



Rapport



Evaluatie Rekenkamer Lelystad 2006 - 2009

Inhoud

1. Inleiding.....	1
2. Conclusies en actiepunten	1
3. Ontstaansgeschiedenis Rekenkamer Lelystad in vogelvlucht.....	3
4. Onderzoeksprogramma	3
5. Jaarverslag.....	4
6. Communicatie	4
7. Onderzoeken.....	5
<i>Werkwijze in het kort</i>	<i>5</i>
<i>Kwaliteit onderzoeken en rapporten</i>	<i>6</i>
<i>Output</i>	<i>7</i>
<i>Uitbesteden of zelf doen.....</i>	<i>8</i>
<i>Doorlooptijden</i>	<i>8</i>
<i>Hoor en wederhoor.....</i>	<i>9</i>
<i>Behandeling rapporten op Opinieplein en in Raadsvergadering</i>	<i>9</i>
<i>Doorwerking</i>	<i>10</i>
8. Rolopvatting en functioneren van de Rekenkamer.....	11
9. Begroting en realisatie	11

1. Inleiding

Ruim drie jaar na het aantreden van haar leden vindt de Rekenkamer Lelystad het tijd om te reflecteren op het eigen functioneren. Het resultaat van deze exercitie is deze evaluatie. De Rekenkamer Lelystad heeft deze evaluatie vorm gegeven aan de hand van de kernvraag hoe de Rekenkamer de afgelopen jaren invulling heeft gegeven aan haar taak. Hierbij zijn de verschillende aspecten van het werk van de Rekenkamer onder de loep genomen.

De Rekenkamer heeft bij deze evaluatie gebruik gemaakt van zowel een zelfstudie als van interviews met belangrijke actoren die betrokken zijn bij het werk van de Rekenkamer, te weten de Commissie van de Rekening, het College en de Directie van de gemeente Lelystad. Deze werkwijze is naar onze mening voldoende objectief en transparant om te komen tot een oordeel over ons functioneren van de afgelopen drie jaar.

Bij deze wil de Rekenkamer iedereen dank zeggen die een bijdrage heeft geleverd aan deze evaluatie en dan vooral de verschillende geïnterviewden, die ons door middel van openhartige gesprekken input hebben gegeven. Wij hopen met de conclusies en actiepunten uit deze evaluatie bij te dragen aan de professionalisering van de Rekenkamer Lelystad.

In deze evaluatie gaan we achtereenvolgens in op: de conclusies en actiepunten, het ontstaan, het onderzoeksprogramma, het jaarverslag, de communicatie, de onderzoeken, de werkwijze en de rapporten en ondersteuning en budget van de Rekenkamer. In het kader van de evaluatie heeft de Rekenkamer onderstaande conclusies getrokken en actiepunten voor de komende tijd geformuleerd.

2. Conclusies en actiepunten

Over het geheel genomen heeft de Rekenkamer Lelystad de indruk op de goede weg te zijn, maar tegelijkertijd zijn er de nodige verbeterpunten. Er zijn verschillende concrete suggesties gegeven, die de Rekenkamer alle in overweging zal nemen. Hieronder worden de voornaamste aandachtspunten uit de evaluatie weergegeven.

1. De onderzoeksrapporten van de Rekenkamer worden doorgaans ervaren als inhoudelijk en onderzoekstechnisch kwalitatief goed, maar tegelijkertijd lijvig en moeilijk leesbaar / begrijpbaar. De Rekenkamer zal daarom aandacht moeten besteden aan de leesbaarheid van haar rapporten in relatie tot de primaire doelgroep van de Rekenkamer: de Raad. In ieder geval zal aandacht moeten worden besteed aan de volgende elementen: omvang, taalgebruik, duidelijke structuur, vermijden herhalingen, scheiding van hoofd- en bijzaken, vermijden overmaat aan detaillering, de impact van rode draden uit andere onderzoeken en het gebruik van tabellen en figuren. Een hulpmiddel is eventueel het maken van een toetsingskader waarin de eisen worden vastgelegd die de Rekenkamer Lelystad stelt aan haar rapporten. Deze kan dienen als een handreiking voor in- en externe betrokkenen bij het schrijven en beoordelen van de rekenkamerrapporten.
2. Belangrijkste conclusie is dat de Rekenkamer haar communicatie met en informatievoorziening aan de verschillende doelgroepen moet verbeteren. De Rekenkamer zal in het kader daarvan in ieder geval meer aandacht moeten besteden aan het tussentijds informeren van de verschillende betrokkenen gedurende het onderzoeksproces. Bovendien is het nodig gebleken dat de Rekenkamer meer contactmomenten heeft met de Raad, het College en de ambtelijke organisatie, waarbij de dialoog het leidend principe moet zijn. De

Rekenkamer zal tevens meer in- en externe publiciteit moeten genereren om haar zichtbaarheid te vergroten. De Rekenkamer heeft inmiddels al activiteiten in gang gezet om de betrokkenen bij een onderzoek meer aan de voorzijde – dat wil zeggen door bespreking van de conceptonderzoeksopzetten – te consulteren. Ook heeft de Rekenkamer al stappen gezet om de zogenaamde technische reactie van de ambtelijke organisatie op het concept rapport van bevindingen, in een overleg met de gemeentesecretaris en ambtelijke secondanten door te spreken. Dit in de plaats van een schriftelijke reactie. De Rekenkamer zal zich moeten bezinnen op de wijze waarop zij de communicatie daarnaast nog wil verbeteren. Hiertoe zal zij een kort communicatieplan opstellen. Een belangrijk element hierin zal de verbetering van de website van de Rekenkamer zijn.

3. De Commissie van de Rekening, het College en de Directie zijn meer tevreden over de bespreking van de rekenkamerrapporten op het Opinieplein dan de Rekenkamer zelf. Het is noodzakelijk dat de Rekenkamer aandacht besteedt aan de presentatie van haar rapporten op het Opinieplein: de presentatie wordt nu ervaren als ambtelijk en saai. De presentatie moet concreter, krachtiger en beeldender. De Rekenkamer zou meer trots op het eindproduct kunnen uitstralen dan zij nu doet. De Rekenkamer ziet tot slot wel een positieve tendens in de behandeling van de Rekenkamerrapporten door de Raad.
4. De conclusies en aanbevelingen uit de rekenkamerrapporten worden inhoudelijk goed geacht. De Rekenkamer moet wel meer aandacht besteden aan het helder, krachtig en concreet formuleren van haar conclusies en aanbevelingen. De Rekenkamer moet hierbij wel de scheidslijn tussen onderzoeken en adviseren goed in de gaten blijven houden. De meerwaarde van de Rekenkamer schuilt in de onafhankelijke positie, een te directe betrokkenheid bij of advisering over de uitwerking van de aanbevelingen kan deze positie in gevaar brengen.
5. De Rekenkamer moet in het jaarlijkse onderzoeksprogramma nadrukkelijker aandacht besteden aan de timing en actualiteit van onderzoeken. De Rekenkamer zal mede hiertoe het onderzoeksprogramma blijven bespreken met de Commissie van de Rekening. De Rekenkamer kan met de Commissie nadrukkelijker afspraken maken over het stimuleren van het aandraagen van onderzoeksonderwerpen door de Raad alsmede over de door de Raad gewenste kwaliteit. De Rekenkamer zal de suggestie om meer kleine onderzoeken uit te voeren in een hogere onderzoeksfrequentie nadrukkelijk in overweging nemen bij het concipiëren van het volgende onderzoeksprogramma.
6. Het is belangrijk dat de resultaten van de rapporten van de Rekenkamer systematisch gemonitord worden. De Rekenkamer zal dit doen door het cyclisch uitvoeren van periodiek onderzoek naar de doorwerking van haar rapporten. Het gaat daarbij om de wijze waarop de aanbevelingen die door de Raad naar aanleiding van rapporten van de Rekenkamer zijn geformuleerd, worden geïmplementeerd en daadwerkelijk tot verbeteringen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en beheer leiden. Ook de Raad kan over de monitoring van de opvolging van aanbevelingen afspraken maken met het College en / of de griffie. De Rekenkamer is van mening dat ook het College zou moeten toezien op implementatie en doorwerking van rekenkameraanbevelingen, conform het raadsbesluit dat over de rapporten genomen is.
7. De Rekenkamer zal oog moeten hebben voor de risico's van uitbesteden. Het laten uitvoeren van de werkzaamheden door externen heeft echter als voordeel dat per onderzoek kan worden afgewogen welke expertise in welke omvang op enig moment nodig is om een onderzoek uit te voeren. De inhuur wordt hier vervolgens op afgestemd. Een ander voordeel is het bieden van een onafhankelijke, externe blik op Lelystadse aangelegenheden. Ook is het

belangrijk te realiseren, dat de Rekenkamer Lelystad een kleine en daarmee vrij kwetsbare organisatie is. Het uitbesteden van de uitvoering van rekenkameronderzoek is dan snel onvermijdelijk. De Rekenkamer zal echter wel moeten bezien hoe bepaalde nadelen van uitbesteden kunnen worden verminderd.

8. Het jaarverslag voldoet momenteel, al is er wellicht aanleiding om het verslag te versoberen. In het jaarverslag zal wel een reflectie op de conclusies en aanbevelingen uit het rapportagejaar worden opgenomen.
9. De afspraken over de output van de Rekenkamer zijn de afgelopen jaren niet gehaald. Dat is de reden dat deze afspraken in 2008 zijn bijgesteld. De komende jaren zullen moeten uitwijzen of de afgesproken ambitie overeenkomt met de wensen van de raad en of de ambitie gerealiseerd kan worden.

3. Ontstaansgeschiedenis Rekenkamer Lelystad in vogelvlucht

De Gemeenteraad van Lelystad heeft bij Raadsbesluit van 20 oktober 2005 besloten om een onafhankelijke Rekenkamer in te stellen. De Rekenkamer Lelystad is op 2 maart 2006 van start gegaan met de benoeming van de leden: een voorzitter – de heer J. Bonhof - en twee leden, de dames I.Y. Tan en I. Koopmans. De voorzitter en de leden van de Rekenkamer Lelystad zijn op 20 april 2006 beëdigd. Direct daarna is een aanvang gemaakt met de werkzaamheden. Het jaar 2006 kan daarmee worden aangemerkt als het opstartjaar. Met de instelling van een gemeentelijke Rekenkamer is invulling gegeven aan de wettelijke verplichting voor gemeenten om - in aanvulling op de al bestaande controlemiddelen van de Raad - een rekenkamer(functie) in het leven te roepen.

4. Onderzoeksprogramma

De Rekenkamer stelt jaarlijks een onderzoeksprogramma vast, waarbij wordt gekozen uit een groslijst van uiteenlopende onderzoeksonderwerpen. Doorgaans worden onderzoeksonderwerpen aangedragen door de leden van de Rekenkamer. Ook de Raad cq. de Commissie van de Rekening, het College, de ambtelijke organisatie en de inwoners van de gemeente Lelystad kunnen in principe onderzoeksonderwerpen voorstellen. Helaas heeft dit laatste zich tot nu toe nog te weinig voorgedaan.

De Rekenkamer selecteert haar onderzoeksonderwerpen zelf, maar wil hierbij nadrukkelijk rekening houden met de agenda van de Raad. Het onderzoeksprogramma wordt daarom in principe voor advies voorgelegd aan de Commissie van de Rekening. De Rekenkamer maakt gebruik van een tweejarig onderzoeksprogramma dat jaarlijks wordt bijgesteld. De Rekenkamer heeft sinds 2006 drie onderzoeksprogramma's gepubliceerd: de eerste twee in oktober van het voorafgaande jaar en het laatste – te laat - in juni van het lopende jaar. Alle onderzoeksprogramma's zijn aangeboden aan de Raad. In het Reglement van Orde van de Rekenkamer staat, dat jaarlijks in het vierde kwartaal een jaarplan met een begroting voor het daarop volgende jaar wordt opgesteld.

De leden van de Rekenkamer zijn positief over het huidige onderzoeksplan en de bespreking daarvan met de Commissie van de Rekening. De Commissie van de Rekening is ook tevreden met de mogelijkheid om het onderzoeksprogramma te bespreken. Het College acht zich momenteel onvoldoende betrokken bij de planning en selectie van Rekenkameronderzoeken en zou hierover meer overleg willen met de Rekenkamer, hoewel het College eveneens van mening is dat de selectie van de onderwerpen voor het onderzoeksprogramma aan de Rekenkamer en de Raad is.

De Directie ziet het onderzoeksprogramma van de Rekenkamer als iets waar zij geen invloed op heeft.

Alle geïnterviewde gremia zijn zich ervan bewust dat de Rekenkamer onafhankelijk over de selectie van de onderzoeken in enig jaar dient te beslissen. Wel geven alle geledingen aan graag in de voorfase (van de uitvoering) betrokken te willen worden bij Rekenkameronderzoek. De Commissie van de Rekening acht de timing van onderzoeken een belangrijke succesfactor voor rekenkameronderzoek. Het begrip “goede timing” lijkt echter vrij subjectief en daardoor lastig te definiëren. Bijvoorbeeld: wat de Commissie van de Rekening percipieert als mosterd na de maaltijd (het rapport OV aanbesteding), wordt door de Directie juist weer aangehaald als het enige voorbeeld van goede timing. Het College acht juist het onderzoek naar Wmo qua timing weer minder opportuun.

5. Jaarverslag

In het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over de werkzaamheden van de Rekenkamer over het voorafgaande jaar. De plannen voor het komende jaar, onder andere welke onderzoeken in dat jaar worden uitgevoerd, staan erin vermeld. De Rekenkamer is wettelijk verplicht jaarlijks voor 1 april het jaarverslag uit te brengen (artikel 185, lid 3 Gemeentewet). Het is de Rekenkamer afgelopen drie jaar gelukt het jaarverslag tijdig, voor de genoemde wettelijke deadline, af te ronden en aan te bieden aan de Raad.

De Commissie van de Rekening ziet het jaarverslag vooral als een beoordelingsinstrument ter controle van de besteding van het budget van de Rekenkamer. Verder besteden zij er niet zoveel aandacht aan. De Commissie doet de suggestie een terugblik op de conclusies en aanbevelingen toe te voegen aan het jaarverslag. Focus hierbij kan bijvoorbeeld zijn: wat heeft de Raad met de conclusies en aanbevelingen gedaan?

Het College is van mening dat het jaarverslag informatief, duidelijk en compleet is. De Directie heeft het jaarverslag van de Rekenkamer niet besproken en ook niet ieder Directielid heeft het gelezen. Zij die het wel hebben gelezen zijn tevreden over de kwaliteit van de informatie.

6. Communicatie

De Rekenkamer is van mening dat de contactmomenten met de verschillende actoren vrij formeel van aard zijn. Contacten vinden naar mening van de Rekenkamer ook niet in een toereikende frequentie plaats. De afstemming met vooral de Raad cq. de Commissie van de Rekening, maar in mindere mate ook met het College en de ambtelijke organisatie, behoeft naar eigen oordeel van de Rekenkamer in ieder geval verbetering. Dit beeld wordt ook in alle interviews bevestigd. De Commissie van de Rekening noemt de inspanningen van de Rekenkamer op dit gebied ‘magertjes’ en ziet nadrukkelijk verbeterpunten op het gebied van informatievoorziening en communicatie. De Commissie wil graag beter op de hoogte worden gehouden door de Rekenkamer over vorderingen van lopend of voorgenomen onderzoek, door bijvoorbeeld tussentijdse berichtgeving over inhoud of stand van zaken. Ook zou zij graag eerder geïnformeerd willen worden. De Rekenkamer constateert hierbij dat het in de praktijk moeilijk is gebleken om hiervoor tijdig – dat wil zeggen passend binnen de planning van lopende onderzoeken – besprekingen met de Commissie van de Rekening in te plannen. Ook vraagt de Commissie aandacht voor presentatie rapporten op het Opinieplein: dit zou wat wervender en concreter kunnen. De Commissie is zich er niet van bewust dat de Rekenkamer wel degelijk rechtstreeks contact heeft gezocht met de pers. Volgens

hen worden er ook geen persberichten uitgegeven door de Rekenkamer, hetgeen in de praktijk wel het geval is geweest. De Commissie is van mening dat de Rekenkamer meer publiciteit zou kunnen genereren over gepubliceerde rapporten.

Net als de Commissie van de Rekening zou ook het College graag meer tussentijdse informatie van de Rekenkamer krijgen over onder meer de voortgang van onderzoeken. In tegenstelling tot de Commissie waarschuwt het College voor rechtstreeks contact tussen Rekenkamer en pers. Zij ziet hierin het risico op politieke valkuilen en noemt de situatie m.b.t. het publiceren van het rapport BAL als voorbeeld. Het College is van mening, dat rekenkamerrapporten in een eerder stadium zouden kunnen worden aangeboden aan de voorzitter van het College / de Raad (burgemeester Horselenberg). Als voorbeeld van goede communicatie wordt de werkconferentie Wijkgericht Werken genoemd. Dit genereerde belangstelling en enthousiasme voor de Rekenkamer.

De Directie maakt melding van een goed contact tussen de gemeentesecretaris en de voorzitter van de Rekenkamer. Volgens de Directie zoekt de Rekenkamer de pers niet zelf op. Dat vinden ze ook een goede gang van zaken, aangezien het altijd de vraag is hoe journalisten de gegevens interpreteren. Dit kan de Rekenkamer in moeilijke situaties brengen.

De Rekenkamer is van mening dat de informatie-uitwisseling met de Commissie van de Rekening zou kunnen verbeteren. De Rekenkamer is ook van mening dat de positie van de Rekenkamer in het gemeentelijk bestel evenals de rol die de Rekenkamer heeft ten aanzien van publieke verantwoording vereist, dat de Rekenkamer op transparante en effectieve wijze extern communiceert over de rekenkamerrapporten en resultaten daarvan. De Rekenkamer moet daarom op gepaste wijze de publiciteit zoeken.

7. Onderzoeken

Werkwijze in het kort

De Rekenkameronderzoeken worden jaarlijks gepland via het onderzoeksprogramma. Voor een onderzoek ook daadwerkelijk in uitvoering wordt genomen, maakt de Rekenkamer een onderzoeksopzet. Hierin geeft de Rekenkamer weer wat moet worden onderzocht en hoe dat onderzoek moet plaatsvinden. Over deze conceptonderzoeksopzet voert de Rekenkamer in ieder geval overleg met de Commissie van de Rekening. Overigens is het de bedoeling van de Rekenkamer om ook College en ambtelijke organisatie meer te betrekken in het stadium van het opstellen van de onderzoeksopzet, naar analogie van het onderzoek Wmo. Dit voornemen krijgt – getuige de interviews – bijval van het College en de Directie.

Na de vaststelling van de definitieve onderzoeksopzet, wordt een geschikte externe onderzoeker geworven. Hiertoe wordt een offerteprocedure gevolgd. Offerteprocedures zijn soms lang en ingewikkeld. Een voorbeeld hiervan is de offerteprocedure Wmo, die helaas enige vertraging heeft opgelopen. Na selectie van de onderzoeker start de uitvoering van het onderzoek. Daaraan voorafgaand worden Raad, College en gemeentesecretaris schriftelijk op de hoogte gesteld van de start van het onderzoek. De gemeentesecretaris krijgt hierbij tevens het verzoek om de ambtelijk betrokkenen hierover te informeren en te instrueren. Een onderzoek begint meestal met een startgesprek met onder meer de betrokken ambtenaren. Het verloop van het onderzoek zelf kan per onderzoek - al naar gelang het onderwerp - verschillen.

Gedurende het onderzoek begeleiden twee leden van de Rekenkamer het onderzoek. Zij rapporteren tussentijds in de vergadering van de Rekenkamer over de voortgang. Op basis van het onderzoek maakt de onderzoeker een nota van bevindingen. Deze vormt de basis voor de eindrapportage van de Rekenkamer, waarin ook de conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen. Een ambtelijke en bestuurlijke hoor- en wederhoorprocedure maakt altijd deel uit van het onderzoeksproces van de Rekenkamer Lelystad. Na deze procedure gaat de Rekenkamer over tot het vaststellen en publiceren van de rapporten aan Raad, College en ambtelijke organisatie. Ook wordt in principe een persbericht uitgegeven. Enkele belangrijke elementen uit het onderzoeksproces zullen hieronder nader worden toegelicht.

Kwaliteit onderzoeken en rapporten

De Commissie van de Rekening, het College en de Directie hebben grosso modo eenzelfde oordeel over de inhoudelijke kwaliteit van de Rekenkameronderzoeken: zij noemen de rapportages kwalitatief goed, gedegen, gedetailleerd, breed en diepgaand. Tegelijkertijd zien zij dit ook weer als valkuil: zij concluderen ook allen dat de rapportages moeilijk toegankelijk zijn. Ze zijn te lijk en te ingewikkeld. De Commissie van de Rekening vraagt expliciet aandacht voor leesbaarheid en taalgebruik. De Commissie van de Rekening meldt als enige – weliswaar impliciet – dat de huidige bezetting de mogelijkheden die de Rekenkamer heeft beperkt en grenzen stelt aan de eisen die aan de Rekenkamer gesteld kunnen worden. Ook is de Commissie van mening dat er daarom onvoldoende kan worden ingespeeld op de actualiteit.

De conclusies en aanbevelingen uit rekenkameronderzoek worden in het algemeen inhoudelijk goed geacht, al vinden College en Directie dat de Rekenkamer er vaak teveel formuleert en dat deze ook wel wat positiever van toonzetting mogen zijn. Het College vraagt ook aandacht voor het helderder formuleren van het normenkader en waarschuwt voor het risico van 'tegendenken'. Hiermee bedoelt het College dat de Rekenkamer naar haar mening de neiging heeft juist de nadruk te leggen op knelpunten in plaats van positieve bevindingen. De Rekenkamer is van mening dat dit laatste de rekenkamerrapporten niet kenmerkt en wil aanvullend erop wijzen, dat de Rekenkamer primair is bedoeld om ondersteuning te bieden aan de Raad in haar controlerende en kaderstellende rol.

Zowel de Rekenkamer zelf, als het College en de Commissie van de Rekening maken melding van terugkerende thema's uit de rekenkameronderzoeken. Enkele rode draden lopen door alle onderzoeken heen. De Rekenkamer wijst er bijvoorbeeld met regelmaat op dat binnen de gemeentelijke organisatie niet alle informatie te vinden is en niet alles even goed is vastgelegd. Een andere rode draad betreft de omissies in de gemeentelijke bedrijfsvoering. Deze rode draden kunnen afleiden van de inhoudelijke discussie met de Raad over het onderwerp van het onderzoek. De volgende suggesties ter verbetering zijn gedaan in de verschillende interviews:

- Meer kleine onderzoeken.
- Meer onderzoek zelf doen.
- Hogere onderzoeksfrequentie.
- Aandacht voor taalgebruik en leesbaarheid (helderder en sterker formuleren)
- Concreter formuleren conclusies en aanbevelingen, bijvoorbeeld door het geven van best practices, alternatieven, voorbeelden uit andere gemeenten en concretere suggestie voor verbetering¹.

¹ Hierbij waarschuwt de Directie terecht dat de Rekenkamer ook weer niet te concreet kan formuleren, omdat zij anders op de stoel van de (organisatie)adviseur gaat zitten. De Commissie van de Rekening merkt op dat hoe concreter de aanbeveling, hoe specifieker het College moet reageren naar de Raad.

- Presentatie van de rapporten verbeteren.
- Bij grote onderzoeken de belanghebbenden beter informeren en meenemen in het onderzoeksproces, bijvoorbeeld door het uitbrengen van tussenrapporten.
- Meer aandacht besteden aan het normenkader.
- Vereenvoudig de rapporten en maak de ze minder lijvig.
- Bespreken conceptconclusies en aanbevelingen met het College.
- Een beter evenwicht tussen positieve en negatieve bevindingen.
- De conceptonderzoeksopzet voorleggen aan de belanghebbenden.

Output

In de afgelopen jaren heeft de Rekenkamer de volgende onderzoeken in uitvoering genomen:

ONDERZOEK	PLAN	AANVANG	PUBLICATIE	STATUS	BESLUITVORMING
Wijkgericht werken	2006	Oktober 2006	Augustus 2007	Gepubliceerd	Opinieplein: 29 november 2007 Raad: 27 maart 2008
BAL	2006	September 2006	Februari 2009	Gepubliceerd	Opinieplein: 19 maart 2009 Raad: 7 mei 2009
Aanbesteding en beheer Stadsdienst Lelystad	2007	Oktober 2007	Juli 2008	Gepubliceerd	Opinieplein: 28 oktober 2008 Raad: 20 november 2008
Financieel instrumentarium (budgetrecht)	2007	Oktober 2007	Oktober 2008	Gepubliceerd	Opinieplein: 11 december 2008 Raad: N.n.t.b.
Artikel 213a	2008	Januari 2008	Oktober 2009	Gepubliceerd	Opinieplein: 19 januari 2010 Raad: 16 februari 2010
Grondbeleid	2008	Juni 2008	Juni 2009	Gepubliceerd	Opinieplein: 6 oktober 2009 3 november 2009 Raad: N.n.t.b.
Jongerenwerk	2009	April 2009	December 2009	Gepubliceerd	Opinieplein: 19 januari 2010 Raad: 16 februari 2010
WMO	2009	Juli 2009	Verwacht: Zomer 2010	In uitvoering	N.n.t.b.
Doorwerking	2009	Augustus 2009	Mei 2010	Afgerond	N.n.b.t.
Risicobeheersing	2009	December 2009	Verwacht: 2010	In uitvoering	N.n.t.b.

Uit bovenstaand overzicht komt naar voren, dat de Rekenkamer gemiddeld jaarlijks twee onderzoeken heeft geïnitieerd en in uitvoering heeft genomen. Het jaar 2009 is een buitengewoon productief jaar geweest met vijf (inclusief deze evaluatie)

geïnitieerde onderzoeken. Bij aanvang was de Rekenkamer uitgegaan van een output van twee grote en twee kleine onderzoeken per jaar, uitgezonderd het opstartjaar. Na ongeveer anderhalf jaar heeft de Rekenkamer zich echter gerealiseerd, dat deze ambitie met het beschikbaar gestelde budget evenals met de beperkte tijd van de voorzitter, de leden en de secretaris van de Rekenkamer, niet haalbaar was². Met Commissie van de Rekening is daarom afgesproken, dat de Rekenkamer jaarlijks twee grote onderzoeken uitbesteed en één klein onderzoek in eigen beheer realiseert. De komende jaren zullen moeten uitwijzen of deze ambitie kan worden waargemaakt.

Uitbesteden of zelf doen

De Rekenkamer heeft er de voorkeur voor om alle haar onderzoeken uit te besteden aan externe onderzoekers. De Rekenkamer heeft een keer een onderzoek in eigen beheer uitgevoerd en dit is niet goed bevallen. Door omstandigheden was de doorlooptijd van dit onderzoek bijzonder lang en heeft de voorzitter erg veel tijd in de uitvoering van dit onderzoek moeten steken. Achteraf onderkennen de leden dat de positie van de Rekenkamer in het bijzonder bij dit onderzoek erg kwetsbaar was. Onderzoeken uitbesteden aan onderzoeksbureaus maakt het afbreukrisico naar mening van de Rekenkamerleden minder groot. De Commissie van de Rekening merkt op dat het uitbesteden van onderzoeken als nadeel kan hebben, dat de voeling met een bepaald onderwerp ontbreekt. De Directie acht het uitbesteden van Rekenkameronderzoek echter nagenoeg onvermijdelijk, maar betwijfelt tegelijkertijd of er dan sprake is van het verwerken van de couleur locale.

Doorlooptijden

De Rekenkamer constateert lange aanloop- en doorlooptijden bij nagenoeg alle onderzoeken. Het zorgvuldig doorlopen van het onderzoeksproces - vooral de tijd vanaf de fase van hoor en wederhoor van het College tot de bespreking in de Raad - zorgt bij een onderzoek al gauw voor een doorlooptijd van negen tot twaalf maanden. De voornemens van de Rekenkamer om verschillende belanghebbenden nog meer aan de voorzijde bij het onderzoeksproces te betrekken, zullen de doorlooptijd naar verwachting verlengen.

De actualiteit van een onderzoeksrapport wordt gezien als een randvoorwaarde voor betrokkenheid van de Raad bij de uitkomsten. Helaas doet de lange doorlooptijd daar soms afbreuk aan. Het blijkt, dat het onderzoek zelf verhoudingsgewijs vaak niet eens zoveel tijd kost. Vaak gaat de meeste tijd gaat zitten in de opdrachtformulering en de selectie van onderzoeksbureaus. De procedures rondom hoor en wederhoor voegen veelal ook nog eens ruim twee maanden toe aan het onderzoeksproces. Ook kan er enige tijd zitten tussen publicatie van een onderzoeksrapport en bespreking hiervan op het Opinieplein en in de Raadsvergadering.

In het recente verleden heeft het uitvallen van de secretaris a.i. in 2008 invloed gehad op de doorlooptijd van de in uitvoering zijnde onderzoeken: voornamelijk bij de onderzoeken 213a, BAL en Grondbeleid. De Commissie van de Rekening noemt de lange doorlooptijden een nadeel van diepgaand en gedegen rekenkameronderzoek. De Commissie doet de suggestie om meer kleine onderzoeken te doen en een hogere onderzoeksfrequentie hanteren. Ook wil de Commissie gedurende onderzoeken met een lange doorlooptijd beter geïnformeerd worden over het verloop van het onderzoek. Het College acht de doorlooptijd in het algemeen acceptabel. De Directie heeft geen opmerkingen gemaakt over de doorlooptijden van rekenkameronderzoek.

² Memo voor de Commissie van de Rekening van de voorzitter van de Rekenkamer d.d. 25 maart 2008.

De Rekenkamer onderschrijft het belang van actueel rekenkameronderzoek en streeft ernaar de doorlooptijd van elk onderzoek zo kort mogelijk te houden. Echter, lange doorlooptijden zijn soms onvermijdelijk gezien de te betrachten zorgvuldigheids-eisen.

Hoor en wederhoor

Volgens het Reglement van Orde staat voor ambtelijk horen een termijn van 10 werkdagen en voor bestuurlijk horen een termijn van 20 werkdagen. Deze termijnen worden in de regel door de Rekenkamer gehanteerd. Waar mogelijk wordt rekening gehouden met vakanties en feestdagen, waardoor de termijnen soms wat worden opgerekt. De leden van de Rekenkamer zijn van mening dat hoor en wederhoor vaak (te) veel tijd kost. Zij vinden dat het wenselijk zou zijn wanneer deadlines dienaangaande beter zouden worden nageleefd. Aan de andere kant erkent de Rekenkamer dat een zorgvuldige hoorprocedure van belang is voor de kwaliteit van een rapport en in die zin ook in het belang van de Rekenkamer is.

De Commissie van de Rekening merkt op dat het College veelal een gelijklopende reacties heeft gegeven op de verschillende rekenkamerrapporten: waardering voor en onderkenning van de conclusies en aanbevelingen, met aansluitend een voorstel voor verbetering waarbij wordt vermeld dat het verbetertraject al is ingezet. De resultaten van genoemde verbetertrajecten worden vervolgens niet meer teruggemeld aan de Raad.

Het College is van mening dat de gehanteerde termijnen voor bestuurlijk wederhoor te kort zijn, maar merken tevens op dat de Rekenkamer flexibel omgaat met deze deadlines. De bedoeling van hoor- en wederhoor is volgens het College het inzichtelijk maken van de zaken. Het horen van oud-bestuurders acht het College niet wenselijk. De burgemeester – in haar rol van voorzitter van het College – zou meer betrokken kunnen zijn bij bestuurlijk horen.

De Directie is van mening dat hoor en wederhoor – mits goed uitgevoerd – een goed instrument is voor het scheiden van de feiten van meningen en aannames. Als negatief voorbeeld noemt de Directie het onderzoek financieel instrumentarium. Het ambtelijk horen leidde volgens de Directie niet tot aanpassing van het rapport, waardoor er naar mening van de Directie in een aantal gevallen eerder opvattingen dan feiten het rapport zijn komen te staan. Daardoor had de bestuurlijke reactie niet het gewenste effect in discussie met de Raad. De Directie is tevreden over de huidige methode van ambtelijk horen. Voorheen was deze procedure schriftelijk. Er wordt nu een open gesprek gevoerd waarvan een verslag wordt gemaakt. De procedure voor bestuurlijk horen is overigens nog steeds schriftelijk en dat wil de Rekenkamer ook graag zo houden.

Behandeling rapporten op Opinieplein en in Raadsvergadering

In het algemeen ervaren de leden van de Rekenkamer de behandeling van de rapporten op het Opinieplein als niet erg effectief. Er kan volgens de leden onvoldoende inhoudelijk worden gesproken over de rapporten. De ervaring is dat de bespreking met vakcommissies vaak effectiever is op dit gebied. De leden ervaren wisselend gedrag bij de Raad afhankelijk van het onderwerp van het onderzoek:

- In het geval van ‘Wijkgericht werken’ en ‘Aanbesteding stadsdienst’ heeft de Raad kennis genomen van het rapport en het College verzocht het rapport te betrekken bij de verdere besluitvorming.

- In het geval van het onderzoek ‘Financieel instrumentarium’ is op het Opinieplein besloten om de Commissie van de Rekening te vragen een notitie op te stellen, waarin wordt aangegeven hoe kan worden omgegaan met de aanbevelingen van de Rekenkamer.
- In het geval van het rapport ‘BAL’ heeft de Raad ervoor gekozen om het rapport op te doen volgen met een aantal concrete besluiten. Voorafgaand aan besluitvorming heeft de Raad een concrete motie geformuleerd.

Uit de behandeling van de rapporten financieel instrumentarium (uitwerking door de Commissie van de Rekening van een concreet voorstel voor de Raad) en BAL (motie) door de Raad lijkt zich voorzichtig een positieve tendens af te tekenen van een grotere betrokkenheid van de Raad bij rekenkameronderzoek.

De Commissie van de Rekening is – in tegenstelling tot de Rekenkamer - positief over de behandeling van de rapporten van de Rekenkamer op het Opinieplein. Volgens hen levert de bespreking op het Opinieplein altijd een leuke discussie op in het bijzijn van de leden van de Rekenkamer. Wel realiseert de Commissie zich, dat hierdoor de behandeling tijdens de Raadsvergadering minder diepgaand is. De Commissie vraagt wel aandacht voor de presentatie van de rapporten op het Opinieplein: de presentatie wordt nu ervaren als ambtelijk en saai. De presentatie moet concreter, krachtiger en beeldender. De Rekenkamer zou meer trots op het eindproduct kunnen uitstralen dan zij nu doet.

Het College is tevreden met de presentatie van rekenkamerrapporten op het Opinieplein en is ook van mening dat de rapporten in het algemeen een goede discussie opleveren met de Raad.

De Directie vindt de presentatie van rekenkamerrapporten op het Opinieplein prima verlopen. De Directie vraagt zich af hoe de respons van de Raad op rekenkameronderzoek vergroot kan worden. Zij vindt de presentaties op het Opinieplein prima verlopen.

Doorwerking

De Rekenkamer wil met haar onderzoeksrapporten een bepaald (leer)effect bewerkstelligen. Daarvoor is het nodig dat het College en - in haar opdracht - de organisatie aan de slag gaat met de conclusies en aanbevelingen die voortkomen uit een rapport. Er is nog maar beperkt zicht op de uitwerking van de aanbevelingen uit de vijf door de Rekenkamer uitgebrachte rapporten³. De Rekenkamer biedt haar rapportages aan de Raad aan, waarna de Raad zich een oordeel vormt en – desgewenst – het College opdracht geeft om actie te ondernemen. Belangrijk voor de doorwerking van een onderzoeksrapport, is de mate waarin de Raad (en het College) de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer expliciet overnemen. Helaas heeft dit in het verleden niet bij alle rapporten plaatsgevonden⁴.

De Rekenkamer heeft momenteel geen zicht op de doorwerking van de conclusies en aanbevelingen uit de verschillende rapportages. Het belang en de relevantie van rekenkameronderzoek kan volgens de Rekenkamer verder worden vergroot door verslag uit te brengen over de mate waarin de aanbevelingen naar aanleiding van Rekenkamer zijn opgevolgd door de verschillende gremia.

³ De Rekenkamer heeft inmiddels – in aansluiting op de bevindingen uit deze evaluatie - opdracht gegeven een quick-scan te doen naar de doorwerking van de rapporten en de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen. Dit rapport zal separaat aan dit evaluatierapport aan de Raad worden aangeboden.

⁴ Zie onder het kopje “Behandeling rapporten op Opinieplein en in Raadsvergadering”.

De Commissie van de Rekening kan de doorwerking en toegevoegde waarde van de rekenkamerrapporten momenteel moeilijk beoordelen. De Commissie weet niet wat College en ambtelijke organisatie doen met de rapporten en de daaraan gelieerde aanbevelingen. De Raad heeft op dat gebied ook niet om informatie gevraagd.

Het College neemt de aanbevelingen naar eigen zeggen doorgaans integraal over. Zij vraagt de ambtelijke top over te gaan tot implementatie, maar heeft er vervolgens geen zicht op of en hoe dit plaatsvindt en wat de effecten van implementatie zijn. De Collegeleden vermoeden dat de aanbevelingen uit de onderzoeken Wijkgericht Werken en BAL waarschijnlijk nog niet hebben geleid tot verankering in de organisatie.

De Directie zegt op allerlei manieren actie te ondernemen en – indien nodig – maatregelen te treffen naar aanleiding van rekenkamerrapporten. Met de betrokken leidinggevenden en medewerkers worden de rapporten doorgesproken en verbeteracties uitgezet. De Directie realiseert zich, dat hierover met het bestuur niet of nauwelijks wordt gecommuniceerd. De Directie had zich voorgenomen om met regelmaat een audit uit te voeren naar de resultaten van de maatregelen, maar om allerlei redenen is daar niets van terecht gekomen. Dit is een aandachtspunt voor de Directie. De Rekenkamer is van mening dat het College nadrukkelijker zou moeten toezien op de implementatie en doorwerking van de aanbevelingen van de Rekenkamer (bijvoorbeeld door de directie hierover in het kader van de burap te laten rapporteren).

8. Rolopvatting en functioneren van de Rekenkamer

De Rekenkamer ziet het als voordeel dat de leden onderling verschillende achtergrond en persoonlijkheid hebben. Deze variatie draagt bij aan een afgewogen oordeel en aan de productiviteit van de Rekenkamer. De Rekenkamer heeft de ambitie om een lerende Rekenkamer te zijn, in tegenstelling tot een afrekenkamer. De Rekenkamer verwacht dat zij hierin slaagt, maar laat het oordeel hierover graag over aan de Raad.

Zowel de Commissie van de Rekening, het College als de Directie zijn van mening, dat de Rekenkamer Lelystad geen afrekenkamer is maar een leerinstrument. De Commissie van de Rekening merkt op, dat er inderdaad grote verschillen zijn tussen de leden van de Rekenkamer. Dit uit zich in verschillende gedragingen variërend van ambtelijk tot reflectief. De voorzitter wordt betiteld als degelijk.

Het College acht de Rekenkamer in de huidige samenstelling een goed werkende combinatie. Ook de Directie is van mening dat de Rekenkamer het goed doet en de leden vullen elkaar naar mening van de Directie goed aan. De Directie is van mening dat de Rekenkamer zich de afgelopen periode goed heeft gepositioneerd en autoriteit heeft verworven. Ook de Commissie van de Rekening geeft impliciet aan dat de Rekenkamer autoriteit heeft verworven door te stellen, dat aan de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer door de Raad een zekere meerwaarde wordt gegeven.

9. Begroting en realisatie

Bij instelling van de Rekenkamer op 20 oktober 2005 heeft de Raad voor 2006 een budget ter hoogte van € 171.844,-- gevoteerd. Als uitgangspunt voor de ambtelijke ondersteuning is indertijd 1 fte in schaal 12 genomen. Het is de Rekenkamer overigens niet geheel duidelijk wat de relatie is tussen de aangevraagde en door de

Raad gevoteerde rekenkamerbudgetten⁵ en de bedragen die uiteindelijk in de praktijk ten gunste worden gebracht van de Rekenkamer.

De begroting van de Rekenkamer bestaat grosso modo uit slechts vier posten:

- Vergoeding externe leden: de hoogte van de vergoeding voor de externe leden is gebaseerd op twee verordeningen⁶. Dit budget wordt jaarlijks geïndexeerd conform de vergoeding voor Raadsleden. Dit onderdeel van het budget is niet direct beïnvloedbaar door de Rekenkamer. De vergoeding voor de externe leden maakt zo'n 14% uit van de begroting van de Rekenkamer⁷.
- Onderzoeks- en overige kosten: dit hoogte van dit bedrag is vastgesteld bij instelling van de Rekenkamer en wordt jaarlijks geïndexeerd. Met ingang van 2009 is dit bedrag verhoogd naar € 60.000,-- per jaar. Dit is het onderdeel van het rekenkamerbudget dat direct beïnvloedbaar is. De onderzoeks- en overige kosten maken ongeveer 27% uit van de begroting van de Rekenkamer.
- Personeelslasten: de personeelslasten zijn – conform eerdere besluitvorming - gebaseerd op 1 fte in schaal 12. Dit onderdeel van het budget is beperkt beïnvloedbaar. De personeelslasten maken ongeveer 35% uit van het budget van de Rekenkamer.
- Doorbelasting: dit zijn de kosten van overhead zoals in rekening gebracht door de gemeentelijke organisatie. Dit budgetonderdeel is niet direct beïnvloedbaar door de Rekenkamer. De doorbelasting maakt gemiddeld zo'n 24% uit van de begroting van de Rekenkamer, wat betekent dat de begroting van de Rekenkamer in vergelijking met andere rekenkamer(commissie)s een vertekend beeld geeft.

In onderstaande tabel is weergegeven hoe de begroting en realisatie van de Rekenkamerbudgetten door de jaren heen daadwerkelijk in de administratie van de gemeente Lelystad heeft plaatsgevonden⁸.

Kosten Rekenkamer per jaar	2006		2007		2008	
	Realisatie	Begroot	Realisatie	Begroot	Realisatie	Begroot
Vergoeding externe leden	€ 22.037,00	€ 25.865,00	€ 27.194,00	€ 26.258,00	€ 27.601,00	€ 26.657,00
Onderzoeks- en overige kosten	€ 30.054,00	€ 51.730,00	€ 14.769,00	€ 52.516,00	€ 83.307,00	€ 53.314,00
Personeelslasten	€ 25.015,00	€ 69.882,00	€ 69.612,00	€ 83.358,00	€ 68.539,00	€ 116.167,00
Doorbelasting	€ 69.882,00		€ 83.358,00		€ 47.799,00	
Totaal	€ 146.988,00	€ 147.477,00	€ 194.933,00	€ 162.132,00	€ 227.246,00	€ 196.138,00
Vershil begroting / realisatie	€ 489,00		€ 32.801,00-		€ 31.108,00-	

⁵ Conform de door de Rekenkamer ingediende en door de Raad / Commissie van de Rekening goedgekeurde begrotingen.

⁶ De Verordening geldelijke vergoeding leden van de rekenkamer 2005, de Verordening voorzieningen wethouders, Raads- en commissieleden 2003 j° het rechtspositiebesluit Raads- en commissieleden.

⁷ Uitgaande van de begroting 2008.

⁸ Bron: Cognos

Opmerkingen bij de tabel:

- Het jaar 2006 was een opstartjaar en daarmee niet geheel representatief qua bestedingen. Dit kortere onderzoeksjaar is de reden dat het begrote onderzoeksbudget niet geheel werd benut. De personeelslasten hebben betrekking op de periode juli – december 2006; de vergoeding externe leden heeft betrekking op de periode maart – december 2006. Aangezien in 2006 in de begroting geen rekening is gehouden met de personeelslasten blijft uiteindelijk de onderschrijding op het totaalbudget beperkt. Volgens het jaarverslag 2006 van de Rekenkamer zijn personeelslasten van de Rekenkamer in dit jaar ten laste gekomen van de Griffie. Het door de raad gevoterde bedrag is overigens niet geheel toegevoegd aan het budget van de Rekenkamer.
- Uit het overzicht blijkt, dat ook in 2007 kennelijk in de begroting nog geen rekening is gehouden – in ieder geval niet expliciet - met de personeelslasten van de Rekenkamer, wat leidt tot een fors tekort op de post personeelslasten. Dit is tevens de verklaring voor de overschrijding van het totaalbudget in 2007. Zoals blijkt uit het jaarverslag 2007 van de Rekenkamer zijn personeelslasten van de Rekenkamer in dit jaar ten laste gekomen van de Griffie. In 2007 zijn verschillende onderzoeken geïnitieerd, die ook qua verplichtingen doorliepen in 2008. Dit verklaart de onderschrijding van het onderzoeksbudget voor 2007, alsmede de overschrijding van het onderzoeksbudget in 2008. De forse onderschrijding op het onderzoeksbudget in 2007 heeft een matigende invloed op de negatieve totaalrealisatie over het jaar 2007.
- De overheadkosten (vaste doorbelasting) waren in 2006 en 2007 aanmerkelijk hoger dan in 2008. De doorbelasting is onder meer gebaseerd op het aantal fte dat een organisatieonderdeel ter beschikking heeft.
- De Rekenkamer ging er over de jaren 2006 en 2007 vanuit dat het deel van het onderzoeksbudget dat niet was benut, overgeboekt kon worden naar het daaropvolgende jaar, mede ter dekking van al aangepane verplichtingen. Dit bleek eind 2008 niet het geval te zijn. Daarom werd in 2008 fors overschreden op het onderzoeksbudget.
- De begrotingen van de Rekenkamer in de jaren 2006 t/m 2008 zijn niet één op één terecht gekomen in de begrotingen van de gemeente 2006 t/m 2008. Het bovenstaande overzicht geeft de realisatie weer ten opzichte van de begrotingen zoals opgenomen in de administratie van de gemeente. Dit overzicht laat daarom over met name 2007 qua gehanteerde begroting een ander beeld zien dan het jaarverslag 2007 van de Rekenkamer.

In 2008 heeft de voorzitter van de Rekenkamer – via een memo d.d. 25 maart 2008 - de Commissie van de Rekening namens de Rekenkamer verzocht om een verhoging van het onderzoeksbudget met ingang van 2009. Het budget van de Rekenkamer is hierna verhoogd met ongeveer € 10.000,- met ingang van 2009.

De Rekenkamer acht budget en personele ondersteuning in het algemeen voldoende, maar is van mening dat permanente, kwalitatief goede administratieve ondersteuning een noodzakelijke voorwaarde voor het efficiënt functioneren van het secretariaat van de Rekenkamer. De Commissie van de Rekening is van mening, dat het budget, de ambtelijke ondersteuning en personele capaciteit van de Rekenkamer te beperkt zijn in relatie tot de opdacht die de Rekenkamer heeft. Bij andere – grotere – rekenkamers met meer personele capaciteit kan beter worden ingespeeld op actuele zaken. Het College acht budget, ondersteuning en omvang van de Rekenkamer voldoende en vergelijkbaar met gemeenten van dezelfde omvang. De Rekenkamer kan het beeld van het College bevestigen noch ontkennen. Zowel uit gegevens van de NVRR als de jaarlijkse monitor van “De Lokale Rekenkamer” kan niet ondubbelzinnig worden afgeleid, hoe hoog de budgetten van andere Rekenkamers zijn en welke kosten zij precies moeten betalen uit deze budgetten.