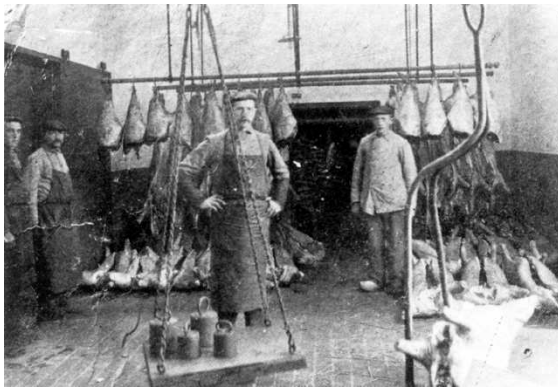


gemeente voorst

Rekenkamercommissie gemeente Voorst



Regie grote projecten en grondexploitatie (Dumeco-project)



18 september 2009

Colofon

De Rekenkamercommissie gemeente Voorst

De Rekenkamercommissie gemeente Voorst (verder de Rekenkamercommissie) bestaat uit 2 externe leden en een extern voorzitter en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris. Het feitelijke onderzoekswerk wordt verricht door ambtenaren van de gemeente Brummen, waarmee een samenwerkingsovereenkomst is gesloten. De Rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente.

Het doel is de gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn controlerende taak uit te voeren. De Rekenkamercommissie voert onderzoek uit naar de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de gemeente. Het kan dan gaan om vragen als: "Zijn de doelen van het gemeentelijk beleid bereikt?", "Zijn de voorbereiding en uitvoering van het beleid efficiënt verlopen?", "Heeft het niet meer gekost dan vooraf was bepaald?".

Doel van het onderzoek is dat de gemeente lessen trekt uit het verleden. Daarom formuleert de Rekenkamercommissie altijd aanbevelingen aan raad en college. De Rekenkamercommissie kiest zelf haar onderzoeksonderwerpen. De gemeente trekt jaarlijks € 25.000,- uit voor de Rekenkamercommissie. Jaarlijks voert de Rekenkamercommissie één middelgroot of twee kleine onderzoeken uit.

Samenstelling

Voorzitter	mr drs F.W.A.J. Giesbers
Leden	S.J. Schuijt MPM drs H.W.M. Witjes
Ambtelijk secretaris	D. Vriezekolk-Groenewold

Het feitelijke onderzoekswerk van het onderzoek naar "Regie grote projecten en grondexploitatie" is verricht door M. Romeijn en R. Emmens RA van de gemeente Brummen.

Contact

Post	Postbus 9000 7390 HA TWELLO
Telefoon	(0571) 279 387
E-mail	d.vriezekolk@voorst.nl
Website	www.voorst.nl (politiek en bestuur ► gemeenteraad ► rekenkamercommissie)

Voorwoord

De Rekenkamercommissie Voorst heeft het genoegen het rapport aan te bieden over 'Regie grote projecten en grondexploitatie'. Dit rapport gaat over het Dumeco-project dat in 1996 is gestart en anno 2009 in de afrondende fase bevindt. Met dit onderzoek willen we vooral laten zien hoe de ontwikkeling van het Dumeco-project heeft plaatsgevonden. Hierbij is vooral aandacht besteed aan de financiële stromen, de rollen en de informatievoorziening. Met dit onderzoek willen we leerpunten meegeven voor volgende projecten.

Het onderzoek is daadwerkelijk uitgevoerd in de maanden november 2008 t/m februari 2009. Daarna is veel tijd besteed aan de totstandkoming van de rapportage. Het onderzoek is uitgevoerd door de heren M. Romeijn en R. Emmens, medewerkers van de gemeente Brummen. Het onderzoeksteam bestond verder uit ons lid mevrouw H. Witjes en onze secretaris mevrouw D. Vriezekolk-Groenewold. Medewerking werd verleend door de medewerkers van de gemeente Voorst, de fractievoorzitters, de verantwoordelijk wethouder, ABC Vastgoed en Goed Wonen. Iedereen was bereid informatie te verstrekken over het onderwerp.

We bedanken in het bijzonder de beide onderzoekers voor hun inzet, kennis van de materie en betrokkenheid.

Eric Giesbers
Voorzitter Rekenkamercommissie Voorst

Inhoudsopgave

Voorwoord	pagina 3
Inhoudsopgave	pagina 4
Samenvatting	pagina 5
Hoofdstuk 1 Inleiding en aanleiding onderzoek	
1.1 Aanleiding	pagina 7
1.2 Leeswijzer	pagina 7
Hoofdstuk 2 Onderzoeksopzet	
2.1 Doel en onderzoeksvragen	pagina 8
2.2 Onderzoeksaanpak	pagina 9
Hoofdstuk 3 Bevindingen	
3.1 Reconstructie	
3.1.1. Voorbereidingsfase	pagina 10
3.1.2. Ontwerpfase	pagina 11
3.1.3. Realisatiefase	pagina 11
3.2 Risicomanagement	pagina 12
3.3 Financiële stromen	pagina 14
3.4 Rollen	pagina 16
3.5. Informatie en communicatie	pagina 21
Hoofdstuk 4 Conclusies	pagina 23
Hoofdstuk 5 Aanbevelingen	pagina 25
Technisch wederhoor	pagina 27
Reactie College van burgemeester en wethouders	pagina 28
Nawoord	pagina 31
Bijlagen	
1. Onderzoeksopzet Regie grote projecten en grondexploitatie	pagina 33
2. Overzicht geraadpleegde documenten	pagina 38
3. Overzicht geïnterviewde personen	pagina 39
4. Financieel verloop	pagina 40
5. Checklist informatievoorziening grote projecten (Rekenkamer gemeente Utrecht)	pagina 43

Samenvatting

Eind 2008 en de eerste helft van 2009 heeft de Rekenkamercommissie van de gemeente Voorst een onderzoek uitgevoerd naar de regie op grote projecten en grondexploitatie. Hierbij is specifiek gekeken naar het Dumeco-project.

De Rekenkamercommissie heeft de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:
Hoe heeft de ontwikkeling van het Dumeco-project plaatsgevonden?

De volgende deelvragen zijn geformuleerd:

- Hoe verliepen de financiële stromen in dit project?
- Zijn de rollen van de raad, college, ABC vastgoed, woningcorporatie en ambtelijke organisatie op een goede manier ingevuld?
- Zijn de betrokken partijen op de juiste momenten goed geïnformeerd en is er helder gecommuniceerd?

Om antwoorden op bovenstaande vragen te krijgen zijn verschillende interviews afgenomen. Uiteraard zijn de betrokken ambtelijke medewerkers en managers geïnterviewd. Daarnaast is ook met de fractievoorzitters, de huidige verantwoordelijk wethouder, de griffier en vertegenwoordigers van ABC Vastgoed en Goed Wonen gesproken.

Het onderzoek, dat is uitgevoerd door twee ambtenaren van de gemeente Brummen, heeft vervolgens een aantal bevindingen opgeleverd. Deze bevindingen zijn geverifieerd bij de betrokkenen. Daarna heeft de Rekenkamercommissie de conclusies en aanbevelingen op basis van de bevindingen geformuleerd.

Als algemene conclusie en als antwoord op de centrale onderzoeksvraag kan worden gesteld:

- Alle betrokkenen zijn tevreden over het uiteindelijke ruimtelijke resultaat van het project Dumeco.
- Er is een mooie nieuwe wijk gerealiseerd waar vroeger een slachterij stond.
- De realisatie van het plan is grotendeels verlopen volgens de uitgangspunten die in het begin van het project zijn vastgesteld.
- Tijdens het project was vooral aandacht voor de inhoudelijke aspecten en het eindresultaat, er was minder aandacht voor de bewaking van het proces en de financiën.

Tijdens dit onderzoek is het erg lastig gebleken om alle relevante documenten boven water te krijgen. Er is namelijk geen totaal dossier waarin alle belangrijke documenten zijn opgeslagen. Hierdoor was het project soms lastig te volgen.

In het rapport komen onder meer de volgende conclusies naar voren:

- Bij de bespreking van de jaarrekening 2006 (juni 2007) door de gemeenteraad kwam een tussentijdse verliesneming van € 1,3 miljoen naar voren. Analyse laat zien dat deze € 1,3 miljoen vooral betrekking heeft op het niet tijdig (bijna € 400.000) en het niet juist (ruim € 700.000) doorberekenen van rentelasten aan het project. Bijna € 200.000 kan niet worden verklaard.
- De raad is op verschillende momenten geïnformeerd over het (financiële) verloop van (gedeelten van) het project. Dit heeft vooral plaatsgevonden op de afgesproken momenten in de planning- en controlcyclus (begroting, bestuursrapportage, jaarrekening). Een totaal financieel overzicht (begroting en realisatie) van de verschillende onderdelen van het project ontbrak. Jaarlijks werden de projectfasen niet afgesloten waardoor het financieel inzichtelijk houden van het project moeilijk was.

- De ambtelijke organisatie en het college hadden de intentie om de raad zo goed mogelijk te informeren tijdens het project. De raad heeft dit niet altijd zo ervaren. De raad heeft op basis van de aangeleverde stukken niet het gevoel gehad overzicht te hebben over het project. Veel van de informatie werd ten behoeve van één specifiek onderwerp verstrekt zonder deze in een bredere context te plaatsen (chronologisch en beleidsmatig). Er vond geen actieve informatie-uitwisseling (buiten de aangegeven momenten) naar de raad plaats over de voortgang van het project (behalve als er besluiten nodig waren of er vragen waren gesteld).
- Over het algemeen zijn de rollen op een goede manier ingevuld. De ambtelijk projectleider voerde de regie op het project. Er was regelmatig contact met de portefeuillehouder/het college over de voortgang van het project. De raad heeft gedurende het project de noodzakelijke besluiten genomen (intentieovereenkomst, samenwerkingsovereenkomst en bestemmingsplan) waardoor de projectorganisatie binnen deze kaders aan de slag kon.

De Rekenkamercommissie beveelt tot slot de volgende vier punten aan:

- meer en vaker actieve informatievoorziening richting raad over de voortgang van projecten;
- meer aandacht voor dossiervorming zodat een totaal dossier voor handen is;
- inrichten van een projectteam bij grote projecten;
- werken met uitgebreidere projectplannen (waarbij o.a. aandacht voor risico's, planning, financiële raming en voortgangsbewaking).

1. Inleiding en aanleiding onderzoek

1.1 Aanleiding

In het meerjarig onderzoekprogramma van de Rekenkamercommissie in 2008 is het onderwerp 'Regie grote projecten en grondexploitatie' opgenomen. Dit onderwerp is gekozen doordat een aantal suggesties waren gekomen van raadsleden om dit thema te onderzoeken.

De Rekenkamercommissie heeft besloten om het onderzoek specifiek op één bepaald project te richten om de nodige verdieping te kunnen bereiken. Er is gekozen voor het Dumeco-project. Dit project verkeert in een eindfase maar is nog niet geheel afgerond.

De uitkomsten van het onderzoek kunnen leerpunten bevatten voor overige projecten.

In het najaar van 2008 is een start gemaakt met het onderzoek, met een doorloop in 2009.

Met dit onderzoek wil de Rekenkamercommissie inzicht krijgen in de wijze waarop de ontwikkeling van het Dumeco-project heeft plaatsgevonden. Dit gebeurt vanuit de perspectieven:

- Grondexploitatie;
- Beheersen van risico's;
- Rollen van diverse betrokkenen;
- Informeren en communiceren.

1.2 Leeswijzer

In het voorliggende onderzoeksrapport worden de bevindingen weergegeven. In hoofdstuk 2 wordt de onderzoeksopzet toegelicht. In hoofdstuk 3 zijn per onderzoeksvraag de bevindingen opgenomen. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de conclusies. In hoofdstuk 5 staan de aanbevelingen centraal.

Tot slot is de ambtelijke en bestuurlijke reactie toegevoegd.

In de bijlagen bij dit rapport zijn opgenomen:

1. Onderzoeksopzet regie grote projecten en grondexploitatie
2. Overzicht geraadpleegde documenten
3. Overzicht geïnterviewde personen
4. Financieel verloop van het project

2. Onderzoekopzet

In dit hoofdstuk gaat de Rekenkamercommissie in op de opzet van het voorliggende onderzoek. Aan de orde komen de doel- en probleemstelling, de onderzoeksvragen, het toetsingskader en de onderzoeksaanpak.

2.1 Doel en onderzoeksvragen

Dit onderzoek heeft als centrale onderzoeksvraag meegekregen:

"Hoe heeft de ontwikkeling van het Dumeco-project plaatsgevonden?"

Om een gedegen antwoord te krijgen op de centrale onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen onderscheiden:

1. Hoe verliepen de financiële stromen in dit project?
2. Zijn de rollen van de raad, college, ABC vastgoed, woningcorporatie en ambtelijke organisatie op een goede manier ingevuld?
3. Zijn de betrokken partijen op de juiste momenten goed geïnformeerd en is er helder gecommuniceerd?

Alvorens in het rapport antwoord wordt gegeven op de onderzoeksvragen is eerst een (beknopte) reconstructie van het project vanaf 1996 in algemene zin opgenomen.

Tijdens deze reconstructie wordt onder andere ingegaan op:

- Het oorspronkelijke plan versus eindresultaat (inclusief uitbreidingen tijdens het project)
- De grondexploitatie
- Risicomanagement gedurende het project

Na de algemene reconstructie worden de drie elementen van de onderzoeksvragen uitgediept:

Financiële stromen

Met behulp van deze vraag is inzicht gegeven in de financiële stromen van het project. Een aantal belangrijke punten hierbij zijn de afrekening met Dumeco, de (afrekening van de) verkregen subsidies, en het tekort van € 1,3 miljoen bij de jaarrekening van 2006.

Rollen

De Rekenkamercommissie wil zicht krijgen op de verschillende rollen tijdens dit project.

Vragen die hierbij centraal staan zijn:

- * Zijn de besluiten zorgvuldig genomen?
- * Heeft de gemeente de regierol goed opgepakt?
- * Lagen er heldere contracten ten grondslag aan de samenwerking met ABC Vastgoed en Goed Wonen?
- * Waren er duidelijke afspraken over hoe de rollen zouden worden ingevuld en hoe zijn ze daadwerkelijk ingevuld (o.a. projectgroep, stuurgroep, raad en externe partijen)

Bij deze vraag is ook nadrukkelijk gekeken naar het invullen van de regierol van de gemeente.

Regievoeren is gedefinieerd als:

1. Overzicht over de gehele situatie
2. Verantwoording voor het geheel afleggen
3. Het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel
4. Het organiseren van samenwerking met het oog op het geheel

Naar bovenstaande elementen is onderzoek verricht.

Informatie en communicatie

Met betrekking tot de informatievoorziening is inzicht gegeven op welke momenten de raad is geïnformeerd (naast de geijkte momenten) en of dit actief vanuit het college gebeurde of dat de raad er om heeft gevraagd.

Daarbij is ook nagegaan of de informatie helder en naar behoefte is geweest.

Kon de raad op basis van de gegeven informatie de voortgang van het project volgen?

2.2 Onderzoeksaanpak

Voor de uitvoering van dit onderzoek zijn de volgende stappen doorlopen:

- *Schrijven van een onderzoeksopzet*
Op basis van het onderzoeksplan 2008 is een onderzoeksopzet geschreven (zie bijlage 1).
- *Verzamelen gegevens*
De beschikbare informatie is verzameld. Hierop heeft een eerste beoordeling en analyse plaatsgevonden.
- *Verrichten onderzoek*
De relevante documenten zijn beoordeeld en interviews zijn gehouden met betrokkenen. Zie voor een overzicht van relevante documenten bijlage 2. In bijlage 3 staat een overzicht van de geïnterviewde personen weergegeven.
- *Maken (concept)eindrapport*
Op basis van de vorige drie onderdelen is het concepteindrapport gemaakt. Vervolgens zijn hieruit conclusies en ook aanbevelingen naar voren gekomen.
- *Definitief maken eindrapport*
Het concepteindrapport is besproken in de Rekenkamercommissie waarna het rapport definitief is gemaakt.

3. Bevindingen

3.1 Reconstructie

Het project Dumeco is gestart in 1996 en is vanwege de complexiteit en lange doorlooptijd nu (begin 2009) nog in uitvoering. De beschikbare tijd voor dit onderzoek van de Rekenkamercommissie maakt dat vooral getracht is een globaal beeld te schetsen van het verloop van het project en op een beperkt aantal onderwerpen dieper in te gaan.

In dit hoofdstuk gaat de Rekenkamercommissie in op de bevindingen. Om het onderzoek overzichtelijk te houden is het project allereerst opgedeeld in een drietal fasen:

	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09
Vorbereidingsfase														
Ontwerpfase														
Realisatiefase														

Vanwege de specifieke onderdelen van de onderzoeksvraag zijn zelfstandige paragrafen gewijd aan de onderwerpen 'financieel verloop' en 'risicomanagement'.

In dezelfde periode als het Dumeco-project speelden ontwikkelingen als de BSE-, MKZ- en varkenspestcrisis, de bedrijfsreorganisatie bij Dumeco (fusie) en andere lokale herontwikkelingen. Deze hadden ieder hun eigen invloed op het Dumeco-project.

3.1.1. Vorbereidingsfase

Het project is feitelijk van start gegaan met de eerste gesprekken tussen de directie van de slachterij Dumeco en de gemeente Voorst over de mogelijkheden tot bedrijfsverplaatsing. Dit overleg heeft geleid tot de ondertekening van een intentieovereenkomst op 17 december 1996.

De overwegingen om te komen tot de intentieovereenkomst lagen met name op het gebied van bedrijfseconomie (realiseren uitbreidingscapaciteit voor Dumeco), milieuhygiëne (verminderen geur- en geluidhinder), volkshuisvesting (realiseren 200 woningen, Vinex-taak / convenant regio Stedendriehoek) en handhaven c.q. continueren van de werkgelegenheid in de regio op een bedrijfseconomisch verantwoorde wijze. Hiertoe zijn de volgende activiteiten opgepakt:

- onderzoek naar alternatieve bedrijfslocaties in de regio en bepalen bedrijfsverplaatsingskosten;
- onderzoek naar stedenbouwkundige mogelijkheden vrijkomende bedrijfslocatie (rekening houdende met Vinex-taak en eventuele exploitatiebijdrage in de bedrijfsverplaatsingskosten);
- optimaliseren uitkomsten om bedrijfsverplaatsing mogelijk te maken;

In de intentieovereenkomst zijn duidelijke afspraken opgenomen tussen de gemeente Voorst en Dumeco over de wijze van samenwerking. Het college van B&W van de gemeente Voorst en de directie van Dumeco vormden de stuurgroep en waren alternerend voorzitter.

De projectgroep bestond uit een externe projectleider (Arcadis) en afgevaardigden van de afdelingen van zowel gemeente als Dumeco.

De resultaten van deze activiteiten hebben geleid tot een overeenkomst tussen Dumeco en de gemeente Voorst (29 juni 2000). Met die overeenkomst werden afspraken gemaakt over de bijdrage in de bedrijfsverplaatsingskosten en de verwerving van de gronden. Een forse bijdrage vanuit de overheid (rijk, provincie en gemeente) is hierbij cruciaal geweest (zie ook 3.3). Op het gebied van sloop en bodemsanering is veel werk verricht.

3.1.2. Ontwerpfase

Om te komen tot een verantwoorde stedenbouwkundige invulling van het Dumecoterrein is vervolgens door de gemeente Voorst een uitgebreide Nota van Uitgangspunten opgesteld (na een prijsvraag met hulp van een externe). Op basis van dit document is ABC Vastgoed geselecteerd en vervolgens is met hen gewerkt aan het optimaliseren van de uitgangspunten. Het plan 'Het abc van een dorp' is de basis geweest voor de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Voorst en ABC Vastgoed (17 april 2003).

Een beknopte inhoudelijke omschrijving van het plan "Het abc van een dorp":

- herontwikkeling van Dumecoterrein (van bedrijfsfunctie naar woon- en centrumfunctie);
- realisatie van ruim 200 woningen in verschillende categorieën (huur-koop / prijsniveau), woonmilieus (dorps-stedelijk / grondgebonden-gestapeld) en realisatiemogelijkheden (projectmatig-collectief opdrachtgeverschap);
- mogelijkheden tot uitbreiding/nieuwvestiging andere functies (detailhandel, horeca, maatschappelijk);
- visie op infrastructuur (wegencategorieën, parkeerplan -inclusief gebouwde voorziening-), geluid en waterhuishouding en
- fasering en procedures.

3.1.3. Realisatiefase

Na verkoop van de gronden door de gemeente Voorst aan ABC Vastgoed is gestart met de realisatie. Inmiddels zijn de woningen binnen het plandeel 'De Veldjes' gerealiseerd en bewoond. De plandelen 'Dumecoterrein' en 'Sikkeplein' zijn op dit moment (begin 2009) nog in uitvoering.

Op 19 augustus 2003 heeft het college van B&W ingestemd met een beknopte notitie waarin is vastgelegd op welke wijze de gemeentelijke organisatie en ABC Vastgoed gaan samenwerken.

Na de voortvarende start heeft ABC Vastgoed in 2004 een overeenkomst gesloten met woningstichting Goed Wonen over participatie in het project. Op basis van de samenwerkingsovereenkomst heeft het college ingestemd en de raad daarna geïnformeerd.

Parallel aan de realisatie van het project Dumeco is eveneens de nieuwe regionaailhalte Twello gerealiseerd. In de Nota van Uitgangspunten was daarvoor een ruimtereservering als harde randvoorwaarde opgenomen. De latere realisatie is afzonderlijk van het Dumeco-project gerealiseerd, waarbij overigens wel onderlinge (ruimtelijke) afstemming heeft plaatsgevonden.

Ten aanzien van de Frans Halsstraat was in de Nota van Uitgangspunten een nieuwe verbinding tussen Dumeco-terrein en de Molenstraat als harde randvoorwaarde opgenomen. In aansluiting op deze nieuwe infrastructuur wordt tevens een gedeelte bestaande infrastructuur buiten het Dumecoplangebied gereconstrueerd. De kosten van die reconstructie (en daaraan voorafgaande verwervingen) hebben gedrukt op de exploitatie van het Dumeco-project, maar inmiddels heeft een verrekening plaatsgevonden met de Algemene Dienst.

Uit alle informatie en gevoerde gesprekken blijkt tevredenheid over de gerealiseerde stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit van het project Dumeco.

3.2 Risicomanagement

Volgens de door de raad op 31 maart 2008 vastgestelde nota risicomanagement kan risicomanagement omschreven worden als het op gestructureerde wijze identificeren, analyseren en managen van risico's.

Bij risicomanagement gaat het om:

1. het kennen van de risico's binnen de organisatie (identificatie & risicobewustzijn);
2. het maken van onderbouwde keuzes om risico's zelf te dragen of af te wentelen (analyse beoordeling: visie op risico's);
3. het nemen en naleven van maatregelen in de bedrijfsvoering om risico's te minimaliseren, rekening houdend met de kosten daarvan (beheersen/managen).

Ook voor het project Dumeco is het van belang geweest om de risico's te identificeren, analyseren en te beheersen.

Door de verkoop van de gronden in 2003 aan ABC Vastgoed heeft de gemeente Voorst in feite de grootste risico's overgedragen aan ABC Vastgoed, die de gronden heeft gekocht van de gemeente Voorst om het project verder te realiseren.

Voor grondexploitaties werden in de afgelopen jaren de volgende risicofactoren onderkend (bron: risicoparagraaf jaarverslag 2000 Grondbedrijf):

- Markontwikkelingen
Bij de prognose van de nog te ontvangen baten is met de meest actuele informatie rekening gehouden.
- Renteschommelingen
Bij de rentepercentages is rekening gehouden met de bij de gemeente gehanteerde percentages voor de ontwikkeling van de reserves (5,5%). Voor het overige zal dit uit de algemene reserve bestreden moeten worden.
- Afwijkingen in de realisatie van de grondexploitatie
Dit risico is zo nauwkeurig mogelijk ingeschat bij de bepaling van de naar verwachting nog te besteden kosten.
- Milieufwijkingen
De mogelijk negatieve effecten kunnen deels binnen de plannen worden gedekt en zijn deels begrepen in het hierna genoemde risicobedrag. Voor de aankoop van toekomstige bouwlocaties is het weerstandsvermogen van de grondexploitatie van belang.
- Fiscale aspecten zoals:
 - Wet Ketenaansprakelijkheid;
 - BTW-claims bij verliesgevende complexen;
 - PPS constructies.Deze aspecten zijn begrepen in de algemene ondernemersrisico's.
- Planwijzigingen door wijziging in beleidsvoornemens
Aangezien dit punt nauw samenhangt met de mogelijk nog te realiseren beleidsvoornemens, is inschatting vooraf niet eenvoudig.

Uit de interviews en documenten is duidelijk geworden dat voor het project Dumeco met risico's rekening is gehouden. Deze risico's zijn echter (achteraf) niet inzichtelijk. Ook is niet duidelijk hoe deze gemonitord werden. De risico's zaten voornamelijk "tussen de oren van projectmedewerkers". Dat risicomanagement van belang is blijkt wel uit de verliesneming op dit project bij de jaarrekening 2006 (zie 3.3) en de financiële afwikkeling van het parkeerhuis.

Dat vanuit de gemeente Voorst belang wordt gehecht aan adequaat risicomanagement blijkt wel uit de door de raad vastgestelde nota risicomanagement in 2008. In deze nota is ook geregeld dat risico's vastgelegd en gevolgd gaan worden via het risicomanagement systeem NARIS. Het invullen geven aan NARIS gebeurt op dit moment (begin 2009) door de verantwoordelijk managers.

Daarnaast hebben wij geconstateerd dat nog niet geheel invulling is gegeven aan een motie van 12 november 2007 ingediend door PvdA/D66/GroenLinks over de betrokkenheid van de raad bij grondexploitaties. In de 'Afspraak Inlichtingenplicht' is opgenomen dat de gemeenteraad twee maal per jaar (in maart en september) middels een raadsmededeling vertrouwelijk wordt geïnformeerd over het verloop van de grondexploitaties (controlerende taak achteraf). Deze extra rapportages worden gehanteerd buiten de vaste verantwoordingsmomenten zoals Voortgangsbericht, Bestuursrapportage, Jaarrekening.

Hieraan is weliswaar eind 2008 invulling gegeven door informatie te verstrekken over één exploitatiecomplex (nr. 13, overige gronden), echter de informatie over alle andere complexen ontbreekt.

3.3 Financiële stromen

Ter beantwoording van de centrale onderzoeksvraag ("Hoe heeft de ontwikkeling van het Dumeco-project plaatsgevonden?") is de volgende deelvraag gesteld:

"1. Hoe verliepen de financiële stromen in dit project?"

In deze paragraaf wordt inzicht gegeven in het financiële verloop van het project Dumeco. Zoals al eerder vermeld is dit project gestart in 1996 met de volgende fasering (zie 3.1):

	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09
Vorbereidingsfase														
Ontwerpfase														
Realisatiefase														

Per (sub)fase zijn geen exploitatieopzetten (begroting) gemaakt en ook ontbreekt per fase het inzicht in de realisatie. Gedurende het verloop van dit project zijn vervolgens nog nieuwe onderdelen toegevoegd. Hierdoor wordt het maken van een toetsing tussen begroting en realisatie onmogelijk en is het moeilijk gebleken om financieel inzichtelijk te maken hoe het project is verlopen.

Jaarlijks geactualiseerde grondexploitaties voor de totale projectduur ontbreken, evenals een afsluiting per fase, waardoor het financieel inzichtelijk houden van dit project ook bemoeilijkt wordt. In de reguliere jaarwerkplannen worden ten behoeve van projecten wel urenramingen opgenomen.

De raad is gedurende het project op diverse momenten geïnformeerd over het financiële verloop. Voorbeelden hiervan zijn:

- de extra besloten vergadering van de commissie voor Personeel en Middelen op 7 september 2000 (hierin is onder andere melding gemaakt van de bijdrage van € 2.269.000 (Hfl. 5.000.000) door de gemeente Voorst in dit project);
- het besloten gedeelte informele raadsvergadering op 24 september 2001;
- begrotingen, bestuursrapportages en jaarrekeningen vanaf 2001.

Doordat er vooraf echter niet met door de raad vastgestelde begrotingen per fase is gewerkt zijn de rapportages moeilijk te interpreteren. In navolgend overzicht is een financieel inzicht gegeven in het project Dumeco. Voor een uitgebreider financieel verloop per jaar wordt verwezen naar bijlage 4. Deze cijfers zijn aangeleverd door de organisatie en sluiten aan bij de betreffende jaarrekeningen.

Financieel inzicht project Dumeco**Lasten**Vorbereidingskosten

- onderzoeken en juridische adviezen	€	45.400
- haalbaarheidsonderzoek verplaatsing Dumeco (betreft 2 kredieten)	€	45.400

Verwerving gronden

Aankoop gronden, inclusief bedrijfsverplaatsing	€	13.133.000
---	---	------------

Bouwrijp maken

Kosten voor voorbereiding en toezicht en uitvoering bij het bouwrijp maken	€	1.210.000
--	---	-----------

Woonrijp maken

Kosten voor voorbereiding en toezicht en de kosten voortvloeiend uit de samenwerkingsovereenkomst met ABC Vastgoed.	€	4.366.000
---	---	-----------

Algemene kosten

Beheers- en administratiekosten en de toegerekende rentekosten	€	1.696.000
Totaal lasten	€	20.496.000

BatenVerkoop gronden

Betreft de verkoop van gronden (inclusief de verkoop aan ABC- Vastgoed)	€	11.701.000
---	---	------------

Bijdragen derden/subsidies

Hieronder zijn onder andere opgenomen de diverse bijdragen, subsidies en huren	€	5.122.000
Totaal baten	€	16.823.000

Verschil baten minus lasten zijn de bijdragen van de gemeente **€ 3.673.000**

De totale bijdrage door de gemeente Voorst bestaat uit:

1. beschikbaar gestelde voorbereidingskredieten door raad	€	91.000
2. door de raad op 7-9-2000 beschikbaar gestelde bijdrage in verplaatsingskosten	€	2.269.000
3. tussentijds genomen verlies bij jaarrekening 2006	€	1.300.000
4. aanvullend resultaat tot en met 2009	€	13.000
Totaal door gemeente Voorst beschikbaar gestelde middelen	€	3.673.000

Ad 1 door de raad beschikbaar gestelde voorbereidingskredieten (28 september 1998)

Ad 2 door de raad beschikbaar gestelde bijdrage in verplaatsingskosten

De raad heeft hiermee ingestemd via de goedkeuring van de koopovereenkomst van Dumeco op 14 september 2000.

Ad 3 tussentijds genomen verlies bij jaarrekening 2006

Via de raadsmededeling (nr. 2007-3110) d.d. 15 juni 2007 verstuurd aan de raad zijn de volgende (mogelijke) oorzaken aangegeven:

▪ extra rentelasten als gevolg van te laat overboeken van, door raad vastgestelde bijdrage in het project Dumeco	€	386.106
▪ te hoog intern doorbelaste rentepercentage aan project	€	390.592
▪ niet toegerekende rentetoerekening over ingezette Vindex-reserve aan project Dumeco	€	323.652
▪ niet verklaarde verschillen	€	199.650
Totaal	€	1.300.000

In de openbare commissievergadering voor het onderzoek van de jaarrekening en het jaarverslag op 4 juni 2007 heeft de accountant geconstateerd dat voor een bedrag ad € 1.300.000 een voorziening is getroffen.

Ad 4 aanvullend resultaat tot en met 2009

Dit betreft het nog resterende resultaat op basis van de gegevens begin 2009 ad € 13.000.

3.4 Rollen

Ter beantwoording van de centrale onderzoeksvraag ("Hoe heeft de ontwikkeling van het Dumeco-project plaatsgevonden?") is de volgende deelvraag gesteld:

"2. Zijn de rollen van de raad, college, ABC vastgoed, woningcorporatie en ambtelijke organisatie op een goede manier ingevuld?"

Subvraag 1:

- "Zijn de besluiten zorgvuldig genomen?"

Vorbereidingsfase

Op 14 september 2000 heeft de gemeenteraad de koopovereenkomst goedgekeurd voor aankoop van het Dumeco-terrein met subsidie voor bedrijfsverplaatsing en daarvoor is een krediet van € 10,7 (f 23,5) miljoen beschikbaar gesteld. Raadsbrede tevredenheid wordt tijdens de behandeling van het voorstel uitgesproken.

Ontwerpfase

Voor het Dumeco-project zijn per fase verschillende werkafspraken gemaakt (vereiste disciplines, planning en overlegstructuur). Daarmee is op dat moment invulling gegeven aan projectmatig werken conform toen geldende standaard van de gemeente Voorst. Een gedetailleerd projectplan (zoals heden ten dage toegepast wordt) is niet opgesteld. Een projectplan bevat beslispunten over: projectdefinitie, projectomschrijving, producten, planningen en werkzaamheden, organisatie, projectbeheersing, communicatie, personele capaciteit, financiële raming en kasritme en tot slot subsidies. Een dergelijk plan biedt een goede basis voor projectmatig werken, besluiten te nemen inzake het opstarten van een (deel)project, voorkomt onduidelijkheden achteraf en brengt risico's in een vroeg stadium in beeld. Besluitvorming heeft in deze fase plaatsgevonden middels instemming door de gemeenteraad met de samenwerkingsovereenkomst. Daarmee zijn de hoofdlijnen voor het vervolgproces gegeven. De samenwerkingsovereenkomst bevat een uitgebreide documentatie van onderliggende beleidsdocumenten en ontwerpvoorwaarden.

Realisatiefase

De vereiste planologische procedures hebben het reguliere besluitvormingsproces doorlopen.

Uit de interviews kwam nadrukkelijk een ambitieuze gemeentelijke houding naar voren, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Aan het benutten van (ruimtelijke) kansen wordt een zeer hoge prioriteit gegeven, ook ingeval (financiële) risico's (nog) niet volledig in beeld zijn gebracht. Voorbeeld: bij besluitvorming over de realisatie van een gebouwde parkeervoorziening was de financiële vertaling (nog) onvoldoende in beeld gebracht. Pas in het afrondende stadium werd een oplossing (reclamebelasting) gevonden om de exploitatie van het 'om niet' in eigendom te verkrijgen gebouw sluitend te krijgen.

In de Nota van Uitgangspunten is een projectkaart met begrenzing opgenomen. Lopende het project zijn hierin wel op onderdelen wijzigingen of uitbreidingen aangebracht. Dit na bestuurlijke afstemming met het college.

Subvraag 2 en 3:

- **"Heeft de gemeente de regierol goed opgepakt?"**
- **"Waren er duidelijke afspraken over hoe de rollen zouden worden ingevuld en hoe zijn ze daadwerkelijk ingevuld (o.a. projectgroep, stuurgroep, raad en externe partijen)?"**

Vorbereidingsfase

Bij de totstandkoming van de intentieovereenkomst vormden de directie van Dumeco en het voltallige college van B&W tezamen de stuurgroep en waren alternerend voorzitter. De projectgroep bestond uit afgevaardigden van Dumeco en de ambtelijke organisatie. De projectgroep werd voorgezeten door een extern adviseur (Arcadis). In de geraadpleegde dossiers waren de einddocumenten gearchiveerd. Van het feitelijke overleg zijn geen verslagen gearchiveerd.

In deze fase heeft ook een kort juridisch conflict gespeeld met projectontwikkelaar OMA. Deze ontwikkelaar stelde dat door één van de adviseurs van Arcadis verwachtingen waren gewekt over participatie in een toekomstige herontwikkeling. Na inschakeling door de gemeente van een externe jurist heeft OMA snel de juridische procedure gestaakt.

Zoals gesteld heeft het project Dumeco een zeer lange doorlooptijd, wat overigens normaal is voor een herontwikkeling van deze omvang. Opvallend is de continue betrokkenheid van de gemeentelijk projectleider en seniomedewerker Grondzaken. Door alle partijen is hun energieke en oplossingsgerichte houding en collectieve geheugen als zeer positief ervaren. Hun inhoudelijke kennis van het project is uitstekend en door vele partijen (ambtelijk, bestuurlijk en externe partijen) werd dit als een groot voordeel ervaren. Dit vooral omdat de dossiervorming inclusief verslaglegging niet altijd meer inzichtelijk en goed toegankelijk was. Het is van belang om de grote lijn goed vast te houden en zorg te dragen voor overdracht van alle relevante informatie.

Ontwerpfase

Bij de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Voorst en ABC Vastgoed was een uitgebreid Stedenbouwkundig plan Dumeco-De Veldjes, Nota van wijzigingen, 17 maart 2003 (met diverse bijlagen) gevoegd en hiermee zijn de ruimtelijke randvoorwaarden voor de planontwikkeling gegarandeerd. In een specifieke kwaliteitsparagraaf in de samenwerkingsovereenkomst werd omschreven op welke wijze dit werd bewaakt ('regie gevoerd'), o.a.:

- gemeentelijke goedkeuring van ontwerpers en architecten
- gemeentelijke goedkeuring van definitieve stedenbouwkundige ontwerpen en inrichtingsplannen
- gemeentelijke goedkeuring van definitieve ontwerpen van de opstallen
- gemeentelijke goedkeuring van bestekken voor bouw- en woonrijp maken
- indiening bouwaanvragen pas na instemming projectgroep

Dit betekent dat de gemeente middels deze goedkeuringen volledige regie heeft gehad tijdens deze fase. Het eindresultaat van de ontwerpers zijn de stedenbouwkundige ontwerpen en inrichtingsplannen. Deze documenten hebben door vaststelling van het omvattende bestemmingsplan (bevoegdheid gemeenteraad) pas werking gekregen. Hetzelfde geldt voor de architecten en bouwaanvragen; het college van B&W heeft daar de beslissingsbevoegdheid de vergunning te verlenen danwel te weigeren. Ook definitieve ontwerpen voor openbare gebouwen horen hier bij. Dit geldt ook voor de definitieve ontwerpen in de openbare ruimte.

Daarnaast werd de projectgroep gevormd door vertegenwoordigers van zowel de gemeente Voorst als ABC Vastgoed. Elk der partijen heeft één stem en besluiten werden genomen met unanimitéit van twee stemmen. Nadat Goed Wonen partij is geworden, ging Goed Wonen ook deelnemen in de projectgroep en werden besluiten genomen met unanimitéit van drie stemmen.

Realisatiefase

Ter uitwerking van de samenwerkingsovereenkomst is door het college van B&W (23 september 2003) kennisgenomen van de projectorganisatie. De eerder genoemde projectgroep had diverse werkgroepen ingesteld (o.a. infra, milieu en groen, gebouwen, bestemmingsplannen, volkshuisvesting en zorg en bedrijfsfuncties). Onder voorzitterschap van ABC Vastgoed heeft de projectgroep frequent vergaderd en zijn verslagen opgesteld. De taken van de werkgroepen zijn tevens beschreven alsook de beslissingsbevoegdheid over (deel)producten, door projectgroep, college van B&W of gemeenteraad.

Invulling gemeentelijke regierol gedurende gehele project

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de gemeente gedurende de ontwerp- en realisatiefase een sterke regierol naar zich toe heeft getrokken. Uit de geraadpleegde stukken is overigens niet duidelijk gebleken op welke wijze hieraan feitelijk invulling is gegeven. De projectleiding bevestigt dat op basis van de samenwerkingsovereenkomst heldere beslispunten zijn benoemd, en dat voorafgaand aan die beslispunten intensief is gesproken met ABC over de feitelijke invulling en het leveren van maatwerk. Het eindresultaat is dan vaak wel beschreven in de besluitvorming, de voorafgaande inhoudelijke discussie in beperkte mate of niet. Wel is zo dat er een project is gerealiseerd met een hoge mate van tevredenheid over het uiteindelijke resultaat.

Het vormgeven van de gemeentelijke regierol is een feitelijke activiteit geweest van de projectleider. Deze heeft op basis van de projectorganisatie die verantwoordelijkheid gekregen.

Door het inzetten van een vaste projectleider vanuit de gemeente met ondersteuning van een vaste medewerker grondzaken/planeconomie heeft de gemeente gedurende het gehele project de mogelijkheid gecreëerd overzicht te houden op het project, zowel inhoudelijk (ruimtelijk) als financieel.

Doordat de feitelijke projectleiding in handen lag van de ambtelijke projectleider (conform 'projectmatig werken') is het belangrijk dat tijdig en periodiek verantwoording wordt afgelegd richting de gemeenteraad en dat daarbij een duidelijke relatie wordt gelegd met de gestelde kaders c.q. werkafspraken zoals opgenomen in de door de gemeenteraad vastgestelde samenwerkingsovereenkomst.

De gemeenteraad heeft verschillende belangrijke 'regie'-besluiten genomen c.q. is hierover geïntformeerd (intentieovereenkomst, samenwerkingsovereenkomst, nota van uitgangspunten en bestemmingsplan) en vervolgens is door de projectorganisatie daarbinnen gehandeld.

De projectleiding heeft verantwoording afgelegd middels frequente informatieverstrekking richting het college van B&W over de voortgang van het project. Richting de gemeenteraad is gebruik gemaakt van de bestaande reguliere rapportagemomenten en is geen extra actieve informatieverstrekking gehanteerd. De verstrekte projectinformatie is daardoor onderdeel geworden van de reguliere besluitvorming zonder specifieke toelichting of extra aandacht. Tevens werd gebruik gemaakt van de vaste rapportagewijze waardoor geen maatwerk per project qua informatieverstrekking is gerealiseerd en de 'overall'-view bij de raad ontbrak.

Gedurende iedere fase hebben diverse beleidsdocumenten ten grondslag gelegen aan de eindproducten. De algemene gemeentelijke beleidslijn is daarmee gewaarborgd geweest. Deze beleidsdocumenten zijn als belangrijke bijlage bij de samenwerkingsovereenkomst gevoegd en in die samenwerkingsovereenkomst zijn tevens duidelijke toetsingsmomenten afgesproken. De genoemde beleidsdocumenten bevatten uitgangspunten voor ontwerp, inrichting en beheer van de nieuw te ontwikkelen wijk (stedenbouwkundige, verkeerskundige en civieltechnische eisen).

Per fase is met de betrokken partijen afgesproken op welke wijze de samenwerking georganiseerd wordt. Dit is vastgelegd in de intentieovereenkomst en samenwerkingsovereenkomst. Voor het opzetten van de interne projectorganisatie is geen uitgebreid projectplan opgesteld. Wel waren er werkafspraken gemaakt over welke vakinhoudelijke collega's een bijdrage moesten leveren aan de totstandkoming van de plannen. Een indicatie van vereiste ureninzet en andere projectafspraken voor de gehele projectduur ontbraken. Wel werd jaarlijks de vereiste ureninzet in beeld gebracht via de reguliere rapportagemomenten.

Subvraag 4:

- "Lagen er heldere contracten ten grondslag aan de samenwerking met ABC Vastgoed en Goed Wonen?"

Vorbereidingsfase

In de intentieovereenkomst (17 december 1996) die is opgesteld om te komen tot een haalbaarheidsstudie zijn afspraken gemaakt over doel, te verrichten werkzaamheden, samenwerking en organisatie, kosten, aanvang en einde van de overeenkomst en geschillen.

De afrondende notariële koopovereenkomst (29 juni 2000) bevatte naast de reguliere onderwerpen afspraken over subsidie, betalingsschema en bodemsanering. Tevens bevatte de koopovereenkomst een ontbindende voorwaarde ingeval de gemeenteraad geen goedkeuring zou geven. Er zijn geen specifieke afspraken vastgelegd voor een scenario waarbij de voorgenomen bedrijfsverplaatsing niet daadwerkelijk plaats zou vinden.

Ontwerpfase

In de samenwerkingsovereenkomst heeft ABC Vastgoed uitgesproken bereid te zijn in samenwerking met woningstichting Goed Wonen sociale woningbouw te realiseren. Tevens is vastgelegd dat ABC Vastgoed geen rechten of verplichtingen aan derden mag overdragen zonder toestemming van de gemeente Voorst. Het was dus niet onverwacht dat ABC Vastgoed eind 2003 instemming kwam vragen om Goed Wonen een positie te geven in het projectgebied.

In het kader van risicobeheersing zijn op basis van de samenwerkingsovereenkomst de voornaamste risico's inzake planschade neergelegd bij ABC Vastgoed. Enige voorwaarde was dat het verzoek om planschade moest zijn ingediend binnen 5 jaar na het ontstaan van de oorzaak.

Realisatiefase

Op basis van de bepalingen in de samenwerkingsovereenkomst heeft het college van B&W ingestemd met de overdracht van percelen door ABC Vastgoed aan woningstichting Goed Wonen. Deze instemming is vastgelegd in een schriftelijke verklaring (10 mei 2004) en daarbij gevoegde bepalingen. In de bepalingen is onder andere vastgelegd dat Goed Wonen de parkeervoorzieningen 'om niet' overdraagt aan de gemeente en deze parkeervoorzieningen niet leiden tot een verslechtering van de concurrentiepositie van de commerciële functies.

Geconcludeerd kan worden dat geen onoplosbare problemen naar voren zijn gekomen vanuit de contracten die ten grondslag lagen aan de samenwerking. Op basis hiervan kan worden gesteld dat gedurende alle fasen heldere contracten ten grondslag lagen aan de samenwerking met ABC Vastgoed en Goed Wonen.

3.5 Informatie en communicatie

Ter beantwoording van de centrale onderzoeksvraag ("Hoe heeft de ontwikkeling van het Dumeco-project plaatsgevonden?") is de volgende deelvraag gesteld:

"3. Zijn de betrokken partijen op de juiste momenten goed geïnformeerd en is er helder gecommuniceerd?"

Losstaand van de fasering is uit het overleg met de fractievoorzitters (d.d. 4 november 2008) gebleken dat er weliswaar tevredenheid heerst over de nieuwe wijk op het Dumeco-terrein en de gerealiseerde kwaliteitsverbetering, maar de informatievoorziening richting gemeenteraad als onvoldoende werd ervaren. Kwantitatief vanwege de passieve informatieverstrekking vanuit het college, maar ook kwalitatief vanwege de nog aanwezige vragen over het project.

Vorbereidingsfase

In de intentieovereenkomst zijn heldere afspraken gemaakt over communicatiemomenten met betrokken partijen (stuurgroep, gemeenteraad, externe partijen en inwoners). De wijze waarop hier invulling aan is gegeven kon echter niet goed worden achterhaald in de geraadpleegde dossiers.

Ontwerpfase

Tijdens een besloten informele raadsvergadering (24 september 2001) is de gemeenteraad geïnformeerd over ontwikkelingen omtrent Dumeco en de voortgang over de selectieprocedure.

Ten aanzien van Dumeco is tijdens deze bijeenkomst door de toenmalig wethouder duidelijk gemaakt dat de vestiging in Twello zou sluiten, maar onduidelijk was nog of er sprake was van bedrijfsverplaatsing of uitsluitend bedrijfssluiting. Hij bevestigde dat de gemeentelijke subsidie van € 2.268.901 ter discussie staat, omdat betaling ervan gedaan wordt voor bedrijfsverplaatsing. Inmiddels is vastgesteld dat voor alle subsidiebeschikkingen een door de accountant goedgekeurde eindafrekening is opgesteld op basis waarvan het subsidietraject is afgerond zonder noodzaak tot terugbetaling vanwege het feitelijk niet doorgaan van de bedrijfsverplaatsing. Vanuit ambtelijke zijde is aangegeven dat de doelen van de provinciale subsidieregeling Fonds Majeure Projecten in voldoende mate zijn bereikt. Ondanks de eerder door de gemeenteraad uitgesproken zorgen over subsidies in relatie tot het niet doorgaan van de bedrijfsverplaatsing zijn -voor zover te achterhalen was- deze eindafrekeningen niet ter informatie verstrekt aan de gemeenteraad.

Tijdens dezelfde informele raadsvergadering is de gemeenteraad geïnformeerd over de selectieprocedure en het feit dat het college van B&W de voorkeur heeft uitgesproken voor ABC Vastgoed, maar dat de ontwikkelingen in Apeldoorn (nieuwe bedrijfslocatie Dumeco) daarbij nog van belang zijn. De voorzitter besloot de vergadering met de vaststelling dat de voorkeur voor ABC Vastgoed door de gemeenteraad werd onderschreven.

Uit het op dat moment beschikbare financiële overzicht (10 september 2001, seniormedewerker Grondzaken) bleek een geprognosticeerde winst van € 1.021.005 (f 2.250.000, zie hieronder):

Opbrengsten:

➤ Verkoop gronden:	€ 6,8 (f 15,0) miljoen
➤ Af: kosten gebouwde parkeervoorziening:	€ 1,2 (f 2,7) miljoen
Saldo opbrengsten:	€ 5,6 (f 12,3) miljoen

Kosten:

➤ Aankoop Dumeco-terrein	€ 3,3 (f 7,2) miljoen
➤ Aankoop NS-gronden:	€ 0,4 (f 1,0) miljoen
➤ Aankoop Sikkestraat 4:	€ 0,1 (f 0,3) miljoen
➤ Aankoop Duistervoordseweg 54 + 56:	€ 0,7 (f 1,6) miljoen
➤ Boekwaarde gem. gronden (o.a. De Veldjes)	€ 0,0 (f 0,0) nihil
Saldo kosten:	€ 4,5 (f 10,0) miljoen

Winstprognose: € 1,1 (f 2,3) miljoen

Onbekend is in hoeverre dit globale financiële overzicht ten grondslag heeft gelegen aan hierop volgende besluitvormingen en in welke fasen. Uit ons dossieronderzoek is verder niet gebleken dat de raad een exploitatieplan heeft vastgesteld. Opvallend is dat diverse kostenposten die later wel opgenomen waren bij de analyse van het € 1,3 miljoen tekort (jaarrekening 2006) in bovenstaande globale exploitatieraming niet waren genoemd, zoals:

- Diverse aankopen onroerende goederen
- Rentelasten
- Saneringskosten

Eveneens is in bovenstaand overzicht niet inzichtelijk gemaakt in hoeverre de ambtelijke ureninzet en andere plankosten (adviseurs, onderzoeken, etc.) zijn verwerkt in de exploitatie.

Realisatiefase

Naar aanleiding van raadsvragen (januari 2003) heeft het college van B&W de gemeenteraad middels een raadsmededeling (17 juni 2003) geïnformeerd over de financiële inhoud van de koopovereenkomst tussen de gemeente Voorst en Dumeco. Deze koopovereenkomst (en alle daarbij gevoegde stukken) waren overigens al in de raadsvergadering van 27 juni 2000 aan de orde geweest. Dit betrof het voorstel tot goedkeuring van de aankoop van het bedrijfsterrein met opstallen van het Dumeco-complex (raadsmededeling 0301909).

Naar aanleiding van een vraag uit de raadscommissie heeft het college van B&W de gemeenteraad middels een raadsmededeling geïnformeerd over de schriftelijke verklaring waarmee ingestemd is met de transactie tussen ABC Vastgoed en Goed Wonen.

Tijdens deze fase is op verzoek van de gemeenteraad een uitgebreide raadsmededeling (nr. 2007-3110) opgesteld ter toelichting op de verliesneming van € 1.300.000 (jaarrekening 2006). Deze raadsmededeling is op 15 juni 2007 door de raad behandeld.

Veel van de informatie werd ten behoeve van één specifiek onderwerp verstrekt zonder het in een bredere context te plaatsen (chronologisch en beleidsmatig) en het totaaloverzicht ontbreekt daardoor. Voor raadsleden die verantwoordelijk zijn voor het maken van een brede belangenafweging en niet dagelijks zijn betrokken bij het project was het lastig om de verstrekte informatie in het breder geheel te plaatsen.

Daarnaast zijn er diverse informatiemomenten geweest tijdens de informele raadsbijeenkomsten, waarvan geen dan wel slechts beperkte verslagen zijn opgemaakt.

4. Conclusies

Dit onderzoek heeft als centrale onderzoeksvraag meegekregen:

"Hoe heeft de ontwikkeling van het Dumeco-project plaatsgevonden?"

In dit hoofdstuk wordt een samenvattend antwoord op de hoofdvraag en op de drie onderzoeksvragen gegeven. De onderzoeksvragen waren:

- Hoe verliepen de financiële stromen in dit project?
- Zijn de rollen van de raad, college, ABC Vastgoed, woningcorporatie en ambtelijke organisatie op een goede manier ingevuld?
- Zijn de betrokken partijen op de juiste momenten goed geïnformeerd en is er helder gecommuniceerd?

Hoe heeft de ontwikkeling van het Dumeco-project plaatsgevonden?

Gedurende dit onderzoek is duidelijk naar voren gekomen dat alle betrokkenen tevreden zijn over het uiteindelijke ruimtelijke resultaat van het project Dumeco. Er is een mooie nieuwe wijk gerealiseerd waar vroeger een slachterij stond. De realisatie van het plan is grotendeels verlopen volgens de uitgangspunten die in het begin van het traject zijn vastgesteld. Tijdens het project was vooral aandacht voor de inhoudelijke aspecten en het eindresultaat, er was minder aandacht voor de bewaking van het proces en de financiën.

Tijdens dit onderzoek is het erg lastig gebleken om alle relevante documenten boven water te krijgen. Er is namelijk geen totaal dossier waarin alle belangrijke documenten zijn opgeslagen. Hierdoor was het project soms lastig te volgen. Tijdens het onderzoek en zelfs in de afrondende fase van het onderzoek hebben we nog aanvullende bronnen ontvangen.

Hieronder wordt een samenvattend antwoord gegeven op de drie onderzoeksvragen.

Hoe verliepen de financiële stromen in dit project?

- Het Dumeco-project heeft uiteindelijk ruim € 20 miljoen gekost. De verkoop van de gronden heeft bijna € 12 miljoen opgebracht. De bijdragen van derden en subsidies bedroegen ruim € 5 miljoen.
De bijdrage van de gemeente bedroeg € 3,7 miljoen. Bij de bespreking van de jaarrekening 2006 (juni 2007) kwam een tussentijdse verliesneming van € 1,3 miljoen naar voren. Deze is als volgt opgebouwd:

- extra rentelasten als gevolg van te laat overboeken	€ 386.106
- te hoog intern doorbelaste rentepercentage aan project	€ 390.592
- niet toegerekende rentetoerekening over ingezette Vinex-reserve aan project Dumeco	€ 323.652
- niet verklaarde verschillen	€ 199.650

 Analyse laat zien dat deze € 1,3 miljoen vooral betrekking heeft op het niet tijdig (bijna € 400.000) en het niet juist (ruim € 700.000) doorberekenen van rentelasten aan het project. Bijna € 200.000 kan niet worden verklaard.
- De raad is op verschillende momenten geïnformeerd over het (financiële) verloop van (gedeelten van) het project. Dit heeft vooral plaatsgevonden op de afgesproken momenten in de planning- en controlcyclus (begroting, bestuursrapportage, jaarrekening). Een totaal financieel overzicht (begroting en realisatie) van de verschillende onderdelen van het project ontbrak. Dit overzicht is gedurende dit onderzoek gemaakt door de onderzoekers. Bij de start van het pro-

ject was er wel een summiere begroting opgesteld. We hebben niet kunnen vaststellen dat gedurende het project deze begroting is gevolgd. Sterker nog in latere rapportages komen er andere kostenposten terug die van tevoren niet geraamd waren. Daarnaast werden jaarlijks de projectfasen niet afgesloten waardoor het financieel inzichtelijk houden van het project moeilijk was.

Zijn de rollen van de raad, college, ABC Vastgoed, woningcorporatie en ambtelijke organisatie op een goede manier ingevuld?

- Over het algemeen zijn de rollen op een goede manier ingevuld, alleen had de raad niet altijd het gevoel dat dit gebeurde.
- De ambtelijk projectleider voerde de regie op het project. Hij had overzicht over het project. Er was regelmatig contact met de portefeuillehouder/het college over de voortgang van het project.
- Op de reguliere momenten van de planning- en controlcyclus werd de raad geïnformeerd. De informatie werd niet altijd in de brede context geplaatst, waardoor bij de raad het totaaloverzicht ontbrak.
- De raad heeft gedurende het project de noodzakelijke besluiten genomen (intentieovereenkomst, samenwerkingsovereenkomst en bestemmingsplan) waardoor de projectorganisatie binnen deze kaders aan de slag kon.
- Per fase zijn afspraken gemaakt met externe partijen (ABC Vastgoed en woningstichting Goed Wonen) over de manier waarop de samenwerking vorm en inhoud zou moeten krijgen. Voor de interne projectorganisatie is er niet gewerkt met een uitgebreid projectplan.

Zijn de betrokken partijen op de juiste momenten goed geïnformeerd en is er helder gecommuniceerd?

- De betrokken partijen zijn geïnformeerd.
- De informatievoorziening naar de raad was vooral op de reguliere momenten uit de planning- en controlcyclus. Als er raadsbesluiten noodzakelijk waren of als er vragen kwamen vanuit de raad is de noodzakelijke informatie ook geleverd. Er vond geen actieve informatie-uitwisseling (buiten de aangegeven momenten) naar de raad plaats over de voortgang van het project.
- De ambtelijke organisatie en het college hadden de intentie om de raad zo goed mogelijk te informeren tijdens het project. De raad heeft dit niet altijd zo ervaren. De raad had op basis van de aangeleverde stukken niet het gevoel overzicht te hebben over het project.
- Veel van de informatie werd ten behoeve van één specifiek onderwerp verstrekt zonder het in een bredere context te plaatsen (chronologisch en beleidsmatig).

5. Aanbevelingen

Als Rekenkamercommissie vinden we het van belang dat de gemeente leert van het Dumeco-project, zodat ze hier haar voordeel mee kan doen met nieuwe projecten. In dat kader doen we de volgende aanbevelingen:

1. **Informatievoorziening naar de raad**

Uit het onderzoek komt naar voren dat de raad de informatievoorziening niet altijd helder vond. We bevelen aan dat de ambtelijke organisatie en het college actiever is in de informatievoorziening naar de raad bij grote projecten. Dit houdt in dat er vaker dan op de reguliere Planning & Control momenten (begroting, bestuursrapportage, jaarrekening) gerapporteerd gaat worden. Hierbij valt te denken aan een paar keer per jaar expliciet rapporteren over de voortgang van projecten (bijvoorbeeld gekoppeld aan de verschillende fasen van het project). De informatie kan dan in een bredere context worden geplaatst (en niet alleen dat boekjaar), waardoor de raad het overzicht behoudt. Daarnaast kan explicieter worden ingegaan op de complexe materie van de grondexploitatie. Raadsleden dienen vervolgens wel aan te geven als de informatie voor hen niet duidelijk is. Tot slot adviseren we om niet alleen mondelinge toelichtingen te geven aan de raad, maar dit ook schriftelijk vast te leggen zodat e.e.a. ook nog eens nagelezen kan worden. Voor grondexploitatie is dit laatste wellicht moeilijker te realiseren vanwege de geheimhouding.

2. **Dossiervorming van het project**

Geef binnen de gemeente meer aandacht aan dossiervorming van met name projecten. Zorg ervoor dat er een totaal dossier komt waarbij de documenten chronologisch opgeborgen worden. Op deze manier is er meer overzicht op het project en voorkomt het onnodig veel tijd in het zoeken naar stukken. Daarnaast maakt het het verloop van het project minder kwetsbaar, omdat niet alleen de informatie in de hoofden van de projectleider en een aantal direct-betrokkenen zit. De onderzoekers hebben aan de lijve ondervonden dat het erg veel tijd heeft gekost om de juiste documenten boven water te krijgen.

3. **Planmatig werken**

We adviseren de gemeente om planmatiger te werken bij dergelijke projecten. Dit advies heeft vooral betrekking op het ontwikkelen van uitgebreide projectplannen. Een projectplan bevat beslispunten over: projectdefinitie, projectomschrijving, producten, planningen en werkzaamheden, organisatie, projectbeheersing, communicatie, personele capaciteit, financiële raming, kasritme en tot slot subsidies. Een dergelijk plan biedt een goede basis voor projectmatig werken en om besluiten te nemen over het opstarten van een (deel)project. Hierdoor worden onduidelijkheden achteraf voorkomen en worden risico's in een vroeg stadium in beeld gebracht.

Een belangrijk onderdeel is tevens het in beeld brengen van de risico's en het hebben van een exploitatieraming (kengetallen en financiële vertaling). Dit door de gemeenteraad vast te stellen begrotingsinstrument biedt duidelijkheid voor het gehele traject en kan jaarlijks geactualiseerd worden.

Vervolgens is het ook van belang om de **voortgang** van het project nadrukkelijker te bewaken. Dit kan door voortdurend het hele project in ogenschouw te nemen, de bewaking van de budgetten hieraan te koppelen en de financiële besluitvorming te baseren op de grondexploitatie en hiernaar regelmatig te verwijzen.

4. **Inrichten van projectteam**

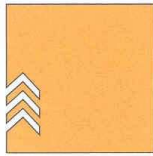
De kracht van het Dumeco-project was de projectleider (continue factor). Er hebben weinig tot geen personele wisselingen plaatsgevonden gedurende dit lange project. Het hebben van één trekker, maakt het project kwetsbaar. Los dit op door meer met een projectteam te werken waarvan de teamleden elkaar waar nodig kunnen vervangen. De rol van een projectleider moet zich vooral richten op het proces, zodat deze persoon een sturende rol heeft en de inhoudelijke inbreng van de vakspecialisten komt.

Als bijlage 5 is een checklist opgenomen over informatievoorziening van grote projecten. Deze checklist is ontwikkeld door de rekenkamer van de gemeente Utrecht. In de checklist zijn allerlei tips opgenomen over welke informatie de raad nodig heeft om kaders te kunnen stellen en te kunnen controleren.

Technisch wederhoor

Voor een technische reactie is het complete hoofdstuk bevindingen voorgelegd aan de gemeentesecretaris en de griffier. Daarnaast zijn een aantal relevante passages die betrekking hebben op de rol van de raad voorgelegd aan de fractievoorzitters. Tot slot zijn de passages die betrekking hebben op de rollen van betrokkenen voorgelegd aan ABC Vastgoed en woningstichting Goed Wonen. De gemeentesecretaris en de griffier hebben een aantal opmerkingen bij de tekst gemaakt. Dit heeft geleid tot een aantal wijzigingen. De fractievoorzitters konden instemmen met de tekst. Eén opmerking heeft geleid tot een nadere toelichting. De vertegenwoordiger van Goed Wonen had een opmerking bij het rapport. Deze opmerking is verwerkt in het definitieve rapport.

Reactie college van burgemeester en wethouders



gemeente voorst

Rekenkamercommissie Voorst
De heer mr. drs. E. Giesbers
Postbus 9000
7390 HA TWELLO

Datum 16 SEP 2009

Bijlage

Inlichtingen
G.J.A. Meijerink
(0571) 27 93 28
g.meijerink@voorst.nl

Uw kenmerk

Onderwerp

bestuurlijke reactie onderzoek Rekenkamer "Regie grote projecten en grondexploitatie, Dumeco-project"

Ons kenmerk
2009-07324

Beste meneer Giesbers,

Op 13 juli 2009 hebben wij van u het onderzoeksrapport over "Regie grote projecten en grondexploitatie, Dumeco-project" ontvangen. U gaat het rapport aanbieden aan de raad.

Om een zorgvuldige behandeling van het rapport te bevorderen heeft u ons gevraagd begin september 2009 bestuurlijk te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Onze reactie wordt integraal overgenomen in het rapport.

Wij maken graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren en hebben in onze vergadering van 8 september 2009 onze bestuurlijke reactie vastgesteld.

Onze bestuurlijke reactie is als volgt

Het college waardeert het onderzoek en onderschrijft met instemming de conclusies. Het college wil haar voordeel doen met het leren van verbeterpunten uit het Dumeco-project en staat positief tegenover de door u aangegeven aanbevelingen.

1. Informatievoorziening naar de raad

Hoewel dit onderzoek concludeert dat de betrokken partijen zijn geïnformeerd, vindt de raad de informatievoorziening niet altijd helder. Wij kunnen dit gevoel niet wegnemen en hebben er vanwege de lange looptijd van dit project begrip voor.

Feit is dat het project loopt vanaf 1996 en dat sindsdien vier raden en vier colleges zich met het project hebben beziggehouden. Het college en de ambtelijke organisatie hebben de aan eerdere raden gegeven informatie en besluitvorming als bekend verondersteld. Daardoor kan het beeld van niet altijd heldere informatie aan de (huidige) raad ontstaan. Het college en het ambtelijk apparaat hebben geopereerd binnen door de raad of contractueel vastgelegde kaders en in overeenstemming met de reguliere planning- en begrotingscyclus verslag gedaan van de voortgang en mogelijke afwijkingen van de vastgestelde kaders. Ook eind jaren negentig zijn via de gebruikelijke rapportages van het grondbedrijf de risico's aan begin van het project in beeld gebracht, ondermeer door te wijzen op het risico dat niet alle toegekende subsidiebeschikkingen tot toekenning van het volledige bedrag behoeven te leiden.

Postadres:
Postbus 9000
7390 HA Twello

Bezoekadres:
H.W. Iordensweg 17
Twello

Telefoon: (0571) 27 99 11
Telefax : (0571) 27 43 85

E-mail : gemeente@voorst.nl
Internet: www.voorst.nl
BTW nr.: NL.0012.99.967.B01

BNG Bank: 2850 08 994
Postbank : 836367

Wij erkennen dat bij een langlopend project belangrijke informatie niet automatisch doorkomt naar een nieuwe raad en zeker als het meerdere raadsperiodes betreft. Een mogelijkheid om deze lacune aan bekend veronderstelde informatie te voorkomen is om voor een nieuwe raad voor een aantal, nader te bepalen, belangrijke en/of langlopende gemeentelijke projecten een presentatie/document met de kaders en voortgang op te stellen en de nieuwe raad de mogelijkheid geven hierover vragen te stellen (waarbij voor vertrouwelijke informatie de gebruikelijke beperkingen gelden).

Ons doel is dat een nieuwe raad bij de start beschikt over dezelfde informatie, feiten en stand van zaken van een project.

2. Dossiervorming van het project

Tijdens de uitvoering van het project heeft de bestaande wijze van dossiervorming geen problemen opgeleverd. Projectleiders kijken vooruit, werken met werkdossiers en maken incidenteel gebruik van archiefdossiers.

Om de kwetsbaarheid van het project te verkleinen en voor een beter toegankelijk overzicht staan wij positief tegenover de aanbeveling om een totaaldossier voor langlopende projecten op te nemen. Wij implementeren dit in 2010 door ons digitale dossier uit te breiden met een module waardoor zowel vanuit het projectdossier raadpleging plaats kan vinden als vanuit iedere andere invalshoek.

3. Planmatig werken

Er is in dit project gewerkt in overeenstemming met de kaders van projectmatig werken in de gemeente Voorst van midden jaren negentig en rond 2000 en in het tijdsbeeld van meer markt, minder overheid (publiek private samenwerking), waarbij een ondernemende houding van het ambtelijk apparaat wordt verwacht.

Onze huidige werkwijze is als volgt. Bij de aanvang van het project bieden wij de raad de exploitatie ter vaststelling aan, mits wij de regie voeren over het project. Daarnaast hebben wij enkele jaren geleden ingevoerd dat wij jaarlijks de exploitatie tegen het licht houden en indien nodig bijstellen. Aan de raad rapporteren wij in de gebruikelijke rapportages als exploitaties moeten worden aangepast. Dit gebeurt formeel bij de begroting, de Berap en de jaarrekening en informeel bij de halfjaarlijkse avonden waarin de grondexploitaties mondeling worden toegelicht.

4. Inrichten van projectteam

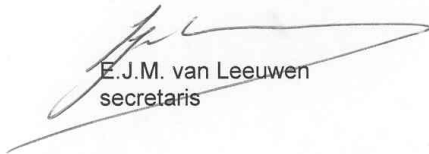
Van de gemeente Voorst worden (op een aantal locaties) onderscheidende plannen verwacht. Dit betekent dat de persoonlijke inbreng van de projectleider een beslissende factor is voor het krijgen en behouden van het eigen karakter van plannen. Een projectleider die zich vooral richt op het proces, kan een verzamelaar worden van lijstjes van eisen en wensen van vakspecialisten en anderen, binnen en buiten de gemeente Voorst, meestal met maximaal middelmatige of identiteitsloze plannen als resultaat. In dit project is op dit punt sprake van kwetsbaarheid, omdat het accent ligt op de inhoud en vasthouden van de beginambitie.

Elk project behoort één trekker te hebben, ook al lijkt dit kwetsbaar. De projectleider werkt in combinatie met de betrokken vakspecialisten. Er wordt gewerkt in verschillende duo's, vooral met de senior grondzaken (algehele voortgang, onderhandelingen, financiën, grondzaken), de senior milieu (geluid, bodem) en de senior openbare ruimte (infrastructuur, openbare ruimte). Het werken in duo's verkleint de kwetsbaarheid aanzienlijk. Om de continuïteit in de projectleiding beter te waarborgen is in 2006 een projectbureau (nu vakgroep grondgebonden projecten) opgericht. In deze eenheid zitten projectleiders, die elkaar onderling, procesmatig, kunnen vervangen.

Vragen

Wij gaan ervan uit op een goede manier gereageerd te hebben op uw verzoek en vertrouwen er op een constructieve bijdrage te hebben geleverd aan het onderzoek. Heeft u nog vragen over onze reactie, dan kunt u contact met ons opnemen.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders


E.J.M. van Leeuwen
secretaris


drs. J. H. M. Penninx
burgemeester

Nawoord

De Rekenkamercommissie dankt het college van burgemeester en wethouders voor haar bestuurlijke reactie op het onderzoek naar het Dumeco-project.

De Rekenkamercommissie is verheugd dat het college positief is over de conclusies en aanbevelingen. Het college wil haar voordeel doen met het leren van de verbeterpunten uit het Dumeco-project.

Het college geeft in haar reactie een toelichting op de vier aanbevelingen van de Rekenkamercommissie. Hieruit blijkt dat een aantal aanbevelingen door het college wordt opgepakt. Er worden niet voor alle aanbevelingen concrete acties geformuleerd.

Het college heeft een goede suggestie om de informatievoorziening naar de nieuwe raad vorm en inhoud te geven. Hierbij wordt gedacht aan een document met kaders en voortgang van de langlopende projecten.

Om de raad nu en in de toekomst van goede informatie te kunnen voorzien, vindt de Rekenkamercommissie het onontbeerlijk dat juist op die momenten gecommuniceerd wordt waarbij een volgende (beslis)fase van het project aanbreekt. De Rekenkamercommissie adviseert dan ook om **bij grote projecten** zoveel mogelijk de principes, inclusief de fase-indeling, van projectmatig werken toe te passen.

Op deze manier zijn er meer waarborgen dat het project in control blijft en dat de raad het overzicht over het project behoudt.

Bijlage 1

Onderzoeksopzet "Regie grote projecten en grondexploitatie"

1. Aanleiding en achtergronden van de onderzoeksvraag

De Rekenkamercommissie heeft een meerjarig onderzoeksprogramma opgesteld waarin de onderwerpen zijn benoemd die de commissie graag wil onderzoeken. De onderzoeken die de commissie wil uitvoeren hebben betrekking op de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het beleid. Om tot een afgewogen keuze van onderwerpen te komen zijn objectieve criteria opgesteld waaraan een onderwerp moet voldoen. Het uiteindelijke plan is voor reacties en suggesties voorgelegd aan de Gemeenteraad en het college van Burgemeester en Wethouders.

Eén van de onderzoeksonderwerpen in het plan is Regie grote projecten en grondexploitatie in Voorst.

2. Doel van het onderzoek

In algemene zin wil de Rekenkamercommissie met haar onderzoeken de gemeenteraad ondersteunen om zijn controlerende taak uit te voeren. Door het verleden te evalueren kan de gemeente immers leren voor de toekomst.

De Rekenkamercommissie heeft er voor gekozen om dit onderzoek over "Regie grote projecten en grondexploitatie" te richten op één project zodat er voldoende diepgang plaats kan vinden. Er is gekozen voor het Dumeco-project. Dit project bevindt zich in een eindfase maar is nog niet geheel afgerond.

Door middel van dit onderzoek wil de Rekenkamercommissie inzicht krijgen hoe de ontwikkeling van het Dumeco-project heeft plaatsgevonden.

Dit gebeurt vanuit de perspectieven:

- grondexploitatie;
- beheersen van risico's;
- rollen van diverse betrokkenen;
- informeren en communiceren.

Op basis van de resultaten van het onderzoek geeft de Rekenkamercommissie aanbevelingen voor verbetering. Deze aanbevelingen zijn enerzijds gericht op het project Dumeco en anderzijds kunnen ze ook relevant zijn voor andere grote projecten.

3. Achtergrondinformatie

De volgende mijlpalen kunnen in het project Dumeco genoemd worden:

- 1996: De start van het project. Toen hebben gesprekken plaatsgevonden over de bedrijfsverplaatsing van Dumeco. Op 17 november 1996 is een intentie-overeenkomst ondertekend tussen de gemeente en Dumeco. In 1998 heeft het college besloten dat de bedrijfsverplaatsing haalbaar is.
- 1996- 2000: In deze periode heeft de gemeente allerlei subsidies proberen binnen te halen. Op 29 juni 2000 is het contract getekend met Dumeco over de aankoop van het gebied.
- 2000-2003: Traject van planvorming en uitwerking. Ondertekening van definitief contract met ABC Vastgoed in 2003.

- 2003-2007: Uitvoering van het traject.
ABC Vastgoed verkoopt een deel van de grond door aan Goed Wonen onder dezelfde condities als de gemeente Voorst aan ABC verkocht heeft.
- Medio 2007: In de jaarrekening van 2006 staat aangegeven dat er een tekort is van € 1,3 miljoen bij het Dumeco-project. In juni 2007 worden hier nadrukkelijk vragen over gesteld in de commissie voor onderzoek van de jaarrekening en in de raadsvergadering. In november 2007 heeft de raad een motie aangenomen waarin het college wordt opgedragen de raad periodiek te informeren over het verloop van de grondexploitatie.
- Anno 2008 is een (groot) gedeelte van het project opgeleverd. De betrokkenen zijn het erover eens dat een prachtig project (bijna) is gerealiseerd.

4. Onderzoeksvragen (hoofdvraag en deelvragen)

Als centrale onderzoeksvraag is gedefinieerd:

Hoe heeft de ontwikkeling van het Dumeco-project plaatsgevonden?

Om een gedegen antwoord te krijgen op de centrale onderzoeksvraag worden de volgende deelvragen onderscheiden:

1. Hoe verliepen de financiële stromen in dit project?
2. Zijn de rollen van de raad, college, woningcorporatie en ambtelijke organisatie op een goede manier ingevuld?
3. Zijn de betrokken partijen op de juiste momenten goed geïnformeerd en is er helder gecommuniceerd?

Alvorens in het rapport antwoord wordt gegeven op de onderzoeksvragen zal eerst een (beknpte) reconstructie van het project vanaf 1996 in algemene zin worden opgenomen.

Tijdens deze reconstructie wordt onder andere ingegaan op:

- Het oorspronkelijke plan versus eindresultaat (inclusief uitbreidingen tijdens het project)
- De grondexploitatie
- Risicomanagement gedurende het project

Na de algemene reconstructie worden de drie elementen van de onderzoeksvragen uitgediept:

Financiële stromen

Met behulp van deze vraag proberen we inzicht te geven in de financiële stromen van het project. Een aantal belangrijke punten hierbij zijn de afrekening met Dumeco, de (afrekening van de) verkregen subsidies, en het tekort van € 1,3 miljoen bij de jaarrekening van 2006.

Rollen

De Rekenkamercommissie wil zicht krijgen op de verschillende rollen tijdens dit project.

Vragen die hierbij centraal staan zijn:

- * Zijn de besluiten zorgvuldig genomen?
- * Heeft de gemeente de regierol goed opgepakt?
- * Lagen er heldere contracten ten grondslag aan de samenwerking met ABC Vastgoed en Goed Wonen?
- * Waren er duidelijke afspraken over hoe de rollen zouden worden ingevuld en hoe zijn ze daadwerkelijk ingevuld (o.a. projectgroep, stuurgroep, raad en externe partijen)

In bijlage 1 wordt toegelicht hoe de regierol is gedefinieerd en hoe deze wordt onderzocht.

Informatie en communicatie

Met betrekking tot de informatievoorziening lijkt het goed na te gaan op welke momenten de raad is geïnformeerd (naast de geijkte momenten) en of dit actief vanuit het college gebeurde of dat de raad er om heeft gevraagd.

Daarbij wordt ook nagegaan of de informatie helder en naar behoefte is geweest.

Kon de raad op basis van de gegeven informatie de voortgang van het project volgen?

5. Globale onderzoeksopzet; keuze methoden en technieken

De Rekenkamercommissie verzamelt informatie om een antwoord te krijgen op de onderzoeksvragen. Hiervoor worden interviews (primaire bronnen) gehouden en documenten (secundaire bronnen) verzameld. Voor de voorwaarden hieromtrent kan worden verwezen naar het onderzoeksprotocol.

Het grootste gedeelte van dit onderzoek betreft documentenonderzoek. Op basis van de uitkomsten van het documentenonderzoek wordt definitief bepaald welke interviews worden gehouden. Op dit moment wordt gedacht aan:

- ambtelijk betrokkenen (senior planontwikkelaar: projectleider Dumeco, senior grondzaken en planeconomie, gemeentesecretaris en griffier);
- bestuurlijk betrokkenen (in eerste instantie alleen de huidige portefeuillehouder, naar gelang verloop van onderzoek dit mogelijk uitbreiden naar raadsleden en voormalig collegeleden);
- partners van de gemeente (hierbij wordt gedacht aan ABC Vastgoed en Goed Wonen).

6. Bronnen

De volgende bronnen worden in het kader van het (voor)onderzoek bestudeerd:

1. Motie van J. Wessels (PvdA/D66/GroenLinks) over betrokkenheid raad bij grondexploitaties (aangenomen op 12 november 2007)
2. Raadsmededeling van 13 juni 2003 met beantwoording vragen fractie Gemeentebelangen over overeenkomst tussen Dumeco en de gemeente Voorst en de financiële gevolgen hiervan (2003 1909)
3. Verslag commissie voor onderzoek van de jaarrekening en het jaarverslag van 4 juni 2007
4. Raadsmededeling van 11 juni 2007 met beantwoording vragen uit de Rekeningcommissie over het financiële verloop van het complex Dumecoterrein (2007-3110)
5. Verslag raadsvergadering van 18 juni 2007
6. Intentie-overeenkomst inzake een haalbaarheidsonderzoek naar de bedrijfsverplaatsing van Dumeco Twello van 17 december 1996
7. Brief van Arcadis Heidemij advies aan het college van B&W van 27 maart 1998 over de verplaatsing van Dumeco.
8. Raadsbesluit van 28 september 1998 over aanvullend voorbereidingskrediet inzake verplaatsing Dumeco
9. Nota van Uitgangspunten voor het Dumecoterrein en De Veldjes, vastgesteld door het college op 14 november 2000
10. Projectbeschrijving bedrijfsverplaatsing Dumeco Twello BV en herontwikkeling Dumecoterrein en De Veldjes, versie januari 2003
11. Voortgangsrapportage verplaatsing Dumeco uit Twello door Arcadis (25 februari 2003)
12. Samenwerkingsovereenkomst Twello tussen de gemeente Voorst en ABC Vastgoed van 17 april 2003 (met bijlagen)
13. Stedenbouwkundig plan van maart 2007
14. Structuurvisie organisatie gemeente Voorst (1 januari 2006)
15. Projectmatig werken in de netwerkorganisatie (18 december 2001)
16. Mandatenlijst gemeente Voorst projecten (per 1 januari 2007)
17. Exploitatieverordening gemeente Voorst 2006
18. Quick scan "Regie op grote projecten" van Rekenkamercommissie Brummen (december 2007)

19. Nota risicomangement gemeente Voorst (vastgesteld door de raad op 31 maart 2008)
20. Nota grondbeleid (vastgesteld door de raad op 26 april 2008)
21. Afspraken inlichtingenplicht tot mei 2008
22. Afspraken inlichtingenplicht vanaf mei 2008
23. Begrotingen 1998 tot en met 2009
24. Programmarekeningen 2000 tot en met 2007

Fase 1 (vooronderzoek)

In de eerste fase van het onderzoek hebben de onderzoekers een aantal documenten van de gemeente gekregen die inzicht geven in het Dumeco-project. Daarnaast zijn er oriënterende gesprekken gevoerd met de contactpersoon (Geert Meijerink), senior grondzaken en planeconomie (Bernard Hoogeslag) en met de fractievoorzitters.

Op basis van het vooronderzoek is de onderzoeksopzet nader geconcretiseerd.

Na het vooronderzoek begint het daadwerkelijke onderzoek.

Fase 2 (daadwerkelijk onderzoek)

In deze fase kunnen de vragen en bevindingen van het vooronderzoek verder worden beantwoord en uitgewerkt. De commissie hecht veel waarde aan de verificatie van deze bevindingen alvorens conclusies worden getrokken. In deze fase van onderzoek moeten de onderzoeksvragen worden beantwoord, waarbij direct aan het onderzoeksverslag kan worden gewerkt (zie onderzoeksprotocol).

Fase 3 (afronding onderzoek)

In deze fase worden op basis van de bevindingen de eindconclusies getrokken. Het samenvattende oordeel zal uiteindelijk leiden tot aanbevelingen.

Hiermee is het conceptrapport gereed en het onderzoek formeel afgerond.

7. Organisatie

Planning: september 2008 - december 2008/januari 2009

planning 2008 / 2009	sept	okt	nov	dec
Uren	10	10	30	50

Er is afgesproken dat Ron Emmens en Marchel Romeijn van de gemeente Brummen het onderzoek in de gemeente Voorst zullen uitvoeren. Hiervoor zijn 100 uren beschikbaar.

In de gemeente Voorst zorgt de contactpersoon ervoor dat de onderzoekers kunnen beschikken over alle relevante informatie. Dit is Geert Meijerink. Een lid van de Rekenkamercommissie begeleidt het onderzoek en bewaakt de voortgang en kwaliteit. Hier betreft het Helga Witjes.

Bijlage 1 bij onderzoeksopzet: Regierol gemeente

In het onderzoek naar het Dumeco-project wordt bij onderzoeksvraag 2 ingegaan op de regierol van de gemeente.

Voor de uitvoering van dit onderzoek wordt uitgegaan van de definitie en componenten van regievoering zoals Partners + Pröpper dit weergeven in hun rapport "Lokale regie uit macht of onmacht, Optimalisering naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie" uit 2004.

In dit rapport wordt de volgende definitie van regie gebruikt:

Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat.

De feitelijke invulling van de regierol kan worden afgemeten aan de volgende vier componenten:

- Overzicht over de gehele situatie
- Verantwoording voor het geheel afleggen
- Het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel
- Het organiseren van samenwerking met het oog op het geheel

Bij het beantwoorden van de vraag over de regierol zullen de bevindingen aan bovenstaande elementen worden getoetst.

Bijlage 2

Geraadpleegde documenten:

1. Uit kerntakendiscussie gemeente Voorst; 24 juni 1996, proceduremodel I, meer complexe/omvangrijke plannen
2. Intentie-overeenkomst inzake een haalbaarheidsonderzoek naar de bedrijfsverplaatsing van Dumeco Twello van 17 december 1996
3. Verslag stuurgroepvergadering haalbaarheidsonderzoek Dumeco d.d. 13 februari 1998
4. Voorlopige rekenkundige uitgangspunten voor de Dumecolocatie d.d. 19 februari 1998
5. Brief van Arcadis aan het college van B&W van 27 maart 1998 over verplaatsing Dumeco.
6. Raadsbesluit van 28 september 1998 over aanvullend voorbereidingskrediet inzake verplaatsing Dumeco (1998-118)
7. Verslag besloten vergadering van de commissie Personeel en Middelen van 7 september 2000
8. Notulen van de vergadering van de raad van 14 september 2000
9. Raadsbesluit van 14 september 2000 over koopovereenkomst Dumeco Twello B.V. (2000-73)
10. Nota van Uitgangspunten voor het Dumecoterrein en De Veldjes, vastgesteld door het college op 14 november 2000
11. Verslag van de besloten informele raadsvergadering op 24 september 2001
12. Projectmatig werken in de netwerkorganisatie (18 december 2001)
13. Projectbeschrijving bedrijfsverplaatsing Dumeco Twello BV en herontwikkeling Dumecoterrein en De Veldjes, versie januari 2003
14. Verslag van de commissie voor algemeen bestuurlijke, ruimtelijke en infrastructurele aangelegenheden op 14 januari 2003
15. Voortgangsrapportage verplaatsing Dumeco uit Twello door Arcadis (25 februari 2003)
16. Raadsmededeling met beantwoording vraag uit commissie algemeen bestuurlijke, ruimtelijke en infrastructurele aangelegenheden van 14 januari 2003
17. Samenwerkingsovereenkomst Twello tussen de gemeente Voorst en ABC Vastgoed van 17 april 2003 (met bijlagen)
18. Raadsmededeling van 13 juni 2003 met beantwoording vragen fractie Gemeentebelangen over overeenkomst tussen Dumeco en de gemeente Voorst en de financiële gevolgen (2003 1909)
19. Accountantsverklaring d.d. 26 januari 2004
20. Collegebesluit over overeenkomst ABC Vastgoed – Goed Wonen d.d. 13 april 2004
21. Nota grondbeleid (vastgesteld door de raad op 26 april 2004)
22. Raadsmededeling van 10 januari 2005 over overeenkomst ABC Vastgoed BV en woningstichting Goed Wonen (2004-4961)
23. Verslag van de informatiebijeenkomst van de raad op 16 november 2005
24. Structuurvisie organisatie gemeente Voorst (1 januari 2006)
25. Exploitatieverordening gemeente Voorst van oktober 2006 (2006-3916)
26. Mandatenlijst gemeente Voorst projecten (per 1 januari 2007)
27. Raadsmededeling van 7 februari 2007 over vragen parkeerhuis Sikkeplein (2007-524)
28. Stedenbouwkundig plan van maart 2007
29. Verslag commissie voor onderzoek van de jaarrekening en het jaarverslag van 4 juni 2007
30. Raadsmededeling van 11 juni 2007 met beantwoording vragen uit de Rekeningcommissie over het financiële verloop van het complex Dumecoterrein (2007-3110)
31. Verslag raadsvergadering van 18 juni 2007
32. Motie van J. Wessels (PvdA/D66/GroenLinks) over betrokkenheid raad bij grondexploitaties (aangenomen op 12 november 2007)
33. Quick scan "Regie op grote projecten" van Rekenkamercommissie Brummen (december 2007)
34. Afspraken inlichtingenplicht tot mei 2008
35. Afspraken inlichtingenplicht vanaf mei 2008
36. Nota risicomangement gemeente Voorst (vastgesteld door de raad op 31 maart 2008)
37. Raadsmededeling met tussenrapportage grondexploitatie van 11 december 2008
38. Begrotingen 1998 tot en met 2009
39. Programmarekeningen 2000 tot en met 2007
40. Verslagen projectgroep

Bijlage 3

Geïnterviewde personen

De volgende personen zijn geïnterviewd:

- H.A. Bink (wethouder Financiën, Personeel en Sport)
- J.B.H. Boerkamp-Leisink (fractievoorzitter CDA)
- M.J. Brand (fractievoorzitter VVD)
- drs. ing. P. van der Dussen (Vastgoedontwikkelaar Goed Wonen)
- R.G.H. Hazelaar (fractievoorzitter Gemeentebelangen)
- B.M. Hoogslag (senior grondzaken en planeconomie)
- E.J.M. van Leeuwen (gemeentesecretaris)
- G.J.A. Meijerink (projectleider project Dumeco)
- drs S.J. Peet (raadsgriffier)
- D.A. Penninkhof (fractievoorzitter PvdA/D66/GroenLinks)
- ir. A.H.A. van Vuuren (directeur ABC Vastgoed)
- Mevrouw L. Wolbers-Cents (manager)
- H.A. Wolters (fractievoorzitter Liberaal 2000)

Bijlage 4

Financieel verloop per jaar project Dumeco

Werkelijke kosten en opbrengsten complex 68 Dumeco (x € 1.000)

	t/m 1999	2000 - 2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 begroot	Totaal
LASTEN									
1. Voorbereidingskosten	91								91
Verwerving									
2.Dumeco terrein		10.527		158					10.685
3.Overige gronden		1.891		833	-401	125			2.448
Bouwrijp maken									
4.Algemeen		712	76	48	15	43		50	944
5.Sanering				80	120			67	266
Woonrijp maken									
6.Algemeen			1.829	1.892	118	77	400	50	4.366
Algemene kosten									
7.Beheers en administratie		223	63	20	29	19	5		359
8.Rentelasten		221	725	216	72	40	39	25	1.337
TOTAAL LASTEN	91	13.574	2.693	3.246	-47	304	444	192	20.496
BATEN									
Verkoop gronden									
9.Dumeco terrein			5.130	4.507			730		10.367
10.Overige gronden			45			400		889	1.334
Bijdragen derden/subsidies									
11.Bedrijfsverplaatsing		3.177	1.195	681					5.053
12.Overig		4	4	4	28	4	25		69
TOTAAL BATEN	0	3.181	6.375	5.192	28	404	755	889	16.822
SALDO (= BATEN - LASTEN)	-91	10.394	3.682	1.946	75	100	311	698	-3.673
Bijdragen vanuit gemeente									
13. voorbereidingskosten	91								91
14.Beschikbaar krediet				2.269					2.269
15.Tussentijdse verlies					1.300				1.300
16. Resterend verlies								13	13
Totaal bijdragen gemeenten	91	0	0	2.269	1.300	0	0	13	3.673

Bron: bovenstaand overzicht is aangeleverd vanuit de organisatie.

Toelichting:

1. Betreft de voorbereidingskosten voorafgaand aan de verwerving van het Dumecoterrein. Hierbij is ervan uitgegaan dat de beschikbare kredieten gelijk zijn aan de uitgaven (zie ook onder punt 13).
2. Dumeco terrein
Dit bestaat uit de kosten voor de aankoop van de gronden (inclusief bedrijfsverplaatsing) van Dumeco.
3. Overige gronden
Gedurende het verloop van dit project zijn er op onderdelen wijzigingen of uitbreidingen aangebracht.
4. Bouwrijp maken: algemeen
Hieronder zijn de kosten opgenomen voor de voorbereiding, toezicht en uitvoering bij het bouwrijp maken.
5. Bouwrijp maken: sanering
Hieronder zijn de saneringskosten opgenomen voor de Oude Veldjes. Voor 2009 wordt nog een uitgavenpost van € 66.500 verwacht.
6. Woonrijp maken: algemeen
Hieronder is opgenomen de kosten voor woonrijp maken zoals voorbereiding en toezicht en de kosten voortvloeiende uit de samenwerkingsovereenkomst met ABC.
7. Beheers en administratie
Hieronder zijn de beheers- en administratiekosten opgenomen.
8. Rentelasten
Hieronder zijn de toegerekende rentelasten aan dit project opgenomen.
9. Verkoop gronden: Dumeco terrein, locatie gemeentekwekerij (De Veldjes), locatie Mulder (De Veldjes + Frans Halsstraat), 2 paden met percelen Duistervoordseweg (ontsluiting Raccorment), allemaal conform Nota van Uitgangspunten van de gemeente.
Hieronder is de verkoop van de gronden aan ABC opgenomen.
10. Verkoop gronden: overige gronden
Hieronder is de verkoop en overboeking van de overige gronden opgenomen.
11. Bijdragen derden/subsidies: bedrijfsverplaatsing
Hieronder zijn de diverse bijdragen en subsidies opgenomen. Deze zijn onder te verdelen in:

Nr	Soort subsidie	van	Bedrag
1.	Besluit locatiegebonden subsidies	Rijk (VINEX)	€ 680.670
2.	Fonds Majeure Projecten	Provincie Gelderland	€ 1.426.209
3.	Bedrijfsverplaatsing	Provincie Gelderland	€ 222.845
4.	Stads- en dorpsvernieuwing	Provincie Gelderland	€ 2.722.681
	Totaal		€ 5.052.405

12. Overig
Dit betreft overige baten zoals huren en overige bijdragen.

13. Bijdragen vanuit de gemeente:

Deze bijdragen bestaan uit:

- | | |
|--|-----------------|
| - onderzoeken en juridische adviezen | € 45.400 |
| - haalbaarheidsonderzoek verplaatsing Dumeco (betreft 2 kredieten) | <u>€ 45.400</u> |
| totaal voorbereidingskredieten | € 90.800 |

14. Bijdragen vanuit de gemeente: beschikbaar krediet

Door de raad op 7-9-2000 beschikbaar gestelde bijdrage ad € 2.269.000 in de verplaatsingskosten.

15. Bijdragen vanuit de gemeente: tussentijds verlies

In een raadsmededeling (nr. 2007-3110) d.d. 15 juni 2007 verstuurd aan de raad zijn de volgende (mogelijke) oorzaken aangegeven:

- | | |
|--|------------------|
| ▪ extra rentelasten als gevolg van te laat overboeken van, door raad vastgestelde bijdrage in het project Dumeco | € 386.106 |
| ▪ te hoog intern doorbelaste rentepercentage aan project | € 390.592 |
| ▪ niet toegerekende rentetoerekening over ingezette Vinex-reserve aan project Dumeco | € 323.652 |
| ▪ niet verklaarde verschillen | <u>€ 199.650</u> |
| Totaal | € 1.300.000 |

16. Per saldo resteert aanvang 2009 nog een verlies van € 13.000.

Bijlage 5

Checklist informatievoorziening grote projecten (bron: Rekenkamer gemeente Utrecht):

CRUCIALE INFORMATIE VOOR DE GEMEENTERAAD OM KADERS TE KUNNEN STELLEN EN TE KUNNEN CONTROLEREN
--

I. Bij de start van het project (verkennde fase)

- ✓ Er is een heldere probleemanalyse
- ✓ Er worden meerdere alternatieve oplossingsrichtingen aangegeven
- ✓ De aannames die zijn gemaakt in de oplossingsrichtingen zijn expliciet gemaakt en onderbouwd
- ✓ Er is een maatschappelijke kosten-batenanalyse uitgevoerd
- ✓ Er is zonodig een 'second opinion' uitgevoerd

Bovengenoemde stappen leiden tot een plandocument, dat wordt vastgesteld door de raad. Bij een groot, langlopend project is het aan te raden ook bij belangrijke deelplannen deze stappen te doorlopen

II. Komen tot heldere afspraken tussen raad en college (besluitvormende fase)

- ✓ Doelstellingen zijn helder en meetbaar geformuleerd: wat wil de gemeente bereiken? Geconcretiseerd met behulp van indicatoren en normen (met streefwaarden). Bij ruimtelijke projecten is een plankaart van "hoe het gaat worden" (beoogd eindbeeld) onmisbaar

Bij nieuwe besluitvorming moet het college van B&W altijd:

- ✓ De besluitenhistorie toelichten
- ✓ Beslispunten expliciet formuleren (géén hele documenten vaststellen, maar alleen de afwijkingen van het eerder vastgestelde kader)
- ✓ Duidelijkheid scheppen over de verdere inbreng van de raad (de volgende stappen in de besluitvorming)

III. Informatievoorziening gedurende de looptijd van het project (uitvoering)

Jaarlijkse verantwoordingsrapportage over het totale project:

- ✓ De inhoudelijke ontwikkeling van het project (wat willen we bereiken en wat wordt er bereikt?)
- ✓ De planning (aanvankelijk en actueel)
- ✓ De financiën (kosten en opbrengsten)
- ✓ De risico's voor de realisatie van de inhoudelijke doelen, de planning en de kosten en opbrengsten

Belangrijke afwijkingen van het plandocument dienen expliciet te worden toegevoegd:

- ✓ Inhoudelijke veranderingen
- ✓ Veranderingen in de planning
- ✓ Veranderingen in kosten/opbrengsten
- ✓ Veranderingen in het risicoprofiel

Alle informatie dient juist te zijn en tijdig verstrekt te zijn.

BEGRIPPEN:

Kaderstellende rol gemeenteraad

Vooruitkijkend geeft de raad het kader aan (doelstellingen en normen) waarbinnen de uitvoering van het project door het college van B&W kan plaatsvinden

Controlerende rol gemeenteraad

Terugkijkend beoordeelt de gemeenteraad in hoeverre de uitvoering door het college van B&W recht heeft gedaan aan het afgesproken kader van doelstellingen en normen

Probleemanalyse

Beschrijving van de maatschappelijke problemen (aard, omvang, oorzaken) die de gemeente wil oplossen met het project

Oplossingsrichtingen

Uiteenzetting over alternatieven waaruit de gemeenteraad kan kiezen bij de aanpak van de gesignaleerde problemen (bijvoorbeeld: fysieke en/of sociale interventies)

Aannames

De uitgangspunten die in de oplossingsrichtingen worden gehanteerd, die mede kunnen bepalen of de beoogde doelen van het project worden gehaald. Bijvoorbeeld: de verwachting van de vraag naar kantoorruimte of de vooronderstelde relatie tussen inrichting van de gebouwde omgeving en de beleving van sociale veiligheid

Maatschappelijke kosten-batenanalyse

Een afweging van de voor- en nadelen van de oplossingsrichtingen, uitgedrukt in financieel en maatschappelijk kapitaal

'Second opinion'

Een beoordeling door een onafhankelijke en ter zake kundige partij van bijvoorbeeld de probleemanalyse, de oplossingsrichtingen, de kosten-batenanalyse, de projectbeheersings-systemen

Heldere doelstellingen/eindbeeld

De situatie die de gemeente beoogt te bereiken met het project, in de tijd geplaatst, en in eenduidige en tastbare begrippen en indicatoren gevat. Bij een ruimtelijk project is een kaart met een beoogde eindsituatie (gebouwen, wegen en pleinen) onmisbaar, als aanvulling op de doelstellingen

Inhoud project

De inhoudelijke doelstellingen (wat wil de gemeente bereiken?) en vertaling daarvan in concrete (bouw)plannen

Risico's voor het project

De factoren die het bereiken van de doelen van het project (inhoud, planning, financiën) in de weg kunnen zitten