

Onderzoeksopzet De Poort van Limburg gemeente Weert



Weert, 6 september 2011.
Rekenkamer Weert

Inhoudsopgave

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

1. Achtergrond en aanleiding

In een brief van 6 juli 2011 heeft de gemeenteraad van Weert aan de rekenkamer gevraagd een onderzoek te doen naar 'De Poort van Limburg'. De gemeenteraad van Weert heeft extra krediet verstrekt voor de afbouw van het complex Poort van Limburg voor €834.000,- en voor het zalencentrum van €567.000,-. Dit verzoek tot onderzoek heeft de rekenkamer Weert gehonoreerd met haar brief op 11 juli 2011.

De gemeenteraad voelt zich onvoldoende geïnformeerd door het college en wil graag weten: "waar in het proces dingen zijn gebeurd die oorzaak zijn van de situatie die nu is ontstaan, welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen en hoe in de toekomstige projecten problemen zoals die zich in dit project hebben voorgedaan kunnen worden voorkomen."

Voor verdere informatie verwijzen wij naar de bijgesloten brief van de fracties CDA, VVD, Weert-Lokaal, PvdA, SP en D'66.

2. Centrale vraagstelling

Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek van de Rekenkamer luidt als volgt:

- inzicht verwerven in de oorzaken, gevolgen en leermomenten van de problemen ontstaan rondom 'De Poort van Limburg', zowel het kantorencomplex, de commerciële ruimten, de garage als het zalencentrum.

Centrale vraagstelling die hieruit voortvloeit is:

Welke problemen en voor welke partijen¹ zijn er precies ontstaan bij 'De Poort van Limburg'? Wat zijn er de oorzaken van dat het dossier 'De Poort van Limburg', een probleem dossier is geworden? Wat kan er geleerd worden uit dit dossier, zodat dergelijke problemen niet meer voorkomen?

3. De wijze van onderzoek

Rekenkameronderzoek 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 projectbeheersing kan een normatief kader worden opgesteld. Echter, in dit project 'De Poort van Limburg' spelen waarschijnlijk meer factoren waarvoor geen normatief kader

¹ We hebben hier te maken met een groot aantal partijen. Van iedere betrokken partij wil de rekenkamer de problemen in beeld krijgen. Dus eerst dienen de partijen in beeld gebracht te worden die bij 'De Poort van Limburg' betrokken zijn of zijn geweest. De rekenkamer denkt daarbij aan, projectleiding, gemeenteraad Weert, het College van B&W, UWV, Hoogveld B.V., etc. Echter uit onderzoek kan blijken dat nog meer partijen van belang zijn.

gesteld kan worden, maar die wel invloed hebben gehad op de moeizame voortgang van de ontwikkeling van 'De Poort van Limburg'. De punten die hiervoor onderzocht worden noemen we het referentiekader. Dat wil zeggen dat vooraf een aantal punten worden vastgelegd die onderzocht gaan worden, maar waarbij vooraf geen norm aan ten grondslag ligt. Het referentiekader bestaat uit punten die ontstaan uit de volledige procesgang en de interacties tussen alle actoren (verantwoordelijke wethouder, ambtelijke projectleiding, college, raad, derden betrokken partijen zoals het UWV, Hoogveld B.V., etc.). Daarmee wordt beschreven wat in de loop van het proces is gebeurd. Deze procesgang dient ook beoordeeld te worden aan de hand van een referentiekader met bijvoorbeeld de volgende aspecten: de relationele, sociaal culturele en politieke aspecten. Hier gaat het dan ook niet zo zeer wat goed en fout is maar wel kan eventueel de diepere oorzaak van het probleem worden achterhaald.

4. Deelvragen

Voortraject 'De Poort van Limburg'²

Om de ontwikkeling van 'De Poort van Limburg' volledig in beeld te krijgen, dient start duidelijk te zijn. Hieronder zijn een aantal vragen geformuleerd om hieraan richting te geven, echter indien nodig kan hierop nog een verdere verdiepende slag gemaakt worden.

- Waar komt het initiatief vandaan om de 'De Poort van Limburg' te ontwikkelen?
- Wie heeft de start van het proces van ontwikkeling van 'De Poort van Limburg' aangestuurd, hoe hebben de verantwoordelijkheden en bevoegdheden gelegen bij dit proces en is conform de vooraf gemaakt afspraken gehandeld?
- Welke andere partijen hebben bij het proces een rol gespeeld, en welke invloed hebben deze partijen gehad op het proces?
- Wat was het doel van de ontwikkeling van 'De Poort van Limburg', was het een ontwikkeling met een specifieke bestemming?
- Wanneer en op welke wijze is gesproken over de inbreng van financiële middelen door de diverse partijen?
- Welke discussie heeft ten grondslag gelegen aan de eigendomsverhouding van 'De Poort van Limburg'?
- Op welke wijze is de raad bij al deze beslissingen betrokken?

De ontwikkeling van 'De Poort van Limburg'

'De Poort van Limburg' diende ontwikkeld te worden waarbij een duidelijke projectstructuur gehanteerd kan worden. Worden de projectfasen allemaal afgerond met een beslismoment en bijbehorend beslisdocument?

De deelvragen hebben betrekking op hoe deze projectfasering met beslismomenten en – documenten in verkeer tussen raad en college bij de projecten is toegepast. Hebben deze projecten de fasering zoals in theorie vastgesteld door de gemeenten doorlopen en wat zijn eventuele afwijkingen? Zijn alle beslissingen expliciet terug te vinden in beslisdocumenten? Welke beslisdocumenten werden voorgelegd aan de raad? Met de beantwoording van deze vragen wil de rekenkamer inzicht krijgen in de toepassing van het theoretisch kader dat voor projectmatig werken is opgesteld.

De rekenkamer is geïnteresseerd in de consistentie van inhoud van en procedure bij beslissingen rondom 'De Poort van Limburg'.

² Met de Poort van Limburg wordt zowel het kantorencomplex, de commerciële ruimtes, het zalencentrum en de garage bedoeld, tenzij anders vermeld.

Projectorganisatie

- Zijn de taken verantwoordelijkheden en bevoegdheden rondom de ontwikkeling van ‘De Poort van Limburg’ goed vastgelegd en is conform deze taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden gehandeld?
- Loopt de ontwikkeling van ‘De Poort van Limburg’ conform de gebruikelijke fasering en wordt iedere fase conform de voorschriften uitgevoerd?
- Is helder wanneer de raad betrokken moet zijn bij de ontwikkeling van ‘De Poort van Limburg’ en is conform de afspraken gehandeld?

Informatie

- Per beslismoment wordt informatie verstrekt om de beslissing te kunnen nemen. Is er voldoende en juiste informatie om besluiten te kunnen nemen?
- Niet alleen op de beslismomenten kan er informatie gegeven worden aan de raad. Welke informatie is er tussentijds gegeven aan de raad zodat voortgang en/of ontwikkelingen gevolgd kunnen worden door de raad? In welke mate is er voldaan aan actieve informatieplicht?

In het verkeer naar de raad is het belangrijk dat juiste informatie op tijd voor handen is. Bovendien is het van belang dat aan de raad op de juiste momenten beslissingen worden voorgelegd met eventuele alternatieven.

Risicomanagement

- Welke risico’s en consequenties zijn vooraf aan en tijdens de ontwikkeling van ‘De Poort van Limburg’ onderscheiden?
- Hoe is de raad hierbij betrokken? Was er een bepaalde mate van afweging van risico’s en sturing door de raad mogelijk?

Met deze vragen wordt de inschatting van eventuele tegenvallers en de maatregelen om deze risico’s te beperken bij de ontwikkeling van ‘De Poort van Limburg’ ingeschat. Hierbij is de rekenkamer geïnteresseerd in het risicomanagement bij aanvang en gedurende de ontwikkeling van ‘De Poort van Limburg’ 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 de projecten en waarop waren deze dealkredieten gebaseerd?
- Op welk moment in het proces, bij de ontwikkeling van ‘De Poort van Limburg’, is het beschikbaar stellen van krediet in de raad geagendeerd?
- Wie beslist er over wijziging van het krediet? Wanneer is hierover informatie verschaft aan de raad?

Deze deelvragen gaan specifiek over de kredietaanvraag. De rekenkamer is op zoek naar de structuur van een kredietaanvraag, zowel qua opbouw als procesmatig. De opbouw en het proces van de kredietaanvraag van ‘De Poort van Limburg’ wil de rekenkamer tegen elkaar afzetten.

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 onderzoeks aanpak 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 en opstellen normen- en referentiekader

Het doel van deze stap is om de richtlijnen die er bestaan binnen de gemeenten t.a.v. 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
- Actieve informatie verschaffing

Het resultaat is de verzameling van interne richtlijnen bij de verzameling van data over de projecten als structuur voor de dataverzameling kan worden gebruikt, maar tevens als normatief kader. Dit normatief kaders kan eventueel uitgebreid worden met algemeen gangbare professionele indien de interne richtlijnen onvoldoende houvast geven. Daarnaast wordt een onderzoekskader gemaakt, wat wil zeggen dat informatie van 'De Poort van Limburg' wordt verzameld om tot een referentiekader te komen. Welke punten worden specifiek onderzocht?

Dataverzameling

Het doel van deze stap om gegevens te verzamelen die aangeven hoe het proces rondom 'De Poort van Limburg' is verlopen ten aanzien van de projectfasering, risicomanagement en opbouw en proces van de kredietaanvraag. Ook de interacties tussen partijen dienen goed in kaart gebracht te worden.

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

Technische reactie

De rekenkamer biedt de dataverzameling aan aan het college van B&W van de gemeente Weert in een korte rapportage. De rekenkamer vraagt de colleges 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 van deze analyse is een goed beeld te krijgen van oorzaken en gevolgen van het probleem rondom de ontwikkeling van 'De Poort van Limburg'. Ook dient in beeld te komen welke gevolgen er nog kunnen komen, dus welke risico's de gemeente Weert nog loopt.

Opstellen conclusies en aanbevelingen

Het doel van conclusies en aanbevelingen is het geven van een evaluatie en adviseren hoe enerzijds de gemeente Weert verder kan met 'De Poort van Limburg' en daarnaast welke lessen er getrokken kunnen worden voor de toekomst, zodat problemen zoals met 'De Poort van Limburg' niet meer voorkomen.

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

Bestuurlijke reactie

De analyse en de conclusies en aanbevelingen legt de rekenkamer voor aan het college van B&W. De rekenkamer vraagt 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 legt de rekenkamer 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 en derden. Zonder medewerking kunnen wij ons onderzoek niet uitvoeren.

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

De rekenkamer begeleidt en stuurt de onderzoeker en toetst periodiek de resultaten. De rekenkamer blijft 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.

Datum	Activiteit
6 september 2011	Bespreking onderzoeksopzet en uitnodiging onderzoeksbureaus
September	Schrijven van de offerte
5 oktober 2011	Vergadering rekenkamer met geselecteerd bureaus
oktober	Opvragen interne richtlijnen, ontwikkelen van normenkader en onderzoekskader
Eind oktober	Bespreking normen/referentiekader en onderzoekskader rekenkamer
November	Dataverzameling en nota van bevindingen
Eind november	Bespreking nota van bevindingen rekenkamer
december	Technische reactie door college Gesprekthema's voor raad en college, door onderzoeksbureau
Eind december	Bespreking technische reactie en conclusie en aanbevelingen
Januari 2012	Bestuurlijke reactie
Eind januari 2012	Bespreking bestuurlijke reactie en nawoord van de rekenkamer
Begin februari 2012	Eindrapport in de raad