



RAPPORTAGE

GEMEENTE EMMEN

Opzet en werking van een continue validatie
van voortgang en realisatie DPE Next

21 september 2013
UNO bedrijfsadviseurs BV

VOORWOORD

Voor u ligt een vertrouwelijk rapport opgesteld door UNO bedrijfsadviseurs BV in opdracht van het College van Burgemeester en Wethouder van de gemeente Emmen.

Dit rapport bevat de opmaat voor het onderzoek dat UNO zal uitvoeren in het najaar van 2013 naar de zorgvuldigheid en doelmatigheid van de werkwijze die DPE Next thans volgt om te komen tot een realisatie van het businessplan.

In afstemming met de directie en projectleiding van DPE Next dient hierdoor een goede afbakening en doelstelling van het onderzoek te worden vastgesteld.

Indien de voorgestelde afbakening en werkwijze door de opdrachtgever wordt goedgekeurd zal UNO het onderzoek dienovereenkomstig in e komende weken uitvoeren en rapporteren.

Het rapport bevat vertrouwelijke informatie, louter bestemd voor de opdrachtgever.

INHOUD

1.	Inleiding	4
1.1.	Aanleiding.....	4
1.2.	Doelstelling	4
1.3.	Onderzoeksstrategie.....	4
1.4.	Inhoud	4
1.5.	Toepassing.....	5
2.	Projectorganisatie DPE Next.....	6
2.1.	Systeemvereisten	6
2.2.	Expertise	6
3.	Zorgvuldigheid en doelmatigheid	7
4.	Werking audit-committee	10
4.1.	Directie en Raad van Commissarissen.....	10
4.2.	Contractpartijen.....	10
4.3.	Deskundigenpanelduurzaamheid.....	10
4.4.	Audit-committee	11
4.4.1.	Benoeming.....	11
4.4.2.	Betaling.....	11
4.4.3.	Werkwijze.....	11
4.4.4.	Rapportage	12
4.4.5.	Communicatie met omgeving	12

Zorgvuldig &
Doelmatig

Norm:
businessplan 7.0A
en
expertise

Doelstelling en
werkwijze

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

In een eerder stadium heeft de gemeente Emmen reeds advies ingewonnen bij UNO bedrijfsadviseurs (UNO) om een waardeoordeel te verkrijgen omtrent de plannen of voortgang van DPE Next. Nadat in december 2012 de uitwerking van het businessplan 7.0A is getoetst heeft het College UNO andermaal gevraagd om een beeld te krijgen van de voortgang en aanpak in relatie tot de vaststelling van het Definitief Ontwerp (DO).

1.2. Doelstelling

UNO is gevraagd niet de inhoud van het DO in relatie tot de vereiste in het businessplan te willen vaststellen maar de mate van zorgvuldigheid en doelmatigheid waarmee de organisatie zelf de kritische succesfactoren en omgevingsvariabelen bewaakt die daarin zijn bepaald.

1.3. Onderzoeksstrategie

UNO heeft daartoe toegang gekregen tot de voortgangsrapportages en zal de gelegenheid krijgen om de diverse functionarissen en entiteiten in en om de projectorganisatie te interviewen. Gelet op de contractvorm (Design & Built) is het daarbij niet mogelijk als normering het bestek te hanteren. De norm voor zorgvuldigheid en doelmatigheid is geborgd in het businessplan en de daaraan door de gemeente gestelde eisen alsmede de expertise die rond vergelijkbare projecten is verzameld/ontstaan.

1.4. Inhoud

Dit rapport toont derhalve een gefaseerde aanpak waarin enerzijds de doelstelling en werkwijze van de bestaande projectorganisatie wordt belicht en anderzijds wordt beoordeeld of en hoe de kritische succesfactoren doorlopend worden getoetst.

1.5. Toepassing

Als te doen gebruikelijk zal dit rapport na vaststelling door de opdrachtgever worden aangereikt aan de projectorganisatie van DPE Next teneinde de gewenste verbeteringen door te voeren.

UNO is vanzelfsprekend bereid toelichting te geven op haar waarneming en zienswijze voorzover daaraan behoefte bestaat.

2. Projectorganisatie DPE Next

2.1. Systeemvereisten

De totstandkoming van het Belevenspark vindt plaats binnen een projectorganisatie (DPE Next) die ressorteert onder de directie en Raad van Commissarissen van Noorderdierenpark BV.

De totstandkoming is gericht op de bouw en aanleg van een nieuw Belevenspark, maar evenzo de passende organisatie, exploitatie en onderhoud daarvan in de navolgende jaren. Het fysieke bouwproces is derhalve slechts een onderdeel van de totstandkoming en de systeemvereisten en -grenzen van het project reiken verder dan louter de investeringsplannen.

De feitelijke toetssteen is het businessplan 7.0A en de specifiek daaraan gestelde eisen.

De toetsing moet plaatsvinden door deskundigen met multidisciplinaire expertise/ervaring.

2.2. Expertise

De navolgende expertise en specifieke aandachtsvelden zijn vereist bij de voortdurende beoordeling van de zorgvuldigheid en doelmatigheid van de totstandkoming van het Belevenspark:

- Leisure (operatie en organisatie)
- Financiën/juridische zaken
- Theater en entertainment (exploitatie)
- Marketing & sales
- Duurzaamheid
- Bouw en Techniek
- Dierenwelzijn

3. Zorgvuldigheid en doelmatigheid

In eerstvolgend overzicht staan globaal de posities van de voornaamste betrokkenen ten opzichte van elkaar geschetst.

Gelet op de specifieke verantwoordelijkheden van de diverse betrokkenen is het van belang dat er sprake is van een zodanige procesbeheersing en verantwoording dat iedere betrokkene vanuit zijn/haar eigen verantwoordelijkheid de feitelijkheid kan waarnemen en rapporteren.

Grondbeginsel is dat de sturing van de totstandkoming van het Belevenspark in handen is en blijft van de directie en Raad van Commissarissen welke leiding geeft aan de stuurgroep waarin het project DPE Next thans tot stand komt.

Dit centraal leiderschap maakt dat de informatiebehoefte van externe stakeholders eenvoudig kan leiden tot een capaciteitsprobleem in de informatievoorziening en communicatie waardoor stagnatie en miscommunicatie de voortgang zullen dwarsbomen.

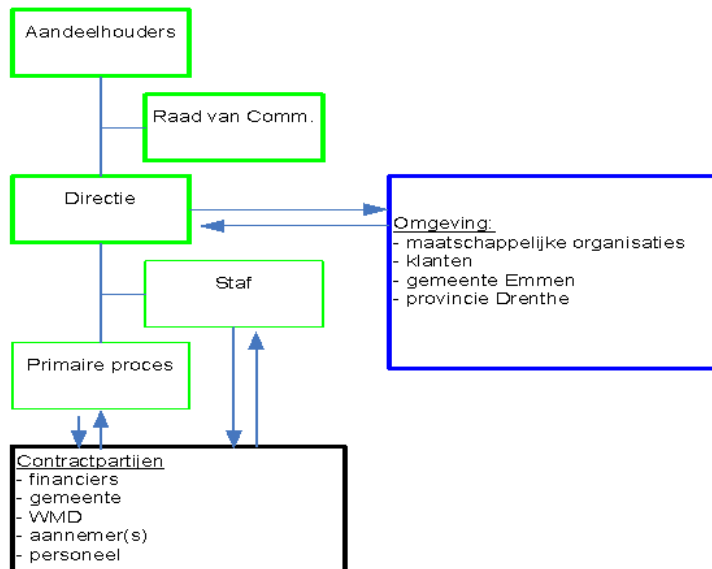
In dergelijke situaties is het wenselijk en mogelijk een audit-orgaan aan te trekken of zelf te benoemen die namens de stakeholders toezicht houdt.

Het multidisciplinair karakter, de werkwijze en de onafhankelijkheid van dit orgaan moeten borg staan voor een doorlopende toets van zorgvuldigheid en doelmatigheid die breder werkt dan de systeemgrenzen van de vigerende contracten en plannen.

Aangezien daarvoor geen allesomvattende certificatieschema's beschikbaar zijn en er geen geaccrediteerde instanties zijn die daarmee een dergelijk totstandkomingsproces kunnen borgen, zal de organisatie zelf een onafhankelijk audit-orgaan moeten instellen.

Dit auditorgeaan kan werken volgens een vastgestelde audit-agenda waarbij desgewenst vertegenwoordigers door of namens de gemeente kunnen aanhaken. Het is wel wenselijk dat dit georganiseerd plaatsvindt en onder toezicht blijft van dit audit-orgaan om de procesplanning niet te ondermijnen. De bevindingen van het audit-orgaan, alsmede de corrigerende maatregelen die DPE Next desgevraagd treft, dienen inzichtelijk te zijn voor DPE Next en de gemeente.

De huidige organisatie kent in grote lijnen de volgende opbouw:



De bijzonderheid is dat de gemeente Emmen zowel politiek als contractueel verbonden is.

De informatie die door de gemeente als contractpartij wordt verkregen hoeft niet per definitie toereikend te zijn om de politieke verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Er bestaat derhalve een behoefte aan een preventieve zorg voor zorgvuldigheid en doelmatigheid vanuit DPE Next. Dit moet niet leiden tot een overmatige informatiestroom richting de gemeente of omgevingspartners.

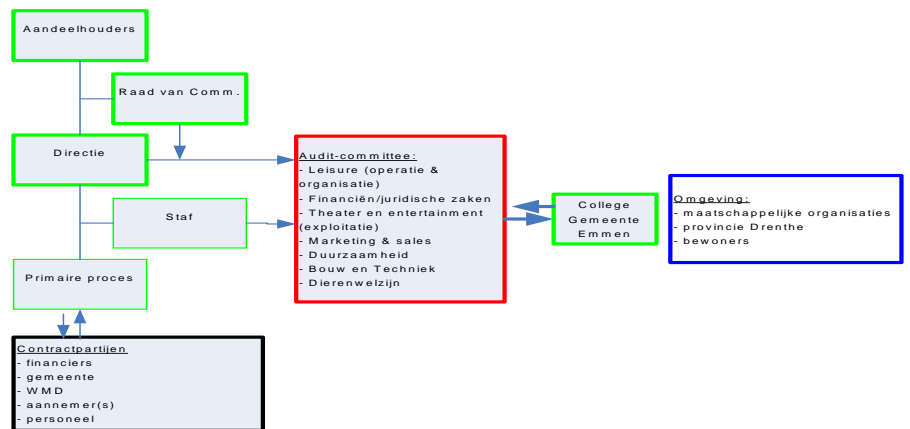
Binnen het primaire proces zijn organisatieonderdelen actief die voornamelijk technisch, contractueel en financieel zijn georiënteerd en ieder voor zich of gecombineerd samenwerken met contractpartijen.

Het is niet gewenst dat iedere contractpartij of omgevingspartner zijn/haar eigen toetsingscommissie instelt omdat dit zal leiden tot een cumulatie van overleg en rapportages wat de doelmatigheid per definitie zal doen afnemen.

De gewenste interactie is dat de gemeente Emmen – en via hen de diverse omgevingspartijen - zich kan verlaten op een zorgsysteem wat garandeert dat haar belangen en eisen zorgvuldig worden gewogen en afwijkingen tijdig worden gesignaleerd en verbeterd/verholpen.

Vanwege het unieke karakter van het project DPE Next en het product Belevenspark kan er zoals genoemd geen generiek certificatieschema worden gebruikt en zal het zorgsysteem bestaan uit de best beschikbare expertise van multidisciplinaire professionals. Deze expertise moet onafhankelijk kunnen oordelen en rapporteren aan de gemeente en DPE Next.

Aldus zal het speelveld er dan als volgt uitzien:



4. Werking audit-committee

In dit hoofdstuk zal kort worden beschreven welke vorm en invulling het audit-orgaan zou moeten krijgen en op welke wijze de interactie met de DPE Next en de gemeente kan plaatsvinden.

4.1. Directie en Raad van Commissarissen

De directie van Noorderdierenpark BV is verantwoordelijk voor de aansturing van het primaire proces, waaronder de projectorganisatie DPE Next en laat zich daarin bijstaan door haar staf en toetst haar beleid aan haar Raad van Commissarissen.

4.2. Contractpartijen

Binnen het totstandkomingsproject zijn er meerdere contractpartijen verbonden met DPE Next. Daarmee dienen de contractuele afspraken vice versa te worden nagekomen. De interactie tussen de contractpartijen en DPE Next vinden veelal plaats binnen het primaire proces onder verantwoordelijkheid van de functionarissen die daarvoor door de directie zijn aangesteld.

4.3. Deskundigenpanelduurzaamheid

In het kader van de financiering van de provinciale bijdrage aan de gemeente voor de gehele Centrumvernieuwing is reeds een extern panel ingesteld die de duurzaamheid van de centrumplannen, waaronder DPE Next, moet beoordelen. Aangezien deze toetsing een voorwaarde is voor de verkrijging en aanwending van de financiering en de scope breder is dan alleen DPE Next, kunnen de werkzaamheden van deze deskundigen niet worden geïntegreerd in het audit-orgaan. Het audit-orgaan dient wel te beschikken over kennis en kunde omtrent duurzaamheid.

4.4. Audit-committee

Inmiddels is er door DPE Next reeds een expertgroep ingesteld waardoor de directie kan terugvallen op brede en diepe kennis van de voor hen vereiste aandachtvelden.

Het is mogelijk deze expertgroep om te zetten in een audit-committee. De volgende randvoorwaarden zijn daarbij van belang voor de onafhankelijkheid en functionaliteit.

4.4.1. Benoeming

De deelnemers worden benoemd op basis van hun aantoonbare expertise. Gestreefd wordt naar een groep van 5 of maximaal 6 personen.

De voorzitter kan leden benoemen en ontslaan.

De benoeming van de voorzitter en leden vereist de goedkeuring van de gemeente.

De gemeente kan desgewenst kandidaten voordragen.

De samenstelling zal functioneren tot en met de opening van het Belevenspark en gedurende een representatieve periode van exploitatie daarvan.

De leden zullen een attest moeten afgeven waarin zij hun onafhankelijkheid van oordelen en handelen verklaren, alsmede hun toezegging om hun parate kennis onvoorwaardelijk te benutten voor de auditing. Het is niet mogelijk voor leden om een dubbele functie te hebben binnen de betrokken organen.

4.4.2. Betaling

De kosten voor het functioneren van het audit-committee worden gedragen door DPE Next. Het is zaak dat het budget voor de werkzaamheden van het committee vooraf is bepaald en in depot verstrekt.

4.4.3. Werkwijze

UNO zal aan de hand van de uitkomsten van het vervolgonderzoek een oordeel geven over de functionaliteit van de projectorganisatie en een werkwijze voorstellen voor het auditorgaan waarin ten minste de startdatum en frequentie zijn bepaald van de vergaderingen en toetsingsmomenten (audits) en rapportages.

Er zal daarbij worden aangegeven wat de specifieke aandachts- en zorgpunten zijn per bedrijfsonderdeel en/of procesonderdeel.

Er zal door UNO een audit-schema worden opgesteld wat inzichtelijk wordt voor de gemeente en DPE Next.

4.4.4. Rapportage

Het audit-committee zal haar bevindingen volgens het schema publiceren met gecontroleerde toegang voor gemeente en DPE Next. UNO wil tijdens haar onderzoek inventariseren welke informatiebehoefte er is bij gemeente, mede in het licht van de eisen die door de provincie aan haar zijn gesteld, zodat de publicaties daarop zoveel als mogelijk kunnen aansluiten.

4.4.5. Communicatie met omgeving

Het audit-committee kan desgewenst zelf contact leggen en zoeken met DPE Next en de gemeente.

Het audit-committee moet beschikbaar zijn voor overleg met gemeente en bereid om vertegenwoordigers te laten participeren in de geplande audits. Tevens kan de gemeente of DPE Next vragen om specifieke audits te plannen en uit te voeren