

Onderzoek Investeringsprogramma Flevoland-Almere

Onderzoeksopzet

Februari 2013

Rekenkamer Almere en Randstedelijke Rekenkamer

Inhoudsopgave

1.	Aanleiding en achtergrond	3
2.	Probleemstelling en onderzoeksvragen	3
3.	Afbakening	4
4.	Werkwijze	4
5.	Beoordelingskader	6
6.	Organisatie, rapportage, planning & procedure	9

1. Aanleiding en achtergrond

De Rekenkamer Almere en de Randstedelijke Rekenkamer hebben besloten om gezamenlijk een onderzoek te laten uitvoeren naar het Investeringsprogramma Flevoland-Almere (IFA). Dit programma is voortgekomen uit een convenant dat de provincie Flevoland en de gemeente Almere in 2006 hebben gesloten. Doel van de investeringsimpuls is het versterken van de economische positie en het creëren van een uniek stedelijk klimaat in Almere. Oorspronkelijk is afgesproken dat de provincie in drie tranches €100 mln. beschikbaar stelt. Dit bedrag is inmiddels gekort tot circa €89 mln: €35 mln. (IFA1), €33 mln. (IFA2) en €21 mln. (IFA3).

In 2010 is IFA1 in opdracht van de provincie geëvalueerd door Twynstra Gudde. Aanvullend is onderzoek verricht naar de mate waarin de activiteiten en prestaties hebben bijgedragen aan de doelstellingen van IFA. Het evaluatierapport bevat kritische conclusies over: doelen stellen, organiseren en realiseren. Er zijn aanbevelingen en toezeggingen gedaan ter verbetering van de situatie in de tweede tranche van het programma (IFA2). Deze hebben betrekking op onder andere besluitvorming, meetbaarheid, aansluiting bij de doelstellingen van IFA en (duidelijkheid over) de rollen en taken van betrokkenen.

Op aangeven van programmaraadsleden van de provincie Flevoland en vooruitlopend op de evaluatie van IFA2, willen de rekenkamers onderzoeken in hoeverre de afgesproken verbeteringen naar aanleiding van het eerste evaluatieonderzoek zijn doorgevoerd in de werkwijzen bij IFA2 (en doorlopende projecten uit IFA1). De rekenkamers hebben besloten het onderzoek door externen te laten uitvoeren. Hiervoor is het bureau KplusV organisatieadvies (KplusV) geselecteerd.

2. Probleemstelling en onderzoeksvragen

De probleemstelling voor dit onderzoek luidt:

Hebben de provincie Flevoland en de gemeente Almere de aanbevelingen uit de evaluatie van het Investeringsprogramma Flevoland-Almere opgepakt en wordt daarmee het programma ook beter uitgevoerd?

Deze probleemstelling is onderverdeeld in de volgende onderzoeksvragen:

Algemeen

1. Is duidelijk gemaakt wat de provincie wil met IFA en wat de provincie en de gemeente samen willen? Is uit het gemeenschappelijke beeld ook de vorm van de afspraken tussen de provincie en de gemeente over hoe de resterende middelen het best besteed kunnen worden, voortgekomen?
2. Is de onduidelijkheid over de rolverdeling en verdeling van verantwoordelijkheden weggenomen op ambtelijk niveau, bij de bestuurlijke koppels en bij PS en de gemeenteraad?

Projecten Investeringsprogramma (IFA1)

3. Wordt per project een “stand van zaken” geformuleerd? En zijn in deze stand van zaken de volgende punten opgenomen:
 - bijdrage aan de doelstelling van IFA;
 - in hoeverre beoogde resultaten en effecten zijn gerealiseerd;
 - gerealiseerde resultaten en effecten die nog mogen worden verwacht en de daartoe uit te voeren activiteiten;
 - wat nodig is voor een goede uitvoering?

4. Is een besluit genomen over het verloop van de vijf projecten uit IFA1 waarvan de uitvoering na 31 december 2010 is doorgelopen?

Projecten Investeringsprogramma (IFA2)

5. Is de uitvoering van de projecten strakker georganiseerd?
6. Worden de projecten en projectideeën meer professioneel uitgewerkt en beoordeeld en wat is de betrokkenheid van de bestuurlijke koppels, PS en de raad bij de besluitvorming?
7. Hoe worden de projecten gemonitord en worden de bestuurlijke koppels, PS en de raad voldoende betrokken bij de voortgang?
8. Wat is het effect van de verplichte co-financieringsafspraken op de keuze van de projecten en wordt gemeenteraad hier voldoende bij betrokken?

3. Afbakening

Het onderzoek richt zich op de onderzoeksvragen en de daarbij geformuleerde beoordelingscriteria. De probleemstelling richt zich heel specifiek op de aanbevelingen die volgen uit de evaluatie van 2010. Deze aanbevelingen vormen dan ook de basis voor het beoordelingskader. Om de sturingsrelatie van provincie en gemeente beter in kaart te brengen zijn er echter een aantal aanvullende onderzoeksvragen en normen geformuleerd.

Het IFA loopt nog maar enkele jaren. Uit de evaluatie in 2010 kwam naar voren dat veel betrokkenen het prematuur achtten om na 1 a 2 jaar al resultaten te verwachten omdat veel van de projecten langjarige ontwikkelingsprojecten betreffen. Inmiddels zijn een aantal projecten van IFA1 afgerond, maar de aanbevelingen van de evaluatie uit 2010 hebben ook betrekking op een aantal projecten dat nog doorliep na 31 december 2010. Het huidige onderzoek heeft daarom zowel het karakter van een follow-up van de evaluatie uit 2010, als van een procesevaluatie tijdens nog lopende projecten. Vanwege het karakter van een procesevaluatie tijdens nog lopende projecten en vanwege het feit dat de effecten van veel projecten pas op de lange termijn merkbaar zullen zijn, zal het onderzoek zich niet richten op een effectmeting van het eindresultaat van de projecten. Wat wel nadrukkelijk in het onderzoek wordt meegenomen is een beoordeling van de waarborgen voor het bereiken van effect (zoals betrouwbare en meetbare indicatoren en tussentijdse projectrapportages). Het onderzoek zal in kaart brengen of de aanbevelingen uit 2010 zijn overgenomen en of daarmee waarborgen voor een betere uitvoering van het programma zijn geïmplementeerd.

4. Werkwijze

Voor de uitvoering van het onderzoek zal gebruik worden gemaakt van een combinatie van onderzoeksmethoden. De basis vormt een documentenstudie, deze documentenstudie wordt aangevuld met interviews met de betrokken portefeuillehouders en ambtelijke medewerkers (programmamanager(s) en projectleiders). Daarnaast zal er ook een korte vragenlijst worden gebruikt. In het evaluatieonderzoek is met een beperkt aantal statenleden en raadsleden gesproken. In dit onderzoek zullen de rekenkamers, omdat statenleden hebben aangegeven meer grip om het programma te willen hebben, de betrokkenheid van politici in het onderzoek uitbreiden. Gelet op het aantal leden en het aantal fracties in de provinciale staten en de gemeenteraad, zullen de onderzoekers hiervoor een korte vragenlijst uit zetten onder alle fracties. In deze vragenlijst wordt gevraagd naar de perceptie van de projecten, de projectresultaten, de betrokkenheid, de informatievoorziening en de programmasturing.

De gesprekken met de portefeuillehouders en de ambtelijke medewerkers worden gebruikt om de projecten van IFA2 in meer detail te bestuderen en meer te weten te komen over de projecten van IFA1 van na 31 december 2010. In dat verband houden de onderzoekers gesprekken met de commissaris van de Koningin, de burgemeester, de programmamanager op provinciaal niveau, de programmamanager op gemeentelijk niveau, de controllers op provinciaal en gemeentelijk niveau en de projectleiders van de IFA2-projecten. Daarnaast wordt er ook een groeps gesprek gehouden met de gemeentelijke betrokkenen bij de nog lopende IFA1 projecten. Dit groeps gesprek geeft inzicht in de ontwikkeling van de projecten van IFA1 in de tijd en de mogelijke wijzigingen in opzet en uitvoering voor en na de evaluatie van 2010. Afhankelijk van de uitkomsten van de interviews kan er in een later stadium van het onderzoek een groepsbijeenkomst worden georganiseerd, met de belangrijkste betrokken spelers op provinciaal en gemeentelijk niveau, om inzicht te krijgen in eventuele verschillen in perceptie.

De rekenkamers zullen het onderzoek uitvoeren aan de hand van een stappenplan met vier stappen. Deze stappen worden hieronder kort toegelicht.

Stap 1. Startbijeenkomst en bespreking beoordelingskader

Het onderzoek start met een startbijeenkomst met de betrokken ambtenaren van de gemeente en provincie. Tijdens deze bijeenkomst leggen de rekenkamers, bijgestaan door de externe onderzoekers, het beoordelingskader voor aan de bij het onderzoek betrokken ambtenaren van gemeente en provincie. Het doel van deze bijeenkomst is wederzijds inzicht te krijgen in het perspectief op het beoordelingskader. Gedurende deze bijeenkomst worden ook meteen de externe onderzoekers geïntroduceerd en wordt de rolverdeling tussen Rekenkamers en KplusV uitgelegd.

Stap 2. Documentanalyse

Gedurende de tweede stap van het onderzoek bestuderen de onderzoekers het relevante schriftelijke materiaal. Hierbij zullen in ieder geval aan de volgende documenten worden bestudeerd:

- evaluatie Twynstra Gudde;
- aanvullend rapport Twynstra Gudde;
- verbeterplannen op basis van aanbevelingen uit evaluatie;
- projectplannen;
- overige projectspecifieke documenten van de betreffende IFA1 en IFA2 projecten;
- projectrapportages.

De documentenstudie levert een voorlopig antwoord op de onderzoeksvragen en vormt de basis voor de feitelijke bevindingen van het onderzoek. Ook vormt de documentenstudie de basis voor verdere verdieping tijdens de interviews.

Stap 3. Interviews & vragenlijst

In stap 3 worden de resultaten van de documentenanalyse aangevuld met interviews en een vragenlijst. Op programmaniveau zal een korte vragenlijst worden voorgelegd aan de raadsleden en statenleden (van elke fractie één). Daarnaast zullen de onderzoekers spreken met de verantwoordelijke bestuurders van gemeente en provincie.

Tevens zullen de onderzoekers op zowel provinciaal als gemeentelijk niveau een gesprek hebben met de programmanager, de projectleiders en de controller. Daarnaast wordt er tevens een groeps gesprek gehouden

met gemeentelijke betrokkenen die inzicht kunnen geven in de projectrealisatie bij de IFA1 projecten mede in relatie tot IFA2. Projectleiders van die projecten kunnen inzicht geven in de veranderingen in de projecten voor- en na de evaluatie. Het gaat hierbij om een gesprek met drie personen van de gemeente Almere.

Stap 4. Analyse & conceptrapportage

Tijdens stap 4 worden de gegevens die bij de stappen 2 en 3 zijn verzameld geanalyseerd. Ook worden tijdens deze stap de bevindingen van de analyse vastgelegd in een conceptrapport.

In de analyse interpreteren de onderzoekers de verzamelde gegevens, checken zij eventuele tegenstrijdigheden en beoordelen zij de bevindingen door ze te vergelijken met het opgestelde beoordelingskader. Tijdens de analyse worden acties in de opzet, organisatie, sturing, uitvoering en verantwoording (informatievoorziening) van de projecten geconfronteerd met de aanbevelingen van de evaluatie. De onderzoekers gaan na wat de wijzigingen zijn geweest en wat de effecten van die wijzigingen zijn: zowel objectief als in de perceptie van de geïnterviewde personen. De projectresultaten van de IFA1 projecten voor zover die nog verder gaan dan in de tweede rapportage van Twynstra Gudde is aangegeven, worden afgezet tegen de doelen van het convenant (impuls) en het investeringprogramma.

Indien noodzakelijk zal er tijdens deze fase ook een aanvullend groeps gesprek worden georganiseerd met de belangrijkste betrokkenen van provincie en gemeenten om verschillen in percepties in kaart te brengen.

De resultaten van de analyse worden vastgelegd in een conceptrapportage met bevindingen. Hierna wordt deze nota van bevindingen voorgelegd voor ambtelijk wederhoor. (Zie paragraaf 6 'Organisatie, rapportage, planning & procedure'.)

5. Beoordelingskader

In de onderstaande tabel is het beoordelingskader uiteengezet. Per onderzoeksvraag wordt het bijbehorende beoordelingscriterium gegeven. Per beoordelingscriterium zal worden bekeken of de betreffende aanbeveling is opgepakt, en of hiermee het programma ook beter wordt uitgevoerd.

Nr.	Onderzoeksvraag	Beoordelingscriterium
<i>Algemeen</i>		
1	Is duidelijk gemaakt wat de provincie wil met IFA en wat de provincie en de gemeente samen willen? Is uit het gemeenschappelijke beeld ook de vorm van de afspraken tussen de provincie en de gemeente over hoe de resterende middelen het best besteed kunnen worden, voortgekomen?	<ul style="list-style-type: none"> Bestuurders van gemeente en provincie hebben een gemeenschappelijk beeld gevormd van de positionering van het investeringsprogramma. Daarbij is duidelijk gemaakt wat de provincie wil. Daarbij is duidelijk gemaakt wat de provincie en de gemeente gezamenlijk willen. De vorm van afspraken tussen provincie en gemeente over hoe de resterende middelen besteed kunnen worden volgt uit dit gemeenschappelijk beeld.
2	Is de onduidelijkheid over de rolverdeling en verdeling van verantwoordelijkheden weggenomen op ambtelijk	<ul style="list-style-type: none"> De onduidelijkheid over de rolverdeling en verdeling van verantwoordelijkheden is weggenomen.

niveau, bij de bestuurlijke koppels en bij PS en de gemeenteraad?

- Dit is gebeurd door in het Bestuurlijk Overleg per project een bestuurlijk koppel aan te wijzen dat echt gezamenlijk verantwoordelijk is voor de vooruitgang van het desbetreffende project.
 - En door als programmamanagers helder te maken wat de eigen rol en die van de provinciale en gemeentelijke projectleider is.
-

Projecten Investeringsprogramma (IFA1)

3 Wordt per project een "stand van zaken" geformuleerd? En zijn in deze stand van zaken de volgende punten opgenomen:

- bijdrage aan de doelstelling van IFA;
- in hoeverre beoogde resultaten en effecten zijn gerealiseerd;
- gerealiseerde resultaten en effecten die nog mogen worden verwacht en de daartoe uit te voeren activiteiten;

wat nodig is voor een goede uitvoering?

- Per project is er in een gezamenlijk proces een 'de stand van het project' geformuleerd.
 - Per project is geformuleerd wat de bijdrage van het project is aan de doelstellingen van de vijf programmalijnen.
 - Per project is geformuleerd welke (tussen)resultaten en effecten al zijn gerealiseerd.
 - Per project is geformuleerd welke (tussen) resultaten en effecten wanneer nog mogen worden verwacht en de daartoe uit te voeren activiteiten.
 - Per project is geformuleerd wat nodig is voor een goede uitvoering.
-

4 Is een besluit genomen over het verloop van de vijf projecten uit IFA1 waarvan de uitvoering na 31 december 2010 is doorgelopen?

- Er is door gemeente en provincie een bestuurlijk besluit genomen over hoe verder te gaan met projecten waarvan de uitvoering nog doorloopt na 31 december 2010.
-

Projecten Investeringsprogramma (IFA2)

5 Is de uitvoering van de projecten strakker georganiseerd?

- De rol van de bestuurlijke koppels m.b.t. initiatief en voorstel is opnieuw overwogen. Bijvoorbeeld door te overwegen of projectideeën niet meer op basis van het programma door GS en B&W gezamenlijk kunnen worden gedefinieerd.
 - Bestuurlijke koppels zijn verantwoordelijk gesteld voor de voortgang van projecten.
 - Er is een programmamanager aangesteld die verantwoordelijk is voor de monitoring van de mijlpalen van de projecten. Er is tevens overwogen of de programmamanager, eventueel ondersteund door een programmabureau, ook verantwoordelijk is voor coaching van projecten.
 - Er wordt gewerkt met een heldere rolverdeling tussen provincie en gemeente.
-

6 Worden de projecten en projectideeën meer professioneel uitgewerkt en beoordeeld en wat is de betrokkenheid van de bestuurlijke koppels, PS en de raad bij de besluitvorming?

- Er wordt gezorgd voor een professionele uitwerking en beoordeling van projecten.
 - Projecten die het karakter hebben van een opbouw- of ontwikkeltraject zijn uitgewerkt in een businessplan.
 - Derden die een rol spelen in het project zijn bij dit businessplan betrokken.
-

		<ul style="list-style-type: none"> Voor de beoordeling van projecten is een onafhankelijke adviescommissie van deskundigen samengesteld.
7	Hoe worden de projecten gemonitord en worden de bestuurlijke koppels, PS en de raad voldoende betrokken bij de voortgang?	<p>De bestuurlijke koppels worden periodiek geïnformeerd over:</p> <ul style="list-style-type: none"> De bijdrage van het project aan de doelstellingen van de vijf programmalijnen De planning van het project; welke acties wanneer worden ondernomen De in de afgelopen periode uitgevoerde activiteiten De in de afgelopen periode gerealiseerde resultaten en effecten De in de afgelopen periode aangewende financiële middelen. Voortgang van het project ten opzichte van de planning De (tussen) resultaten en effecten die in de komende periode moeten worden gerealiseerd. De financiële middelen die in de komende periode worden aangewend. Daarnaast worden de bestuurlijke koppels incidenteel geïnformeerd over problemen bij de uitvoering van het project en over de voorwaarden die noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering van het project. <p>PS en de gemeenteraad worden jaarlijks geïnformeerd over:</p> <ul style="list-style-type: none"> de bijdrage van het project aan de doelstellingen van de vijf programmalijnen welke (tussen)resultaten en effecten al zijn gerealiseerd welke (tussen) resultaten en effecten nog zijn gepland en wanneer deze worden gerealiseerd. Welke activiteiten nog moeten worden uitgevoerd. Welk deel van de toegezegde middelen voor het project reeds zijn besteed. Welke eventuele problemen er zijn bij de uitvoering van het project en welke voorwaarden er noodzakelijk zijn om het project succesvol te kunnen uitvoeren.
8	Wat is het effect van de verplichte co-financieringsafspraken op de keuze van de projecten en wordt de gemeenteraad hier voldoende bij betrokken?	<ul style="list-style-type: none"> De co-financieringsafspraken leiden ertoe dat de projecten in stand kunnen worden gehouden nadat financiering uit het investeringsprogramma wordt beëindigd. De co-financieringsafspraken leiden ertoe dat een groter deel van het programma wordt gefinancierd door partijen anders dan de provincie. De verantwoordelijk portefeuillehouder legt projectvoorstellen die het budgetrecht raken ter advies aan de gemeenteraad voor, voordat er in het bestuurlijk overleg tussen GS en college van B&W een besluit over het project wordt genomen.

6. Organisatie, rapportage, planning & procedure

Voor het uitvoeren van het onderzoek werken de rekenkamers nauw samen met KplusV. De externe onderzoekers zullen een groot deel van de onderzoekswerkzaamheden uitvoeren en worden hierin begeleid door een gezamenlijke begeleidingscommissie van de beide rekenkamers. De rekenkamers zullen contactpersonen in de provinciale en ambtelijke organisatie vragen als schakel te fungeren tussen KplusV en de ambtelijke organisatie. De onderzoekers van KplusV zullen via de contactpersonen afspraken maken over interviews en informatieverzameling. Statenleden of raadsleden zullen via de griffie of via de leden van de begeleidingscommissie worden benaderd voor het invullen van de korte vragenlijst. Bij de start van het onderzoek zal er tevens een bijeenkomst worden gehouden waarin de rekenkamers de onderzoeksopzet en het beoordelingskader bespreken met de betrokken ambtenaren van gemeente en provincie.

Op basis van de vier stappen in het onderzoek stellen de rekenkamers één gezamenlijk rapport op waarin de bevindingen staan uitgeschreven. Deze Nota van bevindingen zal bij de gemeente en de provincie worden voorgelegd voor feitelijk wederhoor. De rekenkamers zullen de ambtelijke reacties in samenwerking met de externe onderzoekers verwerken en waar nodig aanpassingen in het rapport doorvoeren. In een matrix zal worden aangegeven hoe de feitelijke reactie van de provincie en de gemeente is verwerkt.

Na ontvangst van de feitelijke reactie wordt de Bestuurlijke nota opgesteld. Deze nota bevat naast de feitelijke bevindingen ook de conclusies en aanbevelingen. De conclusies vormen een beoordeling op basis van het opgestelde beoordelingskader en geven daarmee antwoord op de onderzoeksvragen. De aanbevelingen volgen uit de conclusies. In het gezamenlijke eindrapport zullen de aanbevelingen zijn uitgesplitst naar relevantie voor provincie en gemeente. De Bestuurlijk nota zal worden voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor. De Bestuurlijke nota, de reacties van B&W en GS en het nawoord van de Rekenkamers vormen samen het eindrapport. Dit rapport zal vanaf september 2013 behandeld kunnen worden door de gemeenteraad en PS.

In Tabel 1 is een planning op hoofdlijnen opgenomen voor het opstellen van het rapport.

Tabel 1 Planning onderzoek

Fase	Planning	Product
Onderzoek	februari – maart	Concept Nota van bevindingen
Wederhoor, feitelijk	april	Nota van bevindingen
Wederhoor, bestuurlijk	mei – juni	Bestuurlijke nota
Publicatie	augustus/september	Eindrapport + persbericht
Behandeling	september	Presentatie + behandeling

Slotopmerkingen

- Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Indien dit naar het oordeel van de rekenkamers tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, wordt dit schriftelijk kenbaar gemaakt.
- De rekenkamers delen aan PS en GS en aan de gemeenteraad en B&W alle opmerkingen en bedenkingen mee die zij naar aanleiding van hun bevindingen van belang achten. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksopzet.

- Voor de uitvoering van het onderzoek is het van belang dat de rekenkamers inzage hebben in alle relevante stukken waarover de provincie en gemeente beschikken.