

Onderzoek naar de sturing op de transformatie van het ENCI-gebied



Onderzoek Rekenkamer Maastricht

April 2022

**Onderzoek naar de sturing op de
transformatie van het ENCI-
gebied**

April 2022

RekenKamer 
MAASTRICHT

Rekenkamer Maastricht

Samenstelling:

De heer drs. Ton Dreuw RC, voorzitter (wnd.)

De heer drs. Paul Janssen RA

Mevrouw mr. Mirjam van Kimmenaede

Mevrouw ir. Jolanda de Kreij

Mevrouw drs. Rieneke van Zutphen

Secretaris:

Mevrouw Marjolein Heesbeen

Secretariaat:

Correspondentieadres: Postbus 1992, 6211 BZ Maastricht

Telefoon: 06 54670052

E-mail: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.1.1 Rol van de gemeente	7
1.1.2 Samenwerking	8
1.1.3 Insteek van het onderzoek	8
1.2 Korte schets van de geschiedenis	9
1.3 Doel van het onderzoek	10
1.3.1 Focus op het sturingsarrangement	10
1.3.2 Afbakening	11
1.4 Onderzoeksvragen	11
1.5 De actualiteit	12
2 Het Plan van Transformatie in de periode 2010 – 2021	14
2.1 Beschrijving sturingsarrangement in de periode 2010 – 2021	14
2.1.1 Inleiding	14
2.1.2 De Samenwerkingsovereenkomst	14
2.1.3 De stichting SOME	16
2.2 Doelen uit het PvT 2010 en realisatie 2021	20
2.2.1 Algemeen beeld	20
2.2.2 Het bestemmingsplan	20
2.3 Resultaten en sturingsarrangement	23
2.3.1 Raadsvoorstel 93-2021	23
2.3.2 Observatie van de rekenkamer ten aanzien van het 'oude' sturingsarrangement	24
3 Het sturingsarrangement in het geactualiseerde Plan van Transformatie	26
3.1 Inleiding	26
3.1.1 Ontwikkelrichting PvT	26
3.1.2 Criteria PvT	26
3.2 Het sturingsarrangement in het geactualiseerde Plan van Transformatie	27
3.2.1 De Samenwerkingsovereenkomst	27
3.2.2 De Stuurgroep	27
3.2.3 De Projectgroep	29
3.2.4 Financiële gevolgen voor de gemeente	29
3.3 Normenkader voor sturing	31
3.4 Toetsing aan het normenkader	31
4 Conclusies en aanbevelingen	36
4.1 Algemeen	36
4.2 Conclusies over de sturing in de periode 2010 – 2021	36
4.3 Conclusies over het nieuwe sturingsarrangement met een Stuurgroep vanaf 2022	37
4.3.1 De conclusies op basis van de toetsing aan het normenkader	38
4.3.2 Conclusies op basis van nadere onderzoeksbevindingen	38
4.4 Aanbevelingen	39
5 Bestuurlijke reactie	41
6 Nawoord Rekenkamer Maastricht	51
Bijlage 1 Onderbouwing toetsingscriteria	52
Bijlage 2 Tijdslijn data en documenten genoemd in dit rapport	56
Bijlage 3 Onderzoeksverantwoording	60

Samenvatting

De Rekenkamer Maastricht heeft de sturing op de transformatie van het ENCI-gebied in Maastricht over de periode 2009–2021, onderzocht. De belangrijkste partijen bij dit transformatieproces zijn de gemeente Maastricht, de Provincie Limburg, ENCI (HeidelbergCement), Natuurmonumenten en de bewonersvereniging Sint Pieter Adembenemend (SPA). Deze vijf partijen hebben in 2009 ingestemd met het Plan van Transformatie (PvT), waarin de gewenste situatie van de diverse onderdelen van het ENCI-gebied – na het stopzetten van de mergelwinning – wordt beschreven.

Deze vijf partijen hebben in 2010 een overeenkomst gesloten om dit PvT te realiseren en ten behoeve van de uitvoering een stichting opgericht: de Stichting Ontwikkelingsmaatschappij ENCI-gebied (SOME). Deze stichting heeft als taak:

- het ontwikkelen, inrichten, exploiteren, uitgeven en beheren van de zgn. overgangszone (waarmee SOME inkomsten zou kunnen genereren);
- het bewaken van de voortgang van de transformatie waaronder ook begrepen de kwaliteitsbeheersing van de uitvoering.

Een aantal ontwikkelingen in de onderzochte periode hadden direct invloed op doel en richting van het vastgestelde PvT:

- de stikstofproblematiek met vergaande consequenties voor (ver)bouwmogelijkheden in het gebied;
- het besluit van ENCI om in 2020 te stoppen met alle bedrijfsactiviteiten en het terrein te verkopen;
- onderzoek door Commissie Herbestemming Monumenten om eventueel delen van het ENCI-complex, waaronder de oven, te kunnen blijven behouden (het eindrapport is op 1 februari 2022 ter kennis gebracht van de raad);
- het noodzakelijke bestemmingsplan voor dit gebied is – mede door deze factoren – niet tot stand gekomen.

Deze vier factoren vormden de basis voor de conclusie in 2019 van partijen dat een inhoudelijke heroriëntatie op het PvT uit 2009 noodzakelijk was. Die heroriëntatie is voor wat betreft de gemeente Maastricht vormgegeven in het zogenaamde Startdocument, dat in juni 2020 door de raad is vastgesteld.

De heroriëntatie kreeg een vervolg in 2021 met het uitbrengen van een Actualisatie van het Plan van Transformatie door de partijen gezamenlijk.

Conclusies over de sturing in de periode 2010 – 2021

Ten aanzien van de sturing op het transformatieproces over de periode 2009 -2021 met SOME als gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie, trekt de rekenkamer op hoofdlijnen de volgende conclusies:

- In de eerste helft van dit decennium heeft SOME een goede impuls gegeven aan de feitelijke transformatie.
- Het gezamenlijk streven van de partijen om de doelen van het PvT te bereiken, kwam vanaf 2017 onder druk te staan, onder meer omdat:
 - de overgangszone, later dan gepland, bouwrijp werd opgeleverd;
 - het bestemmingsplan niet werd afgerond (mede door de stikstofproblematiek);
 - ENCI de bedrijfsactiviteiten volledig stopte;
 - van rijkswege een cultuurhistorisch onderzoek werd gestart.
- Het beoogde verdienmodel van SOME (d.m.v. gronduitgifte) is daardoor niet gerealiseerd.
- Het stichtingsbestuur als geheel en de afzonderlijke leden deelden steeds minder gezamenlijke zienswijzen over de transformatie.
- De jaarverslagen en jaarrekeningen van SOME zijn niet systematisch aan de raad verstrekt en in de raad besproken; dit heeft de controlerende rol van de raad t.a.v. SOME bemoeilijkt.
- Bij de behandeling van het Startdocument in de raad, in juni 2020, was de aansturing van de transformatie een onderbelicht aandachtspunt.

In de Actualisatie van het PvT van 2021 wordt wel nadrukkelijk een nieuw sturingsarrangement voorgesteld voor de komende vijf jaren. In plaats van SOME als uitvoeringsorganisatie zal een stuurgroep worden ingericht waarin de vijf (oorspronkelijke) partijen participeren. Belangrijkste taken van de Stuurgroep zijn afstemming en coördinatie. De Stuurgroep is dus geen uitvoeringsorganisatie. Partijen zijn en blijven zelf verantwoordelijk voor hun eigen aandeel in de transformatie van het gebied. De gemeente Maastricht zal in de persoon van de wethouder het voorzitterschap van de Stuurgroep op zich nemen.

De rekenkamer acht het verstandig dat partijen na ruim tien jaren van uitvoering van het PvT zowel de inhoud als het sturingsproces van het PvT hebben herijkt.

Conclusies over het nieuwe sturingsarrangement met een stuurgroep vanaf 2022

Om het nieuwe sturingsarrangement in de vorm van een stuurgroep te kunnen beoordelen, heeft de rekenkamer een normenkader gehanteerd dat verder in het rapport is uitgewerkt. Toetsing aan dit normenkader leidt samengevat tot de volgende conclusies:

- De gekozen samenwerkingsvorm is het resultaat van een afweging waarin de doelen van de samenwerking centraal staan. Het gemeenschappelijke belang kan in deze fase ook zonder gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie worden behartigd. Het te beheersen risico is een 'ieder voor zich benadering'.
- Aan de deelprocessen van governance (sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht) is aandacht besteed. Het toezicht op het functioneren van de governance als geheel is niet uitgewerkt. De Stuurgroep heeft, in tegenstelling tot SOME, geen eigen financiële middelen. Dit benadrukt enerzijds de rol van de Stuurgroep als overlegorgaan en anderzijds de mogelijk beperkte operationele slagkracht van de Stuurgroep.
- De doelen zijn, waar momenteel mogelijk, gepreciseerd. De toekomst van het bedrijventerrein, en in samenhang daarmee de toekomst van de hoge overgangszone, kan nog niet concreet aangegeven worden. De voorziene verkoop van het bedrijventerrein en de conclusies die verbonden worden aan de uitkomst van het cultuurhistorisch onderzoek, vormen nog substantiële onzekerheden die op dit moment een verdere concretisering verhinderen. Als gemeente een 'pas op de plaats maken' bij de ontwikkelingen ten aanzien van dit onderdeel van het PvT is in de ogen van de rekenkamer verstandig. Immers, hierdoor ontstaat de mogelijkheid van een inhoudelijke heroriëntatie, zonder de ontwikkeling van de groeve en de lage overgangszone te vertragen.
- Er zijn tussen de partijen die deel uitmaken van de Stuurgroep procedurele spelregels afgesproken, maar deze geven geen richting voor situaties waarin resultaten achterblijven of waarin afspraken niet worden nagekomen. Ook is niet duidelijk wanneer er sprake is van zogenaamde beslispunten waarover de Stuurgroep een besluit moet nemen.
- Concrete afspraken over monitorings- en rapportageverplichtingen (en het geven van invulling daaraan) ontbreekt. Daardoor kan de raad haar controlerende bevoegdheden met betrekking tot de ontwikkeling van het gebied door de Stuurgroep, nog niet optimaal uitoefenen.

Aanbevelingen

De rekenkamer heeft twee aanbevelingen aan de raad:

1. Maak duidelijke afspraken met het college over de informatie die de raad wil ontvangen: welke onderwerpen en met welke frequentie en diepgang?
2. Besteed bij de jaarlijkse bespreking van de voortgangsrapportage (zie hierna onder aanbeveling 6) ook aandacht aan de doeltreffendheid van het sturingsarrangement.

Richting het college formuleert de rekenkamer de volgende aanbevelingen:

3. Als voorzitter van de Stuurgroep heeft de gemeente Maastricht een bijzondere verantwoordelijkheid om de gezamenlijkheid van de ontwikkelingen in het gebied te waarborgen. De rekenkamer beveelt aan deze verantwoordelijkheid zeer serieus te nemen.

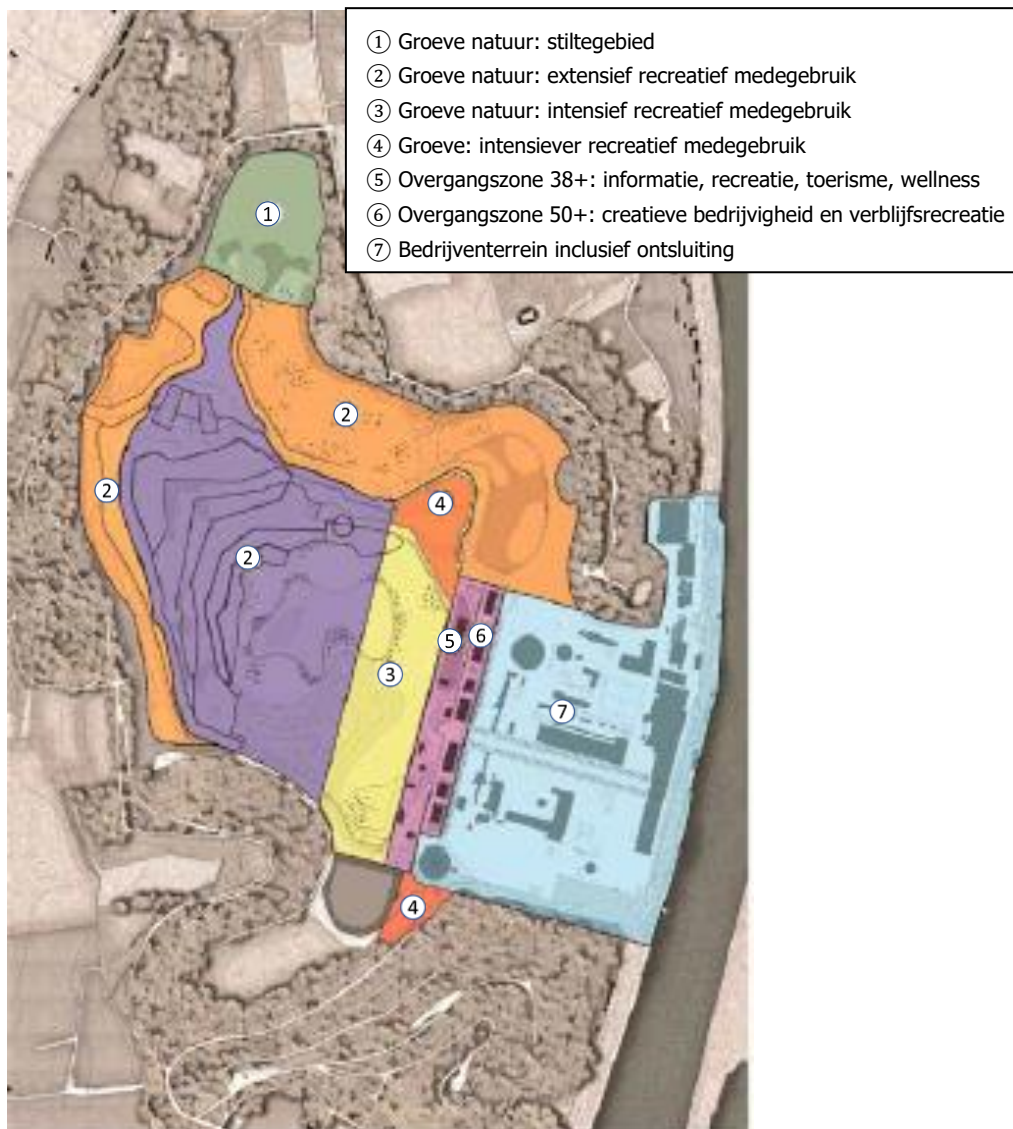
4. Neem in de nieuwe samenwerkingsovereenkomst ook de inrichting van de Stuurgroep op, hieronder ook begrepen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Stuurgroep als geheel en die van de afzonderlijke leden.
5. Zorg dat de Stuurgroep start met het opstellen van een document 'Rapportage-afspraken'.
6. Koers op minimaal een jaarlijkse rapportage over de voortgang van de transformatie inclusief een evaluatie van het functioneren van de Stuurgroep. Deze jaarlijkse rapportage wordt gedeeld met de raad en vormt onderwerp van gesprek met de raad.
7. Koppel de looptijd van de Samenwerkingsovereenkomst aan het bereiken van het eindresultaat van de transformatie, en niet aan een vooraf ingeschatte termijn.
8. Maak een begroting van baten en lasten van de transformatie voor de gemeente Maastricht en deel deze actief met de raad.
9. Ga in gesprek met het Rijk over de vraag op welke wijze het Rijk haar inbreng in de ontwikkeling van het ENCI-gebied kan vergroten. Overweeg daarbij het aanbod van de Rijksbouwmeester om mee te denken over de toekomstige ontwikkeling van het bedrijventerrein en daarmee over de toekomst van het gehele ENCI-gebied.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het ENCI-gebied in het zuiden van Maastricht is vanuit historisch, ecologisch en industrieel perspectief een belangrijk gebied. Niet alleen voor de inwoners van de gemeente Maastricht, maar ook voor de inwoners van omliggende gemeenten. In de discussie over de bestemming van het ENCI-gebied na het beëindigen van de mergelwinning en de industriële activiteiten van ENCI, heeft de gemeente Maastricht uiteraard een rol. Zowel voor wat betreft de visieontwikkeling en een eventuele heroriëntatie daarop als voor de uitvoering van concrete deelplannen. Het gebied behoort immers tot het grondgebied van de gemeente Maastricht.

Onderstaand een kaart van het gebied met functie-indeling.



1.1.1 Rol van de gemeente

Vanwege het belang van het gebied in combinatie met de lange uitvoeringstermijn van de beoogde transitie, is de gemeenteraad, in opeenvolgende zittingsperioden, nadrukkelijk bij de visieontwikkeling, uitvoering en tussentijdse heroriëntaties betrokken. Deze omvangrijke ruimtelijke opgave in combinatie

met de complexe bestuurlijke situatie is voor de Rekenkamer Maastricht aanleiding geweest om de ontwikkeling van het ENCI-gebied op de onderzoeksagenda voor 2021 te plaatsen.

De gemeente staat vanaf 2021 voor een dubbele opdracht:

- overeenstemming bereiken met de relevante partijen over de gewenste inhoudelijke heroriëntatie op het oorspronkelijk PvT;
- een nieuwe samenwerkingsvorm afspreken met de relevante partijen om toezicht te houden op de uitvoering van de transformatie.

1.1.2 Samenwerking

Bij de ontwikkeling van het gebied zijn veel partijen betrokken, die niet op voorhand dezelfde belangen en visies hebben. Dit terwijl de besluiten die genomen moeten worden over de ontwikkelingsrichting voor lange tijd het aanzien en de bestemming van het gebied zullen bepalen. De manier waarop aan de (gezamenlijk vastgestelde) ontwikkelingsrichting daadwerkelijk sturing wordt gegeven, bepaalt voor een belangrijk deel de latere uitkomst. Het is ook een punt waarover door alle betrokken partijen, waaronder de gemeente Maastricht, consensus moet worden bereikt.

De gekozen samenwerking en aansturing moeten de gemeente voldoende in staat stellen om met name het publieke belang van het ENCI-gebied te behartigen. Centraal staat daarbij de vraag of de gemeente vanuit dat perspectief voldoende invloed kan hebben op de uitvoering door de verschillende partijen. Deze vraag is ook voor de raad van wezenlijk belang.

1.1.3 Insteek van het onderzoek

De rekenkamer wil met de uitkomsten van dit rekenkameronderzoek de raad ondersteunen bij de besluitvorming over een succesvolle uitvoering van de transformatie van het ENCI-gebied. De rekenkamer wil daarbij in het bijzonder aandacht schenken aan het in oktober 2021 door het college voorgestelde sturingsarrangement.¹

Het nieuw voorgestelde sturingsarrangement in het ENCI-dossier omvat een aantal elementen:

- de Samenwerkingsovereenkomst;
- de gezamenlijke doelformulering in het Plan van Transformatie (PvT);
- de Stuurgroep;
- de verantwoordelijkheidsverdeling voor de afzonderlijke onderdelen van het gebied.

De rekenkamer realiseert zich daarbij goed dat vele andere factoren de uitkomst van het transitietraject mede bepalen zoals visie, beschikbare middelen, doorzettingskracht, exogene ontwikkelingen, maar ook toeval. De rekenkamer selecteert voor haar onderzoek bewust één element, maar wel een element waaraan de gemeente, samen met andere partijen, zelf vorm en inhoud kan geven met een overzienbare looptijd: de manier waarop sturing wordt gegeven aan de transitie-opgave. Daarom staat het sturingsarrangement centraal in dit onderzoek.

¹ In de literatuur wordt voor 'sturingsarrangement' ook wel de term 'governance' gehanteerd. Governance is het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden. Conform definitie uit Kadernota Governance bij verbonden partijen, gemeente Maastricht, 2018. De rekenkamer hanteert in dit rapport beide termen.

1.2 Korte schets van de geschiedenis

Ruim voor de geplande beëindiging van de mergelwinning door de ENCI in 2015, was voorzien dat het gebied een nieuwe bestemming zou moeten krijgen met bijbehorende inrichting.

- | | |
|-----------|--|
| 2009 | In 2009 is een Plan van Transformatie (PvT) ² tot stand gekomen in overleg tussen de gemeente Maastricht, de Provincie Limburg (PL) en de ENCI, met directe betrokkenheid van de Vereniging Natuurmonumenten (NM) en de bewonersvereniging Sint Pieter Adembenemend (SPA). Het PvT beschrijft wat de beoogde toekomst is van het ENCI-gebied na het stopzetten van de mergelwinning en onderscheidt vier deelgebieden met ieder hun eigen kenmerken en eigen toekomstbeeld: de groeve, het Bedrijventerrein, de Overgangszone en de verbindingen en ontsluitingen. |
| 2010 | Met het oog op de uitvoering van het PvT hebben de vijf genoemde partijen (provincie, gemeente, ENCI, Natuurmonumenten en SPA) op 25 februari 2010 een privaatrechtelijke samenwerkingsovereenkomst (hierna: Samenwerkingsovereenkomst) gesloten ter uitvoering van dit PvT. De provincie, de gemeente en de ENCI verklaren dat zij zo snel mogelijk een stichting oprichten met als primair doel het ontwikkelen, inrichten, exploiteren, uitgeven en beheren van de Overgangszone. Hiermee zou de stichting extra middelen moeten genereren voor de inrichting, exploitatie en het beheer van de groeve. Tweede doel van de stichting is het bewaken van de voortgang van de transformatie en de kwaliteitsbeheersing van de uitvoering.
De Stichting SOME ³ is in 2010 opgericht en aan de slag gegaan. |
| 2011 | In 2011 treedt SOME toe tot de Samenwerkingsovereenkomst die vanaf dat moment zes contractpartijen heeft: gemeente Maastricht, ENCI, Provincie Limburg, Natuurmonumenten, SPA en SOME. |
| 2017 | In 2017 heeft ENCI een eerste gedeelte van de groeve overgedragen aan Natuurmonumenten. Na een kortstondig gebruik van de natuurzwemplas in 2017 is deze – mede vanwege veiligheidsproblemen – buiten gebruik gesteld.
Ook is het noordelijke deel van de 38+ overgangszone door ENCI bouwrijp opgeleverd en in erfpacht gegeven aan SOME. |
| 2018 | In 2018 heeft ENCI de commerciële mergelwinning beëindigd en de afwerking van de groeve voorbereid voor de overdracht aan Natuurmonumenten met ingang van januari 2020. |
| 2018/2019 | Om verschillende redenen (waaronder een gewijzigd beeld van de beheerkosten van de groeve, het stopzetten van de industriële kalksteenverwerking en de stikstofproblematiek) lijkt het niet mogelijk om het PvT in volle omvang te realiseren. In de periode van het 3 ^e kwartaal 2018 tot en met het 2 ^e kwartaal 2019 zijn dilemma's in beeld gebracht en zijn scenario's uitgewerkt om het PvT in overeenstemming te brengen met gewijzigde omstandigheden. Met een stadsronde, informatieronde en raadsinformatiebrieven, is dit bij de gemeenteraad onder de aandacht gebracht. |
| 2019 | <ul style="list-style-type: none"> • ENCI stelt Oven 8 buiten gebruik. De aansluitende sloop van het Oven 8-complex is door ENCI voorbereid, maar werd doorkruist door aanvullende stikstofeisen en het verzoek (in november 2019) van de Commissie Herbestemming Monumenten aan de |

² [Plan van Transformatie 2009](#)

³ SOME: Stichting Ontwikkelingsmaatschappij ENCI-gebied. De vijf eerste ondertekenaars vormen het bestuur van de stichting (provincie, gemeente, ENCI, Natuurmonumenten en SPA).

	<p>minister om het College van Rijksadviseurs advies te laten uitbrengen of delen van het ENCI-complex van waarde zijn om als industrieel erfgoed te behouden.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het zuidelijke deel van de 38+ overgangszone is in 2019 door ENCI bouwrijp opgeleverd en in erfpacht overgedragen aan SOME. • HeidelbergCement kondigt in december 2019 aan om in september 2020 de productie van ENCI Maastricht volledig stop te zetten.
2020	<p>De discussies over de gewijzigde omstandigheden en de invloed die deze hebben op het PvT, resulteren in een gemeentelijk startdocument dat in juni 2020 door de gemeenteraad van Maastricht is vastgesteld met de opdracht aan het college om deze beleidsmatige aanpassingen bij de partners van de Samenwerkingsovereenkomst in te brengen om overeenstemming te bereiken over de aanpassingen van het PvT.</p> <p>De productie van ENCI Maastricht wordt volledig stopgezet conform aankondiging. Naast de reguliere procedurele stappen, die aan de orde zijn bij stopzetting, werkt ENCI nog aan afronding van de verplichtingen uit het PvT. Dit betreft onder meer het bouwrijp opleveren van de 50+ overgangszone ten behoeve van overdracht aan SOME, de sloop van de oven en de aanleg van de centrale allee.</p> <p>In december 2020 geven de vijf bestuursleden van SOME per brief aan hun functie als vertegenwoordiger van de vijf partijen in het stichtingsbestuur van SOME neer te leggen. De bestuursleden formuleren dit als volgt:</p> <p><i>"Maar de hierboven omschreven houding van partijen, waarin het doorzetten naar de volgende fase – de fase van ontwikkeling en uitvoering van het totale ENCI-gebied – van hen belangrijke impulsen vereist, wordt anders beleefd dan de aanvankelijke doelstelling en dat brengt het voltallig bestuur tot het volgende standpunt."</i></p> <p>De brief van het bestuur van SOME vervolgt met de aankondiging de functies neer te leggen. Later hebben de bestuurders aangegeven de interimpositie tot het zomerreces 2021 te willen innemen.</p>
2021	<p>Voorjaar 2021 ontvangt de gemeenteraad van Maastricht van het college een raadsinformatiebrief waarin de raad op hoofdlijnen en vooral procesmatig wordt geïnformeerd. De raadsinformatiebrief bevestigt dat alle partners de inhoudelijke koers van het PvT in grote lijnen willen blijven volgen. Daarbij hebben de partners de voorkeur uitgesproken om de ontwikkelrol voor de overgangszone bij SOME weg te halen en op andere wijze in te vullen. De toezichthoudende taak van SOME willen partijen met een andere samenwerkingsvorm borgen, met gelijkwaardige betrokkenheid van alle partijen. Op 5 oktober 2021 besluit het college over het raadsvoorstel dat aan de raad wordt toegezonden met als onderwerp 'De bijstelling van het Plan van Transformatie ENCI-gebied'. Op 16 oktober 2021 wordt deze Actualisatie van het Plan van Transformatie op locatie toegelicht in een breed georganiseerde Stadsronde en op 21 december 2021 heeft de raad het document vastgesteld.</p>

1.3 Doel van het onderzoek

Het onderzoek heeft als doel de gemeenteraad te ondersteunen bij haar kaderstellende en controlerende rol in dit dossier. Een goed zicht op de kaderstelling die past bij de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad, zal het ook in de uitvoeringsfase mogelijk moeten maken om de controlerende rol van de raad in te vullen.

1.3.1 Focus op het sturingsarrangement

Zoals eerder aangegeven bij de aanleiding (in paragraaf 1.1) realiseert de rekenkamer zich dat vele factoren van invloed zijn op het uiteindelijke resultaat van de transformatie van het gebied. Het gaat

dan zowel om door de gemeente beïnvloedbare factoren als externe (niet door de gemeente beïnvloedbare) factoren. De rekenkamer legt in dit onderzoek de focus op een door partijen beïnvloedbare factor: het sturingsarrangement, in de wetenschap dat dit een belangrijke factor is waarop de gemeenteraad haar invloed kan uitoefenen.

Voor wat betreft deze invalshoek van de rekenkamer nog het volgende.

Het succes van beleid wordt uiteindelijk altijd bepaald door de uitvoering. Om deze reden richt het onderzoek van de rekenkamer zich op de combinatie van de beleidsdoelen, de daartoe gekozen uitvoeringsorganisatie en de toegekende middelen. Dus op de combinatie van doelen, middelen en bijpassende governance. Daarbij is in ieder geval de vraag aan de orde of de middelen en bevoegdheden van de partijen in het sturingsarrangement, in verhouding staan tot de opgave en passen bij de taken en verantwoordelijkheden.

De rekenkamer besteedt daartoe ook aandacht aan de eerder gekozen governance, waarbij de stichting SOME een rol had.

Centraal staat het onderzoeksdoel dat de rekenkamer met de uitkomsten een bijdrage wil leveren aan het gesprek in de raad over een succesvolle uitvoering van de transformatie van het ENCI-gebied.

1.3.2 Afbakening

De rekenkamer benadrukt dat dit onderzoek niet handelt over de vraag of de inhoudelijke doelen van het PVT: *'de berg teruggeven aan de inwoners van Maastricht'* gerealiseerd worden. Deze discussie is met de raad gevoerd in 2020 en heeft geleid tot het 'Startdocument'. Met dit Startbesluit heeft de gemeenteraad zich uitgesproken over de gewenste aanpassingen van de doelen in het oorspronkelijke PVT.

1.4 Onderzoeksvragen

In het Plan van Aanpak van juni 2021 voor het onderhavige onderzoek heeft de rekenkamer de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat is de stand van zaken m.b.t. de realisatie van het PVT?
2. Hebben de gekozen samenwerkingsconstructie en governance hier invloed op gehad?
3. Welke lessen zijn hieruit te trekken?

Het eerdergenoemde raadsvoorstel van oktober 2021 was voor de rekenkamer aanleiding om deze onderzoeksvragen te actualiseren. Het overzicht van de stand van zaken over de realisatie van het PVT wordt in bijlage 3 van dit raadsvoorstel namelijk goed weergegeven, zodat de rekenkamer deze reconstructie niet meer hoefde te maken.

De uiteindelijk door de rekenkamer gehanteerde onderzoeksvragen zijn:

Hoe kan de gemeente sturing geven aan de transformatie van het ENCI-gebied?

Daarbij horen de volgende deelvragen:

1. Wat was het sturingsarrangement in de periode 2010 – 2021?
2. In hoeverre was dit sturingsarrangement succesvol?
3. Welke factoren hebben een rol gespeeld bij de realisatie van het PVT anno 2021?
4. Hoe kan tegen deze achtergrond het nieuwe sturingsarrangement worden beoordeeld waarbij een Stuurgroep in het leven wordt geroepen?

1.5 De actualiteit

Begin oktober 2021 heeft het college een raadsvoorstel⁴ aan de raad aangeboden waarin een actualisatie van het PvT wordt voorgesteld.

De gewenste ontwikkelrichting van het ENCI-gebied – zoals vastgelegd in het PvT 2009 en deels aangepast met het Startbesluit in 2020 – blijft in dit voorstel in grote lijnen in stand. De wijzigingen hebben voor een belangrijk deel betrekking op de samenwerkingsvorm tussen de partijen en de manier waarop de uitvoering wordt ingericht.

De belangrijkste onderdelen van het voorstel zijn:

- het vervallen van de ontwikkelende en toezichthoudende rol van SOME en het in plaats daarvan inrichten van een stuurgroep;
- het recht van erfpacht en de ontwikkelrol voor de lage overgangszone 38+ worden overgedragen van SOME aan Natuurmonumenten;
- het eigendom en de ontwikkelrol voor de hoge overgangszone 50+ worden overgedragen van SOME aan de gemeente, waarbij het de bedoeling is om op een later tijdstip dit eigendom en de ontwikkelrol aan een ontwikkelende partij over te dragen;
- hernieuwde oriëntatie op het bedrijventerrein als gevolg van het stoppen van de cementproductie door ENCI en het voornemen tot verkoop van het bedrijventerrein.

Over het raadsvoorstel is op 16 oktober 2021 een stadsronde op locatie georganiseerd. Tijdens de stadsronde bleek dat Natuurmonumenten in een bestuursvergadering de actualisatie van het PvT al had geaccordeerd. De andere partijen hadden dit op dat moment nog niet gedaan.

Op een later moment heeft de SPA met een brief van 29 oktober 2021⁵ aan de Commissie Fysiek Domein kenbaar gemaakt dat een nieuwe manier van samenwerken pas acceptabel is voor SPA "als de rollen, verantwoordelijkheden etc. van de huidige partijen óók in de nieuwe manier van samenwerken juridisch zijn geborgd".

SOME heeft een brief met datum 27 oktober 2021⁶ aan de Commissie Fysiek Domein gestuurd met de mededeling dat SOME pas kan besluiten tot ontbinding nadat alle partijen hebben ingestemd met de actualisatie van het PvT en ook de juridische uitwerking daarvan door alle partijen is goedgekeurd.

De Erfgoedvereniging Heemschut heeft over de actualisatie van het PvT twee brieven aan de gemeenteraad gestuurd: d.d. 20 oktober⁷ en d.d. 19- november 2021⁸.

Met beide brieven wil de Erfgoedvereniging aandacht vragen voor de cultuurhistorische waarden die in het geding zijn bij de transformatie van het ENCI-gebied en verwijst zij (onder meer) naar het lopende onderzoek van het College van Rijksbouwmeesters naar een passende herbestemming. Dit rapport⁹ is door de Rijksbouwmeester op 13 januari 2022 aangeboden aan de Staatsecretaris Cultuur en Media, mevrouw G. Uslu.

De Rijksbouwmeester constateert onder meer dat de tijd bepaalde afspraken uit het PvT heeft ingehaald, zoals bijvoorbeeld de stillegging van de fabriek en de verkoop van het bedrijventerrein. Ook wordt geconstateerd dat in het PvT de cultuur- en architectuurhistorische waarden onbenoemd zijn gebleven. Hij is ook van oordeel dat het nationale belang van deze plek een nationale erkenning verdient. Hij biedt aan om zich samen met betrokken partijen voor het ENCI-gebied in te zetten en te onderzoeken:

⁴ [Raadsvoorstel 93-2021](#)

⁵ [Brief SPA 29-10-2021](#)

⁶ [Brief SOME 27-10-2021](#)

⁷ [Brief Heemschut 20-10-2021](#)

⁸ [Brief Heemschut 19-11-2021](#)

⁹ [Cultuurhistorisch onderzoek ENCI-terrein](#)

- hoe de uitzonderlijke waarden geborgd kunnen worden,
- het PVT geactualiseerd kan worden
- de toekomstscenario's verder gebracht kunnen worden door deze aan te laten sluiten op de provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies.

Tenslotte heeft ENCI met een brief van 11 november 2021¹⁰ het standpunt naar voren gebracht dat zij het niet langer duidelijk vindt welke verplichting via een kettingbeding aan een koper van het bedrijventerrein opgelegd dient te worden. ENCI noemt hiervoor een aantal redenen, waaronder het feit dat enkele contractpartners ENCI er de afgelopen periode van hebben weerhouden om aan de belangrijkste verplichting, d.w.z. de sloop van Oven 8, te voldoen. ENCI wenst daarom bij verkoop van het bedrijventerrein, het kettingbeding niet langer op te nemen in het contract c.q. niet langer een verplichting aan de kopers op te leggen.

In paragraaf 2.1.2 is een nadere uitleg opgenomen van de bepaling in de overeenkomst die hierop betrekking heeft.

Op 23 november 2021 is het collegevoorstel in de Raadscommissie Fysiek domein behandeld en hebben de raadsleden zich uitgesproken over het voorliggende raadsvoorstel.

Algemeen was men verrast en verontwaardigd over het standpunt dat ENCI in haar brief van 11 november 2021 vertolkt.

Er was enige discussie of de besluitvorming van de andere partijen én de uitkomst van onderzoeken naar de cultuurhistorische waarden van het ENCI-gebied noodzakelijk zijn om een besluit te nemen. De wethouder beklemtoonde dat in de besluitvorming besloten ligt dat áls een of meerdere van de andere partijen anders zou oordelen over het voorliggende plan, dit uiteraard als gevolg zal hebben dat er opnieuw met de overige partijen overlegd zal worden. En de uitkomst dus opnieuw door het college aan de raad voorgelegd zal worden.

Onderwerpen die verder aan de orde zijn gesteld waren onder meer:

- aandacht voor het gevaar van commercialisering van de groeve;
- bezorgdheid over het waarborgen van de integraliteit van de gebiedsaanpak;
- toegankelijkheid van het gebied al dan niet met entreeheffing;

De meerderheid van de raad vond het raadsvoorstel rijp voor besluitvorming in de raadsvergadering van 21 december 2021.

In deze raadsvergadering is het raadsvoorstel aangenomen met 29 stemmen voor en 8 stemmen tegen. Door GroenLinks (met steun van SPM, SP, PvdA, Groep Gunther, CDA, D66 en VVD) is een motie ingediend die het college opdraagt om te waarborgen dat de nieuwe samenwerkingsvorm tussen partijen (de Stuurgroep) pas wordt opgeheven wanneer het transformatieproces is voltooid. Daarmee wordt een meer formele benadering afgewezen, waarbij het voldoen aan verplichtingen door partijen en het realiseren van juridische overeenkomsten het leidende criterium zou zijn.

Deze motie is aangenomen met dezelfde stemverhouding als het raadsvoorstel.

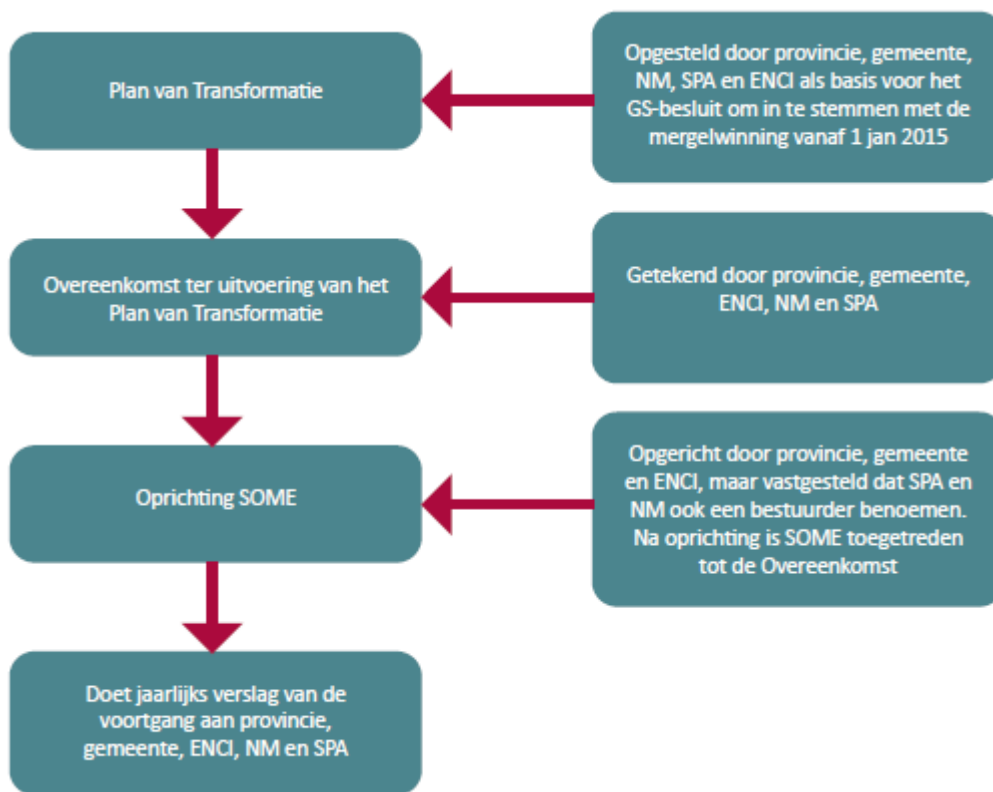
¹⁰ [Brief ENCI 11-11-2021](#)

2 Het Plan van Transformatie in de periode 2010 – 2021

2.1 Beschrijving sturingsarrangement in de periode 2010 – 2021

2.1.1 Inleiding

In 2009 hebben ENCI, gemeente Maastricht en provincie Limburg samen met NM en SPA het eerste PVT opgesteld. Het PVT vormt het inhoudelijke deel van de afspraken die ENCI, gemeente Maastricht en Provincie Limburg hebben gemaakt over de kalksteenwinning in de ENCI-groeve en de toekomstige ontwikkeling van het gebied ná beëindiging van de kalksteenwinning. De gemeenteraad van Maastricht en Provinciale Staten van Limburg hebben op 16, respectievelijk 18 december 2009 ingestemd met het PVT. De raad van bestuur van ENCI, het bestuur van NM en SPA hebben ook ingestemd met het PVT. Dit PVT was voor de Provincie Limburg voorwaarde om de ontgrondingsvergunning te verlengen van 1 januari 2015 tot 1 juli 2018.



Schematische weergave sturingsafspraken (overgenomen uit 'Actualisatie Plan van Transformatie')

Naast de sturingsafspraken zoals weergegeven in bovenstaand schema vindt verantwoording over de voortgang van het Plan van Transformatie ook plaats via de reguliere verantwoordingscyclus aan de hand van de jaarlijkse gemeenterekening. In deze gemeenterekening is (conform wettelijk voorschrift) een plaats ingeruimd voor een beschrijving van de resultaten en ontwikkelingen bij de 'verbonden partijen' (waarvan SOME er één is). Sinds de gemeenterekening over 2017 wordt SOME ook behandeld als een van de grootstedelijke projecten. En sinds de gemeenterekening over 2018 is het onderwerp 'SOME en realisatie Plan van Transformatie' ook een onderwerp in de paragraaf 'Risico-inventarisatie'.

2.1.2 De Samenwerkingsovereenkomst¹¹

In het PVT is bepaald dat de uitvoering van de beoogde transformatie wordt vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Deze privaatrechtelijke "Overeenkomst ter uitvoering van het Plan van

¹¹ [Overeenkomst ter uitvoering PVT 2009](#)

Transformatie ENCI-gebied" is op 25 februari 2010 ondertekend door provincie, gemeente, ENCI, NM en SPA.

In deze Samenwerkingsovereenkomst verklaren partijen dat zij zich volledig inzetten om tijdig en integraal uitvoering te geven aan het PVT.

Ook liggen in deze overeenkomst de verplichtingen vast die partijen op zich nemen om de doelen van het PVT te realiseren. Het gaat om afspraken over:

- de beëindiging van de ontgroning en de productie van klinker¹²
- de afwerking en inrichting van de groeve
- de overdracht van de groeve
- de exploitatie en het beheer van de groeve
- de overgangszone
- het bedrijventerrein (waaronder de sloop van Oven 8)
- de ontsluiting (waaronder de aanleg van de Centrale Allee)

In de overeenkomst wordt afgesproken dat provincie, gemeente en ENCI een stichting zullen oprichten die de overgangszone zal ontwikkelen en de voortgang van de transformatie zal bewaken. De overeenkomst bepaalt ook dat deze stichting jaarlijks verslag doet over de voortgang van de uitvoering van het PVT en de besteding van de middelen (artikel 12).

Enkele relevante passages die betrekking hebben op de aansturing van de beoogde transitie:

"De provincie en de gemeente spannen zich in tijdig en in positieve zin te besluiten over alle vanwege hen te verlenen vergunningen, beschikkingen, besluiten, toestemmingen, ontheffingen en andere vormen van publiekrechtelijke medewerking benodigd voor de uitvoering van deze overeenkomst." (artikel 2.3)

"Met het oog op de realisatie van het PVT zal de gemeente een nieuw bestemmingsplan in procedure brengen. De voorbereiding daarvoor zal in 2010 starten." (artikel 2.5)

"ENCI vraagt tijdig alle voor de uitvoering van het PVT benodigde vergunningen aan. Zij richt de aanvragen zo in dat de vergunningen op basis daarvan verleend kunnen worden." (artikel 2.6)

Op 1 april 2011 wijzigt de vijfpartijovereenkomst door het toetreden van de SOME als contractpartner, in een zespartijovereenkomst.¹³

De overeenkomst bevat ook een bepaling in lid 14.3 over het overdragen aan derden van rechten en verplichtingen die voortvloeien uit deze overeenkomst. Zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de andere partijen is dit niet mogelijk. Dit geeft een extra waarborg voor de nakoming van de verplichtingen in de overeenkomst.¹⁴

Zoals afgesproken in de Samenwerkingsovereenkomst is de Stichting SOME opgericht door gemeente, provincie en ENCI, de 'founding fathers'. De drie founding fathers hebben in 2010 elk één bestuurder van de stichting benoemd. Daarnaast zijn Natuurmonumenten (als toekomstig eigenaar en beheerder van de groeve) en de buurt via een benoeming door de Stichting Sint Pietersberg Adembenemend in het bestuur van SOME vertegenwoordigd.

¹² Tussenproduct bij de productie van cement

¹³ Addendum 2 bij de Samenwerkingsovereenkomst. Toegevoegd aan jaarverslag 2011 van SOME, zie: [Documenten - Stichting Ontwikkelingsmaatschappij ENCI-gebied](#)

¹⁴ De aankondiging van ENCI (brief van 11 november 2021) zich niet meer gebonden te achten aan het kettingbeding voor wat betreft de bestemming van het toekomstige bedrijventerrein moet in het licht van deze bepaling beoordeeld worden. De brief heeft bij de andere partners en ook bij de gemeenteraad, beroering gewekt omdat de bestemming van het toekomstige bedrijventerrein essentieel is voor de totale ontwikkeling van het gehele ENCI-gebied.

De gemeente heeft zowel een publiekrechtelijke (vergunningen, bestemmingen, milieucontrole) als een privaatrechtelijke positie in het ENCI-dossier. De eerste jaren was de gemeente rechtstreeks vertegenwoordigd in het bestuur van SOME door een wethouder.

Per 2015 is de persoonlijke invulling van de bestuurlijke vertegenwoordiging door de gemeente in de stichting gewijzigd in lijn met het governance beleid. Het college heeft een extern persoon voorgedragen om die rol te vervullen.

2.1.3 De stichting SOME¹⁵

De stichting heeft als doel:

1. Het ontwikkelen, inrichten, exploiteren, uitgeven en beheren van de gronden gelegen in de overgangszone in het ENCI-gebied ten behoeve van het genereren van extra financiële middelen voor de inrichting, de exploitatie en het beheer van de groeve, met als oogmerk om de ecologische, culturele, educatieve en recreatief-toeristische waarde van de overgangszone en de groeve te versterken.
2. Het bewaken van de voortgang van de transformatie en de kwaliteitsbeheersing van de uitvoering.

Zoals gebruikelijk in oprichtingsstatuten wordt hierin geregeld wat de taken en bevoegdheden van het bestuur zijn, hoe vergaderingen bijeen worden geroepen, wie daarvan de leiding heeft en hoe de besluitvorming plaats vindt. Ook is een artikel gewijd aan 'ontbinding en vereffening'.

De stichting heeft een directie die belast is met de dagelijkse leiding.

Tot op heden zijn de directiekosten en de kantoorhuisvesting van SOME, conform de Samenwerkingsovereenkomst, gefinancierd door ENCI.

2.1.3.1 Geldlening aan SOME

SOME is in het leven geroepen om de transformatie van het ENCI-gebied dichterbij te brengen.

De founding fathers hebben ieder aan SOME een rentedragende geldlening verstrekt van €250.000,=. Dit is vastgelegd in Addendum 1 bij de Samenwerkingsovereenkomst.¹⁶

Partijen zijn overeengekomen de lening per 31 december 2020 af te lossen.

Uit de Raadsinformatiebrief van 8 december 2020 blijkt dat het college op 17 november 2020 besloten heeft tot verlengen van de looptijd van de leningsovereenkomst met een periode van één jaar tot 31 december 2021 en een stilzwijgende verlenging van telkens één jaar tot uiterlijk 31 december 2026. Dit is gebeurd onder voorwaarde dat ook de andere founding fathers eenzelfde besluit nemen, (hetgeen inmiddels voor 2021 bevestigd is).¹⁷

De gedachte was dat SOME door de ontwikkeling van de lage overgangszone inkomsten zou verwerven zowel voor de eigen bedrijfsvoering (inclusief het terugbetalen van de lening) als voor een bijdrage aan de beheerkosten van de groeve. Het verwerven van deze inkomsten is niet volgens plan van de grond gekomen omdat ENCI later dan gepland is gestart met het bouwrijp maken van deze overgangszone. Ook het maken van een bestemmingsplan stagneerde (zie ook par. 2.2.2). Het ontwikkelen van de lage overgangszone is door beide oorzaken vertraagd en daarmee ook het genereren van inkomsten door SOME.

2.1.3.2 Jaarlijkse verslaglegging door SOME

SOME heeft jaarverslagen opgesteld vanaf het jaar 2011. In de raadsvergadering van 15-12-2009 waarin de raad heeft ingestemd met het PvT, is de toezegging gedaan dat de raad jaarlijks een inzichtelijke rapportage krijgt over de voortgang, inclusief een blik op de toekomst.¹⁸

Ieder jaarverslag is voorzien van een beschouwing door een onafhankelijke deskundige die door SOME is gevraagd het verstreken jaar zowel inhoudelijk als procesmatig te toetsen.

¹⁵ [Oprichtingsstatuten SOME 2010](#)

¹⁶ Addendum 1 bij de Samenwerkingsovereenkomst: [addendum 1 Samenwerkingsovereenkomst](#)

¹⁷ [RIB 8-12-2020 ENCI dossier lening SOME](#)

¹⁸ [Verslag raadsvergadering 15-12-2009](#) p.56

De jaarverslagen zijn niet systematisch ter kennisneming aan de raad verstrekt.¹⁹

In het jaarverslag van 2017 worden de eerste tekenen van stagnatie zichtbaar. Er zijn financiële zorgen omdat de kosten voor het voorbereiden van een bestemmingsplan hoger zijn dan SOME kan dragen. De founding fathers stellen hiervoor aanvullende middelen beschikbaar. Het uitblijven van een vastgesteld bestemmingsplan blijkt steeds meer een knelpunt te worden. De onafhankelijk deskundige noemt in zijn beschouwing ook de noodzaak om de projectontwikkelingskracht van de SOME-organisatie te versterken.

De stagnatie in de voortgang van het PvT – met name de ontwikkeling van de overgangszone – wordt met het jaar duidelijker. In het jaarverslag over 2020 wordt melding gemaakt van het terugtreden van het SOME-bestuur per 31-12-2020. Het SOME-bestuur heeft dit per brief van 21-12-2020²⁰ aan alle partijen medegedeeld. Directe aanleiding was het niet akkoord gaan van alle founding fathers met het uitstel van terugbetaling van de lening van in totaal €750.000,= (3 x € 250.000).

Jaarrekeningen

Daarnaast heeft SOME ook elk jaar jaarrekeningen²¹ opgesteld en toegezonden aan gemeente Maastricht, Provincie Limburg, ENCI-HeidelbergCement, Natuurmonumenten en SPA. De jaarrekeningen zijn niet actief ter kennis gebracht aan de raad.

In het accountantsrapport merkt de samenstellend accountant in de beginjaren op dat het eigen vermogen door de verliezen negatief is, maar dat de liquiditeitspositie ondanks dit negatieve vermogen ruim toereikend is.

Vanaf 2019 wordt echter gewaarschuwd voor een reëel financieel continuïteitsrisico van SOME. Deze expliciete waarschuwing in de jaarrekeningen is niet ter kennis gebracht van de raad.

Overige observaties van de rekenkamer bij deze jaarlijkse verslaglegging:

- De jaarverslagen SOME worden in de loop van de jaren leesbaarder in relatie tot de totale samenhang van het PvT, zeker voor niet ingewijde lezers.
- De rapportages in de jaarverslagen van SOME over de financiën zijn zeer summier. Er ontstaat geen duidelijk overzicht welke partner welke kosten draagt en waarvoor het eigen kapitaal van de stichting wordt ingezet / gereserveerd.
- De voortgang van de ontwikkeling van het overgangsgebied (mede in relatie tot de daarvoor noodzakelijke bestemmingsplanprocedure) is vanaf het eerste jaarverslag (2011) zorgelijk. De onafhankelijk deskundige waarschuwt hiervoor vanaf het eerste jaarverslag. In de beginfase leidde dit niet tot zichtbare acties van de founding fathers, omdat er volgens hen aanwijsbare redenen waren voor de vertraging (o.a. vertraging in oplevering gronden, nog geen vastgesteld bestemmingsplan) en er op andere vlakken wel resultaten geboekt werden. Vanaf circa 2018 werd de situatie risicovoller en zijn er meerdere acties in gang gezet op initiatief van de gemeente en andere partijen, zoals de ontwikkeling van verschillende scenario's.

2.1.3.3 Financiën SOME 2010-2020

Op basis van informatie van het bestuur van SOME heeft de rekenkamer onderstaand overzicht opgesteld van de exploitatieresultaten van SOME over de periode 2010 tot en met 2020.

¹⁹ Bij de Raadsinformatiebrief van 30 april 2018 was het SOME-jaarverslag over 2017 bijgevoegd.

²⁰ [RIB - Terugtreden bestuur SOME](#)

²¹ Voorzien van een zgn. 'samenstellingsverklaring' van een accountant. De accountant verklaart hiermee "slechts" de jaarrekening op basis van door het bestuur aangeleverde informatie te hebben opgesteld. Het is dus geen zgn. accountantsverklaring die wel iets zegt over de juistheid en betrouwbaarheid van de informatie.

SOME 2010-2020

Exploitatiekosten	
Plankosten (w.o. bestemmingsplan)	€ 601.907
Plankosten – bureaunkosten	€ 813.115
Plankosten - overige kosten	€ 18.333
Rente lening	€ 93.537
Uitvoeringskosten (bouwrijp maken 38+ en 50+ zone)	€ 394.314
Exploitatiekosten Chalet d'n Observant	€ 95.301
Eenmalige kosten - trap Luikerweg	€ 822.436
Eenmalige kosten - ontvangststructuur natuurbad / verzamelgebouw	€ 344.813
Totale exploitatiekosten	€ 3.183.756
Exploitatieopbrengsten	
Bijdragen founding fathers bestemmingsplan	€ 600.000
Bijdragen founding fathers kosten SOME (zie ook voetnoot 26)	€ 210.000
Inkomsten A2 grond deponie verhuur	€ 230.000
INTERREG IV subsidie JTS - toegang Luikerweg	€ 315.744
Bijdrage ENCI - trap Luikerweg	€ 230.000
Bijdrage Natuurmonumenten - trap Luikerweg	€ 150.000
Bijdrage Provincie Limburg - trap Luikerweg	€ 75.000
Bijdrage gemeente Maastricht - trap Luikerweg	€ 50.000
Verkoop kalksteen Sibelco bijdrage ENCI aan SOME	€ 487.287
Overige opbrengsten	€ 106.529
Totale exploitatieopbrengsten	€ 2.454.560
Exploitatietekort (A)	€ (729.196)
Financiering exploitatietekort (B)	
Ontvangen leningen founding fathers (ieder €250.000)	€ 750.000
Overschot (A-B)	€ 20.804

Dit overzicht maakt duidelijk dat de gemeente niet de enige financier is geweest van SOME. Ook blijkt uit het overzicht dat er nog nauwelijks exploitatie-inkomsten gegenereerd worden en dat de inkomsten van SOME dus niet toereikend zijn om de lening terug te betalen.

Uitgaven van de gemeente Maastricht naar SOME²²

Inzoomend op de geldstromen van de gemeente Maastricht naar SOME, ontstaat het volgende overzicht:

Kasstromen van de gemeente Maastricht richting SOME		
2010	€ 250.000	Rentedragende lening ten behoeve van de financiering van het exploitatietekort

²² Behalve de uitgaven richting SOME heeft de gemeente Maastricht ingestemd met een eenmalige bijdrage in het beheer t.b.v. NM van €12.500,= voor de eerste 6 maanden van 2020. (zie: [RIB 18-12-2019](#)) Besluitvorming hierover valt samen met de besluitvorming over het Startdocument in 2020.

2017	€ 100.000	Subsidie t.b.v. realisatie bestemmingsplan Kaderbrief 2017 (€100.000 uitgekeerd van het budget van €125.000)
2018	€ 75.000 + € 25.000	Subsidie t.b.v. realisatie bestemmingsplan (€75.000 uit gemeenterekening 2018 + € 25.000 restant subsidie 2017)
2019	€ 60.000	Bijdrage in Plan- en bureaunkosten uit budget ENCI-gebied bekostigd uit het jaarlijkse exploitatiebudget ENCI in begroting 2019
2020	€ 30.000	Bijdrage in Plan- en bureaunkosten uit budget ENCI-gebied bekostigd uit het jaarlijkse exploitatiebudget ENCI in begroting 2020
	€ 540.000	TOTAAL

Samenvattend:

- Bijdragen en subsidies	€ 290.000
- <u>Lening</u>	€ 250.000
- TOTAAL	€ 540.000

Onderstaand zijn de verschillende posten nader toegelicht.

Rentedragende lening 2010

Bij de oprichting van SOME verstrekken provincie, gemeente en ENCI ieder een rentedragende lening van **€250.000,=**.

Aanvullende financiering 2017

In 2017 verstrekken de founding fathers een aanvullende financiering ter dekking van de kosten voor het opstellen van een bestemmingsplan. Voor de gemeente Maastricht gaat het om **€125.000,=** waarvan in 2017 een bedrag van €100.000 wordt verstrekt. (De resterende €25.000,= ontvangt SOME in 2018.) Deze financiering is opgenomen in de Kaderbrief 2017²³ bij het 'Uitvoeringsbeeld 2017'.

Aanvullende financiering 2018

In de Gemeenterekening over 2018²⁴ is aanvullend **€75.000,=** voor SOME opgenomen binnen de risicobuffer.

De raad is hierover geïnformeerd met de RIB van 7 november 2018.²⁵

Plan en bureaunkosten 2019-2020

In 2019-2020 hebben de founding fathers op grond van artikel 3.8 van de Samenwerkingsovereenkomst een aanvullende financiering van in totaal €270.000,= aan SOME toegekend²⁶. (3x €60.000 in 2019 en 3x €30.000 in 2020). Het aandeel van de gemeente daarin bedroeg dus **€60.000** in 2019 en **€30.000** in 2020.

Deze gemeentelijke bijdragen zijn gedekt binnen het beschikbare jaarlijkse budget voor het ENCI-gebied zoals vastgelegd in de begroting 2019²⁷ en begroting 2020.

In de programmabegrotingen is daarnaast vanaf 2019 in het Meerjaren Investeringsplan (MJIP) een bedrag van **€300.000** geormerkt voor het doen van (kleine) voorbereidende investeringen ter realisatie van het PvT. Bestedingen uit dit onderdeel van het MJIP hebben nog niet plaats gevonden. In het raadsvoorstel ter besluitvorming over de actualisatie van het PvT wordt voorgesteld deze reservering van €300.000 vrij te laten vallen.

²³ [Kaderbrief 2017](#) (p.21)

²⁴ [Gemeenterekening 2018](#) (p.188)

²⁵ [RIB 9-11-2018 Financiering SOME](#)

²⁶ In het overzicht van de exploitatieresultaten zoals eerder in deze paragraaf vermeld, zijn de op dat moment (januari 2021) werkelijk ontvangen bedragen van in totaal € 210.000 opgenomen en niet de totaal toegezegde bedragen van € 270.000. Dit verklaart een administratief-technisch verschil van € 60.000".

²⁷ [Begroting 2019](#) Pagina 120 en 130, nummer 57 en [Begroting 2020](#)

2.2 Doelen uit het PvT 2010 en realisatie 2021

2.2.1 Algemeen beeld

Bijlage 3 van de "Actualisatie Plan van Transformatie ENCI-gebied" bevat een uitgebreide beschrijving van de inhoud van het PvT uit 2009 en de actuele stand van zaken medio 2021.²⁸

De voornaamste knelpunten die hieruit naar voren komen zijn:

- De groeve: de exploitatie voor het toegankelijk maken van de groeve (ook het diepe groevedeel) kan niet volgens de oorspronkelijke plannen gerealiseerd worden. NM heeft het alternatieve plan DOEN! uitgewerkt voor de ontwikkeling van de lage overgangszone, dat een sluitende exploitatie mogelijk maakt. Hierbij past het voornemen om de lage overgangszone over te dragen aan NM en hen ook de ontwikkeltaak voor dit gebied te geven.
- De overgangszone 38+ is om verschillende redenen nog nauwelijks tot ontwikkeling gekomen. De overgangszone 50+ is nog niet overgedragen en ontwikkeld.
- Het bedrijventerrein: vooral door het stopzetten van de cementproductie door ENCI (en de aanstaande verkoop van het terrein) is de toekomstige invulling van het bedrijventerrein aan herziening toe.
- De verbindingen en ontsluitingen: vooral het realiseren van de Centrale Allee is niet van de grond gekomen. Het al dan niet slopen van Oven 8 is een bepalende factor. Een algemeen zorgpunt is de verkeer aanzuigende werking van een succesvol ontwikkeld ENCI-gebied.

Een achterliggende oorzaak van een aantal nog niet gerealiseerde resultaten is het proces om te komen tot een bestemmingsplan. Daarover handelt de volgende paragraaf.

2.2.2 Het bestemmingsplan

Een actueel bestemmingsplan is een noodzakelijke randvoorwaarde om de doelen van het PvT te realiseren. De nieuwe functies binnen het ENCI-gebied die beschreven zijn in het (oude en nieuwe) PvT moeten planologisch immers worden verankerd in het bestemmingsplan.

De bestemmingsplannen die ten tijde van het opstellen van het PvT van kracht waren voor afzonderlijke delen van het ENCI-gebied, boden onvoldoende basis om de afspraken in het kader van het PvT in hun geheel te realiseren. De privaatrechtelijke overeenkomst uit 2010 moest daarom worden vertaald in een bestuursrechtelijk document: het nieuwe integrale bestemmingsplan.

In maart 2012 is gekozen voor één bestemmingsplan en niet voor aparte bestemmingsplannen voor het bedrijventerrein, de overgangszone en de groeve²⁹. Aparte bestemmingsplannen zouden onvoldoende recht doen aan de onderlinge verwevenheid van de te onderscheiden plandelen.

SOME is aangewezen als de trekker van dit nieuwe bestemmingsplan.

2.2.2.1 Het procesverloop om tot een bestemmingsplan te komen van 2012 tot 2021

Jan 2012	In januari 2012 heeft SOME een werkgroep opgericht met daarin participanten van SOME, NM, gemeente Maastricht, SPA en een externe adviseur (Aelmans Adviesgroep).
Juni 2012	In juni 2012 ontvangt de gemeenteraad van Maastricht een raadsinformatiebrief over de stand van zaken rond het bestemmingsplan. ³⁰ De mededeling in deze brief is dat er een eerste concept voorontwerp beschikbaar is dat naar verwachting in de herfst van 2012 afgerond kan worden om in procedure te gaan. De bijbehorende planning ³¹ laat zien dat vaststelling door de gemeenteraad dan plaats

²⁸ [Bijlage 3 bij Actualisatie PvT \(analyse\)](#)

²⁹ Voor de groeve was indertijd recent het bestemmingsplan Buitengebied Jekerdal, Pietersberg vastgesteld.

³⁰ [RIB 13-6-2012](#)

³¹ [Planning bestemmingsplanprocedure 14-6-2012](#)

kan vinden in het laatste kwartaal van 2013. Verder wordt beklemtoond dat het van belang is om te komen tot één integraal bestemmingsplan voor het hele gebied.. Dat bestemmingsplan heeft – gelet op het feit dat nog niet alle toekomstige activiteiten in het gebied bekend zijn – een hoog ontwikkelingsgehalte.

- Okt 2012 In **oktober 2012** ontvangt de gemeenteraad een tweede raadsinformatiebrief over de stand van zaken rond het bestemmingsplan.³²
 De planning die aan deze brief is toegevoegd, voorziet eveneens in een vaststelling door de gemeenteraad van het bestemmingsplan in het laatste kwartaal van 2013.
 De brief bevat een uitgebreide uitleg van de voorgeschiedenis, de beoogde kenmerken van het bestemmingsplan en de stand van zaken. De toon van deze brief is minder 'zorgeloos' dan de brief van juni 2012.
- 2013 In **2013** treedt er vertraging op.
 In **2013** heeft SOME aan de Aelmans Adviesgroep en ARCADIS opdracht gegeven om het bestemmingsplan op te stellen.
 Dit concept-bestemmingsplan wordt door SOME besproken met belanghebbende partijen en de reacties en zienswijzen zijn verwerkt. De gemeente Maastricht heeft op twee punten behoefte aan nader overleg: het milieuprotocol en de toelatingsprocedure voor nieuwe bedrijven. Juridisch deskundigen die door de gemeente Maastricht zijn ingeschakeld waren van mening dat het niet mogelijk zou zijn om met de klassieke methode voor het maken van een bestemmingsplan de inhoud van het PvT te vertalen in een bestemmingsplan. Het PvT moet onder de Crisis- en Herstelwet (Chw) geplaatst worden (zie voor korte uitleg Chw tekstkader hierna). Het concept-bestemmingsplan zoals dat voorlag, is dan ook niet in procedure gebracht.
- 2015 In **2015** wordt de aanvraag gedaan om het PvT onder deze Chw te plaatsen. In oktober 2016 wordt de transformatie van het ENCI-terrein toegevoegd aan de onderdelen waarvoor deze wet van toepassing is.
- Juni 2016 In **juni 2016** ontvangt de gemeenteraad van Maastricht een (zeer) korte 'Mededelingsnotitie' over het ENCI-terrein.³³
 Dit is een formele kennisgeving. De raad wordt op de hoogte gesteld van het feit dat het bestemmingsplan onder de Chw wordt geplaatst en welke stappen er nog gezet moeten worden op grond van de Natuurbeschermingswet en de Wet milieubeheer. Deze Wet milieubeheer vereist een planMER. Deze Mededelingsnotitie is de start van de MER-procedure.
- Q1 2018 In het **eerste kwartaal van 2018** heeft de Aelmans Adviesgroep in samenwerking met Arcadis en DPA/Cauberg-Huygen alle benodigde onderzoeken opgesteld en de concepttekst van het bestemmingsplan (regels, verbeelding en toelichting) opgeleverd.
- April 2018 In **april 2018** ontvangt de gemeenteraad van Maastricht opnieuw een brief over (onder meer) de stand van zaken rond het bestemmingsplan.³⁴
 In de brief wordt de Chw genoemd als kader om tot een bestemmingsplan te komen. De ontwikkelingsruimte voor stikstof en verkeersaspecten worden genoemd als complicerende factoren.
 De financiële haalbaarheid van het PvT wordt in de brief als probleem geschetst. Dit is de eerste keer dat de raad hiervan op de hoogte wordt gebracht.

³² [RIB 26-10-2012](#)

³³ [RIB 14-6-2016](#)

³⁴ [RIB 30-4-2018](#)

- De brief noemt de tweede helft van 2018 als periode waarin het bestemmingsplan in procedure kan worden gebracht.
- Juni 2018 In **juni 2018** schort SOME de werkzaamheden aan het bestemmingsplan op. Na de toezegging van een (tweede) financiële bijdrage door gemeente, provincie en ENCI in december 2018, wordt het proces weer opgestart.
- Aug 2018 Informatieronde op 28-8-2018 waarin de dilemma's rond het PvT worden geschetst.³⁵
- Nov 2018 Op 7 november 2018 ontvangt de gemeenteraad een raadsinformatiebrief over de financiële situatie van SOME mede in relatie tot de kosten en financiering van het bestemmingsplan.³⁶
Op 17 november 2018 vindt een Stadsronde plaats waarin de scenario's gepresenteerd worden.³⁷
- April 2019 In de raadsinformatiebrief van 9 april 2019 heeft het college richting raad aangegeven dat vier scenario's verder worden uitgewerkt in financieel, inhoudelijk en planjuridisch opzicht.³⁸
- Mei 2019 In **mei 2019** doet de Raad van State uitspraak over de toepassing van het PAS³⁹. Deze uitspraak betekent dat het PAS niet gebruikt mag worden om toestemming te geven aan activiteiten die extra stikstofuitstoot veroorzaken. Het 'herverdelen' van ontwikkelingsruimte is dus niet toegestaan. (Zie voor korte uitleg van het PAS tekstkader hierna.)
- Juni 2019 Op 6 juni 2019 ontvangt de gemeenteraad een Raadsinformatiebrief waarin opnieuw wordt ingegaan op het proces van de scenariokeuze en bovendien de raad wordt geïnformeerd over de gevolgen van de uitspraak van de Raad van State over het PAS.⁴⁰
Ook in **juni 2019** stuurt de werkgroep Bestemmingsplan van SOME aan de bestuurders van SOME een memo waarin de werkgroep concludeert dat het door de PAS-uitspraak niet meer mogelijk is om een bestemmingsplan vast te stellen dat juridisch standhoudt. De werkgroep geeft de bestuurders in overweging om aan te geven welke deelonderwerpen van het PvT prioriteit zouden moeten krijgen en daarna te bezien of het mogelijk is voor deze deelonderwerpen wel een bestemmingsplan op te stellen.
Op voorstel van SOME, waarmee de founding fathers gezien de omstandigheden hebben ingestemd, is besloten dat eerst duidelijkheid moet zijn verkregen vanuit het Rijk voordat opnieuw gestart wordt met het proces om te komen tot een bestemmingsplan.
- 2020 In 2018 is ENCI, conform PvT, gestopt met de mergelwinning en is oven 8 buiten gebruik gesteld. Eind 2019 bleek dat moederbedrijf HeidelbergCement de productie in Maastricht volledig wilde stoppen Dit is medio **2020** geëffectueerd. Hierdoor ontstaat er voor het bedrijventerrein een nieuwe situatie. De doorwerking daarvan op het 'bestemmingsplan-in-wording' is nog niet duidelijk.

³⁵ [Presentatie 28-8-2018](#)

³⁶ [RIB 7-11-2018 Financiering SOME](#)

³⁷ [Stadsronde 17-11-2018](#)

³⁸ [RIB 9-4-2019 scenariokeuze ENCI gebied](#)

³⁹ Programmatische Aanpak Stikstof

⁴⁰ [RIB ENCI-gebied 6-6-2019](#)

De Crisis- en herstelwet (Chw)

Deze bevat regels voor een snellere ontwikkeling van ruimtelijke en infrastructurele projecten. Er zijn kortere procedures mogelijk, waardoor sneller besluiten kunnen worden genomen en bouwprojecten sneller kunnen starten. De transformatie van het ENCI-gebied is volgens de regels van deze wet aangewezen als een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en als ontwikkelingsgebied. Daardoor is er meer flexibiliteit in het eindbeeld van het gebied en is er sprake van een deels uitgestelde onderzoeksverplichting. Ten behoeve van het bestemmingsplan kan worden volstaan met het aantonen van de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan in meer globale zin, meer gedetailleerde onderzoek vindt plaats in de fase van het initiatief tot uitvoering, al dan niet in het kader van de omgevingsvergunning.

Stikstof

Het Programma Aanpak Stikstof (PAS) treedt in 2015 in werking. Het PAS bepaalt dat nieuwe projecten (en nieuwe bedrijvigheid) in de nabijheid van Natura 2000-gebieden slechts kunnen worden toegestaan als er sprake is van – in een bestemmingsplan vastgelegde – ontwikkelingsruimte voor de stikstofstoftuitstoot. De gemeente heeft voor het ENCI-terrein de Chw-status 'ontwikkelingsgebied' aangevraagd en gekregen.

De uitleg van het PAS indertijd was dat het mogelijk is om in het bestemmingsplan regels te stellen voor het verdelen van de ontwikkelingsruimte voor stikstof die beschikbaar is voor het gebied. De uitspraak van de Raad van State in 2019 maakt deze uitleg niet langer mogelijk

2.2.2.2 Observaties van de rekenkamer bij dit procesverloop

- Na een voortvarende start stagneert de ontwikkeling van het bestemmingsplan al in 2013.
- De aanmelding voor de Chw duurt lang. In 2013 is dit idee naar voren gekomen en pas in 2015 is de aanvraag ingediend door de gemeente (en in 2016 toegestaan).
- In opdracht van SOME hebben externe bureaus (2013 en 2018) twee keer zeer uitvoerige documenten geproduceerd, die in beide gevallen niet hebben geleid tot het in procedure brengen van een bestemmingsplan.
- De financiële problemen van SOME kunnen deels verklaard worden door deze vertraging in de planvorming.
- Met uitzondering van de teksten die daaraan zijn gewijd in de jaarlijkse gemeenterekening, wordt de gemeenteraad tussen oktober 2012 en april 2018 niet inhoudelijk geïnformeerd over de voortgang van het bestemmingsplan. De raadsleden stellen hier overigens ook geen vragen over en hebben ook geen afspraken gemaakt over periodieke rapportage van het college aan de raad.

2.3 Resultaten en sturingsarrangement**2.3.1 Raadsvoorstel 93-2021**

Begin oktober 2021 is het raadsvoorstel over de actualisatie van het PVT aan de raad gezonden. In bijlage 3 van dit raadsvoorstel is de stand van zaken na ruim 10 jaar ontwikkeling van het gebied weergegeven⁴¹. De successen en ook de nog lopende ontwikkelingspunten zijn benoemd, en ook de externe omstandigheden die van invloed zijn geweest op deze resultaten. Niet expliciet is aangegeven welke stimulerende of juist beperkende invloed SOME op de resultaten heeft gehad. Na ruim 10 jaren wordt de samenwerking van de vijf partijen in een stichtingsvorm beëindigd, waarbij ook het ter beschikking stellen van de bestuursfuncties door de bestuursleden een rol heeft gespeeld.

In het raadsvoorstel wordt geoordeeld dat het niet haalbaar is dat "SOME binnen afzienbare termijn voldoende inkomsten zal kunnen genereren om de lening af te lossen, de eigen organisatiekosten te dragen en een bijdrage te leveren aan de beheerkosten van Natuurmonumenten voor de ENCI-groeve." Daarmee lijken voornamelijk financiële argumenten ten grondslag te liggen aan het willen opheffen van SOME.

⁴¹ [Bijlage 3 raadsvoorstel 93-2021](#)

2.3.2 Observatie van de rekenkamer ten aanzien van het 'oude' sturingsarrangement

De gezamenlijke uitvoeringsorganisatie: SOME

De rekenkamer constateert dat zeker in de eerste helft van de periode 2010-2021 de constructie van een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie met een bestuur dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van de samenwerkingspartners, goed heeft gefunctioneerd. Veel resultaten zijn in die eerste periode tot stand gebracht. Vanaf 2017 ontstaan haperingen die expliciet worden in de discussies over de financiën. Doordat ENCI de overgangszone later dan gepland bouwrijp heeft opgeleverd en ook het bestemmingsplan niet tot een afronding kwam, kon de overgangszone niet tot ontwikkeling gebracht worden. Dat leidde tot het uitblijven van inkomsten van SOME en tegelijkertijd tot aanhoudende planlasten om te blijven werken aan het bestemmingsplan.

De uitspraak van de Raad van State in 2019 over het PAS veroorzaakte een impasse die een verdere ontwikkeling van het bestemmingsplan praktisch onmogelijk maakte. Het wachten op de uitkomst van het cultuurhistorische onderzoek inclusief de toekomst van Oven 8, versterkte die impasse, die op dit punt nog steeds voortduurt. Ook leidde dit tot frictie met de andere doelen van het PvT en daarmee ook tot spanning bij de andere samenwerkingspartners.

Als gevolg van het bovenstaande ontstaat in de loop van de jaren een grotere afstand tussen SOME en de founding fathers.

- SOME wil vasthouden aan het PvT terwijl de founding fathers (om uiteenlopende redenen) hun blik meer richten op ook andere perspectieven.
- ENCI heeft in 2019 het besluit genomen om te stoppen met alle bedrijfsactiviteiten en het terrein te verkopen.
- Voor de provincie zijn de omstandigheden ook veranderd: aanvankelijk had de provincie verantwoordelijkheid op grond van de Ontgrondingenwet. Na het stoppen van de ontgraving heeft de provincie een andere positie.

Het cultuurhistorische onderzoek

De overeenkomst tot sloop van Oven 8 vormt in het PvT uit 2009 een beslissend element voor de ontwikkeling en beleving van het hele ENCI-gebied, in het bijzonder voor het bedrijventerrein, de Centrale Allee en de hoge overgangszone. Sloop leidt tot een onomkeerbare ontwikkeling en beleving van het gehele gebied. In het PvT is vastgelegd dat Oven 8 gesloopt moet worden (op kosten van ENCI). Het is ENCI dan ook niet kwalijk te nemen dat zij deze verplichting uit het PvT wil nakomen. Ook SOME – opgericht om het PvT uit te voeren – wilde vasthouden aan de voorgenomen sloop. Hierdoor ontstaat echter spanning met de (mogelijk) wijzigende opvattingen t.a.v. de sloop van Oven 8.

Het stilleggen van alle bedrijvigheid door ENCI en ook de intentie om haar bedrijfsterrein te verkopen, plaatst het gehele ENCI-gebied, zoals geschetst in het PvT in een nieuw perspectief. Eind 2019 vroeg de minister, gevoed door de zorgen van de voorzitter van de commissie Herbestemming Monumenten, aan het College van Rijksadviseurs een frisse blik te werpen op het bedrijventerrein en een visie op een toekomstperspectief te formuleren. Januari 2022 heeft de Commissie haar rapport uitgebracht (zie voetnoot 9). Op basis van historisch onderzoek en feitelijke analyse komt de Commissie in de kern tot de volgende bemerkingen:

- In het PvT zijn de cultuur- en architectuurhistorische waarden onbenoemd
- Het industrieel erfgoed is van grote betekenis voor heel Nederland
- Het nationaal belang van deze plek verdient ook nationale erkenning.

De Rijksbouwmeester biedt aan, samen met betrokken partijen, te bezien hoe de uitzonderlijke waarden van het gebied geborgd kunnen worden, het PvT geactualiseerd kan worden en de toekomstscenario's verder gebracht kunnen worden door deze aan te laten sluiten bij de omgevingsvisies. Daarvoor is tijd

nodig en hij beveelt dan ook aan geen onomkeerbare stappen te zetten, zoals sloop van gebouwen en installaties.

Het rapport geeft een inhoudelijk fundament om te komen tot een visie op het bedrijfsterrein en daarmee op het gehele ENCI-gebied, Die visie kan ook voor derden, waaronder nadrukkelijk ook het Rijk, een inspiratiebron zijn om aan te gaan sluiten en zowel inhoudelijk als financieel bij te dragen aan de ontwikkelingen. Los nog van het historische argument dat Nederland als geheel in zekere zin schatplichtig is voor dit gebied: immers ENCI, en daarmee Maastricht, heeft met natuur en arbeidskracht nadrukkelijk bijgedragen aan de wederopbouw van Nederland. Het is niet vreemd als nu ook door het Rijk medeverantwoordelijkheid wordt genomen voor de wederopbouw van het ENCI-gebied.

De bereidheid van de Rijksbouwmeester om zich in te zetten en verder te onderzoeken hoe de uitzonderlijke waarden van het gebied geborgd kunnen worden, is betekenisvol. Deze betrokkenheid zou bijvoorbeeld vorm kunnen krijgen door de Rijksbouwmeester een rol te geven in de Stuurgroep.

Herijking nodig?

Het beeld van de laatste jaren is er een van een stichting zonder gedragen toekomstperspectief op de korte termijn die daardoor betrekkelijk stuurloos opereert. De founding fathers slagen er niet in hier richting aan te geven. Gemeenschappelijkheid lijkt inmiddels te eroderen.

Tegelijkertijd is duidelijk dat de uitgangssituatie in 2021 een andere is dan die in 2009.

Eerder is geconstateerd dat het sturingsarrangement, met SOME als gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie, in de eerste helft van de uitvoeringsperiode per saldo op de taakstelling was toegesneden. Wijzigende omstandigheden, zoals latere oplevering overgangszone, PAS, vertrek ENCI, maakten het in de tweede helft lastig om de oorspronkelijk taakstelling voor SOME onverkort uit te voeren. Een herijking van het sturingsarrangement mede op basis van die gewijzigde omstandigheden ligt dan ook in de rede. Dan kan een directer verband worden gelegd tussen de door de diverse partijen aanvaarde 'deelopdracht' en de door diezelfde partijen uit te voeren taken om die deelopdracht te realiseren. Een sterkere binding van partijen aan de gezamenlijk aanvaarde deelopdrachten, maakt de noodzaak om te werken met een gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie geringer. Enerzijds omdat de opgave voor de groeve en lage overgangszone uitgekristalliseerd is en de verantwoordelijkheid hiervoor duidelijk bij Natuurmonumenten is gelegd. Anderzijds omdat de opgave voor de hoge overgangszone en het bedrijventerrein vooralsnog niet verder uitgewerkt kan worden in afwachting van het cultuurhistorisch onderzoek en het bestemmingsplan. Voor dit onderdeel van het PvT is een inhoudelijke heroriëntatie nodig.

Bij de herijking van het sturingsarrangement kan dan ook aandacht geschonken worden aan het volgende. De jaarverslagen van SOME over haar werkzaamheden en ontwikkelingen zijn in de gemeenteraad van Maastricht niet of nauwelijks onderwerp van beraad geweest. De in die jaarverslagen opgenomen reflecties van de extern adviseur van de SOME hebben de raad dan ook niet effectief bereikt. De raad kon dus de facto ook niet op reageren of naar acteren. Omgekeerd geldt ook dat de raad niet naar de jaarverslagen van SOME heeft gevraagd om deze bij haar beraadslagingen te betrekken.

3 Het sturingsarrangement in het geactualiseerde Plan van Transformatie

3.1 Inleiding

Begin oktober 2021 heeft het college een raadsvoorstel⁴² aan de raad aangeboden waarin een actualisatie van het PvT wordt voorgesteld.

Het geactualiseerde PvT⁴³ is ter besluitvorming voorgelegd aan de vijf partijen (Provincie, Gemeente, ENCI, Natuurmonumenten en SPA), en voorziet in een nieuwe samenwerkingsvorm tussen deze partijen die betrokken zijn geweest vanaf het opstellen van het PvT in 2009.

De vijf partijen willen gezamenlijk vormgeven aan de transformatie. Gemeld wordt ook (zie pag. 37 van het PvT) dat partijen positief staan tegenover andere partners die een bijdrage kunnen leveren aan het PvT. De vijf partijen geven aan gezamenlijk toezicht te willen blijven houden op de uitvoering van het geactualiseerde PvT. Los van deze 'toezichthoudende rol' kunnen partijen ook initiatieven blijven nemen om aan de transformatie verder vorm te geven.

3.1.1 Ontwikkelrichting PvT

De gewenste ontwikkelrichting voor het gebied – zoals vastgelegd in het PvT 2009 – blijft in het geactualiseerde PvT in grote lijnen in stand. De wijzigingen hebben betrekking op een nieuwe oriëntatie op het bedrijventerrein, op de samenwerkingsvorm tussen de partijen en op de manier waarop de uitvoering wordt ingericht.

De belangrijkste wijzigingen zijn:

- hernieuwde oriëntatie op het gehele bedrijventerrein als gevolg van het stoppen van de cementproductie door ENCI, voornemen tot verkoop van het bedrijventerrein en de conclusies die nog verbonden moeten worden aan de uitkomsten van het cultuurhistorische onderzoek. Dit laatste heeft wellicht ook betekenis voor de samenstelling van de Stuurgroep. In paragraaf 2.3.2 is hier inhoudelijk op ingegaan.
- het vervallen van de ontwikkelende en toezichthoudende rol van SOME. Voorstel is nu om de samenwerking vorm te geven in een Stuurgroep waarin iedere partij vertegenwoordigd is. De meer directe sturing voor het eigen onderdeel komt bij de afzonderlijke partijen liggen;
- het recht van erfpacht en de ontwikkelrol voor de lage overgangszone 38+ worden overgedragen van SOME aan Natuurmonumenten, zodat Natuurmonumenten dit gebied vanuit haar eigen businesscase kan ontwikkelen om zelf financiële middelen voor het beheer van de groeve te genereren;
- het eigendom en de ontwikkelrol van de hoge overgangszone 50+ worden overgedragen van SOME aan de gemeente, om op een later tijdstip, als er meer zicht is op de toekomstige invulling van het bedrijventerrein, tot overdracht aan een ontwikkelende partij te komen;

3.1.2 Criteria PvT

In het PvT uit 2009 zijn drie criteria geformuleerd waaraan het PvT moet voldoen:

1. Het transformatieplan moet een duidelijke toegevoegde waarde hebben ten opzichte van beëindiging van winning en productie in 2015;
2. Het transformatieplan moet zoveel mogelijk recht doen aan de waarden en kwaliteiten die de omgeving naar voren heeft gebracht;
3. Het transformatieplan moet ambitieus, maar haalbaar zijn.

⁴² [Raadsvoorstel 93-2021](#)

⁴³ [Actualisatie Plan van Transformatie ENCI-gebied 2021](#)

In het geactualiseerde PvT wordt geconstateerd dat deze criteria nog steeds geldig zijn en gebruikt zullen worden om te beoordelen of nieuwe ontwikkelingen passend zijn binnen het ENCI-gebied. Over het derde criterium – de haalbaarheid – wordt aanvullend opgemerkt dat het PvT op onderdelen moeilijker te realiseren bleek dan verwacht. Daarom worden juist op dat aspect andere keuzes gemaakt: het inrichten van een ander sturingsarrangement moet de beheersing van de uitvoering verbeteren en het draagvlak bij de samenwerkende partijen versterken.

In de volgende paragrafen wordt het nieuwe sturingsarrangement nader toegelicht en getoetst aan een normenkader (zie paragraaf 3.3).

3.2 Het sturingsarrangement in het geactualiseerde Plan van Transformatie

3.2.1 De Samenwerkingsovereenkomst

Net als bij het PvT uit 2009 zal ook ter uitvoering van dit geactualiseerde PvT een Samenwerkingsovereenkomst worden gesloten. In die overeenkomst zullen de verplichtingen vastgelegd worden die partijen op zich nemen om de doelen van het geactualiseerde PvT te realiseren.

De exacte inhoud van deze overeenkomst is nog niet bekend, maar te verwachten is, gezien de intenties zoals uitgesproken in het geactualiseerde PvT, dat ook in deze overeenkomst partijen zich bereid zullen verklaren om zich volledig in te zetten om tijdig en integraal uitvoering te geven aan het PvT.

In de vorige Samenwerkingsovereenkomst werd de oprichting van de stichting SOME aangekondigd en ook de verantwoordingsverplichting van deze stichting. Waarschijnlijk zal in de nieuwe Samenwerkingsovereenkomst de instelling van de Stuurgroep worden opgenomen, inclusief de samenstelling daarvan en de taken en verplichtingen van de Stuurgroep.

De nieuwe Samenwerkingsovereenkomst gaat uit van een looptijd van vijf jaar, maar kan in onderling overleg ook eerder worden beëindigd. Evaluatie van de samenwerking vindt uiterlijk in het vijfde jaar plaats inclusief een analyse van de voortgang van de transformatie van het ENCI-gebied. Die voortgang is bepalend voor de vraag of verlenging van de Samenwerkingsovereenkomst noodzakelijk of wenselijk is. De nieuwe Samenwerkingsovereenkomst moet de mogelijkheid bieden om de afspraken jaarlijks te verlengen, mits alle partijen daarmee instemmen.

3.2.2 De Stuurgroep

Het geactualiseerde PvT beschrijft de overlegstructuur die partijen wensen in te richten in de vorm van een Stuurgroep bestaande uit de vijf partijen (Provincie, Gemeente, ENCI, Natuurmonumenten en SPA) met als taak om gezamenlijk toezicht te blijven houden op de uitvoering van de afspraken uit het geactualiseerde PvT. De uitvoering van deze afspraken wordt besproken in de Stuurgroep. Deze beziet wat de planning is en of de afspraken conform het PvT worden uitgevoerd. Dit 'toezicht' wordt door alle vijf partijen op basis van gelijkwaardigheid uitgeoefend.

Buiten deze 'toezichthoudende taak' op de openstaande punten worden ook de relevante ontwikkelingen binnen het ENCI-gebied besproken, bijvoorbeeld nieuwe initiatieven van de vijf partijen of van derden. Ook hebben de partijen de verplichting om elkaar op de hoogte te stellen van relevante ontwikkelingen binnen de eigen organisatie (informatieplicht).

In de Stuurgroep hebben bestuurders van de vijf partijen, of hun vertegenwoordigers, zitting. Voorzitter is bestuurder van de gemeente Maastricht. De secretaris wordt ook geleverd door de gemeente Maastricht, maar bekostigd door ENCI. De raming is dat de belasting voor de secretariaatsfunctie 80 uren per jaar bedraagt. De secretaris heeft o.m. de verplichting om binnengekomen vragen en initiatieven te delen met alle partijen. Beantwoording zal veelal gebeuren door de relevante partij (meestal de grondeigenaar).

Onderstaand in schema de eigendomssituatie per december 2019

	Beoogd eigenaarschap volgens PvT 2009	Eigenaarschap volgens geactualiseerd PvT 2021
Bedrijventerrein	HeidelbergCement/ENCI	HeidelbergCement/ENCI op zoek naar een koper
Hoge overgangszone	SOME	Gemeente Maastricht totdat toekomst bedrijventerrein duidelijk is
Lage overgangszone	Natuurmonumenten (erfpacht SOME)	Natuurmonumenten
Groeve	Natuurmonumenten	Natuurmonumenten

Binnen de Stuurgroep wordt gestreefd naar unaniem gedragen besluiten. Mocht dat niet haalbaar zijn, dan wordt dat beslispunt opgeschort tot een nieuw overleg zes weken later. Dan wordt gestemd met gewone meerderheid. De vraag moet nog beantwoord worden of er nog een rol is voor een externe adviseur van de stuurgroep, zoals bij SOME het geval was.

De Stuurgroep functioneert gedurende de looptijd van de Samenwerkingsovereenkomst (vijf jaar). De evaluatie van de samenwerking vindt uiterlijk in het vijfde jaar plaats inclusief een analyse van de voortgang van de transformatie van het ENCI-gebied. Deze evaluatie wordt vastgesteld in de Stuurgroep waarna besluitvorming plaats vindt over het al dan niet verlengen van de Samenwerkingsovereenkomst door de samenwerkingspartners.

Daarnaast zijn de volgende technische afspraken voor de Stuurgroep gemaakt.

- De Stuurgroep overlegt minimaal 2 x per jaar.
- Leden van de Stuurgroep zorgen voorafgaand aan een overleg voor voldoende mandaat. De agenda zal daartoe twee weken voorafgaand aan het overleg worden verstuurd
- De agenda wordt minimaal vier weken voorafgaand aan de Stuurgroepvergadering, door een projectgroep (zie 3.2.3), waarin ook de vijf partijen zijn vertegenwoordigd, voorbereid en afgestemd.

Observaties rekenkamer bij de Stuurgroep

- De rol van de Provincie Limburg ten opzichte van het PvT is veranderd. De verplichtingen uit de Ontgrondingenwet zijn door de provincie nagekomen. Ook is met het stopzetten van de oven een belangrijk attentiepunt voor de provincie, voortvloeiende uit de Wet Milieubeheer, (vrijwel) verdwenen. De provincie wil geen verplichtingen financieren zonder dat duidelijk is wanneer die beëindigd worden.
- In de Stuurgroep wordt op basis van gelijkwaardigheid overlegd. De uitvoeringstaken in het PvT zijn niet gelijk belegd. Zo is in het PvT bijvoorbeeld de rol van de Provincie Limburg gelijkwaardig aan die van de andere partijen, maar is niet duidelijk wat de Provincie Limburg gaat bijdragen aan die gemeenschappelijke transformatieopgave. Opgemerkt wordt dat in het geactualiseerde PvT niet ingegaan wordt op de vraag wat er moet gebeuren als afspraken niet (kunnen) worden nagekomen.
- Ook noemt het geactualiseerde PvT slechts één evaluatie-moment van de overlegstructuur, namelijk aan het einde van de looptijd van de Samenwerkingsovereenkomst. Hierdoor is het voor de raad niet mogelijk om zich tussentijds een beeld te vormen van de effectiviteit van het sturingsarrangement. Wel is er in het geactualiseerde PvT sprake van een jaarlijkse voortgangsrapportage die o.a. aan de raad wordt verstrekt. Om zicht te houden op de effectiviteit

van het sturingsarrangement, is het noodzakelijk dat ook de overlegstructuur onderwerp is van deze jaarlijkse voortgangsrapportage.

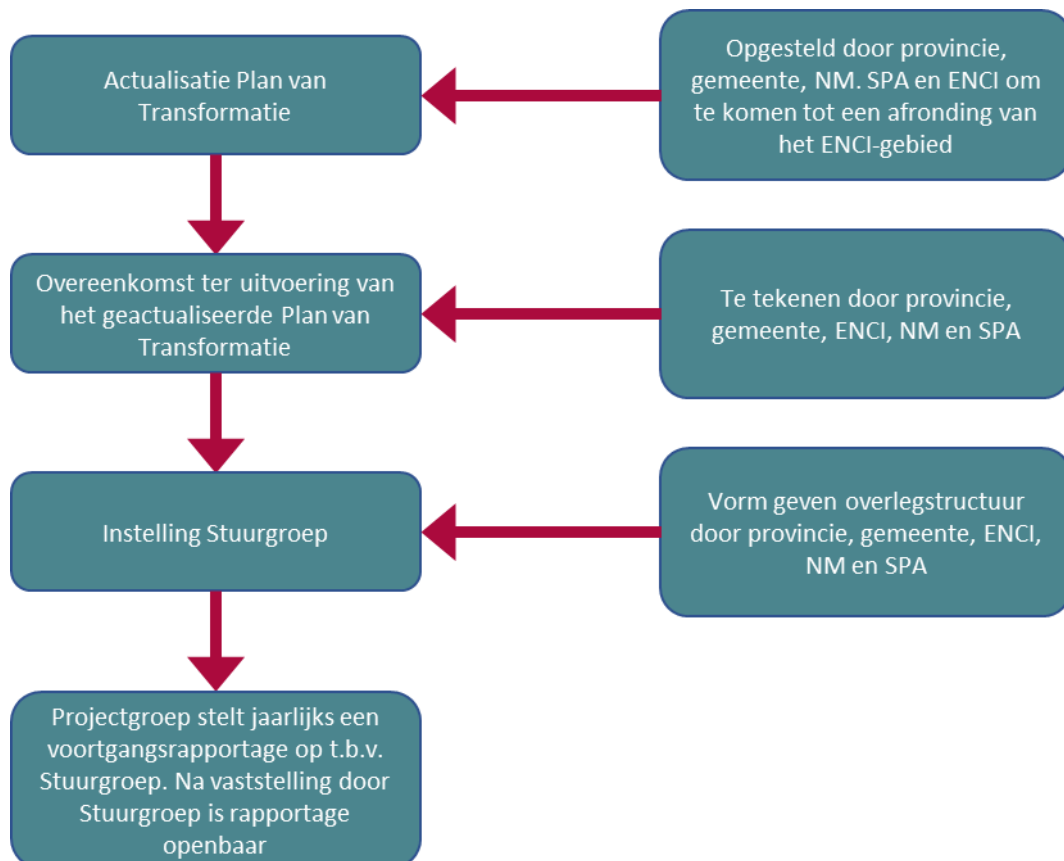
- Onduidelijk is wanneer iets als 'bestuursbesluit' kan worden gedefinieerd.
- Niet geregeld is voortsnog of, op welke wijze en op welk (tussen)moment de raad, al dan niet op structurele basis, op de hoogte wordt gesteld van de (tussen)resultaten van de Stuurgroep.

3.2.3 De Projectgroep

Ter ondersteuning van de Stuurgroep wordt een Projectgroep ingesteld waarin ook de vijf partijen vertegenwoordigd zijn. De Projectgroep bereidt de agenda voor en geeft een toelichting op de agendapunten. Die agenda-afstemming moet minimaal vier weken voorafgaand aan de bestuursvergadering worden afgerond. Daarbij worden in ieder geval de volgende punten voorbereid:

- Notulen;
- Planning openstaande verplichtingen en voortgang;
- Stand van zaken toetsende punten met bijgewerkte plannen.

Inhoudelijk en procesmatig krijgt de Projectgroep als ondersteuner van de Stuurgroep een cruciale taak in het samenwerkingsverband.



Schematische weergave van de nieuwe sturingsafspraken

3.2.4 Financiële gevolgen voor de gemeente

Het raadsvoorstel waarmee het geactualiseerde PvT aan de gemeenteraad is aangeboden bevat een in verhouding uitgebreide financiële paragraaf waarin de gevolgen van dit voorstel voor de gemeentelijke begroting worden beschreven voor de jaren 2021, 2022 en vanaf 2023. Zie onderstaande tabellen zoals opgenomen in het raadsvoorstel.

Financiën 2021	
Apparaatskosten gemeente 2021 raming	€ 175.000
Bijdrage aan SOME plan- & bureaunkosten 2021 1/3	€ 29.000
Kwijtschelding lening aan SOME	€ 250.000
<i>Totaal verwachte kosten gemeente 2021:</i>	<i>€ 454.000</i>
Reeds voorziene dekking gemeente:	€ 191.000
Terugbetaling openstaande BP subsidie SOME (1/3)	€ 13.000
<i>Totale dekking</i>	<i>€ 204.000</i>
Tekort	€ 250.000

Financiën 2022	
Apparaatskosten gemeente 2022 raming	€ 162.000
Nader onderzoek t.a.v. (evt. rol gemeente in) toekomst bedrijventerrein	PM
Bijdrage GREX gemeentelijk deel 2022	€ 5.000
Afrekening saldo liquidatie SOME	PM
Reeds voorziene dekking gemeente:	€ 167.000
Totaal	€ 0
	+/- PM

Financiën 2023 e.v.	
De financiën vanaf 2023 zijn niet in een tabel vervat. Wel staat vermeld dat de meerjarige budgetafspraken van jaarlijks €167.000 'naar verwachting beperkter' zullen zijn.	

Samenvattend:

Totaal verwachte kosten gemeente 2021: € 454.000
Totaal verwachte kosten gemeente 2022: € 167.000

Gezien de ambities van de gemeente vindt de rekenkamer het optimistisch⁴⁴ dat de post 'Apparaatskosten gemeente' in 2022 afneemt en de verwachting wordt uitgesproken dat het budget de komende jaren beperkter zal zijn dan de huidige begrotingsafspraken van €167.000.

Onzekerheid financiën

Onzekere elementen in de toekomstige financiën zijn:

- De kosten van het liquidatieproces van SOME.
- De eigendomsoverdracht van de 50+ zone van ENCI naar de gemeente voor €1. Krachtens de overeenkomst heeft ENCI verplichtingen ten aanzien van de overgangszone die nog niet alle zijn nagekomen. Wat zijn de consequenties als deze verplichtingen niet of beperkt worden nagekomen? De recente brief van ENCI over het ter discussie stellen van het 'kettingsbeding' maakt deze vraag actueel.
- Bij een eigendomsoverdracht van de 50+ zone neemt de gemeente de grondexploitatie op zich. Bij verkoop aan een ontwikkelende partij wordt de opbrengst hiervan verdeeld, na aftrek van de gemeentelijke kosten, tussen provincie, ENCI en gemeente. Dit zijn de partijen die als voorzien ieder hun lening aan SOME kwijtschelden.
- Verkoop van de grond is mede afhankelijk van de verkoop van het bedrijventerrein van ENCI en de koers die de nieuwe eigenaar wil inzetten.

⁴⁴ De gemeente vond SOME duur. Daarbij tekent de rekenkamer aan dat SOME ook zekere operationele taken verrichtte. Taken die in alle gevallen uitgevoerd zullen moeten worden. Nu dus mogelijk door de gemeente. Daardoor kunnen ook de daarmee gemoeide (extra) kosten bij de gemeente komen te liggen. Tegen die achtergrond komt een daling van die kosten voor de rekenkamer 'optimistisch' over.

- Als verwacht positief resultaat van de grondexploitatie noemt het raadsvoorstel het bedrag van €247.000,= Dit is een uitkomst met veel onderliggende onzekerheden.

3.3 Normenkader voor sturing

De rekenkamer heeft ter beantwoording van de centrale onderzoeksvraag "hoe kan de gemeente sturing geven aan de transformatie van het ENCI-gebied?", het nieuwe sturingsarrangement getoetst aan een aantal normen. Deze toetsing dient enerzijds als reflectie op de gekozen samenwerkingsvorm, maar kan anderzijds ook als kader dienen voor mogelijk toekomstige aanpassingen.

In het geactualiseerde PvT staat de volgende intentie: "*partijen (staan) positief tegenover andere partners die een bijdrage kunnen leveren aan de afronding van het PvT en passen binnen het PvT. De wijze van samenwerking met aanvullende partijen zal in het voorkomende geval worden uitgewerkt en indien nodig vastgelegd.*"⁴⁵

Het ligt daarom in de rede dat de wijze van samenwerken en aansturen de komende jaren nog vaker onderwerp van debat zal zijn en dan kan de toetsing zoals toegelicht in dit rapport ook hierbij behulpzaam zijn.

Toetsingscriteria

De rekenkamer heeft de volgende toetsingscriteria geformuleerd die gebruikt kunnen worden om te reflecteren op het sturingsarrangement zoals beschreven in het geactualiseerde PvT:

1. De gekozen samenwerkingsvorm is het resultaat van een afweging waarin de doelen van de samenwerking centraal staan.
2. De deelprocessen van governance (sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht) zijn ingevuld.
3. Doelen zijn vooraf gepreciseerd.
4. Procedurele spelregels zijn afgesproken.
5. Er zijn monitorings- en rapportageverplichtingen, inclusief duidelijke afspraken over de informatievoorziening (v.w.b. omvang, diepgang, aggregatieniveau, frequentie en doelgroepen).

Deze criteria zijn afgeleid van twee verschillende, meer theoretische invalshoeken die in bijlage 1 zijn toegelicht.

Het gaat om het door de gemeente Maastricht vastgestelde normenkader voor samenwerkingsvormen zoals gecodificeerd in de Kadernota Governance bij Verbonden Partijen⁴⁶ en om de theorie van de 'Principal Agent' die ook aanknopingspunten biedt om samenwerken en aansturen te beoordelen.

3.4 Toetsing aan het normenkader

In deze paragraaf wordt het voorgestelde sturingsarrangement in het ENCI-dossier (Samenwerkingsovereenkomst – Stuurgroep – Projectgroep) getoetst aan bovenstaande criteria.

1. De gekozen samenwerkingsvorm is het resultaat van een afweging waarin de doelen van de samenwerking centraal staan.

Ten opzichte van de voorafgaande periode heeft de samenwerking tussen de partijen een ander karakter gekregen. De eigen verantwoordelijkheid van de verschillende partijen is explicieter en valt grotendeels samen met de eigendomspositie in het gebied.

De keuze voor een stuurgroep waarin de partijen op basis van gelijkwaardigheid deelnemen aan beraadslaging en besluitvorming, onder voorzitterschap van een bestuurder van de gemeente Maastricht, is ingegeven door het streven van partijen om de doelen van het geactualiseerde PvT te realiseren en in het besef dat de doelen een samenhangend geheel vormen.

Tegelijkertijd is de voortgang van de transformatie van het ENCI-gebied al dermate gevorderd dat de afzonderlijke partijen voortgang kunnen blijven boeken in hun eigen (bevoegdheids)domein, zonder dat

⁴⁵ 'Actualisatie PvT ENCI-gebied 2021' p.37

⁴⁶ [Kadernota Governance bij Verbonden partijen 2018](#)

voor het gemeenschappelijke resultaat ook een gemeenschappelijke uitvoering noodzakelijk is. De situatie is op dit punt anno 2021 wezenlijk anders dan bij de start van het transformatieproces met SOME in 2010. Maar net als toen is en blijft het kritische punt dat partijen ook buiten het kader van de stuurgroep en zelfs buiten het kader van het PvT hun eigen belangen behartigen zonder voldoende oog te hebben voor de belangen van de andere partijen. Commitment aan de gezamenlijke doelen van de Stuurgroep zoals geformuleerd in het PvT blijft wezenlijk.

Zetten we de twee besproken samenwerkingsvormen gestileerd naast elkaar dan ontstaat het volgende beeld:

SOME	Stuurgroep
Gezamenlijke uitvoeringsorganisatie	Uitvoering in 'eigen beheer'
Enige uitvoeringsmacht	Geen uitvoeringsmacht (ligt bij elke afzonderlijke partij)
Eigen budget	Geen afgezonderd budget (ligt bij elke afzonderlijke partij)

2. De deelprocessen van governance zijn ingevuld.

In het geactualiseerde PvT zijn de verwachtingen en de rollen van de verschillende partijen beschreven, met als uitgangspunt een samenwerkingsvorm in de vorm van een stuurgroep.

De governance is zo ingericht dat de te bereiken doelen zijn vastgelegd in het geactualiseerde PvT en dat de afzonderlijke partijen zelf verantwoordelijk zijn voor het realiseren van de doelen binnen hun eigen (bevoegdheids)domein.

Om de onderlinge samenhang tussen acties van de afzonderlijke partijen te blijven bewaken, zijn een Stuurgroep en Projectgroep ingericht (zie paragraaf 3.2).

Het geheel (dat wil zeggen het geactualiseerde PvT, de Samenwerkingsovereenkomst, de Stuurgroep en de Projectgroep) moet waarborgen dat de deelprocessen van de governance in voldoende mate tot hun recht komen.

Governance kent de deelprocessen sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht.

Sturen

De sturing op de transformatie van het ENCI-gebied ligt vast in het PvT. Hierin liggen ook de te bereiken doelen vast. Voorzien is dat partijen zich daaraan verbinden door een (nog af te sluiten) samenwerkingsovereenkomst. Daarnaast is een stuurgroep ingericht. Het overleg in de Stuurgroep (op basis van de rapportages over de voortgang) kan (na passende besluitvorming) leiden tot aanpassingen van het PvT. Bijsturing dus. De leden van de Stuurgroep moeten daarom het mandaat hebben van hun organisatie om standpunten te kunnen innemen. Er ligt echter ook een belangrijke taak voor de Stuurgroep om een onderlinge sfeer van *fair play* en vertrouwen te creëren waarin mee- en tegenvallers worden gedeeld en de verantwoordelijkheid voor de wijze van uitvoering bij de daartoe aangewezen partij wordt gelaten.

In het geactualiseerde PvT is niet uitgewerkt op welke wijze de Stuurgroep na een constatering dat iets niet volgens afspraken (o.a. resultaat, planning, inzet middelen) loopt, daadwerkelijk kan acteren. De verplichtingen in de Samenwerkingsovereenkomst zullen alle contractpartijen de zekerheid moeten bieden dat nakoming van de afspraken in het uiterste geval via de rechter is af te dwingen.

Beheersen

In de Stuurgroep komt de informatie over de voortgang van de transformatie samen. De projectgroep zorgt ervoor dat (met input vanuit elke deelnemende partij) de stand van zaken en voortgang inzichtelijk is en de plannings geactualiseerd, zodat de stuurgroep met de juiste informatie en tijdig in stelling wordt gebracht.

Verantwoorden

De Projectgroep stelt jaarlijks een voortgangsrapportage op voor de Stuurgroep. Deze voortgangsrapportage is na vaststelling door de Stuurgroep openbaar en wordt in ieder geval gedeeld met de raad van de gemeente Maastricht, Provinciale Staten, ENCI, Natuurmonumenten en SPA. Ook wordt jaarlijks de gelegenheid geboden voor een rondleiding/schouw in het gebied, verzorgd door de desbetreffende grondeigenaren.

Toezicht

Toezicht in deze vorm van samenwerken spitst zich enerzijds toe op de vraag of de gekozen samenwerkingsvorm voldoet om de doelen te realiseren. Daarbij is o.a. aan de orde:

- Zijn de afspraken in het PvT voldoende concreet?
- Is de Stuurgroep bij machte om effectief bij te sturen?
- Is de informatievoorziening door de verschillende partijen afdoende om zicht te houden op de voortgang?

Anderzijds is de vraag aan de orde op het niveau van college en vooral de raad: hoe kan/wil de raad haar controlerende rol invullen en hoe kan het college daar (al dan niet via de stuurgroep) invulling aan geven?

Aan deze vormen van toezicht besteedt het geactualiseerde PvT geen aandacht.

3. Doelen zijn vooraf gepreciseerd

Belangrijk punt in het geactualiseerde PvT is dat de relevante partijen uitspreken om voor de uitvoering niet alleen op te willen komen voor het eigen werkterrein, maar ook gezamenlijk verantwoordelijkheid te willen dragen. Binnen de mogelijkheden van het moment (en teruggrijpend naar de doelen van het PvT uit 2009 die immers grotendeels overeind blijven) is dit een positief punt.

Er bestaat op dit moment echter onzekerheid over de toekomstige bestemming van het bedrijventerrein en van de hoge overgangszone. Dit als gevolg van het stoppen van de ENCI-productie en de conclusies die aan het cultuurhistorische onderzoek worden verbonden. En die toekomstige bestemming is een belangrijke sleutel voor de vormgeving van de ontwikkeling van het gehele gebied.

In het geactualiseerde PvT wordt niet duidelijk gemaakt hoe het traject naar dit bestemmingsplan zal worden vorm gegeven: nog steeds streven naar een integraal bestemmingsplan of wordt nu gekoerst op bestemmingsplannen per onderdeel? Hoe dan ook moeten uiteindelijk de plannen een planologische verankering krijgen.

Met uitzondering van de toekomst van het bedrijventerrein en de hoge overgangszone, zijn de doelen die de afzonderlijke partijen op zich nemen om te realiseren in het PvT beschreven.

De verwachtingen ten aanzien van de Provincie Limburg zijn in dat opzicht niet helder: onduidelijk is wat de provincie voor welk onderdeel wil bijdragen aan het transformatieproces.

Het geactualiseerde PvT geeft een toelichting waarom concretisering van de doelen voor bedrijventerrein en hoge overgangszone op dit moment niet mogelijk is. Deze oorzaken zijn gelegen in het volledig stoppen van productieactiviteiten door ENCI, de veranderde wetgeving ten aanzien van de stikstofdepositie en het cultuurhistorische onderzoek. Deze aspecten vragen om een heroverweging van de visie op bedrijventerrein en hoge overgangszone. Het PvT maakt vervolgens de keuze om die onderdelen waar de doelen wel concreet zijn, met voorrang op te pakken. Die ontwikkelingen kunnen immers volgens plan worden voortgezet.

4. Procedurele spelregels zijn afgesproken

De procedurele spelregels zijn in technische zin in het PvT opgenomen: samenstelling, agendering, frequentie, secretariaat, rapportage, voorbereiding en besluitvorming.

Wat naar de mening van de rekenkamer nog ontbreekt, is aandacht voor de procedures die gevolgd zullen worden als partijen achterblijvende resultaten laten zien of afspraken niet nakomen, zowel financieel als inhoudelijk (worst-case-scenario).

5. Er zijn monitorings- en rapportageverplichtingen, inclusief afspraken over de informatievoorziening (v.w.b. omvang, diepgang, aggregatieniveau, frequentie en de doelgroepen)

Monitoren en rapporteren zijn expliciete taken voor de Stuurgroep. Essentieel is dat daartoe ook relevante en adequate informatie op sturingsniveau tijdig wordt geleverd door elke partij.

Hier ligt een belangrijke taak voor de secretaris en de Projectgroep die de vergaderingen van de Stuurgroep voorbereidt.

In het PvT zijn de intenties van de vijf partijen beschreven. Uitgewerkt moet nog worden welke informatie, van welke kwaliteit met welk abstractieniveau etc. door welke partij geleverd moet gaan worden om concreet invulling te geven aan de monitoring en rapportage die de Stuurgroep nodig heeft om te sturen, te beheersen en te verantwoorden.

De rekenkamer wijst er in dit kader op dat de wijze van monitoren en rapporteren vanuit de Stuurgroep naar elke individuele 'stuurgroep-partij' en binnen elke 'stuurgroep-partij' niet inzichtelijk is gemaakt. De (toekomstige) informatiepositie van de gemeenteraad is daarmee nog niet duidelijk.

Samenvattend:

<i>Norm</i>	<i>Toetsing</i>
<i>1. De gekozen samenwerkingsvorm is het resultaat van een afweging waarin de doelen van de samenwerking centraal staan.</i>	<i>Afweging heeft plaats gevonden. Stuurgroep kan in deze vervolgfase een goede keuze zijn. Het gemeenschappelijke belang kan met een goede onderlinge samenwerking ook zonder gemeenschappelijke uitvoering worden behartigd. Het te beheersen risico is een 'Ieder voor zich-benadering'</i>
<i>2. De deelprocessen van governance (sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht) moeten zijn ingevuld.</i>	<i>Aan sturen, beheersen en verantwoorden is aandacht besteed. Het toezicht op het functioneren van de governance als geheel is niet uitgewerkt. De Stuurgroep heeft (i.t.t. SOME) geen eigen financiële middelen. Dit onderstreept enerzijds de rol van de Stuurgroep als overleggremium en anderzijds de mogelijk beperkte operationele slagkracht.</i>
<i>3. Doelen zijn vooraf gepreciseerd.</i>	<i>Voor zover de doelen in het PvT van 2009 en Startbesluit 2020 nog actueel zijn, is er voldoende concreetheid. Onzekerheid bestaat over de doelen t.a.v. het bedrijventerrein en de hoge overgangszone, terwijl juist de toekomst van het bedrijventerrein voor een groot deel ook de beleving van het gehele gebied bepaalt.</i>

<p>4. <i>Procedurele spelregels zijn afgesproken.</i></p>	<p><i>In technische zin zijn spelregels afgesproken, maar nog niet voor situaties waarin resultaten achterblijven of afspraken niet worden nagekomen.</i></p>
<p>5. <i>Er zijn monitorings- en rapportageverplichtingen, inclusief duidelijke afspraken over de informatievoorziening (v.w.b. omvang, diepgang, aggregatieniveau, frequentie en doelgroepen).</i></p>	<p><i>De verplichtingen zijn vastgelegd maar de concrete invulling van de rapportages (naar de raad) is nog niet uitgewerkt.</i></p>

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Algemeen

De transformatie van het ENCI-gebied is gespreid over vele jaren en er zijn veel partijen bij betrokken, ieder met eigen doelstellingen en eigen verantwoordelijkheden. De uitkomst van die transformatie is voor de inwoners van Maastricht en daarbuiten van groot belang. Omdat het ENCI-gebied binnen de grenzen van de gemeente Maastricht ligt, is de gemeente Maastricht één van de partijen die sturing geeft aan die beoogde transformatie.

De gemeente is niet volstrekt autonoom in het sturing geven aan de transformatie van het ENCI-gebied. Eigendomsverhoudingen spelen een rol, maar ook de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid van andere overheden en de belangen van marktpartijen of maatschappelijke organisaties. Hierdoor is de sturing op de transformatie complex en vraagt de inrichting van de sturing speciale aandacht.

Dit rekenkameronderzoek zoomt in op juist die sturing met de in par. 1.4 geformuleerde onderzoeksvragen:

Hoe kan de gemeente sturing geven aan de transformatie van het ENCI-gebied?

Daarbij horen de volgende deelvragen:

1. Wat was het sturingsarrangement in de periode 2010 – 2021?
2. In hoeverre was dit sturingsarrangement succesvol?
3. Welke factoren hebben een rol gespeeld bij de realisatie van het PvT anno 2021?
4. Hoe kan tegen deze achtergrond het nieuwe sturingsarrangement worden beoordeeld waarbij een stuurgroep in het leven wordt geroepen?

De eerste drie deelvragen hebben betrekking op de periode 2010 – 2021. Deze vragen worden hierna in paragraaf 4.2 gezamenlijk beantwoord.

Daarna volgen in paragraaf 4.3 de conclusies over het nieuwe sturingsarrangement.

Tenslotte zijn in paragraaf 4.4 de aanbevelingen geformuleerd.

4.2 Conclusies over de sturing in de periode 2010 – 2021

Hoofdstuk 2 van dit rapport geeft een beschrijving van het sturingsarrangement tot eind 2021. Centraal daarin staan de privaatrechtelijke samenwerkingsovereenkomst en de oprichting van een gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie: SOME. Deze stichting had een dubbele taakstelling: het ontwikkelen van de overgangszone en het bewaken van de voortgang van de transformatie. Ter dekking van de exploitatiekosten van SOME is door ieder van de drie founding fathers een lening van €250.000,= verstrekt (€750.000,= in totaal). Deze dekking (m.b.v. een lening) was noodzakelijk omdat pas in een later stadium door SOME zelf inkomsten zouden kunnen worden gegenereerd.

Op basis van de in hoofdstuk 3 beschreven bevindingen trekt de rekenkamer de volgende conclusies:

- Het werken met een gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie heeft in de eerste jaren een goede impuls gegeven aan de transformatie. Partijen ontmoetten elkaar in het SOME-bestuur en werkten samen aan een gezamenlijke opgave.
- Vanaf 2017 ontstaan haperingen die afbreuk hebben gedaan aan de gezamenlijkheid en die ook verhinderden dat SOME zelf inkomsten kon genereren.
De factoren die hierbij een rol hebben gespeeld zijn samengevat:
 - het later dan gepland bouwrijp opleveren van de overgangszone;

- het niet afronden van het bestemmingsplan, onder meer door de stikstofproblematiek;
- het stopzetten van de bedrijfsactiviteiten door ENCI en
- het initiatief van rijkswege om een cultuurhistorisch onderzoek te starten.
- Het toezicht door de gemeente Maastricht op de kwaliteit van de regie op de transformatie door SOME, was beperkt⁴⁷. De vertegenwoordiger van de gemeente Maastricht in het stichtingsbestuur had weliswaar regelmatig contact met wethouder en ambtelijk coördinator, maar had als stichtingsbestuurder ook eigen taken en bevoegdheden. Het is niet duidelijk in welke mate de opvattingen van de gemeente Maastricht werden ingebracht in het bestuur van SOME. Wel is duidelijk dat het stichtingsbestuur als geheel en de afzonderlijke leden steeds minder gezamenlijke zienswijzen deelden.
- De jaarverslagen van SOME bevatten veel inhoudelijke informatie, waaronder de zorgen over de stagnatie van het proces om tot een bestemmingsplan te komen, maar weinig financiële informatie.
- De jaarverslagen van SOME zijn niet systematisch aan de raad verstrekt en ook niet met de raad besproken. De raad is daardoor niet goed gefaciliteerd om haar controlerende rol ten aanzien van SOME, en daarmee ook t.a.v. het transformatieproces, ten volle uit te kunnen oefenen.
- De door SOME opgestelde jaarrekeningen zijn door SOME o.a. aan de gemeente toegezonden, maar vervolgens door het college niet aan de raad ter beschikking gesteld. Dus ook niet de daarbij behorende Samenstellingsverklaring van de accountant. In de Samenstellingsverklaring wordt vanaf 2019 expliciet gewaarschuwd voor een financieel continuïteitsrisico van de Stichting. Deze waarschuwing had naar het oordeel van de rekenkamer ook expliciet gemeld kunnen worden aan de raad.
- Een overzicht van de exploitatiekosten en -opbrengsten van SOME over de periode 2010 – 2020 laat zien dat deze niet in evenwicht zijn en ultimo 2020 geen mogelijkheid bieden om de 3 leningen van de founding fathers af te lossen (€ 750.000,= in totaal).
- Ook maakt dit overzicht duidelijk dat er geen inkomsten zijn voortgevloeid uit de exploitatie van de overgangszone. Het beoogde 'verdienmodel' van SOME is niet gerealiseerd.
- Met uitzondering van de teksten die daaraan zijn gewijd in de jaarlijkse gemeenterekening is de gemeenteraad tussen 2012 en 2018 niet inhoudelijk geïnformeerd over de voortgang van het bestemmingsplan. Het uitblijven van een vastgesteld bestemmingsplan is daarna een aantal keren aan de raad gemeld en toegelicht, zonder dat de gevolgen daarvan expliciet zijn gemaakt. Dat daardoor de ontwikkeling van de overgangszone stagneerde, en als gevolg daarvan SOME dus geen inkomsten kon verwerven, werd door het college niet nadrukkelijk als probleem gepresenteerd.
- Met het gemeentelijk Startdocument (vastgesteld in juni 2020) werd beoogd om het PvT aan te passen aan de gewijzigde omstandigheden. Het raadsvoorstel waarmee het Startdocument in de raad is behandeld, bevat 23 beslispunten. Slechts twee beslispunten⁴⁸ hebben betrekking op de manier van aansturen van de transformatie, zonder dit als onderwerp expliciet te agenderen. Dit niet expliciet evalueren en agenderen van de aansturing ziet de rekenkamer als een gemiste kans.

4.3 Conclusies over het nieuwe sturingsarrangement met een Stuurgroep vanaf 2022

In 2020 zijn aan de hand van het Startdocument de door de gemeente Maastricht gewenste inhoudelijke bijstellingen van het PvT vastgesteld. In het geactualiseerde PvT van 2021 is vooral de inrichting van het sturingsarrangement gewijzigd om de beheersing van de uitvoering te versterken en het draagvlak bij de samenwerkende partijen te vergroten. In hoofdstuk 3 van dit rapport is het nieuwe sturingsarrangement beschreven. De kern hiervan is een samenwerkingsverband waarbinnen de afzonderlijke partijen ieder een eigen verantwoordelijkheid nemen voor hun aandeel in de transitie. Een stuurgroep, bestaande uit de vijf betrokken partijen, fungeert als gezamenlijke regisseur. Maar er is

⁴⁷ Mogelijk geldt dit ook voor de andere founding fathers, maar dat heeft de rekenkamer niet onderzocht omdat dit buiten de scope van het onderzoek valt.

⁴⁸ nr. 8 over een mogelijke overdracht van de ontwikkelrol voor de lage overgangszone van SOME aan Natuurmonumenten en nr. 21 om te onderzoeken of het mogelijk is de in het PvT vastgelegde rollen en verantwoordelijkheden te wijzigen.

geen gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie meer in het leven geroepen. Wel zal opnieuw een privaatrechtelijke samenwerkingsovereenkomst worden gesloten tussen de samenwerkende partijen. De gemeente Maastricht wil nadrukkelijk een voortrekkersrol vervullen in het vervolg van de transformatie. Dit schept ook verwachtingen en verplichtingen in de richting van de samenwerkingspartners om gezamenlijk te komen tot transformatie van het gebied.

4.3.1 De conclusies op basis van de toetsing aan het normenkader

De rekenkamer grijpt voor de conclusies terug op de toetsing aan het normenkader (zoals uitgebreider beschreven in paragraaf 3.4) en op deze plaats aangevuld met enkele andere conclusies:

- De gekozen samenwerkingsvorm is het resultaat van een afweging waarin de doelen van de samenwerking centraal staan. Het gemeenschappelijke belang kan in deze fase ook zonder gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie worden behartigd. Het te beheersen risico is een 'ieder voor zich benadering'.
- Aan de deelprocessen van governance (sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht) is aandacht besteed. Het toezicht op het functioneren van de governance als geheel is niet uitgewerkt. De Stuurgroep heeft i.t.t. SOME, geen eigen financiële middelen. Dit benadrukt enerzijds de rol van de Stuurgroep als overlegorgaan en anderzijds de mogelijk beperkte operationele slagkracht van de Stuurgroep.
- De doelen zijn, waar momenteel mogelijk, gepreciseerd. De toekomst van het bedrijventerrein, en in samenhang daarmee de toekomst van de hoge overgangszone, kan nog niet concreet aangegeven worden. De voorziene verkoop van het bedrijventerrein en de conclusies die verbonden worden aan de uitkomst van het cultuurhistorisch onderzoek, vormen nog substantiële onzekerheden die op dit moment een verdere concretisering verhinderen. Als gemeente een 'pas op de plaats maken' bij de ontwikkelingen ten aanzien van dit onderdeel van het PVT is in de ogen van de rekenkamer een verstandige keuze. Immers hierdoor ontstaat de mogelijkheid van een inhoudelijke heroriëntatie, zonder de ontwikkeling van de groeve en de lage overgangszone te vertragen.
- Er zijn procedurele spelregels afgesproken, maar deze geven geen richting voor situaties waarin resultaten achterblijven of waarin afspraken niet worden nagekomen. Ook is niet duidelijk wanneer er sprake is van zogenaamde beslispunten waarover de Stuurgroep een besluit moet nemen.
- Concrete afspraken over monitorings- en rapportageverplichtingen (en het geven van invulling daaraan) ontbreekt. Daardoor kan de raad haar controlerende bevoegdheden met betrekking tot de ontwikkeling van het gebied door de Stuurgroep, niet optimaal uitoefenen.

4.3.2 Conclusies op basis van nadere onderzoeksbevindingen

- De kosten van het in stand houden van SOME worden door de gemeente Maastricht genoemd als een dominante factor om te kiezen voor een ander sturingsarrangement. Bij deze afweging wordt naar de mening van de rekenkamer nog onvoldoende duidelijk gemaakt waar de operationele kosten zullen neerslaan die ook gemaakt moeten worden in een situatie zonder uitvoeringsorganisatie.
- Over de samenstelling van de Stuurgroep concludeert de rekenkamer het volgende:
 - Het voorstel is dat de wethouder van de gemeente Maastricht de voorzitter van de Stuurgroep wordt. De rekenkamer acht dit positief omdat daardoor geen onnodige afstand tussen bestuurder en Stuurgroep ontstaat. Daar tegenover staat een risico op mogelijke rolvermenging. Immers de voorzitter van de Stuurgroep heeft de verantwoordelijkheid om de gezamenlijke regie op de transformatie te waarborgen, terwijl anderzijds de wethouder primair de belangen van de gemeente Maastricht moet behartigen. Alert blijven op dit punt is geboden.
 - De positie van de Provincie Limburg in de Stuurgroep is afwijkend van de positie van de andere leden van de Stuurgroep, in die zin dat deze geen uitvoerende verantwoordelijkheid heeft. Het

is onzeker of en welke invloed dit zal hebben op de veronderstelde gelijkwaardigheid van de stuurgroepleden.

- Het is niet zonder meer evident dat de nieuwe manier van samenwerken (onder regie van een Stuurgroep) voldoende doorzettingskracht zal genereren. Als het de wens van de gemeente blijft om te komen tot een integraal bestemmingsplan voor het héle gebied zullen de partijen hieraan gezamenlijk richting moeten geven. Het ligt dan in de rede om de Stuurgroep deze rol te geven. Het is voor de rekenkamer niet duidelijk hoe dit ingevuld gaat worden. Vraagpunten hierbij zijn onder meer:
 - wie de operationele werkzaamheden, die voorheen o.m. door SOME werden uitgevoerd, gaat uitvoeren en financieren om te komen tot een bestemmingsplan?
 - wie fungeert als opdrachtgever voor externe bureaus die het bestemmingsplan voorbereiden?
- De intentie om de nieuwe Samenwerkingsovereenkomst een looptijd van vijf jaar te geven en de overlegstructuur aan het einde van de looptijd te evalueren, ziet de rekenkamer als een niet noodzakelijke beperking. Door te evalueren aan het einde van de looptijd, heeft de evaluatie geen betekenis meer voor het verbeteren van de feitelijke samenwerking, maar alleen voor de geschiedschrijving. Ook is het daardoor voor de raad niet mogelijk om zich tussentijds een beeld te vormen van de doeltreffendheid van het sturingsarrangement.
- Het rapport van de Rijksbouwmeester geeft partijen een nieuw perspectief om een toekomstvisie te ontwikkelen voor de gewenste bestemming van het bedrijventerrein. De ontwikkeling van die visie kan ook andere partijen, waaronder het Rijk, stimuleren om aan de gewenste ontwikkeling bij te dragen. De Rijksbouwmeester biedt aan mee te werken aan de toekomstvisie van het gebied.

4.4 Aanbevelingen

De aanbevelingen die de rekenkamer formuleert op basis van deze conclusies zijn merendeels gericht aan het college.

Aanbevelingen aan de raad:

1. Maak duidelijke afspraken met het college over de informatie die de raad wil ontvangen: welke onderwerpen en met welke frequentie en diepgang?
2. Besteed bij de jaarlijkse bespreking van de voortgangsrapportage ook aandacht aan de doeltreffendheid van het sturingsarrangement.

Aanbevelingen aan het college:

3. Het gekozen sturingsarrangement waarbij iedere partner verantwoordelijk is voor de resultaten in het eigen domein, brengt een zeker risico met zich mee dat inhoudt dat de blik op de gezamenlijkheid niet automatisch tot stand komt. Als voorzitter van de stuurgroep heeft de gemeente Maastricht een bijzondere verantwoordelijkheid om deze gezamenlijkheid te blijven benadrukken. De rekenkamer beveelt aan deze verantwoordelijkheid zeer serieus te nemen.
4. Neem in de nieuwe samenwerkingsovereenkomst ook de inrichting van de Stuurgroep op, hieronder ook begrepen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Stuurgroep als geheel en ook die van de afzonderlijke leden.
5. Zorg dat de Stuurgroep start met het opstellen van een document 'Rapportage-afspraken'. Hierin moet duidelijk worden hoe de samenwerkende partijen hun voortgangsinformatie inbrengen in de Stuurgroep, en hoe vervolgens de Stuurgroep rapporteert aan de diverse belanghebbenden (waaronder de raad).
6. Koers op minimaal een jaarlijkse rapportage over de voortgang van de transformatie inclusief een evaluatie van het functioneren van de Stuurgroep. Deze jaarlijkse rapportage wordt gedeeld met de raad en vormt onderwerp van gesprek met de raad.
7. Koppel de looptijd van de Samenwerkingsovereenkomst aan het bereiken van het eindresultaat van de transformatie, en niet aan een vooraf ingeschatte termijn. De rekenkamer ondersteunt daarmee de door de raad aangenomen motie (op 21 december 2021) die pleit voor het in stand houden van de samenwerkingsvorm totdat het transformatieproces is afgerond.

8. Maak een begroting van baten en lasten van de transformatie voor de gemeente Maastricht en deel deze actief met de raad.
9. Ga in gesprek met het Rijk over de vraag op welke wijze het Rijk haar inbreng in de ontwikkeling van het ENCI-gebied, kan vergroten. Zowel inhoudelijk als financieel. Overweeg daarbij het aanbod van de Rijksbouwmeester om structureel mee te werken aan de ontwikkeling van een robuuste toekomstvisie.

5 Bestuurlijke reactie



Gemeente Maastricht

> RETOURADRES POSTBUS 1992, 6201 BZ MAASTRICHT
Rekenkamer Maastricht
t.a.v. de heer T. Dreuw, (wnd) voorzitter
Postbus 1992
6201 BZ MAASTRICHT

BEZOEKADRES
Mosae Forum 10
6211 DW Maastricht

POSTADRES
Postbus 1992
6201 BZ Maastricht
WWW.GEMEENTEMAASTRICHT.NL

ONDERWERP
Bestuurlijke reactie
RKM rapport onderzoek naar de sturing op de
transformatie van het ENCI-gebied

DATUM
29 maart 2022

BEHANDELD DOOR
IMM (Iris) Schols, KA (Karin) Gybels

DOORKIESNUMMER
043 - 350 4354

ONZE REFERENTIE
2022.05986

E-MAILADRES
Iris.schols@maastricht.nl

UW REFERENTIE
TD/MH 22-049

Geachte meneer Dreuw,

Naar aanleiding van uw brief van 9 maart jl. en het daarbij gevoegde rekenkamerrapport "Onderzoek naar de sturing op de transformatie van het ENCI-gebied" maakt het college hierbij gebruik van de geboden mogelijkheid om op uw rapport te reageren, alvorens u dit in definitieve vorm aan de raad uitbrengt.

Om de discussie in de raad te laten gaan over de conclusies en aanbevelingen in uw rapport worden in deze bestuurlijke reactie de te plaatsen detailopmerkingen bij uw rapportage buiten beschouwing gelaten. Deze zijn reeds eerder van ambtelijke zijde op uw nota van bevindingen aangereikt. Wij reageren in bijlage 1 alleen op uw conclusies en aanbevelingen.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben ingelicht en wensen u een succesvolle behandeling van het rapport in de raad.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Maastricht,

de secretaris,

de burgemeester,

G.J.C. Kusters.

J.M. Penn-te Strake.

Bijlage 1 Bestuurlijke reactie op conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 4
Conclusies rekenkamer
De sturing in de periode 2010 - 2021

Conclusie 1 Het werken met een gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie heeft in de eerste jaren een goede impuls gegeven aan de transformatie. Partijen ontmoetten elkaar in het SOME-bestuur en werkten samen aan een gezamenlijke opgave.

Bestuurlijke reactie Wij herkennen deze conclusie.

Conclusie 2 Vanaf 2017 ontstaan haperingen die afbreuk hebben gedaan aan de gezamenlijkheid en die ook verhinderden dat SOME zelf inkomsten kon genereren. De factoren die hierbij een rol hebben gespeeld zijn samengevat:

- het later dan gepland bouwrijp opleveren van de overgangszone;
- het niet afronden van het bestemmingsplan, onder meer door de stikstofproblematiek;
- het stopzetten van de bedrijfsactiviteiten door ENCI en
- het initiatief van rijkswegge om een cultuurhistorisch onderzoek te starten.

Bestuurlijke reactie Wij herkennen deze conclusie. Niet voor niets zijn we sindsdien de gemeentelijke inzet gaan intensiveren en hebben ook veelvuldig over de gerezen problematieken richting gemeenteraad gerapporteerd.

Conclusie 3 Het toezicht door de gemeente Maastricht op de kwaliteit van de regie op de transformatie door SOME, was beperkt. De vertegenwoordiger van de gemeente Maastricht in het stichtingsbestuur had weliswaar regelmatig contact met wethouder en ambtelijk coördinator, maar had als stichtingsbestuurder ook eigen taken en bevoegdheden.

Het is niet duidelijk in welke mate de opvattingen van de gemeente Maastricht werden ingebracht in het bestuur van SOME. Wel is duidelijk dat het stichtingsbestuur als geheel en de afzonderlijke leden steeds minder gezamenlijke zienswijzen deelden.

Bestuurlijke reactie Wij herkennen het eerste deel van uw conclusie over het beperkte gemeentelijke toezicht. Intensief toezicht vanuit de gemeente was immers niet aan de orde, daar SOME als zelfstandige stichting eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden kent, gebaseerd op de samenwerkingsovereenkomst die de basis vormt voor de statuten van SOME.

Ook het tweede deel van uw conclusie herkennen wij, als u hiermee bedoelt dat het SOME bestuur en de individuele SOME bestuursleden hun zienswijzen niet altijd deelden met de organisaties, die zij vertegenwoordigden. Het met elkaar delen van zienswijzen binnen het SOME bestuur vond wel plaats.

Conclusie 4 De jaarverslagen van SOME bevatten veel inhoudelijke informatie, waaronder de zorgen over de stagnatie van het proces om tot een bestemmingsplan te komen, maar weinig financiële informatie.

Bestuurlijke reactie Wij herkennen deze conclusie. Van belang hierbij is wel op te merken dat SOME jaarlijks niet alleen een jaarverslag maar ook een jaarrekening opstelde. De jaarlijkse jaarrekening van SOME, welke wordt gecontroleerd door een onafhankelijke accountant, bevat een balans en een staat van baten en lasten.

Conclusie 5 De jaarverslagen van SOME zijn niet systematisch aan de raad verstrekt en ook niet met de raad besproken. De raad is daardoor niet goed gefaciliteerd om haar controlerende rol ten aanzien van SOME, en daarmee ook t.a.v. het transformatieproces, ten volle uit te kunnen oefenen.

Bestuurlijke reactie Wij herkennen ons niet in uw conclusie. De raad was naar onze mening in positie haar controlerende rol ten aanzien van SOME te kunnen uitoefenen.

Zoals eerder van ambtelijke zijde aan u opgemerkt, bent u in uw onderzoek voorbijgegaan aan de verantwoording van het college aan de raad in de jaarlijkse Gemeenterekening. Als voorbeeld noemen we hier de door de raad op 14 juli 2021 vastgestelde Gemeenterekening 2020 waarin wordt verwezen naar SOME op de volgende pagina's:

- Pag. 168: Risico-inventarisatie, punt 11 "SOME en realisatie PvT"
- Pag. 191-193: Deelnemingen, SOME
- Pag. 308-309: Bijlage Grootstedelijke projecten, project 9 "Stichting Ontwikkelingsmaatschappij ENCI-gebied"

Aanvullend op de jaarlijkse Gemeenterekening hebben wij de raad ten aanzien van SOME geïnformeerd via RIB's, in raadsvergaderingen, stadsrondes, en in raadsinformatiebijeenkomsten.

Uw conclusie dat wij de jaarverslagen van SOME niet systematisch aan de raad hebben verstrekt is juist, daar deze openbaar toegankelijk zijn via de website van SOME.

Conclusie 6 De door SOME opgestelde jaarrekeningen zijn door SOME o.a. aan de gemeente toegezonden, maar vervolgens door het college niet aan de raad ter beschikking gesteld. Dus ook niet de daarbij behorende Samenstellingsverklaring van de accountant. In de Samenstellingsverklaring wordt vanaf 2019 expliciet gewaarschuwd voor een financieel continuïteitsrisico van de Stichting. Deze waarschuwing had naar het oordeel van de rekenkamer ook expliciet gemeld kunnen worden aan de raad.

Bestuurlijke reactie Wij herkennen ons niet in uw conclusie dat wij de raad niet geïnformeerd hebben over een financieel continuïteitsrisico van de Stichting SOME. Wij verwijzen daarbij o.a. naar Programmabegroting 2019, Gemeenterekening 2019 (zie onderstaan citaat) en RIB d.d. 09-11-2018 welke expliciet betrekking had op de financiering van SOME.

Citaat Gemeenterekening 2019, pagina 155

SOME en realisatie Plan van Transformatie

De situatie rondom de Stichting Ontwikkelingsmaatschappij ENCI-gebied (SOME) is kwetsbaar. Inhoudelijk zijn er vele dilemma's rondom de realisatie van het Plan van Transformatie. Kwetsbaar is ook de financiële situatie van SOME. Bij de oprichting hebben de Founding Fathers (gemeente, provincie en ENCI) elk € 0,25 mln. in de vorm van een lening beschikbaar gesteld. SOME is geconfronteerd met uitblijvende inkomsten omdat het fysiek noodzakelijk is gebleken oplevering van de overgangszone op te knippen. Daarnaast heeft de complexiteit en lange doorlooptijd van het bestemmingsplan geleid tot hogere kosten dan aanvankelijk ingeschat, waarvoor in totaal € 0,6 mln. door de Founding Fathers beschikbaar is gesteld.

Op grond van art. 3.8 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Plan van Transformatie ENCI-gebied zijn de Founding Fathers overeengekomen bij de oprichting van SOME om de Stichting in gelijke mate te financieren en gefinancierd te houden (dit laatste tenzij zij gedrieën anders beslissen). Hoewel de Founding Fathers de bereidheid hebben uitgesproken SOME te zullen financieren, loopt wel het gesprek over de verdeling van deze kosten.

Daarnaast blijkt het oorspronkelijke Plan van Transformatie de nodige dilemma's te bevatten die realisatie hiervan lastig maken. Hiertoe zijn een aantal (alternatieve) scenario's uitgewerkt, maar door de uitspraak van de Raad van State inzake Stikstof, is ook hiervoor de mogelijkheden beperkt. De dilemma's dienen aan de gemeenteraad te worden voorgelegd en in samenspraak met alle betrokkenen dient gezocht te worden naar een werkbaar Plan van Transformatie (PvT). Naar verwachting zullen partijen ook in een bijgesteld scenario, financieel moeten bijdragen om tot realisatie te komen.

Conclusie 7 Een overzicht van de exploitatiekosten en -opbrengsten van SOME over de periode 2010 – 2020 laat zien dat deze niet in evenwicht zijn en ultimo 2020 geen mogelijkheid bieden om de 3 leningen van de founding fathers af te lossen (€ 750.000,= in totaal).

Conclusie 8 Ook maakt dit overzicht duidelijk dat er geen inkomsten zijn voortgevloeid uit de exploitatie van de overgangszone. Het beoogde 'verdienmodel' van SOME is niet gerealiseerd.

Bestuurlijke reactie Wij herkennen beide conclusies.

Conclusie 9 Met uitzondering van de teksten die daaraan zijn gewijd in de jaarlijkse gemeenterekening is de gemeenteraad tussen 2012 en 2018 niet inhoudelijk geïnformeerd over de voortgang van het bestemmingsplan.

Het uitblijven van een vastgesteld bestemmingsplan is daarna een aantal keren aan de raad gemeld en toegelicht, zonder dat de gevolgen daarvan expliciet zijn gemaakt. Dat daardoor de ontwikkeling van de overgangszone stagneerde, en als gevolg daarvan SOME dus geen inkomsten kon verwerven, werd door het college niet nadrukkelijk als probleem gepresenteerd.

Bestuurlijke reactie Wij delen uw mening, dat wij de raad in de periode 2012 tot en met 2017 beperkt hebben geïnformeerd over de voortgang van het bestemmingsplan en de gevolgen daarvan voor SOME. Met ingang van 2018 hebben wij dat verbeterd. Wij verwijzen daarbij naar Programmabegroting 2019 e.v., Gemeenterekening 2019 e.v., diverse RIB's (zie bijvoorbeeld onderstaand citaat), raadsvergaderingen, stadsrondes en raadsinformatiebijeenkomsten.

Citaat RIB 09-11-2018

Vanwege het uitblijven van inkomsten en de oplopende kosten is de huidige financiële situatie van SOME nijpend. Er is onvoldoende vermogen om de uitstaande vorderingen (van onder meer ENCI) en de lopende bestuurs- en kantoorkosten te betalen. Ook is er geen geld om de laatste slag te maken met het bestemmingsplan en de uitwerking/afweging m.b.t. de businesscase.

.....

Voor de jaren 2019 en 2020 verwacht men ook een fors liquiditeitsprobleem (ca € 0,4 min per jaar).

.....

SOME heeft aangegeven zonder aanvullende middelen dit proces niet te kunnen doorzetten.

Conclusie 10 Met het gemeentelijk Startdocument (vastgesteld in juni 2020) werd beoogd om het PvT aan te passen aan de gewijzigde omstandigheden. Het raadsvoorstel waarmee het Startdocument in de raad is behandeld, bevat 23 beslispunten. Slechts twee beslispunten hebben betrekking op de manier van aansturen van de transformatie, zonder dit als onderwerp expliciet te agenderen. Dit niet expliciet evalueren en agenderen van de aansturing ziet de rekenkamer als een gemiste kans.

Bestuurlijke reactie We herkennen uw conclusie in bepaalde mate. In 2009 heeft de raad ingestemd met het Plan van Transformatie ENCI-gebied (PvT). Vanaf 2010 zijn de samenwerkende partijen (provincie, ENCI, Natuurmonumenten, Stichting Sint Pietersberg Adembenemend en SOME) gestart met de uitvoering van het PvT. Het bleek echter niet mogelijk alle punten in het PvT uit te voeren, onder meer door gewijzigde omstandigheden. Eind 2019 is afgesproken dat de betrokken partijen samenwerken aan een aangepast eindbeeld. Daarmee moest op realistische wijze voldaan worden aan de ambities van het PvT. Het college wilde in juni 2020 aan de hand van het Startdocument PvT ENCI-gebied van de raad weten wat het standpunt van de raad was over de belangrijkste thema's waarbij aanpassing (mogelijk) aan de orde was. Dat was op dat moment de hoofdvraag. De manier van aansturing van de transformatie is daarbij beperkt aan bod gekomen. Op basis van de door de raad ingenomen standpunten is het college later het gesprek met de overige partners aangegaan, dat leidde tot een gezamenlijk gedragen aangepast PvT, dat aan alle partners (inclusief de raad) ter instemming is voorgelegd.

Het nieuwe sturingsarrangement met een stuurgroep vanaf 2022

Conclusie 11 In 2020 zijn aan de hand van het Startdocument de door de gemeente Maastricht gewenste inhoudelijke bijstellingen van het PvT vastgesteld. In het geactualiseerde PvT van 2021 is vooral de inrichting van het sturingsarrangement gewijzigd om de beheersing van de uitvoering te versterken en het draagvlak bij de samenwerkende partijen te vergroten.

In hoofdstuk 34 van dit rapport is het nieuwe sturingsarrangement beschreven. De kern hiervan is een samenwerkingsverband waarbinnen de afzonderlijke partijen ieder een eigen verantwoordelijkheid nemen voor hun aandeel in de transitie. Een stuurgroep, bestaande uit de vijf betrokken partijen, fungeert als gezamenlijke regisseur. Maar er is geen gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie meer in het leven geroepen. Wel zal opnieuw een privaatrechtelijke samenwerkingsovereenkomst worden gesloten tussen de samenwerkende partijen.

De gemeente Maastricht wil nadrukkelijk een voortrekkersrol vervullen in het vervolg van de transformatie. Dit schept ook verwachtingen en verplichtingen in de richting van de samenwerkingspartners om gezamenlijk te komen tot transformatie van het gebied.

Bestuurlijke reactie Wij herkennen deze conclusie.

Conclusie 12 De gekozen samenwerkingsvorm is het resultaat van een afweging waarin de doelen van de samenwerking centraal staan. Het gemeenschappelijke belang kan in deze fase ook zonder gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie worden behartigd. Het te beheersen risico is een 'ieder voor zich benadering'.

Bestuurlijke reactie Wij herkennen deze conclusie.

Conclusie 13	Aan de deelprocessen van governance (sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht) is aandacht besteed. Het toezicht op het functioneren van de governance als geheel is niet uitgewerkt. De Stuurgroep heeft i.t.t. SOME, geen eigen financiële middelen. Dit benadrukt enerzijds de rol van de Stuurgroep als overlegorgaan en anderzijds de mogelijk beperkte operationele slagkracht van de Stuurgroep.
Bestuurlijke reactie	Wij herkennen deze conclusie. Het is juist dat de actualisatie niet uitgaat van eigen financiële middelen voor de Stuurgroep, omdat dit orgaan geen operationele rol op zich zal nemen. Dit in tegenstelling tot SOME, die naast de toezichthoudende taak ook een ontwikkelende taak ten aanzien van de overgangszone had.
Conclusie 14	De doelen zijn, waar momenteel mogelijk, gepreciseerd. De toekomst van het bedrijventerrein, en in samenhang daarmee de toekomst van de hoge overgangszone, kan nog niet concreet aangegeven worden. De voorziene verkoop van het bedrijventerrein en de conclusies die verbonden worden aan de uitkomst van het cultuurhistorisch onderzoek, vormen nog substantiële onzekerheden die op dit moment een verdere concretisering verhinderen. Als gemeente een 'pas op de plaats maken' bij de ontwikkelingen ten aanzien van dit onderdeel van het PvT is in de ogen van de rekenkamer een verstandige keuze. Immers hierdoor ontstaat de mogelijkheid van een inhoudelijke heroriëntatie, zonder de ontwikkeling van de groeve en de lage overgangszone te vertragen.
Bestuurlijke reactie	Wij herkennen deze conclusie.
Conclusie 15	Er zijn procedurele spelregels afgesproken, maar deze geven geen richting voor situaties waarin resultaten achterblijven of waarin afspraken niet worden nagekomen. Ook is niet duidelijk wanneer er sprake is van zogenaamde beslispunten waarover de Stuurgroep een besluit moet nemen.
Bestuurlijke reactie	Wij herkennen deze conclusie. Van belang is hierbij op te merken dat procedurele spelregels in de actualisatie gericht zijn op de hoofdlijnen. Nadere verdieping is nog punt van aandacht. Uw suggesties zullen we daarbij betrekken.
Conclusie 16	Concrete afspraken over monitorings- en rapportageverplichtingen (en het geven van invulling daaraan) ontbreekt. Daardoor kan de raad haar controlerende bevoegdheden met betrekking tot de ontwikkeling van het gebied door de Stuurgroep, niet optimaal uitoefenen.
Bestuurlijke reactie	We herkennen uw conclusie, dat de wijze van monitoren en rapporteren vanuit de Stuurgroep naar elke individuele 'stuurgroep-partij' en binnen elke 'stuurgroep-partij' nog niet inzichtelijk is gemaakt. De uitwerking hiervan is onderdeel van het overleg over de samenwerkingsovereenkomst dat momenteel loopt. Daarnaast merken we nog op dat de ontwikkeling van het gebied niet door de Stuurgroep gebeurt, maar door de partijen zelf. De Stuurgroep heeft een rol in de bewaking en toetsing van die ontwikkeling.

Conclusie 17 De kosten van het in stand houden van SOME worden door de gemeente Maastricht genoemd als een dominante factor om te kiezen voor een ander sturingsarrangement. Bij deze afweging wordt naar de mening van de rekenkamer nog onvoldoende duidelijk gemaakt waar de operationele kosten zullen neerslaan die ook gemaakt moeten worden in een situatie zonder uitvoeringsorganisatie.

Bestuurlijke reactie

Wij herkennen uw conclusie niet, welke ten onrechte lijkt uit te gaan van de aanname dat de uitvoeringstaken van SOME door de stuurgroep worden doorgezet. Iedere individuele partij draagt immers de kosten, die horen bij de uitvoeringstaken die daar zijn neergelegd. De gezamenlijke kosten voor de Stuurgroep, waar afstemming en toezicht plaatsvindt, zijn naar verwachting beperkt.

Meer specifiek:

- Ontwikkeling lage 38+ overgangszone. Dit komt bij Natuurmonumenten te liggen.
- Ontwikkeling hoge 50+ overgangszone. Koers is dat de gemeente dit gebied tijdelijk in eigendom overneemt en op termijn overdraagt aan een andere partij die tot ontwikkeling overgaat. Tot die tijd is er sprake van een zeer beperkte beheertaak voor de hoge overgangszone. De kosten hiervoor worden via een gezamenlijke GREX gedeeld met de provincie en ENCI.
- Toetsing. Deze rol wordt neergelegd bij de nieuw in te stellen Stuurgroep. Verwachting van de gezamenlijke partijen is dat de toetsende rol, gezien de resterende ontwikkelpunten, beperkter zal zijn dan in het verleden. Inhoudelijke voorbereiding hiervan gebeurt via gezamenlijke inzet van alle betrokken partijen. Besluit van de raad is dat de ambtelijke inzet ter ondersteuning van de stuurgroep (secretaris rol) voor 5 jaar wordt ingeschat op € 48.8000. ENCI heeft toegezegd dit bedrag te betalen aan de gemeente.
- Bestemmingsplan. Omdat er in het verleden is gekozen voor een integraal bestemmingsplan voor het hele projectgebied, heeft SOME namens de partijen deze werkzaamheden en kosten op zich genomen. Het is de verwachting dat er in de nieuwe situatie verschillende deelplannen worden opgesteld (overgangszone, bedrijventerrein) in opdracht van de betreffende initiatiefnemer/eigenaar. Deze zal de relevante kosten voor bestemmingsplan/ omgevingsplan moeten dragen. Dekking van de ambtelijke inzet wordt daarbij via het gemeentelijk kostenverhaal neergelegd bij de initiatiefnemer.

Conclusie 18 Over de samenstelling van de Stuurgroep concludeert de rekenkamer het volgende:

- Het voorstel is dat de wethouder van de gemeente Maastricht de voorzitter van de Stuurgroep wordt. De rekenkamer acht dit positief omdat daardoor geen onnodige afstand tussen bestuurder en Stuurgroep ontstaat. Daar tegenover staat een risico op mogelijke rolvermenging. Immers de voorzitter van de Stuurgroep heeft de verantwoordelijkheid om de gezamenlijke regie op de transformatie te waarborgen, terwijl anderzijds de wethouder primair de belangen van de gemeente Maastricht moet behartigen. Alert blijven op dit punt is geboden.
- De positie van de Provincie Limburg in de Stuurgroep is afwijkend van de positie van de andere leden van de Stuurgroep, in die zin dat deze geen uitvoerende verantwoordelijkheid heeft. Het is onzeker of en welke invloed dit zal hebben op de veronderstelde gelijkwaardigheid van de stuurgroep leden.

Bestuurlijke reactie

Wij onderschrijven uw conclusie, dat de wethouder alert zal moeten blijven op de verschillende rollen als enerzijds voorzitter en anderzijds vertegenwoordiger van de gemeentelijke belangen. Ook onderschrijven we de analyse ten aanzien van de rol van de Provincie Limburg. Overigens geldt dezelfde constatering ook voor de positie van SPA in de Stuurgroep.

Conclusie 19 Het is niet zonder meer evident dat de nieuwe manier van samenwerken (onder regie van een Stuurgroep) voldoende doorzettingskracht zal genereren. Als het de wens van de gemeente blijft om te komen tot een integraal bestemmingsplan voor het héle gebied zullen de partijen hieraan gezamenlijk richting moeten geven. Het ligt dan in de rede om de Stuurgroep deze rol te geven. Het is voor de rekenkamer niet duidelijk hoe dit ingevuld gaat worden. Vraagpunten hierbij zijn onder meer:

- wie de operationele werkzaamheden, die voorheen o.m. door SOME werden uitgevoerd, gaat uitvoeren en financieren om te komen tot een bestemmingsplan?
- wie fungeert als opdrachtgever voor externe bureaus die het bestemmingsplan voorbereiden?

Bestuurlijke reactie

De vraagpunten van de Rekenkamer zijn ons inziens terecht in het geval er uitgegaan wordt van  n integraal bestemmingsplan voor het gehele ENCI-gebied. Echter zoals ook in de rapportage van de Rekenkamer is aangegeven (pagina 19) hebben partijen geconcludeerd dat  n integraal bestemmingsplan niet meer haalbaar lijkt te zijn. Indien voor realisatie van nieuwe ontwikkelingen wijziging van bestemmingen aan de orde is, zal de verantwoordelijkheid hiervoor nadrukkelijker bij de betreffende eigenaar/initiatiefnemer liggen. De gemeente heeft daarbij haar reguliere publiekrechtelijke rol zoals dit ook in andere projecten aan de orde is.

Conclusie 20 De intentie om de nieuwe Samenwerkingsovereenkomst een looptijd van vijf jaar te geven en de overlegstructuur aan het einde van de looptijd te evalueren, ziet de rekenkamer als een niet noodzakelijke beperking. Door te evalueren aan het einde van de looptijd, heeft de evaluatie geen betekenis meer voor het verbeteren van de feitelijke samenwerking, maar alleen voor de geschiedschrijving. Ook is het daardoor voor de raad niet mogelijk om zich tussentijds een beeld te vormen van de doeltreffendheid van het sturingsarrangement.

Bestuurlijke reactie

We begrijpen het standpunt van de Rekenkamer. De looptijd van de samenwerking zoals omschreven in de Actualisatie is momenteel onderwerp van gesprek bij de uitwerking van de Samenwerkingsovereenkomst. We streven ernaar om te komen tot afspraken die recht doen aan de inbreng van de raad, waarbij er zo concreet mogelijk wordt vastgelegd welk resultaat bereikt moet worden voordat de samenwerking kan worden afgerond. De evaluatie is naar onze mening wel van betekenis. In de Actualisatie is namelijk opgenomen dat de voortgang zoals vastgelegd in de evaluatie bepalend is of er een verlenging van de samenwerkingsovereenkomst noodzakelijk of wenselijk is.

Conclusie 21 Het rapport van de Rijksbouwmeester geeft partijen een nieuw perspectief om een toekomstvisie te ontwikkelen voor de gewenste bestemming van het bedrijventerrein. De ontwikkeling van die visie kan ook andere partijen, waaronder het Rijk, stimuleren om aan de gewenste ontwikkeling bij te dragen. De Rijksbouwmeester biedt aan mee te werken aan de toekomstvisie van het gebied.

Bestuurlijke reactie

We onderschrijven deze conclusie en waarderen het aanbod van de Rijksbouwmeester in dezen. De invulling hiervan wordt momenteel besproken met zowel de Rijksbouwmeester als de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed.

Aanbevelingen rekenkamer

Aanbeveling 1 aan de raad	Maak duidelijke afspraken met het college over de informatie die de raad wil ontvangen: welke onderwerpen en met welke frequentie en diepgang?
Aanbeveling 2 aan de raad	Besteed bij de jaarlijkse bespreking van de voortgangsrapportage ook aandacht aan de doeltreffendheid van het sturingsarrangement.
Bestuurlijke reactie	Wij hebben kennisgenomen van uw aanbevelingen aan de raad.
Aanbeveling 3 aan het college	Het gekozen sturingsarrangement waarbij iedere partner verantwoordelijk is voor de resultaten in het eigen domein, brengt een zeker risico met zich mee dat inhoudt dat de blik op de gezamenlijkheid niet automatisch tot stand komt. Als voorzitter van de stuurgroep heeft de gemeente Maastricht een bijzondere verantwoordelijkheid om deze gezamenlijkheid te blijven benadrukken. De rekenkamer beveelt aan deze verantwoordelijkheid zeer serieus te nemen.
Bestuurlijke reactie	Wij nemen deze aanbeveling over.
Aanbeveling 4 aan het college	Neem in de nieuwe samenwerkingsovereenkomst ook de inrichting van de Stuurgroep op, hieronder ook begrepen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Stuurgroep als geheel en ook die van de afzonderlijke leden.
Bestuurlijke reactie	Wij onderschrijven deze aanbeveling. De nieuwe samenwerkingsovereenkomst wordt momenteel uitgewerkt. Daarbij worden de genoemde punten betrokken.
Aanbeveling 5 aan het college	Zorg dat de Stuurgroep start met het opstellen van een document 'Rapportage-afspraken'. Hierin moet duidelijk worden hoe de samenwerkende partijen hun voortgangsinformatie inbrengen in de Stuurgroep, en hoe vervolgens de Stuurgroep rapporteert aan de diverse belanghebbenden (waaronder de raad).
Bestuurlijke reactie	Wij vinden dit een goede suggestie die wij zullen meenemen in de bespreking met de partners.
Aanbeveling 6 aan het college	Koers op minimaal een jaarlijkse rapportage over de voortgang van de transformatie <u>inclusief</u> een evaluatie van het functioneren van de Stuurgroep. Deze jaarlijkse rapportage wordt gedeeld met de raad en vormt onderwerp van gesprek met de raad.
Bestuurlijke reactie	De jaarlijkse voortgangsrapportage is opgenomen in de Actualisatie. Uw aanbeveling om hierin ook het functioneren van de Stuurgroep te betrekken nemen wij mee in de bespreking met de partners. Ook kunnen wij ons vinden in uw suggestie om de jaarlijkse rapportage te delen met de raad.
Aanbeveling 7 aan het college	Koppel de looptijd van de Samenwerkingsovereenkomst aan het bereiken van het eindresultaat van de transformatie, en niet aan een vooraf ingeschatte termijn. De rekenkamer ondersteunt daarmee de door de raad aangenomen motie (op 16 oktober 2021) die pleit voor het in stand houden van de samenwerkingsvorm totdat het transformatieproces is afgerond.
Bestuurlijke reactie	De looptijd van de samenwerking zoals omschreven in de Actualisatie is momenteel onderwerp van gesprek bij de uitwerking van de Samenwerkingsovereenkomst. We streven ernaar om te komen tot afspraken die recht doen aan de inbreng van de raad, waarbij er zo concreet mogelijk wordt vastgelegd welk resultaat bereikt moet

worden voordat het transformatieproces is afgerond en de samenwerking kan worden beëindigd.

Aanbeveling 8 aan het college	Maak een begroting van baten en lasten van de transformatie voor de gemeente Maastricht en deel deze actief met de raad.
Bestuurlijke reactie	Voor wat betreft de grondexploitatie van de Transformatiezone 50+ heeft de gemeenteraad deze inmiddels vastgesteld en zal rapportering over voortgang via de reguliere P&C instrumenten gebeuren. Ook is in het raadvorstel bij de Actualisatie reeds een doorkijk voor de financiële gevolgen 2022 opgenomen. Ten aanzien van de daaropvolgende jaren kunnen wij de aanbeveling overnemen als onderdeel van de reguliere P&C momenten
Aanbeveling 9 aan het college	Ga in gesprek met het Rijk over de vraag op welke wijze het Rijk haar inbreng in de ontwikkeling van het ENCI-gebied, kan vergroten. Zowel inhoudelijk als financieel. Overweeg daarbij het aanbod van de Rijksbouwmeester om structureel mee te werken aan de ontwikkeling van een robuuste toekomstvisie.
Bestuurlijke reactie	Wij kunnen ons vinden in deze aanbeveling. Het overleg met het Rijk over rol en inbreng is al gaande. De Staatssecretaris van OCW heeft de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed de opdracht gegeven hierover met gemeente en provincie af te stemmen. Wij staan er positief tegenover om de Rijksbouwmeester ook in dit proces te betrekken.

6 Nawoord Rekenkamer Maastricht

De rekenkamer constateert met voldoening dat het college de conclusies van de rekenkamer merendeels onderschrijft en dat het college de aan hem gerichte aanbevelingen overneemt.

Daar waar er enig verschil van inzicht bestaat tussen enkele conclusies van de rekenkamer en de visie van het college daarop, verwijst de rekenkamer graag naar Aanbeveling 1 aan de raad. Uiteindelijk is het de raad die bepaalt of hij zich voldoende geïnformeerd acht om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen.

De rekenkamer zal met belangstelling blijven volgen hoe de sturing op de transformatie van het ENCI-gebied gestalte krijgt.

Bijlage 1

Onderbouwing toetsingscriteria

In deze bijlage wordt de achtergrond toegelicht van de toetsingscriteria die de rekenkamer heeft gehanteerd bij de beoordeling van het sturingsarrangement.

De rekenkamer heeft zich gebaseerd op twee bronnen:

- A. Het door de gemeente Maastricht vastgestelde normenkader voor samenwerkingsvormen zoals gecodificeerd in de Kadernota Governance bij Verbonden Partijen⁴⁹
- B. De theorie van de 'Principal Agent' met aanknopingspunten om samenwerken en aansturen te beoordelen.

A. Het gemeentelijk normenkader

De gemeente Maastricht wil samenwerken met andere partijen die een rol spelen in de transformatie van het ENCI-gebied en wil daartoe een governance inrichten die de realisatie van de doelstellingen mogelijk maakt. Een door de gemeente Maastricht vastgesteld normenkader voor samenwerkingsvormen is gecodificeerd in de Kadernota Governance bij Verbonden Partijen.

In de nieuwe samenwerkingsvorm zoals voorgesteld in het geactualiseerde PvT, is weliswaar geen sprake van een 'verbonden partij' in deze strikt juridische zin, maar de denkwijze die in deze nota uiteen wordt gezet is, naar het oordeel van de rekenkamer, goed toepasbaar op de onderhavige samenwerking.

De Kadernota Verbonden Partijen bevat een aantal waardevolle elementen die van belang zijn bij governance-vraagstukken, zoals de samenwerking tussen partijen ten behoeve van de uitvoering van het PvT.

1. Op de eerste plaats bevat de nota een *afwegingskader* dat ingezet kan worden om te bepalen óf en hoe de gemeente bij een bepaalde taak de samenwerking met andere partijen vorm kan geven.
2. Op de tweede plaats geeft de nota een beschrijving van de *verschillende deelprocessen van governance*. Of er nu sprake is van een verbonden partij of niet, deze deelprocessen zijn altijd bij alle sturingsvragen relevant.

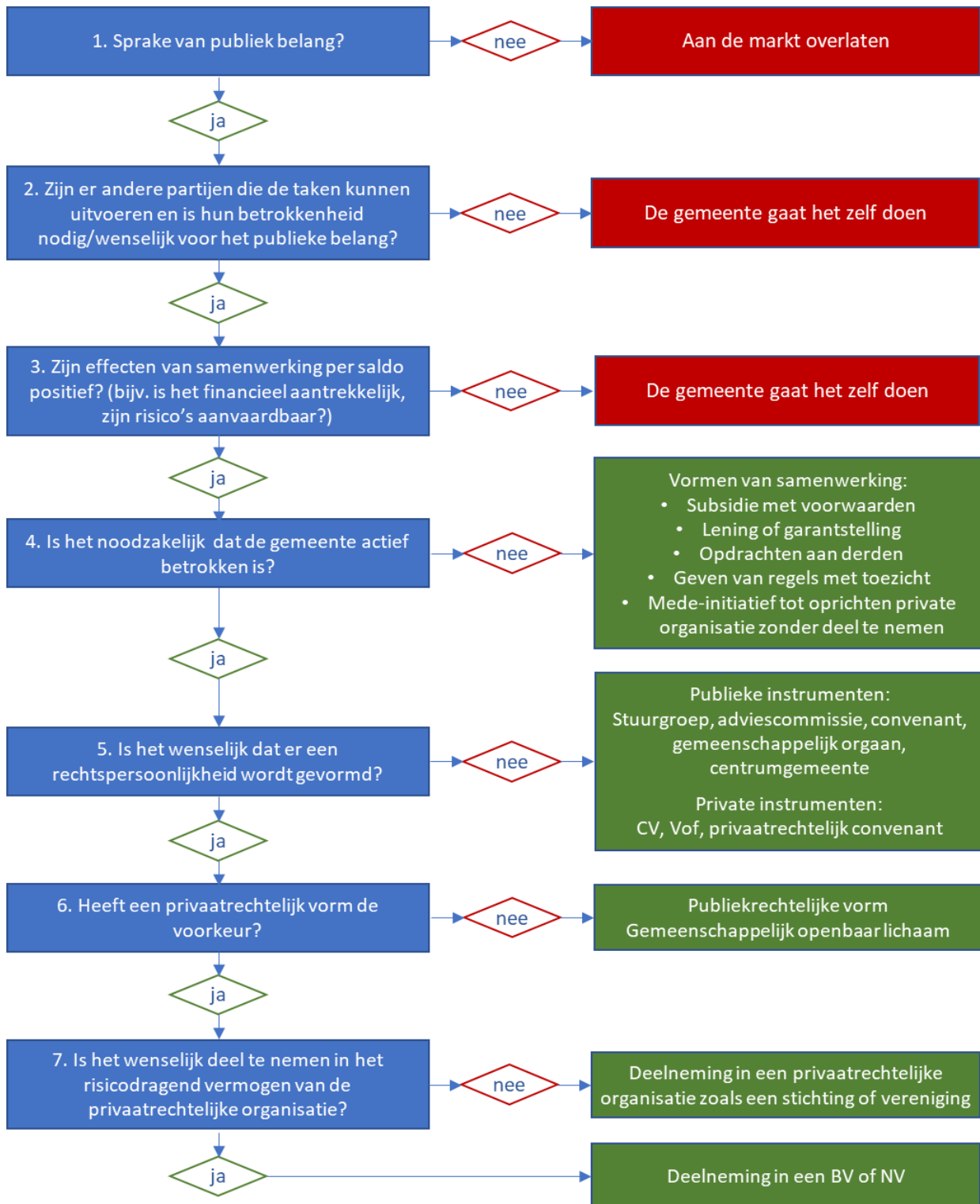
Over beide onderdelen volgt hierna een korte toelichting.

1. Het afwegingskader (uit de Kadernota verbonden partijen)

Dit afwegingskader geeft de overwegingen weer die relevant kunnen zijn bij het besluit of *betrokkenheid van andere partijen bij het uitvoeren van de taak van belang* is. Indien betrokkenheid van andere partijen gewenst is, kunnen verdere afwegingsvragen gesteld worden die ingaan op de *vorm van het samenwerkingsverband*.

De uitkomst van deze afweging hoeft niet te leiden tot het oprichten of inrichten van een 'verbonden partij', maar moet wel antwoord geven op de vraag of de manier waarop de samenwerking met andere partijen wordt ingericht, inderdaad bijdragen aan de doelen van de samenwerking.

⁴⁹ [Kadernota Governance bij Verbonden partijen 2018](#)



2. De deelprocessen van governance

De (nieuwe) governance rond de transformatie van het ENCI-terrein is in het raadsvoorstel beschreven. Hierover kan de raad een besluit nemen. Dat betekent dat dit ook het moment is voor de gemeenteraad om daarover kaderstellende uitspraken te doen.

De deelprocessen van governance kunnen behulpzaam zijn om vast te stellen of alle elementen van een sturingsarrangement voldoende aan bod komen.

Deze deelprocessen geven invulling aan de verantwoordelijkheid van ieder van de betrokkenen en vormen samen het geheel van de elementen die bijdragen aan het realiseren van de doelen. Of de samenwerking vorm krijgt door de inrichting van een stuurgroep of door de vorming van een stichting of door deelneming in een BV of NV, de vier deelprocessen zijn voor alle vormen relevant en moeten voldoende zijn uitgewerkt.

De deelprocessen van governance (vrij naar de Kadernota verbonden partijen)

Governance is te onderscheiden in vier deelprocessen die onderling samenhangen. Het gaat om de deelprocessen sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden.

Sturen

Sturen is het proces waarbij richting gegeven wordt aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen door het inrichten van de organisatie en het vormgeven van de processen. Als er sprake is van samenwerkingspartners is het belangrijk om vooraf heldere afspraken te maken over ieders verantwoordelijkheid.

Beheersen

Beheersen betreft het stelsel van maatregelen, procedures en processen waarmee wordt gezorgd dat de beleidsdoelstellingen en de gemaakte afspraken door ieder van de partijen gerealiseerd worden. De beheersingsmaatregelen variëren al naar gelang van de gemaakte afspraken. Het is van belang dat er wordt afgesproken wie waarvoor verantwoordelijk is en welke rapportages worden opgesteld.

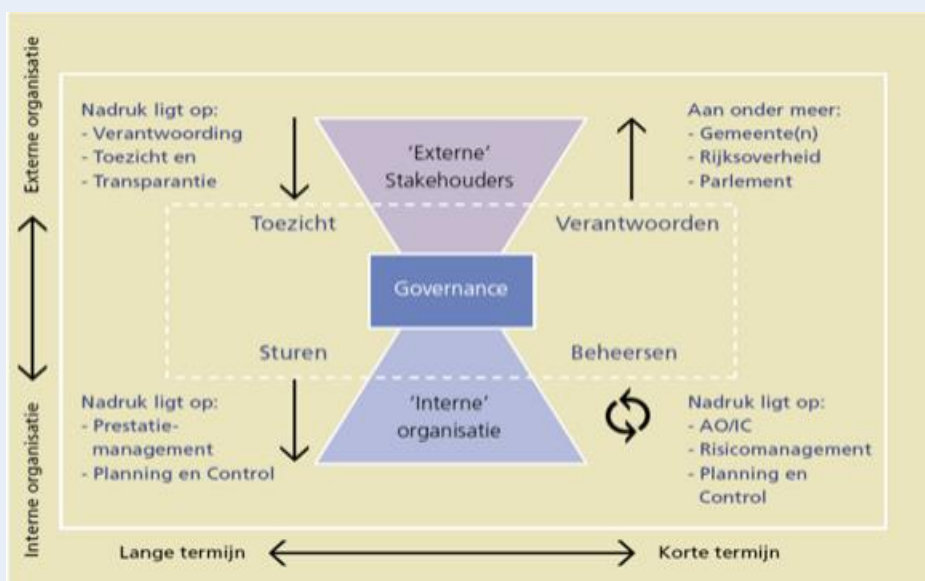
Verantwoorden

Bij verantwoording gaat het over inzicht in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Er kan geen verantwoordelijkheid worden gedragen voor publieke middelen als er niet regelmatig verantwoording over wordt afgelegd. De verantwoordingslijnen moeten passen bij de gekozen samenwerkingsvorm.

Toezicht houden

Toezicht houden is de controlerende activiteit die uitgevoerd wordt om de resultaten van het beleid te kunnen beoordelen. Hoe dit toezicht vorm krijgt zal afhangen van de samenwerkingsvorm die gekozen is, de mate waarop er toezicht gehouden wordt en eventuele belangenverstrengeling.

De governance-processen in schema:



B. De 'Principal agent'-theorie

De overheid staat vaak voor vraagstukken waarbij voor de uitvoering andere partijen zijn betrokken, zo ook in deze casus. De vraag komt dan altijd op hoe derde partijen komen tot een uitkomst die de overheid heeft bedoeld. Daarbij kunnen de doelstellingen van de verschillende actoren de facto verschillen en hoeven dus niet automatisch parallel te lopen met die van de overheid als centrale actor. Daarom moet samengewerkt worden aan een gemeenschappelijk gedragen uitkomst. Dit vraagstuk is in deze casus deels vergelijkbaar met de problematiek van de sturing door een centrale actor zoals beschreven in de zogenaamde Principal - Agent theorie⁵⁰. Maar er zijn ook verschillen die worden benoemd. Bij de beoordeling van het sturingsarrangement wordt mede gebruik gemaakt van de handvaten die deze theorie aanreikt.

In de kern komt deze theorie op het volgende neer:

Een centrale actor (in dit geval de Stuurgroep) wil een derde aanzetten (leden van de Stuurgroep) tot bepaald gedrag. Afspraken daarover worden contractueel vastgelegd. De theorie gaat ervan uit dat de verschillende actoren ('principaal' en 'agenten') rationeel handelen en hun eigen doelen nastreven.

De principaal wil zo veel mogelijk taakrealisatie tegen (voor hem) de laagste kosten, terwijl de agent zo veel mogelijk inkomsten (of opbrengsten) wil voor zo weinig mogelijk activiteit. Dit kan in de praktijk echter ook door zich beter voor te doen dan feitelijk waar is of minder activiteiten te verrichten dan was afgesproken

De doelen van de principaal (het collectief in de vorm van een stuurgroep) lopen dus niet per definitie parallel met het individuele belang. Behalve dan in het gezamenlijke contractiepunt zoals neergelegd in het door alle vijf partijen onderschreven geactualiseerde PvT en de nieuwe samenwerkingsovereenkomst. De agent (de afzonderlijke leden van de stuurgroep) beschikt over meer expertise en kennis over 'zijn' domein dan de principaal en kan dus in het traject gebruik maken van deze kennisvoorsprong (informatieasymmetrie) om zijn eigen doelen te realiseren. Ieder overziet voor zichzelf de realisatie van een deel van het geheel en is daar ook individueel verantwoordelijk voor. In de Stuurgroep komt dit samen. De Stuurgroep beziet en volgt het geheel.

De principaal zal in dit geval dus controle en toezicht moeten uitoefenen om eventueel de agent 'bij te sturen'. Dit vergt een set aan contractrelaties. Van daaruit kan worden aangegeven hoe met praktische handvaten deze belangentegenstelling kan worden aangewend voor een gemeenschappelijk resultaat. Met name worden dan vaak (afdwingbare) contracten genoemd of controlemechanismen ingebouwd en monitoringsafspraken gemaakt, die leiden tot 'belonen en straffen'. Deze op basis van de uitgangspunten logische maatregelen kunnen echter in de praktijk ook averechts uitpakken waardoor de immanente belangentegenstelling juist wordt vergroot. Deze maatregelen zijn in de kern gebaseerd op belangentegenstelling en informatie asymmetrie.

Aansturen veronderstelt ongelijkwaardigheid en hiërarchie, samenwerken veronderstelt gelijkwaardigheid in partnership. Vanuit deze laatste propositie, die ook zo – met iets andere woorden – vermeld is in het geactualiseerde PvA, kan een aantal toetsbare kenmerken worden afgeleid.⁵¹

⁵⁰ Voor een theoretische beschouwing van de principal agent theorie verwijst de rekenkamer naar Hans de Groot:

"Decentralization decisions in bureaucracies as a principal agent problem"; Erasmus Universiteit 8707/P (institute for economic studies). Of: Douma en Schreuder: economic approaches to organisations (2008)

⁵¹ Zie Schillemans: De belangentegenstelling voorbij; theoretische inzichten en praktische aanbevelingen voor het organiseren van vertrouwen tussen beleid en uitvoering"; beschouwing i.o.v. Ministerie BZK.

Bijlage 2

Tijdslijn data en documenten genoemd in dit rapport

Deze bijlage bevat de tijdslijn van de geschiedenis van het ENCI-gebied na (het voornemen tot) beëindiging van de ontgronding. De tijdslijn bevat de mijlpaalmomenten die voor het onderzoek van de rekenkamer relevant zijn geweest. Waar mogelijk is een verwijzing naar relevante documenten opgenomen

1994

Jan 1994	Overeenkomst tussen ENCI en Provincie Limburg waarin ENCI zich verplicht een deel van het Projectgebied, gelegen in de Groeve, na ontgronding opnieuw in te richten en 'om niet' over te dragen aan de provincie.
----------	---

1995

Febr. 1995	Overeenkomst tussen provincie en Natuurmonumenten waarin de provincie gronden aan Natuurmonumenten verkoopt. De overdracht in eigendom zal volgens deze overeenkomst plaatsvinden nadat de groeve is heringericht en opgeleverd.
------------	--

2008

Sept 2008	24 uren sessie Jo Coenen 24 uren sessie Jo Coenen - Google zoeken
Dec 2008	Intentieovereenkomst tussen gemeente, provincie en ENCI om te komen tot een gemeenschappelijk Plan van Transformatie.

2009

Maart 2009	Nieuwe Ontgrondingsvergunning (d.d. 10-3-2009) door provincie afgegeven aan ENCI die loopt tot 1-1-2015. (de oorspronkelijke ontgrondingsvergunning liep tot 1-1-2010) Na 1-1-2015 is Commerciële Winning uitsluitend toegestaan op basis van een door ENCI in te dienen Plan van Transformatie.
Juni 2009	Besluit Gedeputeerde Staten over de verlening van de ontgrondingsvergunning tot 1 juli 2018 omdat het Plan van Transformatie aan de gestelde voorwaarden daarvoor voldoet. Goedkeuringsbesluit-PS 15-6-2009
Okt 2009	Plan van Transformatie gepubliceerd. Plan van Transformatie definitief incl. addenda (parlaeus.nl)
Nov 2009	Raadsvoorstel om Plan van Transformatie vast te stellen Raadsstuk (parlaeus.nl) In de raadsvergadering van 15-12-2009 is dit raadsvoorstel behandeld en aangenomen Verslag raadsvergadering 15-12-2009 (p.48 t/m 58) De toezegging is gedaan door de wethouder dat het projectbureau PvT ENCI jaarlijks een voortgangsrapportage naar de raad zal sturen.

2010

Febr. 2010	'Overeenkomst ter uitvoering van het Plan van Transformatie' Privaatrechtelijke-overeenkomst-25-02-2010_RD_.pdf (parlaeus.nl)
Okt 2010	Bij de oprichting van SOME verstrekken provincie, gemeente en ENCI ieder een rentedragende lening van €250.000,-. Dit is vastgelegd in Addendum 1 bij de Samenwerkingsovereenkomst. Addendum 1 Samenwerkingsovereenkomst
Dec 2010	Oprichting Stichting SOME (door de founding fathers: gemeente, provincie en ENCI) met een bestuur waarin ieder van de volgende instellingen één bestuurder benoemen: Statuten-stichting-ontwikkelingsmij-enci-gebied_RD_.pdf (parlaeus.nl)

2011

2011-04-01	SOME treedt toe tot de 'Overeenkomst ter uitvoering van het Plan van Transformatie' (art.14.7 van de overeenkomst) – Addendum 2 (toegevoegd aan jaarverslag 2011 van SOME) Documenten - Stichting Ontwikkelingsmaatschappij ENCI-gebied
2011-06-15	Benoeming P. Mergelsberg tot Directeur van SOME. Hij is gedetacheerd vanuit ENCI. Salariskosten voor rekening ENCI. De directie zal de Stichting vertegenwoordigen. Directiestatuut goedgekeurd op 7-6-2012 door Stichtingsbestuur. Huisvesting wordt om niet ter beschikking gesteld door ENCI.

2012

Juni 2012	RIB stand van zaken bestemmingsplan ENCI-gebied. Aankondiging voorontwerp bestemmingsplan in oktober 2012 RIB 13-6-2012
Okt 2012	RIB Stand van zaken bestemmingsplan ENCI-gebied over de (moeilijke) juridische vertaling van de afspraken in PvT naar een bestemmingsplan. Aankondiging dat het bestemmingsplan eind 2013 gereed zal zijn. RIB 26-10-2012

2013

2013	ENCI-terrein en omliggend gebied wordt aangewezen als Natura2000-gebied.
2013	Concept-bestemmingsplan opgesteld door Aelmans Adviesgroep (in opdracht van SOME)

2015

Juli 2015	Programma Aanpak Stikstof treedt in werking.
-----------	--

2016

Juni 2016	RIB met de mededeling aan de raad dat er gekozen is voor een 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte'. Ook is vanwege het naastgelegen Natura-2000 gebied een Passende Beoordeling noodzakelijk en vanwege de Wet milieubeheer een planMER. RIB 14-6-2016
Okt 2016	PvT is onder de Crisis- en Herstelwet (CHW) geplaatst Transformatie ENCI-terrein - CHW

2017

April 2017	Kaderbrief 2017 (p21-22): Aanvullende financiering van SOME door founding fathers ten behoeve van bestemmingsplankosten €125.000 voor gemeente Maastricht Kaderbrief 2017
------------	--

2018

1 ^e kwartaal 2018	Aelmans Adviesgroep in samenwerking met Arcadis en DPA/Cauberg-Huygen oplevering benodigde onderzoeken en concepttekst bestemmingsplan (in opdracht van SOME) https://maastricht.parlaeus.nl/user/dossier/action=showdoc/dc=44617/ds=8/BER.pdf
April 2018	RIB Voortgang transformatie ENCI-gebied (inclusief jaarverslag 2017 SOME) RIB 30-4-2018
Juni 2018	Liquiditeitsproblemen bij SOME (waardoor afronding van het bestemmingsplan opgeschort moest worden) (zie jaarverslag 2019 SOME)
Juli 2018	Beëindiging mergelwinning in groeve (ontgroning) conform Plan van Transformatie (p.31) gevolgd door afwerking van de groeve door ENCI voor overdracht aan Natuurmonumenten (per 2 januari 2020)
Aug 2018	Informatieronde 28-8-2018 over dilemma's Plan van Transformatie (presentatie) <ul style="list-style-type: none"> • Titel van de presentatie (parlaeus.nl) • Varianten Overgangszone ENCI 28 aug 2018.pdf (parlaeus.nl)
Sept 2018	RIB ter aanvulling van de informatieronde 28-8-2018

	RIB - Aanvulling informatieronde ENCI 28 augustus 2018.pdf (parlaeus.nl)
Sept 2018	Interpellatiedebat in raad n.a.v. interpellatievragen PvdA van 6 september 2018 <ul style="list-style-type: none"> • Interpellatie vragen inzake ENCI.pdf (parlaeus.nl) • Raadsvergadering Maastricht (parlaeus.nl) (agendapunt 10.b)
Nov 2018	RIB over financiering SOME: In jaarrekening 2018 aanvullend €75.000 opgenomen voor SOME. RIB 7-11-2018 Financiering SOME Stadsronde op 17 november 2018 waarin de scenario's gepresenteerd worden. Stadsronde 17-11-2018

2019

29-3-2019	Beëindiging gebruik cementklinkeroven (verbrandingsoven).
April 2019	In de raadsinformatiebrief van 9 april 2019 heeft het college richting raad aangegeven dat vier scenario's verder worden uitgewerkt in financieel, inhoudelijk en planjuridisch opzicht. RIB 9-4-2019 scenariokeuze ENCI gebied
Mei 2019	Uitspraak Raad van State over PAS: het PAS mag niet als basis worden gebruikt voor toestemming voor activiteiten die extra stikstofuitstoot veroorzaken Stikstof - Raad van State
Juni 2019	RIB over proces scenariokeuze ENCI-gebied RIB ENCI-gebied 6-6-2019
Juni 2019	Memo van SOME-Werkgroep Bestemmingsplan over opschorten van de werkzaamheden aan het bestemmingsplan
Aug 2019	Informatieronde gemeenteraad over PvT (presentatie) met vijf varianten <ul style="list-style-type: none"> • Besluitenlijst - Informatieronde - 27 augustus 2019 - ENCI stand van zaken.pdf (parlaeus.nl) • Titel van de presentatie (parlaeus.nl)
Dec 2019	Mededeling ENCI dat zij haar bedrijfsactiviteiten (ook de cementmaalterij) volledig wil stoppen, haar vestiging wil sluiten en het totale bedrijfsterrein door verkoop op korte termijn van de hand wil doen.
Dec 2019	RIB over actualiteit ENCI-gebied (sluiting cementfabriek) RIB - Actualiteit ENCI-gebied.pdf (parlaeus.nl)
Dec 2019	RIB over vervolgproces ENCI RIB- Vervolgproces ENCI-gebied - Wethouder Krabbendam.pdf (parlaeus.nl)
Dec 2019	SOME verstuurt verzoek tot uitstel van betaling van de lening aan de founding fathers. Maastricht en de Provincie Limburg verlenen het uitstel, ENCI niet. (Bron: jaarverslag SOME 2020). Dit was directe aanleiding voor bestuur SOME om opdracht terug te geven.

2020

Jan. 2020	Overdracht door ENCI van het eigendom van de groeve aan Natuurmonumenten.
Febr. 2020	RIB over Proces Startdocument RIB - Proces Startdocument Plan van Transformatie ENCI-gebied.pdf (parlaeus.nl)
Juni 2020	Startdocument Plan van Transformatie vastgesteld door gemeenteraad Maastricht REV Startdocument - Plan van Transformatie ENCI gebied.pdf (parlaeus.nl) en Onderdeel van het raadsvoorstel is een eenmalige bijdrage van €12.500 aan Natuurmonumenten ter dekking van de beheerkosten van de Groeve in de eerste 6 maanden van 2020.
Sept 2020	RIB over stand van zaken ENCI-dossier RIB - Stand van zaken ENCI-dossier.pdf (gemeentemaastricht.nl)
Dec 2020	RIB over lening aan SOME over het verlengen van de looptijd van de lening RIB - ENCI-dossier lening SOME.pdf (parlaeus.nl)
Dec 2020	Brief bestuur SOME over neerleggen van de taken van de bestuurders per 1-4-2021 RIB - Terugtrekken bestuur SOME.pdf (parlaeus.nl)

2021

Maart 2021	Brief SOME aan founding fathers over randvoorwaarden die vervuld moeten zijn voordat SOME kan worden ontbonden. Bijlage bij RIB van 14 april. Zie hierna.
April 2021	RIB over SOME-bestuur en vervolgproces RIB - SOME-bestuur en vervolgproces ENCI-dossier.pdf (parlaeus.nl) Bestuur wil interimpositie handhaven tot 1-7-2021
Juni 2021	Informatiesessie PvT Titel van de presentatie (parlaeus.nl)
Juli 2021	Bestuur SOME besluit aan te blijven als interim-bestuur tot uiterlijk 31-12-2021 Bestuur blijft langer - Stichting Ontwikkelingsmaatschappij ENCI-gebied
Juli 2021	RIB over aanpassing planning ENCI-dossier RIB - Aanpassen planning vervolgproces Enci-gebied.pdf (parlaeus.nl)
Okt 2021	Publicatie Raadsvoorstel over de Actualisatie van het Plan van Transformatie Raadsvoorstel 93-2021 Met bijlagen (genoemd in dit rapport): Actualisatie PvT 2021 Bijlage 3 bij Actualisatie PvT (analyse) Bijlage 4 bij Actualisatie (toetspunten)
Okt/Nov 2021	Diverse brieven over de Actualisatie van het PvT Brief SPA 29-10-2021 brief SOME 27-10-2021 brief Heemschut 20-10-2021 brief Heemschut 19-11-2021 brief ENCI 11-10-2021

Bijlage 3

Onderzoeksverantwoording

De rekenkamer heeft het onderwerp 'Uitvoering Plan van Transformatie ENCI-gebied' opgenomen op de 'Groslijst onderzoeksonderwerpen 2021'. Deze groslijst is op 19 januari 2021 besproken met de Commissie Begroting en Verantwoording. Deze bespreking bevestigde de belangstelling van de Commissie voor een onderzoek naar de transformatie van het ENCI-gebied.

De rekenkamer heeft dit onderwerp vervolgens opgenomen op de 'Onderzoeksagenda 2021'.

Het Plan van aanpak is op 17 juni 2021 aan de gemeenteraad van Maastricht toegezonden en op 22 juni 2021 besproken met wethouder Krabbendam, de gemeentesecretaris en drie ambtenaren.

Het Plan van Aanpak voorzag een oplevering van het eindrapport in december 2021. Dit is helaas niet gerealiseerd. Met name het opstellen van de Nota van bevindingen heeft meer tijd gekost dan geraamd, zowel in aantal uren als in doorlooptijd. Dit heeft enerzijds te maken met (ten tijde van het opstellen van het PVA) onderschatting van de complexiteit van dit dossier en anderzijds met een niet realistische inschatting van het aantal uren dat de onderzoekers van de rekenkamer per maand beschikbaar kunnen zijn. Met name deze laatste factor was de oorzaak van de langere doorlooptijd.

Ten behoeve van dit onderzoek heeft de rekenkamer veel documenten bestudeerd. De meest relevante daarvan zijn opgenomen in bijlage 2.

Naast deze deskresearch heeft de rekenkamer vier sleutelpersonen geïnterviewd: de voorzitter van het bestuur van SOME, de ambtelijk dossierhouder ENCI van de gemeente Maastricht, de onafhankelijk deskundige die jaarlijks reflecteerde op het jaarverslag van SOME, en de directeur van SOME.

De rekenkamer spreekt zijn waardering uit voor de bereidheid van hen om tijd te maken voor het interview door de rekenkamer. Deze gesprekken betekenden een verrijking van de informatie en nadere inkleuring van het proces.

Tenslotte heeft de rekenkamer de discussies in de raad gevolgd vanaf juni 2021. De informatiesessie van 9 juni 2021 over de stand van zaken, de stadsronde van 16 oktober 2021 over het raadsvoorstel over de actualisatie van het PVT, de daaropvolgende raadsronde van 2 november en de besluitvorming over het raadsvoorstel op 21 december 2021.