

Onderzoeksopzet

*Biosintrum in Oosterwolde
Onderzoek naar exploitatie, organisatie
& rol van de raad*

Inhoudsopgave

Achtergrond.....	1
Aanleiding.....	1
Doelstelling.....	2
Afbakening.....	2
Vraagstelling.....	2
Normenkader.....	4
Aanpak.....	5

Achtergrond

De gemeente Ooststellingwerf probeert het vertrek van jongeren ('ontgroening') tegen te gaan en wil daar middelbaar en hoger onderwijs voor in de gemeente aantrekken. Meer werkgelegenheid en dan vooral voor hoger opgeleiden wil de gemeente al jaren. Tot slot wil de gemeente verduurzamen. Dit komt allemaal samen in de oprichting van een bedrijventerrein voor groene bedrijven: 'Ecommunity'.

In 2016 besloot de gemeenteraad Ooststellingwerf vervolgens €1m subsidie en een lening van €1m te verlenen voor de bouw van een kennis- en onderwijscentrum over duurzaamheid op het bedrijventerrein Ecommunity in Oosterwolde. Het gebouw kreeg later de naam 'Biosintrum'. De uitwerking van het plan nam de gemeente zelf ter hand en in december 2019 bleek voor de tweede keer dat de kosten de begroting overschreden. Raad en college zagen de oplossing verschillend en zo ontstond een impasse. Het college zoekt tot op heden naar een uitweg waarmee de raad kan instemmen.

Aanleiding

Op 1 juli 2020 besprak de raad de situatie van het Biosintrum en de mogelijkheid van een extern onderzoek waarna een motie aangenomen werd de rekenkamercommissie dit te vragen. De motie overweegt:

- De gemeenteraad behoefte heeft aan informatie over het proces van de totstandkoming van het Biosintrum;
- De gemeenteraad in staat dient te worden gesteld zijn kader stellende en controlerende rol uit te oefenen;
- De gemeenteraad wil in de toekomst niet bezwaard worden door mogelijk in het verleden gemaakte fouten en/of gebrek aan informatie.

En spreekt uit dat er een verzoek wordt gedaan aan de RKC om in de loop van 2021 een onderzoek in te stellen naar de opzet en exploitatie van het Biosintrum.

Op 3 november 2020 had de rekenkamercommissie een vergadering waar 15 raadsleden hun kijk op het onderwerp gaven. Hieruit bleek dat de raad na wil laten gaan of het voorstel waar ze mee instemden fouten bevatte, of de eigen ambtelijke organisatie wel capabel was om dit project voor te bereiden en uit te voeren, of het college tijdig, volledige en juiste informatie aan de raad verstrekke en tot slot of de raad zelf zijn kaderstellende en controlerende taken uit heeft gevoerd. Zie voor meer details de deelvragen verderop.

Doelstelling

Het onderzoek moet de raad inzicht geven of het voorstel uit 2016 in orde was, de gemeentelijke organisatie in staat was dit uit te voeren en de raad tijdig en volledige informatie van het college kreeg en of de raad zelf zijn taken goed heeft uitgevoerd.

Afbakening

Uit het vooronderzoek blijkt dat het onderwerp in ieder geval tot 2012 teruggaat en in de ogen van enkele betrokkenen nog verder. De wens om door hoogwaardige arbeidsplaatsen en met hoger onderwijs de ontgroening van Ooststellingwerf tegen te gaan, speelde namelijk al langer dan 2012. Omdat de kern van de problematiek in de financiële overschrijding bij de bouw van het Biosintrum en de risico's voor de gemeente daarvan ligt, is het onderzoek beperkt van het moment dat de *'business case'* van het gebouw wordt gemaakt in 2016 tot het moment waarop de raad naar een onderzoek vraagt, in juli 2020. Als documenten van voor 2016 inzicht geven, worden die natuurlijk wel bij het onderzoek betrokken.

Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag is:

“Heeft het college van Ooststellingwerf de raad volledig, juist en tijdig geïnformeerd over het oprichten van het *Biosintrum* in Oosterwolde? Hoe heeft de gemeenteraad hierbij zijn kaderstellende en controlerende taken uitgevoerd?”

Deelvragen

De deelvragen zetten we in vier groepen:

Deze centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt langs vier lijnen:

- I. Deelvragen over het oorspronkelijke voorstel.
- II. Deelvragen over de uitvoering van het project.
- III. Deelvragen over informatievoorziening aan de raad.
- IV. Deelvragen over taakopvatting van de raad.

Beantwoording van de centrale vraag vraagt om een adequate beoordeling van het oorspronkelijke voorstel (en uiteindelijk met name ook hoe de raad daarover is geïnformeerd):

I. Deelvragen over het **oorspronkelijke voorstel**

1. Waarom koos de gemeente voor zelf ontwikkelen van het Biosintrum en welke plannen, risicobeheersing, projectorganisatie, bedrijfseconomische afwegingen, externe expert-controles en haalbaarheidsonderzoeken zijn hiervoor opgesteld?
2. Hoe, wanneer en door wie is de beslissing genomen om niet langer een dergelijk project te faciliteren maar zelf te realiseren en uiteindelijk te exploiteren?
3. Wat was de kwaliteit van de plannen die de raad in 2016 kreeg in het licht van een project van € 3 miljoen?
4. Hoe kwam de businesscase met de externe partijen van het Biosintrum tot stand en wat was de juridische kwaliteit van de afspraken met de scholen, bedrijven en uitbater van het Ecommunitypark? Specifiek aandacht voor:
 - Was de kwaliteit van investeringsanalyse, BTW- en fiscale aspecten, exploitatiebegroting, balans en risicoafweging in lijn met de eisen die aan een dergelijk project mogen worden gesteld?
 - Hoe was de overdracht van de eigendom van het Biosintrum juridisch en financieel in de plannen voorzien? Wat is hier nu de status van?
5. Welke stappen zijn voor de lening aan het Biosintrum in de jaren 2016-2019 gezet en welke externe partijen zijn hierover geraadpleegd? Zijn externe deskundigen ingezet? Welke offertes lagen op tafel voordat werd besloten niet bij een bank te lenen?

Behalve de onderbouwing van het project vormen ook de opzet en organisatie van het project en de uitvoering daarvan een belangrijk onderdeel van het onderzoek:

II. Deelvragen over de **uitvoering van het project**

6. Wie was bij de gemeente gedurende het moment van goedkeuring door de raad in september 2016 tot december 2019 verantwoordelijk voor de uitvoering van het project? Hoe stak de projectorganisatie in elkaar en hoe was de projectcontrol en –boekhouding belegd? Welke mandaten zijn intern vastgelegd om de uitvoering ter hand te nemen?
7. Hoe zijn de interne en externe kosten in de jaren 2016 – 2020 in de boekhouding van de gemeente verwerkt? Welke bedragen zijn overgemaakt aan externe partijen en wat is op de balans geactiveerd en nog niet in de begroting opgenomen?
8. Welke interne rapportages over de voortgang en de financiële gang van zaken heeft het college gekregen? Hoe heeft het college hiermee gestuurd?
9. Zijn bij de uitvoering van het project Biosintrum nieuwe risico's door de gemeente aangegaan of kosten gemaakt die in december 2020 niet aan de raad zijn medegedeeld?

De rol van de raad is uitgewerkt in de onderzoekslijnen gericht op de informatievoorziening aan de raad (III) en de taakopvatting van de raad (IV):

III. Deelvragen over de informatievoorziening aan de raad

10. Kan de informatie aan de raad in een tijdlijn worden gezet waarbij per gebeurtenis staat wanneer het college over die informatie beschikte? Kreeg de raad tijdig informatie? Neem hierbij ook de informeel en in werkvergaderingen verstrekte informatie en presentaties door externen mee.
11. Heeft het college de raad informatie onthouden die voor het nemen van de beslissing toepasselijk was? Of heeft de raad informatie gekregen die achteraf onjuist was? Is dit door het college rechtgezet?
12. Is alle vertrouwelijke informatie die de raad had moeten weten voor een besluit op adequate wijze met de raad gedeeld?

IV. Deelvragen over de taakopvatting van de raad

13. Heeft de raad bij de verschillende besluiten zijn kaderstellende en daarna controlerende rol uitgevoerd?
14. Hoe volgde de raad uitvoering van het project in de jaren na het besluit? Stelde de raad proactief vragen of reactief?
15. Hoe waren de debatten tussen raad en college tussen 2016 en 2020 in aantal, in lengte en intensiteit in het licht van de controlerende en kaderstellende taken van de raad?
16. Hoe was de taakopvatting van de raad, de voorzitter van de raad, de portefeuillehouder(s) en het college gedurende de onderzoeksperiode?
17. Welke invloed had de wisseling van raadsleden en de nieuwe coalitie na de verkiezingen in 2018 op de standpunten over en aanpak van het project?

Nota bene: De vraagstelling kan gedurende het onderzoek nog aangescherpt worden mocht er tussentijds nieuwe informatie openbaar worden.

Normenkader

Het onderzoek richt zich op het vinden van antwoorden op de hierboven geformuleerde vragen. Om uiteindelijk tot conclusies en aanbevelingen te kunnen komen is het nodig een zekere referentie te kennen: waaraan meten we de feiten af?

Het hiervoor te hanteren normenkader zal in overleg met het onderzoeksbureau door de rekenkamercommissie worden vastgesteld.

Aanpak

Het onderzoek wordt uitgevoerd door onderzoeksbureau BEA (Bureau voor Economische Argumentatie) en resulteert in een onderzoeksrapport.

Het onderzoek zal in februari 2021 van start gaan met een startbijeenkomst voor de ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen. Hierin zal de rekenkamercommissie en het onderzoeksbureau het onderzoek toelichten. De rekenkamercommissie verwacht het onderzoeksrapport halverwege 2021 te kunnen aanbieden aan de gemeenteraad.