

Rekenkamer



Startnotitie onderzoek: Besluitvorming Huis van Eemnes

REKENKAMER BEL
18 mei 2020

Onderzoekers van Bureau Unravelling:

- Martijn Mussche
- Douwe Hoitinga

1. Aanleiding

Vanwege bezuinigingen besloot de gemeenteraad in 2013 om de Bibliotheek Gooi en Meer onder te brengen bij het cultuur- en sportcentrum De Hilt. Het oorspronkelijke plan was daartoe De Hilt te verbouwen, maar in 2017 werd besloten in plaats daarvan over te gaan tot nieuwbouw op een veld van de voetbalvereniging. Dit besluitvormingsproces ging gepaard met maatschappelijke en politieke discussie, die ook rond de gemeenteraadsverkiezingen en formatie van 2018 nog een rol speelde. In januari 2020 is het nieuwe Huis van Eemnes in gebruik genomen, een gemeenschapshuis met een breed scala aan allerlei sociale-, culturele en sportieve voorzieningen en activiteiten. Het besluitvormingsproces nam geruime tijd in beslag en de totale investeringskosten kwamen op ruim € 14 miljoen. Het gebouw werd in gebruik genomen door Stichting Huis van Eemnes en bibliotheek Gooi en Meer.

Het besluitvormingsproces rondom het Huis van Eemnes zorgde voor de nodige commotie in de raad en de gemeenschap. Het was onderwerp van debat tijdens de gemeenteraadsverkiezingen en speelde ook bij de formatie in 2018 nog een rol. De Rekenkamer van Blaricum, Eemnes en Laren wil onderzoeken hoe de besluitvorming rondom het Huis van Eemnes is verlopen en in hoeverre de raad in staat is gesteld zijn rol adequaat in te vullen.

Dit onderzoek is onderdeel van een drietal onderzoeken dat de Rekenkamer uitvoert naar besluitvorming in de drie gemeenten. Eerder deed de Rekenkamer onderzoek naar de besluitvorming rondom de aanleg van kunstgrasvelden in Blaricum (2018) en de beheersing en exploitatie van de gemeenschapsaccommodatie Hart van Laren (2019).

2. Onderzoeksvraag, onderzoeksvragen, normenkader en afbakening

Onderzoeksvraag:

- *Hoe is van 2013 tot en met 2019 het gemeentelijk besluitvormingsproces van plan tot realisatie van het Huis van Eemnes feitelijk verlopen en in hoeverre is dit in lijn met de gemeentelijke beleidskaders en relevante wet- en regelgeving?*

Concreet laat zich dit vertalen in de volgende onderzoeksvragen en normen:

Thema	Onderzoeksvraag	Norm
Besluitvorming	1. Hoe is vanaf 2013 tot en met 2019 het besluitvormingsproces rondom de realisatie van het Huis van Eemnes verlopen?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ College en raad hebben het reguliere besluitvormingsproces doorlopen; ▪ De raad is door het college in positie gebracht om zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen; ▪ Het college heeft van de raad ruimte gekregen om haar uitvoerende rol in te vullen; ▪ Het college heeft invulling gegeven aan de actieve en passieve informatieplicht; dat wil zeggen dat het college richting de raad transparant is geweest over alle relevante aspecten rond het Huis van Eemnes, zowel op eigen initiatief als op verzoek van de raad.
Afspraken	2. Welke voor de raad relevante afspraken zijn door de gemeente gemaakt ten aanzien van beheer en exploitatie van het Huis van Eemnes?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De gemeente heeft ten aanzien van beheer en exploitatie duidelijke afspraken met de beheerstichting en andere relevante stakeholders; ▪ Het college en de raad hebben vooraf afspraken gemaakt over de informatievoorziening en betrokkenheid van de raad bij (de besluitvorming van) het project.
Betrokkenheid raad	<p>3. Op welke wijze is de raad geïnformeerd in de verschillende fasen van het proces?</p> <p>4. In hoeverre heeft deze informatie bijgedragen aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad?</p> <p>5. Hoe is het besluitvormingsproces verlopen?</p> <p>6. In hoeverre zijn de informatievoorziening en besluitvorming in lijn met de wet- en regelgeving en de gemeentelijke beleidskaders op dit vlak?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De raad heeft invulling gegeven aan zijn kaderstellende en controlerende rol; ▪ De raad heeft een weloverwogen besluit kunnen nemen op basis van alle relevante en beschikbare informatie rondom het Huis van Eemnes; ▪ De besluitvorming en bijbehorende informatievoorziening over het Huis van Eemnes voldeed aan wet- en regelgeving en de gemeentelijke beleidskaders op dit vlak.

Afbakening

- Het onderzoek richt zich op de gemeentelijke besluitvorming over het Huis van Eemnes, dat wil zeggen dat het gericht is op het handelen van het college en de raad van de gemeente Eemnes tijdens het besluitvormingsproces over het Huis van Eemnes in de periode 2013 tot en met 2019 (oplevering Huis van Eemnes) en de legitimiteit hiervan ten aanzien van vigerende beleidskaders en wettelijke voorschriften;
- De wijze waarop het college, de raad en andere betrokkenen invulling gaven aan hun rol en in hoeverre dit voldeed aan de gemeentelijke beleidskaders en de wettelijke voorschriften;
- De informatievoorziening richting de gemeenteraad en andere relevante stakeholders en in hoeverre de informatie voldoende was om de kwaliteit van het proces te borgen.

Het onderzoek richt zich niet op:

- het projectmanagement gericht op de nieuwbouw van het Huis van Eemnes;
- de wijze waarop maatschappelijke stakeholders hun rol hebben ingevuld (het onderzoek richt zich op de gemeentelijke besluitvorming);
- de samenwerking tussen diverse maatschappelijke stakeholders in het Huis van Eemnes.
- een oordeel over projectresultaten (ten aanzien van bijvoorbeeld budget of de vooraf vastgestelde beleidsambities);
- Een oordeel over beheer en exploitatie na oplevering van het Huis van Eemnes in 2019;
- Het handelen van specifieke personen.

3. Aanpak

We streven naar een flexibele en nauwe samenwerking met de Rekenkamer waarbij er zeker ruimte is voor 'finetuning' van het onderzoeksproces. We volstaan met het hieronder aanduiden van de stapsgewijze aanpak:

stap 1. Start

stap 2. Informatieverzameling

stap 3. Interviews

stap 4. Verdieping en analyse

stap 5. Rapportage

stap 1. Start

In de startfase van het onderzoek is er ruimte om gezamenlijk de aanpak te preciseren en accenten te leggen.

Toelichting bij de ambtelijke directie/gemeentesecretaris en de portefeuillehouder

Voordat het onderzoek van start gaat lichten de Rekenkamer en de onderzoekers het onderzoek toe bij de ambtelijke directie, de gemeentesecretaris en de portefeuillehouder. Het is prettig als de direct betrokken ambtenaren daarbij kunnen aanschuiven. Dit gesprek heeft enerzijds een procesdoel: het onderzoek zal enig beslag leggen op de organisatie (interviews, informatieverzameling), vandaar de toelichting bij de ambtelijke directie en de gemeentesecretaris. Ook zullen deze en de portefeuillehouder, elk vanuit zijn/haar rol, ook zelf

een visie hebben de besluitvorming rond het Huis van Eemnes. Voor de goede orde: met de portefeuillehouder vindt in het onderzoek ook separaat een gesprek plaats.

Direct aansluitend: gesprek met direct betrokken ambtenaren

We hebben goede ervaring met een direct aansluitend kort gesprek met de direct betrokken ambtenaren. Hierin kunnen zij vanuit hun kennis en ervaring aangegeven hoe zij aankijken tegen het onderzoeksonderwerp en kunnen we gezamenlijk procesafspraken maken.

Startbijeenkomst met de Rekenkamer

Het onderzoekstraject krijgt definitief vorm in een startbijeenkomst met de Rekenkamer. Deze bijeenkomst geeft de mogelijkheid gezamenlijk het vraagstuk te bespreken en de onderzoeksaanpak nader af te stemmen. Aan bod komen de onderzoeksvragen en het concept normenkader. We bepalen in nauwe samenspraak welke elementen relevant en welke eventueel minder relevant zijn.

Interactieve sessie met raadsleden

De interactieve sessie met raadsleden kan aan het begin van het onderzoek ingepland worden, om zo duidelijk te maken waar de aandacht van de raad naar uitgaat en waar de raad knelpunten ervaren heeft. Ook is het mogelijk deze sessie aan het eind van het onderzoek in te plannen om zo de concept bevindingen te bespreken en te toetsen. We bepalen dit nader in overleg met de Rekenkamer. In een korte sessie (max. 60 min.) bespreken we enkele onderzoeksvragen (of conceptbevindingen indien aan het eind), om aan de hand daarvan de zienswijze en ervaringen van de raad te inventariseren.

stap 2. Informatieverzameling en documentanalyse

De volgende stap betreft de verzameling van relevante documenten en vervolgens de analyse van deze documenten. Een deel van deze documenten is wellicht openbaar en beschikbaar:

- Alle relevante documentatie over de besluitvorming over Huis van Eemnes (openbaar en niet-openbaar), zoals: raads- en collegebesluiten, raadsinformatiebrieven, externe
- Adviezen, en notulen van commissie, raads- en B&W- vergaderingen.
- Relevante documenten rondom het project, zoals exploitatieramingen, een projectplanning, managementrapportages, externe communicatie en P&C stukken.

stap 3. Interviews

Vervolgens plannen we een aantal interviews met sleutelpersonen die verantwoordelijk dan wel betrokken zijn bij het Huis van Eemnes. Deze interviews hebben onder meer tot doel om meer informatie te verzamelen over het proces en om bevindingen vanuit de documentenanalyse te verifiëren. Wij gaan uit van gesprekken met:

- Concerncontroller;
- Projectleider;
- Bestuursleden Stichting Huis van Eemnes;
- Bestuursleden Bibliotheek Gooi en Meer;
- de portefeuillehouder (we stellen voor om dit gesprek vlak voor het bestuurlijk wederhoor te laten plaatsvinden en gaan uit van een gesprek samen met de voorzitter van de Rekenkamer);
- Beleidsmedewerker cultuur.

Maatregelen Covid-19 virus (mei 2020)

Door de huidige maatregelen tegen verspreiding van het Covid-19 virus zijn op het moment van schrijven van deze startnotitie soms geen persoonlijke gesprekken mogelijk. Wij hebben als onderzoekers inmiddels goede ervaringen opgedaan met digitale alternatieven zoals Zoom, Teams en Skype en ervaren hierdoor geen beperkingen in onze werkzaamheden. Wij stellen voor om ook voor dit onderzoek de interviews en besprekingen waar nodig digitaal te voeren.

We gaan uit van in totaal maximaal zes gesprekken, naast het groepsgesprek met de raadsleden, aangevuld met een aantal telefonische gesprekken. Voor de volledigheid worden van deze gesprekken verslagen gemaakt en ter verificatie voorgelegd aan de geïnterviewden. Deze gesprekken zijn vertrouwelijk van aard, evenals de gespreksverslagen naar aanleiding van deze interviews.

stap 4. Verdieping en analyse

Op basis van de informatie verzameld in de voorgaande stappen vindt een verdiepingsslag plaats. We brengen de antwoorden op de genoemde onderzoeksvragen in kaart en komen we tot een beoordeling aan de hand van het normenkader. Naast een analyse van de reeds verzamelde informatie voeren we zo nodig aanvullende telefonische interviews uit.

Stap 5. Rapport

Het onderzoek resulteert in een eindrapport waarin we de feitelijke bevindingen beschrijven en onderbouwen. We streven daarbij naar een beknopt en goed leesbaar rapport.

De voorgestelde inhoudsopgave is:

- Hoofdstuk 1. Inleiding: achtergrond, probleemstelling, onderzoeksvragen, onderzoeksopzet
- Hoofdstuk 2. Feitenrelaas besluitvorming (2013 – 2019)
- Hoofdstuk 3. Bevindingen per deelonderzoeksvraag
- Hoofdstuk 4. Conclusies en aanbevelingen
- Bijlage 1. Geraadpleegde personen
- Bijlage 2. Geraadpleegde documenten

Het conceptrapport bespreken we met de rekenkamer en waar nodig vindt bijstelling of aanvulling plaats. Het conceptrapport is vervolgens gereed voor een check op juistheid en volledigheid van de feiten (technisch wederhoor). We maken een concept wijzigingsverslag waarmee we aangeven welke suggesties wel en welke niet worden overgenomen en leggen dit voor aan de rekenkamer. De onderzoekers zijn - in het kader van nazorg - graag aanwezig bij de bespreking van het definitieve rekenkamerrapport in raadscommissie of raad.

4. Planning en uitvoering

Ervan uitgaande dat alle gesprekken in juni/juli kunnen plaatsvinden, streven we naar oplevering van het eindrapport in september 2020. Het onderzoek wordt in opdracht van de Rekenkamer BEL uitgevoerd door Unravelling Onderzoek & Advies. De onderzoekers zijn:

- Martijn Mussche, projectleider/hoofdonderzoeker, m.c.mussche@unravelling.nl
- Douwe Hoitinga, onderzoeker, d.p.hoitinga@unravelling.nl