

Jaarverslag 2010

Rekenkamer Lelystad



Rekenkamer Lelystad
Datum voorlopige vaststelling: 28 februari 2011
Datum definitieve vaststelling: 26 april 2011

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Onderzoeken.....	4
	Evaluatie rekenkamer en doorwerking rekenkamerrapporten	4
	Huishoudelijke verzorging Wmo	7
	Rekenkamerbrief en quick scan bezuinigingsvoorstellen.....	10
	Risicobeheersing grote projecten	12
	Vooronderzoek woningbouwprogramma	15
3.	Overige activiteiten van de rekenkamer in 2010.....	16
4.	Begroting en realisatie	18
5.	Tot slot.....	20

1. Inleiding

Jaarverslag in het kort

Met het voorliggende jaarverslag 2010 maakt de rekenkamer Lelystad de balans op over 2010 betreffende de gerealiseerde onderzoeken en de uitgevoerde werkzaamheden. Het referentiekader voor dit jaarverslag is het onderzoeksprogramma 2010-2011. Dit jaarverslag is primair bedoeld ter verantwoording aan de raad, maar wordt tevens ter informatie toegezonden aan het college en de directie van de gemeente Lelystad. Het jaarverslag 2010 wordt daarnaast gepubliceerd op de website van de rekenkamer.

Voor de ambities voor het jaar 2011 verwijst de rekenkamer graag naar het recentelijk uitgebrachte onderzoeksprogramma 2011-2012.

De rekenkamer heeft in 2010 vier onderzoeken afgerond. Een onderzoek – het onderzoek naar het woningbouwprogramma - zal worden gecontinueerd vanuit 2010 en worden gepubliceerd in 2011.

Samenstelling en werkwijze rekenkamer

De rekenkamer Lelystad bestaat uit drie externe leden die op 20 april 2006 zijn beëdigd. Zij zijn – conform het bepaalde in de gemeentewet - voor een periode van zes jaar benoemd.

De leden zijn:

- Jan Bonhof (voorzitter),
- Iris Koopmans en
- Ing Yoe Tan.



Evenals voorgaande jaren wordt elk onderzoek begeleid door twee leden van de rekenkamer. Met ingang van het derde kwartaal van 2010 treedt het lid dat niet tot de begeleidingsgroep behoort op als “derde lezer” om de kwaliteit van onderzoeksrapporten te bewaken. De leden van de rekenkamer worden ondersteund door de secretaris van de rekenkamer: Patricia Nieuwenhuis.

2. Onderzoeken

Afgerond in 2010

De rekenkamer heeft zich in 2010 bezig gehouden met in totaal vier verschillende onderzoeksonderwerpen. Een vijftal onderzoeksrapportages is in 2010 gepubliceerd. Deze zijn respectievelijk:

- Evaluatie rekenkamer.
- Doorwerking rekenkameronderzoeken.
- Huishoudelijke verzorging Wmo.
- Rekenkamerbrief en quick scan bezuinigingsvoorstellen.
- Risicobeheersing grote projecten.

De evaluatie van de rekenkamer is in 2009 uitgevoerd en is in 2010 - gelijktijdig met het rapport doorwerking rekenkamerrapporten - gepubliceerd. De rekenkamer heeft hiervoor gekozen vanwege de nauwe samenhang tussen deze twee rapporten. De onderzoeken naar de doorwerking van rekenkamerrapporten, de huishoudelijke verzorging Wmo en de risicobeheersing van grote projecten zijn alle vanuit 2009 gecontinueerd. De quick scan naar de bezuinigingsvoorstellen uit de programmabegroting is zowel in 2010 uitgevoerd als gepubliceerd.

Onderzoeken gepland in 2010, gecontinueerd in 2011

In het kader van het onderzoeksprogramma 2010 – 2011 is in 2010 een onderzoek opgestart naar het woningbouwprogramma van de gemeente Lelystad.

Het voor 2010 geplande onderzoek naar de aansluiting tussen voortgezet onderwijs en jeugdzorg heeft enige vertraging opgelopen in de aanloopfase. De start van dit onderzoek zal naar verwachting in januari 2011 formeel aangekondigd worden. Aangezien dit onderzoek zich eind 2010 in een voorstadium bevindt, zal er geen nadere toelichting plaatsvinden in dit jaarverslag.

Evaluatie rekenkamer en doorwerking rekenkamerrapporten

In 2009 heeft de Rekenkamer Lelystad zichzelf geëvalueerd. De kernvraag was: "Hoe heeft de Rekenkamer de afgelopen jaren invulling gegeven aan haar taak?".

De evaluatie van de rekenkamer heeft de volgende actiepunten voor de rekenkamer opgeleverd:

- De rekenkamer zal aandacht moeten besteden aan de leesbaarheid en begrijpelijkheid van rekenkamerrapporten.
- De communicatie- en informatievoorziening van de Rekenkamer is voor verbetering vatbaar.
- De rekenkamer moet aandacht besteden aan de presentatie van rekenkamerrapporten aan de raad.
- Conclusies en aanbevelingen in rekenkamerrapporten moeten concreter en compacter worden geformuleerd.

- Er zal nadrukkelijker in het onderzoeksprogramma rekening moeten worden gehouden met timing en actualiteit van rekenkameronderzoek.
- De rekenkamer moet proberen bij onderzoek door externen goed de vinger aan de pols te houden, om de lokale context en lokale omstandigheden goed te laten doorwerken in het onderzoeksproces en in het onderzoeksrapport.
- In het jaarverslag van de rekenkamer moet een reflectie op de conclusies en aanbevelingen uit de in het rapportagejaar opgeleverde rekenkameronderzoeken worden opgenomen.
- De rekenkamer moet in ieder geval – zoals is afgesproken met de commissie van de Rekening – twee grote onderzoeken en een klein onderzoek per jaar uitvoeren.
- De doorwerking van rekenkameronderzoek moet structureel worden gecontroleerd.

In aansluiting op deze evaluatie heeft de Rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar de doorwerking van haar rekenkameronderzoeken. Uit de evaluatie bleek immers onder meer dat zowel raad, college als rekenkamer beperkt zicht hebben op de doorwerking en opvolging van rekenkameronderzoek. Het onderzoek naar de doorwerking heeft eind 2009 / begin 2010 voor plaatsgevonden. Het is de bedoeling dat een dergelijk onderzoek periodiek en cyclisch - om de vier jaar - wordt uitgevoerd.

De Rekenkamer wilde met het onderzoek doorwerking inzicht verkrijgen in de mate waarin en de manier waarop de rekenkamerrapporten evenals de conclusies en aanbevelingen hieruit, in de praktijk doorwerken in het beleid en/of de bedrijfsvoering van de gemeente Lelystad. De algemene conclusie luidt, dat mogelijke verbeteringen van de effectiviteit van rekenkameronderzoek kan worden gevonden in zowel de werkwijze van de Rekenkamer als de manier waarop Raad en College omgaan met de resultaten. De deelconclusies luiden als volgt:

1. Raad en college hebben waardering voor wijze waarop rekenkamer wil functioneren en dat probeert waar te maken.
2. In enkele gevallen is in de praktijk meer actie ondernomen op onderzoeken dan uit de bestuurlijke reactie kan worden opgemaakt.
3. Realisatie overgenomen aanbevelingen wordt niet systematisch gevolgd.
4. Conclusies en aanbevelingen niet altijd voldoende concreet geformuleerd en in tijd uitgezet.
5. Externe onderzoekers hebben soms onvoldoende voeling met werkvloer en raad.
6. Er is een goede basis bij raad, college en rekenkamer om aan verdere verbetering van het instrument Rekenkamer te werken.

Deze constatering leiden tot de volgende leerpunten voor de rekenkamer:

1. Erop sturen dat externe onderzoekers goed contact hebben met werkvloer.

2. Hanteren van een werkwijze die de Rekenkamer tijdens het onderzoek meer zichtbaar maakt.
3. Hanteren realistische normen.
4. Zoveel mogelijk concretiseren en toelichten met voorbeelden van conclusies en aanbevelingen .
5. Adresseren en zodanig formuleren van aanbevelingen dat daaruit eenvoudig een opdracht van Raad aan College kan worden afgeleid.
6. Streven naar meer inhoudelijke (raads)behandeling van rekenkamerrapporten.

Tevens werden leerpunten voor de raad weergegeven:

1. Focus behandeling rapporten op inhoudelijke discussie uitmondend in duidelijke raadsbesluiten.
2. Overweeg of commissie van de Rekening naast technische rol een meer politieke rol zou moeten krijgen¹.
3. Leg – als commissie van de Rekening – de ambitie voor de Rekenkamer aan het begin van de raadsperiode vast en stem verwachtingen zo concreet mogelijk af met Rekenkamer.
4. Ontwikkel een werkwijze die het de Raad mogelijk maakt de opvolging en uitvoering van raadsbesluiten te toetsen.

De Rekenkamer benadrukt tot slot de volgende “rode draden” uit verschillende rekenkameronderzoeken:

- De gemeentelijke organisatie is de afgelopen jaren blijven kampen met een gebrekkige administratie, het archief is niet op orde en er is sprake van een matige projectbeheersing.
- Belangrijke stukken zijn soms niet gearhiveerd, wat een knelpunt kan vormen voor de doorlooptijd van rekenkameronderzoek.
- Gezien de beperkte middelen van de Rekenkamer: indien een onafhankelijke blik van de Rekenkamer niet van doorslaggevend belang is, kan de Raad ook het College vragen onderzoek te doen.

De rekenkamer heeft inmiddels enkele acties ondernomen naar aanleiding van de rapporten. Deze acties zijn onder meer:

- Rapporten worden getoetst aan de normen van de NVRR Goudvink. Hiertoe is een format voor rekenkamerrapporten ontwikkeld, dat de leidraad is bij rapportage.
- Er is een instructie voor externe onderzoekers vastgesteld, waarin de rekenkamer haar eisen en verwachtingen expliciteert.
- De website van de rekenkamer is verbeterd.
- Er worden persberichten aan lokale media gezonden, indien het onderzoek zich daarvoor leent.
- De conceptonderzoeksopzet van elk (groter) onderzoek wordt besproken met de portefeuillehouder(s) en de commissie van de Rekening.
- De rekenkamer biedt de ambtelijke organisatie altijd de mogelijkheid de technische reactie in een bespreking af te doen.

¹ Inmiddels is op raadsniveau besloten de commissie van de Rekening geen politieke rol toe te bedelen.

- De rekenkamer zoekt vaker het contact met de commissie van de Rekening.
- De rekenkamer streeft er met ingang van onderzoeksprogramma 2011 – 2012 expliciet naar kleine onderzoeken in hogere frequentie op te nemen in onderzoeksprogramma.
- Het conceptonderzoeksprogramma wordt besproken met de commissie van de Rekening teneinde afstemming te vinden met de prioriteiten van de raad.
- De rekenkamer stimuleert het aandragen van onderzoekssuggesties door raad en college expliciet.

Publicatie en behandeling Raad

De rekenkamer heeft op 31 mei 2010 de evaluatie en rapportage van het onderzoek naar de doorwerking van rekenkameronderzoek gepubliceerd. Behandeling van het rapport door de raad heeft plaatsgevonden binnen het nieuwe BOB-vergadermodel op respectievelijk 7 september 2010 (beeldvormende vergadering) en 30 november 2010 (oordeelsvormende vergadering). De raad heeft uiteindelijk op 14 december 2010 (besluitvormende vergadering) besluiten genomen over deze twee rapporten. Inzake de evaluatie besloot de raad als volgt: de raad heeft kennisgenomen van het rapport Evaluatie Rekenkamer 2006-2009. De raad heeft goede nota genomen van het advies van de rekenkamer omtrent het toezicht op de implementatie en de doorwerking van de adviezen van de rekenkamer. Inzake het rapport doorwerking besloot de raad als volgt: de raad heeft kennisgenomen van het rapport "Doorwerking rapporten Rekenkamer Lelystad" en de vier daarin genoemde "leerpunten voor de raad".

Huishoudelijke verzorging Wmo

De Wet Maatschappelijke Ondersteuning is met ingang van 1 januari 2007 in werking getreden. Een aantal voorzieningen, waaronder de huishoudelijke verzorging, is toen de verantwoordelijkheid van de gemeente geworden. De rekenkamer Lelystad heeft in 2009 en 2010 de borging van de kwaliteit van de huishoudelijke verzorging in Lelystad onderzocht. Bij dit onderzoek heeft de rekenkamer nadrukkelijk het perspectief van de cliënten als uitgangspunt genomen. De eerste globale bevindingen uit het onderzoek zijn op 20 november 2009 in een werkconferentie besproken met de betrokken partijen en belangstellenden. De uitkomsten van deze werkconferentie zijn verwerkt in het onderzoeksrapport.



De rekenkamer heeft in het algemeen een positief beeld van de kwaliteit van de huishoudelijke verzorging. De cliënten zijn grotendeels

tevreden. Hier plaatst de rekenkamer wel kanttekeningen bij. De informatievoorziening aan cliënten en hun naaste omgeving is voor verbetering vatbaar. Cliënten zijn vaak onvoldoende op de hoogte van de verschillende mogelijkheden die ze hebben binnen de Wmo. Cliënten weten ook vaak niet waar ze precies recht op hebben.

De rekenkamer verwacht, dat de financiering vanuit het rijk in de toekomst wegens bezuinigingen steeds krappere wordt. Dat legt een accent op twee punten van zorg, die in de toekomst mogelijk een negatieve invloed kunnen krijgen op de kwaliteit van de huishoudelijke verzorging. Enerzijds zorg over de financiële positie van de aanbieders van huishoudelijke verzorging en anderzijds zorg met betrekking tot de moeite die nieuwe aanbieders hebben om een redelijk marktaandeel te verwerven op de Lelystadse markt. Deze situatie in Lelystad komt overigens overeen met het landelijke beeld. De raad zal samen met het college zwaarwegende keuzes voor de toekomst moeten maken om binnen de budgetten te blijven

Conclusies en aanbevelingen

Het onderzoek naar de huishoudelijke verzorging Wmo heeft de volgende conclusies opgeleverd:

1. De overgrote meerderheid van de ondervraagde cliënten is (zeer) tevreden over geleverde zorg.
2. De informatie-, advies- en cliëntenondersteuningfunctie is voor verbetering vatbaar.
3. De markt voor huishoudelijke verzorging werkt niet optimaal.
4. De klachtenregeling is onvoldoende slagvaardig.
5. De borging van de kwaliteit van huishoudelijke verzorging is voor verbetering vatbaar.
6. De raad heeft actief gebruik gemaakt van zijn kaderstellende rol, maar er zijn gebreken geconstateerd bij de nakoming van toezeggingen door het college.
7. De informatievoorziening aan de raad is (in kwalitatieve zin) voor verbetering vatbaar.
8. De door de gemeente vastgestelde tarieven voor huishoudelijke verzorging zijn mogelijk te laag voor een gezonde bedrijfsvoering van de aanbieders.

Bovenstaande conclusies hebben geleid tot de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling 1

De Raad dient vast te stellen welk niveau van dienstverlening zij haar inwoners wil bieden binnen de bandbreedte van reële mogelijkheden. Om dit te bewerkstelligen adviseert de rekenkamer de volgende stappen te doorlopen:

- a. Draag het college op een effectanalyse uit te voeren.
- b. Draag het college op basis van het onderzoek verschillende scenario's uit te werken, op basis waarvan de raad een beredeneerde keuze voor de toekomst kan maken.
- c. Bepaal als raad, aan de hand van de aangereikte scenario's, de kaders en ambities.

Aanbeveling 2

Verstevig de positie van de cliënt ten opzichte van de aanbieders. Om dit te bewerkstelligen adviseert de rekenkamer de volgende stappen te doorlopen:

- a. Draag het college op de kwaliteit van huishoudelijke verzorging objectiever te borgen.
- b. Draag het college op de informatie-, advies- en ondersteuningsfunctie voor cliënten te verbeteren, met als doel hun positie ten opzichte van aanbieders te verstevigen.
- c. Draag het college op de verschillende klachtenregelingen te uniformeren en te verbeteren

Aanbeveling 3

Verbeter samen met het college het bestuurlijk proces.

De raad zou nadrukkelijker kunnen toezien op nakoming van kaderstelling en gemaakte afspraken en het college kunnen aanspreken op manco's dienaangaande.

Bestuurlijke reactie college

Het college heeft in reactie op het rapport huishoudelijke verzorging Wmo aangegeven zich in algemene zin te herkennen in de bevindingen uit het rapport. Het college uit enige kritiek op de uitgevoerde analyse. Enkele conclusies worden door het college gerelativeerd dan wel genuanceerd. Uiteindelijk neemt het college de aanbevelingen slechts marginaal over.

Aanbeveling 1 wordt ten dele overgenomen: het college neemt zich voor eind 2010 een voorstel aan de raad te doen toekomen, waarin bezuinigingsvoorstellen inclusief de financiële consequenties hiervan worden voorgelegd aan de raad. De suggestie om een effectanalyse (brede belangenafweging) uit te voeren en naar aanleiding daarvan scenario's aan de raad te doen toekomen wordt niet overgenomen door het college.

Aanbeveling 2 wordt tevens ten dele overgenomen: het college wil de informatievoorziening jegens cliënten verbeteren en zegt hierin reeds stappen te hebben gezet. Het college is van mening dat de kwaliteit van de huishoudelijke verzorging voldoende is geborgd en neemt derhalve de aanbeveling om tot objectievere borging hiervan te komen niet over. Het verbeteren en uniformeren van de klachtenregeling wordt eveneens niet opportuun geacht door het college. Deze aanbeveling wordt tevens niet overgenomen door het college.

Het standpunt ten aanzien van aanbeveling 3 wordt door het college niet expliciet toegelicht. Uit de uitspraak van het college dat de informatievoorziening jegens de raad in haar opinie niet gebrekkig is geweest, leiden wij af dat deze aanbeveling (impliciet) niet wordt overgenomen door het college.

Publicatie en behandeling Raad

De rekenkamer heeft op 10 november 2010 de rapportage van het onderzoek naar huishoudelijke verzorging Wmo gepubliceerd. Behandeling van het rapport door de raad vindt naar verwachting begin 2011 plaats.

Rekenkamerbrief en quick scan bezuinigingsvoorstellen

De rekenkamer Lelystad heeft in het najaar van 2010 de kwaliteit van de bezuinigingsvoorstellen zoals opgenomen in de programmabegroting 2011-2014 van de gemeente Lelystad onderzocht. Aanleiding voor dit onderzoek was de behandeling van de najaarsnota 2009 en de rekening 2009. De Raad had destijds kritische



opmerkingen geplaatst over de kwaliteit van de stukken en het daarop volgende ombuigingstraject.

De belangrijkste conclusie van de rekenkamer is, dat de programmabegroting 2011-2014 een sluitend financieel perspectief oplevert. Wel is aanvullende informatie nodig in een later stadium om tot een goed afgewogen oordeel te komen over het totale bezuinigingspakket. Ook ten aanzien van de haalbaarheid van de personele taakstellingen en die voor slimmer werken is nog geen verband gelegd met vermindering van taken en activiteiten. Daarmee is op dit moment nog niet duidelijk of deze taakstellingen risico's kunnen hebben voor de begroting en de ambtelijke organisatie, en zo ja, welke risico's dat zijn.

Conclusies en aanbevelingen

De rekenkamer concludeert in haar rekenkamerbrief naar aanleiding van de quick scan als volgt:

1. De inventarisatie in het kader van de doorlichting (Vak2) heeft een breed scala aan bezuinigingsmogelijkheden opgeleverd.
2. Er zijn in het collegeprogramma duidelijke kaders gesteld ten aanzien van de richting waarin de bezuinigingen moeten worden gezocht.
3. In de begroting 2011 -2014 zijn nog relatief weinig bezuinigingen concreet ingevuld.
4. De begroting 2011-2014 bevat een naar verhouding hoog bedrag aan taakstellingen, waarvan de haalbaarheid nog moet worden aangetoond.
5. Onder de term "bezuiniging" is in de begroting ook begrepen het opschonen van de begroting. Eveneens zijn meevallers in de sfeer van baten eronder gerangschikt. Dit vertroebelt het inzicht.
6. Er is in de loop van het proces vanaf motie 15 tot heden een forse verschuiving opgetreden in de bezuinigingsrichting van bezuiniging op activiteiten naar personele bezuinigingen, waarbij de

formatievermindering een zelfstandige bezuinigingspost lijkt te worden in plaats van een afgeleide van de vermindering van taken.

7. In de begroting worden de bezuinigingen niet samengevat en toegelicht, waardoor niet duidelijk wordt in hoeverre aan de condities van motie 15 en aan het amendement van 1 december 2009 wordt voldaan. Ook blijkt niet hoe het ervoor staat met betrekking tot de gemeentebrede thema's.

Deze conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen:

1. Wij bevelen de raad aan het college op te dragen te (doen) expliciteren, op grond van welke kaders de bezuinigingsvoorstellen uit de begroting 2011-2014 tot stand zijn gekomen en hoe deze kaders zich verhouden tot de door de raad aangenomen moties enerzijds en het collegeprogramma anderzijds.
2. In het verlengde hiervan beveelt de rekenkamer de raad aan het college op te dragen om:
 - De komende jaren in de paragraaf bedrijfsvoering - of wellicht in een afzonderlijke paragraaf bezuinigingen - het geheel van de bezuinigingen toe te lichten, zodat de raad zelfstandig kan toetsen en volgen of de bezuinigingsdoelstellingen worden waargemaakt, zowel in kwantitatieve zin en qua methodiek, als in inhoudelijke zin.
 - In genoemde toelichting op de bezuinigingsvoorstellen zou ook ingegaan kunnen worden op de mate van concretisering van taakstellingen en op de haalbaarheid van de verschillende posten in het meerjarenperspectief.
 - Tevens kunnen de gemeentebrede thema's aan de orde komen die in het kader van het bezuinigingstraject worden opgepakt.
3. De rekenkamer beveelt het college aan te overwegen of ten behoeve van het verdere proces van bezuinigingen meer specifieke methoden nodig zijn, zoals bijvoorbeeld een meer op onderzoek gerichte aanpak in aanvulling op de inventarisaties die reeds hebben plaatsgevonden

Bestuurlijke reactie college

Het college heeft in reactie op de quick scan bezuinigingsvoorstellen aangegeven zich niet te herkennen in bepaalde bevindingen uit het rapport. Zo is de post slimmer werken niet als taakstellend aan te merken volgens het college. De post personeel betreft volgens het college grotendeels de reductie van de personele begroting als gevolg van leeftijdsgebonden uitstroom en is daarmee een gegeven (en geen taakstelling). Het college zegt toe de raad op een later moment een overzicht te geven van de taken die niet meer worden uitgevoerd. Het college is bovendien van mening dat niet teruggegrepen moet worden op raadsbesluiten uit de vorige raadsperiode in verband met de integraliteit van het coalitieakkoord. Hiermee wordt de eerste aanbeveling onzes inziens impliciet grotendeels niet overgenomen. Aanbeveling twee wordt ten dele overgenomen, weliswaar vanuit een eigen invalshoek: het college zegt toe te willen bezien of het mogelijk is om bij de kadernota 2012-2015 in de paragrafen een overzicht van de realisatie van de bezuinigingen uit het coalitieakkoord op te nemen.

Aanbeveling drie wordt door het college niet nader toegelicht. Deze acht de rekenkamer niet expliciet overgenomen door het college.

Publicatie en behandeling Raad

De rekenkamer heeft op 18 november 2010 de rekenkamerbrief en de quick scan bezuinigingsvoorstellen gepubliceerd.

Risicobeheersing grote projecten

Lelystad kent nogal wat grote projecten: denk hierbij aan de ontwikkeling van het stadshart, de ontwikkeling van Bataviahaven, de aanleg van nieuwe wijken, de bouw van een nieuw theater of een nieuw zwembad en de renovatie van het stadhuis. De rekenkamer Lelystad heeft in 2010 het systeem van risicobeheersing bij grote projecten van de gemeente Lelystad onderzocht.



De rekenkamer concludeert naar aanleiding van dit onderzoek dat de gemeente Lelystad zich bewust is van het belang van risicomangement. Toch ontbreekt een consistente en gestandaardiseerde vorm van risicomangement bij de uitvoering van grote projecten. De risicobeheersing van grondexploitatieprojecten wordt overigens wel op een systematische wijze benaderd. De kanttekeningen van de rekenkamer gaan over de twintig procent van de projecten die niet zijn gerelateerd aan de grondexploitatie.

Het beheersingssysteem voor risico's waarmee de rekenkamer naar risicobeheersing bij complexe projecten in de gemeente Lelystad heeft gekeken, is speciaal ontwikkeld voor dit onderzoek. Daarom mag niet verondersteld worden, dat de gemeente Lelystad al volgens dit instrument zou kunnen werken. Wel levert het onderzoek lessen voor de toekomst op.

Conclusies en aanbevelingen

Het onderzoek naar de risicobeheersing van grote projecten heeft de volgende deelconclusies opgeleverd:

1. Onduidelijkheden over afspraken bij budgetoverschrijdingen roepen vragen op over de positie van de raad. Op diverse momenten in het onderzoek is aangegeven, dat tussen de gemeenteraad en het college een praktijk is ontstaan waarin binnen (project)begrotingen geen post voor onvoorziene kosten meer wordt opgenomen. Het is hierbij de bedoeling om scherp te begroten. Naar de mening van de rekenkamer is de hiervoor genoemde en impliciet ontstane begrotingspraktijk, gecombineerd met de beperkte inzet op risicomangement bij complexe projecten, een belangrijk risico voor de gemeente.

2. De kaderstellende en controlerende rol van de raad is in onvoldoende mate vormgegeven.
De raad wordt nauwelijks door het college geïnformeerd over de ontwikkelingen en risico's in lopende grote projecten. Tegelijkertijd moet de raad hierbij ook kritisch naar zichzelf kijken: misschien is niet voldoende naar de ontwikkelingen en risico's gevraagd.
3. De organisatie is zich bewust van het belang van risicomanagement, maar een gestandaardiseerde methode van risicomanagement bij de uitvoering van complexe projecten ontbreekt.
4. Het lerend vermogen wordt in de praktijk tot nog toe niet voldoende benut.
Er wordt lering getrokken uit projecten uit het verleden. Er is echter geen analyse van de geleerde lessen aangetroffen, anders dan wat in interviews is verteld.
5. De positie van de afdeling Project- en wijkmanagement (PWM) is niet eenduidig.
Binnen de afdeling Project- en wijkmanagement (PWM) wordt gewerkt aan uniforme methodieken voor projectmanagement, waarbij enige aandacht wordt geschonken aan mogelijke risico's. Projecten binnen andere gemeentelijke afdelingen worden niettemin op een geheel eigen wijze uitgevoerd.
6. Contractuele risico's zijn niet te onderschatten.
De analyse van de contracten van de renovatie van het stadhuis laat zien, dat de gemeente niet alle juridische instrumenten heeft ingezet om risico's contractueel af te dekken.

In aansluiting op de bovenstaande conclusies, doet de rekenkamer 4 aanbevelingen. Deze luiden als volgt:

Aanbeveling 1

Introduceer een gestandaardiseerde methode voor risicomanagement in complexe projecten.

Aanbeveling 2

Maak heldere afspraken over de wijze waarop risico's in projectbegrotingen worden opgenomen.

Aanbeveling 3

Maak heldere afspraken met de raad over de informatievoorziening rond de risico's in grote projecten.

Aanbeveling 4

Maak een organieke eenheid binnen de organisatie verantwoordelijk voor de informatievoorziening over risico's in grote projecten

Bestuurlijke reactie college

Het college heeft kennis genomen van het onderzoeksrapport risicobeheersing en spreekt waardering uit voor de onderzoekers en

de rekenkamer inzake dit rapport. Het college herkent zich – getuige de bestuurlijke reactie - in algemene zin in de resultaten van het onderzoek. Enkele conclusies worden door het college gerelativeerd dan wel genuanceerd.

Het college neemt de aanbevelingen ten dele expliciet over en verbindt hier op punten ook enkele concrete acties aan.

Naar aanleiding van aanbeveling 1 wijst het college op de implementatie van het “aanvalsplan projectmatig werken” en de doorontwikkeling van de gemeentelijke organisatie. Het college merkt op dat voor tachtig procent van de projecten geldt, dat er sprake is van grondexploitatie. Bij deze projecten wordt altijd op een systematische wijze over risicobeheersing nagedacht. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat aanbeveling 1 niet wordt overgenomen door het college, aangezien de bestaande initiatieven - naar het zich laat aanzien - afdoende worden geacht.

In aansluiting op aanbeveling 2 wil het college onderzoeken of de bestaande afspraken over de wijze waarop risico's in projectbegrotingen worden opgenomen moeten worden herzien. De discussie hierover wil het college graag aangaan met de raad. Deze aanbeveling acht de rekenkamer expliciet overgenomen.

In aansluiting op aanbeveling 3 zegt het college, met de in het onderzoek aangehaalde voorbeelden van Delft en Rotterdam over meerjarig risicomanagement in het achterhoofd, het gesprek hierover met de raad aan te willen gaan. De raad wordt over de risico's bij grote projecten momenteel geïnformeerd via de planning & controlcyclus, maar ook hier geldt dat in de discussie met de raad deze afspraken opnieuw bekeken kunnen worden. Ook deze aanbeveling acht de rekenkamer expliciet overgenomen.

In aansluiting op aanbeveling 4 geeft het college aan, dat de doorontwikkeling van de organisatie van de gemeente Lelystad gevolgen zal hebben voor PWM en andere afdelingen. De vraag over de verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening over risico's bij grote projecten en waar deze moet worden belegd kan pas worden beantwoord na dit traject. De rekenkamer acht deze aanbeveling – op zijn minst ten dele - expliciet overgenomen.

Buiten de aanbevelingen om zegt het college toe, dat de gemeente voortaan bij grote projecten de overeenkomst zal laten opstellen door juristen die daarin uitsluitend redeneren vanuit het belang van de gemeente.

Publicatie en behandeling Raad

De rekenkamer heeft op 14 december 2010 de rapportage van het onderzoek naar de risicobeheersing van grote projecten gepubliceerd. Behandeling van het rapport door de raad vindt naar verwachting begin 2011 plaats.

Vooronderzoek woningbouwprogramma

De Rekenkamer heeft op 6 december 2010 aan raad, college en directie van de gemeente Lelystad de start van haar oriënterend onderzoek naar het woningbouwprogramma aangekondigd.



Het onderzoek loopt door tot het tweede kwartaal van 2011. Het is de bedoeling dat publicatie van dit rapport plaatsvindt in het voorjaar van 2011.

De rekenkamer wil kijken wat de huidige situatie in Lelystad op het gebied van de woningmarkt is, om een beeld te krijgen van de risico's, knelpunten en voortgang. Op basis van dit oriënterend onderzoek kan bepaald worden of er aanleiding is tot het doen van een diepgaander onderzoek. Specifiek aandachtspunt hierbij is de programmering van de woningbouw: houdt de gemeente in voldoende mate rekening met de gewijzigde omstandigheden.

De doelstelling van dit onderzoek is het verkrijgen van een beeld van de huidige stand van zaken – risico's, knelpunten en voortgang - op het gebied van het woningbouwbeleid en het woningbouwprogramma van de gemeente Lelystad.

3. Overige activiteiten van de rekenkamer in 2010

Naast het doen van onderzoek ontplooit de rekenkamer ook andere activiteiten die ondersteunend zijn aan het onderzoeksproces en bijdragen aan de borging van kwaliteit van rekenkameronderzoek.

Vergaderingen en overige werkvormen

De rekenkamer is in 2010 tien keer in vergadering bijeen geweest op de navolgende data:

- 18 januari 2010
- 18 januari 2010 (workshop doorwerking met college, directie en ambtelijke organisatie)
- 26 januari 2010 (workshop doorwerking met commissie van de Rekening)
- 15 maart 2010
- 12 april 2010
- 31 mei 2010
- 13 juli 2010
- 7 september 2010
- 18 oktober 2010
- 15 november 2010

Interne contacten

De rekenkamer heeft in verschillende samenstellingen contact gehad met de leden van de raadsfracties, collegeleden en vertegenwoordigers vanuit de ambtelijke organisatie. Deze contacten vormden telkens een waardevolle input voor het werk van de rekenkamer. Op 12 oktober 2010 heeft de rekenkamer een themamiddag met het college bijgewoond. Thema was de onderlinge verstandhouding tussen college en rekenkamer. In 2010 heeft de rekenkamer drie keer overleg gevoerd met de commissie van de Rekening: op 14 juni 2010, 23 augustus 2010 en 29 november 2010. Op 31 mei 2010 heeft een (kennismakings)gesprek plaatsgevonden met de nieuwe voorzitter van de commissie van de Rekening.

Externe contacten

De rekenkamer Lelystad is – net als voorgaande jaren - lid van de NVRR². De voorzitter vertegenwoordigt de Rekenkamer Lelystad in de algemene ledenvergadering van de NVRR. De secretaris neemt deel aan de Kring van Secretarissen van de NVRR. De kring van secretarissen vergadert een maal per kwartaal en de secretaris heeft in 2010 deelgenomen aan drie van de vier kringvergaderingen. Tevens maakt de secretaris sinds het najaar 2010 deel uit van de werkgroep kwaliteitszorg van de NVRR.

Daarnaast onderhoudt de rekenkamer Lelystad contacten met de Algemene Rekenkamer. Op 18 maart 2010 heeft een verkennend gesprek plaatsgevonden over de mogelijkheid van een gezamenlijk onderzoek. De rekenkamer heeft medio 2010 – mede gezien de

² NVRR: Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies

gewenste voortgang van de onderzoeksplanning - besloten een eigen onderzoek naar het thema jeugdzorg te gaan uitvoeren.

Het bestuur van de NVRR reikt jaarlijks de NVRR Goudvink uit aan het beste rekenkameronderzoek van het voorgaande jaar. De rekenkamer Lelystad heeft haar rapport risicobeheersing grote projecten ingezonden om mee te dingen naar de Goudvink 2010.

4. Begroting en realisatie

Realisatie budget 2010

Omschrijving	Onderverdeling	Begroting 2010 Rekenkamer	Realisatie 2010	Saldo
Onkostenvergoeding	Vergoeding leden Rekenkamer	€ 29.452,00	€ 34.306,00	€ 4.854,00-
Overige kosten	Kosten catering, lidmaatschap NVRP, vakliteratuur, telefoonkosten, etc.	€ 3.000,00	€ 2.915,00	€ 85,00
Onderzoeksbudget	Onderzoek Doorwerking	€ 58.444,00	€ 8.680,00	€ 11.529,00-
	Onderzoek Huishoudelijke Verzorging Wmo		€ 6.040,00	
	Onderzoek Risicobeheersing Grote Projecten		€ 24.293,00	
	Onderzoek bezuinigingsvoorstellen		€ 6.820,00	
	Onderzoek Woningbouwprogramma		€ 13.140,00	
	Onderzoek jeugdzorg (aanloopkosten)		€ 11.000,00	
Personeelskosten	Salariskosten	€ 82.935,00	€ 66.399,00	€ 16.536,00
	Kleine posten personeelskosten	€ 3.589,00	€ 746,00	€ 2.843,00
Doorbelasting	Kosten overhead gemeentelijke organisatie	€ 44.571,00	€ 44.571,00	€ -
Totaal 2010		€ 221.991,00	€ 218.910,00	€ 3.081,00

Toelichting

De rekenkamer Lelystad had in 2010 wederom geld over op het personeelsbudget. Deze ruimte wilde de rekenkamer in 2010 inzetten voor de inhuur van administratieve ondersteuning. Hoewel de rekenkamer in 2010 intern heeft geworven, is de rekenkamer er niet in geslaagd een interne kandidaat te vinden. Externe werving was in 2010 niet mogelijk wegens de vacaturestop. De rekenkamer heeft er daarom – na overleg met de commissie van de Rekening – voor gekozen, de overgebleven ruimte in te zetten ter compensatie van overschrijdingen op het onderzoeksbudget. De redenering hierachter is als volgt: de rekenkamer mag conform de verordening op de rekenkamer uitgaven doen ter hoogte van het totaalbudget. Het budget van de rekenkamer en de individuele posten zelf zijn verder niet geormerkt. Het is overigens wel de bedoeling de werving van administratieve ondersteuning in 2011 te continueren.

Uitgangspunten budget rekenkamer

- De leden van de rekenkamer ontvangen een vergoeding die is gebaseerd op de reguliere vergoeding voor raadsleden. De voorzitter ontvangt 80% van deze vergoeding en de leden 60%. In artikel 2, tweede lid, van het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden is bepaald dat de vergoeding voor raadsleden per 1 januari van elk jaar wordt herzien aan de hand van het indexcijfer CAO lonen overheid. Genoemde herziening van de vergoeding zou automatisch verwerkt moeten worden in de administratie van de rekenkamer. Het voor herziening bestemde bedrag voor de rekenkamer was echter in 2010 nog niet toegevoegd aan het budget van de rekenkamer en nog niet administratief verwerkt. Deze post laat daarom een overschrijding zien ten opzichte van het begrote bedrag.
- Het budget voor de personele ondersteuning van de Rekenkamer is gebaseerd op 1 fte in schaal 12.

- Het budget voor onderzoeken en overige kosten van de rekenkamer is onder meer gebaseerd op outputafspraken met de commissie van de Rekening. De rekenkamer dient in principe jaarlijks twee grote en een klein onderzoek op te leveren. De rekenkamer heeft in 2010 voldaan aan de outputafspraken.
- De vaste doorbelasting wordt in de praktijk administratief neutraal verwerkt en is door de rekenkamer niet te beïnvloeden.

5. Tot slot

De rekenkamer kijkt terug op een bewogen 2010: de gemeenteraadsverkiezingen en de benoeming van een nieuw college hebben geleid tot veranderingen in de bestuurlijke constellatie waarbinnen de rekenkamer zich beweegt. Deze veranderingen hebben enige invloed gehad op de planning van de rekenkamer, maar desondanks is de rekenkamer erin geslaagd te voldoen aan de prestatieafspraken die met de raad zijn gemaakt. De rekenkamer is mede daarom positief over haar productiviteit in 2010.

Er hebben zich in 2010 gedurende de onderzoeken enkele knelpunten voorgedaan, die een vertragende invloed op de doorlooptijd van de uitgevoerde rekenkameronderzoeken hebben gehad. Ook in 2010 was het verkrijgen van informatie soms een knelpunt. De gemeentewet verplicht de gemeente weliswaar om aan onderzoek van de rekenkamer medewerking te verlenen³, maar daarmee is een soepel proces niet gegarandeerd. De rekenkamer wil daarom – evenals voorgaande jaren - aandacht vragen voor de vindbaarheid van stukken in het gemeentelijk archief en de tijdige verstrekking van volledige en juiste informatie aan de rekenkamer. Een ander punt van zorg is de procedure voor hoor- en wederhoor. De procedure voor ambtelijk wederhoor⁴ verloopt prima. De rekenkamer ontvangt nagenoeg altijd binnen de afgesproken termijn een inhoudelijke reactie. De procedure voor bestuurlijk wederhoor⁵ verloopt doorgaans minder vlot. Het college verzoekt vaak om uitstel van de afgesproken termijn voor bestuurlijke reactie. De rekenkamer is uiteraard bereid van genoemde termijnen af te wijken als daar goede argumenten voor zijn, maar het afwijken van de termijn voor bestuurlijk wederhoor blijkt in de praktijk meer regel dan uitzondering te zijn. De rekenkamer overweegt daarom deze termijn strikter te bewaken.

Wij hopen met onze rapporten een constructieve en positiefkritische bijdrage te hebben geleverd aan het Lelystadse gemeentebestuur en zien met belangstelling uit naar de raadsbehandeling van de laatste drie rapporten. De rekenkamer vertrouwt erop, dat de rapporten zullen leiden tot een goede, inhoudelijke discussie tussen raad en college over de onderzochte thema's.

In 2010 heeft de rekenkamer tevens initiatieven genomen om onder meer de kwaliteit van haar rapporten, de communicatie en de informatievoorziening te verbeteren. Voorbeelden hiervan zijn de verbetering van de website, het hanteren van een vastgesteld format

³ 'Desgevraagd alle inlichtingen te verstrekken die de rekenkamer nodig acht'.

⁴ *Ambtelijk wederhoor*: de onderzoeksbevindingen worden zonder conclusies of aanbevelingen voorgelegd aan betrokken ambtenaren voor een controle op de feiten, ter voorkoming van feitelijke onjuistheden in het definitieve onderzoeksrapport. De termijn voor ambtelijk wederhoor is 10 werkdagen.

⁵ *Bestuurlijk wederhoor*: de onderzoeksbevindingen worden met conclusies en aanbevelingen voorgelegd aan het college. Het college wordt gevraagd vooral een reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen. De termijn voor bestuurlijk wederhoor is 20 werkdagen.

en toetsingsmodel voor rapporten en het implementeren van een instructie voor externe onderzoekers.

In 2011 wil de rekenkamer verder gaan met de verbetering van de kwaliteit van haar onderzoeksrapporten, procedures en organisatie. Op het onderzoeksprogramma voor 2011 staan twee grote onderzoeken naar respectievelijk de effectiviteit van de burgerparticipatie en het subsidiebeleid. De programmering van de onderzoeken in 2011 is globaal bedoeld en laat bewust ruimte voorerschikking en bijstelling naar aanleiding van actuele ontwikkelingen.

Uiteraard zal de rekenkamer zich ook in 2011 – in het kader van het onderzoeksprogramma 2011-2012 – haar uiterste best doen om de raad te voorzien van kwalitatief hoogwaardige en nuttige onderzoeksrapporten.

Vanaf deze plaats dankt de rekenkamer alle betrokkenen hartelijk voor hun positieve bijdrage en constructieve inbreng.

De rekenkamer Lelystad,

Secretaris
P.B. Nieuwenhuis

Voorzitter
J. Bonhof