

Onderzoeksopzet

Sturen op grote projecten

Gemeente Sliedrecht

Rekenkamer Sliedrecht

29 januari 2020

Inhoudsopgave

Onderzoek naar grote projecten	3
1.1 / Waaron dit onderzoek?	3
1.2 / Onderzoek naar grote projecten	3
1.3 / Doelstelling en vraagstelling	4
	5
Plan van aanpak	5
Fase 1 / Startbijeenkomst	5
Fase 2 / Dossieronderzoek en casusselectie	5
Fase 3 / Casestudy	6
Fase 4 / Lessen voor rolneming rondom grote projecten	7
Fase 5 / Rapportage en presentatie	8
Onderzoeksteam en planning	9
3.1 / Onderzoeksteam	9
3.2 / Planning	9

1

Onderzoek naar grote projecten

1.1 / Waarom dit onderzoek?

Aanleiding

Tijdens een rondje langs de fracties op 20 en 21 november en de consultatieworkshop op woensdag 27 november 2019, heeft de rekenkamer met de raad gesproken over mogelijke onderzoeksonderwerpen voor het jaar 2020. Tijdens deze bijeenkomsten hebben verschillende raadsleden aangegeven het soms lastig te vinden om als raad sturing te geven aan grote projecten in de gemeente. Een veelgenoemd voorbeeld van een groot project waar raadsleden onvoldoende grip op ervaren, was het Burgemeester Winklerplein. De rekenkamer heeft daarom besloten in 2020 een onderzoek naar sturing op grote projecten uit te voeren.

1.2 / Onderzoek naar grote projecten

Het onderwerp: grote projecten

Bij grote projecten staat in de regel financieel en maatschappelijk veel op het spel. Er zijn meerdere externe partijen en veel inwoners en maatschappelijke spelers betrokken bij een groot project. De raad heeft een bepalende rol bij het kaderstellen aan de voorkant en bij het controleren tussentijds en aan de achterkant van een groot project. Om die rollen vorm te kunnen geven is goede informatievoorziening aan de raad van groot belang. Zorgvuldige informatievoorziening draagt immers bij aan de mate waarin de raad grip heeft op het project. Maar in het spanningsveld waarin het niet altijd mogelijk of strategisch is voor het college om informatie over een groot project te delen en raad en college tegelijkertijd het politieke debat moeten kunnen voeren, is goede informatievoorziening niet vanzelfsprekend.

De kwaliteit van de informatievoorziening hangt af van meerdere aspecten: de juistheid, de tijdigheid, volledigheid en de toegankelijkheid van de informatie. Is de informatievoorziening op al deze punten op orde, dan draagt dat bij aan de rolinvulling van de raad. Met de juiste en volledige informatie, toegankelijk en tijdig verstrekt aan de raad is hij immers in staat tot oordeelsvorming en besluiten. Om gedurende het project de kwaliteit van de informatievoorziening te kunnen borgen, moeten al vooraf afspraken gemaakt worden. Deze afspraken vormen als het ware de spelregels waarbinnen het project en de monitoring daarvan vorm krijgt. Het gaat hierbij niet alleen om afspraken over het type informatie dat de raad wil hebben, maar ook over de momenten en wijze van rapporteren. Het kan gaan om financiële informatie, maar ook om informatie over maatschappelijk rendement. Bovendien is niet alle relevante informatie in cijfers te vangen. Daarom is ook kwalitatieve informatie van toegevoegde waarde voor goede kaderstelling en besluitvorming en dus belangrijk voor de rol en positionering van de raad.

Afbakening: rol van de raad

Grote projecten beslaan vaak meerdere jaren, er is een groot aantal intern en extern betrokkenen en de projecten moeten altijd gezien worden binnen de maatschappelijke context waarin ze tot stand kwamen. Dit maakt dat het onderzoek naar een groot project, ook vaak een groot onderzoek wordt. Er zijn veel personen om te interviewen en het dossier is omvangrijk. Daarom is een goede afbakening van het onderzoek van groot belang.

Dit onderzoek richt zich specifiek op de rol van de raad bij grote projecten. Er zal aandacht zijn voor de informatievoorziening aan de raad en de mate waarin de raad op basis van deze informatie in staat is om te sturen. Met het onderzoek wil de rekenkamer de kennis van de raad vergroten over sturing bij grote projecten en handvatten bieden voor verbetering van de invulling van de kaderstellende en controlerende rol. Buiten de scope van het onderzoek valt de mate waarin doelen behaald zijn en of de uitvoering van grote projecten binnen financiële kaders plaatsvindt.

Casestudy

Onderdeel van dit onderzoek is een casestudy. We bestuderen de informatievoorziening en (benutte) sturingsmogelijkheden bij twee grote projecten binnen de gemeente. Eén van deze grote projecten is het Burgemeester Winklerplein, de andere case zal naar aanleiding van een documentanalyse gekozen worden.

1.3 / Doelstelling en vraagstelling

Doelstelling onderzoek

Op basis van het voorgaande kan de volgende doelstelling geformuleerd worden voor het onderzoek:

- / De raad inzicht bieden in de beleidskaders voor en de praktijk van rolneming bij grote projecten in Sliedrecht;
- / De raad handvatten bieden om de kwaliteit van de rolneming waar nodig te verbeteren

Het onderzoek dient niet om terug te kijken en af te rekenen, maar juist om praktische handvatten mee te geven voor verbetering van de controlerende en kaderstellende rol van de raad.

Vraagstelling onderzoek

De rekenkamer heeft de volgende hoofdvraag geformuleerd voor het onderzoek:

Welke informatie vraagt en ontvangt de gemeenteraad van Sliedrecht om grip te houden op grote projecten en welke verbetermogelijkheden zijn er?

De deelvraag wordt beantwoord aan de hand van onderstaande deelvragen:

1. Welke kaders heeft de gemeente Sliedrecht ten aanzien van grote projecten, projectmatig werken en informatievoorziening?
2. Welke afspraken zijn gemaakt over de informatievoorziening aan de raad als het gaat om grote projecten?
 - a. Hoe geeft het college vorm aan de actieve informatieplicht?
 - b. Stelt de raad eisen aan het proces en de inhoud van de informatievoorziening bij grote projecten? Zo ja, welke?
 - c. Op welke manier wordt er toegezien op de naleving van deze afspraken?
3. Welke informatie vraagt de raad aan het college over grote projecten?
4. Welke lessen kan de rekenkamer aan de raad meegeven aan de raad over rolneming bij grote projecten op basis van ervaringen in andere gemeenten?

2

Plan van aanpak

Fase 1 / Startbijeenkomst

De projectleider van het onderzoek bespreekt de opzet van het onderzoek in een startbijeenkomst met de ambtelijk contactpersoon voor de rekenkamer en een vertegenwoordiger van de ambtelijke organisatie die de contactpersoon voor het onderzoek zelf is. Doel van het gesprek is dat de onderzoeksvraag helder is en dat er afspraken worden gemaakt over de samenwerking tussen de rekenkamer en de gemeentelijke organisatie. Ook lichten we het informatieverzoek toe. Dit informatieverzoek wordt voorafgaand aan het startgesprek toegestuurd en daarin staat welke documentatie wij bij de ambtelijke organisatie opvragen.

Fase 1: samenvatting

Resultaten

/ ambtelijke organisatie is op de hoogte en kent informatievraag

Gehanteerde methode

/ startgesprek

Fase 2 / Dossieronderzoek en casusselectie

Om de kennis van de raad over de rolneming en informatievoorziening rondom grote projecten te vergroten, bieden we allereerst inzicht in de gemeentelijke kaders voor rolneming en informatievoorziening in grote projecten (deelvraag 1). Ook brengen we in kaart of er buiten de beleidsstukken om afspraken zijn gemaakt tussen raad en college over informatievoorziening en verantwoording over grote projecten. We doen dit aan de hand van een documentanalyse.

Documentanalyse

Allereerst bestuderen we algemene beleidsstukken ten aanzien van grote projecten, projectmatig werken, maatschappelijk vastgoed en informatievoorziening. Te denken valt aan de volgende documenten, indien aanwezig:

- / Kadernota Grote Projecten;
- / Stukken rond projectmatig werken;
- / P&C-documenten (2018-2019);
- / Stukken over informatievoorziening aan de raad, zoals eventuele richtlijnen / handreiking / handvest informatievoorziening/informatieplicht.

Caseselectie

Vervolgens selecteren we op basis van de documentanalyse één extra case (naast de case Burgemeester Winklerplein) die we in fase 3 nader bestuderen. Na deze caseselectie versturen we een aanvullend informatieverzoek naar de ambtelijke organisatie.

Fase 2: samenvatting

Resultaten

- / Inzicht in de kaders voor (informatievoorziening bij) grote projecten
- / Inzicht in gemaakte afspraken omtrent grote projecten
- / Keuze voor te onderzoeken cases

Gehanteerde methode

- / Documentanalyse
- / Interview

Beantwoording deelvragen

- / 1

Fase 3 / Casestudy

In deze fase van het onderzoek analyseren we de praktijk van informatievoorziening en sturing op grote projecten aan de hand van een casestudy. In fase 2 is een beeld geschetst van de kaders die de gemeente Sliedrecht hanteert ten aanzien van grote projecten, projectmatig werken, maatschappelijk vastgoed en informatievoorziening. We kleuren dit beeld verder in aan de hand van twee projecten uit de praktijk en toetsen dit aan best practices in andere gemeenten. We doen dat aan de hand van een documentanalyse, interviews en een raadsgebesprek.

Documentanalyse

Deze verdiepende documentanalyse is gericht op beide cases. We zullen hierbij kijken naar projectdocumenten zoals de projectplannen, jaarverslagen en eventuele evaluaties. Ook bestuderen we de informatie die de raad ontvangt over de twee grote projecten. Is de informatievoorziening conform de vastgelegde afspraken? En hoe ziet de aard, frequentie en timing van de informatie eruit? Wordt de raad met de informatie in staat gesteld om te controleren en te sturen? Daarnaast bestuderen we vragen, moties en amendementen vanuit de raad. We brengen in kaart wat er opvalt ten aanzien van de twee cases. Daarbij kijken we vooral naar de verschillen en overeenkomsten in het handelen van de raad in de twee cases. Door bijvoorbeeld de raadsvragen te vergelijken krijgen de onderzoekers een beeld van het type vragen dat gesteld wordt en waarom dat juist bij die case het geval is. Is er sprake van overeenkomsten dan wijst dit wellicht op een patroon, waaruit lessen getrokken kunnen worden voor toekomstige projecten. Zo kan het zijn dat een onderwerp regelmatig onderbelicht blijft in de raadsvragen, of dat er bijvoorbeeld te weinig aandacht is voor de financiën in een project. Inhoudelijk worden de projecten niet onderzocht; de rol van de raad staat centraal.

Interviews

Per case organiseren we twee interviews, namelijk met de verantwoordelijke portefeuillehouder en met de ambtelijk projectleider¹. We stellen vragen als: welke kaders heeft de raad gesteld bij dit project? Welke afspraken zijn er gemaakt over informatievoorziening aan de raad in dit project? Zijn/worden de afspraken nageleefd? Welk type vragen heeft de raad gesteld? Hoe is de gemeenteraad omgegaan met de informatie die hij van het college kreeg en heeft hij actief om informatie gevraagd?

¹ Als blijkt dat voor beide grote projecten dezelfde wethouder verantwoordelijk is, worden beide cases in één interview besproken.

Raadsgesprek

Tot slot nemen we het perspectief van de raad op beide projecten mee in het onderzoek. Hiervoor organiseren we een groepsgesprek met een afvaardiging van de gemeenteraad (bijvoorbeeld fractievoorzitters of woordvoerders). In dit gesprek komen beide projecten aan bod en zoomen we in op de informatievoorziening aan de raad, en de acties die de raad ten aanzien van beide projecten heeft ondernomen. Hierbij staan de invulling van de kaderstellende en controlerende rol centraal.

Fase 3: samenvatting

Resultaten

- / Reconstructie van het handelen van de raad in de cases
- / Inzicht in proces en kwaliteit van informatievoorziening

Gehanteerde methode

- / Casestudie, bestaande uit:
 - o Documentanalyse
 - o Interviews (4 totaal, 2 per case)
- / Raadsgesprek

Beantwoording deelvragen

- / 2-3

Fase 4 / Lessen voor rolneming rondom grote projecten

Vraagstukken rondom grote projecten spelen niet alleen in Sliedrecht, maar ook in andere (zo niet alle) gemeenten in Nederland. Er wordt dan ook veelvuldig onderzoek gedaan naar grote projecten; denk aan vele gemeentelijke rekenkameronderzoeken maar ook raadsonderzoeken. Daarbij is ook het thema rolneming door de raad veelvuldig aan de orde. Dergelijke onderzoeken kunnen lessen bieden waar de raad van Sliedrecht zijn voordeel mee kan doen.

Best practices, handvatten en lessen op basis van eerder onderzoek

In deze fase gaan we op zoek naar best practices, handvatten en lessen voor de informatievoorziening over grote projecten in eerder uitgevoerd onderzoek. Dat doen we tegen de achtergrond van het Sliedrechtse beleid en praktijk op dit vlak, die in fase 2 en 3 zijn geanalyseerd. Zo komen we tot lessen die toegespitst zijn op de Sliedrechtse praktijk.

Fase 4: samenvatting

Resultaten

- / Handvatten of lessen voor rolneming bij grote projecten, ontleend aan kennis uit eerder onderzoek

Gehanteerde methode

- / Analyse van bestaande onderzoeken over (rolneming bij) grote projecten en afleiden van handvatten of lessen voor Sliedrecht

Beantwoording deelvragen

- / 4

Fase 5 / Rapportage en presentatie

In deze laatste fase van het onderzoek schrijven we een rapportage. We leggen we de Nota van Bevindingen voor aan de organisatie voor het ambtelijk wederhoor. Na verwerking van de ambtelijke reactie maken wij de Nota van Bevindingen definitief en stellen wij de Bestuurlijke Nota op met daarin de conclusies en aanbevelingen.

Het complete rapport (Bestuurlijke Nota & Nota van Bevindingen) wordt aan het college aangeboden ten behoeve van een bestuurlijke reactie. Daarna presenteert de directeur het onderzoeksrapport aan de raad.

Fase 5: samenvatting

Resultaten

/ beantwoording van de deelvragen en hoofdvraag in een onderzoeksrapport

Gehanteerde methode

/ feitenverificatie (ambtelijk wederhoor)
/ bestuurlijk wederhoor
/ rapportage inclusief conclusies en aanbevelingen
/ presentatie in de raad

3

Onderzoeksteam en planning

3.1 / Onderzoeksteam

Nienke Huis in 't Veld vervult de rol van projectleider en wordt ondersteund door onderzoekers van Necker van Naem.

3.2 / Planning

Wij voeren dit onderzoek uit in het eerste en tweede kwartaal van 2020. Rekening houdend met het ambtelijk en bestuurlijk wederhoor bieden we het rapport voor of net na het zomerreces aan de gemeenteraad aan. f

Onderzoeksfasen	Planning
Fase 1: Startgesprek	Februari 2020
Fase 2: Dossieronderzoek en casusselectie	Februari 2020
Fase 3: Casestudy / Documentanalyse / Interviews (4x) / Raadsgesprek	Maart 2020
Fase 4: Lessen rond rolneming grote projecten	April 2020
Fase 4: Rapportage	Mei-juli 2020