

Onderzoeksopzet

# Sturing op grote projecten

Rekenkamer Heerhugowaard

Rekenkamer Heerhugowaard

Mevr. E. Witzke, MSc  
Ambtelijk secretaris

T. 06-451 713 57  
E. eva@necker.nl

Datum: 31 januari 2019

## Inhoudsopgave

<b>Wat gaan we onderzoeken?</b>	<b>3</b>
1.1 /    Waarom dit onderzoek?	3
1.2 /    Doelstelling en vraagstelling	4
<b>Plan van aanpak</b>	<b>5</b>
2.1 /    Fase 1: Startgesprek	5
2.2 /    Fase 2: Dossieronderzoek en casusselectie	5
2.3 /    Fase 3: Casestudies	6
2.4 /    Fase 4: Lessen voor rolneming rondom grote projecten op basis van eerder onderzoek	7
2.5 /    Fase 5: Rapportage	8
<b>Onderzoeksteam en planning</b>	<b>9</b>
3.1 /    Onderzoeksteam	9
3.2 /    Planning	9

# 1

## Wat gaan we onderzoeken?

### 1.1 / Waarom dit onderzoek?

#### Aanleiding

In de raadsworkshop over het onderzoeksprogramma 2019 van 8 januari jl. hebben verschillende raadsleden aangegeven het soms lastig te vinden om als raad sturing te geven aan grote projecten in de gemeente. Het is een onderwerp dat altijd actueel is; iedere gemeente kent, net als andere overheidslagen,<sup>1</sup> immers (grote) projecten. In Heerhugowaard gaat het dan bijvoorbeeld om de renovatie van de Middenweg-Zuid.

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 om informatie over en groot project te delen en je tegelijkertijd het politieke debat moet kunnen voeren, is goede informatievoorziening niet vanzelfsprekend. In dit onderzoek kijkt de Rekenkamer naar de kwaliteit van die informatievoorziening aan de raad bij grote projecten.

#### Kwaliteit van informatievoorziening is randvoorwaarde bij adequate rolneming

Wil de raad kaderstellend en controlerend op kunnen treden bij (grote) projecten, dan moet hij voldoende grip hebben op het project. Zorgvuldige informatievoorziening draagt bij aan de mate waarin de raad grip heeft op het project. 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 rolneming 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.

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld de Regeling Grote Projecten Tweede Kamer, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0021424/2017-02-23>

## 1.2 / Doelstelling en vraagstelling

### Doelstelling

Dit onderzoek richt zich specifiek op de rol van de raad bij grote projecten. Het betreft een evaluerend onderzoek dat uitmondt in een rekenkamerbrief. Met dit 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.

Op basis van bovenstaande formuleert de Rekenkamer de doelstelling van dit onderzoek als volgt:

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

### Vraagstelling

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

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

### Deelvragen

De hoofdvraag hebben we uitgewerkt in de volgende drie deelvragen:

1. Welke kaders heeft de gemeente Heerhugowaard 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

### 2.1 / Fase 1: Startgesprek

In een startgesprek bespreekt de projectleider van het onderzoek de voorliggende onderzoeksopzet met de ambtelijk contactpersoon. Doel van het gesprek is dat de onderzoeksvraag helder is en dat er werkafspraken worden gemaakt over de verwachtingen en 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**

- / Onderlinge werkafspraken en verwachtingen zijn vastgesteld
- / Ambtelijke organisatie is op de hoogte en kent de informatievraag

**Gehanteerde methode**

- / Telefonisch startgesprek; informatieverzoek

**Planning**

- / Maart 2019

### 2.2 / Fase 2: Dossieronderzoek en casusselectie

Om de kennis van de raad over de rolneming en informatievoorziening rondom grote projecten te vergroten, wil de Rekenkamer allereerst inzicht bieden in de gemeentelijke kaders voor rolneming informatievoorziening in grote projecten (deelvraag 1). Daartoe bekijkt de Rekenkamer beleidsstukken ten aanzien van grote projecten, projectmatig werken, maatschappelijk vastgoed en informatievoorziening. Ook brengt de Rekenkamer in beeld of er buiten deze beleidsstukken om afspraken zijn gemaakt tussen raad en college over informatievoorziening en verantwoording over grote projecten. De rekenkamer bestudeert hiertoe gemeentelijke beleidsstukken over grote projecten/projectmatig werken, vastgoed en informatievoorziening aan de raad.

Te denken valt aan de volgende documenten, inzien aanwezig:

- / Kadernota Grote Projecten
- / Stukken over informatievoorziening aan de raad, zoals eventuele richtlijnen / handreiking / handvest informatievoorziening/informatieplicht

Vervolgens maakt de Rekenkamer een selectie van enkele grote projecten in Heerhugowaard. Naar verwachting gaat het hier om ruimtelijke projecten. Om tot de keuze voor deze cases te komen interviewen we de griffier. Uit dit gesprek zal een shortlist met cases voortkomen die inzicht moeten bieden in de praktijk van grote projecten in Heerhugowaard. De Rekenkamer maakt de definitieve selectie van cases, welke in fase 3 nader worden onderzocht.

## 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

### Planning

- / Maart/april 2019

## 2.3 / Fase 3: Casestudies

In deze fase van het onderzoek analyseert de Rekenkamer de praktijk van informatievoorziening aan de hand van een aantal casestudies. In fase 2 is een beeld geschetst van de kaders die de gemeente Heerhugowaard 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 de eerdere lessen over grote projecten uit bestaand onderzoek.

In deze fase stellen we de vragen, moties en amendementen vanuit de raad centraal. De onderzoekers brengen in kaart wat er op valt ten aanzien van de individuele cases. Daarnaast 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.

Na de analyse van deze vragen beoordelen we per case wie het beste geïnterviewd kan worden. Is dat bijvoorbeeld de portefeuillehouder van het project, omdat de raad een aantal keer met hem of haar in discussie is getreden over de (kwaliteit van de) informatievoorziening? Past de griffier beter, omdat de raadsleden hem regelmatig om advies hebben gevraagd ten aanzien van dit project? Of zijn er vooral vragen gesteld waar de projectleider een antwoord op moest formuleren? Per case organiseren we één interview, dat indien nodig een groepsinterview kan zijn. 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?

### 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

#### Periode

- / April/mei 2019

## 2.4 / Fase 4: Lessen voor rolneming rondom grote projecten op basis van eerder onderzoek

Vraagstukken rondom grote projecten spelen niet alleen in Heerhugowaard, 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 en door de Rekenkamer in dergelijke onderzoeken opgedane ervaringen kunnen lessen bieden waar de raad van Heerhugowaard haar voordeel mee kan doen.

In deze fase gaat de Rekenkamer op zoek naar best practices, handvatten en lessen voor de informatievoorziening over grote projecten in eerder uitgevoerd onderzoek. Dat doet de Rekenkamer tegen de achtergrond van het Heerhugowaardse beleid en praktijk op dit vlak, die in fase 2 en 3 zijn geanalyseerd. Zo bereikt zij dat de lessen en adviezen toegespitst zijn op de Heerhugowaardse situatie.

### 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 Heerhugowaard

#### Planning

- / Mei 2019

## 2.5 / Fase 5: Rapportage

In deze laatste fase van het onderzoek worden de resultaten van het onderzoek gerapporteerd in de vorm van een rekenkamerbrief. De bevindingen in de rekenkamerbrief leggen we voor een feitenverificatie voor aan de organisatie. Na verwerking van de ambtelijke reactie wordt de rekenkamerbrief aan het college aangeboden ten behoeve van een bestuurlijke reactie. Naar verwachting kan de rekenkamerbrief in augustus 2019 aan de raad worden verzonden. De Rekenkamer is aanwezig bij de behandeling van de rekenkamerbrief voor het beantwoorden van technische vragen.

### Fase 4: samenvatting

#### **Resultaten**

- / Beantwoording van de hoofdvraag en de deelvragen
- / Rapportage in de vorm van een rekenkamerbrief

#### **Gehanteerde methode**

- / Feitenverificatie (ambtelijk wederhoor)
- / Bestuurlijk wederhoor
- / Rekenkamerbrief
- / Presentatie onderzoeksresultaten aan de raad

#### **Planning**

- / Juni - augustus 2019



# 3

## Onderzoeksteam en planning

### 3.1 / Onderzoeksteam

Eva Witzke vervult de rol van ambtelijk secretaris. De directeur van de rekenkamer, Hans Oostendorp, en het onderzoeksteam bestaande uit Emilie Stumphius en een nog nader te benoemen onderzoeker voeren het onderzoek uit.

### 3.2 / Planning

Wij starten het onderzoek op in het eerste kwartaal van 2019. Ervan uitgaande dat documenten en respondenten tijdig beschikbaar zijn, verwachten we het rapport voor het zomerreces af te kunnen ronden.