

# **De kaderstellende rol van de raad bij complexe projecten**

## **Basisschool Aan de Bron en sporthal op het voormalige WML-terrein**

**Onderzoeksopzet**

**Rekenkamer Weert  
16 december 2007**

### **Inhoudsopgave**

1. Achtergrond en aanleiding
2. Centrale vraagstelling
3. De wijze van onderzoek
4. Deelvragen
5. Aanpak en resultaat
6. Organisatie & planning

Bijlage I : verslag raadsvergadering d.d. 19 september 2007

Bijlage II: verslag rekenkamer d.d. 16 november 2007

### **1. Achtergrond en aanleiding**

De raad van de gemeente Weert heeft in de raadsvergadering van 13 december 2006 besloten om de plannen voor een Brede School in Weert-Centrum en de bouw van een nieuwe stedelijke sporthal goed te keuren. De raad heeft hiervoor het gevraagde krediet van € 11.323.250 ter beschikking gesteld.

Op 5 september 2007 heeft de aanbesteding van bovengenoemd project plaatsgevonden.

De realiseringskosten voor het totale project bedragen € 13.440.641.

Het verschil van € 2.117.400 is als aanvullend krediet door de raad ter beschikking gesteld in de raadsvergadering van 19 september 2007.

Raad en college hebben bij de goedkeuring van dit aanvullend krediet de rekenkamer van de gemeente Weert verzocht om een onderzoek te doen naar het proces van de aanbesteding inclusief het hele voortraject.

We hebben na een korte verdieping in het onderwerp, besloten om op het verzoek van raad en college in te gaan. In deze onderzoeksopzet wordt het onderzoek afgebakend.

We willen de ervaringen bij het project BS Aan De Bron evalueren en hierbij focussen op de kaderstellende rol van de raad bij complexe projecten. Doelstelling is om de raad een

onderbouwde richtlijn te geven over hoe complexe projecten te beheersen met inachtneming van de rol- en taakafbakening tussen college en raad.

## **2. Centrale vraagstelling**

Hoe kan de raad haar kaderstellende rol bij complexe projecten zo effectief<sup>1</sup> mogelijk vervullen?

## **3. De wijze van onderzoek**

Rekenkamer onderzoek is evaluatief van aard en wordt meestal gekenmerkt door aan te vangen met het opstellen van een normenkader. Dit kader geeft de gewenste situatie weer. Vervolgens wordt de praktijk onderzocht en deze data worden afgezet tegen het normenkader. Hieruit vloeien conclusies en aanbevelingen voort.

Voor de invulling van een effectieve kaderstellende rol is geen normenkader voorhanden. Wij vinden dat het hier gaat om het samenspel tussen de raad en het college en de afspraken tussen deze partijen. De effectiviteit is afhankelijk van of de raad en het college vinden dat een bepaalde invulling van kaderstelling effectief is.

Wij kiezen daarom voor een andere onderzoeksopzet. In het eerste deel onderzoeken we de kaderstellende rol van de raad bij een viertal<sup>2</sup> complexe projecten. We leggen deze data naast elkaar. In het tweede deel van het onderzoek gaan we op basis van de data in op de gewenste invulling van de kaderstellende rol bij toekomstige projecten. Hierbij willen we raadsleden en collegeleden betrekken.

## **4. Deelvragen**

### **Deel I Dataverzameling viertal complexe projecten**

#### **Beslismomenten**

- Wie is de bouwheer in projecten waarbij meerdere partijen gebruiker en/of financier zijn en wie neemt het besluit hierover?
- Welke standaard beslismomenten kunnen er worden onderscheiden bij complexe projecten?
- Welke belangrijke beslismomenten voor de gemeente Weert kunnen in het BS aan de Bron project worden onderscheiden en wat zijn de gemaakte keuzes?
- Welke belangrijke beslismomenten voor de gemeente Weert kunnen er bij de andere 3 complexe projecten worden onderscheiden en wat zijn de gemaakte keuzes?
- Op welke wijze is de raad bij al deze beslissingen betrokken?
- Is de gemeente consistent bij het onderscheiden en invullen van beslissingen bij complexe projecten?

Bij het project BS aan de Bron treedt de gemeente op als bouwheer. Wij zijn geïnteresseerd wie als bouwheer optreedt bij de ander projecten en op welke wijze hierover besluitvorming heeft plaatsgevonden.

In de gemeente Weert is projectmatig werken ingevoerd, waarbij de bekende fasering wordt onderscheiden: initiatief, definitie, ontwerp, voorbereiding, uitvoering, nazorg, evaluatie.

---

<sup>1</sup> Met effectief wordt hier o.a. bedoeld: kaders waarvan zo min mogelijk wordt afgeweken en waarbinnen het college efficiënt kan werken.

<sup>2</sup> Het betreft hier het BS aan de Bron project en een drietal andere complexe projecten. We vragen aan de ambtelijke organisatie van de gemeente Weert een drietal complexe projecten te voor te dragen die zich o.a. kenmerken door een hoge politieke importantie, meerdere betrokken partijen en een omvangrijke investering van de gemeente Weert in de afgelopen 5 jaar.

Deze fasen worden allemaal afgerond met een beslismoment en bijbehorend beslisdocument.

De deelvragen hebben betrekking op hoe deze projectfasering met beslismomenten en – documenten bij het BS aan de Bron project en de overige 3 projecten is toegepast. Heeft dit project de fasering zoals in theorie vastgesteld door de gemeente Weert doorlopen en wat zijn evt. afwijkingen? Zijn alle beslissingen expliciet terug te vinden in beslisdocumenten? Welke beslisdocumenten werden voorgelegd aan de raad? Met de beantwoording van deze vragen willen we inzicht krijgen in de toepassing van het theoretisch kader dat voor projectmatig werken is opgesteld.

We zijn geïnteresseerd in de consistentie van inhoud van en procedure bij beslissingen in complexe projecten.

### **Risicomanagement**

- Welke risico's en consequenties zijn vooraf aan en tijdens de 4 projecten onderscheiden?
- Hoe is de raad hierbij betrokken?

Met deze vragen verkennen we de inschatting van eventuele tegenvallers en de maatregelen om deze risico's te beperken bij het project. Hierbij zijn we geïnteresseerd in het risicomanagement bij aanvang en gedurende de projecten en de wijze waarop de raad hierbij is betrokken.

### **Kredietaanvragen**

- Zijn er standaard dealkredieten te onderscheiden waaruit een kredietaanvraag is opgesteld?
- Wat is de basis voor de vaststelling van deze dealkredieten?
- Uit welke dealkredieten bestond het krediet van het BS aan de Bron project en waarop waren deze dealkredieten gebaseerd?
- Uit welke dealkredieten bestond het krediet van de 3 complexe projecten en waarop waren deze dealkredieten gebaseerd
- Bij de vier complexe gemeentelijke projecten, op welk moment in het proces is het beschikbaar stellen van krediet in de raad geagendeerd?

Deze deelvragen gaan specifiek over de kredietaanvraag. We zijn op zoek naar de structuur van een kredietaanvraag, zowel qua opbouw als procesmatig. De opbouw en het proces van de kredietaanvraag van het BS aan de Bron project en de overige drie complexe projecten willen we hiertegen afzetten.

### **Deel II Invulling kaderstellende rol**

In deel II gaan we de dataverzameling onderzoeken met als uitgangspunt: wat kunnen we leren van de data bij de 4 complexe projecten?

Hierbij komen o.a. de volgende aspecten aan bod:

- Welke beslispunten moeten aan de raad worden voorgelegd?
- Welke informatie moet aan de raad worden voorgelegd bij een beslismoment?
- Op welke wijze moet de raad worden betrokken bij risicomanagement?
- Op welk moment moet een kredietaanvraag aan de raad worden voorgelegd ter besluitvorming?

## **5. Aanpak en resultaat**

Het onderzoek volgt de volgende acht stappen:

- Projectvoorbereiding
- Verzamelen interne richtlijnen

- Dataverzameling
- Technische reactie college van B&W
- Data analyse
- Opstellen conclusies en aanbevelingen
- Bestuurlijke reactie
- Opstellen eindrapport

Deze stappen worden hierna kort toegelicht door per stap aan te geven wat het doel, de uit te voeren activiteiten en het te verwachten resultaat zijn.

### **Projectvoorbereiding**

Het doel van deze stap is een professionele voorbereiding van het onderzoek. De activiteiten die in dit kader uitgevoerd worden zijn:

- het opstellen van de onderzoeksaanpak door de rekenkamer
- het opstellen van de detailplanning
- het verzamelen van de benodigde informatie (dossiers, werkprocessen etc)
- de selectie van een onderzoeksbureau dat onderzoek uitvoert

Het concrete resultaat is een professioneel voorbereid onderzoek, gereed om te worden uitgevoerd.

### **Verzamelen interne richtlijnen**

Het doel van deze stap is om de richtlijnen die er bestaan binnen de gemeente Weert t.a.v. complexe projecten te inventariseren. De activiteit is de beschrijving van deze richtlijnen op het gebied van:

- Projectfasering, beslismomenten en beslisdocumenten
- Beleidskaders
- Risicomanagement
- Opbouw en proces kredietaanvraag

Het resultaat is de verzameling van interne richtlijnen bij de verzameling van data over de projecten als structuur voor de dataverzameling kan worden gebruikt.

### **Dataverzameling**

Het doel van deze stap om gegevens te verzamelen die aangeven hoe het project BS Aan de Bron en de andere drie projecten zijn verlopen ten aanzien van de projectfasering, risicomanagement en opbouw en proces van de kredietaanvraag. Hierbij ligt de focus steeds op de rol die raad heeft gespeeld.

Om deze gegevens te verkrijgen zullen we dossieronderzoek laten doen en interviews laten uitvoeren. Het resultaat is de dataverzameling.

### **Technische reactie**

We bieden de dataverzameling aan aan het college van B&W in een korte rapportage. We vragen het college om binnen een periode van 3 weken te reageren ten aanzien van juistheid en volledigheid van deze dataverzameling.

Het resultaat van deze technische reactie is een dataverzameling die juist en volledig is.

### **Data-analyse**

Het doel is om op basis van de dataverzameling de deelvragen uit Deel II beantwoorden. De activiteit is om de dataverzameling inclusief de interne richtlijnen voor te leggen aan raads en collegeleden en samen te beargumenteren op welke wijze de raad haar kaderstellende rol wenst in te vullen. Dit kan door een groepsinterview met raadsleden en collegeleden te organiseren.

Het resultaat is een discussie over de procesmatige invulling van de kaderstellende rol van de raad bij complexe projecten.

### **Opstellen conclusies en aanbevelingen**

Het doel van conclusies en aanbevelingen is het geven van een evaluatie en adviseren hoe de raad haar kaderstellende rol het meest optimaal kan invullen. Als activiteit zullen analysebijeenkomsten plaatsvinden van de rekenkamer met de onderzoeker, waarbij op basis van een pre-analyse van de onderzoeker wordt gekomen tot definitieve conclusies en aanbevelingen.

Het resultaat van deze stap zijn onze conclusies en aanbevelingen aan de gemeenteraad.

### **Bestuurlijke reactie**

De analyse en de conclusies en aanbevelingen leggen we voor aan het college van B&W.

We vragen het college om haar reactie te geven binnen een periode van vier weken.

Het resultaat is de bestuurlijke reactie, die wordt toegevoegd aan het onderzoeksrapport in een bijlage.

### **Opleveren eindrapport**

Het doel van deze stap is het schrijven van het eindrapport. Dit rapport leggen we via het bestuurlijke traject voor aan de raad. De uit te voeren activiteiten zijn, naast het opstellen van het rapport, procesmatig van aard en gericht op politieke oordeelsvorming in de raad.

Het concrete resultaat is de oplevering van het eindrapport aan de raad .

## **6. Organisatie & planning**

### **Organisatie**

Voor inhoudelijke informatie zijn wij afhankelijk van de organisatie van de gemeente Weert. Zonder medewerking kunnen wij ons onderzoek niet uitvoeren.

De feitelijke 'doe-werkzaamheden' worden uitgevoerd door een externe onderzoeker.

We begeleiden en sturen de onderzoeker en toetsen periodiek de resultaten. We blijven daarbij verantwoordelijk voor de uitvoering van dit plan van aanpak. Een hoge mate van toegankelijkheid en ontvankelijkheid van de extern onderzoeker is een kritische succesfactor voor het slagen van het onderzoek.

### **Planning**

In onderstaande tabel staat aangegeven welke planning wordt gehanteerd voor het onderzoek.

<b>Datum</b>	<b>Activiteit</b>
13 december 07	Bespreken onderzoeksopzet
17 januari 08	Selectie bureau
21 januari 08	Bespreken interne richtlijnen
01 april 08	Dataverzameling en nota van bevindingen/ selectie nieuw onderwerp
15 mei 08	Technische reactie college
19 juni 08	Eindrapport

