



Postadres:
Postbus 2
7740 AA Coevorden
Telefoon 14 0524
Fax 0524-598555
rekenkamer@coevorden.nl
www.coevorden.nl/rekenkamer

Bezoekadres:
Kasteel 1
7741GC Coevorden

Aan de raad van de gemeente Coevorden

C.C.: College van B&W
Ambtelijke organisatie

Uw bericht

Afdeling/Team Rekenkamercommissie

Behandeld door J. Kok

Kenmerk

Bijlage(n) 1

Coevorden 17 mei 2021

Verzenddatum:

Onderwerp Rekenkamerbrief huisvesting De Nieuwe Veste

Geachte leden van de raad,

1. Inleiding

In onze rekenkamerbrief van 24 maart 2021 hebben wij u geïnformeerd over onze rol in het proces van besluitvorming door uw raad over de (ver)nieuwbouwplannen van scholengemeenschap De Nieuwe Veste (DNV). Wij hebben daarbij aangekondigd dat wij voorafgaand aan de (definitieve) besluitvorming in de raad aan u een normenkader aanleveren waaraan een dergelijk besluitvormend voorstel in onze ogen moet voldoen. In deze brief geven wij hieraan concreet invulling. Wij gaan hieronder in op het doel van ons onderzoek, het gebruik van een Checklist (Informatievoorziening) grote projecten, waaronder een vertaling van de Checklist naar de casus "Huisvesting De Nieuwe Veste". Tot slot zijn twee adviezen opgenomen over de vaststelling van de checklist en de toets van het collegevoorstel voor het te nemen raadsbesluit.

2. Algemeen/doel onderzoek

Rol rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft besloten uitvoering te geven aan Motie 2021-01 "Huisvesting DNV-onderzoek rekenkamercommissie" waarin heeft u ons vraagt kaders aan te geven waaraan het definitieve raadsvoorstel over nieuwbouw/renovatie van scholengemeenschap De Nieuwe Veste te Coevorden moet voldoen en later aan te geven of het dan aan u voor te leggen voorstel aan die kaders voldoet. Wij willen u hierbij graag zodanig ondersteunen zodat u uw kaderstellende en controlerende rol goed kunt vervullen bij de besluitvorming en realisatie van dit majeure project.

Verloop onderzoek

Voor ons onderzoek hebben we diverse documenten bestudeerd. Wij hebben aansluiting gezocht bij elders ontwikkelde kaders voor de aansturing en beheersing van grote projecten. Het gaat daarbij in hoofdzaak om basisprincipes voor de uitvoering van projectmanagement. Een aantal bij de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) aangesloten rekenkamercommissies heeft daarnaar onderzoek gedaan en (model)checklists opgesteld. Wij hebben daarvan dankbaar gebruik gemaakt.

Wij concluderen dat de traditionele onderzoeksvorm van onze rekenkamercommissie hier niet passend is. Wij hebben er dan ook voor gekozen om u tijdens het lopende besluitvormingsproces voor de (ver)nieuwbouwplannen van scholengemeenschap DNV te adviseren. Het gaat daarbij vooral om het proces en de wijze waarop uw raad invulling kan geven aan de kaderstellende en controlerende rol bij de majeure projecten in het algemeen en specifiek voor de besluitvorming in

deze situatie. Gezien de strakke tijdsplanning is er geen gelegenheid geweest de door ons ontwikkelde checklist en de vertaling daarvan naar het besluitvormingsproces voor DNV voor bestuurlijk wederhoor voor te leggen aan het college. Het vervolgproces voorziet echter wel in een constructieve afstemming met het college en de ambtelijke organisatie. Gezien de vervolgstap waarbij wij het door het college op te stellen raadsvoorstel nog toetsen aan de door uw raad vast te stellen kaders voorzien wij een constructieve afstemming daarover met het college.

Het hieronder weergegeven normenkader kunt u zien als een checklist met vragen waar het college duidelijk antwoord op moet hebben gegeven zodat u goed een afweging kunt maken en een besluit kunt nemen.

3. Checklist (Informatievoorziening) grote projecten

Goede besluiten nemen over grote gemeentelijke projecten is 'a hell of a job'. Dat geldt zeker voor raadsleden die hiervoor gezamenlijk de eindverantwoordelijkheid dragen. De rekenkamercommissie is zich bewust van deze lastige positie. Met een checklist willen wij u graag hierin ondersteunen zodat u besluiten neemt op basis van de juiste bijbehorende informatie, aangedragen door het college. En wat als de informatie niet aan deze eisen voldoet? Dan kunt u beter nog geen besluit nemen en het college opdragen om binnen een afgesproken tijd de ontbrekende of betere informatie aan te leveren. Zo zorgt u zelf voor een goede invulling van uw kaderstellende en controlerende rol.

De checklist helpt u om de informatie over projecten te beoordelen op kwaliteit en volledigheid. De checklist is op diverse beleidsterreinen toepasbaar. Voor grote bouw- of infrastructurele projecten, maar ook voor sociale projecten, de invoering van nieuwe wetten etc.

Allereerst gaan we in deze brief in op de opzet en achtergrond van de checklist. Daarna volgt de checklist zelf, met de onderliggende onderdelen en eisen die u kunt stellen aan de te ontvangen informatie. Aan de checklist hebben wij als bijlage een begrippenlijst toegevoegd. Hoe de checklist in de praktijk toegepast kan worden laten we in paragraaf 3.3 zien, aan de hand van de actuele casus rondom de herhuisvesting van De Nieuwe Veste.

3.1 Opzet van de checklist

De checklist sluit aan bij de verschillende fasen van een project. Het is van groot belang voor elke fase te beschikken over de juiste informatie om uw kaderstellende en controlerende taak op een goede wijze te kunnen vervullen. De volgende fasen zijn te onderscheiden:

- I. Verkenning
- II. Besluitvorming
- III. Uitvoering
- IV. Evaluatie

I. Verkenning

Deze fase is voor de raad van belang, want in deze fase worden de kaders gesteld, op grond waarvan het vervolg van het project zijn beslag krijgt. In veel gemeenten wordt deze fase apart verwoord in een startnotitie, om aan de raad akkoord te vragen om aan de slag te gaan met een bepaald project. Het spreekt voor zich dat de raad in deze fase dient te beschikken over adequate en juiste informatie om de kaders te stellen. Als raad kunt u met het college bij de start van de verkennende fase afspraken maken over het resultaat van deze fase en wie er bij deze fase worden betrokken. U gaat dan met het college in gesprek en maakt bijvoorbeeld afspraken over de informatie die u nodig heeft om kaders te kunnen stellen en wie het college bij de verkenning in ieder geval moet betrekken. Denk daarbij aan de belanghebbenden.

De verkennende fase moet in ieder geval een heldere probleemanalyse bevatten. Duidelijk moet zijn welk probleem moet worden opgelost en welke alternatieve oplossingsrichtingen er denkbaar zijn. Deze alternatieven dienen duidelijk te zijn onderbouwd en er moet helder zijn wat de (maatschappelijke) kosten en baten van de voorgestelde oplossingen zijn. Ook moet duidelijk zijn hoe de financiering van is geregeld en wat de consequenties zijn voor de gemeentelijke begroting. De raad dient inzicht te hebben in de aannames, waar de verschillende oplossingsrichtingen van uitgaan, omdat deze aannames erg bepalend kunnen zijn voor de uitkomsten.

Ook moet de raad inzichtelijk hebben met welke risico's het project gepaard gaat en hoe deze risico's kunnen worden beheerst. De belangen en wensen van de doelgroep(en) en eventuele derden moeten zijn afgewogen en moet duidelijk voor de raad in kaart zijn gebracht. Zo nodig is er een zogenaamde "second opinion" gevraagd en uitgevoerd over de verschillende alternatieven.

Voordat u overgaat tot besluitvorming is het goed om als raad te reflecteren op de uitkomsten van deze fase. Ligt bijvoorbeeld alle gevraagde en benodigde informatie op tafel en is deze van goede kwaliteit? Zijn alle belanghebbenden goed betrokken? Kunt u deze vragen positief beantwoorden dan is er een basis om het politieke debat te voeren en te komen tot kaders.

II. Besluitvorming

Als de verkennende fase is doorlopen en de raad op afgewogen wijze de kaders heeft gesteld, wordt een plandocument opgesteld. In de besluitvorming is het van belang dat de raad heldere afspraken met het college maakt en dat de doelstellingen van het project helder en meetbaar zijn geformuleerd. Duidelijk moet zijn wat de gemeente met het project wil bereiken en wat de beoogde resultaten, prestaties en effecten zijn. Op het moment van besluitvorming moet het voor u als raad duidelijk zijn wanneer het project begint en wanneer het eindigt en wat de minimale en maximale doorlooptijd van het project is.

Ook dient het voor u duidelijk te zijn of er ruimte is voor wijzigingen in kwaliteit, kosten, opbrengsten en doorlooptijd en wat die ruimte dan inhoudt. Daarbij is het van belang duidelijke afspraken te maken over hoe de raad over eventuele wijzigingen wordt geïnformeerd en op welk tijdstip. Tijdigheid is hierbij cruciaal, dat wil zeggen niet de raad pas informeren als het al te laat is, maar ook als bijvoorbeeld 50% van het project is afgerond en al 80% van de tijd is verstreken, maar ook als 80% van het budget al is besteed en pas de helft van het werk gereed is.

Het is tevens belangrijk om in de besluitvormende fase hierover afspraken te maken met het college, zodat voor iedereen duidelijk is wat er dient te gebeuren op het gebied van informatievoorziening aan de raad en iedereen hier ook op voorhand naar kan handelen en niet pas na eventuele vragen uit de raad.

Mocht er door de raad aanvullende of gewijzigde besluitvorming nodig zijn, dan dienen bovengenoemde stappen opnieuw te worden doorlopen en dient ook de voorgeschiedenis in kaart te worden gebracht voor de raad. Het moet de raad duidelijk zijn waarom aanvullende of gewijzigde besluitvorming nodig is. Bij langdurige projecten kan worden overwogen om met deelbesluiten te werken. Ook dan dient aan de bovenvermelde informatievoorziening aan de raad te worden voldaan. Essentieel is dat de beslispunten expliciet geformuleerd worden en niet hele documenten vastgesteld. Hierdoor kan namelijk onduidelijkheid ontstaan over wat er nu precies is besloten.

III. Uitvoering

Tijdens de uitvoering van het project wordt u geïnformeerd over de voortgang van het project op de wijze zoals daarover bij de besluitvorming afspraken zijn gemaakt. Het college dient de raad op vooraf afgesproken tijdstippen te informeren over de voortgang en bij afwijkingen van de vooraf gemaakte afspraken zo spoedig mogelijk. Het gaat hierbij om de voortgang in de inhoudelijke ontwikkelingen van het project, de planning, de financiën en de risico's. Overschrijdingen van het project in tijd en geld dient het college tijdig aan de raad te melden, opdat als dat gewenst wordt bijsturing nog mogelijk is. Als de informatie naar het oordeel van de raad niet volledig of niet duidelijk is: blijven doorvragen!

IV. Evaluatie

Na afronding van het project is het gewenst een evaluatie van het project te houden. Hierbij worden de bereikte resultaten en effecten, de gemaakte kosten en de uiteindelijke planning afgezet tegen het oorspronkelijke danwel bijgestelde plan. De succes- en faalfactoren worden benoemd en vertaald naar leerpunten voor toekomstige projecten. Ook worden voorstellen gedaan voor implementatie van die leerpunten.

3.2 De Checklist

De verschillende fasen in een project hebben we nu toegelicht. Voor elke fase is het voor u van belang de cruciale informatie te ontvangen, zodat u kaders kunt stellen en kunt controleren. Zeker op het moment dat u belangrijke besluiten neemt in een "groot project"-traject kunt u deze checklist erbij pakken om te controleren of u ook echt de benodigde informatie tot uw beschikking heeft. En als u deze checklist (blijvend) hanteert, weet het college ook wat u van hen qua informatie verwacht. In bijlage 1 treft u een lijst aan met een beschrijving van een aantal kernbegrippen. Onderstaande aandachtspunten vormen de checklist bij de besluitvorming over en de realisatie van grote projecten: de benodigde informatie voor de gemeenteraad om goed kaders te kunnen stellen en te kunnen controleren. De volledige checklist vindt u op de volgende pagina.

CHECKLIST GROTE PROJECTEN

I. Verkennende fase

Bij de start van het project:

- Er is een heldere probleemanalyse.
- Er worden meerdere alternatieve oplossingsrichtingen aangegeven.
- Per alternatief wordt aangegeven:
 - Waarom deze zal werken
 - Wat de (maatschappelijke) kosten en baten zijn
 - Welke voor- en nadelen er zijn
 - Welke risico's er aan de orde zijn, en hoe deze beheerst kunnen worden
- Er is zo nodig een "second opinion" gevraagd en uitgevoerd.
- De belangen en wensen van doelgroepen en derden zijn afgewogen en voor de raad in kaart gebracht.

II. Besluitvormende fase

Komen tot heldere afspraken tussen raad en college:

- Doelstellingen zijn helder en meetbaar geformuleerd: wat wil de gemeente bereiken en wat zijn de beoogde resultaten, prestaties en effecten en de bijbehorende financiële middelen.
- Start, eindpunt en doorlooptijd van het project liggen vast.
- Ook helder moet zijn hoe belanghebbenden worden betrokken en hoe omgegaan wordt met wijzigingen gedurende de uitvoering van het project.

III. Uitvoering

Informatievoorziening gedurende de looptijd van het project Periodieke (nader af te spreken, maar in ieder geval jaarlijkse) verantwoordingsrapportage over het totale project:

- De inhoudelijke ontwikkelingen van het project (wat willen we bereiken en wat wordt bereikt?).
- De planning (aanvankelijk en actueel).
- De financiën (kosten en opbrengsten).
- De risico's voor de realisatie van de inhoudelijke doelen, de planning en de financiën.

Bij belangrijke afwijkingen van het plandocument dienen expliciet de gevolgen van de veranderingen te worden toegelicht:

- Inhoudelijke veranderingen.
- Veranderingen in de planning.
- Veranderingen in de kosten en opbrengsten.
- Veranderingen in het risicoprofiel.

IV. Evaluatie

- Na afronding wordt een evaluatie gehouden, waarbij de realisatie van effecten, kosten en planning afgezet tegen het oorspronkelijke of bijgestelde plan. Leerpunten worden vertaald naar toekomstige projecten.

3.3 Vertaling checklist naar de casus "Huisvesting De Nieuwe Veste"

Op basis van de checklist geven wij de raad van Coevorden de volgende aandachtspunten mee bij de komende besluitvorming over de huisvesting DNV.

Aandachtspunt checklist	Het voorstel moet o.a. helder antwoord geven op de volgende vragen:
Er is een heldere probleemanalyse.	<p>Welke maatschappelijke problemen moeten en welke kunnen met de nieuwe huisvesting worden opgelost? Dit is breder dan alleen dat er een nieuw gebouw moet komen. Het gaat dan ook om bijvoorbeeld de onderliggende visie op onderwijs (aanbod, concept, samenwerking) en aanpalende maatschappelijke vraagstukken. Welke rol heeft het huisvestingsvraagstuk van DNV hierin? En welke rol heeft de gemeente überhaupt?</p> <p>Ook zaken als het schetsen van de historie, de huidige en beoogde positie van DNV (imago, leerlingenaantallen), de problematiek van Holwert horen hierin thuis.</p> <p>De rekenkamercommissie constateert overigens dat in het raadsvoorstel over de huisvesting DNV van 19 januari jl. de probleemanalyse al uitgebreid is uitgewerkt. Een leesbare puntsgewijze samenvatting van de belangrijkste elementen wordt aanbevolen.</p>
<p>Er worden meerdere alternatieve oplossingsrichtingen aangegeven. Per alternatief wordt aangegeven:</p> <ul style="list-style-type: none"> - waarom deze zal werken - wat de (maatschappelijke) kosten en baten zijn - welke voor- en nadelen er zijn - welke risico's er aan de orde zijn, en hoe deze beheerst kunnen worden. 	<p>Gesproken wordt over de varianten nieuwbouw Holwert Midden, nieuwbouw op de huidige locatie van de school en renovatie. Duidelijk moet worden wat die varianten precies inhouden (wat valt eronder en wat niet?).</p> <p>De verschillende varianten moeten nu tegen de eerder geschetste probleemanalyse worden aangelegd. Welke oplossingen bieden de varianten voor de maatschappelijke problemen? En welke problemen blijven er of ontstaan er juist.</p> <p>Belangrijk is dat duidelijk wordt wat voor- en nadelen en risico's van iedere variant zijn. Denk hierbij breder dan aan alleen financiële risico's, bijvoorbeeld ook aan draagvlak, planning, omgeving/milieu. Duidelijk moet ook zijn hoe deze risico's beheerst kunnen worden. Voor een goede afweging tussen de varianten kan een matrix worden opgesteld, waarbij alle relevante aspecten per variant worden "gescoord". Zo ontstaat een goed en overzichtelijk totaalbeeld.</p>
Er is zo nodig een "second opinion" gevraagd en uitgevoerd.	Bij twijfel: neem de tijd voor een second opinion. Slechts een geringe uitgave in verhouding tot de miljoeneninvestering.
De belangen en wensen van doelgroepen en derden zijn afgewogen en voor de raad in kaart gebracht.	In beeld moet zijn gebracht welke belanghebbenden er zijn en welke belangen en wensen die hebben. Dat zijn niet alleen de ondernemers, maar ook omwonenden, school (docenten, ouders, leerlingen), etc. Hoe kijken zij naar dit vraagstuk? Hoe zijn zij voorafgaand aan de besluitvorming betrokken? Is er draagvlak? Hoe wordt "verbindend besturen" hier in de praktijk gebracht? De raad kan daarbij ook zelf vooraf aangeven welke partijen tenminste en op welk moment in het proces moeten worden betrokken.
Doelstellingen zijn helder en meetbaar geformuleerd: wat wil de gemeente bereiken en wat zijn de beoogde resultaten, prestaties en effecten en de bijbehorende financiële middelen.	Het moet bij de raad duidelijk zijn wat er onder het project valt en wat niet. Deze duidelijke afbakening moet worden doorgevoerd in alle onderliggende aspecten, zeker ook de financiële.

Aandachtspunt checklist	Het voorstel moet o.a. helder antwoord geven op de volgende vragen:
Risico's zijn in kaart gebracht en duidelijk is hoe deze beheerst zullen gaan worden.	Specifieke aandacht vraagt de rekenkamercommissie onder meer voor de financiële risico's, het bouwheerschap van de school en de planning. Ook gedacht kan worden aan milieu- en omgevingstechnische risico's.
Start, eindpunt en doorlooptijd van het project liggen vast.	Dit betreft de planning van het project. Hierbij kan ook aangegeven worden wat de minimale en maximale doorlooptijd is, inclusief de bijbehorende context waar de looptijd van afhankelijk is. Genoemd in dat licht kunnen bijvoorbeeld verwachtingen ten aanzien van inspraak-, bezwaar- en beroepsprocedures worden benoemd.
Ook helder moet zijn hoe belanghebbenden worden betrokken en hoe omgegaan wordt met wijzigingen gedurende de uitvoering van het project.	Hoe worden belanghebbenden bij de uitvoering betrokken? Is er ruimte voor wijzigingen tijdens de uitvoering van het project (kwaliteit, kosten)? Hoe en wanneer wordt de raad over belangrijke wijzigingen geïnformeerd? En vooral: wie besluit wanneer over wijzigingen?
Verantwoording en informatievoorziening gedurende de looptijd van het project	Om ervoor te zorgen dat u als raad goed kunt controleren hoe het project verloopt moet u goede afspraken met het college maken over de periodieke verantwoording. In het raadsvoorstel moet dan ook staan hoe vaak u over de voortgang geïnformeerd wordt. En welke informatie u dan ontvangt. Zorg ervoor dat dat goed is geformuleerd. Denk aan de verantwoording over inhoud (stand van zaken, voortgang), de planning, betrokkenheid van belanghebbenden, financiën, risico's, en een vooruitblik. Deze voortgangsrapportages moeten goed leesbaar, toegankelijk en overzichtelijk zijn; een zgn. "stoplichtrapportage" is een gratis rkc-tip.
Evaluatie/eindverslag	Na afronding van het project is het van belang een evaluatie te houden, ook om leerpunten te vertalen naar nieuwe, toekomstige uit te voeren grote projecten. Ook voor de (rol van) de raad zelf. De rekenkamercommissie beveelt aan reeds in het te nemen raadsbesluit hierover een afspraak te maken.
Beslispunten worden expliciet geformuleerd	In het te nemen raadsvoorstel moeten de afzonderlijke beslispunten expliciet worden geformuleerd.

4. Advies

Op basis van onze onderzoeksbevindingen hebben wij enkele adviezen geformuleerd.

Advies 1:

Stel voor het besluitvormingsproces over grote projecten een checklist vast met punten waaraan in het besluitvormingsproces van de raad vanaf planvorming tot en met realisatie moet worden voldaan.

Advies 2

Pas deze checklist toe op het besluitvormingsproces voor de huisvesting van De Nieuwe Veste. Gebruik deze checklist om te toetsen of het raadsvoorstel van het college daaraan voldoet. Wij zullen het op te stellen raadsvoorstel (planning november 2021) op basis van de checklist toetsen en een advies hierover uitbrengen. Wij gaan er daarbij van uit dat het college in de planning van het komende besluitvormingsproces voorafgaand aan de bespreking in de raad(scommissie) voldoende ruimte inbouwt voor de uitvoering van deze toets door onze commissie.

Wij zien de uitkomsten van de besluitvorming in de raad en de uitwerking daarvan in samenspraak tussen uw raad en het college met belangstelling en vertrouwen tegemoet.

De rekenkamercommissie van de gemeente Coevorden,
de voorzitter, de secretaris,

Roel de Boer

Johan Kok

Bijlage 1

Begrippen

Kaderstellende rol gemeenteraad

Vooruitkijkend geeft de raad het kader aan (doelstellingen en normen) waarbinnen de uitvoering van het project door het college van B&W kan plaats vinden.

Controlerende rol gemeenteraad

Terugkijkend beoordeelt de gemeenteraad in hoeverre de uitvoering door het college van B&W recht heeft gedaan aan het afgesproken kader van doelstellingen en normen.

Probleemanalyse

Beschrijving van de maatschappelijke problemen (aard, omvang, oorzaken) die de gemeente wil oplossen met het project.

Oplossingsrichtingen

Uiteenzetting over alternatieven waaruit de gemeenteraad kan kiezen bij de aanpak van de gesignaleerde problemen.

Aannames

De uitgangspunten die in de oplossingsrichtingen worden gehanteerd, die mede kunnen bepalen of de beoogde doelen van het project worden gehaald. Bijvoorbeeld: de verwachting van de vraag naar woonruimte of de veronderstelde relatie tussen de inrichting van de gebouwde omgeving en de beleving van veiligheid.

Maatschappelijke kosten-batenanalyse

Een afweging van de voor- en nadelen van de oplossingsrichtingen, uitgedrukt in financieel en maatschappelijk kapitaal.

Second opinion

Een beoordeling door een onafhankelijke en ter zake kundige partij van bijvoorbeeld de probleemanalyse, de oplossingsrichtingen, de kosten-batenanalyse, de projectbeheersingssystemen.

Heldere doelstelling/ eindbeeld

De situatie die de gemeente beoogt te bereiken met het project, in de tijd geplaatst, en in eenduidige en tastbare begrippen en indicatoren gevat.

Inhoud project

De inhoudelijke doelstellingen (wat wil de gemeente bereiken?) en vertaling daarvan in concrete (bouw)plannen.

Risico's voor het project

De factoren die het bereiken van de doelen van het project (inhoud, planning, financiën) in de weg kunnen zitten.