

Plan van aanpak rekenkameronderzoek Ecopark Gouda

Onderzoeksteam

L.M. (Robert) Klaassen MSc

Drs. E.J.M. (Evert) Wolters

A.C. (Arco) de Baat MSc

Groene Hart Rekenkamer



Rekenkameronderzoek naar Ecopark Gouda

Aanleiding & doelstelling

Achtergrond Ecopark

Gemeenten hebben volgens de Wet milieubeheer de verantwoordelijkheid om het afval in te zamelen. Ook moet elke gemeente een plaats hebben waar mensen hun afval naartoe kunnen brengen, een afval-brengstation. De manier van afval inzamelen hangt ook samen met de duurzaamheidsambities die een gemeente heeft. Wil een gemeente haar duurzaamheidsambities verwezenlijken, dan is het bijdragen aan een circulaire economie een van de manieren om dat te doen. Onderdeel van een circulaire economie is het scheiden van afval.

In 2016 doet de gemeente een locatieonderzoek en in oktober 2017 besluit de gemeenteraad van Gouda een voorbereidingskrediet in te stellen voor het uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek voor een nieuw afval-brengstation, namelijk het Ecopark. Reden is dat het toenmalige afval-brengstation sterk is verouderd en moet worden aangepast aan de eisen van de huidige tijd.¹

Uit het coalitieakkoord blijkt dat de gemeente het doel heeft in 2040 CO₂-neutraal te zijn.² Dit vormt de achtergrond voor de keuze om het ontwerp van de bouwdelen van Ecopark modulair te laten zijn. De modulaire constructie in combinatie met de keuze voor staal als herbruikbaar materiaal, moet ervoor zorgen dat de totale CO₂-emissie van het Ecopark erg laag is.³ Na een verzakking wordt in 2023 besloten de constructie in zijn geheel te onderheien. Hiermee wordt afscheid genomen van het modulaire ontwerp.⁴

Ontwikkelingen Ecopark door de jaren heen

Een eerste reconstructie op basis van openbare informatie die aan de gemeenteraad is verstrekt, laat in het dossier Ecopark al de volgende belangrijke sleutelmomenten zien vanaf het onderzoek naar geschikte locaties in 2016:

- In juli 2020 stelt de raad een investeringskrediet van € 3.645.000 beschikbaar. Bij de behandeling wordt een motie aangenomen waarin het college wordt verzocht het Ecopark te zien als een eerste stap naar een circulaire economie en te stimuleren dat bedrijven en initiatieven met een circulair karakter zich op het Ecopark vestigen.⁵
- Op 1 juni 2021 wordt de raad geïnformeerd over het resultaat van de aanbesteding. Uit de beoordeling van de inschrijvingen door het college blijkt dat een tekort zal ontstaan van € 357.000. Daarom wordt een nieuw budget van € 4.002.000 vastgesteld. Het ontstane tekort in de begroting wordt gedekt uit het exploitatiebudget.⁶
- In maart 2023 wordt gemeld dat de oplevering fors is vertraagd en er ook extra kosten à € 2 of 3 miljoen zijn. In april 2023 wordt aan de raad een volgend probleem, namelijk de verzakking gemeld.
- In juli 2023 worden aan de raad drie scenario's voorgelegd. Op 1 november besluit de raad dat wordt gekozen voor het onderheien van de gehele constructie met paalfundering, met een prijskaartje van € 4,5 mln.⁷
- In september 2023 informeert het college de raad over de uitkomsten van een intern ambtelijk onderzoek naar wat er mis is gegaan gedurende de bouw van Ecopark. Deze evaluatie wordt niet openbaar, maar de raad krijgt wel onder geheimhouding inzage.

¹ Gemeente Gouda, 17 december 2019, Raadsvoorstel aanvraag investeringsbudget Ecopark. [Link](#).

² Gemeente Gouda, Coalitieakkoord Gouda 2018-2022. [Link](#).

³ Gemeente Gouda, 16 maart 2021, Memo Stand van zaken ontwikkeling Ecopark. [Link](#).

⁴ Gemeente Gouda, 1 november 2023, Raadsbesluit Ecopark (keuze scenario 2b). [Link](#).

⁵ Gemeente Gouda, 1 juli 2020 Motie Ecopark, de opmaat naar Circulair Gouda (aangenomen). [Link](#).

⁶ Gemeente Gouda, 6 februari 2024, Raadsmemo Ecopark. [Link](#); Gemeente Gouda, 1 juni 2021, Raadsmemo resultaat aanbesteding Ecopark. [Link](#); Gemeente Gouda, 28 maart 2023, Raadsmemo voortgang realisatie ecopark. [Link](#).

⁷ Gemeente Gouda, 1 november 2023, Raadsbesluit Ecopark (keuze scenario 2b). [Link](#).



Een rekenkameronderzoek naar Ecopark

De ontwikkelingen in het dossier Ecopark leiden er uiteindelijk toe dat de gemeenteraad van Gouda op 7 februari 2024 unaniem een motie aanneemt waarin de Groene Hart Rekenkamer wordt verzocht een onderzoek te doen naar het project 'Realisatie Ecopark' over de gehele periode van planvorming en uitvoering, en om daarbij een feitenrelaas te creëren aan de hand van een tijdlijn, met specifieke aandacht voor:

- / De risicoanalyse bij aanvang van het project en bijstellingen van deze risico's gedurende het project. Gekoppeld hieraan de onderbouwing van de risicovoorziening en de bijstellingen daarvan gedurende het project.
- / De momenten waarop is gekozen af te wijken van het initiële plan, met de daarbij horende argumentatie.
- / Tijdigheid van de informatievoorziening aan de raad over het project 'Realisatie Ecopark' inzake voorkomende vertragingen, kostenverhogingen, technische tegenslagen en de monitoring van het proces.

Wat betreft onderzoeksmethode heeft de gemeenteraad in zijn motie de rekenkamer verzocht gebruik te maken van:

- / relevante, intern en extern betrokken partijen
- / de beantwoording van technische vragen van verschillende fracties over dit onderwerp.

De Groene Hart Rekenkamer heeft het verzoek van de gemeenteraad in overweging genomen en besloten dit verzoek in te willigen. De Groene Hart Rekenkamer heeft Necker gevraagd een offerte uit te brengen om dit onderzoek uit te voeren. Hier geven wij uiteraard graag gevolg aan. Necker heeft veel ervaring met rekenkamer-, raads- en collegeonderzoeken waarin het opstellen van een feitenreconstructie en de duiding hiervan centraal staan. In het bijzonder hebben wij ervaring met onderzoeken naar grote projecten. Die kennis en ervaring zetten wij graag in voor de Groene Hart Rekenkamer.

Visie en onderzoeksvragen

Vertaling motie in onderzoeksopdracht rekenkamer

Wij beschouwen het dictum van de motie van de gemeenteraad van Gouda zoals bovenstaand weergegeven, als de doelstelling van het onderzoek. De motie is door de Groene Hart Rekenkamer als volgt vertaald in een onderzoeksopdracht:

- / Creëer een feitenrelaas vanaf het begin van de planvorming Ecopark Gouda en de uitvoering tot en met 7 februari 2024, de datum waarop bovenbeschreven motie is aangenomen door de gemeenteraad. Geef hierin, onderbouwd door documenten, weer welke acties ambtenaren, college, gemeenteraad en externe betrokken partijen hebben ontplooid. Presenteer dit feitenrelaas in een tijdlijn.
- / Geef in het feitenrelaas aan of er risicoanalyses gemaakt zijn en zo ja op welke wijze de uitkomsten van de risicoanalyses in het projectplan (inclusief edities) zijn opgenomen. Geef weer in welke mate blijkens documenten externe partijen, ambtenaren, college en gemeenteraad van de risicoanalyses op de hoogte waren en wat hun rol is geweest in de mitigatie van risico's.
- / Geef in het feitenrelaas aan op welke momenten het plan op welke wijze gewijzigd is. Geef daarbij aan wat de aanleiding was tot aanpassing, wat de onderbouwing tot aanpassing was, wie heeft voorgesteld het plan te wijzigen en wie heeft besloten het plan te wijzigen. Geef bij elk van de gevonden feiten aan of betrokken actoren binnen het voor hen vastgestelde mandaat hebben geopereerd of niet. Onderbouw dit met wetgeving en/of vastgestelde mandaatregelingen.



Reflectie op de onderzoeksopdracht

Bij het gestelde in de motie en in de onderzoeksopdracht formuleren wij de volgende aandachtspunten die wij meenemen in het ontwerp en de uitvoering van dit rekenkameronderzoek:

A. Onderzoek met raakvlakken met andere onderzoeken naar grote projecten

Het verloop van het dossier Ecopark is vanzelfsprekend uniek in de manier waarop het zich daadwerkelijk in Gouda heeft voltrokken. En tegelijk gaat het hier om het verloop van een groot project zoals dat vaker voorkomt in Nederland, inclusief de bijstellingen, vertraging, en andere aspecten zoals risicomanagement en informatievoorziening. Wij hebben met het onderzoek naar dit soort dossiers ruime ervaring. Een compleet beeld schetsen van alle stappen, wendingen, actoren en acties in een dergelijk dossier gebeurt in onze ervaring idealiter met een omvangrijk onderzoek, omdat er aan een dergelijk project veel aspecten zitten. Denk daarbij aan: beleids- en besluitvorming, risicomanagement, informatievoorziening, governance en samenwerking en perspectief op exploitatie (zie ook het kopje onderzoeksvragen verderop in deze offerte).

B. Onderzoek begrensd in (doorloop)tijd en middelen

De gemeenteraad wil de uitkomsten van het onderzoek begrijpelijkerwijs graag zo spoedig mogelijk ontvangen. Dit gegeven en de beschikbare financiële middelen, vragen erom het onderzoek zo compact mogelijk te houden. Een onderzoek dat aan alle mogelijke aspecten van een groot project zeer diepgaand aandacht besteedt, is binnen de gestelde periode niet haalbaar. Overigens worden in de opdracht van de rekenkamer ook niet al deze aspecten benoemd (in aanvulling op het feitenrelaas legt de rekenkamer de nadruk op risicomanagement, planaanpassingen en handelen binnen mandaat). De door de rekenkamer voorgestelde normen voor het onderzoek geven aan dat er naast het feitenrelaas sprake moet zijn van zowel beschrijving als duiding/toetsing. We hebben het daarbij nog steeds over een flinke ambitie, gegeven de beschikbare tijd en middelen. Om een voor de gemeenteraad van Gouda zo zinvol en bruikbaar mogelijk onderzoek te doen dat recht doet aan de complexe dynamiek in een groot project, is het van belang dat we in het onderzoek de juiste tijd en aandacht besteden aan de voor de raad meest relevante zaken. Dit vraagt dat we tijdens dit onderzoek komen tot een door de rekenkamer gedragen en voor de gemeenteraad navolgbare en te waarderen nadere focus van het onderzoek.

Om die reden stellen wij voor een knip in het onderzoek aan te brengen: allereerst een verkennende fase en daarna (na het aanbrengen van nadere focus door de rekenkamer) de verdieping. De nadere focus voor de verdieping kan dan bepaald worden aan de hand van drie knoppen waaraan de rekenkamer kan draaien, namelijk door een keuze te maken over:

- 1) welke sleutelmomenten nader worden onderzocht;
- 2) de actoren waarvan de rollen nader worden onderzocht;
- 3) welke onderzoeksaspecten nader aandacht moeten krijgen in de verdieping, naar de mate waarin ze voor de raad van belang zullen zijn.

In eerdere onderzoeken hebben wij gewerkt met een analysekader op basis van onderzoeksaspecten, wat als leidraad kan worden gebruikt bij de keuzes voor afbakening en verdere verdieping. Op basis van onze huidige kennis over het dossier hebben wij een conceptanalysekader opgesteld dat bestaat uit de volgende componenten:

1. *Informatievoorziening*
2. *Handelen binnen mandaat*
3. *Risicomanagement*
4. *Totstandkoming van het projectplan en aanpassingen*
5. *Governance en samenwerking (facultatief)*
6. *Perspectief op exploitatie (facultatief)*
7. *Beleids- en besluitvorming (facultatief)*

Het volledige conceptanalysekader kunt u vinden in bijlage 3. In dat analysekader zijn de onderdelen uit de deelvragen opgenomen, alsook andere aspecten die naar aanleiding van het feitenrelaas om nader onderzoek kunnen vragen (deze laatste aspecten zijn aangeduid als 'facultatief'). Door alle aspecten op het netvlies te hebben, voorkomen we dat door tunnelvisie mogelijk voor de doelstelling van het onderzoek relevante aspecten buiten beeld raken. Bij bespreking van het eerste conceptfeitenrelaas aan het einde van fase I, kan de rekenkamer dan onderbouwd tot een eventuele nadere aanscherping komen voor de verdiepende fase. Om een voorbeeld te geven: wanneer in de verkennende fase blijkt dat een van de specifieke onderdelen van het



risicomanagement de reden is van problemen binnen het project, dan wordt in het advies voor het verdiepend onderzoek specifiek uitgewerkt hoe dit verder kan worden onderzocht in de verdiepende fase. Dat advies zal vanzelfsprekend ook ingaan op een mogelijke toespitsing op knoppen 1 (sleutelmomenten) en 2 (actoren). Door een op verkennend onderzoek gebaseerd advies voor de verdieping te geven, kan dit onderzoek van beperkte omvang toch een rijke analyse bieden.

Wat ook voor een knip in het onderzoek pleit, is het bestaan van de ambtelijke evaluatie, waarvan wij de inhoud nu nog niet kennen. Een volledig plan van aanpak voor de verdieping kan pas worden opgesteld als wij de inhoud van die evaluatie kennen. Die zullen we dan ook opvragen voor het verkennend onderzoek. Wanneer de inhoud van de evaluatie bekend is, kunnen wij voor de rekenkamer onderbouwd toelichten of de ambtelijke evaluatie gezien kan worden als een voldoende onderzoek naar het handelen van de ambtelijke actoren en in welke mate dit nog onderwerp van nader onderzoek moet zijn.

C. Rekenkameronderzoek dat aanvoelt als raadsonderzoek

Gezien de urgente en specifieke vraag die de gemeenteraad bij motie tot de rekenkamer heeft gericht, hebben we hier te maken met een bijzonder rekenkameronderzoek. Een rekenkameronderzoek dat qua urgentie voor de gemeenteraad zal aanvoelen als een raadsonderzoek, maar waarvan het eigenaarschap en opdrachtgeverschap liggen bij de – onafhankelijke – Rekenkamer Groene Hart. De rekenkamer zal vanwege de begrenzing in tijd en middelen én omwille van het belang om raadsleden ‘door de bomen het bos te laten zien’, keuzes maken ten aanzien van de focus van dit onderzoek. Dit vraagt helderheid en navolgbaarheid in de interactie met de door de gemeenteraad reeds ingestelde klankbordgroep. En natuurlijk receptiviteit met behoud van onafhankelijkheid. Ook hiervoor doen wij in deze opzet een voorstel (zie paragraaf 1.3).

Onderzoeksvragen

Met de motie in het achterhoofd hebben wij de onderzoeksopdracht van de rekenkamer nader vertaald in daadwerkelijke onderzoeksvragen. Dit levert de onderstaande centrale onderzoeksvraag en acht deelvragen op. Ten aanzien van de ‘knip’ in het onderzoek en de onderstaande vragen geldt het volgende: het verkennende onderzoek richt zich allereerst op deelvraag 1 (waar we natuurlijk al wel oog hebben voor de andere aspecten dan sec het feitenrelaas). We maken op grond daarvan een feitenrelaas op hoofdlijnen. Daarmee brieven we de rekenkamer, zodat deze keuzes kan maken t.a.v. de nadere focus in de verdiepende fase van het onderzoek (en de precieze operationalisatie van de andere deelvragen).

Centrale onderzoeksvraag: Hoe verliep de totstandkoming van het project Ecopark Gouda vanaf het begin van de planvorming tot en met 7 februari 2024, welke acties zijn daarbij ondernomen en wie was daarbij betrokken?

Feitenrelaas en tijdslijn

1. Welke acties zijn ondernomen in het dossier Ecopark, vanaf het begin van de planvorming Ecopark Gouda tot en met 7 februari 2024, gerangschikt in chronologische volgorde en onderscheiden naar de volgende actoren:
 - a. Gemeenteraad
 - b. College
 - c. Ambtenaren
 - d. Externe betrokkenen

Informatievoorziening

2. In hoeverre is de informatievoorziening aan de raad over het verloop van het project Ecopark juist, navolgbaar, tijdig en volledig?

Handelen binnen mandaat

3. Handelden actoren binnen het voor hen vastgestelde mandaat?

Risicomanagement



4. Welke risicoanalyses zijn er in de genoemde periode gemaakt?
5. Hoe zijn uitkomsten van risicoanalyses opgenomen in (edities van) het projectplan?
6. In welke mate waren actoren op de hoogte van risicoanalyses, onderscheiden naar
 - a. Gemeenteraad
 - b. College
 - c. Ambtenaren
 - d. Externe betrokkenen
7. Wat is de rol geweest van actoren in de mitigatie van risico's, onderscheiden naar
 - a. Gemeenteraad
 - b. College
 - c. Ambtenaren
 - d. Externe betrokkenen

Totstandkoming van het projectplan en aanpassingen

8. Op welke wijze is het projectplan tot stand gekomen, welke aanpassingen hebben zich in het project voorgedaan en wie was daarbij betrokken?
 - a. Wat was/waren de aanleiding(en) tot aanpassing(en)?
 - b. Wat was/waren de onderbouwing(en) bij aanpassing(en)?
 - c. Welke financiële onderbouwing is bij deze aanpassingen geleverd?
 - d. Welke actor(en) stelde(n) voor het plan aan te passen?
 - e. Wie nam(en) het daadwerkelijke besluit tot aanpassing?

Naar aanleiding van de beantwoording van deelvraag 1 in de verkennende fase, willen we de rekenkamer dus graag de mogelijkheid geven om de afbakening en de daarbij behorende deelvragen voor de verdiepende fase aan te scherpen en aan te vullen (zie paragraaf 1.2, item B).

De kunst van rekenkameronderzoek: visie op instrument en samenwerking

Rolverdeling rekenkamer, klankbordgroep, onderzoekers

Om te zorgen voor een soepel onderzoeksproces, is het belangrijk om met elkaar duidelijke afspraken te maken over de onderlinge rolverdeling. De klankbordgroep, de rekenkamer en het onderzoeksteam hebben elk aparte rollen die duidelijk moeten worden. Hierbij gelden de volgende uitgangspunten:

- / De rekenkamer is opdrachtgever en beslist over de afbakening van het onderzoek. Ook verzorgt zij de communicatie met de klankbordgroep en is het gezicht van het onderzoek naar de raad.
- / De klankbordgroep is met de motie ingesteld voor de begeleiding van het onderzoek en beschikbaar om advies te leveren aan de rekenkamer wanneer dit nodig is ten behoeve van het onderzoeksproces. Wanneer het onderzoeksproces dit vereist kan de klankbordgroep een rol spelen in de communicatie richting raad en college van Gouda.
- / Het onderzoeksteam adviseert de rekenkamer ten aanzien van de afbakening van het onderzoek.

Rekenkamer:

De rekenkamer is opdrachtgever van het onderzoek en daarom voor de onderzoekers het eerste aanspreekpunt. Ook is de rekenkamer verantwoordelijk voor het formuleren en presenteren van de conclusies en aanbevelingen. De rekenkamer is eindverantwoordelijk voor de keuzes ten aanzien van de scope van het onderzoek. De rekenkamer wenst tegemoet te komen aan de raadsmotie en handelt in die zin, maar vrijwillig dus, naar het gestelde in de motie. Te allen tijde blijft staan dat de rekenkamer als eigenstandig orgaan keuzes maakt ten aanzien van de afbakening en uitvoering van het onderzoek.

Klankbordgroep gemeenteraad:

Vanwege de betrokkenheid van de raad bij de totstandkoming van het onderzoek is er een klankbordgroep die een rol kan spelen in de communicatie met de raad en het college wanneer dit nodig is. Wanneer de onderzoekers organisatorische problemen ondervinden die een soepel onderzoeksproces in de weg staan, of



wanneer de rekenkamer dit nodig vindt, kan de rekenkamer de klankbordgroep verzoeken om met het de burgemeester of het college in contact te treden over het onderzoeksproces. De rekenkamer houdt de klankbordgroep verder in algemene zin op de hoogte van de procesmatige voortgang van het onderzoek.

Onderzoeksteam Necker:

Het onderzoeksteam van Necker is verantwoordelijk voor de uitvoering van het onderzoek, dat wil zeggen het opstellen van informatieverzoeken, het analyseren van documenten, het voorbereiden en doen van de interviews met betrokkenen, het adviseren van de opdrachtgever over de scope van het onderzoek en het leveren van een opzet voor conclusies en aanbevelingen. Ook levert het onderzoeksteam indien gewenst ondersteuning bij interne en externe communicatie door de rekenkamer.

Wij weten dat de onderzoeksresultaten niet alleen antwoord moeten geven op de vragen die er leven, maar ook een handelingsperspectief moeten bieden. Kort en bondig gezegd: de resultaten zullen het college en de raad faciliteren in inzicht in de volledige informatie (dit is er gebeurd), de conclusies die daaruit te halen zijn (dit zijn de verklaringen en de lessen) en de handelingen die daaruit voortvloeien (dit kunnen we nu gaan verbeteren). De aanbevelingen hebben een praktische waarde, gericht op het wegnemen van kwetsbaarheden en het versterken van het proces en de transparantie daarvan. Onze uitgangspunten voor het rapport zijn leesbaarheid, navolgbaarheid en duidelijkheid. Waar dat de leesbaarheid en duidelijkheid van het rapport ten goede komt, zetten wij onze vormgevers in.

Griffie en ambtelijke organisatie:

De griffie is verantwoordelijk voor procesondersteuning van de rekenkamer. Dat betekent dat de griffie de bijeenkomsten van de rekenkamer en het onderzoeksteam faciliteert. Tevens faciliteert de griffie in externe communicatie.

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt een vaste ambtelijk contactpersoon aangewezen die aanspreekpunt is voor het onderzoeksteam ten aanzien van het aanleveren van informatie en het organiseren van interviews.

Samenwerking met de rekenkamer

Onze werkwijze is om gedurende het hele proces de rekenkamer als opdrachtgever te betrekken, zodat u optimaal in staat bent om het opdrachtgeverschap in te vullen en het onderzoeksteam voldoende ondersteund wordt om het onderzoek uit te voeren. Dat doen wij door contactmomenten te organiseren aan de start, bij aanvang van de verdiepende fase en aan het einde van het onderzoek.

Daarnaast is er via de telefoon en e-mail contact op momenten dat het nodig is. We verwachten dat we regelmatig contact hebben met een vaste contactpersoon vanuit de rekenkamer. Onze projectleider zal als uw vaste contactpersoon van het onderzoeksteam optreden.

Mogelijk strekt het onderzoek zich ook uit tot (nog) geheime informatie. Necker heeft ruime ervaring met onderzoeken waarin dit speelt. Bij het startgesprek met de rekenkamer wordt besproken hoe wordt omgegaan met informatie waar geheimhouding op rust. Vanzelfsprekend werken ook wij conform de vereisten van de AVG. Zo nemen we geen namen van gesprekspartners op in de rapportage, gebruiken we persoonsgegevens alleen voor het doel waar ze voor gevraagd zijn en worden persoonlijke gegevens tijdig weer verwijderd. Daarnaast hebben we onze digitale beveiliging goed ingericht. Gegevens komen dus niet zomaar op plekken terecht waar ze niet horen. Alleen het onderzoeksteam heeft toegang tot de persoonsgegevens. We maken graag afspraken met u en de gemeente Gouda in de vorm van een verwerkersovereenkomst. Hiervoor hebben wij formats klaarliggen.

Kiezen voor Necker betekent dat u kiest voor ervaren onderzoekers met kennis van het openbaar bestuur, het samenspel tussen verschillende partijen, financieel en risicomanagement en het opstellen van zowel een tijdlijn en feitenrelas als een relevant handelingsperspectief. Het betekent daarnaast:

- / samenwerken met een bureau dat zich bewezen heeft in het uitvoeren van onderzoek en evaluatie met een relatief korte doorlooptijd, dat op een bondige wijze inzichtelijk maakt welke vervolgstappen nodig en wenselijk zijn;



- / samenwerken met onderzoekers die over de politiek-bestuurlijke sensitiviteit beschikken om te oordelen op basis van de feiten en tevens recht weten te doen aan de (politieke en maatschappelijke) context waarin het feitencomplex tot stand kwam;
- / samenwerken met een bureau met kennis van politiek-bestuurlijke vraagstukken en van de rolverdeling en wisselwerking tussen organisatie, bestuur, volksvertegenwoordiging en samenleving in het bijzonder;
- / samenwerken met een bureau dat weet hoe belangrijk het is te communiceren met de opdrachtgever en met al diegenen die in het onderzoek een rol vervullen.

Toepassing van een normenkader

Voor een valide en betrouwbaar onderzoeksresultaat werken wij geregeld met een normenkader. Waar het analysekader wordt gehanteerd als instrument voor afbakening en verdieping, is het normenkader het instrument om de bevindingen te toetsen aan vastgestelde indicatoren en daarmee de onderzoeksvragen te beantwoorden. De rekenkamer heeft in haar aanvraag al een voorzet gedaan voor normen die in dit onderzoek als toetsingskader kunnen worden gehanteerd. Deze normen hebben wij geïntegreerd in ons voorstel voor een uitgewerkt normenkader, dat wij hebben opgesteld aan de hand van de onderzoeksvragen en (mede) op basis van onze kennis en ervaring met onderzoek naar grote projecten. De rekenkamer stelt bij de start en bij het moment van nadere afbakening de definitieve normen vast waar de onderzoekers mee aan de slag gaan. Ons voorstel voor een normenkader treft u aan in bijlage 2.



Plan van aanpak



Inzichtelijk feitenrelaas en
tijdlijn



Duiding vanuit analyse- en
normenkader



Conclusies en aanbevelingen
met impact

Fase 1. Opstarten met de rekenkamer en ambtelijke organisatie



Resultaat: Er is helderheid over de onderzoeksvraag, het plan van aanpak en het informatieverzoek. Verwachtingen zijn uitgewisseld en er zijn werkafspraken gemaakt.



Wat, hoe en wie: Voordat het onderzoek start, vindt een startgesprek plaats met de rekenkamer. Tijdens dit gesprek wordt besproken welke wensen de rekenkamer heeft en hoe de rol van de rekenkamer en de onderzoekers kan worden ingevuld. Na dit gesprek stellen de onderzoekers een advies op over de rolverdeling, de onderzoeksvragen, het onderzoeksprotocol en het analysekader. Tevens worden afspraken gemaakt over het onderzoeksproces.

Vervolgens vindt een gesprek plaats met het onderzoeksteam en de rekenkamer, waarin de rekenkamer de onderzoeksvragen (en het bijbehorende normenkader), het onderzoeksprotocol en het analysekader vaststelt.

Na de gesprekken met de rekenkamer wordt een gesprek gevoerd met een afvaardiging van de ambtelijke (project)organisatie, onder wie de beoogd ambtelijke contactpersoon voor het onderzoek. In diens aanwezigheid leggen we een informatieverzoek bij de organisatie neer, waarin staat weergegeven wat de scope en het doel van het onderzoek zijn, welke informatie wordt opgevraagd en welke functionarissen naar verwachting een uitnodiging krijgen voor een interview.

In deze fase wordt ten slotte het onderzoek publiek aangekondigd, waarbij de in beeld zijnde betrokkenen een informatiebrief krijgen met daarin de aankondiging dat zij mogelijk worden benaderd voor medewerking aan het onderzoek.

Rol van de rekenkamer in deze fase:

- / Voeren startgesprek met onderzoeksteam
- / Opstellen plan van aanpak voor verkennende fase
- / Informeren klankbordgroep
- / Uitsturen informatiebrief betrokkenen



Planning: Maart 2024

Fase 2. Verkenning van het dossier en opstellen conceptfeitenrelaas



Resultaat: Een conceptfeitenrelaas en -tijdlijn, bestaande uit de belangrijkste sleutelmomenten in het dossier Ecopark, waaruit blijkt welke acties wanneer door welke actoren zijn ondernomen.





Wat, hoe en wie: Na de startgesprekken start de verkennende fase. In deze fase wordt een eerste inzicht verkregen in het dossier Ecopark en het verloop van het project. Deze fase zal starten na het informatieverzoek waarin alle relevante niet-openbaar beschikbare documenten bij de gemeente worden opgevraagd. In deze fase zal een drietal oriënterende interviews worden afgenomen met:

- / De verantwoordelijke portefeuillehouder;
- / De ambtelijke projectleider van het project Ecopark;
- / De ambtelijke verantwoordelijke(n) voor de financiën en het risicomanagement van dit project.

Alle personen die in een oriënterend gesprek zijn gesproken, worden ook uitgenodigd voor een interview in de verdiepende fase.

Tegelijkertijd starten we met het opstellen van een tijdlijn op basis van de openbaar beschikbare informatie. Na ontvangst van de niet-openbaar beschikbare documenten wordt de tijdlijn aangevuld. Voor ieder moment in de tijdlijn wordt beschreven:

- / welke feitelijke omstandigheden en gebeurtenissen hebben plaatsgevonden,
- / welke partijen betrokken waren, waarbij een opdeling wordt gemaakt tussen de raad, het college, de ambtelijke organisatie en externe partijen,
- / in hoeverre dit moment aanleiding geeft om nader in te gaan op één van de onderzoeksaspecten in de verdiepingsfase.

Met deze tijdlijn is deelvraag I op hoofdlijnen beantwoord en is een eerste aanzet voor beantwoording van de overige deelvragen gegeven. Na het opstellen van de tijdlijn stellen we een conceptfeitenrelaas op, waarin we de meest centrale besluitvormingsmomenten voor het project uitlichten en het belang van deze momenten duidelijk maken. Deze momenten spelen een belangrijke rol in het verdiepend onderzoek. Het conceptfeitenrelaas vormt de basis voor de nadere verdieping in de volgende fasen en vormt de basis voor het advies dat het onderzoeksteam aan de rekenkamer doet voor verdieping in het vervolg.

Rol van de rekenkamer in deze fase:

- / Voeren van eventuele voortgangsgesprekken met onderzoeksteam
- / Beschikbaar voor eventuele tussentijdse vragen vanuit onderzoeksteam



Planning: April 2024

Fase 3. Vaststellen scope verdiepend onderzoek



Resultaat: De definitieve scope van het verdiepend onderzoek wordt vastgesteld, zodat de resultaten hiervan het meest relevant voor de gemeenteraad zijn.



Wat, hoe en wie: In deze fase wordt de definitieve scope van het verdiepend onderzoek vastgesteld door de rekenkamer. Op basis van de verkenning stelt het onderzoeksteam een advies op voor nadere afbakening en stemt dit af met de rekenkamer. Tevens doet het onderzoeksteam een voorstel voor de personen die tijdens de verdiepende fase zullen worden geïnterviewd. Er is ruimte voor acht interviews. De rekenkamer besluit formeel over de afbakening van het verdiepend onderzoek.

De deelvragen vormen de basis voor de afbakening van de verdiepingsfase. Naar aanleiding van de verkennende fase kan de rekenkamer tot een nadere aanscherping komen door te draaien aan de drie knoppen zoals beschreven in paragraaf 1.2, item B van deze offerte.



Rol van de rekenkamer in deze fase:

- / Vaststellen afbakening verdiepend onderzoek
- / Informeren klankbordgroep



Planning: Begin mei 2024

Fase 4. Verdieping in geselecteerde sleutelmomenten en onderzoeksaspecten



Resultaat: Verdieping in het dossier die leidt tot een valide, relevant en compleet feitenrelaas.



Wat, hoe en wie: In deze fase wordt een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar in ieder geval de informatievoorziening, de mandaten, het risicomanagement en de aanpassingen in het project. Hiervoor voeren we een verdiepende documentanalyse uit en voeren we verdiepende interviews.

De documentanalyse bestaat uit het bestuderen van verschillende (typen) documenten. In de tabel is aangegeven welk type documenten wordt bestudeerd per onderzoeksaspect. Een aantal van deze documenten wordt in fase 2 reeds ingezet voor het opstellen van een feitenrelaas. In bijlage 3 kunt u lezen welke documentatie wij naar verwachting opvragen per onderzoeksaspect.

In de verdiepende fase wordt een aantal interviews gehouden met sleutelpersonen in het project. Wie sleutelpersonen zijn, wordt bepaald aan de hand van een eerste analyse van het feitenrelaas en aan de hand van uitkomsten van oriënterende interviews in de verkennende fase. De keuze wordt na een advies van het onderzoeksteam gemaakt door de rekenkamer.

Gegeven de tijdplanning en het budget van dit onderzoek, wordt voorgesteld om maximaal acht verdiepende interviews te voeren. Het doel is om het perspectief van bestuurders, ambtenaren en betrokken externe partijen naar boven te halen. De voorbereiding en uitvoering van de interviews is geheel de verantwoordelijkheid van het onderzoeksteam.

Rol van de rekenkamer in deze fase:

- / Voeren van eventuele voortgangsgesprekken met onderzoeksteam
- / Beschikbaar voor eventuele tussentijdse vragen vanuit onderzoeksteam



Planning: Mei – begin juni 2024

Fase 5. Opstellen eindrapport



Resultaat: Een feitelijk correcte nota van bevindingen, een gedegen analyse en relevante conclusies en aanbevelingen voor de gemeenteraad, gebundeld in een leesbaar en inzichtelijk eindrapport.





Wat, hoe en wie: Na het uitvoeren van een documentanalyse en de verdiepende interviews wordt een nota van bevindingen opgesteld, bestaande uit een feitenreconstructie en tijdlijn (met het eerdere conceptfeitenrelaas als basis) evenals een analyse van de onderzoeksthema's aan de hand van de gestelde normen en de verdieping op het analysekader. Een conceptversie wordt voorgelegd aan de rekenkamer ter bespreking.

Na het opstellen van de nota van bevindingen wordt deze voorgelegd aan de ambtelijke organisatie voor feitenverificatie (ambtelijk wederhoor). Door feitenverificatie uit te laten voeren voorafgaand aan de analyse, weten wij zeker dat de analyse, en daarmee de te leren lessen, gebaseerd is op een correcte reconstructie.

Na de verwerking van de feitenverificatie gaat het onderzoeksteam over tot het opstellen van een analyse en een voorzet voor conclusies en aanbevelingen. Voorafgaand aan het schrijven van de opzet wordt de rekenkamer reeds in staat gesteld input te leveren. De nota van bevindingen vormt de basis voor de analyse en de opmaat naar onze voorzet voor conclusies en aanbevelingen. Een conceptversie van het eindrapport bespreken we in een slotbijeenkomst met de rekenkamer. Tijdens deze bijeenkomst bespreken we het volledige rapport en wat er eventueel nodig is om het vast te kunnen stellen. De rekenkamer stelt de definitieve conclusies en aanbevelingen uiteindelijk zelf vast. Ook bespreken we de wijze van aanbieding en onze ondersteuning daarin. Tijdens de presentatie van de onderzoeksresultaten kan de commissie worden ondersteund door het onderzoeksteam.

Rol van de rekenkamer in deze fase:

- / Input leveren op conceptversie nota van bevindingen
- / Vaststellen nota van bevindingen
- / Bespreken conceptrapport met onderzoeksteam
- / Vaststellen conclusies en aanbevelingen
- / Presentatie rapport



Planning: juni – juli 2024

Samenstelling onderzoeksteam

Voor dit onderzoek hebben wij gekozen voor een team met ervaren onderzoekers. Binnen het team is ruime ervaring met feitenonderzoek in een politiek-bestuurlijke context, maar ook praktijkervaring uit ambtelijke organisaties en gemeenteraden is vertegenwoordigd. Het team bestaat uit projectleider en onderzoeker Robert Klaassen, senior onderzoeker Evert Wolters en onderzoeker Arco de Baat. Waar nodig (bijvoorbeeld in de documentanalyse of bij verslaglegging van interviews) laten zij zich ondersteunen door junior onderzoekers.



Bijlage 2 Conceptnormenkader

Onderstaande tabel geeft het conceptnormenkader voor het onderzoek weer, gebaseerd op de door u opgestelde deelvragen. Dit normenkader is vastgesteld op basis van het in de offerteaanvraag geleverde normenkader. Het definitieve normenkader stellen wij graag in gezamenlijkheid met u vast tijdens de startbijeenkomst. Deelvraag 1 betreft het opstellen van een tijdlijn. Aangezien dit een beschrijvende deelvraag is, maakt deze geen onderdeel uit van het normenkader.

	Informatievoorziening	Normen en indicatoren
2	<i>In hoeverre is de informatievoorziening aan de raad over het verloop van het project Ecopark juist, navolgbaar, tijdig en volledig?</i>	Juist: de informatievoorziening is correct. Navolgbaar: de informatievoorziening is overzichtelijk en belangrijke onderdelen worden ook als zodanig gepresenteerd. Tijdig: de informatievoorziening is proactief en stelt de raad in staat zijn kaderstellende en controlerende taak in te vullen. Volledig: alle relevante elementen van het project worden meegenomen in de informatievoorziening.
	Handelen binnen mandaat	Normen en indicatoren
3	<i>Handelden actoren binnen het voor hen vastgestelde mandaat?</i>	Juridisch mandaat: de actoren handelen binnen de kaders van wet- en regelgeving. Beleidsmatig mandaat: de actoren handelen binnen de in de specifiek voor dit project geldende mandaatregelingen of de algemene mandaatregeling van de gemeente Gouda. Contractueel mandaat: de actoren handelen binnen de afspraken die contractueel zijn vastgelegd (met externe partijen). Escalatie: de actoren hebben relevante besluiten op het juiste moment voorgelegd aan andere actoren
	Risicomanagement	Normen en indicatoren
4	<i>Welke risicoanalyses zijn er in de genoemde periode gemaakt?</i>	Voor het totaalplan en voor de wijzigingen in het plan zijn door experts risicoanalyses opgesteld. Deze risico's behelzen zowel de uitvoering van het project als de exploitatie van Ecopark. De risicoanalyses zijn opgesteld volgens een gerenommeerde risicomanagementmethodiek. De risicoanalyses worden periodiek geüpdatet naar aanleiding van de voortgang van het project. De risicoanalyses worden geüpdatet naar aanleiding van de wijzigingen van het projectplan.
5	<i>Hoe zijn uitkomsten van risicoanalyses opgenomen in (edities van) het projectplan?</i>	De risico's zijn zowel kwalitatief duidelijk omschreven als duidelijk gekwantificeerd (kans * impact). Voor de risico's is een realistische financiële buffer die herkenbaar onderdeel is van het door de gemeenteraad beschikbaar gestelde projectbudget. De risicoanalyses zijn gearriveerd en terug te vinden. De beheersmaatregelen uit de risicoanalyses zijn waar nodig uitgevoerd. Deze uitvoering is vastgelegd.
6	<i>In welke mate waren actoren op de hoogte van risicoanalyses, onderscheiden naar</i>	De mate waarin de risicoanalyses zijn gedeeld met de raad beantwoordt aan het geldende beleid inzake



	/ Gemeenteraad / College / Ambtenaren / Externe betrokkenen	risicomanagement en grote projecten en faciliteert de raad in zijn kaderstellende en controlerende rol. Het college van burgemeester en wethouders werd zowel periodiek als tijdens belangrijke wijzigingen op de hoogte gesteld van de op dat moment belangrijkste risico's voor de voortgang van het project. Binnen de ambtelijke organisatie waren de relevante actoren op de hoogte van de risicoanalyses en was duidelijk wie verantwoordelijk was voor welke onderdelen van de beheersing van risico's. Het is voor externe betrokkenen steeds duidelijk op welke wijze de gemeente Gouda met de risico's om wenst te gaan en de gemeente Gouda handelt daar ook naar.
7	<i>Wat is de rol geweest van actoren in de mitigatie van risico's, onderscheiden naar</i> / Gemeenteraad / College / Ambtenaren / Externe betrokkenen	De gemeenteraad heeft op de juiste momenten vragen gesteld en geïntervenieerd naar aanleiding van zijn kennis van de risico's van het project. Het college heeft naar aanleiding van de aan hem verstrekte informatie zijn rol vervuld in de risicobeheersing en het informeren van de raad over de risicobeheersingsmaatregelen en het verloop van het risicoprofiel van het project. Ambtelijke actoren respectievelijk collegeleden hebben hun rol vervuld in de risicobeheersing en het informeren van het college, respectievelijk de raad, over de risicobeheersingsmaatregelen en het verloop van het risicoprofiel van het project. Tussen gemeente en externe partijen zijn duidelijke contractuele afspraken ten aanzien van wie verantwoordelijk is voor welke risico's. Actoren informeren elkaar wanneer zij weet hebben van technische, financiële of maatschappelijke factoren die het project (kunnen) beïnvloeden en/of besluiten nemen die het project maatschappelijk, technisch of financieel wijzigen.
	Totstandkoming van het projectplan en aanpassingen	Normen en indicatoren
8	<i>Op welke wijze is het projectplan tot stand gekomen, welke aanpassingen hebben zich in het project voorgedaan en wie was daarbij betrokken?</i>	De besluiten om het project te wijzigen zijn steeds genomen zo snel mogelijk nadat bekend was dat het project binnen de huidige beleidsmatige en financiële kaders niet zou kunnen worden voltooid.
8a	<i>Wat was/waren de aanleiding(en) tot aanpassing(en)?</i>	Er is een maatschappelijke onderbouwing bij de vaststelling voor het totaalplan voor Ecopark. Wijzigingen van het plan passen binnen die maatschappelijke onderbouwing of de maatschappelijke onderbouwing wordt – ondersteund door inhoudelijke argumenten – gewijzigd.
8b	<i>Wat was/waren de onderbouwing(en) bij aanpassing(en)?</i>	Er is een door experts opgesteld technisch ontwerp voor Ecopark. Ook wijzigingen in het technisch ontwerp zijn door experts opgesteld en beargumenteerd. De technische documenten zijn gearchiveerd en terug te vinden.
8c	<i>Welke financiële keuzes zijn gemaakt bij aanpassing(en)?</i>	Er is een initieel financieel plan om Ecopark te ontwikkelen, gebaseerd op een technisch ontwerp en een risicoanalyse. Wijzigingen in technisch ontwerp, risico's en of andere factoren die van invloed zijn op de financiën van het project leiden tot op schrift gestelde aanpassingen van het financieel plan. De financiële documenten zijn gearchiveerd en terug te vinden. Bij elk van de aanpassingen is een financiële onderbouwing waarbij is geverifieerd dat de aanvullende financiële middelen



		afdoende zijn om het project binnen de gestelde kaders af te ronden. Het project blijft bij de aanpassingen binnen de door de raad vastgestelde financiële kaders. Waar dit niet het geval is, wordt aan de raad tijdig een verzoek om aanvullend krediet gevraagd.
8d	<i>Welke actor(en) stelde(n) voor het plan aan te passen?</i>	Actoren informeren elkaar wanneer zij weet hebben van technische, financiële of maatschappelijke factoren die het project (kunnen) beïnvloeden en/of nemen besluiten die het project maatschappelijk, technisch of financieel wijzigen.
8e	<i>Wie nam(en) het daadwerkelijke besluit tot aanpassing?</i>	Het besluit om het plan aan te passen is op alle momenten tijdig voorgelegd aan de beslissingsbevoegde actor.



Bijlage 3 Conceptanalysekader

In onderstaande tabel is per onderzoeksaspect weergegeven welke sub-aspecten kunnen worden onderzocht en welke documentatie hierbij kan worden gebruikt.

Onderzoeksaspecten	Sub-aspecten	Documentatie
Informatievoorziening	/ Informatiestromen / Kwaliteit informatie en besluitvorming / Invulling inlichtingenplicht / Inrichting en uitvoering van de verantwoording	/ Raadsmemo's / Voortgangsrapportages / Beantwoording van technische vragensessies / Raadsvoorstellen en informatieve bijlagen
Handelen binnen mandaat	/ Afspraken tussen de gemeente en externe partners / Handelen volgens vastgestelde kaders vs. handelen volgens uitgangspunten	/ Mandaatregelingen / Juridische kaders ten aanzien van rollen en verantwoordelijkheden van verschillende actoren
Risicomanagement	/ Inrichting en werking interne controlesystemen / Financieel kader, projecties en verwachtingen (inclusief tussentijdse wijzigingen) / Financiële ontwikkeling en beheersing / Financiële resultaten / Inrichting van het risicomanagement	/ Risicoanalyses, beheersmaatregelen en risicorapportages / Kaders control, control rapportages (SITRAPS) / Juridische adviezen
Aanpassingen in het project	/ Tussentijdse evaluaties, audits en rapportages uitgevoerd door de projectorganisatie / Besluitvorming naar aanleiding van bovenstaande	/ Verslagen en/of besluitenlijsten van vergaderingen van de stuurgroep en/of projectgroepen / Ambtelijke stukken ter voorbereiding van collegevergaderingen en portefeuillehoudersoverleggen
Governance en samenwerking (facultatief)	/ Betrokken partijen en verantwoordelijkheden / Afspraken met marktpartijen / Kaders voor en inrichting van de governance / Verdeling en toerusting rollen en verantwoordelijkheden (inclusief tussentijdse wijzigingen) / Aansturing van de projectorganisatie	/ Documentatie die inzicht geeft in de rolverdeling tussen gemeente, medeoverheden, initiatiefnemers Ecopark, alsmede de governance structuur, zoals organogrammen, statuten, samenwerkingsovereenkomsten / Documentatie over tussentijdse wijzigingen in structuur, governance en rollen / Verslagen en/of besluitenlijsten van vergaderingen van projectgroepen en portefeuillehoudersoverleggen
Perspectief op exploitatie (facultatief)	/ Gevolgen van besluitvorming voor exploitatie	/ Exploitatiebegrotingen



	/ Perspectief eindgebruiker / Aanbevelingen voor toekomst	
Beleids- en besluitvorming (facultatief)	/ De rol van het project in gemeentelijke beleidsambities, bijvoorbeeld ten aanzien van duurzaamheid / Bestuurlijke aansturing door het college/de portefeuillehouder / Besluitvorming door college en raad / Inrichting en uitvoering van de verantwoording / Positie van en rolinvulling door de gemeenteraad	/ College- en raadsbesluiten / Moties en amendementen / Notulen/verslagen commissie- en raadsbehandelingen

