
Plan van aanpak
Onderzoek naar ontwikkeling
ENCI-gebied

juni 2021



Rekenkamer Maastricht

Samenstelling:

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

De heer drs. Karel van der Esch

De heer drs. Paul Janssen RA

Mevrouw ir. J. de Kreij

Mevrouw drs. Rieneke van Zutphen

Secretaris:

Mevrouw M. Heesbeen

Secretariaat:

P/a Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

E-mail: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
2. Aanleiding onderzoek	2
3. Doel van het onderzoek	4
4. Vraagstelling	4
5. Onderzoeksaanpak	5
6. Tijd en geld	6

1. Inleiding

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

Gegeven het belang van het gebied in combinatie met de voorziene lange uitvoeringstermijn van de beoogde transitie is de gemeenteraad, in wisselende samenstelling, nadrukkelijk ook bij de visieontwikkeling, uitvoering en heroriëntatie gedurende het traject betrokken. De Rekenkamer Maastricht wil met de uitkomsten van dit hier gepresenteerde rekenkameronderzoek een bijdrage leveren aan de discussie in de raad over een succesvolle uitvoering van de transformatie van het ENCI-gebied.

2. Aanleiding onderzoek

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

In 2009 is een Plan van Transformatie (PvT) tot stand gekomen in overleg tussen de gemeente Maastricht, de Provincie Limburg en de ENCI, met directe betrokkenheid van de vereniging Natuurmonumenten 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.

Met het oog op de uitvoering van het PvT hebben de vijf betrokken partijen (provincie, gemeente, ENCI, Natuurmonumenten en SPA) op 25 februari 2010 een overeenkomst gesloten ter uitvoering van dit Plan van Transformatie. In deze overeenkomst verklaren partijen te hebben ingestemd met het Plan van Transformatie. Tevens verklaren de provincie, de gemeente en de ENCI dat zij zo snel mogelijk een stichting oprichten met als statutair doel het ontwikkelen, inrichten, exploiteren, uitgeven en beheren van de Overgangszone. Dit zou 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 SOME¹ is in 2010 opgericht en aan de slag gegaan.

In 2019 concludeert het college van Maastricht dat het om verschillende redenen (waaronder een gewijzigd beeld van de beheerkosten van de groeve, het stopzetten van de industriële kalksteenverwerking, en de

¹ SOME: Stichting Ontwikkelingsmaatschappij ENCI-gebied. De vijf betrokken partijen maken deel uit van het bestuur van de stichting

stikstofproblematiek) niet mogelijk is om het PvT in volle omvang te realiseren. Hierover worden informatierondes georganiseerd en een aantal brieven aan de raad gezonden. Herijking van het PvT blijkt noodzakelijk. Dit resulteert 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 eerder genoemde Samenwerkingsovereenkomst en de stichting SOME in te brengen om overeenstemming te bereiken over de aanpassingen van het PvT.

Ongeveer tegelijkertijd heeft de landelijke Commissie Herbestemming Monumenten, o.l.v. prof. mr. Pieter van Vollenhove, een bijdrage aan de discussie geleverd door voor te stellen te (laten) onderzoeken of delen van het ENCI-complex als industrieel erfgoed behouden kunnen blijven. Dit in tegenstelling tot het PvT dat in sloop van onder meer de oven door ENCI voorzag. Dit zou dan ook een aanpassing van het PvT betekenen.

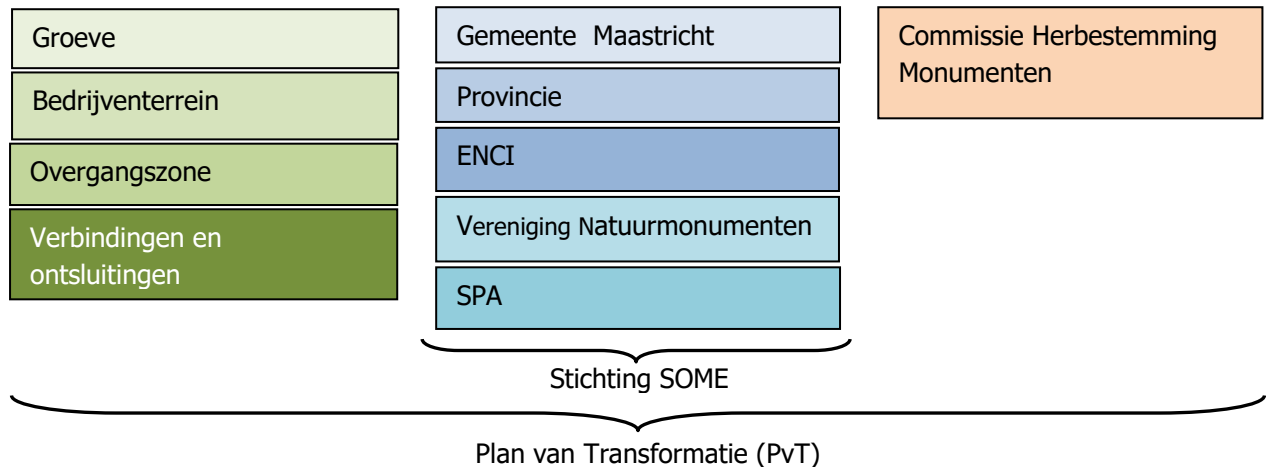
In december 2020 geven de vijf bestuursleden van SOME per brief aan hun functie als vertegenwoordiger van de vijf partijen in het stichtingsbestuur van SOME neer te leggen. De bestuursleden formuleren dit als volgt:

"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."

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 voortzetten.

Voorjaar 2021 ontvangt de gemeenteraad van Maastricht 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. Voor de toezichhoudende taak van SOME willen partijen bezien of een andere samenwerkingsvorm, met gelijkwaardige betrokkenheid van alle partijen, geborgd kan worden.

Deze belangrijke 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.



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 beter mogelijk maken om de controlerende rol in te vullen.

De gemeente staat in 2021 voor een dubbele opdracht:

- Overeenstemming bereiken met de relevante partijen over de gewenste inhoudelijke heroriëntatie op het oorspronkelijk Plan van Transformatie.
- Een nieuwe samenwerkingsvorm afspreken met de relevante partijen om toezicht te houden op de uitvoering van de transformatie.

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 en de daartoe gekozen uitvoeringsorganisatie en de toegekende middelen. Dus op de combinatie van doelen, middelen en bijpassende governance. Governance wordt hier begrepen als de wijze van besturen van de beoogde verandering.

De rekenkamer wil daartoe met name aandacht besteden aan de samenwerkingsconstructie en de governance die in de loop van de jaren en ook in 2021 bij de heroriëntatie is/wordt gekozen voor deze gebiedsontwikkeling en de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen die daarbij een rol spelen. De rekenkamer wil daarbij de mogelijkheden betrekken die aan de constructie zijn gegeven, maar ook de randvoorwaarden die zijn meegegeven. Met andere woorden of de gekozen constructie en de meegegeven mogelijkheden (middelen en bevoegdheden) in relatie stonden en staan tot de opgave.

4. Vraagstelling

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

Daartoe richt het onderzoek zich op de beantwoording van de volgende vragen:

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

Daarbij horen een aantal sub-vragen:

Ad 1: Wat is de stand van zaken omtrent de realisatie van het PvT?

- Wat waren de beleidsmatige doelen van het PvT?
- Wat zijn de resultaten daarvan in 2021?
- Wat is nog niet gerealiseerd?
- Hoe beoordelen de relevante partijen de resultaten van het PvT tot nu toe?
- Op welke wijze is de raad betrokken geweest en hoe heeft de raad haar kaderstellende en controlerende rol invulling kunnen geven?

Ad 2: Heeft de gekozen samenwerkingsconstructie en governance hier invloed op gehad?

- Welke partijen hebben zich gecommitteerd aan uitvoering van het PvT?
- Welke samenwerkingsconstructie is gekozen?
- Wat waren de gegeven mogelijkheden en randvoorwaarden (inclusief financiën) waarbinnen de constructie moest werken?
- Waren de mogelijkheden en randvoorwaarden (inclusief financiën) in overeenstemming met de te realiseren doelen?
- Wie waren uiteindelijk verantwoordelijk voor de realisatie van de verschillende doelen?
- Welke bijdragen hebben de verschillende partijen daadwerkelijk geleverd in het transformatieproces?
- Welke uitvoeringsorganisatie is ingericht, wat was haar taak en was deze organisatie voldoende geëquipeerd voor deze taak?

Ad 3: Welke lessen zijn hieruit te trekken?

- Wat zijn de aandachtspunten waarmee bij de (nieuwe) vormgeving van de besturing en de uitvoering rekening gehouden moet worden?
- Welke randvoorwaarden zijn te identificeren om in de komende jaren tot een succesvolle uitvoering van het (bijgestelde) PvT te komen?
- Wat zijn de belangrijkste aandachtspunten om het transformatieproces adequaat te kunnen volgen met betrekking tot
 - visie en doelrealisatie,
 - vormgeving transformatieproces,
 - committering van Maastricht, zowel inhoudelijk als financieel.
- Hoe kan de raad haar kaderstellende en controlerende taak in dit dossier goed uitoefenen en brengt het college de raad daartoe voldoende in positie?

5. Onderzoeksaanpak

De belangrijkste plannen, initiatieven en bestuurlijke besluiten over de periode 2009 – 2021 vormen de context van het onderzoek.

Dit overzicht ontstaat door documentstudie en door vraaggesprekken met de belangrijkste partijen. Van deze gesprekken worden verslagen gemaakt die niet aan derden ter beschikking worden gesteld. De combinatie van documentstudie en vraaggesprekken moet leiden tot een robuust overzicht over de periode 2009 – 2021 van voorgenomen en (niet) gerealiseerde initiatieven voor dit gebied. Hierbij zal uitdrukkelijk worden ingezoomd op de gekozen governance en op de vraag in hoeverre deze van invloed is geweest op de mate waarin resultaten al dan niet zijn gerealiseerd.

Ook zal in de vraaggesprekken worden ingegaan op de noodzakelijke randvoorwaarden die vervuld moeten zijn om de resterende doelen van het Plan van Transformatie te realiseren. De voornemens van het college en eventueel andere partijen zullen daarbij worden betrokken.

De rekenkamer zal op deze randvoorwaarden kritisch reflecteren met als parameters verantwoordelijkheidsverdeling, uitvoeringsorganisatie en beschikbare middelen.

De beantwoording van de onderzoeksvragen wordt weergegeven in een 'nota van bevindingen' die voor feitelijke verificatie en wederhoor voorgelegd wordt aan de ambtelijke organisatie van de gemeente Maastricht. Na deze feitelijke verificatie wordt de nota van bevindingen door de rekenkamer aangevuld met conclusies en aanbevelingen in de vorm van een 'eindrapport'. Het College van B en W wordt de gelegenheid geboden om op het eindrapport te reageren. De reactie van het college zal integraal in het eindrapport worden opgenomen, mogelijk nog voorzien van een kort nawoord van de rekenkamer. Dit eindrapport wordt door de rekenkamer aangeboden aan de gemeenteraad.

6. Tijd en geld

Stap		Uren	Gereed
0	Definitie probleemstelling en PvA	20	Juni
1	Literatuur- en documentstudie	80	Juni
2	Vraaggesprekken 2 onderzoekers 2 uren	24	Augustus
3	Tweede serie vraaggesprekken	24	september
4	Nota van bevindingen	50	eind september
5	Verwerken reactie nota van bevindingen	8	
6	Schrijven eindrapport	35	eind oktober
7	Verwerken bestuurlijke reactie	8	eind november
8	Aanbieden aan gemeenteraad	2	begin december
9	Overleg en afstemming onderzoekers	20	Permanent
10	Presentatie in raad	12	
11	Onvoorzien	17	
	Totaal raming	300 uren²	over 7 maanden

Voorziene oplevering december 2021

² Exclusief secretariële kosten. Het totaal aantal uren is bedoeld als maximum.