

Gemeente Rotterdam
Gemeenteraad
d.t.k.v de griffie
Coolsingel 40
3011 AD ROTTERDAM

datum
28 maart 2024

ons kenmerk
RR/24.10/MvA/JW/CL

pagina
1 van 1

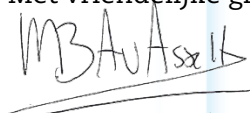
betreft
RO2307 opzet regeling risicovolle projecten

Geacht raadslid,

In de onderzoeksprogrammering voor 2023 van de Rekenkamer Rotterdam is aangegeven dat de rekenkamer dit jaar een onderzoek zal starten naar de regeling risicovolle projecten. Bijgaand doe ik u ter kennisname de opzet van het onderzoek toekomen. Het onderzoek is inmiddels van start gegaan.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,



Dr.ir. M.B.A. van Asselt
directeur

onderzoeksopzet

Regeling risicovolle projecten

maart 2024

1 inleiding

1-1 aanleiding onderzoek

De gemeente Rotterdam voert diverse grote projecten uit waar grote investeringen in financiële middelen en capaciteit zijn gemoeid. In het oog springen projecten in de stad op het gebied van gebiedsontwikkeling en infrastructuur. Ook niet-fysieke projecten, met name op het gebied van ICT, vergen soms grote gemeentelijke investeringen.

Via verschillende monitors wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de uitvoering van deze projecten en dan met name over risico's, gevolgen van optredende risico's en te treffen maatregelen. Er zijn al jarenlang specifieke monitoren over grote (fysieke) projecten, grondexploitaties en ICT-projecten.

Desondanks constateerde de raad in een motie in 2010 dat de informatievoorziening richting de raad bij grote projecten beter moest.¹ Uiteindelijk leidde de motie in 2012 tot het instellen van de Regeling risicovolle projecten.

De regeling is aanvullend op andere monitoren en bedoeld voor een beperkt aantal projecten uit de 'buitencategorie'. Het gaat dan om risicovolle projecten die uitstijgen boven de complexiteit en financiële risico's van andere grote projecten. De raad wordt bij deze projecten met een specifieke voortgangsrapportage geïnformeerd over de ontwikkeling. Doel van de regeling is er voor te zorgen dat de Rotterdamse gemeenteraad "in een zo vroeg mogelijk stadium relevante informatie verkrijgt om op basis daarvan vanuit zijn controlerende taak (indien nodig) bij te kunnen sturen op de aspecten tijd, geld en kwaliteit/functionaliteit."²

Sinds de inwerkingtreding van de regeling in 2012 zijn vier projecten aangewezen door de raad:

- 1 Feyenoord City;
- 2 Renovatie Museum Boijmans van Beuningen;
- 3 Vervolgstap Herstelplan Warmtebedrijf;
- 4 Nieuwe oeververbinding tussen De Esch en Veranda.

In de afgelopen twaalf jaar zijn ervaringen opgedaan met het gebruik van de regeling bij verschillende politiek belangrijke dossiers voor de Rotterdamse gemeenteraad. Tot op heden is echter nog niet onderzocht of de regeling voldoet aan de verwachtingen en opbrengt wat was beoogd. Vanwege het belang van een goede informatievoorziening voor de raad bij dergelijke complexe dossiers, heeft de rekenkamer in de onderzoeksprogrammering van 2023 een onderzoek aangekondigd naar dit onderwerp.

¹ Gemeenteraad Rotterdam, Motie 'Informatievoorziening kostenoverschrijdingen museumparkgarage', 28 januari 2010.

² College van B&W Rotterdam, Raadsbrief 'Motie van Tijn', 27 mei 2011.

1-2 leeswijzer

In hoofdstuk 2 is de context van de regeling nader toegelicht. In hoofdstuk 3 gaat de rekenkamer in op de doel- en vraagstelling, de afbakening van het onderzoek en het normenkader. Hoofdstuk 4 beschrijft ten slotte het plan van aanpak, de organisatie en de planning van het onderzoek.

2 context

2-1 grip op grote projecten

De gemeenteraad heeft drie belangrijke taken: volksvertegenwoordiging, kaderstelling en controle van het college van B en W. Om deze taken uit te kunnen voeren, beschikt de raad over een aantal instrumenten, waaronder het recht op informatie. Het recht op informatie houdt in dat het college van B en W volgens de Gemeentewet verplicht is de gemeenteraad alle informatie te verstrekken die deze nodig heeft voor de uitoefening van zijn taken.³ Ook is er een passieve informatieplicht: het verstrekken van informatie op verzoek.

De praktijk is weerbarstiger. In de media wordt regelmatig aandacht besteed aan grote gemeentelijke projecten die in de uitvoering te maken hadden met tegenvallers en daardoor forse kostenoverschrijdingen. Vaak leidt dit tot diepgaand onderzoek of een raadsenquête. Voorbeelden hiervan zijn onderzoeken naar de Uithoflijn in Utrecht, het cultuurpaleis Amare in Den Haag en de Noord/Zuidlijn in Amsterdam. In Rotterdam is in 2007 een raadsenquête uitgevoerd naar de kostenoverschrijdingen bij de bouw van de Museumparkgarage. In deze onderzoeken is een belangrijke rode draad dat er aan de voorkant van een project en tijdens de projectrealisatie onvoldoende aandacht is besteed aan het nakomen van de informatieplicht richting de raad.⁴

Als reactie op de aanbevelingen uit deze onderzoeken zijn er in meerdere gemeenten regelingen ontworpen om zowel procedureel als inhoudelijk de grip van de gemeenteraad op de besluitvorming te vergroten.⁵ Deze regelingen zijn afgeleid van de Regeling Grote Projecten (RGP) voor de Tweede Kamer die al eind jaren negentig van de vorige eeuw werd geïntroduceerd. De RGP is in het leven geroepen voor de versterking van de controlerende rol van de Tweede Kamer. Het regelt dat er voor financieel omvangrijke projecten met de status 'groot project' extra eisen gelden voor de informatievoorziening, besluitvorming, controle en verantwoording. In de afgelopen decennia zijn ook in een aantal provincies en grote gemeenten vergelijkbare regelingen geïntroduceerd. Zo hebben ondertussen bijvoorbeeld de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Rotterdam en de provincies Zuid-Holland en Limburg een dergelijke regeling.

2-2 Regeling risicovolle projecten Rotterdam

De Regeling risicovolle projecten Rotterdam is in 2012 vastgesteld.⁶ Aan de regeling ligt een motie ten grondslag. Deze motie werd ingediend naar aanleiding van kostenoverschrijdingen bij de bouw van de Museumparkgarage, waarbij zowel het college als de raad "(te) laat of niet zijn geïnformeerd." De motie stelt dat de raad frequent op de hoogte wil blijven van kostenontwikkelingen en in toekomstige grote projecten "over goed bruikbare informatie dient te beschikken om zijn controlerende taak uit te kunnen oefenen."⁷

³ Dit recht is vastgelegd in artikel 169 van de Gemeentewet.

⁴ Rekenkamercommissie Eindhoven, 'Leidraad voor de Eindhovense gemeenteraad: Project Knoop XL', Rotterdam: Policy Research Corporation, 2022.

⁵ Huisman, B., S. Keulen en G. Molenaar, 'Leren van de Uithoflijn', in TPC, 2019, 3, pp. 22-27.

⁶ Gemeenteraad Rotterdam, 'Besluit tot vaststelling van de Regeling risicovolle projecten Rotterdam 2012', 15 maart 2012.

⁷ Gemeenteraad Rotterdam, Motie 'Informatievoorziening kostenoverschrijdingen museumparkgarage', 28 januari 2010.

In deze motie werd onder andere de Rekenkamer Rotterdam gevraagd de “politiek-bestuurlijke controle- en sturingsinstrumenten bij grote projecten” te beoordelen op bruikbaarheid. De rekenkamer constateerde vervolgens in een brief aan de raad onder meer dat de informatievoorziening aan de raad bij grote projecten niet voldoende is toegesneden op de controlerende (en daarmee bijsturende) taak van de raad.⁸ Verder pleitte de rekenkamer voor het instellen van een regeling die in opzet zou aansluiten op de RGP zoals die wordt gehanteerd voor de Tweede Kamer.

De Regeling risicovolle projecten is uiteindelijk gebaseerd op de RGP, de Amsterdamse regeling risicovolle projecten en uitkomsten van verschillende expertmeetings.⁹ In de toelichting van de regeling staat: “De regeling is bedoeld voor projecten waarvan op voorhand wordt verwacht dat zich bij de uitvoering (substantiële) risico’s kunnen voordoen, die - als zij zich voordoen - grote impact hebben vanwege de maatschappelijke, financiële en/of politieke effecten.” Het doel is “(...) de raad in staat te stellen haar controlerende taak uit te oefenen door het vooraf c.q. in een zo vroeg mogelijk stadium in beeld brengen van risico’s, oorzaken en gevolgen en het treffen en naleven maatregelen.”¹⁰ De focus van een project dat onder de regeling valt, ligt daarbij op “de aspecten tijd, geld, kwaliteit en resultaat.”¹¹

In de regeling wordt een project omschreven als “een samenhangend geheel van activiteiten, uitgevoerd door een tijdelijke projectorganisatie, gericht op het bereiken van een vooraf gedefinieerd resultaat.” Een raadscommissie kan op elk moment een voorstel doen om een project waarbij de gemeenteraad een controlerende taak heeft aan te wijzen tot risicovol project. In iedere fase van een project kan de gemeenteraad dus een beroep doen op deze regeling. De gemeenteraad besluit over een voorstel tot aanwijzing van een risicovol project.

criteria

In de regeling zijn de volgende criteria opgenomen waarmee de raad kan besluiten tot aanwijzing van een risicovol project:

- a er is sprake van een niet-routinematige, in de tijd begrensde activiteit;
- b de gemeente draagt alleen of grotendeels de verantwoordelijkheid voor het project;
- c er zijn meerdere partijen betrokken;
- d er zijn substantiële financiële gevolgen en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico’s aan het project verbonden;
- e er zijn belangrijke gevolgen voor de samenleving of de gemeentelijke bedrijfsvoering;
- f er is sprake van toepassing van nieuwe technologieën of financieringsconstructies;
- g er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.

Als de regeling van toepassing wordt verklaard, wordt er een procesbegeleidingscommissie ingesteld die de gemeenteraad adviseert over de

⁸ Rekenkamer Rotterdam, Brief aan de gemeenteraad ‘Motie 109R333 grote projecten’, 28 april 2010.

⁹ College van B en W Rotterdam, Raadsbrief ‘Motie van Tijn, 27 mei 2011.

¹⁰ Gemeente Rotterdam, ‘Regeling Risicovolle Projecten 2012’.

¹¹ Gemeente Rotterdam, ‘Regeling Risicovolle Projecten 2012’.

uitvoering van de regeling.¹² De commissie kan besluiten over de benoeming van een rapporteur uit de commissie. De commissie moet ook bepalen wat de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de rapporteur zijn.

De eerste stap in de informatievoorziening van een risicovol project is een basisrapportage. Hierin informeert het college de raad over de hoofdlijnen van het project, zoals de beschrijving van het project, de aanpak en de beheersing. Hierna volgt halfjaarlijks een voortgangsrapportage met daarin de ontwikkelingen van de doelstelling(en) van het project ten opzichte van de basisrapportage, eventuele wijzigingen ten opzichte van de basisrapportage en uitkomsten van relevante audits en risicoanalyses. Wanneer de raad besluit dat de status van risicovol project niet meer van toepassing is, biedt het college een eindrapportage met een evaluatie aan de raad aan.

stand van zaken toepassing regeling

In de toelichting op de regeling is de verwachting uitgesproken dat het aantal projecten dat tegelijkertijd onder de regeling wordt gebracht beperkt blijft tot vier of vijf projecten. In de praktijk blijkt de regeling veel minder vaak te worden gebruikt. In 2017, dus vijf jaar na de instelling van de regeling, is voor het eerst een project door de raad als risicovol aangewezen. In totaal heeft de raad in de afgelopen twaalf jaar vier keer besloten de regeling toe te passen:

- *Feyenoord City* is in 2017 aangewezen als risicovol project. Sindsdien zijn na de basisrapportage verschillende voortgangsrapportages verschenen. In 2023 is besloten dat Feyenoord City niet langer de status van risicovol project heeft. De eindrapportage en evaluatie zijn in september 2023 verschenen.
- *Renovatie Museum Boijmans van Beuningen* is in 2019 aangewezen als risicovol project. Naar aanleiding daarvan is in 2019 de basisrapportage opgesteld. Sindsdien heeft de raad verschillende voortgangsrapportages gekregen.
- De afwikkeling van het *Warmtebedrijf* is in 2021 als risicovol project aangemerkt.¹³ Daarbij is echter een afwijkende werkwijze voorgesteld. De werkwijze van de Regeling risicovolle projecten werd niet één op één toepasbaar gevonden voor het Warmtebedrijf. De griffie en raad hebben in samenspraak met het college een maatwerkaanpak voor de informatievoorziening en rapportage uitgewerkt.¹⁴
- De *Nieuwe oeververbinding* tussen De Esch en Veranda is in december 2023 als risicovol project aangewezen.¹⁵

Tot nu toe is dus in twee projecten ervaring opgedaan met de regeling volgens de uitgangspunten die aan de rapportage zijn gesteld. Alleen Feyenoord City heeft de volledige projectcyclus met een eindrapportage en evaluatie doorlopen. De toepassing van de regeling voor de Nieuwe oeververbinding moet in feite nog opstarten.

¹² De adviezen van de procesbegeleidingscommissie hebben betrekking op: de toepassing van de regeling, de beoordeling van de kwaliteit van de informatie (volledigheid, toereikendheid en comptabele, financieel-economische en budgettaire aspecten) en de beëindiging van de status als risicovol project

¹³ Gemeenteraad Rotterdam, Amendement 'Afwikkeling WbR risicovol project', 14 oktober 2021.

¹⁴ College van B en W Rotterdam, Raadsbrief 'Voortgang Warmtebedrijf', 30 november 2021.

¹⁵ Gemeenteraad Rotterdam, Motie 'Nieuwe oeververbinding risicovol project', 21 december 2023.

2-3 overige instrumenten van de raad

De Regeling risicovolle projecten is ontworpen om de raad specifiek over risicovolle projecten te informeren. Het moet hiermee de informatiepositie en daarmee de controlerende functie van de raad versterken. Naast deze regeling beschikt Rotterdam over nog een aantal instrumenten waarmee de raad wordt geïnformeerd over projecten:

- de Monitor Grote Projecten;
- de Monitor ICT projecten;
- de Monitor grondexploitaties.

Monitor Grote Projecten

De Monitor Grote Projecten (MGP) richt zich op fysieke projecten met een looptijd langer dan drie jaar en een omvang groter dan € 20 mln. Verder geldt als richtlijn dat het project niet-routinematig is en een hoge mate van (bestuurlijke) complexiteit kent. Projecten met een omvang groter dan € 70 mln. komen altijd in aanmerking voor de monitor. Op dit moment zijn zeven projecten in deze monitor opgenomen.¹⁶ De monitor verschijnt twee keer per jaar.

Monitor ICT Projecten

Sinds 2011 bestaat de Monitor ICT Projecten waarin het college van B en W rapporteert over omvangrijke ICT-projecten. Doelstelling van de monitor is het beperken van risico's die zijn verbonden aan de uitvoering van grote ICT-projecten. Opname in de monitor vindt plaats aan de hand van een "classificatiemodel dat binnen het concern wordt gehanteerd."¹⁷ In de meest recente monitor zijn acht projecten opgenomen. De frequentie van rapporteren gaat in 2024 van drie naar twee keer per jaar.

Monitor Grondexploitaties

In de Monitor Grondexploitaties zijn alle in uitvoering zijnde grondexploitaties¹⁸ opgenomen. In de monitor wordt verantwoording afgelegd over alle grondexploitaties, ongeacht de looptijd of financiële omvang van de grondexploitaties. Er wordt een vergelijking gemaakt met de laatste jaarrekening. Bij alle grondexploitaties is met behulp van een kleurcode aangegeven of deze zich nog binnen de financiële kaders bevindt. Als een grondexploitatie buiten de kaders (dreigt te) treden wordt detailinformatie gegeven. De rapportage verschijnt twee keer per jaar. In de meest recente rapportage van september 2023 waren 80 projecten opgenomen.¹⁹

2-4 bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de regeling start op het moment dat een project door de raad als risicovol is aangewezen. Voor alle aangewezen risicovolle projecten geldt dat deze in de portefeuille van de wethouder Financiën, Organisatie, Dienstverlening en Grote Projecten vallen. De ambtelijke verantwoordelijkheid voor de aangewezen projecten ligt bij het cluster Stadsontwikkeling.

¹⁶ College van B en W Rotterdam, Raadsbrief 'Aanbieding Monitor Grote Projecten oktober 2021-maart 2022', 10 mei 2022.

¹⁷ Gemeente Rotterdam, 'Monitor ICT Projecten Rotterdam, rapportage juni 2023 t/m september 2023', november 2023.

¹⁸ Een grondexploitatie is al volgt te definiëren: 'Een grondexploitatie is een financieel overzicht van de geraamde en gerealiseerde kosten en opbrengsten die voortkomen uit de verwerving, bewerking en verkoop van gronden (eventueel inclusief opstellen) ten behoeve van het tot stand brengen van een of meerdere nieuwe functie(s).' Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer, 33682 nr. 185, 22 januari 2024.

¹⁹ Gemeente Rotterdam, 'Monitor Grondexploitaties, 2^e herziening 2023, openbare versie', september 2023.

3 onderzoeksvragen en afbakening

3-1 doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer inzicht te geven in de werking van de Regeling risicovolle projecten. Centraal staat of de regeling bijdraagt aan het doel ervan: het versterken van de controlerende taak van de gemeenteraad. De werking wordt door een aantal factoren bepaald.

- 1 De praktische uitwerking van de regeling in criteria, procesafspraken over de uitvoering en afspraken over de informatievoorziening.
- 2 Het gebruik door de gemeenteraad. Worden de afspraken over informatievoorziening nagekomen? Kan de raad met de aangeboden informatie uit de voeten? Gebruikt de raad de extra informatie om zich te informeren over risico's en om afwijkingen ten opzichte van de uitgangspunten te constateren?
- 3 De meerwaarde van de aangeboden informatie via de regeling ten opzichte van andere instrumenten die de raad kan gebruiken om de controlerende taak uit te voeren.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre draagt de Regeling risicovolle projecten bij aan de uitvoering van de controlerende taak van de gemeenteraad bij grote projecten en in hoeverre heeft de regeling meerwaarde ten opzichte van andere instrumenten die de gemeenteraad ter beschikking staan?

deelvragen

Voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag heeft de rekenkamer vier onderzoeksvragen geformuleerd. De drie eerste vragen vormen gezamenlijk de bouwstenen voor het antwoord op de vierde vraag.

- 1 Op welke wijze onderscheidt de Regeling risicovolle projecten zich van andere instrumenten die de raad tot haar beschikking heeft?
- 2 In hoeverre functioneren de voorwaarden en afspraken van de regeling in de praktijk?
- 3 Hoe is de Regeling risicovolle projecten toegepast en door de raad gebruikt in Feyenoord City en Boijmans van Beuningen om zicht te krijgen op de risico's?
- 4 In hoeverre heeft de regeling meerwaarde voor de uitoefening van de controlerende taak van de raad?

3-2 afbakening en scope onderzoek

controlerende taak

Een centraal begrip in het onderzoek is de controlerende taak van de gemeenteraad. Voor de uitvoering van het onderzoek is een nadere duiding van dit begrip nodig. De controlerende (en de kaderstellende) rol van de gemeenteraad is geïntroduceerd met de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002. Daarin is het uitgangspunt opgenomen dat het college bestuurt en beleid uitvoert en de raad kaders stelt en het gemeentebestuur controleert. Wat precies onder die controlerende taak wordt verstaan, is in de wet en de bijbehorende Memorie van Toelichting niet nader uitgewerkt. Ook in diverse onderzoeken en beschouwingen over de positie en het

functioneren van gemeenteraden, is weinig aandacht voor de nadere uitwerking van de controlerende taak.²⁰

Onderzoek van Peters en Castenmiller uit 2020 naar kaderstellen en controleren door gemeenteraden heeft de controlerende taak wel nader uitgewerkt.²¹ De controlerende taak wordt hierin gedefinieerd als een combinatie van twee elementen: informatieverwerving en beoordeling. *Informatieverwerving* bestaat uit het gebruik van instrumenten als vragen stellen, het laten uitvoeren van onderzoek of het instellen van een raadsenquête. De *beoordeling* is de interpretatie van de verworven informatie om deze te toetsen aan de gemaakte afspraken.

De rekenkamer houdt in dit onderzoek rekening met beide elementen van de controlerende taak (informatieverwerving en beoordeling). De informatieverwerving is feitelijk vast te stellen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de mate waarin uitgebrachte begin-, voortgangs- en eindrapportages leiden tot vragen door de raad. Of en in hoeverre daarmee ook een beoordeling heeft plaatsgevonden is maar deels feitelijk vast te stellen. Beoordeling kan bijvoorbeeld blijken uit gevoerde debatten waarin aan de hand van de verkregen informatie discussie plaatsvindt met het college over de vraag of de stand van zaken nog voldoet aan de uitgangspunten. Ook kan sprake zijn van moties of bijstellingen door het college als gevolg van vragen of gevoerde debatten. Naast deze feitelijke activiteiten is er ook een subjectief element. Het gaat om de vraag of een raadslid zich goed genoeg geïnformeerd voelt om het debat te voeren en een oordeel te vellen over de ontwikkelingen bij een project. In het onderzoek dient daarom ook oog te zijn voor ervaringen van raadsleden.

toepassing bij Feyenoord City en Boijmans van Beuningen centraal

De rekenkamer kijkt voor het onderzoek specifiek naar twee projecten: Feyenoord City en Boijmans van Beuningen. Bij deze twee projecten is ervaring opgedaan met de toepassing van de regeling door de raad. De twee andere aangewezen projecten vallen buiten de scope van het onderzoek. De Nieuwe oeververbinding bevindt zich als risicovol project nog in de startfase. Het Warmtebedrijf is uiteindelijk op een afwijkende wijze afgehandeld.

Voor Feyenoord City en Boijmans van Beuningen worden de raadsbesluiten met de aanwijzing als risicovol project als startpunt genomen.

wijze beoordeling informatievoorziening

Om de toepassing van de regeling te beoordelen, kijkt de rekenkamer onder andere naar de kwaliteit en bruikbaarheid van de verstrekte informatie aan de raad. De kwaliteit van de informatie is in de regeling zelf geoperationaliseerd met de begrippen “volledigheid, toereikendheid en comptabele, financieel-economische en budgettaire aspecten.”²² Aanvullend op deze begrippen zijn ook de actualiteit en begrijpelijkheid van de informatie van belang. In het onderzoek kijkt de rekenkamer aan de hand van de genoemde aspecten of de regeling in de huidige opzet bruikbare informatie van goede kwaliteit oplevert.

²⁰ Peters, K. & Castenmiller P. 'Kaderstellen en controleren door de gemeenteraad: een zware opgave', in: *Bestuurswetenschappen*, 2020, 74(2), pp. 10-33.

²¹ Peters, K. & Castenmiller P. 'Kaderstellen en controleren door de gemeenteraad: een zware opgave', in: *Bestuurswetenschappen*, 2020, 74(2), pp. 10-33.

²² Regeling risicovolle projecten Rotterdam 2012, art. 6 lid 3.

Het doel is niet om een oordeel te vellen over de *juistheid* van de informatie in de individuele projecten. Er vindt dus in principe geen reconstructie plaats met een vergelijking van intern beschikbare informatie versus de gerapporteerde informatie aan de raad. Wel toetst de rekenkamer of de organisatie voldoende waarborgen heeft getroffen om de verstrekking van juiste informatie aan de raad te garanderen. Het gaat daarbij met name om de uitvoering van interne toetsen door niet bij de betrokken medewerkers

3-3 normenkader

Een deel van de onderzoeksvragen is beschrijvend en een deel is oordelend van karakter. Voor de oordelende vragen hanteert de rekenkamer normen. Hieronder is per deelvraag een uitwerking gegeven van te hanteren normen. Wanneer hiervoor aanleiding is, worden normen in de loop van het onderzoek aangevuld en/of aangescherpt.

- 1 *Op welke wijze onderscheidt de Regeling risicovolle projecten zich van andere instrumenten die de raad tot haar beschikking heeft?*

Deze deelvraag is beschrijvend.

- 2 *In hoeverre functioneren de voorwaarden en afspraken van de regeling in de praktijk?*

Deze deelvraag is beschrijvend en deels oordelend. Voor de beantwoording wordt een feitelijke beschrijving gegeven van de voorwaarden en afspraken van de regeling. Daarnaast wordt een oordeel gegeven over het functioneren van deze voorwaarden en afspraken in de praktijk. Mogelijke normen zijn:

- De voorwaarden en afspraken van de regeling zijn voor raadsleden bruikbaar en toepasbaar in de praktijk;
- De voorwaarden en afspraken van de regeling worden toegepast zoals bedoeld.

- 3 *Hoe is de Regeling risicovolle projecten toegepast en door de raad gebruikt in Feyenoord City en Boijmans van Beuningen om zicht te krijgen op de risico's?*

Deze deelvraag is deels beschrijvend en deels oordelend. Voor de beantwoording wordt een feitelijke beschrijving gegeven van de toepassing en het gebruik van de regeling door de raad. Daarnaast wordt een oordeel gegeven over de toepassing van de regeling in twee aangewezen projecten. Mogelijke normen zijn:

- de selectie en begeleiding van een project vindt volgens de criteria plaats;
- de verstrekking van informatie vindt volgens de gestelde criteria plaats;
- de kwaliteit van de verstrekte informatie voldoet aan de criteria:
 - volledigheid;
 - toereikendheid;
 - comptabele, financieel-economische en budgettaire aspecten;
 - actualiteit;
 - begrijpelijkheid.

- 4 *In hoeverre heeft de regeling meerwaarde voor de uitoefening van de controlerende taak van de raad?*

Deze deelvraag is oordelend en gebaseerd op de analyse van de voorgaande deelvragen. Mogelijke normen om de meerwaarde af te wegen zijn:

- de regeling stelt raadsleden in staat tot aanvullende informatieverwerving
- de regeling stelt raadsleden in staat tot het beoordelen van risico's en toetsing aan gemaakte afspraken;
- raadsleden ervaren een goede informatiepositie en mogelijkheid tot oordeelsvorming op grond van de regeling.

4 plan van aanpak, organisatie en planning

4-1 overzicht

In onderstaande tabel is toegelicht welke onderzoeksmethoden de rekenkamer voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zal gebruiken.

tabel 4-1: methoden

Onderzoeksvraag	methode
1 Op welke wijze onderscheidt de Regeling risicovolle projecten zich van andere instrumenten die de raad tot haar beschikking heeft?	documentstudie
2 Hoe functioneren de voorwaarden en afspraken van de regeling in de praktijk?	- interviews raadsleden - enquête raadsleden - interviews ambtenaren
3 Hoe is de Regeling risicovolle projecten toegepast en door de raad gebruikt in Feyenoord City en Boijmans van Beuningen om zicht te krijgen op de risico's?	- tijdslijnanalyse - documentstudie - interviews raadsleden - enquête raadsleden - interviews ambtenaren
4 In hoeverre heeft de regeling meerwaarde voor de uitoefening van de controlerende taak van de raad?	- integrale analyse - literatuurstudie - interviews experts

4-2 methoden per deelvraag

deelvraag 1 (instrumenten bij grote projecten)

Voor de beantwoording van deelvraag 1 maakt de rekenkamer een inventarisatie van de aanwezige instrumenten, de overeenkomsten en de verschillen. Relevante documenten zijn onder andere:

- opgestelde regelingen of vastgelegde afspraken over monitoren;
- documenten over de totstandkoming van de regelingen;
- eventueel verschenen evaluaties of notities over de regelingen en instrumenten.

Op basis van de informatie wordt een nadere analyse gemaakt van alle instrumenten en hun onderscheidende kenmerken.

deelvraag 2 (functioneren voorwaarden en afspraken regeling)

Om zicht te krijgen op het functioneren van de regeling houdt de rekenkamer interviews met raadsleden die als rapporteur direct te maken hebben (gehad) met de uitvoering van de regeling. Ook worden betrokken ambtenaren geïnterviewd, zoals betrokkenen uit de projectteams van Feyenoord City en Boijmans van Beuningen, projectcontrollers en auditors.

Om een breder beeld te krijgen van het functioneren van de regeling wil de rekenkamer ook andere raadsleden om input vragen. De rekenkamer denkt daarvoor vooralsnog aan een uitvraag via een korte enquête waarin raadsleden hun ervaringen met de regeling kunnen aangeven. Via een combinatie van open en gesloten vragen wil de rekenkamer zo een beeld krijgen van het functioneren van de regeling en het gebruik bij projecten. Deelname aan de enquête zal volledig anoniem plaatsvinden. De rekenkamer overweegt ook oud-raadsleden te benaderen om ervaringen uit vorige raadsperioden mee te nemen.

deelvraag 3 (toepassing en gebruik)

Voor het beantwoorden van deze deelvraag maakt de rekenkamer gebruik van de hierboven genoemde interviews en de enquête met raadsleden en oud-raadsleden en de interviews met betrokken ambtenaren.

Verder zal de rekenkamer een tijdslijnanalyse opstellen van de wijze waarop de Regeling risicovolle projecten is toegepast bij Feyenoord City en Boijmans van Beuningen. Hiervoor worden de verschenen rapportages in kaart gebracht en beoordeeld en worden de behandelingen in de raadscommissies en gemeenteraad geanalyseerd.

deelvraag 4

Beantwoording van deelvraag 4 vindt plaats aan de hand van een analyse van de informatie die met behulp van de eerder genoemde methoden is verzameld.

Aanvullend vindt nog een literatuurstudie plaats waarin wordt gekeken naar verschenen evaluaties over vergelijkbare regelingen van andere overheden. Ook worden inzichten uit evaluaties en rapporten van raadsenquêtes van enkele grote projecten in Rotterdam en andere grote gemeenten betrokken bij de literatuurstudie.

Tot slot interviewt de rekenkamer enkele experts op het gebied van informatievoorziening en risicobeheersing bij grote projecten. Hiermee wil de rekenkamer zicht krijgen op lessen voor de toepassing van instrumenten voor de raad

4-3 samenstelling onderzoeksteam

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit:

- Jaap Wils (projectleider)
- Marieke Vennevertloo (onderzoeker).

Het team wordt nog aangevuld met een onderzoeker. Aan de onderzoeksopzet hebben naast de leden van het onderzoeksteam meegewerkt:

- Dave Bruggeling (onderzoeker);
- Annick Vergouwen (stagiair).

4-4 planning en verwacht publicatiemoment

De uitvoering van het onderzoek zal in maart 2024 starten. De bevindingen uit het onderzoek worden in een concept nota van bevindingen vastgelegd. De rekenkamer stelt de gemeente in de gelegenheid op deze bevindingen te reageren door de concept nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor aan te bieden. Na verwerking van de ambtelijke reactie stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de

rekenkamer de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. De bestuurlijke nota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college van B en W worden voorgelegd. De reactie van het college van B en W wordt samen met het nawoord van de rekenkamer in het definitieve rapport opgenomen. Dit zal naar verwachten in het vierde kwartaal van 2024 aan de raad worden aangeboden.

4-5 privacyparagraaf

In dit onderzoek zal de rekenkamer verschillende functionarissen van de gemeente Rotterdam, raadsleden en deskundigen interviewen. De persoonsgegevens die in dat kader worden verwerkt, worden zoveel mogelijk beperkt, maar betreffen in elk geval naam, functie en zakelijke contactgegevens. Voor de mogelijk uit te voeren enquête geldt dat deze dusdanig wordt uitgevoerd dat deelname volledig anoniem plaatsvindt. De gegevens zullen conform de AVG en het daarop gebaseerde privacybeleid van de rekenkamer worden verwerkt (www.rekenkamer.rotterdam.nl). De rekenkamer zal geen bijzondere persoonsgegevens verwerken.