

CONCEPT PLAN VAN AANPAK ONDERZOEK GROTE PROJECTEN

Gemeente Texel

14 februari 2020

1. Inleiding en achtergrond

Bij een aantal grote projecten in de gemeente Texel zijn budgetbijstellingen nodig geweest. Ook is bij een aantal projecten niet altijd volledig aan (inhoudelijke) kaders voldaan. De gemeenteraad is van mening dat van die gang van zaken geleerd kan worden. Het gaat om lessen voor de raad, het college en het ambtenarenapparaat, zodat bij toekomstige projecten de zaken beter kunnen verlopen.

Vragen die de raad daarbij heeft, zijn:¹

1. Hoe is de overdracht van informatie naar het college en vervolgens naar de gemeenteraad gegaan? (Welke info, wanneer, aan wie? Hoe zijn besluiten tot stand gekomen?)
2. Hoe en wanneer is informatie over de stand van gevoteerde gelden verstrekt? Etc?
3. Kunt u iets zeggen over de controlfunctie binnen de gemeente in relatie tot deze projecten?
4. Wat kan geleerd worden van deze projecten? Aandachtspunten zijn kaders, wijze van uitvoering, communicatie, budgetbewaking, etc.

Met het initiatiefvoorstel van 18 december 2019 heeft de raad van Texel om een onderzoek gevraagd naar het projectverloop van grote projecten. Het gaat om het projectverloop vanaf het moment dat de uitgangspunten door de raad zijn vastgesteld. Aan de rekenkamercommissie De Waddeneilanden is gevraagd of zij een dergelijk onderzoek wil oppakken, en hoe een onderzoeksopzet en de beantwoording van onderzoeksvragen eruit zou kunnen zien.

Op 23 januari heeft de rekenkamercommissie een gesprek gehad met raadsleden over de achtergrond bij de bovenstaande vragen, en over de afbakening en duiding van het gevraagde onderzoek. De raadsleden hebben in het gesprek een focus aan de rekenkamercommissie meegegeven. Ook is een selectie gemaakt uit de vier grote projecten, zodat met name twee aspecten goed belicht kunnen worden: informatievoorziening en afwijking van kaderstelling (project de nieuwe sporthal) en budgetbewaking (project De Tuunen). De andere twee grote projecten zijn Den Burg Centrum en Den Burg Zuid, die mogelijk alleen in de vorm van een quick scan worden meegenomen. Daarnaast heeft de rekenkamercommissie een gesprek gehad met de gemeentesecretaris om uit te wisselen wat de stand van zaken is rondom grote projecten vanuit het perspectief van het initiatiefvoorstel.

2. Probleemanalyse en doel

Kern van het door de gemeenteraad ervaren probleem bij een aantal grote projecten is dat eerder gestelde kaders niet altijd volledig werden meegenomen in de opzet en uitvoering van een project. Dit kunnen financiële maar ook inhoudelijke, project-specifieke kaders zijn. Ook werd ervaren dat eventuele budgetoverschrijdingen eerder gesignaleerd hadden kunnen worden, zodat (bij)sturing mogelijk was geweest. Kaderstelling staat gelijk aan opdrachtformulering met randvoorwaarden van de raad aan het college, waarmee het project uitgewerkt en uitgevoerd moet worden. Tijdige informatievoorziening aan de raad is een randvoorwaarde voor de raad om zijn rol te kunnen pakken.

¹ Initiatiefvoorstel van 18 december 2019.

Omdat in de gemeente Texel de gesignaleerde problemen min of meer tegelijkertijd speelden bij vier grote projecten, is er bij de raad de wens ontstaan om beter in positie te komen bij – toekomstige – grote projecten. Door de gang van zaken is er nadrukkelijk de behoefte dat grote projecten op tijd, binnen budget en volgens kaders worden uitgevoerd. Kortom, de raad beoogt met dit onderzoek te bekijken of en hoe de raad, het college en het management meer in control kunnen komen. Bij de raad bestaat bij een aantal grote projecten nu het gevoel dat er niet kan worden (bij)gestuurd. Grote projecten hebben vaak een lange doorlooptijd en de besluitvorming is bij aanvang al voor een groot deel vastgelegd.

Doel van het onderzoek is daarom te leren van de gang van zaken bij grote projecten, zodat bij toekomstige projecten de zaken beter kunnen verlopen. Het gaat om lessen voor de raad zelf, en voor het college en het ambtenarenapparaat. De lessen moeten vooral gaan over twee centrale aspecten:

1. samenspel en afstemming raad, college en ambtelijk management gedurende het gehele verloop van het grote project;
2. projectspecifieke kaders en verantwoordingsinformatie over het verloop inclusief afwijkingen van kaders, (de wijze van) kostenbeheersing/budgetbewaking, en de informatievoorziening, in het bijzonder bij afwijkingen van vooraf gestelde kaders en budgetten.

Met die lessen moet er weer meer vertrouwen zijn in een goed verloop van grote projecten in de gemeente Texel.

Het onderzoek betreft niet (alleen) een evaluatie om te kijken wat er goed en/of fout is gegaan bij grote projecten, maar is nadrukkelijk gericht op lessen voor de toekomst. Het onderzoek is niet bedoeld om de (rechtmatigheid van de) uitgaven aan de grote projecten in kaart te brengen. In het onderzoek hoeft ook niet te worden ingegaan op (een oordeel over) de kwaliteit van achterliggende onderzoeken/rapporten of de kwaliteit van de (gekozen) ruimtelijke inrichting.

3. Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het onderzoek is:

Welke lessen kunnen worden geleerd voor de gemeenteraad, het college en het gemeentelijk management uit recente grote projecten in de gemeente Texel ten aanzien van kaderstelling in opzet en uitvoering, en hoe is het samenspel in dat verband tussen gemeenteraad, college en gemeentelijk management? Specifiek gaat het om afwijkingen van vooraf gestelde kaders en budgetten, kostenbeheersing en informatievoorziening.

Deze hoofdvraag wordt in een aantal fasen met deelonderzoeksvragen onderverdeeld.

Fase 1: Feitelijk verloop van betekenisvolle momenten bij de nieuwe Sporthal en De Tuunen

1. Wat was het feitelijke verloop in de tijd, in termen van besluitvorming, informatievoorziening en uitvoering van de casus nieuwe Sporthal, met name ten aanzien van de kaderstelling?
2. Wat was het feitelijke verloop in de tijd, in termen van besluitvorming, informatievoorziening en uitvoering van de casus De Tuunen met name ten aanzien van kostenbeheersing?
3. Hoe hebben de verschillende actoren (raad, college en gemeentelijk management) de grip op de

projecten ervaren?

Verdiepend deel onderzoek

Fase 2: Kaders (algemeen)

4. Welke kaders en afspraken hanteert de gemeente Texel in het algemeen voor de sturing van grote projecten? Kaders voor grote projecten betreffen o.a.: besluitvorming, sturing, kostenbeheersing en verantwoording. Afspraken voor grote projecten betreffen o.a.: wijze van besluitvorming, de rolverdeling raad, college en ambtelijke organisatie, projectmanagement, risicobeheersing, budgetbewaking, informatievoorziening en monitoring.
5. Zijn de kaders en afspraken eenduidig en helder en voldoen ze aan algemene maatstaven voor effectiviteit en efficiency?
6. Zijn de kaders en afspraken voldoende voor de raad om adequaat en tijdig te kunnen (bij)sturen en monitoren (kaderstellende en controlerende rol van de raad)?

Fase 3: Kaderstelling en informatievoorziening bij de casussen nieuwe Sporthal en De Tuunen

7. In hoeverre zijn de vastgestelde kaders en afspraken in de praktijk bij de casussen toegepast? En, indien daarvan is afgeweken, wat was daarvan dan de oorzaak of reden?
8. Is de raad adequaat en tijdig betrokken met gerichte, begrijpelijke en juiste informatie bij de casussen om een goede afweging te kunnen maken voor het kunnen (bij)sturen en monitoren in de verschillende projectfasen? En hoe is die informatie met de raad gedeeld (formeel of informeel)?
9. Op welke momenten en op welke wijze heeft de raad bij de casussen gestuurd en hoe heeft de raad invulling gegeven aan haar controlerende en kaderstellende rol?
10. Op welke wijze heeft het college gestuurd bij de casussen, en hoe is de raad hierover geïnformeerd?
11. Welke vorm van projectmanagement is gekozen bij de casussen, en is die passend bij de aard en schaal van de projecten?

3. Uitvoering van het onderzoek, budget en planning

De rekenkamercommissie stelt voor het onderzoek in de bovenstaande fasen onder te verdelen, zodat afhankelijk van tussenuitkomsten besloten kan worden onderdelen wel of niet uit te voeren. Ook kan op die manier afhankelijk van tussenuitkomsten bij vervolgstappen eventueel verdere focus worden aangebracht.

De stappen zijn:

- Voorbereiding en opstellen Plan van aanpak
- Fase 1: Verloop van casussen (door de rekenkamercommissie)
 - o *Go/no go voor fase 2 en 3 (door extern bureau onder begeleiding van rekenkamercommissie)*
- Fase 2: Inventarisatie en oordeel kaders
- Fase 3: Inventarisatie van en oordeel over kaderstelling en informatievoorziening
- Fase 4: Presentatie van resultaten (door rekenkamercommissie)

Vorbereiding en opstellen Plan van aanpak

In deze fase wordt het onderzoek voorbereid en wordt het Plan van aanpak opgesteld.

Fase 1: Verloop van casussen

In dit onderdeel worden het feitelijke verloop en de betekenisvolle momenten in de tijd van de besluitvorming, informatievoorziening en uitvoering van de casussen op hoofdlijnen in beeld gebracht. Dit gebeurt aan de hand van documentatie (desk research) en een aantal interviews. De documentatie wordt bekeken ten aanzien van met name de informatievoorziening en de sturingsmomenten zoals die aan de raad zijn aangeboden.

Essentieel hierbij is hoe het samenspel van raad, college en ambtelijke organisatie is verlopen vanuit verschillende gezichtspunten: raad, college, (project)management. Daarom wordt voorgesteld interviews te houden die, aanvullend op de documentatie, inzicht geven in de (ervaren) gang van zaken. Wij denken daarbij aan interviews met de fractievoorzitters of fractiespecialisten, projectleider(s), gemeentesecretaris en wethouder(s).

Optie: in dit deel kan ook documentatie worden bekeken ten aanzien van met name de informatievoorziening en de sturingsmomenten bij de twee andere grote projecten. Dit vormt op basis van (alleen) desk research een quick scan van deze twee projecten (Den Burg Centrum en Den Burg Zuid).

Producten van deze fase zijn een volgtijdelijk feitenrelaas op hoofdlijnen van de betekenisvolle momenten in het verloop van beide casussen, en inzicht in de reflectie van de betrokkenen daarop. Deze stap levert ook een eerste, globaal beeld op van mogelijke verbeterpunten. De resultaten van fase 1 worden vastgelegd in een afzonderlijke (tussen)rapportage.

Aan het eind van fase 1 willen we een beslissing nemen over de verdere stappen in het onderzoek. Dat komt neer op een go/no go beslissing voor de verdere fase 2 en 3. Als fase 1 al voldoende informatie oplevert, is het denkbaar dat er voor wordt gekozen om geen verdere stappen te doen. De rekenkamercommissie zal in dat geval de tussenrapportage afronden met een fase van een ambtelijk en bestuurlijk hoor. Een presentatie in de raad van de tussenrapportage (zie fase 4) behoort daarbij ook tot de mogelijkheden.

Als wel verdere stappen worden gedaan, kan op basis van fase 1 focus worden aangebracht in de vragen en opzet van de volgende stappen voor het verdiepende onderzoek.

Verdiepende deel onderzoek

Fase 2: Inventarisatie en oordeel kaders

In deze fase worden via desk research de kaders die de gemeente Texel hanteert bij grote projecten geïnventariseerd. Ook wordt een oordeel gegeven over de effectiviteit en efficiency en adequaatheid van die kaders. Dat wordt gedaan op basis van een algemeen normenkader dat ook in deze stap wordt weergegeven.

Product van deze fase is inzicht in en een oordeel over de kaders die de gemeente Texel stelt ten aanzien van grote projecten.

Fase 3: Inventarisatie van en oordeel over kaderstelling en informatievoorziening

In deze fase wordt getoetst op welke wijze en in welke mate de gevonden kaders zijn toegepast bij de casussen. Ook moet uit deze stap duidelijk worden wat de (de oorzaken of redenen voor) afwijkingen waren van kaders en budgetoverschrijdingen. Daarbij staan de rollen van raad, college en projectmanagement centraal. Daaruit volgen de conclusies en aanbevelingen, en dus de lessen voor de toekomst. Die lessen moeten worden geadresseerd aan raad, college en projectmanagement.

Deze stap zal mede gebaseerd moeten zijn op projectinformatie. Ook wordt er vanuit gegaan dat gebruik kan worden gemaakt van gemeente-interne (financiële) monitor- en evaluatieresultaten. Aanvullend zijn enkele interviews nodig met direct betrokkenen, met name ambtelijk (management) en eventueel bij een (hoofd)uitvoerder. Deze stap maakt gebruik van de resultaten van fasen 1 en 2.

Product van deze fase is een gedetailleerde analyse van de mate waarin kaders en afspraken zijn toegepast, en van (oorzaken en redenen van) afwijkingen daarvan. Dat levert een eindrapport van het onderzoek.

Fase 4: Presentatie van resultaten

In de laatste stap volgt een presentatie van de (tussen)resultaten aan de raad door de rekenkamercommissie. Omdat het gaat om lessen voor onder andere de raad, is het denkbaar dat dit de vorm krijgt van een werksessie met de raad. Daardoor zijn de resultaten niet alleen 'op papier' in een onderzoeksrapport beschikbaar, maar worden de lessen actief overgedragen aan de raadsleden.

Uitvoering

De rekenkamercommissie stelt voor om, gezien de vraagstelling en de gewenste doorlooptijd, in elk geval een deel van het onderzoek door een gespecialiseerd extern onderzoeksbureau te laten uitvoeren. Het moet gaan om een onderzoeksbureau met ervaring rond evaluatie van (projectmanagement) van grote projecten, en ervaring met specifieke kaderstelling voor grote projecten. De rekenkamercommissie heeft beperkte capaciteit om een dergelijk onderzoek volledig zelfstandig uit te voeren in een beperkte doorlooptijd. De rekenkamercommissie is verantwoordelijk voor de selectie en begeleiding van een onderzoeksbureau. De rekenkamercommissie blijft te alle tijde eindverantwoordelijk voor het definitieve onderzoeksrapport.

Zoals hiervoor aangegeven, wordt voorgesteld dat de rekenkamercommissie fase 1 van het onderzoek uitvoert. Indien de raad besluit om over te gaan tot verdiepingsonderzoek gaat de rekenkamercommissie op zoek naar een onderzoeksbureau dat fasen 2 en 3 uitvoert. Het bureau wordt gevraagd een onderzoeksvoorstel te doen op basis van die fasen in het Plan van aanpak.

Afhankelijk van de reikwijdte en diepgang van het onderzoek (keuzes uit de opties) en het geselecteerde externe bureau volgt een definitieve aanpak van de fasen 2 en 3. Vooralsnog denkt de rekenkamercommissie aan een bedrag van **circa 15.000 tot 20.000 euro**. Dit bedrag is een inschatting en betreft het offertebedrag van het nog te selecteren onderzoeksbureau, de onderzoeks- en begeleidingsuren van de rekenkamercommissie, en reis- en verblijfskosten. Na de (contract-) onderhandeling met een extern onderzoeksbureau zal de rekenkamercommissie de definitieve kosten voor het onderzoek vaststellen. Opgemerkt zij, dat dit een onderzoek specifiek voor Texel is, dat niet uit het gezamenlijke budget van de rekenkamercommissie wordt bekostigd, en waarvoor Texel dus apart budget beschikbaar moet stellen.

Naast de offerte van het externe bureau, zal de rekenkamercommissie nadrukkelijk het bureau begeleiden om tot een rapport te komen met toegevoegde waarde voor de raad. Hiervoor zet de rekenkamercommissie de onderstaande begrote uren in. De afrekening zal op basis van werkelijk gemaakte uren plaatsvinden.

Fasen	Periode	Uren rkc De Waddeneilanden	Schatting kosten extern onderzoeks-bureau
Vorbereiding en opstellen Plan van aanpak - Vorbereiden en bezoek Texel - Opstellen plan van aanpak - Rondsturen Plan van aanpak - Feedback verwerken	januari /februari	10	
Fase 1. Verloop van casussen - Desk research - Interviews - <i>OPTIE: twee extra grote projecten</i> - Tussenrapportage waarbij ambtelijk en bestuurlijk hoor traject nog moet worden doorlopen*	Maart- mei <i>PM</i>	32 25 (OPTIE)	
Selecteren en onderzoeksbureau - Offertes vragen - Offertes beoordelen en presentatie	Eind april	10	
Fase 2 en 3. Verdieping - Begeleiden bureau	mei-juni	10	
Rapport - overleggen bevindingenrapportage - ambtelijk hoor en wederhoor uitzetten - verwerken ambtelijke reacties - presentatie raad	juni	10	
Eindrapport - opstellen conclusies en aanbevelingen - aanvragen bestuurlijke reactie - schrijven voor- en nawoord	oktober	15	
Fase 4 presentatie raad (tussen)rapport		5	
Totaal		92uren/ 7.000 euro**	15-20.000 euro
		22-27.000 euro (exclusief de optie)	

* Afhankelijk van wel of niet uitbreiding met casussen en indien gekozen wordt om fase 2 en 3 ook door een extern bureau te laten uitvoeren dan kan het wederhoor van fase 1 in het wederhoor bij fase 2 en 3 meegenomen worden.

** De rekenkamercommissie hanteert conform de verordening een onderzoekstarief van 75 euro per uur; het genoemde bedrag is inclusief (een schatting van) reiskosten.