

Publiekssamenvatting

Inleiding

De Rekenkamer Zeist doet periodiek onderzoek naar de mate waarin aanbevelingen uit eerdere onderzoeken uitgevoerd zijn. In dit geval koos de rekenkamer voor een implementatieonderzoek¹ naar het onderzoek uit 2011 over *'Richtingwijzers voor Kaderstelling'*. Dit implementatieonderzoek kijkt naast het uitvoeren van aanbevelingen uit het bovengenoemde onderzoek ook naar financiële projectbeheersing in de Zeister gemeenteorganisatie. Dit doen we mede omdat de gemeenteraad hierover met regelmaat vragen stelde. Het voorliggende onderzoeksrapport geeft inzicht in de kwaliteit en doeltreffendheid van de invulling van de kaderstellende rol van de gemeenteraad.

In het onderzoek staan daarom twee hoofdvragen centraal:

1. Hoe staat het met de uitvoering van de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek 'Richtingwijzers voor kaderstelling'? En wat zijn verklaringen voor het wel of niet uitvoeren van de aanbevelingen?
2. Hoe is de financiële (project)beheersing ingericht? En wordt de gemeenteraad optimaal in de gelegenheid gesteld om (financieel) kaders te stellen en te controleren?

Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste bevindingen uit het implementatieonderzoek. Voor de onderbouwing en toelichting daarop verwijzen wij naar de bijbehorende rapportage.

1. Uitvoering van de aanbevelingen uit het onderzoek *Richtingwijzers voor Kaderstelling* (2011)

In 2011 formuleerde de rekenkamer 8 aanbevelingen die de kaderstelling en controle van de gemeenteraad bij grote projecten moesten verbeteren. De rekenkamer vroeg destijds aandacht voor:

- a. drie verbeterpunten in de leidraad grote projecten:
 - omschrijving van het begrip groot project
 - communicatie en
 - besluitvorming en mijlpalen.
- b. de kwaliteit en inrichting van raadsvoorstellen over grote projecten.
- c. de kaderstelling, herijking en evaluatie van grote projecten.
- d. de regievoering in grote projecten

Uit het implementatieonderzoek blijkt dat er nauwelijks sprake is van het uitvoeren van de aanbevelingen uit het onderzoek *Richtingwijzers voor kaderstelling*. De aanbevelingen uit 2011 hadden tot doel om een sluitende manier van informeren – bijsturen – verantwoorden te ontwikkelen ('ouderwets' projectmatig werken). In plaats hiervan is er anno 2016 sprake van een organische- en procesgestuurde werkwijze. Ook wel maatwerkbenadering of projectmatig creëren genoemd. In deze benadering is er een continue dialoog tussen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie om kaders te stellen, informatie uit te wisselen en te verantwoorden.

De gemeenteraad is over de wijziging in het werken bij grote projecten formeel nooit geïnformeerd en heeft hierover nooit zelf een besluit genomen. Hij heeft hierover zelf ook nooit vragen gesteld. De gemeenteraad en het college zijn samen een andere weg ingeslagen bij het uitvoeren van grote projecten maar hebben hierover op een meer strategisch niveau nooit een gezamenlijk besluit genomen. Dit is wel gebeurd bij de individuele projecten.

Wij pleiten voor een zekere mate van standaardisatie bij het opzetten en realisatie van projecten. Wel met behoud van de kwaliteiten van de maatwerkbenadering zoals flexibiliteit, snelle reactiemogelijkheden bij veranderingen in de situatie, korte verantwoordingslijnen, feedbackmogelijkheden en actuele informatie.

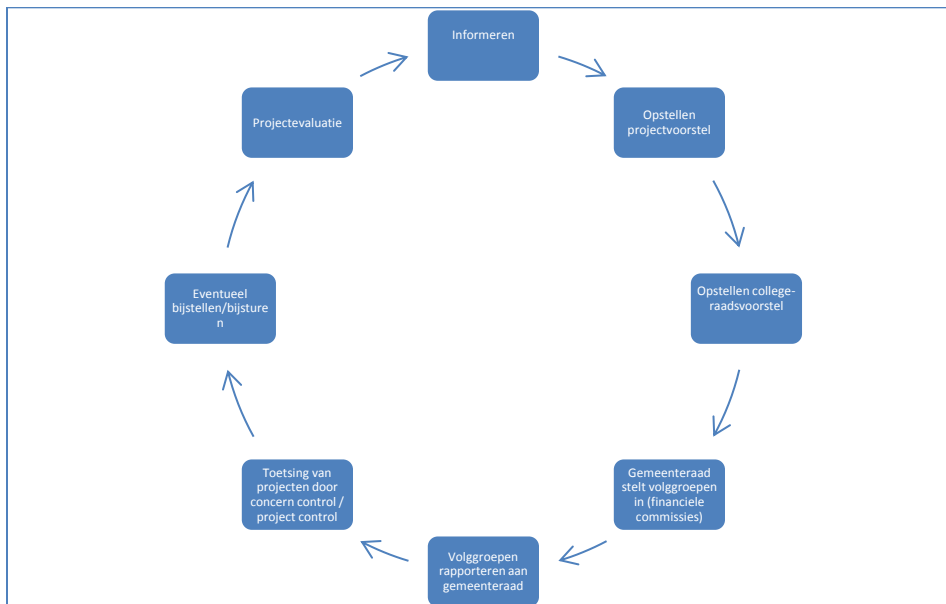
¹ Ook wel doorwerkingsonderzoek genoemd

Dit kan zorgen voor meer continuïteit, een betere overdracht en collectief beleggen van verantwoordelijkheden. De organisatie kan door het standaardiseren beter kracht- en tegenkracht organiseren, reflecteren op het project en de belangen daarin en de mogelijkheden om verantwoording af te leggen verder verbeteren. Teveel informeel overleg kan het vertrouwen voeden maar ook leiden tot onduidelijkheid over elkaars rol en positie

2. Financiële (project) beheersing

Procedures en regels

De Zeister werkwijze van maatwerkbenadering bij de financiële beheersing van projecten is niet vastgelegd in procedures en regels. Uit gesprekken blijkt dat er procesgestuurd gewerkt wordt en dat er sprake is van maatwerk en projectmatig creëren. Processen van afstemming en informatiedeling zijn organisch ingericht. Flexibiliteit en een situationeel afhankelijke rolinvulling zijn kernelementen in processen rondom projecten. Op basis van gesprekken reconstrueerden wij zelf het werkproces bij de (financiële) beheersing van projecten.



Figuur 1 Reconstructie werkproces financiële beheersing van projecten

Wij analyseerden de huidige inrichting van de financiële (project) beheersing vanuit de vraag in hoeverre de gemeenteraad op basis daarvan in staat is kaders te stellen en te controleren. Wij onderzochten de inrichting van de financiële (project) beheersing door middel van:

- een analyse van de planning- en controlcyclus;
- een enquête onder raadsleden;
- een onderzoek naar twee casussen: het onderhoudsplan van de sportaccommodaties en woonwageng-park Beukbergen.

Ad a. Inrichting planning- en controlcyclus

De planning- en controlcyclus bestaande uit kadernota, begroting, bestuursrapportage, begrotingswijzigingen en jaarrekening voldoet op hoofdlijnen aan de daaraan te stellen eisen. Wij plaatsen vier kanttekeningen c.q. verbeterpunten bij een aantal documenten uit de planning- en controlcyclus:

- In de kadernota is geen aparte plaats voor projecten en kredieten opgenomen. De focus van de gemeenteraad bij het kaderstellen ligt bij de lopende begroting en niet bij grote projecten en

kredieten. De kaderstelling van projecten en kredieten vindt hoofdzakelijk plaats buiten de planning- en controlcyclus en maakt geen onderdeel uit van de integrale afweging.

- In de begroting is in de programma's geen heldere relatie gelegd tussen doelstellingen en activiteiten. Door activiteiten en doelstellingen te koppelen kan enerzijds duidelijk worden gemaakt dat de activiteit bijdraagt aan de doelstellingen. Anderzijds wordt duidelijk dat doelstellingen in activiteiten vertaald zijn. Ook in de begroting ontbreekt inzicht in de investeringskredieten.
- De bestuursrapportage heeft met name een financieel accent. Er wordt geen inzicht gegeven in de inhoudelijke voortgang van activiteiten en in de voortgang van investeringskredieten.
- Begrotingswijzigingen geven alleen financieel-technische informatie en geen inhoudelijke informatie. Daardoor is het voor de gemeenteraad lastig om te bepalen wat de achtergrond van de begrotingswijziging is en hoe deze gekoppeld kan worden aan de inhoudelijke raadsbesluiten.

Ad b. Beelden vanuit de gemeenteraad over de inrichting van de financiële (project)beheersing

Uit de enquête onder raadsleden blijkt dat 56% van de raadsleden het helemaal eens is met de stelling dat de financiële (project) beheersing op orde is. De instelling van subcommissies uit de auditcommissie (volggroepen) heeft hier in belangrijke mate aan bijgedragen.

De gemeenteraad plaatst vijf kanttekeningen bij de financiële (project) beheersing:

1. De kwaliteit en het gebruik van het format raadsvoorstellen door de ambtelijke organisatie wisselt heel sterk. Raadsleden hebben na bespreking van voorstellen in het presidium meermaals verzocht om voorstellen aan te passen. Het organisch proces kan ook resulteren in onnodig veel contact momenten en correctieslagen en onevenredig veel tijdsinvesteringen van betrokken ambtenaren, raads- en collegeleden.
2. Er is binnen de gemeente Zeist niet gedefinieerd wat een groot project is. Het is aan de gemeenteraad om te bepalen wat een groot project is en of op dat moment een subcommissie (volgroep) ingesteld moet worden.
3. Er bestaat bij de gemeenteraad onduidelijkheid over de verschillende kaderstellende mogelijkheden en instrumenten.
4. Er is slechts een kleine groep raadsleden met financiële kennis.
5. Door het instellen van subcommissies uit de auditcommissie (volggroepen) is slechts een kleine groep raadsleden betrokken op een project.

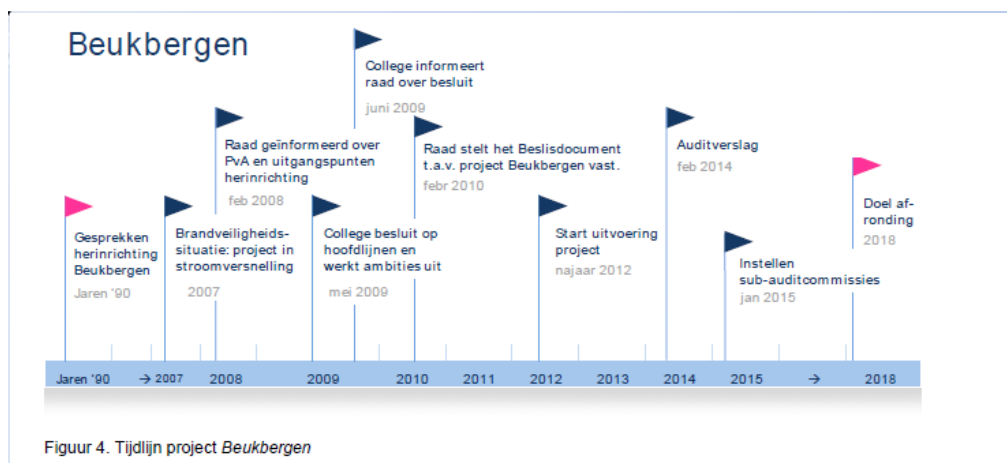
Ad c. 2 casussen: het project Beukbergen en het beheer van sportaccommodaties

Een uitgebreide beschrijving van de casussen is opgenomen in het rapport in paragraaf 4.5. De tijdlijn van beide casussen is ter illustratie in de samenvatting opgenomen.

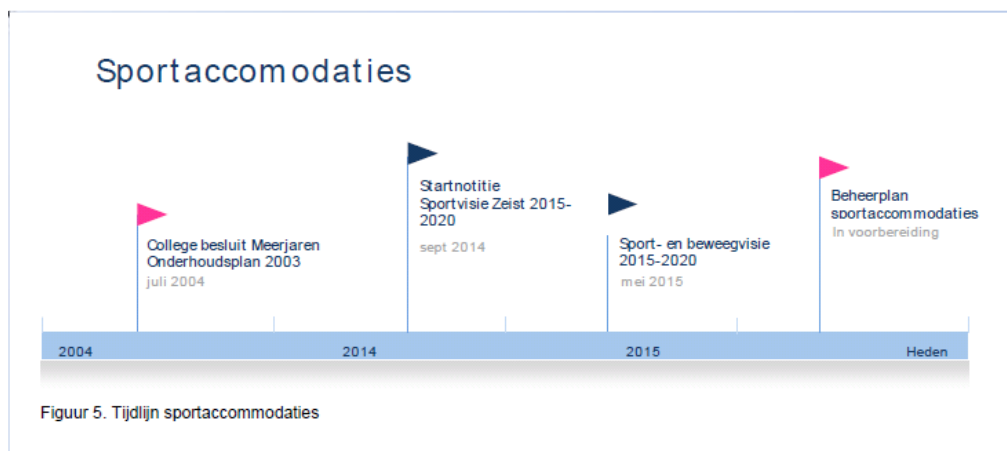


Op de linker foto is een afbeelding* van het woonwagencentrum Beukbergen opgenomen en op de rechter foto is een afbeelding* uit de Zeister Sport en Beweging opgenomen.

* Bron: gemeente Zeist



In de casus Beukbergen constateren wij dat de rol van de gemeenteraad bij de sturing op het project kwetsbaar is. Dit komt doordat slechts vier raadsleden via een volggroep intensief betrokken zijn bij de (tussentijdse) voortgang van het project.



Bij het beheer van sportaccommodaties constateren wij dat de gemeenteraad op een goede wijze betrokken is geweest bij de kaderstelling voor het meerjarig onderhoud van de sportaccommodaties. Bij het verder uitwerken en het regulier meerjarig onderhoudsplan heeft de gemeenteraad geen actieve rol meer gehad. Gelet op de aard en omvang daarvan was dit ook niet noodzakelijk. Wel zou de gemeenteraad via de reguliere planning- en controlcyclus in staat moeten worden gesteld om te beoordelen of ook bij min of meer reguliere en beheersmatige processen binnen de kaders van de gemeenteraad gehandeld wordt.

De gemeenteraad als gelijke sparringpartner?

De rekenkamer organiseerde drie sessies met de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie. Partijen lijken tevreden over de sturing en verantwoording van grote projecten. Er zijn subcommissies ingesteld om een aantal individuele grote projecten te monitoren. In deze subcommissies zitten financiële specialisten uit de gemeenteraad. De algehele tevredenheid over de subcommissies is groot. De commissies vormen als het ware de 'gelijke sparringpartner' van het college en de ambtelijke organisatie.

De informatievoorziening aan de andere gemeenteraadsleden, zijnde de niet-specialisten, blijft achter terwijl dit ook een aandachtspunt is. Want hoe organiseer je als ambtelijke organisatie breed toegankelijke informatie voor een totale groep mensen met wisselende eigen kennis over de (financiële) voortgang van grote projecten?

In dit implementatieonderzoek trekt de rekenkamer een aantal conclusies. Daarnaast worden er aanbevelingen gedaan waarmee het college en de gemeenteraad aan de slag kunnen gaan.

Conclusies

1. 1a. Er is nauwelijks sprake van uitvoering van de aanbevelingen uit het onderzoek *Richtingwijzers voor Kaderstelling*.
1b. Gemeenteraad en college zijn samen een andere weg ingegaan bij de uitvoering van grote projecten maar hebben zich hierover op een strategisch niveau nooit expliciet naar elkaar uitgesproken. Er is daarover ook geen gemeenteraadsbesluit genomen.
2. Er wordt niet meer gewerkt met de leidraad projectmatig werken. Om flexibel om te gaan met veranderingen in de tijd hanteert men de 'Zeister werkwijze', een maatwerkbenadering gebaseerd op projectmatig creëren met een organische en procesgestuurde werkwijze. Er wordt daarbij niet gewerkt met checklists met ijkmomenten en rapportagemomenten.
3. Raadsleden hebben onvoldoende inzicht om kaders te kunnen stellen en de projectvoortgang kunnen monitoren.
4. In de planning- en controlcyclus (kadernota, bestuursrapportage, begrotingswijzigingen) is onvoldoende aandacht voor projecten. Als er al aandacht aan wordt besteed is dat alleen financieel en gaat het niet over de inhoudelijke voortgang.
5. (Financiële) sturing en verantwoording van grote projecten vindt niet plaats via de planning- en controlcyclus, maar in subcommissies van de auditcommissie. De subcommissies werken als instrument goed, maar door het ontbreken van een frequente en breed toegankelijke informatievoorziening aan de overige raadsleden zijn zij niet voldoende geïnformeerd over de sturing en verantwoording van grote projecten.
6. Zowel de gemeenteraad, het college als de ambtelijke organisatie lijken in belangrijke mate tevreden over de sturing en controle bij (grote) projecten. De gemeenteraad kan niet altijd een gelijke sparringpartner voor het college en de ambtelijke organisatie zijn.

Aanbevelingen

1. Gemeenteraad en college, maak een expliciete keuze voor de besturingsfilosofie in grote projecten in de gemeentelijke organisatie en de wijze waarop met kaderstelling en controle omgegaan wordt in grote projecten.
2. Gemeenteraad en college, verhoog de effectiviteit van de maatwerkbenadering door met elkaar vast te leggen wat de algemene spelregels zijn bij de maatwerkbenadering. Denk hierbij aan een nieuwe leidraad en checklists met herijk- en rapportagemomenten die het beheersen, controleren en volgen van (grote) projecten ondersteunen.
3. Gemeenteraad en college, laat de voortgang en realisatie van belangrijke grote projecten onderdeel uitmaken van de planning- en controlcyclus zodat deze deel uitmaken van de integrale afweging.
4. Gemeenteraad en college, onderzoek of de 'methode Duisenberg' kan helpen om de informatievoorziening aan de gemeenteraad te verbeteren.
5. Gemeenteraad en college, onderzoek de mogelijkheden om de doorlooptijden van bestuurlijke stukken te verkorten.

Reflectie op kaderstelling en regie in grote projecten

Het onderzoek heeft ook een relatie met het in juni 2016 gepubliceerde onderzoek *Fietstunnel Den Dolder: de baas ontbreekt? Rekenkameronderzoek naar regie en kaderstelling door de gemeente Zeist in grote projecten*. Ook hier deden wij onderzoek naar kaderstelling en controle van de gemeente bij grote

projecten. Uit dit onderzoek bleek dat de maatwerkbenadering van de gemeente Zeist bij grote projecten vraagt om (eind) regie en concrete afspraken die leidend zijn en blijven bij de uitvoering². Wij deden zeven aanbevelingen voor verbetering. De gemeenteraad stemde op 4 oktober 2016 in met de aanbevelingen.

De gemeente Zeist kiest voor een maatwerkbenadering bij de uitvoering van grote projecten. Deze werkwijze wordt door zowel de gemeenteraad en het college als de ambtelijke organisatie zeer gewaardeerd. De rekenkamer herkent de waarde en voordelen van de maatwerkbenadering: meer flexibiliteit, de mogelijkheid om in te spelen op actuele ontwikkelingen en meer vrijheid.

Maar wij zien ook een aantal knelpunten die door de maatwerkbenadering ontstaat. Dit speelt vooral bij zaken zoals regie, herijking, monitoring en toezicht door de gemeenteraad. Er zijn op dit moment geen (vaste) spelregels bij de kaderstelling, regievoering en uitvoering van een project. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid en minder grip op projecten. Zeker bij de gemeenteraad. Wellicht leidt de onduidelijkheid en het gevoel van grip verliezen ook tot een verhoging van het aantal informatie- en afstemmomenten. Projecten zijn in elk geval voor raadsleden soms moeilijk te volgen, laat staan bij te stellen. Zeker als ze een lange tijdlijn hebben. Wij geven in dit implementatieonderzoek enkele suggesties om dit verder te verbeteren, maar dit vormt vanzelfsprekend geen blauwdruk voor de beste werkwijze.

De Rekenkamer Zeist hoopt dat zowel het onderzoek 'De baas ontbreekt' als het implementatieonderzoek bijdragen aan het verder verbeteren en borgen van de maatwerkbenadering bij grote projecten in Zeist.

² Persbericht rekenkamer, juni 2016: Maatwerkbenadering bij gemeentelijke projecten vraagt om regie en concrete afspraken