



Gemeenteraad van Hengelo
Postbus 18
7550 AA Hengelo

Gemeente Hengelo

Postbus 18
7550 AA Hengelo

Onderwerp	Zaaknummer	Uw kenmerk	Datum
Onderzoeksopzet art 213 A onderzoek Warmtenet	1060809		\$datumond\$

Geachte raadsleden,

Tijdens de raadsbespreking over Warmtenet op 14 januari 2015 hebben wij toegezegd in februari een concept onderzoeksopzet voor het art. 213 A onderzoek Warmtenet aan u te zullen voorleggen, zodat u in de gelegenheid bent daarop te reageren.

Bijgaand treft u die opzet met een bijlage aan. Graag gaan wij daarover z.s.m. met u in gesprek tijdens een politieke markt.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Hengelo,
de secretaris, de burgemeester,
\$handtekening\$
\$naam\$

Bijlagen: 2

Vermeld altijd het zaaknummer als u contact opneemt met de gemeente.

Bezoekadres stadhuis
Burgemeester Jansenplein 1
Bezoekadres stadskantoor
Hazenweg 121

E-mailadres
gemeente@hengelo.nl
Telefoonnummer
14-074

Onderzoeksvoorstel Warmtenet Hengelo

Februari 2015

Het college van Hengelo heeft Kennispunt Twente verzocht een onderzoeksvoorstel voor te leggen voor een onderzoek in het kader van art. 213a GW naar Warmtenet Hengelo. De raad krijgt de gelegenheid het onderzoeksvoorstel te becommentariëren. Hiervoor is een tijdspad afgesproken. Bijgaande notitie heeft tot doel college en raad houvast te bieden om tot een gedeeld beeld voor de onderzoeksopzet te komen en de onderlinge verwachtingen expliciet te maken.

In de beeldvormende politieke markt van 16 december jl. waren meerdere raadsfracties van mening dat de raad in het verleden onvoldoende is geïnformeerd over de financiële situatie rondom Warmtenet. Het college wil onderzoeken hoe het de afgelopen jaren inhoudelijk, financieel, organisatorisch en qua informatievoorziening (tijdigheid, juistheid en volledigheid) is verlopen met Warmtenet. Dit met het doel hier lering uit te kunnen trekken voor het vervolg. Deze centrale vraag werken wij uit in onderzoeksvragen, maar eerst behandelen we de afbakening. Het instrument om deze zaken inzichtelijk te krijgen is het zogenaamde artikel 213a onderzoek.

Afbakening, vorm en tijd

De keuze voor een 213a onderzoek impliceert een focus op doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur. Het gevoerde bestuur betreft dan de beleidsontwikkeling die heeft geleid tot het initiatief Warmtenet Hengelo alsmede de realisatie van het concept en de doorontwikkeling ervan. De focus van onderzoek ligt hierbij op het college en de organisatie en dus is het onderzoek vooral intern gericht. Echter ook andere overheden en (keten)partners spelen een belangrijke rol bij het ontwikkelen van Warmtenet. Ook de raad heeft een belangrijke rol te spelen gehad. De vraag is hoe deze actoren kunnen worden meegenomen in het onderzoek. Wij stellen voor dit te doen door het risicomanagement (en hierbij de control-functie) op grote strategische projecten centraal te stellen. Bij adequaat risico-management dienen immers omgevingsfactoren en belangen van andere actoren te worden meegenomen in de aanpak vanuit de projectorganisatie.

Een 213a onderzoek heeft ook een focus op leren en verbeteren, terwijl een raadsonderzoek vaker de “politieke vraag” centraal stelt; Waarom zijn wij hierover niet (eerder) geïnformeerd? Er is nu gekozen voor een 213a onderzoek. Om aan de onderzoeksbehoeften van zowel raad als college tegemoet te komen willen wij in onze onderzoeksbenadering het door de projectorganisatie Warmtenet Hengelo en het college/de portefeuillehouder toegepast instrumentarium m.b.t. projectmatig werken en risico-management (en control) centraal stellen en beide samen beschouwen als de kern van het normenkader waarlangs wij de onderzoeksvragen willen behandelen. Door de vormgeving en het opdrachtgeverschap kan het geheel van activiteiten voor Warmtenet worden opgevat als project. Dit blijkt ook uit Directiebesluit Actieplan Warmtenet 2007 Nr. 150759 waarin Warmtenet in paragraaf 11 (Organisatie) als een projectmatige structuur wordt

beschreven. In de weging van bevindingen houden we natuurlijk rekening met het professionele niveau in projectmatig werken waar de gemeente zich indertijd bevond.

Het toepassen van bestuurlijk en ambtelijk risicomanagement als onderdeel van projectmatig werken aan grote opgaven zien wij namelijk als het meest geschikte beoordelingskader om het handelen van college en organisatie bij opzet, start en (door)ontwikkeling van Warmtenet Hengelo te kunnen objectiveren. Daarbij komt ook de vraag aan de orde of de projectorganisatie zodanig was geprofessionaliseerd dat adequate sturings- en verantwoordingsinformatie per fase beschikbaar kwam en gedeeld werd met besluitvormers. Zo is de “politieke vraag” (waarom zijn wij niet eerder geïnformeerd?) geïncorporeerd in het onderzoek.

Het initiatief Warmtenet en de (door)ontwikkeling van het concept bestrijken een periode van 2003 tot heden. Op grond van de documentstudie en inventariserende interviews komen wij tot de conclusie dat het onderzoek dient te beginnen bij de initiatieven in 2003. We focussen daarbinnen vooral op de periode vanaf najaar 2007 waarin het bedrijfsplan en het oprichtingsplan voor een BV de instemming van de raad en de medewerking van de provincie verkregen.

Doel van het onderzoek

Het onderzoek heeft tot doel om de factoren in beeld te brengen die geleid hebben tot de huidige situatie rond Warmtenet. Hoe is het proces verlopen en had dit ook anders gekund? Welke bedrijfseconomische informatie was in potentie beschikbaar om te bepalen of de investeringen nog zouden kunnen worden terugverdiend en is deze informatie ook beschikbaar geweest en gebruikt in de besluitvorming? Wat is hiervan te leren voor de toekomst van Warmtenet en voor andere strategische projecten waarin overheidsinitiatieven, een mix van publieke en private taken en samenwerking met andere overheden en marktpartijen aan de orde zijn?

Vraagstelling

De centrale vraag luidt: *Welke methoden en instrumenten van bestuurlijk/ambtelijk projectmatig werken en risico-management en van de controlfunctie zijn op welke wijze toegepast om het project Warmtenet Hengelo te voorzien van adequate besturings- en verantwoordingsinformatie per fase en op welke wijze is deze informatie gedeeld met en tussen de besluitvormende actoren stuurgroep, college en raad?*

Dit werken wij uit in de volgende onderzoeksvragen:

Welke kaders voor projectmatig werken aan grote strategische opgaven zijn voor Warmtenet van toepassing, in hoeverre waren zij bekend en zijn ze toegepast in de organisatie?

Hoe is het projectmatig werken en het risico-management concreet vorm gegeven door de projectorganisatie; Werden risico's gesignaleerd en gedeeld? En wat was hierbij de verantwoordelijkheidstoedeling van projectorganisatie, stuurgroep, gemeentesecretaris/directieteam, sectormanager/ accounthouder, portefeuillehouder, college en raad?

Hoe verliep de (bestuurlijke) informatievoorziening?

Welke kaders bestonden er voor besluitvorming m.b.t. oprichting van verbonden partijen, leningen en/of garantstellingen aan die partijen en de rolverdeling van de overheid en andere partners daarbij?

Welke methoden en technieken voor risico-management en control in grote strategische projecten waren van toepassing. Waren ze bekend en zijn ze toegepast? Hoe zijn de interne werkafspraken m.b.t. advisering vanuit meerdere invalshoeken en inzetten van objectieve control toegepast? Is daarnaast ook sprake van concerncontrol?

Welke overige kaders waren van toepassing, waren deze bekend en hoe zijn deze kaders toegepast? Het gaat om kaderstellende informatie-afspraken tussen stuurgroep en college, college richting raad alsmede kaders voor publiek-private samenwerkingstrajecten en/of interactieve beleidsontwikkeling met partners?

Welke afspraken bestonden er in de organisatie met betrekking tot de control ten aanzien van grote strategische opgaven? En hoe zijn deze toegepast op Warmtenet?

Het normenkader halen we onder meer uit een rekenkamerrapport Grote Projecten van Rekenkamer Venlo van maart 2010, (Venlo, 2010). Dit rapport bevat ook checklists en naar ons oordeel geeft dit geheel een normaal verwachtingsniveau ten aanzien van de beheersing van grote projecten in grotere gemeenten.

Deelaspecten van belang voor project- en risicomangement en voor bestuurlijke informatievoorziening zijn in de bijlage opgenomen.

Aanpak

Na bespreking van het onderzoeksvoorstel van het college met de raad maken wij ons onderzoeksvoorstel definitief en werken wij dit uit in een plan van aanpak dat wij na bespreking met de ambtelijke opdrachtgever (de gemeentesecretaris) communiceren met de organisatie. Dit plan van aanpak bevat naast de in te zetten onderzoeksmethoden en een interviewvoorstel ook een uitwerking van de communicatie tijdens het onderzoek en een nadere tijdsplanning.

Wij geven de voorkeur aan semigestructureerde interviews op basis van vooraf toegezonden aandachtspunten. Voorafgaand aan de interviewfase maken wij een uitvoerige documentanalyse waarbij wij gebruik maken van het intern beschikbaar gestelde overzicht van bestuurlijke besluitvorming. In deze onderzoeksfase maken wij een tijdlijn van cumulatief, van jaar op jaar, gemaakte kosten (investeringen en sunk costs) en opbrengsten, waarbij wij ons in eerste jaren baseren op de interne “team-kostenplaats” en in latere jaren op de jaarcijfers van de B.V. i.o.

In onze aanpak zit een *proces van hoor-wederhoor* op de feitelijke bevindingen. Van interviews worden verslagen gemaakt en deze worden in beknopte vorm aan de gesprekspartners voorgelegd ter verificatie. De uiteindelijke rapportage wordt, nog los van conclusies en slotbeschouwingen, eveneens voorgelegd voor hoor-wederhoor, als feitencheck.

Opleverafspraken

Uiterlijk eind april leveren we een beknopte conceptrapportage op aan de ambtelijk opdrachtgever waarin onze bevindingen zijn voorzien van duiding en een weging van bevindingen in conclusies is opgenomen. De rapportage zal nergens een beoordeling van individuele gedragingen bevatten. Na bespreking met opdrachtgever wordt het rapport vervolgens definitief afgerond en wordt het onderzoek met een slotgesprek afgerond.

In een uitgebreide analyse van raadsbesprekingen, informeel en in het publieke debat, is niet voorzien, evenmin als in een uitgebreide technische analyse. Bij de inschatting van de mate van ingevoerd zijn in de materie van de projectorganisatie stellen wij voor hiervoor externe expertise in te schakelen en te rade te gaan bij andere gemeenten en/of hun rekenkamers (bv Mijnwaterproject Heerlen en warmteproject(en) Nijmegen/Waalsprong).

Onderzoeksteam

Het onderzoek wordt uitgevoerd door een projectteam van Kennispunt Twente onder leiding van Inge Bakker. Senior onderzoekers Marcel Schroeten en Wim de Jong en onderzoeker Arthur Scholte zijn aan dit team verbonden. Frank Galesloot, zelfstandig bedrijfseconomisch onderzoeker en adviseur, is als extern adviseur aan het team verbonden.

Klankbordgroep

We stellen voor een klankbordgroep in het leven te roepen om het onderzoek te begeleiden en de kwaliteit ervan te borgen. De groep zal bestaan uit een drietal experts die hun licht laten schijnen over de opzet van het onderzoek en over (voorlopige) bevindingen. De klankbordgroep kan, indien gewenst, ook een rol spelen bij het formuleren van gerichte aanbevelingen met betrekking tot warmtenet op basis van de onderzoeksbevindingen.

Bijlage I Deelaspecten Project- en risicomanagement en bestuurlijke informatievoorziening

- Governance structuur gemeente – projectorganisatie – BV in oprichting (i.o.)
- Rollen, taken en bevoegdheden, intern, als bij de BV i.o. en vice versa
- Expertise, competenties en capaciteiten in de projectorganisatie
- Projectplan, projectfasering, projectplanning en projectcontrol
- Procedures mbt scope-wijzigingen en “bijhouden wijzigingen”
- Kredietaanvraagprocedures en kredietverantwoording
- Kwaliteitsborging, audits en doorlichtingen van het project
- Verhouding bestuurlijk/ambtelijk opdrachtgeverschap vs. opdrachtnemerschap
- Balans slagvaardig handelen versus inbedding in de gemeentelijke bureaucratie
- Betrokken externe expertise, met welk oogmerk en met welk effect
- Risicobewustzijn in projectorganisatie, omgaan met risicobeheersing/acceptatie/monitoring
- Samenwerking met en leren van andere initiatieven (andere grote gemeenten)
- Omgevingsmanagement:
 - Landelijke, provinciale en regionale ontwikkelingen, Warmtewet, energieprijzen, stakeholderanalyse en bindingsplan voor stakeholders
- Strategische koers mbt publiek-private samenwerking / dienstverleningsmodel
- Opzet en validering van bedrijfsplannen, berekeningen en risicoprofielen:
 - Uitwerking bedrijfsplannen en relatie met duurzaamheidsdoelstellingen
 - Koppeling risicoprofielen met (concern) reserves en weerstandsvermogen
 - Inzicht in kasstromen, liquiditeitsbehoeften, terugverdientijd
- Investeringsbeslissingen, onderliggende calculaties, acceptatieprocedure deelprojecten w.o. nieuwe aansluitingen
- Aansluiting kasstroomplanning en financieringsbehoeften van BV io met gemeentelijke planning & controlcyclusdocumenten
- Marktverkenningen op alle niveaus, inkoop en verkoop
 - Agendering alternatieve inkoop- en uitrolstrategieën
- Scenariodenken, uitwerken van scenario's, fall-back-strategieën
- Kansberekeningen en doorvertaling van benodigd weerstandsvermogen
-

Bestuurlijke informatievoorziening

- Kwaliteit van raadsvoorstellen en verantwoording in P & C documenten
 - Volledig en correct; actueel; toegesneden op/ begrijpelijkheid; alternatieven benoemd; koppeling doelen- activiteiten- middelen; risicoparagraaf; besispunten duidelijk
- Actieve informatievoorziening
 - Afspraken en naleving; Kunnen/willen/doen; Bestuursstijl; Ambtelijk/bestuurlijke samenwerking

Deze deelaspecten zijn niet limitatief, gaandeweg het onderzoek kunnen er aspecten worden toegevoegd of aspecten als minder relevant worden beschouwd. Uiteraard doen wij hiervan verslag in de uiteindelijke onderzoeksverantwoording en we koppelen dit ook tussentijds terug aan de opdrachtgever.