering met betrekking tot het inzichtelijk maken van de consequenties van het voorgenomen besluit. Dat kan later in het proces van deze “getrechterde” besluitvorming tot onnodige discussies in de gemeenteraad en tot vertragingen in het proces leiden. De verbeteringen worden in de raadsperiode na de verkiezingen van 2010 opgepakt.

Vooruitlopend daarop is de rekenkamercommissie van mening dat de besluitvorming in de gemeenteraad verbeterd kan worden door de bestuursopdrachten te voorzien van een extern financieel, planologisch en bestuurskundig second opinion. Een dergelijke check kan tunnelvisie helpen voorkomen. Ook al zijn de betrokkenen er tot nu toe in geslaagd daarvoor te waken, het Centrumplan is een langdurig proces waarin tunnelvisie kan optreden.
4. *Informatievoorziening aan de gemeenteraad op basis van de verordeningen met betrekking tot de actieve en passieve informatieplicht van het college en het recht van de gemeenteraad om vragen te stellen.*

De gemeenteraad wordt regelmatig geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering en eventuele afwijkingen van de plannen. Het Centrumplan is als vast punt in de agenda van de auditcommissie opgenomen. Daar kan op de uitvoering van de deelprojecten worden ingegaan, op basis van de daartoe ontwikkelde projectkaarten. De rekenkamercommissie constateert dat de informatievoorziening naar de gemeenteraad toe goed geregeld is. Los van de opmerkingen over de communicatie met de gemeenteraad bij punt 2, zie hiervoor.

Bij de gemeente Brunssum is er geen vastgelegd kader in de vorm van een protocol informatievoorziening grote projecten. Er zijn gemeenten (bijvoorbeeld Huizen) die inmiddels wel over een dergelijk protocol beschikken. De rekenkamercommissie heeft eerder geadviseerd de (concept) nota actieve en passieve informatieplicht uit te breiden met een paragraaf over grote projecten.
5. *Rapportages geschieden op basis van de normen voor projectrapportages (zie bijlage 5. Normen voor projectrapportages)*

De rekenkamercommissie stelt vast dat binnen het project niet wordt gerapporteerd op basis van vaste formats. Hoewel het een zaak is van de interne projectleiding, raadt de rekenkamercommissie aan om intern met vaste formats te werken en afspraken te maken welke afwijkingen gerapporteerd dienen te worden (zie daarvoor Bijlage 5, normen voor projectrapportage). Dit wordt niet opgenomen in de lijst van aanbevelingen die de rekenkamercommissie aan de gemeenteraad aanbiedt.

De rapportages aan de raad, op basis van de projectkaarten, voldoen qua inhoud aan de daarvoor gestelde normen. De audit-commissie heeft tot nu toe een keer kennis gemaakt met de projectkaarten met de uitgebreide financiële gegevens en de risico's. De rekenkamercommissie gaat ervan uit dat de audit-commissie standaard op basis van dat format wordt geïnformeerd over de stand van zaken in de projecten. Wellicht is het goed in verband met de betrokkenheid om de projectkaarten, met de risico's maar zonder de gevoelige financiële gegevens, te agenderen in de gehele gemeenteraad.

6. *Er wordt gewerkt met een stuurgroep en een projectbegroting.*
Er is een projectstructuur ingericht met een link naar het college, de dienst projecten en de projectpartner. Ondersteunend is een werkgroep ingericht. Deze structuur geldt ook voor de deelprojecten. De relatie met de algemene stuurgroep is geborgd door een personele link vanuit de verschillende stuurgroepen naar de algemene stuurgroep. De interne structuur is volgens de rekenkamercommissie adequaat geregeld.
De exploitatieresultaten van de diverse deelprojecten zijn berekend en getoetst door een extern bureau. De resultaten van de diverse deelprojecten zijn eind 2008 door de gemeenteraad vastgesteld.
7. *De stuurgroep heeft als opdracht potentiële risico's inzichtelijk te maken.*
De rekenkamercommissie is van mening dat de stuurgroep in onvoldoende mate alert is op het in kaart brengen van potentiële risico's, samen met de woningcorporatie. In 2009 is weliswaar een risico-inventarisatielijst opgesteld die per 1 april 2010 (streefdatum) geïntegreerd dient te worden in de zogenaamde projectkaarten. De 4 geprioriteerde projecten kennen hun eigen dynamiek, zijn onderling onafhankelijk maar kunnen wel stagneren, met name door toegenomen marktrisico's. De financiële risico's nemen dan toe. De kredietcrisis, de krimp, de ontwikkelingen bij woningcorporaties (stagnatie woningverkoop), in de zorgsector (financieringsproblemen van vastgoed) en de onderwijssector leiden tot sterk in omvang toenemende risico's. Daarbovenop komen nog de miljardenbezuinigingen die ongetwijfeld gevolgen hebben voor de algemene uitkering maar ook de budgetten bij de semi-overheidsinstellingen fors onder druk gaan zetten. Deze ontwikkelingen zullen leiden tot herpositionerings- en financieringsvraagstukken waarbij het ambitieniveau van stakeholders wellicht bijgesteld moeten worden. De rekenkamercommissie is van mening dat binnen het project Centrumplan Brunssum een grotere alertheid op deze risico's nodig is.
8. *De stuurgroep werkt met heldere kaders.*
Er is een bestuursopdracht geformuleerd en vastgesteld die de basis vormt voor de verdere uitwerking van het Centrumplan. Door de geïnterviewden wordt aangegeven dat deze kaders nog steeds actueel zijn en dat bijstelling op dit moment nog niet aan de orde is. Aangegeven wordt dat bijvoorbeeld ten aanzien van de

contractuele afspraken met betrekking tot de regionale herstructureringsvisie de einduitkomsten vaststaan. Dit wordt door de rekenkamercommissie niet onderschreven, de actualiteit noopt tot scherpte, realisme en (regionaal) aanpassingsvermogen.

9. *Op basis van de beschikbare informatie is er voldoende inzicht in risico's.*
De geïnterviewden zijn van mening dat er inderdaad voldoende inzicht is in de risico's. Echter (zie ook conclusie 7) op dit moment wordt er nog onvoldoende gestuurd op deze risico's. Het grote tekort binnen het deelproject het Ei is alleen maar toegenomen sinds 2008. Ook het tekort ten aanzien van het deelproject Lindeplein is toegenomen (programmabegroting 2010).
Onvoldoende duidelijk is hoe op deze financiële risico's wordt gestuurd. Het tekort van de prioritaire projecten (ad. 2,5 miljoen) wordt door de gemeente voorgefinancierd maar door stagnatie van de voortgang (renterisico) alsmede een terugloop van verkopen van (zorg) woningen kan het tekort ten aanzien van deze 4 projecten alleen maar toenemen. Regelmatig wordt gesteld dat de financiële, personele en organisatorische consequenties inzichtelijk zijn. Ten aanzien van de financiële en personele consequenties is de rekenkamercommissie van mening dat de risico's in onvoldoende mate bekend zijn.
De gemeenteraad toont zich kritisch ten opzichte van de risico's die de gemeente met het Centrumplan loopt. Van de raadsleden kan niet verwacht worden dat zij voldoende toegerust zijn om alle gevolgen en risico's van dit soort complexe besluitvorming goed te kunnen inschatten. De raad moet dus goed ondersteund worden om voldoende kritisch te blijven en inzicht te krijgen in de potentiële risico's.
10. *Zowel voor, tijdens en na afloop van een project wordt aandacht besteed aan risicomanagement.*
Er is inmiddels een procesbeschrijving opgesteld met betrekking tot het initiëren van een nieuw (majeur) project. In deze procesbeschrijving is voldoende aandacht voor risicomanagement in alle fasen van een project. In opzet is dit dus goed geregeld echter de werking is nog niet optimaal.
11. *In de financiële administratie is een aparte projectadministratie opgenomen.*
Er wordt gewerkt met een aparte projectadministratie.

6.2. Aanbevelingen

In het rapport over risicomanagement (2009) heeft de rekenkamercommissie reeds aanbevelingen gedaan.⁷ Aansluitend daarop adviseert de rekenkamercommissie op basis van de quick scan naar de uitvoering van het Centrumplan, als groot project, als volgt:

1. Laat het college een lijst met risico's opstellen, op basis van de eigen indeling in risico's (risicosoorten) en laat het college de actuele risico's benoemen die de voortgang in gevaar kunnen brengen en kunnen leiden tot forse financiële risico's. Denk aan: grondeigendom, ontwikkelingen Atrium Mc, de financiering het Ei, hogere tekorten Lindeplein.
2. Laat het college een risico-inventarisatie opstellen ten aanzien van de afhankelijkheid van de partner in het centrumplan. Laat de risico's ten aanzien van de voortgang identificeren en beheersen en laat de hefboom beschrijven in verband met de druk op de woningmarkt (stagnerende verkopen, verkoopprijzen onder druk etc.).
3. Laat een (worstcase) scenarioanalyse opstellen op basis van geactualiseerde variabelen en uitgangspunten (programma van wensen). Met andere woorden: laat de haalbaarheid actualiseren en indien nodig de plannen bijstellen.
4. Laat het college een uitgebreide periodieke risicorapportage opstellen en ter besluit voorleggen aan de gemeenteraad.
5. De rekenkamercommissie adviseert de startnotities en bestuursopdrachten vergezeld te laten gaan van een extern second opinion op financieel, aanbestedingstechnisch, planologisch en bestuurskundig terrein. In de second opinion moet expliciet aandacht besteed worden aan de risico's op deze terreinen.
6. Draag het college op met voorstellen te komen om onderdelen van de communicatie met de stakeholders (burgers, middenveld en raad) te verbeteren.

⁷ De Rekenkamercommissie Brunssum heeft in haar rapport over risicomanagement (2009) de volgende aanbeveling (nummer 7) gedaan: "De Rekenkamercommissie Brunssum vindt het belangrijk en noodzakelijk om risicomanagement een vaste plek te geven in de aanpak van projecten. Aandachtspunten bij het formuleren van risicomanagement zijn:

- de definitie van project en criteria voor een groot project
- de wijze van identificatie van risico's en het treffen van beheersmaatregelen
- inrichting van een risicoparagraaf bij de projectbegroting
- communicatiebeleid rondom projecten"

Ten aanzien van de 1ste, 3e en 4e bullit heeft de gemeente de zaken voortvarend aangepakt. Het identificeren van risico's en het treffen van beheersmaatregelen is echter nog steeds niet goed ingericht, de risico's bij het ontwikkelen en realiseren van grote projecten worden onvoldoende "beheerst".

Bijlage 1. Bestuurlijke reactie



VERZONDEN 17 SEP 2010

Rekenkamercommissies Parkstad Limburg
T.a.v. de heer Lemmens
Postbus 200
6400 AE HEERLEN

14-09-2010

2010/14809

Nota Risicomanagement Projecten 2010
Quickscan "Centrumplan Brunssum"

Postadres
Postbus 250
6440 AG Brunssum
Bezoekadres
Bestuurscentrum
Lindeplein 1
Telefoon
(045) 5278555
Fax
(045) 525 9879
E-mail
gemeente@brunssum.nl
Internet
<http://www.brunssum.nl>
Bank
BNG nr. 28.50.01.523 t.n.v.
Gemeente Brunssum

Geachte heer Lemmens,

Met bijzondere aandacht hebben wij kennis genomen van de rapportage betreffende het onderzoek van uw Rekenkamercommissie naar het Centrumplan Brunssum. Uw Quickscan geeft een gedegen analyse inzake de inrichting van de besluitvormingsprocessen inclusief de daartoe behorende inspraak- en informatievoorziening alsmede over de inrichting van de projectorganisatie voor dit majeure project. Uw bevindingen zijn voor ons aanleiding voor een compacte reactie.

Uw "overall"-beoordeling dat de procesinrichting voor het Masterplan Brunssum zowel qua besluitvorming, informatievoorziening en organisatiestructuur positief voldoet aan de gangbare landelijke kaders voor dit soort grootschalige en langlopende overheidsgestuurde projecten, doet ons deugd.

Uw zorg- en aandachtspunten en de gedane aanbevelingen nemen wij ter harte, waarbij wij het navolgende onder uw aandacht willen brengen:

* **Interactiviteit van de communicatie.**

Zowel ons College als ook onze partner Weller hechten grote waarde aan interactieve beleids- en planvorming.

Het werken met bestuursopdrachten en het trechteren van de besluitvorming met de bijbehorende communicatie en inspraak bieden hiervoor ons inziens voldoende waarborgen. Naar onze mening is de interactieve aanpak bij de totstandkoming van het centrumplan naar behoren uit de verf gekomen. Wel constateren wij met u, dat het onderscheid tussen inspraak en informatie v.w.b. de wijze van terugkoppeling naar buiten toe niet altijd even helder is gecommuniceerd, hetgeen in de praktijk wellicht tot misverstanden heeft geleid.

* **Risicomanagement.**

Het belang van een zorgvuldig risicomanagement bij dit soort complexe projecten met een lange looptijd onderschrijven wij volmondig.

In dit verband hechten wij eraan u in kennis te stellen van het feit, dat wij t.a.v. dit aspect in de afgelopen periode verdere stappen hebben gezet. Recent hebben wij als College de Nota

Risicomanagement Projecten 2010 vastgesteld. In deze nota zijn de kaders en richtlijnen vastgelegd voor het risicobeheer, specifiek voor dit soort majeure projecten. Wij gaan er van uit met deze nota te kunnen zorgdragen voor een verbeterd risicobeheer bij het Masterplan Centrum conform uw aanbevelingen ter zake. Volledigheidshalve gaat de nota hierbij.

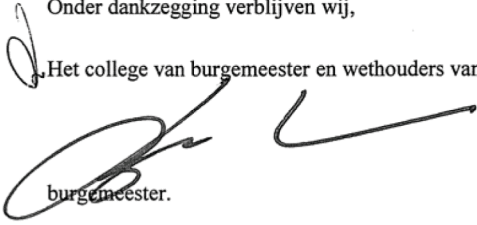
* Bestemmingsplan.

Onder verwijzing naar het gestelde ter zake op pag. 12, maken wij op dat voor het gehele centrumgebied een bestemmingsplan is vastgesteld, e.e.a. met uitzondering van het promenadegebied binnen het "ei", vanwege de onzekerheden omtrent de (financiële) uitvoerbaarheid van dit plandeel.

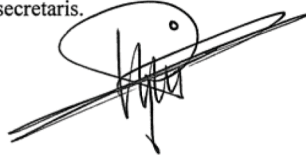
Wij gaan ervan uit dat u met deze reactie uw onderzoek kunt afronden en zien met belangstelling uw eindrapportage over het Masterplan Brunssum-Centrum tegemoet.

Onder dankzegging verblijven wij,

Het college van burgemeester en wethouders van Brunssum,


burgemeester.

secretaris.



Bijlage 2. Nawoord van de Rekenkamercommissie Brunssum

College van B&W van de gemeente
Brunssum
Postbus 250
6440 AG Brunssum

Heerlen, 30 september 2010

Betreft: uw bestuurlijke reactie op de quick scan Centrumplan

Geacht college,

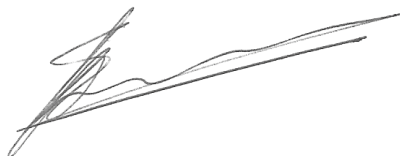
De Rekenkamercommissie Brunssum heeft met instemming kennis genomen van de bestuurlijke reactie van het college van B&W op de quick scan naar de besluitvorming en projectmanagement rond het Centrumplan Brunssum. Tevens is de rekenkamercommissie verheugd dat het college de conclusies onderschrijft en de aanbevelingen ter harte zal nemen.

Wij hebben met de bestuurlijke reactie tevens de conceptnota Risicomanagement bij Grote Projecten ontvangen, zoals vastgesteld door het college in juli 2010. Daarmee komt het college tegemoet aan de aanbeveling in het rekenkamerrapport Risicomanagement in Brunssum van september 2009. De rekenkamercommissie wil de ontwikkelingen van het Centrumplan volgen en daar waar nodig gevraagd of ongevraagd advies blijven verschaffen aan de raad.

De rekenkamercommissie is van zins het Centrumplan te blijven volgen, mede vanwege de grote impact die dit majeure project heeft op alle betrokkenen (college, ambtenaren, raad, instellingen, bedrijven en burgers). Het is nu aan de gemeenteraad en de auditcommissie om aan de slag te gaan met de aanbevelingen die de rekenkamercommissie in deze quick scan afgeeft.

Wij danken u voor uw medewerking.

Namens de Rekenkamercommissie Brunssum,
de voorzitter,



Etienne Lemmens

Bijlage 3. Bronnen

Bronnen

- 1e Kaderbrief masterplan centrum, 16-1-2007
- Bestuursopdracht PPS CENTRUM RaadsVS 261005
- Een onderzoek naar het Centrumplan Aalburg, onderzoek van de Rekenkamercommissie Aalburg uitgevoerd door AdviesGroep Diemen & Van Gestel, 2006.
- Emmeloord centrum centraal, Onderzoek naar de financiële beheersing van het centrumplan Emmeloord, Rekenkamercommissie Noordoostpolder, augustus 2009
- Grip op grote bouwprojecten, rekenkamercommissie Pijnacker-Noordorp, april 2009
- Grip op projecten, Onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer bij de Provincie Noord-Holland, 2007.
- Onderzoek grote projecten, Rekenkamercommissie Sluis, april 2009.
- Programma van wensen, 30-03-2007
- Raadsvoorstel 44 Bijlage Ambitiedocument Project PPS Lindeplein Brunssum, versie 2, 30-7-2009
- Raadsvoorstel 44 Bijlage Selectieleidraad versie 2, 1-7-2009
- Raadsvoorstel 44 Deelgebied Lindeplein documenten tbv vooraankondiging (versie 2)
- Raadsvoorstel Plan van aanpak ontwikkeling deelgebied lindeplein, college 24-3-2009 + raad 12-5-2009
- Raadsvoorstel 26 Plan van Aanpak ontwikkeling deelgebied Lindeplein (bijlage Presentatie 090310 tbv college)
- Raadsvoorstel 26 Plan van Aanpak ontwikkeling deelgebied Lindeplein
- Raadsvoorstel 26 Plan van Aanpak ontwikkeling deelgebied Lindeplein (bijlage 1.2 Vervolg aanbestedingsrechtelijk advies)
- Raadsvoorstel 26 Plan van Aanpak ontwikkeling deelgebied Lindeplein (bijlage planning 170309)
- Raadsvoorstel 26 Plan van Aanpak ontwikkeling deelgebied Lindeplein (bijlage), maart 2009
- Regeling grote projecten, Tweede Kamer nr 30351 , 22 juni 2006.
- SWOT-analyse, 0618 masterplan hoofdstuk 3 2008-09-29

Bijlage 4. Materiaal Centrumplan

Bij de totstandkoming van het centrumplan is o.a. het volgende materiaal gehanteerd.

- 1e kaderbrief masterplan centrum d.d. 16-1-2007, 2006/18656
- Bestuursopdracht Masterplan Centrum (gemeentebblad 2005/131), raadsbesluit 1 februari 2006
- Meerjarenontwikkelingsprogramma ISV II;
- Masterplan Wonen, Welzijn en Zorg;
- Lekker thuis in Parkstad;
- Concept Structuurvisie Huize Louise;
- Retailstructuur Parkstad Limburg, structuurvisie 2012.
- Nota ruimtelijke kwaliteit.
- Wijkontwikkelingsplan Brunssum 2000;
- Regionale Woonvisie Parkstad Limburg;
- Structuurvisie Brunssum 2015;
- Nieuwbouwprogramma 2006-2010 gemeente Brunssum;
- Een expeditie naar 2015: aanzet tot een visiedocument.

In de eerste kaderbrief is op basis van de bovenstaande beleidsdocumenten tot de volgende explicitering van de kaders en doelstellingen gekomen:

1. Brunssum ontwikkelt zich als woongemeente verder binnen Parkstad Limburg;
2. Een adequaat voorzieningenniveau (commercieel en niet commercieel) dient voor de eigen bevolking tot stand te worden gebracht c.q. te worden behouden;
3. Wonen , werken en winkelen dienen zoveel mogelijk te worden geconcentreerd in het stadscentrum;
4. De verblijfskwaliteit van het Lindeplein en van het Vijverpark zal moeten worden versterkt en uitgebreid;
5. Woningvoorraad aanpassen aan bevolkingsomvang en -samenstelling;
6. Gevarieerd woonklimaat en -aanbod met een evenwichtige verdeling over de diverse categorieën;
7. Op peil houden kwaliteit woningvoorraad en woonmilieus;
8. bereikbaarheid plangebied/centrumgebied garanderen;
9. streven naar zoveel mogelijk stedelijke woonvormen en ruimte voor nieuwe bebouwingsconcepten;
10. nieuwbouwprogramma 2006-2010 als uitgangspunt ;
11. potenties van het te behouden en te versterken Vijverpark als uniek groen element en groene long in het centrumgebied zullen worden benut;
12. centrumgebied moet zijn functie voor verzorgingsgebied Brunssum en Onderbanken behouden en optimaliseren;
13. een adequaat voorzieningenniveau voor de eigen bevolking dient te worden gerealiseerd en het bestaande aanbod moet verbeterd worden;
14. pleinen zoveel mogelijk in samenhang te ontwikkelen met bij het Lindeplein nadruk op horeca en cultuur;

15. ontwikkeling van het ei wordt aangegrepen om de totale centrum-structuur te versterken en winkels te concentreren in een compact gebied;
16. het voorzieningenniveau dient te worden aangepast aan een verouderende bevolking;
17. ingezet wordt op woonzorgzones met centraal in de wijk gelegen servicepunten;
18. centraal staat de gedachte dat burgers zo lang mogelijk zelfstandig kunnen wonen;
19. het is de bedoeling om ook voor het centrum te komen tot een brede maatschappelijke voorziening; deze gaat uit van concentratie van onderwijs (3 scholen op een locatie), sportvoorzieningen (sportzaal opnemen in BMV) en maatschappelijke voorzieningen (bv gemeenschapshuis Concordia en CMWW) als dan niet gecombineerd met culturele voorzieningen;
20. nieuwbouw/ verbouw van het Carbooncollege incl. bibliotheek; in de optie: in de toekomst de muziekschool ook hier onderbrengen;

Bijlage 5. Normenkader

Normen en maatstaven spelen een centrale rol in rekenkameronderzoek. Om oordelen te kunnen vellen moet een rekenkamercommissie voor het onderzoek een referentiekader opstellen, ten opzichte waarvan ze de onderzoeksbevindingen toetst.

Normen kunnen ontleend zijn aan wet- en regelgeving, maar ook aan wetenschappelijk onderzoek of aan algemeen aanvaarde beginselen zoals het beginsel van behoorlijk bestuur. Ook doelen of prestatie-indicatoren die door de beleidsmaker van te voren zijn opgesteld kunnen een bron van normen zijn.

Als rekenkamercommissies vinden we het belangrijk om dat referentiekader expliciet te maken. Dat geeft niet alleen de commissie en het projectteam gedurende het onderzoek houvast, maar ook de onderzochte instanties/ personen.

In dit hoofdstuk geven we aan welke normen zij in dit onderzoek willen hanteren. Per norm wordt een korte toelichting gegeven: de rekenkamercommissie zet hierin uiteen waarom de onderzochte organisatie volgens hen aan die norm zou moeten voldoen.

Er zijn meer algemeen toepasbare normen die niet specifiek voor het centrumplan gelden doch die ook voor andere gebieden dan wel projecten gelden. Het gaat daarbij om de normen met betrekking tot informatievoorziening, projectmanagement en risicomanagement. Daarnaast zijn er specifieke normen ten behoeve van het centrumplan. Deze groepen van normen zullen onderstaand nader worden uitgewerkt.

Normenkader t.a.v. het centrumplan in het bijzonder

Het onderzoek richt zich op het proces van de totstandkoming van het centrumplan en de communicatie met de raad en andere belanghebbenden. Dat proces zal aan bepaalde vereisten moeten voldoen om als succesvol en democratisch gelegitimeerd te kunnen worden gekwalificeerd. Bij dat proces is fasering en betrokkenheid van alle stakeholders nodig.

Normenkader op het gebied van de informatievoorziening

In de eerste plaats zijn de algemene normen op het gebied van de informatievoorziening van toepassing. De RKC Brunssum heeft in 2008 een onderzoek op dat terrein verricht en heeft daarover in 2008 verslag gedaan d.m.v. het rapport: "Een goed begin: het halve werk." In dat rapport is o.a. het volgende kader m.b.t. de informatieplicht opgenomen:

De informatieplicht is geregeld in de Gemeentewet met een verplichte uitwerking in een aantal gemeentelijke verordeningen. Het gaat hierbij om de actieve en de passieve informatieplicht evenals het recht van de gemeenteraad om vragen te stellen. Naast dit wettelijke kader kan er sprake zijn van door de gemeente vastgestelde spelregels ten aanzien van bijvoorbeeld projectmanagement.

In de artikelen van de gemeentewet, achtereenvolgens 60 lid 3, 169 lid 2-4, 180 lid 2 en 3, 212 lid 2 onder c zijn de verplichtingen van College van B&W en burgemeester opgenomen met betrekking tot de actieve en passieve informatieplicht. Voorts heeft de gemeente Brunssum zelf verordeningen over de informatieplicht, namelijk 212 art. 7, lid 1-4 (tussentijdse rapportages), 212 art. 7, lid 5-6. (informatieplicht), Verordening op de raadscommissies 2005, Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de gemeenteraad 2004.

Bij de gemeente Brunssum is er geen vastgelegd kader in de vorm van een protocol informatievoorziening grote projecten. Er zijn gemeenten (bijvoorbeeld Huizen) die inmiddels wel over een dergelijk protocol beschikken.

Normen voor projectrapportage

De volgende normen gelden voor de diverse rapportages in de grote projecten (basisrapportage en voortgangsrapportage).

Rapportage-elementen Basisrapportage

- Doelstelling van het project
- Overzicht van de besluitvormingsmomenten
- Projectplanning
- Financiën
- Risico's
- Beheersingsmaatregelen
- Alle overige informatie die relevant is in het kader van de kaderstellende en controlerende functie
- Bij het voorgaande ingaan op:
 - Probleemanalyse
 - Besluitvormingsprocedure ter realisatie van het project
 - Toetsbaarheid van de projectdoelstellingen
 - Evaluatie voortgang (procedure en tijdstip)
 - Kostenraming en wijze totstandkoming
 - Wijze van financiering met zo nodig aandacht voor PPS en de wijze van contractering
 - Budgettaire inpassing in de begroting
 - Beschrijving van onderzochte alternatieven met financiering en risicoanalyse
 - Adviezen van externe deskundigen over de onderscheiden aspecten
 - Beschrijving van de organisatie en beheersing van het project inclusief bestuurlijke informatievoorziening en interne controle

Rapportage-elementen voortgangsrapportage:

- Ontwikkeling van doelstellingen
- Ontwikkeling van planning
- Ontwikkeling van financiën
- Ontwikkeling m.b.t. de projectrisico's
- Projectbeheersing
- Alle overige informatie die relevant is in het kader van de kaderstellende en controlerende functie
- Specifiek m.b.t. financiën:
 - melden van dreigen kostenoverschrijdingen inclusief voorstellen vermindering / budgettaire aanpassingen
 - de som van de aanbestedingsresultaten
 - in hoeverre is post 'onvoorzien' aangesproken en is deze nog toereikend
 - financiële informatie moet te relateren zijn aan de overige financiële stukken zoals begroting en periodieke rapportages
 - uitgaven, verplichtingen en ontvangsten herkenbaar en bij elkaar in de begroting onderbrengen

Normenkader op het gebied van risicomanagement

Bij projecten zijn de risico's groter dan bij de meer algemene en routinematig ingerichte werkzaamheden van een gemeente. De risico's zijn niet alleen van financiële aard doch ook zijn er bijvoorbeeld juridische, organisatorisch, technisch, bestuurlijk en sociaal-maatschappelijke risico's te onderkennen. Daarom zal risicomanagement gestructureerd, expliciet en consequent deel moeten uitmaken van de werkwijze bij alle projecten. De Rekenkamercommissie Brunssum heeft in september 2009 het rapport "Risicomanagement in Brunssum" aan de raad aangeboden. Daarbij is in paragraaf 4.5. ook aandacht geschonken aan risicomanagement in het kader van projecten. Daarin is ook een definitie van projectrisico gegeven: "Een risico in de projectcontext kan worden gezien als een factor die de succesvolle afronding van een project in gevaar kan brengen of kan leiden tot kostenoverschrijdingen, tijdsoverschrijdingen en/of kwalitatieve tekortkomingen."⁸

Verder is in het betreffende rapport het volgende algemene kader gegeven dat een gemeente zou moeten hanteren:

- De gemeenteraad stelt kaders vast met betrekking tot risicomanagement bij projecten.
- Risicomanagement maakt deel uit van de aanpak van projectmanagement; er is sprake van een beheerssysteem en verantwoordelijkheden zijn duidelijk benoemd.
- Risicomanagement is zowel vóór aanvang van het project, tijdens het project als na afloop van het project onderwerp van aandacht.
- Bij de besluitvorming door de gemeenteraad inzake grote projecten worden risico's geïdentificeerd en geanalyseerd (met schatting van kans en met benoeming van beheersmaatregelen).

⁸ Noordam, 2008.

Bij de gemeente Brunssum worden bij grote projecten de volgende kaders toegepast, waarmee deels inhoud is gegeven aan een aantal van de zojuist genoemde kaders:

- er wordt gewerkt met een stuurgroep en een projectbegroting (raming kosten en opbrengsten) met in de regel daarin opgenomen een risicoparagraaf.
- de projectbegroting wordt inclusief risicoparagraaf (in de regel bij grote projecten) door de gemeenteraad vastgesteld.
- De stuurgroep heeft als opdracht potentiële risico's inzichtelijk te maken door onder andere overleg met diverse (markt)partijen.
- de stuurgroep werkt met heldere kaders op basis van beleidsnota's en ook wordt een bestuursopdracht geformuleerd, financiële en juridische aspecten worden zorgvuldig afgewogen.
- op basis van de beschikbare informatie wordt er van uitgegaan dat er voldoende inzicht is in de risico's; er wordt gezorgd voor adequate expertise in de stuurgroep en de belangrijkste projectstappen worden doorlopen.
- zowel vóór aanvang van het project, tijdens het project als na afloop van het project wordt aandacht besteed aan risicomanagement. De gemeente Brunssum was medio 2009 druk doende met het verder ontwikkelen van risicomanagement bij projecten.
- In de financiële administratie van het concern worden projecten opgenomen in een aparte projectadministratie met o.a. kosten, opbrengsten, verplichtingen, dekkingsmiddelen en verantwoordelijkheden (opdrachtgever, opdrachtnemer). Middels projectrapportages wordt de voortgang van projecten bewaakt, projectmanagement maakt dus deel uit van de P&C-cyclus.

Normen risicomanagement

De Rekenkamercommissie Brunssum heeft in haar rapport over risicomanagement de volgende aanbeveling (nummer 7) gegeven:

"De Rekenkamercommissie Brunssum vindt het belangrijk en noodzakelijk om risicomanagement een vaste plek te geven in de aanpak van projecten. Aandachtspunten bij het formuleren van risicomanagement zijn:

- de definitie van project en criteria voor een groot project
- de wijze van identificatie van risico's en het treffen van beheersmaatregelen
- inrichting van een risicoparagraaf bij de projectbegroting
- communicatiebeleid rondom projecten.

Wij bevelen aan om de kaders daarvoor alsnog op te stellen en door de gemeenteraad te laten vaststellen."⁹

⁹ Rekenkamercommissie Brunssum, Risicomanagement in Brunssum, 2009, p. 39.

Normenkader op het gebied van projectmanagement

In het onderzoek naar de informatievoorziening heeft de rekenkamercommissie ook aandacht besteed aan projecten. De rekenkamercommissie heeft zich daarin kritisch geuit over de tekortschietende betrokkenheid van de raad bij projecten.

De wijze waarop het projectmanagement is ingericht en ook de wijze waarop er in de praktijk mee wordt omgegaan is cruciaal voor het welslagen van projecten; dat geldt gelet op de risico's en de impact zeker voor grote projecten.

Bij tal van overheidsorganisaties zijn er inmiddels normen ontwikkeld voor het onderzoek van grote projecten. De Rekenkamercommissie Brunssum heeft de normenkaders bestudeerd die zijn toegepast door de Algemene Rekenkamer, de rekenkamer(commissies) Pijnacker, Sluis, Emmeloord, Noordoostpolder, Aalbrug en de Noordelijke rekenkamer. In grote lijnen zijn er veel overeenkomsten tussen de gehanteerde normen aangetroffen doch er zijn ook de nodige lokale afwijkingen en bijzonderheden. Bij projectmanagement gaat het doorgaans om:

- de rol en sturing van de raad in relatie tot het college;
- de fasering van het project;
- de informatievoorziening rondom het project.

De raad stelt zich actief op in het licht van kaderstelling en controle:

1. De raad bespreekt de relevante politieke keuzevraagstukken en maakt deze (indien nodig bekrachtigd met moties, amendementen) inzet van besluitvorming/ kaderstelling.
2. De raad vormt zich een goed beeld van de problematiek en mogelijke alternatieve oplossingsrichtingen.
3. De raad betreft vanuit zijn volksvertegenwoordigende rol partijen uit de samenleving bij de voorbereiding van besluitvorming.
4. De raad stelt zich actief op, vraagt om informatie en/of toezeggingen wanneer daar aanleiding toe is en laat zich niet uitsluitend leiden door informatie die hij krijgt aangeboden.

In geval het project te maken heeft met een samenwerkingsconstructie met een externe partij dan zal daar een afzonderlijk normenkader voor moeten worden gehanteerd: De keuze voor de samenwerkingsconstructie (regisseur met al dan niet doorzettingsmacht en al dan niet eigen script) is gebaseerd op een adequaat afwegingskader (dat is beschreven). Het afwegingskader bevat:

- Ambitieniveau
- Op eigen kracht of doorzettingsmacht
- Bereidheid tot het dragen van risico's
- Politieke gevoeligheid
- Wetgeving
- Doorlooptijd
- Complexiteit
- Kwaliteit opdrachtgeverschap

Bij de projectfasering hanteren we het volgende normenkader:

Initiatieffase

In deze fase staat het verkennen van de mogelijkheden en het bepalen van nut en noodzaak centraal. Er is sprake van visie – en gedachte-ontwikkeling. De initiatieffase kan uitmonden in het besluit om het project voort te zetten en verder uit te werken. Dit vereist een expliciet besluit van de gemeenteraad. Daartoe dient de raad te beschikken over een basisrapportage met daarin ten minste:

- een uitgewerkte probleemanalyse;
- een duidelijke omschrijving van de te realiseren doelstellingen;
- de relevante randvoorwaarden;
- een overzicht van mogelijke alternatieven;
- de te verwachten verdere inzet van capaciteit en andere middelen.

Uitwerkingsfase / voorbereidingsfase

In deze fase wordt de afweging gemaakt hoe een project concreet vorm gegeven zal worden en staan het onderzoeken, wegen en selecteren van alternatieven en varianten centraal. De voorbereidingsfase kan uitmonden in het besluit om het project daadwerkelijk te gaan uitvoeren. Er is een expliciet besluit van de gemeenteraad nodig die daartoe over de volgende informatie dient te beschikken:

- de in de beschouwing genomen alternatieven en varianten en de wijze waarop die zijn afgewogen;
- alle relevante onderzoeken en adviezen die bij de afweging en uitwerking een rol hebben gespeeld;
- de geconcretiseerde doelstellingen, de scope, de kostenraming en de voorziene risico's met betrekking tot de gekozen uitwerking van het project;
- de aanbestedingsvormen, contracten, de wijze van een eventuele publiek – private samenwerking, dat wil zeggen de private cofinanciering, de exploitatieopzet en de contracteringsstrategie;
- een benoeming van de taken en verantwoordelijkheden van de gemeente;
- een projectplan waarin zijn uitgewerkt de wijze waarop het project organisatorisch wordt vormgegeven en aangestuurd (inclusief de bevoegdheid om eventuele conflicten te beslechten), de uitvoeringsplanning, de aanwijzing van de budgethouder
- en de mandatering van de kredietbewaking.

Uitvoeringsfase

In deze fase zijn alle activiteiten gericht op de feitelijke realisering van het project door het college binnen de door de raad genomen besluiten. Deze fase mondt uit in oplevering van het project. Tijdens de uitvoering worden voortgangsrapportages beschikbaar gesteld aan de commissie overeenkomstig de daarover bij aanvang gemaakte afspraken. De raad(scommissie) volgt de uitvoering op afstand en komt pas dan in actie als uit de verstrekte informatie blijkt dat de uitvoering niet verloopt volgens de afgesproken besluiten.

Realisatie/exploitatiefase

Het project is klaar en opgeleverd, functioneert en wordt gebruikt. In deze fase moet de raad in ieder geval kunnen beschikken over informatie met betrekking tot de financiële ontwikkelingen sinds de oplevering en ontwikkelingen die tijdens de uitvoering niet werden voorzien.

Toezicht

Wordt het project gecontroleerd door de externe accountant of andere toezichthouder op de aspecten: kwaliteit van de informatie, calculatiemethoden en risicoanalyses, realiteitsgehalte financiering, projectbeheer

Eindevaluatie

Het project is klaar en opgeleverd, functioneert en wordt gebruikt. In deze fase moet de raad in ieder geval kunnen beschikken over informatie met betrekking tot de financiële ontwikkelingen sinds de oplevering en ontwikkelingen die tijdens de uitvoering niet werden voorzien. De eindevaluatie wordt behandeld en vastgesteld in een overleg van de verantwoordelijk(e) wethouder(s) en de raadscommissie.

- informatie over de vraag in welke mate de oorspronkelijke doelstellingen van het project zijn verwezenlijkt;
- informatie over de vraag welke activiteiten daarvoor zijn verricht;
- informatie over de vraag wat de kosten zijn geweest van het project;
- informatie over de vraag in hoeverre de oorspronkelijke projectraming en projectplanning zijn gerealiseerd;
- informatie over de wijze waarop risico's zijn onderkend en beheerst, alsmede een beschrijving van de (financiële) gevolgen van risico's die zich gedurende het project hebben gemanifesteerd;
- informatie over de wijze waarop het project is beheerst en beheerd en informatie over hoe de projectorganisatie heeft gefunctioneerd
- indien van toepassing: informatie over het verloop van de publiek-private samenwerking, de private co-financiering, de exploitatie en de gehanteerde contracteringsstrategie;
- een verklarende analyse van verschillen tussen de uitgangspunten uit de basisrapportage en de op dat moment actuele stand van zaken van het project, ten aanzien van de genoemde aspecten.

Bijlage 6. Samenstelling Rekenkamercommissie Brunssum

Drs E.J.M. Lemmens (voorzitter)

Interne leden:

Dhr. A.E.P.J. Janssen

Dhr. J.H.J. Janssen

Dhr. L.J.A. Snackers

Externe leden:

Ing. J.M.H. Lemmens MSc MBA

Drs J.M.M. Rompelberg RC