



Implementatieonderzoek naar financiële projectbeheersing

Rekenkameronderzoek naar de uitvoering van de aanbevelingen uit het onderzoek 'Richtingwijzers voor kaderstelling' en een verkenning naar de financiële (project)beheersing in de gemeente Zeist.



december 2016



REKENKAMER
ZEIST

Implementatieonderzoek naar financiële projectbeheersing

Rekenkameronderzoek naar de uitvoering van de aanbevelingen uit het onderzoek '*Richtingwijzers voor kaderstelling*' en een verkenning naar de financiële (project)beheersing in de gemeente Zeist.

December 2016.



Leden

Alma Schaafstal - extern lid
Robert Elenbaas - extern lid
Hans Goorhuis - intern lid
Jos van Loozenoord - intern lid
Josien van Breda-Hoekstra - wisselspeler

In samenwerking met:

- Necker van Naem : Jasper Loots, Adrie-Jan de Korte, Inge Lensink, fase 1
- Zuiver PR: Charlotte Teelen – fase 2

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van het implementatie- of doorwerkingsonderzoek naar financiële projectbeheersing. Als Rekenkamer Zeist kijken wij periodiek of aanbevelingen uit eerdere onderzoeken al dan niet uitgevoerd zijn door het college en de ambtelijke organisatie. We proberen in kaart te brengen wat de redenen zijn van het al dan niet uitvoeren van aanbevelingen.

In dit onderzoek staat de uitvoering van de aanbevelingen uit het onderzoek '*Richtingwijzers voor Kaderstelling uit 2011 centraal*. Daarbij is aan dit implementatieonderzoek een verkenning toegevoegd naar de financiële projectbeheersing in de gemeente Zeist. Dit doen we mede omdat de gemeenteraad bij de presentatie van onderzoeken, zoals recentelijk bij het onderzoek naar de snelheidsremmende maatregelen, vragen stelt over dit onderwerp.

Uit het implementatieonderzoek is naar voren gekomen dat er nauwelijks invulling gegeven is aan de aanbevelingen uit het bovengenoemde onderzoek uit 2011. Hoe dat komt, is in kaart gebracht door te kijken naar de werkwijze van de organisatie en de wijze van borgen van aanbevelingen. De Rekenkamer Zeist heeft de concrete vertaalslag gemaakt door in te zoomen op de inrichting van financiële projectbeheersing bij twee lopende projecten: woonwagenvak Beukbergen en het beheer van sportaccommodaties. Ook zijn er werksessies gehouden met de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie.

Een woord van dank

De Rekenkamer Zeist wil graag iedereen bedanken die zijn bijdrage aan dit onderzoek geleverd heeft. Zonder deze bijdrage had het rapport niet dit eindresultaat kunnen hebben.

Alma Schaafstal
Voorzitter Rekenkamer Zeist

Inhoudsopgave

Publiekssamenvatting	5
Bestuurlijke nota	12
1. Onderzoeksverantwoording	13
1.1. Aanleiding	13
1.2. Doelstelling en vraagstelling	13
1.3. Onderzoeksuitvoering	14
1.4. Leeswijzer	15
2. Centrale boodschap	16
2.1. Inleiding	16
2.2. Conclusies naar aanleiding van het implementatieonderzoek	16
2.3. Aanbevelingen	21
2.4. Reflectie op kaderstelling en regievoering in grote projecten.	23
Nota van bevindingen	25
3 Implementatie Richtingwijzers voor kaderstelling (2011)	26
3.1. Introductie	26
3.2. Richtingwijzers voor kaderstelling: beknopte samenvatting	26
3.3. Implementatie van de aanbevelingen	27
4. Financiële (project)beheersing	32
4.1. Introductie	32
4.2. Inrichting financiële (project)beheersing in Zeist: de Zeister werkwijze	32
4.3. Planning- en controlcyclus	33
4.4. Beelden vanuit de gemeenteraad bij de huidige inrichting van financiële projectbeheersing	35
4.5. Inrichting financiële (project)beheersing in de praktijk	38

5. Drie perspectieven op sturing en controle	46
5.1. Introductie: toelichting op werkwijze	46
5.2. Kaders	46
5.3. Inrichting financiële projectbeheersing	48
5.4. Informatievoorziening	49
5.5. Kennis	50
5.6. Rolinvulling	51
Bijlagenboek	53
Bijlage 1. Grafische weergave antwoorden enquête	54
Bijlage 2. Lijst geïnterviewden	60
Bijlage 3. Beantwoording deelvragen	61
Bijlage 4. Bronnen	63
Bijlage 5. Overzicht resultaat groepssessies	64

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 – verantwoord 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.

¹ Ook wel doorwerkingsonderzoek genoemd

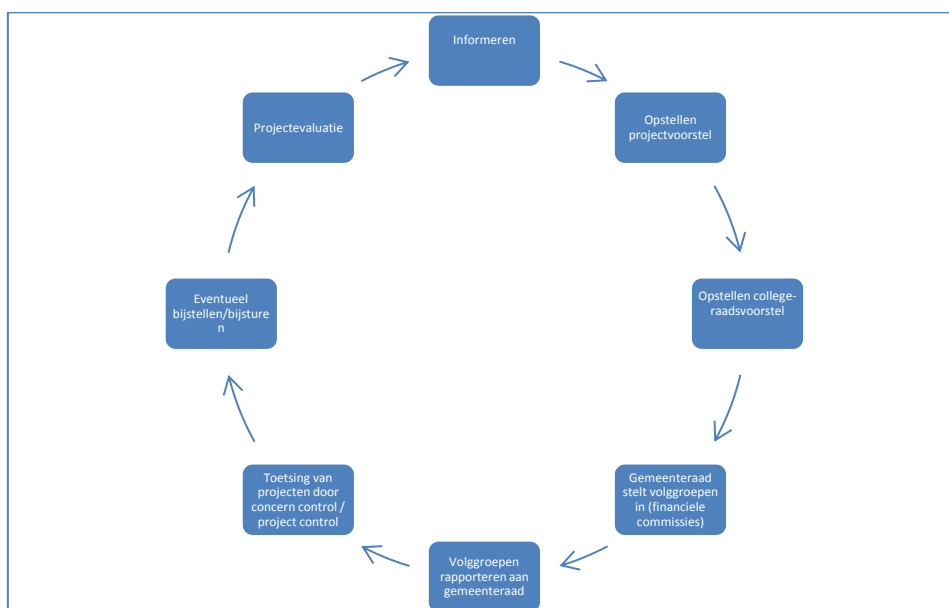
De gemeenteraad is over de wijziging in het werken bij grote projecten formeel nooit geïnformeerd en heeft hierover nooit zelf een besluit genomen. Hij heeft hierover zelf ook nooit vragen gesteld. De gemeenteraad en het college zijn samen een andere weg ingeslagen bij het uitvoeren van grote projecten 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. 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:

- a. een analyse van de planning- en controlcyclus;
- b. een enquête onder raadsleden;
- c. een onderzoek naar twee casussen: het onderhoudsplan van de sportaccommodaties en woonwagenvak 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 (volggroep) 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.

- Door het instellen van subcommissies uit de auditcommissie (volggroepen) is slechts een kleine groep raadsleden betrokken op een project.

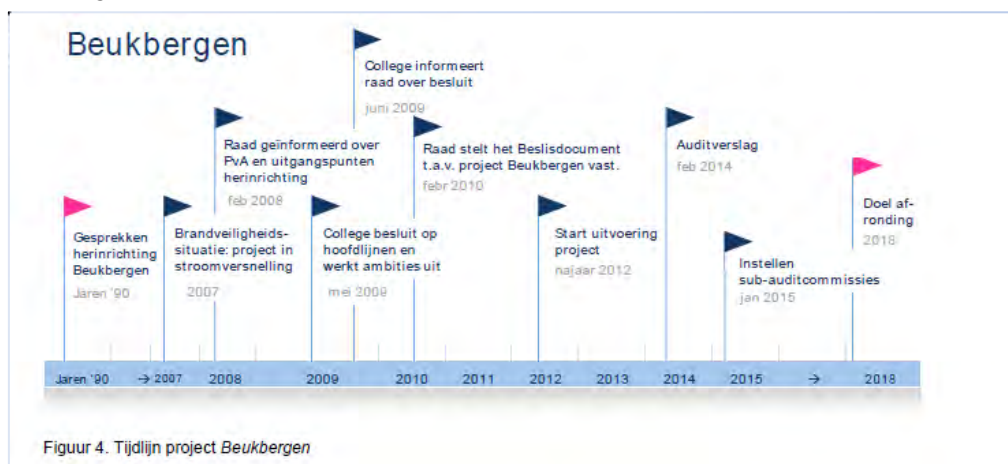
Ad c. 2 casussen: het project Beukbergen en het beheer van sportaccommodaties

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 Bewegingvisie 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

Bestuurlijke nota

1. Onderzoeksverantwoording

1.1. Aanleiding

Onderzoeksbureau Necker van Naem heeft in opdracht van de Rekenkamer Zeist de implementatie van aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek *Richtingwijzers voor kaderstelling* uit 2011 geanalyseerd. Daarbij is onderzoek gedaan naar de financiële (project)beheersing binnen de gemeente Zeist. Het voorliggende onderzoeksrapport geeft inzicht in de kwaliteit en doeltreffendheid van de invulling van de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Specifiek aandachtspunt hierbij is de financiële (project)beheersing.

1.2. Doelstelling en vraagstelling

Het onderzoek heeft tot doel om meer inzicht te geven in de wijze waarop, de mate waarin en de redenen waarom de aanbevelingen uit het onderzoek *Richtingwijzers voor kaderstelling* al dan niet zijn opgevolgd. Door dit implementatieonderzoek te verrijken met een focus op de projectbeheersing, levert dit onderzoek bovendien:

- / inzicht in de financiële sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad in het bijzonder;
- / inzicht in de kwaliteit van de inrichting en organisatie van de financiële projectbeheersing.

De doelstelling van het onderzoek leidt tot de volgende centrale vragen:

- 1 Heeft het rekenkameronderzoek *Richtingwijzers voor kaderstelling* doorwerking gehad en zijn de aanbevelingen door gemeenteraad en college opgevolgd?
- 2 Hoe is de financiële (project)beheersing in de gemeentelijke organisatie georganiseerd en biedt die inrichting de gemeenteraad optimale financiële sturings- en controlemogelijkheden?
- 3 Welke aanbevelingen voor verbetering kunnen worden gedaan?

Deze hoofdvragen zijn geoperationaliseerd in de volgende tien deelvragen:

Implementatie rekenkameronderzoek *Richtingwijzers voor kaderstelling*

1. In hoeverre zijn de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek *Richtingwijzers voor kaderstelling* opgevolgd?
2. Wat zijn verklaringen voor het niet (volledig) uitvoeren van aanbevelingen?
3. Hoe wordt de gemeenteraad over de uitvoering geïnformeerd?

Financiële (project)beheersing

4. Hoe is de financiële (project)beheersing in Zeist ingericht?
5. Welke bevoegdheden en sturingsmogelijkheden heeft de gemeenteraad bij financiële (project)beheersing?
6. Zijn er (kwalitatieve) verbetermogelijkheden in de financiële (project)beheersing in Zeist? Zo ja, welke?

7. Hoe is de informatievoorziening door het college over financiële (project)beheersing aan de gemeenteraad geregeld?
8. Is de kwaliteit van de informatievoorziening door het college voldoende toegesneden op de kennis die de gemeenteraad heeft? Zo nee, hoe kan dit worden verbeterd?
9. Heeft de gemeenteraad voldoende kennis om stukken die betrekking hebben op financiële (project)beheersing te doorgronden? Zo nee, hoe kan dit worden verbeterd?
10. Welke aanbevelingen voor verbetering kunnen worden gedaan?

1.3. Uitvoering van het onderzoek

Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode november 2015-juni 2016. In die periode heeft de Rekenkamer Zeist verschillende stappen gezet om de centrale vragen van dit onderzoek te beantwoorden:

Implementatieonderzoek

Allereerst is de implementatie van aanbevelingen uit het eerdere rekenkameronderzoek *Richtingwijzers voor kaderstelling* geanalyseerd. De implementatie is in kaart gebracht op basis van een uitgebreide documentanalyse en een vragenlijst die gericht was aan de griffier en de gemeentesecretaris.

Digitale enquête

Een digitale enquête is uitgezet onder alle raads- en commissieleden. Door middel van deze enquête is raadsleden gevraagd om te reflecteren op de financiële (project)beheersing en de rol die de gemeenteraad daarin heeft. In totaal hebben 25 respondenten de vragenlijst ingevuld. Dit is een respons van 49 procent.

Casusonderzoek

Om zicht te krijgen op de opzet en invulling van financiële beheersing in de praktijk zijn twee casussen geanalyseerd. Gekozen is om een zogenoemd groot project te selecteren en een beleidsmaatregel in onderzoek te nemen, respectievelijk het dossier Beukbergen en de sportaccommodaties zijn daartoe geselecteerd. Beide casussen hebben een duidelijke financiële component en hebben beide op dit moment de aandacht van de gemeenteraad. Ten behoeve van het onderzoek naar de beide casussen zijn documenten bestudeerd.

Groepssessies

Kaderstelling, sturing en controle vragen om goed samenspel. In drie sessies zijn de onderzoekers het gesprek aangegaan over het samenspel tussen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie en mogelijke optimalisaties daarin.

Rapportage

Op het concept-rapport heeft ambtelijk wederhoor plaatsgevonden. Op basis daarvan zijn eventuele feitelijke onjuistheden verbeterd en enkele aanvullende opmerkingen verwerkt.

1.4. Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken geven wij een overzicht van de bevindingen. Allereerst is in hoofdstuk 2 de centrale boodschap opgenomen waarin de bevindingen uit het implementatieonderzoek, de digitale enquête, het casusonderzoek en de groepssessies samenkomen. In hoofdstuk 3 wordt inzicht gegeven in de uitkomsten van het implementatieonderzoek. In hoofdstuk 4 komt de financiële (project)beheersing aan de orde. In hoofdstuk 5 kijken we tot slot vanuit het perspectief van de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie naar sturing en controle en de eisen die deze stellen aan het samenspel.

Als bijlagen zijn bijgevoegd de uitslagen van de digitale enquête, een lijst van de personen met wie gesprekken zijn gevoerd, een beknopte beantwoording van de deelvragen inclusief verwijzing naar de relevante passages in de tekst, de geraadpleegde bronnen en een grafische weergave van de bevindingen uit de drie groepssessies (met een afvaardiging uit het college, de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie).

2. Centrale boodschap

2.1. Inleiding

De Rekenkamer Zeist trekt in deze bestuurlijke nota conclusies en doet aanbevelingen op basis van onderzoek naar de uitvoering van de aanbevelingen uit het onderzoek *Richtingwijzers voor kaderstelling*. Zij geeft hierbij aan of aanbevelingen uit dit onderzoek uit 2011 wel of niet uitgevoerd zijn en wat de redenen of oorzaken daarvoor zijn. Daarbij gaat de rekenkamer ook in op veranderingen in de huidige werkwijze bij grote projecten in de organisatie en maakt zij hier enkele kanttekeningen bij (deelonderzoek financiële projectbeheersing). Vervolgens gaat de rekenkamer in op de vraag hoe de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie de huidige werkwijze waarderen, welke verbeterpunten de betrokken partijen noemen en wat de rekenkamer hieraan opvalt.

Het onderzoek sluit aan bij de inzichten die voortkwamen uit het in juni 2016 gepubliceerde onderzoek *Fietstunnel Den Dolder: de baas ontbreekt? Onderzoek naar regie en sturing van de gemeente Zeist bij grote projecten*³. Hier deed de rekenkamer onderzoek naar kaderstelling en controle door de gemeente bij grote projecten, in het bijzonder bij het project Fietstunnel Den Dolder.

In de paragrafen 2.2 en 2.3. geeft de rekenkamer de belangrijkste conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het implementatieonderzoek. In paragraaf 2.4. wordt de relatie met de resultaten van het onderzoek *De baas ontbreekt?* kort weergegeven en reflecteert de rekenkamer op de behandeling van dit rapport in het raadsdebat.

2.2. Conclusies naar aanleiding van het implementatieonderzoek

Conclusie 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.

Geen uitvoering van de aanbevelingen

De rekenkamer concludeert op basis van het doorwerkingsonderzoek dat er nauwelijks sprake is van het uitvoeren van de aanbevelingen en daarmee implementatie van het rekenkameronderzoek uit 2011.

Naar een maatwerkbenadering

Uit het onderzoek blijkt dat de gegroeide praktijk van kaderstelling bij grote projecten⁴ in belangrijke mate afwijkt van de aanbevelingen die de gemeenteraad in 2011 overnam. De aanbevelingen uit 2011

³ Naar dit onderzoek wordt verder verwezen als: *De baas ontbreekt?*

⁴ De maatwerkbenadering en/of methode van het projectmatig creëren

beoogden een verdere invoering van een sluitend instrumentarium, informeren, bijsturen en verantwoording afleggen.

Hiermee kan niet geconcludeerd worden dat er geen sprake is van kaderstelling, projectbeheersing en sturing in projecten. De onderzochte projecten in dit onderzoek zijn (in financieel opzicht) in control.

Samen een andere weg ingeslagen, maar geen expliciet besluit

Het besluit van het college c.q. de ambtelijke organisatie om geen uitvoering te geven aan de door de gemeenteraad overgenomen aanbevelingen uit dit onderzoek is nooit formeel door de gemeenteraad genomen. Het college heeft de gemeenteraad over het niet uitvoeren van de aanbevelingen nooit direct geïnformeerd. Overigens heeft de gemeenteraad hierover zelf ook nooit vragen aan het college gesteld.

De rekenkamer concludeert dat er sprake is van een breuk met de oude werkwijze bij grote projecten maar dat dit in algemene zin niet gecommuniceerd is. Gemeenteraad en college zijn samen een andere weg in gegaan bij de sturing en controle van grote projecten, maar hebben zich hierover nooit op strategisch niveau expliciet uitgesproken. Wel is dit op casusniveau besproken bij de start van grote projecten de afgelopen jaren.

Conclusie 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.

Gebruik leidraad projectmatig werken

De leidraad projectmatig werken is niet bekend en wordt niet meer gebruikt door de ambtelijke organisatie. In het format raadsvoorstellen ontbreekt procesinformatie over kaderstellende momenten en mijlpalen, enkele van de aanbevelingen uit het onderzoek.

Zeister maatwerkbenadering

Men is overgegaan tot een maatwerkbenadering of werkwijze van projectmatig creëren. Een werkwijze die gebaseerd is op een organische en procesgestuurde werkwijze. Door een continue dialoog tussen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie worden per project kaders gesteld, informatie uitgewisseld, bijgestuurd en verantwoording afgelegd. De gemeente Zeist kent geen vastgestelde werkwijze waarmee projecten beheerst en uitgevoerd worden.

Globaal worden projectfasen gevolgd: informeren-opstellen projectvoorstel-opstellen college- en raadsvoorstel-instellen volggroepen- volggroepen rapporteren aan de gemeenteraad- toetsing projecten door concern control / project control-projectevaluatie

Er is een groot verschil met de werkwijze uit het verleden die gekenmerkt werd door een strakke sturing en vaste inrichting van (werk)processen om tot een eindresultaat te komen. De rekenkamer merkt op dat de maatwerkbenadering een aantal voor- en nadelen heeft.

Voordelen huidige maatwerkbenadering	Nadelen huidige maatwerkbenadering
Flexibiliteit	Onduidelijkheid over verantwoordelijkheden
Snelle reactie op veranderende situaties	Onduidelijke status van stukken die besproken worden
Korte verantwoordingslijnen	Onzekerheid en minder voorspelbare processen
Actuele informatie	Gebrek aan totaal overzicht
Directe feedback tussen informatieverstrekker en ontvanger	De voortgang is afhankelijk van individuen
	Beperkte navolgbaarheid
	Het risico op afwijkende interpretatie van afspraken en procedures

De rekenkamer concludeert dat er zowel bij de gemeenteraad, het college als de ambtelijke organisatie een grote waardering voor de maatwerkbenadering is.

Ook de rekenkamer herkent de voordelen van deze werkwijze, maar concludeert dat de werkwijze ook de nadelen met zich meebrengt zoals die hierboven opgesomd zijn. De maatwerkbenadering kan verder versterkt worden door de werkwijze te laten flankeren door een aantal vastigheden zoals bijvoorbeeld checklists of andere vaste elementen waarmee op een strategischer niveau getoetst kan worden of projecten zich volgens kaders blijven voltrekken of dat deze bijgesteld moeten worden.

De rekenkamer wijst in dit verband ook op de Regeling Grote Projecten⁵ zoals die bij de Rijksoverheid geldt. In een artikel over evaluatie van deze regeling op de website van Binnenlands Bestuur⁶ wordt een aanbeveling gedaan om een dergelijke regeling ook op gemeentelijk niveau te ontwikkelen omdat onderzoekers zien dat daarmee de informatievoorziening en projectbeheersing van grote gemeentelijke projecten verbeterd kan worden.

Conclusie 3

Raadsleden hebben onvoldoende inzicht om kaders te kunnen stellen en de projectvoortgang kunnen monitoren.

Uit het implementatieonderzoek blijkt dat raadsleden door de huidige werkwijze onvoldoende zicht hebben op welke momenten zij over welke instrumenten kunnen beschikken en hoe die instrumenten voor kaderstelling ingezet kunnen worden. Hierdoor lijkt de kaderstelling door de gemeenteraad op dit moment suboptimaal. Raadsleden geven tijdens gesprekken aan:

- eerder in een beleidsvormend proces betrokken te willen worden
- een beter inzicht te willen in keuzemogelijkheden
- tussentijds inzicht te willen krijgen in de realisatie van doelen en geleverde prestaties, gegeven de eerder vastgestelde kaders.

⁵ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0021424/2006-06-22>

⁶ <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/ook-gemeenten-een-regeling-grote-projecten.9550043.lynkx>

Conclusie 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.

Sturing en verantwoording over grote projecten

De kaderstelling en verantwoording van grote projecten vindt niet plaats via de planning- en control cyclus. Uit het onderzoek blijkt dat in de kadernota, begroting en de tussentijdse cijfers niet of nauwelijks aandacht besteed wordt aan grote projecten, de voortgang daarvan en bijvoorbeeld de uitputting van de kredieten. Als verklaring wordt de lange doorlooptijd van stukken in de planning- en control -cyclus genoemd. Een dergelijke formele werkwijze wordt als instrument voor sturing en verantwoording door de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie als niet effectief beschouwd. 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 control cyclus en maakt geen onderdeel uit van de integrale afweging. De bestuursrapportage heeft met name een financieel accent. Er wordt geen inzicht gegeven in de inhoudelijke voortgang van activiteiten en in de uitputting van investeringskredieten.

Conclusie 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.

Verantwoording via subcommissies aan de hele gemeenteraad

De sturing op en verantwoording over projecten is verplaatst naar de gesprekken in de subcommissies van de auditcommissie. Via deze gesprekken wordt informatie over projecten uitgewisseld en wordt eventueel bijgestuurd. Een beperkte groep raadsleden neemt deel in een subcommissie. Dit zijn financieel specialisten. De subcommissies brengen verslag uit aan de auditcommissie en gemeenteraad. Hierdoor is een beperkte groep raadsleden diepgaander geïnformeerd over de voortgang van projecten.

De overige leden van de gemeenteraad vertrouwen op het oordeel van deze kleine groep raadsleden. Hoewel de subcommissies als instrument goed werken en in die zin een goede oplossing zijn is er ook een keerzijde. Er vindt op dit moment vanuit het college geen goede, frequente en breed toegankelijke informatievoorziening plaats over de financiële sturing en verantwoording van grote projecten aan de overige leden van de gemeenteraad (slechts 1x per jaar). De raadsleden die niet deelnemen aan de

subcommissies lijken hierdoor niet voldoende geïnformeerd. De methode Duisenberg⁷ zou een voorbeeld kunnen zijn van een wijze waarop het anders ingericht zou kunnen worden.

Conclusie 6

Zowel de gemeenteraad, het college als de ambtelijke organisatie lijken in belangrijke mate tevreden over de sturing en controle bij (grote) projecten. Vraag is in welke mate de gemeenteraad een gelijke sparringpartner voor het college en de ambtelijke organisatie kan zijn.

De rekenkamer analyseerde de perspectieven op sturing en controle door de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie door het organiseren van een aantal sessies. Uit de sessies blijkt dat zowel de gemeenteraad, het college als de ambtelijke organisatie in grote mate tevreden lijken over de sturing en controle bij grote projecten.

De gemeenteraad als gelijke sparringpartner?

In zijn algemeenheid is opvallend dat er met name in de verhouding tussen kaderstelling, kennis van en informatievoorziening aan de gemeenteraad over en weer verschillende verwachtingen zijn tussen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie. Het belangrijkste verschil is hieronder toegelicht.

Het lijkt alsof er naar de gemeenteraad vanuit de ambtelijke organisatie een onbewuste verwachting is dat een aantal raadsleden een gelijk kennisniveau zou moeten hebben als de vakspecialisten binnen de ambtelijke organisatie. En dat als dit niet het geval is, is dat deze kennis georganiseerd moet worden door bijvoorbeeld opleidingen etc. De gemeenteraad wordt door de ambtelijke organisatie misschien wel teveel als 'gelijke sparringpartner' (een soort eigen vakspecialist) gezien. Deze verwachting is niet reëel omdat er in de Gemeentewet bewust gekozen is voor een vorm van 'niet professioneel bestuur'. Hiermee wordt bedoeld dat raadsleden hun taak als raadslid naast hun eigen functie en andere werkzaamheden vervullen. Zij kunnen hiermee eigen kennis hebben van bepaalde vakgebieden maar dat hoeft niet. Zij vormen in feite de afspiegeling van de samenleving in de gemeente Zeist.

Om het bovenstaande dilemma op te lossen, zijn in Zeist de subcommissies ingesteld, die (ook naar de mening van de rekenkamer) goed werken. Partijen zijn zeer tevreden over de werking van de subcommissies. In deze subcommissies zitten financiële specialisten uit de gemeenteraad. Zij vormen als het ware de 'gelijke sparringpartner' van het college en de ambtelijke organisatie.

Echter: De informatievoorziening aan de andere gemeenteraadsleden (zijnde de niet-specialisten) blijft hierdoor wel achter. De uitdaging voor de subcommissieleden en ook voor de specialisten uit de ambtelijke organisatie is om breed toegankelijke informatie te bieden aan de totale groep mensen die betrokken is bij grote projecten.

7

https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/field_uploads/Handreiking%20controle%20begroting%20en%20verantwoording_tcm181-239411.pdf

Rolinvulling

Het samenspel tussen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie wordt door allen (ook de rekenkamer) als positief ervaren. Aandachtspunten zijn de toenemende inwonersparticipatie en de ervaren grote verschillen binnen de ambtelijke organisatie over de rolinvulling en het samenspel. Het betrekken van inwoners en hen invloed geven op sturing van het beleid, kan op gespannen voet staan met de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Dat kan het interne samenspel (gemeenteraad-college-organisatie) bemoeilijken. Raadsleden geven te kennen dat de maatwerkbenadering nog niet in de gehele organisatie op zelfde wijze gebruikt wordt.

2.3. Aanbevelingen

Wij formuleren op basis van bovenstaande conclusies vier aanbevelingen:

Aanbeveling 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.

De rekenkamer adviseert de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie om met elkaar in gesprek te gaan over de wijze waarop kaderstelling en sturing op grote projecten in algemene zin plaats moet vinden en hoe een voor alle partijen passende vorm van toezicht en controle ingericht kan worden. Maak hierbij gebruik van de kennis en ervaring die de afgelopen jaren bij de individuele casuïstiek opgedaan is. Heb in deze discussie in elk geval aandacht voor:

- kaderstelling op inhoud en/of proces;
- de rol van (eind) regie voeren in het proces;
- herijking en bijsturen indien het project hierom vraagt;
- doelrealisatie;
- reikwijdte van burgerparticipatie;
- de vertaling van kaders in werkafspraken.

Aanbeveling 2

Gemeenteraad en college, verhoog de effectiviteit van de maatwerkbenadering door het met elkaar vastleggen van de algemene spelregels bij de maatwerkbenadering. Bijvoorbeeld door een nieuwe leidraad en checklists met herijk- en rapportagemomenten die het beheersen, controleren en volgen van (grote) projecten ondersteunen.

De maatwerkbenadering van de gemeente bij grote projecten wordt door zowel de gemeenteraad, als het college als de ambtelijke organisatie in hoge mate gewaardeerd. De rekenkamer adviseert de partijen om de effectiviteit van de maatwerkbenadering verder te verhogen en beter te borgen door haar te laten flankeren door een aantal vastigheden. Dit kan door de spelregels daarvan met elkaar vast te leggen bijvoorbeeld in een leidraad. Dit kan ook in de vorm van checklists met herijk- en rapportagemomenten en een tijdlijn per project.

Het meer standaardiseren met behoud van de kwaliteiten van de maatwerkbenadering kan naar het oordeel van de rekenkamer zorgen voor:

- meer continuïteit
- een gemakkelijker overdacht
- een 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.

Aanbeveling 3

Gemeenteraad en college, laat de voortgang en realisatie van belangrijke grote projecten onderdeel uitmaken van de planning en control cyclus zodat deze deel uitmaken van de integrale afweging.

Aanbeveling 4

Gemeenteraad en college, onderzoek of de 'methode Duisenberg' kan helpen om de informatievoorziening aan de gemeenteraad te verbeteren.

De rekenkamer adviseert de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie om de verantwoording over projecten meer te integreren in de planning- en control cyclus. Kies hierbij voor een werkwijze en methode die past bij de flexibiliteit die past bij de dynamiek van grote projecten.

Maar maak de voortgang wel (achteraf) zichtbaar in de planning- en controlcyclus. Bijvoorbeeld door de voortgang van grote projecten op periodieke basis in een raadscommissie (bijvoorbeeld de auditcommissie) te bespreken. De auditcommissie kan hierbij verder ondersteund worden door de subcommissies. De meerwaarde van de subcommissies neemt verder hierdoor toe terwijl de voortgang van projecten voor een groter gedeelte van de gemeenteraad beter zichtbaar wordt en dus gemakkelijker te monitoren.

Ook het (digitaal) en meerjarig beschikbaar stellen van een korte en flexibele rapportage met gezamenlijk afgesproken kernthema's (zoals bijvoorbeeld kaderstelling, regie, de tijdlijn van het project, herijkmomenten, duurzaamheid, vormen van participatie, samenwerkende partijen) kan de gemeenteraad helpen om de voortgang van de projecten te monitoren en desgewenst herijkmomenten in te bouwen.

Aanbeveling 5

Gemeenteraad en college, onderzoek de mogelijkheden om de doorlooptijden van bestuurlijke stukken te verkorten

Uit de werksessies blijkt dat de doorlooptijd tijd van bestuurlijke stukken een knelpunt is. De rekenkamer adviseert de gemeenteraad en het college om een onderzoek te doen naar de mogelijkheid om de doorlooptijd van bestuurlijke stukken te verkorten. Het knelpunt dat ervaren wordt is dat het vaak lang duurt voordat de gemeenteraad een besluit kan nemen over de informatie die in bestuurlijke stukken beschikbaar gesteld. Hierdoor neemt de actualiteitswaarde van deze informatie af. De informatieverstrekking moet in die zin gewijzigd worden.

2.4. Reflectie op kaderstelling en regievoering in grote projecten.

In de inleiding gaven wij al aan dat er een relatie is met het onderzoek *De baas ontbreekt?*. In deze paragraaf gaan wij in op de overeenkomsten tussen beide onderzoeken. De basis hiervoor is de bespreking van het tunnelonderzoek in het debat.

De rekenkamer vroeg bij de gemeenteraad in het onderzoek *De baas ontbreekt?* aandacht voor: de kaderstelling en regievoering in grote projecten, periodieke evaluatiemomenten en herijkmomenten, het maken van keuzes en het vasthouden daaraan door de gemeenteraad. En bij het college om de vertaling van kaders naar samenwerkende partijen, de monitoring en rapportage en helderheid over de speelruimte bij interactieve projecten. En in zijn algemeenheid voor de communicatie over grote projecten.

Opbrengsten uit het debat

De gemeenteraad sprak bij de behandeling van het rapport *De baas ontbreekt?* over de zijn eigen rol bij de uitvoering van grote projecten en benadrukte het belang van structuur, procedure en cultuur.. Gemeenteraadsleden willen graag meer invulling geven aan de algemene begrippen regie, kaderstelling, herijking en monitoring. Wat betekenen die begrippen eigenlijk? En kent iedereen dezelfde waarde en betekenis aan die begrippen toe? En wat betekenen deze begrippen bij grote projecten met veel spelers en burgerparticipatie? Ook bediscussieerde de gemeenteraad de vraag hoe een herhaling bij de verdere uitvoering van dat project maar ook bij nieuwe grote projecten voorkomen kan worden? En wat daarvoor nodig is zowel vanuit de gemeenteraad als het college als de ambtelijke organisatie?

De gemeenteraad besloot bij de argumenten in het raadsvoorstel naar aanleiding van dit rekenkameronderzoek het volgende: *Uit het Debat is duidelijk geworden dat de raad actiever met de aanbevelingen aan de slag wil gaan. De griffier is gevraagd daarvoor een 5e beslispunt te formuleren, gericht op het verder concretiseren (en borgen) van de aanbevelingen. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door hier een bijeenkomst voor te organiseren, waarbij het belangrijk is dat de verwachtingen over en weer duidelijk worden uitgesproken. Ook de in het Debat gesignaleerde onduidelijkheid over wat een visie dient te bevatten en wat thuishoort in een uitvoeringsplan kan hierbij worden betrokken.*

De rekenkamer concludeert in dit implementatieonderzoek dat zowel de gemeenteraad, het college als de ambtelijke organisatie veel meerwaarde zien in de maatwerkbenadering bij grote projecten. De rekenkamer herkent de voordelen van de maatwerkbenadering maar signaleert een aantal risico's zoals onduidelijkheid over verantwoordelijkheden, de status van stukken, de onzekerheid en mindere voorspelbaarheid van processen, het gebrek aan integraal overzicht, herijk- en evaluatiemomenten en het risico op afwijkende interpretatie van afspraken en procedures. Deze risico's zagen we ook bij het onderzoek naar de langzaam verkeertunnel. Hierover is in het Debat en de Ronde Tafel uitgebreid gesproken.

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 informatiemomenten 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.

Geen blauwdruk, wel suggesties

Wij geven in dit implementatieonderzoek enkele suggesties om dit verder te verbeteren maar dit vormt vanzelfsprekend geen blauwdruk voor de beste werkwijze. Ook willen wij niet op de stoel van de gemeenteraad en het college gaan zitten en het HOE ook graag overlaten aan de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie.

Nota van bevindingen

3 Implementatie Richtingwijzers voor kaderstelling (2011)

3.1. Introductie

In dit hoofdstuk wordt de implementatie geschetst van aanbevelingen uit het onderzoek *Richtingwijzers voor kaderstelling* uit 2011. Om zicht te krijgen op die implementatie is een digitale vragenlijst uitgezet onder raadsleden, en zijn ook de griffier en de gemeentesecretaris gevraagd een vragenlijst in te vullen. Tevens zijn de gevoerde gesprekken en ook de groepsessies benut om inzicht te krijgen in de implementatie. Hieronder wordt eerst een beknopte samenvatting gegeven van het rekenkameronderzoek uit 2011.

3.2. Richtingwijzers voor kaderstelling: beknopte samenvatting

In het in opdracht van de Rekenkamer Zeist uitgevoerde onderzoek *Richtingwijzers voor kaderstelling* (2011) is de doeltreffendheid van gestelde kaders bij drie grote projecten nader bekeken. Dit onderzoek had tot doel om op zo'n manier te leren van deze grote projecten dat inzichten bijdragen aan toekomstige effectieve kaderstelling.

De rekenkamer concludeerde in 2011 dat de gemeenteraad in de gekozen projecten onvoldoende heldere en scherpe kaders had meegegeven. Genoemde oorzaken betroffen: (1) de opzet en uitvoering van grote projecten door de gemeente; (2) ongeschiktheid van (algemene) beleidskaders als kaderstellende documenten voor de uitvoering van grote projecten; (3) de wijze waarop het samenspel tussen gemeenteraad, college en ambtenaren is vormgegeven. Om de doeltreffendheid van gestelde kaders bij grote projecten verder te verbeteren, deed de rekenkamer in 2011 de volgende aanbevelingen:

- Aanbeveling 1.** Raad, zorg dat in de leidraad *Projectmatig Werken* ook de nodige aandacht voor de bestuurlijke momenten en informatie wordt opgenomen. Zodanig dat aan de start van een (bestuurlijk groot) project een 'spoorboekje' beschikbaar is voor de bestuurlijk relevante momenten en mijlpalen. Laat daartoe onderstaande bepalingen opnemen in de leidraad *Projectmatig Werken*:
 - a. een omschrijving van het begrip groot project in de bestuurlijke, politieke context;
 - b. richtlijnen voor communicatie en besluitvormingsprocessen;
 - c. richtlijnen voor bestuurlijke momenten en/of mijlpalen.
- Aanbeveling 2.** College, zorg ervoor dat raadsvoorstellen (annex collegevoorstellen) voor grote (bestuurlijke) projecten inhoudelijk voorzien zijn van:
 - a. een planning van kaderstellende momenten voor de raad;
 - b. een planning van mijlpalen in het project (informatievoorzieningsmomenten) + bestuurlijke besluitvormingsmomenten;
 - c. criteria op basis waarvan bepaald wordt wanneer de raad geïnformeerd moet worden en geadviseerd aangaande mogelijke bijsturing;
 - d. samenvattingen (op hoofdlijnen) van algemene kaders
 - e. probleem- en risicoanalyses
- Aanbeveling 3.** College, zorg ervoor dat grote projecten geëvalueerd worden en dat relevante leerpunten bij volgende projecten worden betrokken.
- Aanbeveling 4.** Raad, accepteer geen raadsvoorstellen die geen kaderstellende momenten, mijlpalen, sturingsmogelijkheden, samenvattingen en probleem- en risicoanalyses bevatten.

- Aanbeveling 5.** Raad, ontwikkel eenduidige en concrete kaders voorafgaand aan grote projecten en stel deze waar nodig actief bij.
- Aanbeveling 6.** Raad, wees kritisch en geef meer invulling aan de kaderstellende rol door bij nieuw beleid altijd scherp te zijn op de relatie met de algemene kaders (en de vraag of de activiteit een projectmatige aansturing verdient).
- Aanbeveling 7.** College, vraag om een heldere bestuursopdracht. Vertaal de politieke resultaten altijd in uitvoeringsgericht beleid. Leg indien wenselijk deze vertaling terug bij de raad zodat verwachtingen afgestemd kunnen worden.
- Aanbeveling 8.** Raad, richt u in publieke debatten ook op de uitvoerbaarheid en realiteit van de door u gestelde kaders, zeker als u meer interactief gaat werken.


De hierop volgende paragrafen beschrijven in welke mate er uitvoering is gegeven aan deze in 2011 geformuleerde aanbevelingen.

3.3. Implementatie van de aanbevelingen

Per aanbeveling is aangegeven of de aanbeveling geheel (groen), gedeeltelijk (oranje) of in het geheel geen implementatie heeft gevonden (rood). Ook kan het voorkomen dat niet bekend is of en in hoeverre de aanbeveling is geïmplementeerd (blauw).

Papieren leidraad *Projectmatig Werken* wordt in de praktijk niet gebruikt



Uit gesprekken blijkt dat de leidraad *Projectmatig Werken* niet wordt gebruikt in de praktijk. In de gemeente Zeist ligt de nadruk op 'organisch groeiende werkwijzen', relaties en informatiedeling. Gesprekspartners typeren deze Zeister werkwijze met termen als 'procesgestuurd', 'maatwerk' en als 'projectmatig creëren'. Men geeft aan dat de veranderende relatie gemeente-gemeenschap om meer vrijheid vraagt dan de leidraad biedt. Daarom wordt niet (meer) gewerkt met de leidraad *Projectmatig Werken*. Er worden hiervoor in de plaats ook geen checklists gebruikt. Men zegt maatwerk op grond van ervaring te leveren. Op dit moment wordt er gewerkt aan een leidraad *Projectmatig Creëren*. Er wordt per project gezien of het wenselijk is om een bestuursopdracht te formuleren. In zo'n opdracht wordt onder meer vastgelegd wat de rollen zijn van de gemeenteraad. Hoewel de omvang en precieze invulling van deze bestuursopdrachten varieert, maken richtlijnen voor bestuurlijke momenten en/of mijlpalen over het algemeen geen onderdeel uit van deze bestuursopdrachten. Wel wordt onderscheid gemaakt in vijf fasen waarbij in elk van die fasen een specifiek document wordt opgeleverd. Na afsluiting van het project vindt een projectevaluatie plaats.

Aanbeveling 1	Geheel	Gedeeltelijk	Niet	Onbekend
1. Raad, zorg er voor dat in de leidraad projectmatig werken ook de nodige aandacht voor bestuurlijke momenten wordt opgenomen.				

Raadsvoorstellen

Met een kaderstellend besluit van de gemeenteraad - doorgaans op basis van een raadsvoorstel - wordt besloten tot de uitvoering van grote projecten. In het eerdere rekenkameronderzoek uit 2011

staan verschillende aanbevelingen met betrekking tot die raadsvoorstellen. Raadsvoorstellen (annex collegevoorstellen) zouden informatie moeten bevatten over kaderstellende momenten voor de gemeenteraad, evenals mijlpalen, sturingsmogelijkheden, samenvattingen van algemene kaders en probleem- en risicoanalyses.

Aanbeveling 2, 4	Geheel	Gedeeltelijk	Niet	Onbekend
2. College, zorg ervoor dat raadsvoorstellen (annex collegevoorstellen) voor grote bestuurlijke projecten zijn voorzien van kaderstellende momenten, mijlpalen, criteria voor raadsbetrokkenheid, samenvattingen en probleem- en risicoanalyses.				
4. Raad, accepteer geen raadsvoorstellen die geen kaderstellende momenten, mijlpalen, criteria voor raadsbetrokkenheid, samenvattingen en probleem- en risicoanalyses bevatten.				

In samenwerking met een raads werkgroep is in 2013 een nieuw format voor raadsvoorstellen opgesteld dat bestaat uit een basisonderdeel en een verdieping. De basis geeft de essentie van het voorstel weer en vormt als het ware de oplegger ofwel samenvatting van de verdieping. In de basis wordt de ambtelijk opsteller gevraagd om het maatschappelijk effect en/of het doel van het voorstel zo SMART mogelijk te formuleren. Bij het opstellen van het raadsvoorstel kan ervoor worden gekozen om een verdieping te geven op financiën, communicatie, juridisch, automatisering, risico's of op andere onderwerpen (categorie: anders). De toelichting op deze onderdelen is dus optioneel. De verdieping bestaat vervolgens uit een uitgebreidere inleiding, weergave van argumenten en de toelichtingen op onderwerpen die in de basis zijn aangevinkt.

Het huidige format voor raadsvoorstellen omvat geen planning van kaderstellende momenten en mijlpalen in het project. De gemeentesecretaris en griffier geven in de vragenlijst aan dat het raadsvoorstel c.q. -besluit de belangrijkste kaders bevat. Mochten de vastgestelde kaders op een later moment niet haalbaar blijken en/of bijgesteld moeten worden, dan volgt een nieuw voorstel.


Raadsvoorstellen zijn niet voorzien van criteria op basis waarvan wordt bepaald wanneer de gemeenteraad geïnformeerd moet worden. Gesprekspartners geven aan dat dit niet realistisch en niet uitvoerbaar is. Raadsvoorstellen zijn daarentegen wel voorzien van probleem- en risicoanalyses. Gesprekspartners noemen dit een verbetering ten opzichte van eerdere formats.

Raadsleden geven te kennen dat het format voor raadsvoorstellen volstaat, maar dat de kwaliteit van verschillende raadsvoorstellen erg uiteenloopt (zie de uitkomsten van de digitale enquête in bijlage 1). Als onderdelen van een raadsvoorstel onduidelijk of onvolledig zijn, dan kunnen raadsleden altijd vragen stellen, al dan niet nadat raadsvoorstellen zijn aangepast alvorens ze op de agenda worden geplaatst. De griffier bevestigt dat na bespreking in het presidium meermaals aan het college is verzocht om raadsvoorstellen aan te passen.

Evalueren en leren van grote projecten

De griffier en gemeentesecretaris geven aan dat grote projecten geëvalueerd worden indien ambtelijk of bestuurlijk de verwachting bestaat dat er iets te leren valt. In dat geval wordt de evaluatie uitgevoerd door een medewerker die niet bij het betreffende project betrokken was. Veertig procent van de raadsleden geeft in de enquête aan van mening te zijn dat grote projecten niet in voldoende mate worden geëvalueerd door het college en de organisatie. Meer dan de helft (56 procent) geeft aan dat de gemeenteraad grote projecten niet voldoende evalueert (zie bijlage 1).


In hoeverre leerpunten uit evaluaties worden betrokken bij volgende projecten is niet duidelijk. De griffier en gemeentesecretaris geven aan geen zicht te hebben op die 'implementatie'. Ambtelijke gesprekspartners geven aan dat zij leerpunten zo goed en zo uitvoerig mogelijk trachten te betrekken bij de start van een project, maar dat hiervoor geen sluitend systeem is. Aandacht voor leerpunten is er bovendien, zo geven gesprekspartners aan, bij de totstandkoming van een bestuursopdracht, bij de keuze voor de ambtelijke opdrachtgever en bij de controlgesprekken.

Aanbeveling 3	Geheel	Gedeeltelijk	Niet	Onbekend
College, zorg ervoor dat grote projecten geëvalueerd worden en dat relevante leerpunten worden betrokken bij volgende projecten.				

Proactief eenduidige en concrete kaders (bij)stellen

De griffier en de gemeentesecretaris geven aan dat de gemeenteraad altijd eenduidige en concrete kaders ontwikkelt. Ieder groot project start met een kaderstellend raadsbesluit, dat altijd uit een opsomming van de voor dat project geldende kaders bestaat. De gemeenteraad stuurt steeds vaker alleen op hoofdlijnen. Dat heeft tot gevolg dat gestelde kaders vaker dan voorheen betrekking hebben op het te volgen proces in plaats van op de te behalen (inhoudelijke) resultaten.

Uit de digitale enquête blijkt dat raadsleden graag eerder in het proces betrokken willen zijn, zodat zij tijdig kaders mee kunnen geven. Zij geven bovendien aan dat ze meer inzicht willen krijgen in de verschillende keuzemogelijkheden en de argumenten waarop de uiteindelijke keuze van het college is gebaseerd. Als reden hiervoor wordt aangegeven dat de gemeenteraad nu slechts een stem voor of tegen een voorstel kan uitbrengen.


Aanbeveling 5	Geheel	Gedeeltelijk	Niet	Onbekend
Raad, ontwikkel eenduidige en concrete kaders voorafgaand aan grote projecten en stel deze waar nodig actief bij.				

Met de introductie van de subcommissies is geïnvesteerd in de betrokkenheid van de gemeenteraad bij grote projecten. Dit biedt de mogelijkheid om frequent te informeren en ook om bij die projecten waarvoor een subcommissie in het leven is geroepen, indien wenselijk (snel) bij te sturen.

Aandacht voor relatie met algemene kaders en noodzaak projectmatige aansturing (aanbeveling 6)

Als eerder aangehaald geven de raadsleden die de enquête hebben ingevuld aan dat de wijze waarop de raadsvoorstellen worden opgesteld sterk kan verschillen in kwaliteit. Dit verschil in kwaliteit wordt mede bepaald door de mate waarin al dan niet een relatie wordt gelegd tussen het voorliggende besluit, eerder genomen besluiten en ermee samenhangende besluiten. Ofwel: er is niet altijd aandacht voor de relatie met andere en/of meer algemene richtinggevende kaders.

In Zeist bepaalt de gemeenteraad of er sprake is van een groot project en of een subcommissie moet worden opgericht. Nergens is gedefinieerd wat een groot project is of aan welke criteria dit moet voldoen. Op basis van welke overwegingen wordt besloten tot projectmatige aansturing (al dan niet met het instellen van een subcommissie) is niet duidelijk. De gemeentesecretaris geeft aan dat in het verleden wel een verkenning is gedaan om een omschrijving van dit begrip te maken, maar dat er zoveel variabelen zijn dat een complete omschrijving niet de gezochte duidelijkheid levert. Op dit moment zijn er subcommissies voor het programma *Hart van de Heuvelrug* en de projecten *Centrum*, *Beukbergen* en *Kerckebosch*. Kerckebosch is de oudste subcommissie. Deze subcommissie is ingesteld om flexibel te kunnen inspelen om de veranderende marktomstandigheden tijdens de crisis van de afgelopen jaren.

Aanbeveling 6	Geheel	Gedeeltelijk	Niet	Onbekend
Raad, wees kritisch en geef meer invulling aan de kaderstellende rol door bij nieuw beleid altijd scherp te zijn op de relatie met de algemene kaders (en de vraag of de activiteit een projectmatige aansturing verdient).				

Heldere bestuursopdracht en vertaling in uitvoeringsgericht beleid

Nadat een raadsvoorstel is aangenomen, wordt een bestuursopdracht verleend aan het college. Daarop start het college met de uitvoering hiervan en wordt een ontwikkelingsproces gestart voor de uitvoering van het voorstel. Daarbij zijn diverse varianten mogelijk: het sluiten van overeenkomsten met derden, het opstellen van uitvoeringsplannen met derden, de buurt en/of met andere betrokkenen. Bij grote projecten leidt dit slechts incidenteel tot een beleidsdocument. Dat de uitwerking van voorstellen zo beperkt wordt vastgelegd, heeft volgens respondenten ook te maken met de nieuwe manier van werken. Meermaals is genoemd dat gemeenteraad en college minder “van regels, papier en de vorm zijn” en meer “van praktisch en het uiteindelijke resultaat”.

Aandacht voor praktische uitvoerbaarheid en realiteit tijdens publieke debatten

Raad en college zijn er nu op gericht om het samenspel tussen gemeenteraad, college en organisatie passend bij toenemend eigen initiatief van en participatie door inwoners vorm te geven. Dat vraagt, zo geven geïnterviewden aan, om een andere werkwijze en vaak ook een ander type kaders (meer proceskaders dan inhoudelijke, op resultaat gerichte kaders). Dat betekent niet zelden dat de gemeenteraad kaders moet stellen op een 'hoger abstractieniveau' om zo ruimte te creëren voor participatie. Dit is een zoektocht - voor alle gemeenten in Nederland - die in Zeist niet uit de weg wordt gegaan.

Aanbeveling 8	Geheel	Gedeeltelijk	Niet	Onbekend
Raad, richt u in publieke debatten ook op de uitvoerbaarheid en realiteit van de door u gestelde kaders zeker als u meer interactief gaat werken.				

4. Financiële (project)beheersing

4.1. Introductie

In dit hoofdstuk staat de huidige inrichting van de financiële (project)beheersing in Zeist centraal, met nadruk op de wijze waarop en de mate waarin de gemeenteraad in staat wordt gesteld om financiële kaders te stellen en controle uit te oefenen. Aan de hand van twee casussen, het project *Beukbergen* en de sportaccommodaties is de praktijk inzichtelijk gemaakt. De beschrijvingen in deze paragraaf zijn geen volledige inhoudelijke en financiële beschrijving van de tijdslijn van beide projecten. De casussen geven een verdiepend inzicht in de financiële control, de werkwijze en aanpak door de gemeente Zeist bij beide projecten.

4.2. Inrichting financiële (project)beheersing in Zeist: de Zeister werkwijze

De werkwijze binnen de gemeentelijke organisatie van Zeist wordt binnen de organisatie zelf omschreven als 'procesgestuurd', 'maatwerk' en 'projectmatig creëren'. Medewerkers willen vanuit vertrouwen werken. Processen van afstemming en informatiedeling zijn organisch ingericht. Flexibiliteit en een situationeel afhankelijke rolinvulling worden van groot belang geacht in de gemeente Zeist.

Werkwijze

Deze benadering is ook terug te zien in de mate waarin werkwijzen zijn vastgelegd. De aanwezige projectleidraad wordt in de praktijk niet gebruikt en een vertaling van door de gemeenteraad vastgestelde kaders in uitvoeringsprogramma's wordt niet altijd zichtbaar in beleid vastgelegd. Deze benadering heeft eveneens gevolgen voor de wijze waarop financiële (project)beheersing is ingericht binnen de gemeente Zeist. Gesprekspartners noemen dat de 'Zeister werkwijze' voor grote projecten uit een aantal fasen bestaat.

Onderstaande beschrijving van de werkwijze in de gemeente Zeist is ontleend aan de gevoerde gesprekken en is geen uitgeschreven werkwijze of vastgelegd proces.

Nr.	Processtap	Omschrijving
1.	Informatie	Idealiter wordt tijdens diverse avonden in themabijeenkomsten of informele overleggen met de gemeenteraad gesproken over mogelijk op te starten projecten. Tijdens zo'n avond wordt de gemeenteraad geïnformeerd en wordt de kans geboden om input te leveren voor het op te stellen projectvoorstel.
2.	Projectvoorstel	Op basis van de verzamelde informatie wordt een projectvoorstel geschreven, veelal in de vorm van een bestuursopdracht. In dit voorstel worden de inhoudelijke en proceskaders vastgelegd voor het project. Binnen de gemeente bestaat geen vast format voor zulke projectvoorstellen. Hiervoor is bewust gekozen, om zo een projectvoorstel optimaal aan te laten sluiten bij het individuele project en ruimte te laten voor een iteratief proces, waarbij gedurende de voorbereiding steeds nieuwe inzichten toegevoegd kunnen worden. De processtappen om te komen tot een projectvoorstel en het resultaat daarvan (het projectvoorstel) zijn sterk afhankelijk van de situatie, welke partijen op welk moment participeren. Hoewel in ieder project sommige stappen hetzelfde

		zijn, verschillen ook alle projecten in bijvoorbeeld de volgorde waarin stappen worden gezet en de partijen die op verschillende tijdstippen betrokken zijn.
3.	College- en raadsvoorstel	Uiteindelijk wordt het projectvoorstel uitgewerkt in een college- en raadsvoorstel. Uiteindelijk kan de gemeenteraad er dus altijd nog voor kiezen om niet akkoord te gaan met de inhoudelijke en proceskaders. Met het vaststellen van het raadsvoorstel, stelt de gemeenteraad ook kredieten en kaders vast.
4.	Volggroepen	Nadat de gemeenteraad akkoord is met het project, kan het project van start gaan. Als de gemeenteraad een project aanmerkt als groot project, dan wordt bij de uitvoering van het project een subcommissie van de auditcommissie ingesteld, bestaande uit drie tot vijf raadsleden. Raadsleden die deelnemen in zo'n 'volggroep' worden periodiek op de hoogte gehouden en zijn een partner in de 'Zeister organische werkwijze'. De commissie onderzoekt de juistheid en volledigheid van voorgelegde stukken. Deze volggroepen hebben een technisch en a-politiek karakter, zodat men elkaar volledig mee kan nemen in het proces en alle informatie gedeeld kan worden.
5.	Rapportage van volggroep aan de gemeenteraad	Raadsleden die zitting hebben in een subcommissie informeren de overige raadsleden minimaal een keer per jaar via verslagen. Die verslagen beschrijven de werkzaamheden van de commissie, de voortgang van projecten en de advisering van de subcommissie hierover. Overige raadsleden kunnen vragen stellen over deze verslagen.
6.	Toetsing door control	Projecten worden intern getoetst door concerncontrol en projectcontrol. Concern-/projectcontrol hebben een duidelijke rol bij de financiële beheersing binnen de gemeente Zeist. Zij kijken mee, rekenen door, bieden tegenspraak en faciliteren het proces. Hun bevindingen komen vervolgens terecht bij (de subcommissie uit) de auditcommissie. Bij grote projecten wordt een externe second opinion uitgevoerd. De grondexploitaties en de risicoanalyses worden door externe partijen opgesteld. De kaders daarvoor zijn door de gemeenteraad vastgesteld.

4.3. Planning- en controlcyclus

Documenten in de planning- en controlcyclus

De planning- en controlcyclus (P&C) bestaat uit de cyclus van kadernota, begroting, bestuursrapportage, begrotingswijziging en jaarrekening. Een goede P&C-cyclus ondersteunt het bestuurlijk proces zodanig dat raads- en collegeleden goed gemotiveerde keuzes kunnen maken en de realisatie van die keuzes binnen gestelde kaders inzichtelijk wordt gemaakt.

In Zeist zijn de kaders voor die P&C-cyclus vastgelegd in de Verordening financieel beleid en beheer, de Budgethoudersregeling en de Jaarkalender P&C-cyclus. De Verordening financieel beleid en beheer is in 2015 geactualiseerd. In het kader van dit onderzoek hebben wij op hoofdlijnen kennis genomen van de documenten uit de P&C-cyclus. Op basis hiervan merken wij het volgende op:

In de kadernota 2016 komen voorgenomen inhoudelijke beleidskeuzes en hun relatie tot de uitvoering van het coalitieakkoord aan de orde. Hiermee biedt de kadernota raadsleden een goede basis voor sturing op de totstandkoming van begrotingen. Projecten en kredieten hebben geen prominente plek in de kadernota. Het accent ligt op de ontwikkeling in de (meerjaren)begroting en de beleidsmatige ontwikkelingen. Voorgenomen investeringen en op te starten projecten worden in mindere mate betrokken bij de integrale afweging die in de kadernota plaatsvindt.

- / In de begroting 2016 zijn de activiteiten voor het begrotingsjaar concreet opgenomen en de begroting is in de vorm van een doorklikbare pdf gepresenteerd. Op deze manier kunnen raadsleden eenvoudig achterliggende (beleids)documenten raadplegen. Doelstellingen zijn niet scherp en SMART geformuleerd en ook de koppeling tussen doelstellingen en activiteiten is niet altijd te maken. De gemeenteraad stelt begrotingsbudgetten op het niveau van programma's vast. Voor exploitatiebudgetten is helder welke budgetten vastgesteld worden. Voor investeringen zijn beperkte budgetten opgenomen. De paragraaf over kapitaalgoederen bevat eveneens beperkte informatie. Tevens wordt geen inzicht gegeven in investeringskredieten voor wegen, riolering, ICT. De vervangingsinvesteringen (met name bedrijfsvoering) worden expliciet ter besluitvorming voorgelegd in de begroting bij de budgetautorisatie. Voor de ICT investeringen bestaat de expliciete afspraak met de gemeenteraad dat deze achteraf worden verantwoord in de jaarrekening en niet vooraf warden begroot. De kredieten voor nieuwe projecten worden via een afzonderlijk raadsvoorstel aan de gemeenteraad voorgelegd.
- / De opbouw van de jaarrekening 2014 volgt de opbouw van de begroting. In de jaarrekening is relatief veel aandacht voor investeringsprojecten.
- / De bestuursrapportage 2015 heeft een sterk financieel accent. Er wordt niet gerapporteerd over de inhoudelijke voortgang van activiteiten, gerelateerd aan de voorgenomen activiteiten in de begroting 2015. De investeringen worden in de bestuursrapportage geaggregeerd per programma gepresenteerd. Er wordt geen inzicht gegeven in individuele investeringskredieten.
- / Bij de tussentijdse begrotingswijzigingen is de toelichting in de maandelijkse verzamelbegrotingswijzigingen technisch-financieel is ingestoken. De wijzigingen worden niet aangevuld met inhoudelijke (beleids)informatie. Daardoor is het voor de gemeenteraad niet altijd helder wat de wijziging precies inhoudt en hoe de financiële mutatie is gekoppeld aan de inhoudelijke besluiten.

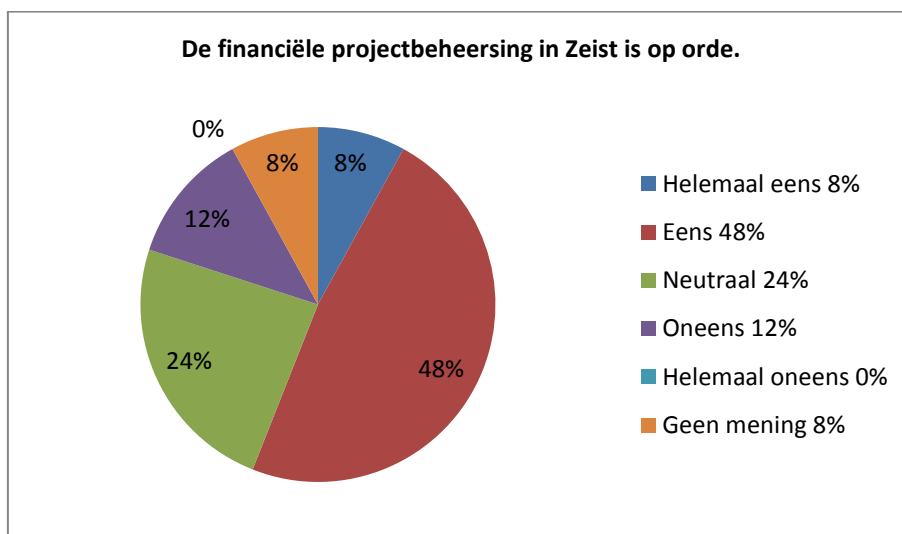
Verantwoording over projecten binnen de P&C-cyclus

Over het algemeen kan worden gesteld dat investeringskredieten en de autorisatie hiervan grotendeels buiten de Planning & Controlcyclus om tot stand komen. De verantwoording over complexe projecten, zoals grondexploitaties, loopt altijd via de (sub)auditcommissie. De gemeente Zeist werkt niet met een projectenboek of catalogus. In het verleden werd zo'n boek wel gehanteerd, echter hiermee is gestopt omdat dit document te vaak gedateerd was, het veel inspanning vergde om het samen te stellen en er

geen of beperkt nut van werd ervaren. Voor projecten wordt geen voortgangsrapportage opgeleverd, wel worden jaarlijks de grondexploitaties geactualiseerd. Voor kleinere projecten geldt: 'geen nieuws is goed nieuws'. Deze gang van zaken is ook afgestemd met de gemeenteraad. Voor kleinere projecten zoeken afdelingen ruimte op de eigen begroting. Pas als nieuwe kredieten of kaders nodig zijn, dan wordt opgeschaald naar de gemeenteraad. De gemeenteraad wordt dan in een raadsvoorstel geïnformeerd over afwijkingen of nieuwe investeringen en gevraagd om kredieten te verschaffen en kaders te stellen. Kredieten worden in de begroting niet gespecificeerd. Ook hier is het uitgangspunt dat de gemeenteraad dit uiteraard kan opvragen en hierin inzage kan krijgen. Wij merken hierbij wel op dat er niet snel aanleiding zal zijn voor de gemeenteraad om vragen te stellen over projecten en kredieten als de gemeenteraad hierover via de P&C-cyclus niet of nauwelijks geïnformeerd wordt.

4.4. Beelden vanuit de gemeenteraad bij de huidige inrichting van financiële projectbeheersing

In figuur 1 is de uitslag uit de enquête onder raadsleden weergegeven.



Figuur 1. Financiële projectbeheersing in Zeist - enquête onder raadsleden (n=25)

In de enquête geeft 56 procent van de raadsleden aan het (helemaal) eens te zijn met de stelling 'de financiële projectbeheersing in Zeist is op orde'. Genoemd is dat de financiële projectbeheersing sterk is verbeterd: "de gemeenteraad staat dichterbij dan ooit". Met name de introductie van de subcommissies uit de auditcommissie heeft hieraan bijgedragen.

Toch zijn ook door de gemeenteraad in de enquête en in gesprekken enkele kanttekeningen geplaatst bij de huidige inrichting en werkwijze. Hieronder omschrijven we deze.

a. Format raadsvoorstellen

Hoewel het format voor raadsvoorstellen volstaat zijn raadsvoorstellen erg verschillend van opbouw. Raadsleden zien een groot verschil in de kwaliteit van verschillende nota's. Uit dit onderzoek blijkt dat raadsleden, na bespreking in het presidium, meermaals hebben verzocht

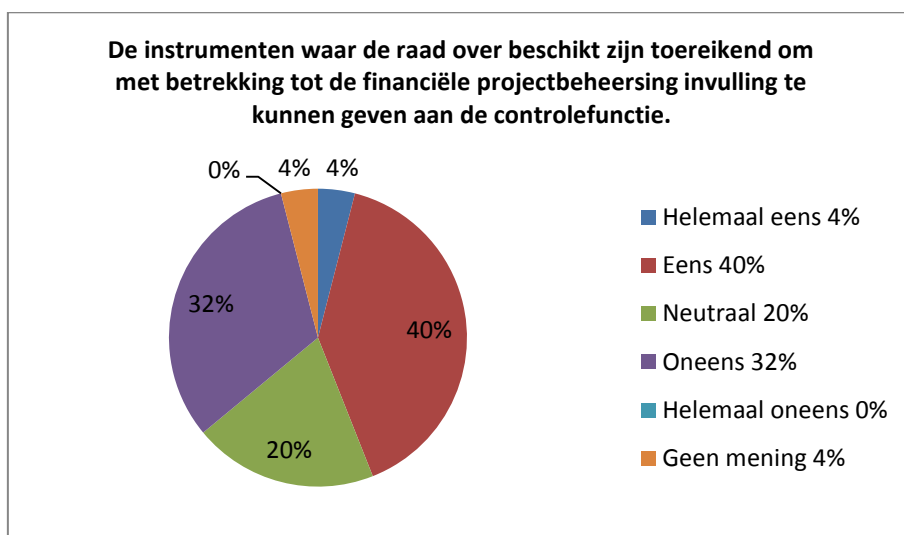
om voorstellen aan te passen. Daarmee kan het organisch proces ook resulteren in onnodig veel contactmomenten en correctieslagen en daarmee onevenredig veel tijdsinvesteringen van betrokken raads- en collegeleden en ambtenaren. De vraag is dan of binnen de gemeente Zeist een optimale balans is gevonden tussen enerzijds omvangrijke rapportages en anderzijds een groot aantal contactmomenten.

b. Ontbreken definitie van een groot project

De gemeente Zeist heeft niet gedefinieerd wat een groot project is. Het is aan de gemeenteraad om per project te bepalen of sprake is van een groot project en of er op dat moment een subcommissie van de auditcommissie moet worden ingesteld. Die keuze ontstaat in het gesprek. Het is niet duidelijk op basis van welke aspecten wordt besloten tot het wel of niet instellen van een subcommissie, het instrument voor raadsleden om hun betrokkenheid bij grote projecten te vergroten.

Mogelijkheden voor kaderstelling

Er bestaat onder raadsleden onduidelijkheid over de mogelijkheden die zij hebben voor kaderstelling. Raadsleden geven aan dat er voldoende mogelijkheden zijn voor kaderstelling, maar constateren dat zij niet alle mogelijkheden kennen waardoor instrumenten onbenut blijven. Vooraf kaders stellen en tijdig bijsturen blijft lastig. Raadsleden geven aan dat onduidelijkheid over het proces hiervan vaak de reden is. Raadsleden willen graag specifieke informatie ontvangen, maar die wens wordt veelal aan de voorkant van het proces niet kenbaar gemaakt.

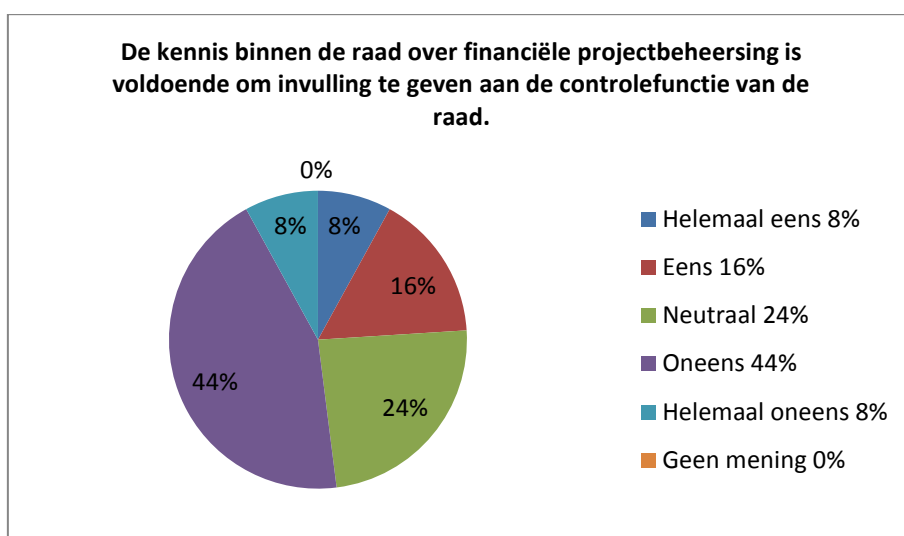


Figuur 2. Toereikendheid instrumenten gemeenteraad voor controlefunctie - enquête onder raadsleden (n=25)

Dit beeld wordt bevestigd in de enquête (figuur 2). In de toelichting noemen verschillende raadsleden dat instrumenten onvoldoende worden benut: "Het feit dat ik eigenlijk niet eens weet welke instrumenten ik heb, maakt dat het al onvoldoende is".

c. Expertise in de gemeenteraad

Genoemd⁸ is dat binnen de gemeenteraad Zeist drie tot zeven raadsleden financiële kennis hebben en dus financiële stukken kunnen doorgronden. Raadsleden omschrijven dit als hun achilleshiel. 52 procent van de raadsleden die reageerden op onze enquête gaf aan het (zeer) oneens te zijn met de stelling 'de kennis binnen de gemeenteraad over financiële projectbeheersing is voldoende om invulling te geven aan de controlefunctie van de gemeenteraad' (zie figuur 3).



Figuur 3. Beoordeling mate kennis over financiële projectbeheersing – enquête onder raadsleden (n=25)

Ambtenaren geven aan dat er “in de gemeenteraad weinig debat is over financiën, dat gebeurt in de commissie”. Van het college en betrokken ambtelijk medewerkers vraagt dit om de gemeenteraad goed te informeren en een duidelijke uitleg te geven. De toelichting op begrotingswijzigingen mist inhoudelijke (beleids)informatie waardoor deze wijzigingen niet toegankelijk zijn. Als geen inzicht en overzicht worden gegeven aan de gemeenteraad, wordt de gemeenteraad niet in staat gesteld om verdiepende en/of kritische vragen te stellen, want “wat je niet weet, weet je niet”. Dit vraagt om een optimum te zoeken tussen enerzijds dialoog en anderzijds rapportages die aansluiten bij de kennis en behoeften van de gemeenteraad.

d. Betrokkenheid bij grote projecten beperkt tot kleine groep raadsleden

De betrokkenheid van de raadsleden bij grote projecten waar een subcommissie functioneert, is verbeterd. De groep raadsleden die per project betrokken is, is echter beperkt en bevat veelal ook dezelfde raadsleden met expertise op het gebied van financiën. Daardoor is de gekozen vorm kwetsbaar.

⁸ De genoemde getallen komen uit de groepsgesprekken met organisatie, raad en burgemeester en wethouders.

4.5. Inrichting financiële (project)beheersing in de praktijk

In de paragraaf hierboven hebben wij een beeld gegeven van de financiële (project)beheersing zoals vanuit gesprekken en vragenlijsten naar voren komt. Om deze beelden te toetsen hebben wij de inrichting van de financiële (project)beheersing in de praktijk bekeken aan de hand van twee casussen. Daarbij is het project *Beukbergen* en het onderwerp sportaccomodaties geselecteerd om de beheersing te toetsen. We richten ons hierbij met name op de kaderstelling vanuit de gemeenteraad, de vertaling van de kaders in plannen, de verantwoording in de Planning & Controlcyclus en de sturing en verantwoording op de projecten.

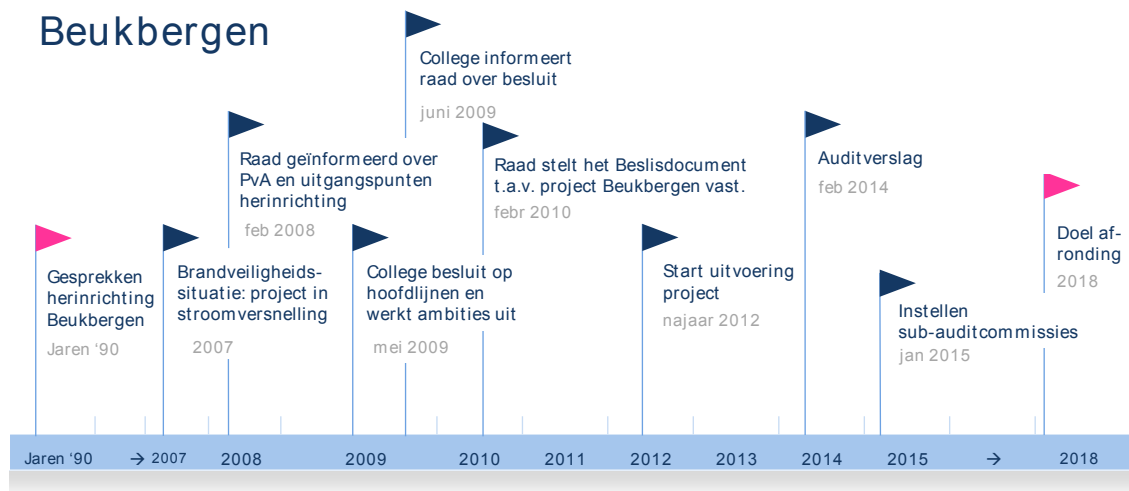
Casusomschrijving *Beukbergen*

Het project *Beukbergen* kent een lange voorgeschiedenis. In 2010 besloot de gemeenteraad officieel tot de uitvoer van het project. De wens om met dit project te starten bestond echter al ver voor 2010. Voor 2010 zijn er al allerlei ambtelijke gesprekken en verkenningen geweest, met onder meer woningcorporatie De Combinatie.

Het project *Beukbergen* betreft de herinrichting van het woonwagencentrum Beukbergen om te komen tot een 'normale' wijk van Zeist, zonder het karakter van een woonwagencentrum te verliezen. De gemeenteraad van Zeist besloot in 2010 om het woonwagencentrum Beukbergen in Zeist uit te breiden van 170 naar maximaal 220 wooneenheden. Naast standplaatsen werd ook besloten om woningen toe te voegen. Het totale investeringsvolume bedraagt € 26,7 mln., zo staat vermeld in het raadsvoorstel in 2010.

Het project *Beukbergen* kent een complex proces van uitvoering. De herinrichting vindt namelijk plaats in een gebied waar bijna 200 huishoudens wonen en blijven wonen. Verder is een aantal financiële risico's benoemd, zoals grote jaarlijkse verschillen in kosten en opbrengsten, het optreden van schades bij het verplaatsen van woonwagens waar een eigen risico aan kleeft en de btw-kosten onder invloed van de verschuiving van koop naar huur. In het najaar van 2012 is met de uitvoering van het project begonnen. De uitvoering is momenteel in volle gang en verloopt volgens planning.⁹ Het doel is om het project in 2018 af te ronden.

⁹ <https://www.zeist.nl/inwoner/wonen-en-verbouwen/projecten/woonwagencentrum-beukbergen/>



Figuur 4. Tijdlijn project *Beukbergen*

Inrichting financiële (project)beheersing in Zeist

In het project *Beukbergen* zijn twee verschillende fasen te onderscheiden. Bij de start van het project in 2010 was de inrichting van de financiële (project)beheersing anders dan de hierboven beschreven 'Zeister werkwijze'. Vanaf 2015 werd - in lijn met de 'Zeister werkwijze' - een subcommissie ingesteld. Hoewel we in dit rapport ook kort terugblikken, ligt de focus met name op het project *Beukbergen* vanaf 2015, het moment waarop een subcommissie werd ingesteld. Voor de periode voor 2015 baseren we ons met name op de scan die concerncontrol uitvoerde op het project in 2011/2012 en het uitgebreide auditverslag dat is uitgebracht in 2014.

2010: gemeenteraad besluit tot uitvoering van het project *Beukbergen*

Bij de vaststelling van het raadsvoorstel *Beslisdocument Operationeel Plan Herinrichting Beukbergen* is door verschillende fracties over de financiën opgemerkt dat met de second opinion, de risicoparagraaf en het juridisch advies een duidelijk beeld is gecreëerd van het kostenniveau. Na het raadsbesluit werd in 2010 geen subcommissie van de auditcommissie ingesteld, die werkwijze werd pas later, vanaf 2015, ingevoerd binnen de gemeente Zeist. Het project was toentertijd opgenomen in een projectenboek.

Kaderstelling

Aan het raadsbesluit ligt een uitgebreid Beslisdocument ten grondslag. De gemeenteraad heeft voor dit project een grondexploitatie vastgesteld. Dit vormt het belangrijkste financiële kader voor de uitvoering van dit grote project. Met het raadsbesluit is vastgesteld dat het totale investeringsvolume over de gehele looptijd € 26,7 mln. bedraagt. Na aftrek van het saldo van opbrengsten, dekkingen en indexeringseffecten bedraagt het tekort daarmee € 1,054 mln. (contante waarde).

Het benodigde krediet voor de uitvoering van het project wordt gefaseerd aangevraagd bij de gemeenteraad. Voor deze kredietaanvragen is geen planning opgenomen in het betreffende

raadsvoorstel. Wel is een uitgebreide planning opgenomen bestaande uit verschillende fasen en bijbehorende mijlpalen.

Het meest belangrijke kaderstellende document voor het project *Beukbergen* is de grondexploitatie. Eén keer per jaar wordt een geactualiseerde exploitatieberekening voorgelegd aan de gemeenteraad ter instemming, waarbij gerapporteerd wordt over de voortgang in de uitvoering en een prognose van het financiële eindresultaat wordt gegeven. Indien afwijkingen van gestelde kaders verwacht worden, dan is het voornemen om deze tussentijds kenbaar te maken bij de gemeenteraad. Na vaststelling is de grondexploitatie frequent besproken in de gemeenteraad, omdat wijzigingen noodzakelijk waren in de aanpak, met betrekking tot onder andere de segmentering: meer of minder standplaatsen, meer huur, woningen.

Het raadsvoorstel omvat tevens een uitgebreid dekkingsplan. Overige kaders voor de uitvoering van het plan zijn vastgelegd in het sociaal plan, het juridisch stappenplan en een projectplan, dat is gebaseerd op het raadsbesluit. Tevens zijn diverse (intentie)overeenkomsten gesloten met woningbouwcorporaties en vaststellingsovereenkomsten met individuele bewoners, daarnaast zijn er huur- en koopcontracten.

Vertaling van kaders in uitvoeringsplannen

Het vastgestelde raadsvoorstel is vertaald in een projectplan. Tevens geeft de bij het raadsvoorstel aanwezige grondexploitatie reeds een uitwerking van de kaders voor de verdere uitvoering van het project. In deze exploitatie wordt expliciet de (begrote) boekwaarde van onder andere de bodemsanering, de riolering en de aanbesteding (in percelen) weergegeven.

Vertaling uitvoeringsplannen in begroting en jaarrekening

Grote ontwikkelingsprojecten zijn niet expliciet opgenomen in de jaarstukken, omdat deze projecten via een afzonderlijke grondexploitatie verlopen. Toch is de noodzakelijk informatie over dit project wel opgenomen in de jaarstukken. In de begroting zijn bijvoorbeeld die investeringen voor het project *Beukbergen* opgenomen die voor dat jaar geautoriseerd zijn. Tevens is - indien van toepassing - het project opgenomen bij de belangrijkste financiële risico's. In de begroting 2016 (boek 2) staat bijvoorbeeld het geconsolideerd risico rondom de grondexploitatie *Beukbergen* vermeld. Een beknopte inhoudelijke toelichting op de voortgang van het project wordt niet consequent gegeven. In de begroting 2015 (boek 1) is dit wel opgenomen en in 2016 niet.

Tabel 1. Grondexploitatie *Beukbergen* in overzicht belangrijkste risico's (bron: begroting 2016, boek 2)

Risico	Kans	Financieel gevolg	Invloed
Geconsolideerd risico grondexploitatie Beukbergen	70%	max.€ 543.266	2.01%

Tussentijdse scan en audit

In 2011-2012 voerde concerncontrol een tussentijdse scan uit op het project *Beukbergen*. Onderwerp van deze scan was de manier van sturing op de risico's, de mate waarin getroffen beheersmaatregelen daarbij passend waren en de inrichting van de (project)organisatie. Ook in februari 2014 is een uitgebreid intern auditverslag uitgebracht voor het project *Beukbergen*.

In 2014 wordt geconcludeerd dat het proces rond de herstructurering *Beukbergen* in control was in de periode tot 2014. Wel worden aanbevelingen gedaan om het proces aan te scherpen en het project beter beheersbaar te maken. Aanbevelingen richten zich op het vergroten van inzicht in en grip op risico's, en op effectievere beheersmaatregelen. Samenvattend wordt gesteld dat (financiële) risico's kunnen worden gedekt door de aanwending van een voorziening voor onvoorziene kosten. Echter, voor de aanwending van deze voorziening zijn geen spelregels opgesteld. De geïdentificeerde risico's in de risico-inventarisatie zijn grotendeels financieel van aard. Voor overige risico's (zoals imago, veiligheid, juridisch) is minder aandacht.

Wat betreft sturings- en verantwoordingsystematiek wordt geconcludeerd : "In de huidige systematiek is de rol van de bestuurder beperkt tot het sturen op geld en beleid. Er is geen sprake van het monitoren van de voortgang in de prestaties op hoofdlijnen, bijvoorbeeld door deze prestaties periodiek te koppelen aan geld".¹⁰ Daarnaast is genoemd dat de financiële voortgang geen vast onderdeel uitmaakt van de overleggen in de stuurgroep: "Dit gebeurt te veel ad hoc". De audit concludeert dat er geen aanleiding is te veronderstellen dat de periodieke informatievoorziening vanuit het college richting de gemeenteraad niet volstaat.

¹⁰ Verslag Audit Beukbergen (definitieve versie, 05-02-2014)

Samenspel gemeenteraad, college en organisatie

Na vaststelling van het raadsvoorstel is wel een Project Initiatie Document opgesteld waarin specifieke taken en de ambtelijke rolverdeling staan beschreven, evenals de planning. De rollen en taken voor de gemeenteraad staan hierin niet beschreven. Ambtenaren en collegeleden geven aan dat bij de aanvang van het project in 2010 de gemeenteraad niet helder heeft aangegeven welke rol de gemeenteraad in dit proces speelt, op welke manier hij waarbij betrokken wil zijn en waarover hij geïnformeerd wil worden.

Over het algemeen wordt genoemd dat de inzet altijd is geweest om de gemeenteraad te informeren en te betrekken bij het project. De burgemeester, die bestuurlijk de trekker is van het project, heeft hierin een belangrijke rol. De gemeenteraad is gedurende het project geïnformeerd middels raadsinformatiebrieven, geactualiseerde grondexploitaties en vanaf 2015 via de subcommissie. Gesprekspartners geven aan dat zij geen enkele reden hebben om te vermoeden dat de gemeenteraad ontevreden is over de wijze waarop de gemeenteraad is betrokken en op de hoogte wordt gehouden van de financiële gang van zaken rondom het project *Beukbergen*.

In gesprekken wordt aangegeven dat de afdeling control altijd nauw betrokken is geweest bij dit project, gezien de complexiteit, het belang en de risico's. Om deze redenen is ook altijd een post onvoorziene kosten van twintig procent aangehouden. Per kwartaal vinden controlgesprekken plaats, waarin standaard wordt gekeken naar het risicoprofiel in relatie tot de gereserveerde buffer.

Betrokkenheid gemeenteraad in subcommissie

Vanaf 2015 is, in lijn met de 'Zeister werkwijze', een subcommissie ingesteld voor het project *Beukbergen*. Raadsleden zeggen dat met de installatie van een subcommissie de betrokkenheid van raadsleden bij de financiële beheersing van dit project sterk is verbeterd.

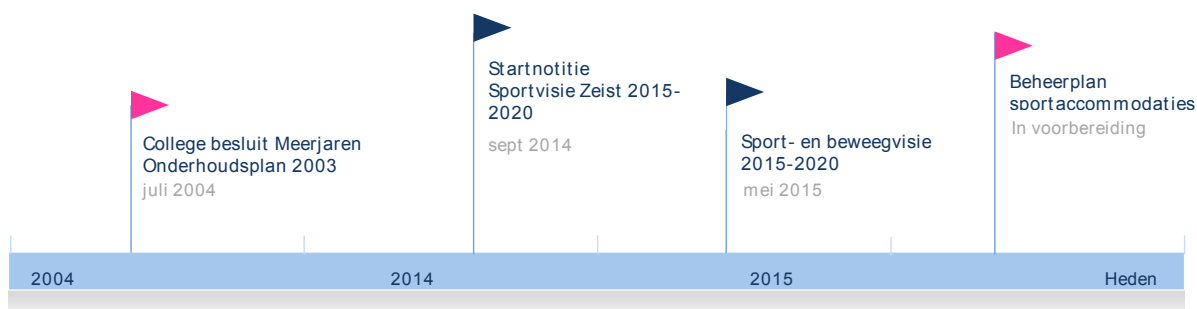
In de subcommissie bij dit project hebben twee raadsleden zitting. In 2015 gingen zij op werkbezoek naar Beukbergen en hadden een overleg met de portefeuillehouder, de concerncontroller en andere betrokken ambtenaren. Met deze raadsleden is toen informatie gedeeld over de stand van zaken van het project: liggen we op koers en hoe staat het met de financiën? Na het overleg is een verslag van die bijeenkomst opgesteld door de voorzitter en verzonden aan de overige raadsleden. De behandeling van dit verslag is gekoppeld aan de behandeling van de jaarrekening. Door overige raadsleden zijn geen vragen gesteld over het verslag. In ons onderzoek is benoemd dat raadsleden erg veel vertrouwen hebben in de vier betrokken raadsleden. Daarnaast kan er vanuit het inhoudelijke verloop van het project geen aanleiding zijn voor kritische vragen. Het risico bestaat dat bij frequente contactmomenten en grote betrokkenheid van de subcommissie bij het project het kritisch vermogen afneemt.

Casus sportaccommodaties

De casus inzake meerjarenonderhoudsbudgetten sportaccommodaties (MOP) moet inzicht geven in de wijze waarop de gemeenteraad kan sturen ten aanzien van financiële kaderstelling en verantwoording. De sportaccommodaties betreffen volgens de paragraaf over kapitaalgoederen (jaarrekening 2014, pagina 92) tien gymzalen, drie sporthallen, één zwembad en negen kleedgebouwen.

De besluitvorming inzake beleid rondom sportaccommodaties is in bijgaande tijdlijn op hoofdlijnen samengevat.

Sportaccommodaties



Figuur 5. Tijlijn sportaccommodaties

Kaderstelling Sportaccommodaties

Ten aanzien van de sportaccommodaties zijn de volgende kaderstellende documenten relevant:

a. Nota uitgangspunten MOP 2003 (collegebesluit 6 juli 2004)

Hierin is opgenomen dat als onderhoudsniveau het conditieniveau 3 (= redelijk) wordt aangehouden. Daarnaast is bepaald dat voor elk cluster gebouwen een voorziening wordt ingesteld.

b. Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen

De beleidsdoelstelling kapitaalgoederen wordt jaarlijks aan de gemeenteraad voorgelegd in de verplichte paragraaf *Onderhoud kapitaalgoederen* in zowel de begroting als de jaarrekening. In de begroting 2016 (deel 2, paragraaf 3.2) is dit opgenomen. In deze paragraaf is opgenomen dat er een beheervisie en een beheerplan aanwezig zijn. De afspraken in de beheerplannen zijn op hoofdlijnen en worden in de paragraaf van de begroting weergegeven. Dit voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Met het jaarlijks weergeven van de beheervisie wordt de hierboven genoemde *Nota uitgangspunten MOP 2003* feitelijk jaarlijks geactualiseerd.

c. Startnotitie

In 2014 is gewerkt aan een startnotitie *Interactief proces Sportvisie Zeist 2015-2020* (18 september 2014). In de visie wordt onder andere gestreefd naar efficiency en maatschappelijk rendement en wordt aandacht besteed aan accommodaties, activiteiten en de gemeentelijke rolname. Als inhoudelijk uitgangspunt ten aanzien van accommodaties ligt de focus niet op het uitbreiden van het areaal van accommodaties, maar op het beter (en breder) benutten en op orde houden van de kwaliteit ervan.

d. Sport- en beweegvisie

Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in een *Sport- en beweegvisie 2015-2020* (12 mei 2015). In deze visie is een hoofdstuk *Accommodaties* opgenomen (pagina 22-27). De hoofdlijnen zijn als volgt samen te vatten:

- / onze accommodaties en buitenruimte brengen we op orde;
- / we stellen duidelijke regels op;
- / de openbare ruimte in Zeist richten we meer beweegvriendelijk in;
- / binnen de exploitatie(s) bieden we meer ruimte voor ondernemerschap.

De visie geeft ook inzicht in de ambities ten aanzien van monitoring en financiën. Conclusie is dat de beleidsmatige kaders inzake sportaccommodaties actueel en op orde zijn.

Vertaling kaders in plannen

Meerjarige onderhoudsplannen (MOP's) worden voor een periode van tien jaar opgesteld. Iedere vier jaar worden deze geactualiseerd. Een actualisatie wordt alleen ter vaststelling aangeboden als het niet binnen het vastgestelde budget past.

Het beheerplan sportaccommodaties is op het moment van onderzoek (maart 2016) nog niet beschikbaar. Dit wordt momenteel opgesteld en komt later dit jaar beschikbaar. Derhalve kunnen wij ten aanzien van dit aspect geen conclusies trekken.

Wij hebben twee voorbeelden van gedetailleerde onderhoudsplanningen gezien. Via een beheerpakket worden de geplande onderhoudsactiviteiten geïnventariseerd en financieel vertaald.

Vertaling van beheerplannen in begroting en jaarrekening

Het groot onderhoud loopt via de reserve onderhoud kapitaalgoederen. Er wordt een vast bedrag gestort, de optelling van de gemiddelde onderhoudsbedragen, dat ieder jaar wordt geïndexeerd. Ook de onttrekkingen worden ieder jaar geïndexeerd. Bij iedere actualisatie wordt gekeken of de uitgaven gemiddeld binnen het jaarlijks beschikbare bedrag blijven.

Sturing en verantwoording op het beheer van sportaccommodaties

De beleidsafdeling van sport is eigenaar van de sportaccommodaties en is verantwoordelijk voor het strategisch beleid, beheer en onderhoud, exploitatie, etc. De afdeling Vastgoed heeft met betrekking tot het eigenaarsonderhoud een adviserende en faciliterende rol: zij stelt de meerjarige onderhoudsplannen (MOP's) op, adviseert jaarlijks over de daadwerkelijke uitvoering, contracteert daarvoor de uitvoerende partijen en zorgt voor prijs- en kwaliteitscontrole.

Via de Planning & Controlcyclus wordt niet tot nauwelijks informatie gegeven over het gebruik van sportaccommodaties. De gemeenteraad wordt geïnformeerd indien het bestuur niet binnen de inhoudelijke of financiële kaders kan blijven.

De laatste actualisatie van de Meerjarenonderhoudsplannen 2012-2021 (collegevoorstel 11-06-2013) is via een verzamelvoorstel aan de gemeenteraad voorgelegd omdat het bestaand beleid betreft en binnen bestaande budgetten past. Het achterliggende collegevoorstel en detailoverzichten van de meerjarenonderhoudsplannen zijn op dat besluitvormingsmoment toegankelijk voor de gemeenteraad.

Resumé casussen *Beukbergen* en sportaccomodaties

De inrichting van de (financiële) projectbeheersing in de praktijk hebben wij beperkt getoetst aan de hand van het project *Beukbergen* en het beheer van sportaccomodaties. Ten aanzien van de rol van de gemeenteraad constateren wij dat de sturing op het project *Beukbergen* vanuit de gemeenteraad kwetsbaar is doordat slechts vier raadsleden intensief betrokken zijn bij de (tussentijdse) voortgang van het project. Ten aanzien van sportaccomodaties constateren wij dat de gemeenteraad bij de kaderstelling goed betrokken is geweest, maar bij de verdere uitwerking en het reguliere meerjarenonderhoudsplan geen actieve rol heeft gehad. Gelet op de aard van de het meerjarenonderhoudsplan was daar ook geen specifieke aanleiding voor. Wel zou de gemeenteraad via de reguliere Planning & 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.

5. Drie perspectieven op sturing en controle

5.1. Introductie: toelichting op werkwijze

Sturing en controle door de gemeenteraad vragen om goed samenspel tussen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie. Dit hoofdstuk geeft inzicht in zowel de verschillende perspectieven op dat samenspel als percepties van de kwaliteit ervan. In drie groepssessies (met respectievelijk een afvaardiging uit de ambtelijke organisatie, uit de gemeenteraad en uit het college) is het samenspel verkend. Zit iedereen in zijn rol? Zijn de afstemming, informatie-uitwisseling, de P&C-cyclus en documenten en de participatie-en besluitvormingsprocessen dusdanig ingericht dan wel opgesteld dat sprake is van een optimale situatie voor de gemeenteraad om invulling te geven aan sturing, controle en bijsturing. Ervan uitgaande dat dat optimum een voortdurend streven is, zijn de sessies ook gebruikt om te inventariseren waar verbeteringen mogelijk zijn.

Het gesprek is gevoerd naar aanleiding van 24 stellingen. Een overzicht van de stellingen is opgenomen in bijlage 5. De groepen zijn vooraf niet op de hoogte gebracht van scores uit de andere sessies. In de volgende paragraaf is steeds per thema (en onder dat thema per stelling) aangegeven wat het standpunt (feitelijk de waardering) is van het college, de gemeenteraad en de organisatie. De rekenkamer plaatst tussendoor in enkele gevallen kanttekeningen bij de constatering die de partijen doen. Zie hieronder de legenda.



Figuur 6. Legenda

De gemeenteraad, het college en organisatie zijn in dit onderzoek apart gevraagd om hun visie/mening/beeld over aantal inhoudelijke onderwerpen die raken aan sturing en controle aan te geven. Dit betreft de kaders (5.2.), inrichting financiële projectbeheersing (5.3), de informatievoorziening (5.4.), eigen kennis (5.5) en de eigen rolinvulling (5.6). Vanzelfsprekend is hierbij dat de ambtelijke organisatie ondersteunend is aan het college (en de gemeenteraad). Vanuit die zienswijze zou je kunnen zeggen dat de ambtelijke organisatie geen aparte speler zou zijn in deze vraagstelling. Dit neemt niet weg dat zowel de gemeenteraad, het college als de ambtelijke organisatie kunnen leren van elkaars perspectieven op en ervaringen met sturing en controle bij grote projecten. Zeker in een situatie waarbij de gemeente bewust kiest voor maatwerk en een meer informele benadering zoals gebruikelijk is in de gemeente Zeist. Om die reden is ervoor gekozen om alle partijen apart te benaderen in dit onderzoek. De bevindingen in onderstaande paragrafen moeten vanuit dit perspectief benaderd worden.

5.2. Kaders

Figuur 7 laat zien hoe de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie oordelen over (mogelijkheden voor) kaderstelling door de gemeenteraad. Alle partijen zijn in meer of mindere mate positief over de kaderstelling door de gemeenteraad en de mogelijkheden waar de gemeenteraad over beschikt om sturing te geven aan het te voeren beleid. De gemeenteraad, het college en de ambtelijke

organisatie oordelen met name positief over de mate waarin de gemeenteraad optimaal in staat wordt gesteld om te kunnen sturen op inhoudelijke en financiële kaders. Het instrumentarium voor kaderstelling is aanwezig en raadsleden voelen zich niet belemmerd in het stellen van kaders.

De gemeenteraad enerzijds en het college en de ambtelijke organisatie anderzijds verschillen van mening over de mate waarin de gemeenteraad optimaal gebruikmaakt van de beschikbare mogelijkheden. Het moment van sturing is voor verbetering vatbaar. College en organisatie geven aan dat raadsleden niet op alle dossiers vooraf duidelijk zijn over de kaders die zij (willen) stellen noch over de wijze (tijdstip en vorm) waarop zij geïnformeerd willen worden. Dit roept bij de rekenkamer wel de vraag op in hoeverre verwacht kan worden dat een gemeenteraad dit zelf kan aangeven. Suggesties voor verbetering die raadsleden zelf doen voor meer tijdige sturing, zijn een inwerkprogramma voor nieuwe raadsleden, het consequenter opnemen van scenario's (keuzemogelijkheden) in raadsvoorstellen en het vroegtijdig betrekken van raadsleden bij het opstellen van een (raads)voorstel.

Daarnaast verschillen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie sterk van mening over de sturingsmogelijkheden die raadsleden zijn geboden in het dossier sportaccommodaties. Met name de afvaardiging van het college is kritisch over de mate waarin het college raadsleden heeft gefaciliteerd om te kunnen sturen op financiële en inhoudelijke kaders bij sportaccommodaties. Waar in het dossier *Beukbergen* door de instelling van een subcommissie de betrokkenheid van de gemeenteraad zeer groot is, was dit bij het dossier sportaccommodaties veel minder. Met de kanttekening daarbij dat het dossier sportaccommodaties tot op heden niet is geagendeerd; wel als lopend beleid (en dus zichtbaar in de P&C-cyclus), maar dus nog niet als dossier dat als zodanig agendering behoeft. Dat verklaart ook waarom raadsleden met betrekking tot de sportaccommodaties aangeven dat zij "de vinger er niet achter kunnen krijgen en niet precies weten wat er speelt".

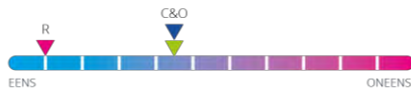
1 Kaders

- ▼ College
- ▼ Raad
- ▼ Organisatie

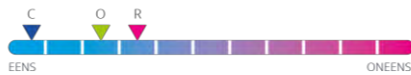
1. De raad beschikt over voldoende mogelijkheden om effectief kaders te kunnen stellen.



2. De raad maakt optimaal gebruik van de beschikbare mogelijkheden om effectief kaders te stellen.



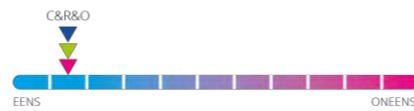
3. Het bestaande format raadsvoorstellen faciliteert op optimale wijze de kaderstellende rol van de gemeenteraad.



4. De raad wordt door het college optimaal in staat gesteld om te kunnen sturen op de inhoudelijke kaders.



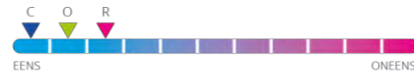
5. De raad wordt door het college optimaal in staat gesteld om te kunnen sturen op de financiële kaders.



6. In het dossier Beukbergen is de raad door het college optimaal in staat gesteld om te kunnen sturen op de inhoudelijke kaders.



7. In het dossier Beukbergen is de raad door het college optimaal in staat gesteld om te kunnen sturen op de financiële kaders.



8. Met betrekking tot de sportaccommodaties is de raad door het college optimaal in staat gesteld om te kunnen sturen op de inhoudelijke kaders ten aanzien van het gebruik en beheer.



9. Met betrekking tot de sportaccommodaties is de raad door het college optimaal in staat gesteld om te kunnen sturen op de financiële kaders ten aanzien van het gebruik en beheer.



Figuur 7. Stellingen t.a.v. kaders

5.3. Inrichting financiële projectbeheersing

Met betrekking tot de inrichting van de financiële (project)beheersing lopen de meningen sterker uiteen. Raads- en collegeleden zijn van mening dat raadsleden blijf geven van een opvatting over de optimale inrichting van de financiële (project)beheersing.

II Inrichting financiële projectbeheersing

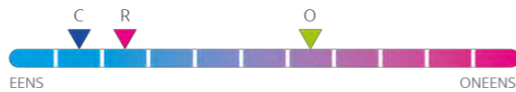
1. De raad geeft blijk van een opvatting over de optimale inrichting van de financiële (project)beheersing.



2. De raad geeft blijk van een duidelijke opvatting over de rol van de raad met betrekking tot de financiële (project)beheersing.



3. De raad stuurt actief op de (her-)inrichting van de financiële projectbeheersing.



Figuur 8. Stellingen t.a.v. inrichting financiële projectbeheersing

De afvaardiging vanuit de ambtelijke organisatie geeft daarentegen te kennen dat raadsleden zich vooraf nog te weinig de vraag stellen waarover, op welke wijze en op welke momenten zij geïnformeerd willen worden. De rekenkamer merkt op dat er op een strategisch niveau in de organisatie een behoefte bestaat aan afspraken vooraf over (het niveau) van de informatievoorziening aan de gemeenteraad (hierbij is input van alle partijen nodig). Als voorbeeld wordt de prijs van snelheidsbeperkende maatregelen (verkeersdrempels) genoemd. Omdat raadsleden niet vooraf aangeven op welk (detail)niveau zij geïnformeerd wensen te worden, is de verantwoordingsinformatie (en bijbehorende financiële administratie) daar niet op ingericht. Raads- en collegeleden geven aan dat de inrichting van de financiële (project)beheersing wel degelijk zeer regelmatig onderwerp van gesprek is binnen de gemeenteraad. Voorbeelden die dit illustreren zijn de introductie van de subcommissies bij grote projecten en de uniforme inrichting van de grondexploitatie.

De gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie zijn van mening dat de gemeenteraad blijk geeft van een duidelijke opvatting over de rol van de gemeenteraad met betrekking tot de financiële (project)beheersing. Het oordeel hieromtrent is dat de gemeenteraad gedurende het proces actief en op een constructieve manier betrokken is bij de financiële (project)beheersing. Vooral de introductie van de subcommissies heeft hieraan, wordt opnieuw aangegeven, in belangrijke mate bijgedragen.

5.4. Informatievoorziening

Hoewel raadsleden vaak iets kritischer zijn, oordelen zowel raadsleden als collegeleden en ambtenaren positief over de informatievoorziening aan de gemeenteraad, met name waar het gaat om de financiële stand van zaken van grote projecten en lopend beleid en de financiële risico's en bijbehorende beheersmaatregelen. Ook nu weer wordt aangegeven dat de instelling van subcommissies bij grote projecten hier in belangrijke mate aan bijdraagt. Daarnaast is het risicobeleid

sterk verbeterd. Wel maken zowel de raadsleden als ambtenaren opmerkingen over de doorloopsnelheid en daarmee de actualiteit van de verstrekte informatie. Vanwege de lange doorlooptijd van het ambtelijk-bestuurlijk behandel- en besluitvormingsproces, kunnen vraagtekens worden gezet bij de actualiteit van bepaalde informatie in de aan de gemeenteraad verstrekte rapportages. Raadsleden zijn iets kritischer over de producten binnen de P&C-cyclus. Raadsleden geven aan dat deze producten aan belang kunnen winnen als een meer inhoudelijke toelichting wordt toegevoegd. De informatiewaarde van de stukken uit de P&C-cyclus is nu niet voor alle raadsleden even hoog. Voor raadsleden die minder financieel onderlegd zijn, is het lastig om die informatie te doorgronden en de juiste vragen te kunnen stellen. Raadsleden geven ook aan dat de aangeleverde informatie vaak zo summier is, dat zij meer vragen oproept dan beantwoordt.

III Informatievoorziening

1. De informatie die het college verstrekt over de financiële stand van zaken van grote projecten en lopend beleid, stelt de raad in staat haar taken en verantwoordelijkheden goed uit te voeren.



2. De informatie die het college verstrekt over de financiële stand van zaken van grote projecten en lopend beleid is volledig.



3. De informatie die het college verstrekt over de financiële stand van zaken van grote projecten en lopend beleid wordt tijdig aangeleverd.



4. De raad wordt optimaal geïnformeerd over financiële risico's en de bijbehorende beheersmaatregelen.



5. De producten binnen de P&C-cyclus (jaarrekening, tussentijdse rapportages, etc.) volstaan om de raad adequaat te informeren over de financiële stand van zaken met betrekking tot grote projecten.



6. De producten binnen de P&C-cyclus (jaarrekening, tussentijdse rapportages, etc.) volstaan om de raad adequaat te informeren over de financiële stand van zaken met betrekking tot lopend beleid.



Figuur 9. Stellingen t.a.v. informatievoorziening

5.5. Kennis

Zowel raadsleden als ambtenaren zijn van mening dat het college in voldoende mate rekening houdt met de financiële kennis die binnen de gemeenteraad aanwezig is. Over de mate waarin er voldoende financiële kennis aanwezig is binnen de gemeenteraad lopen de meningen meer uiteen. Met name ambtenaren spreken hun zorgen uit over het ontbreken van diepgaandere financiële kennis bij een groot gedeelte van de gemeenteraad. Dit wordt ook door de collegeleden opgemerkt: "Te weinig raadsleden stellen echt kritische vragen en vragen vervolgens ook door. Te vaak betreft het vragen uit de categorie 'nice-to-know' (in plaats van 'need-to-know')". De rekenkamer merkt op dat de gemeenteraad geen 'specialistisch of professioneel bestuur' is en dat ook niet hoeft te zijn (de gemeenteraad moet niet op de stoel van de ambtenaren en/of het college gaan zitten). De gemeenteraad moet voldoende door het college en de ambtelijke organisatie gefaciliteerd worden om zijn taak uit te voeren. De vraag zou moeten zijn wat de partijen nodig hebben om het gevoel dat er te weinig grip is bij een groot gedeelte van de gemeenteraad is weg te nemen.

Raadsleden merken zelf ook op dat de beschikbare financiële kennis binnen de gemeenteraad een kwetsbaar punt is. Dat neemt niet weg dat de afvaardiging van raadsleden van mening is dat binnen de gemeenteraad voldoende financiële kennis aanwezig is om adequaat toezicht te kunnen houden op de kwaliteit van de financiële (project)beheersing, de financiën van grote projecten en de financiële ontwikkelingen en risico's van grondexploitaties. Volgens de raadsleden kiest de gemeenteraad er voor om zich te laten adviseren door een beperkte groep raadsleden die de benodigde kennis wel hebben.

IV Kennis

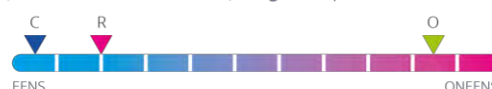
1. Binnen de gemeenteraad is voldoende kennis aanwezig om adequaat toezicht te kunnen houden op de kwaliteit van de financiële (project)beheersing.



2. Binnen de gemeenteraad is voldoende kennis aanwezig met betrekking tot de controle op de financiën (inclusief de financiële risico's) van grote projecten.



3. Binnen de gemeenteraad is voldoende kennis aanwezig met betrekking tot de controle op de financiële ontwikkelingen (inclusief de financiële risico's) van grondexploitaties.



4. Bij het aanleveren van informatie aan de raad houdt het college in voldoende mate rekening met de financiële kennis die binnen de gemeenteraad aanwezig is.



Figuur 10. Stellingen t.a.v. kennis

5.6. Rolinvulling

V Rolinvulling

1. Met betrekking tot het stellen van kaders is in de gemeente Zeist sprake van een optimaal samenspel organisatie – college – raad.



2. Met betrekking tot het uitoefenen van de controle op het door het college gevoerde beleid is in Zeist sprake van een optimaal samenspel organisatie – college – raad.



Figuur 11. Stellingen t.a.v. rolinvulling

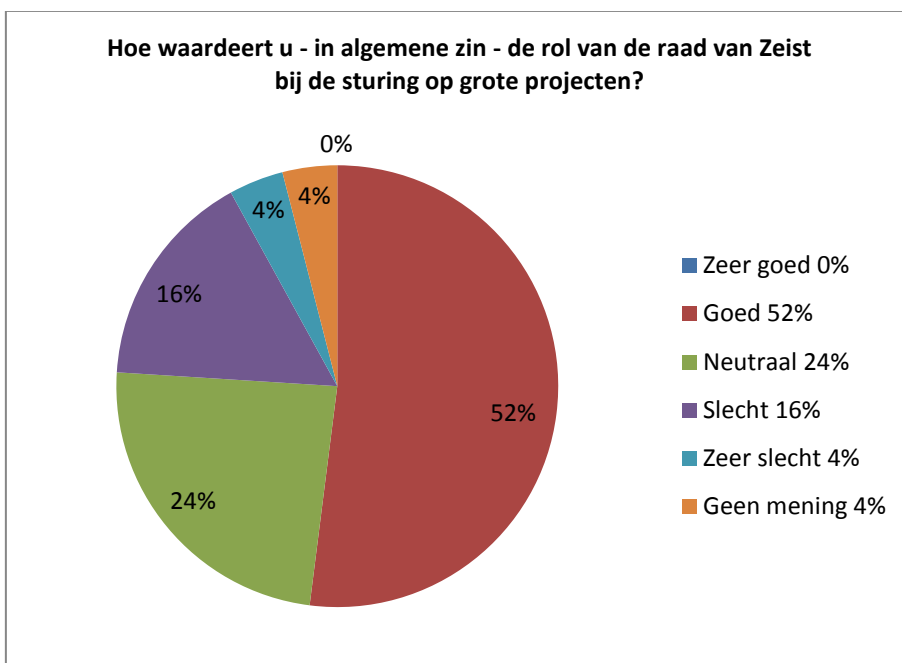
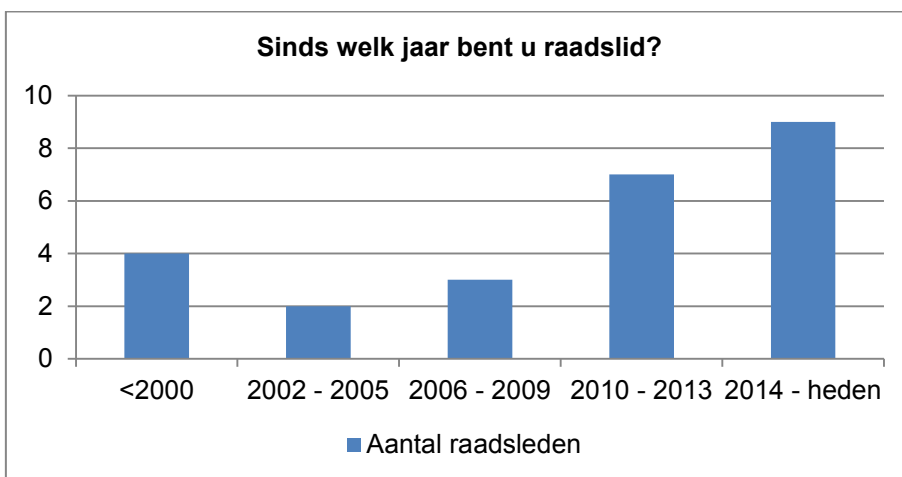
Over het samenspel tussen gemeenteraad, college en organisatie oordelen alle partijen positief. Het samenspel verloopt goed. Het gedeelde oordeel is dat betrokkenen elkaar goed weten te vinden. Belangrijk punt dat wordt opgemerkt is dat het samenspel tussen gemeenteraad en college voortdurend onderwerp van gesprek is vanwege toenemende (burger)participatie en het streven de gemeenschap meer zelfredzaam en verantwoordelijk te maken. Dat is voorlopig een discussie zonder

eind die dwingt tot het keer op keer bezinnen op de invulling die de gemeenteraad kan geven aan de kaderstellende rol; de ene keer meer procesgestuurd, de andere keer meer inhoudelijk sturend.

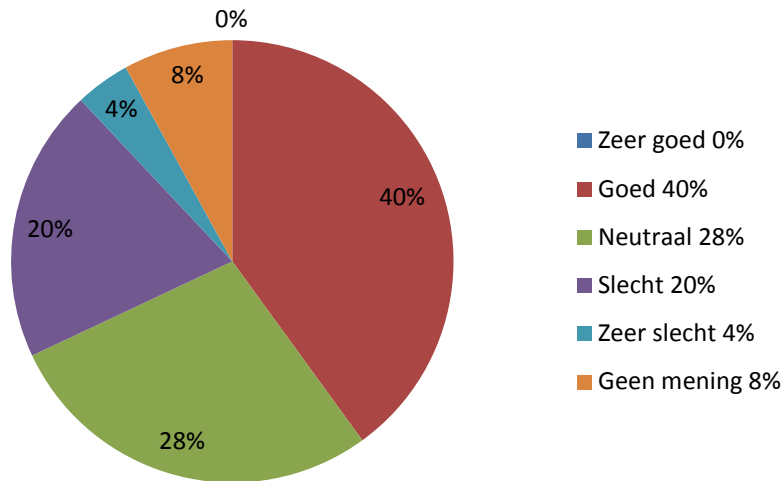
Raadsleden wijzen nog op de heterogeniteit binnen de ambtelijke organisatie: per beleidsthema verschilt het samenspel en de kwaliteit daarvan. Dat heeft te maken met verschillen in geleverde kwaliteit en kundigheid binnen de afdelingen. Daarbij noemen raadsleden ook dat zij meer tussentijds betrokken willen zijn bij de ontwikkeling van (raads)voorstellen. Een behoefte dus om vroegtijdiger te worden meegenomen om te voorkomen dat je nog slechts 'ja' of 'nee' kunt zeggen tegen een uitgewerkt plan. Collegeleden en ambtenaren erkennen dat dit een lastige zoektocht is door de toegenomen interactie met 'de buitenwereld'. Kaders worden abstracter en/of minder inhoudelijk, zodat er ruimte blijft voor inwonersparticipatie, maar daardoor veranderen de aard en wijze van sturen en toezicht houden door de gemeenteraad. Dat vraagt om een voortdurende dialoog tussen gemeenteraad, college en organisatie. Dat vraagt ook vertrouwen over en weer. Het belang van die voortdurende zoektocht en de noodzaak van vertrouwen om die zoektocht aan te kunnen gaan, worden zeer breed gedeeld.

Bijlagenboek

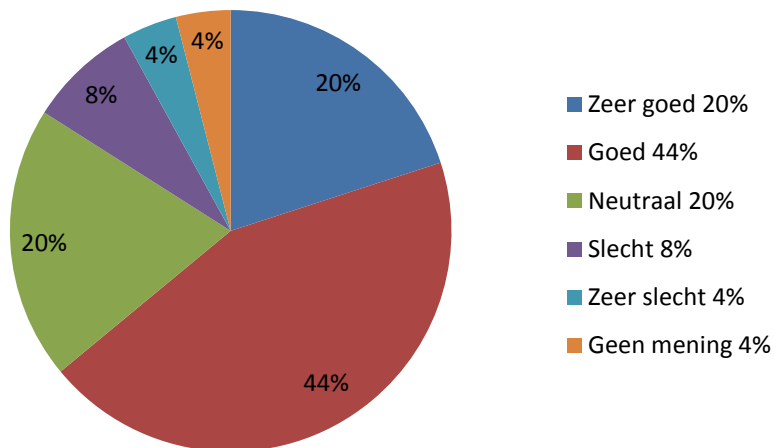
Bijlage 1. Grafische weergave antwoorden enquête



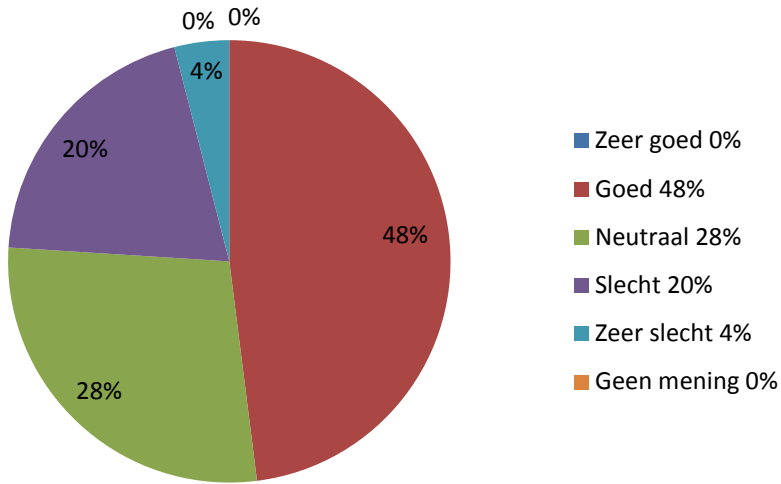
Hoe waardeert u - in algemene zin - de rol van de raad van Zeist bij de controle op de uitvoering van grote projecten?



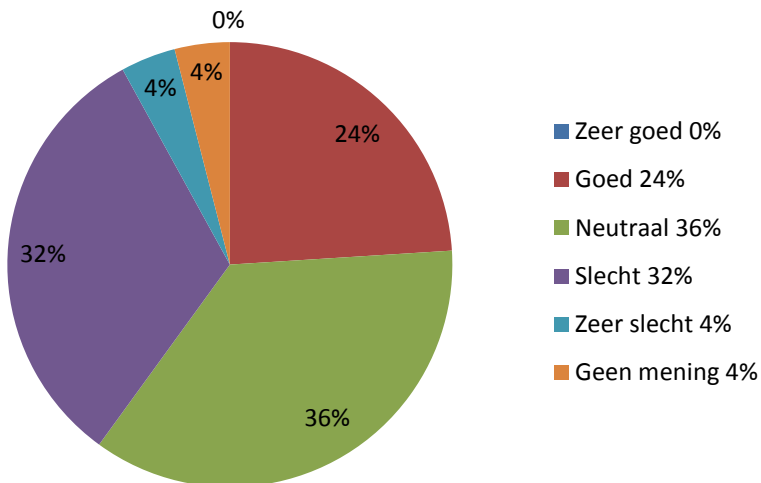
Hoe waardeert u - in algemene zin - de mate waarin de raad van Zeist toezicht houdt op de financiële projectbeheersing van grote projecten?



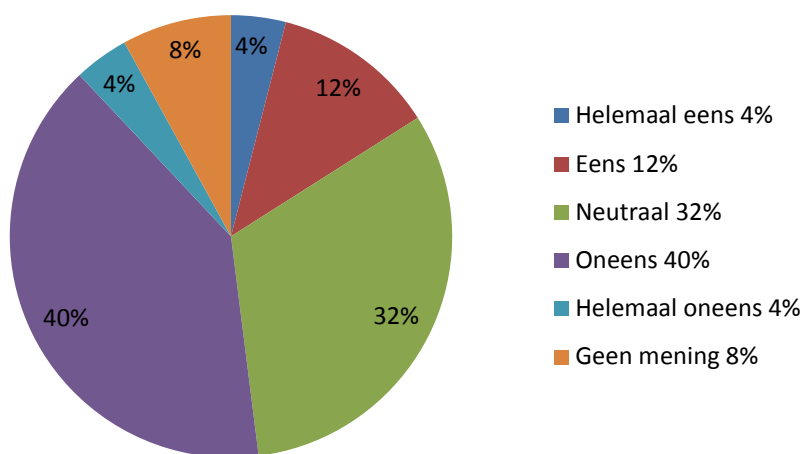
Hoe waardeert u de informatie in raadsvoorstellen over grote projecten met betrekking tot probleem- en risicoanalyses?



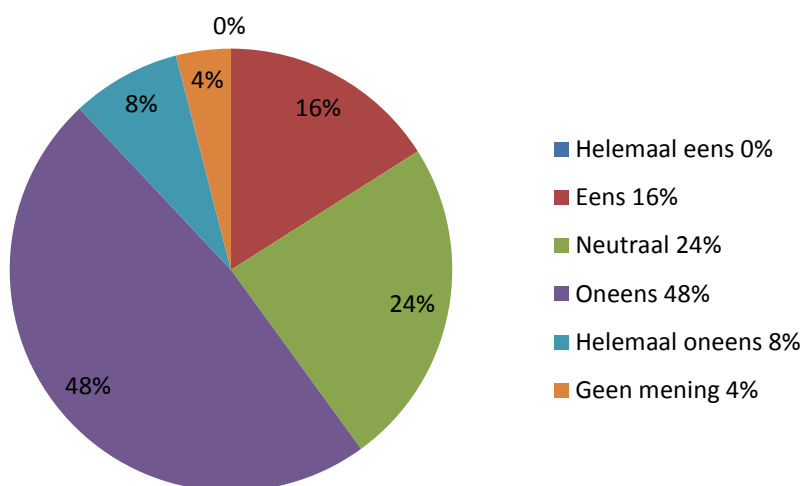
Hoe waardeert u de informatie in raadsvoorstellen over grote projecten met betrekking tot sturingsmogelijkheden van de raad?



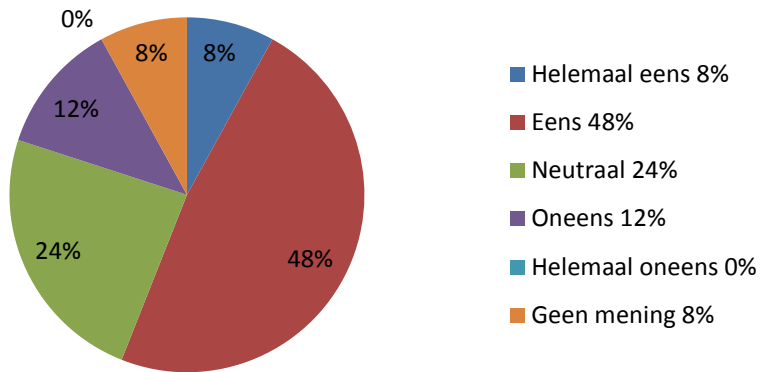
Grote projecten worden in de gemeente Zeist in voldoende mate geëvalueerd door het college en de organisatie.



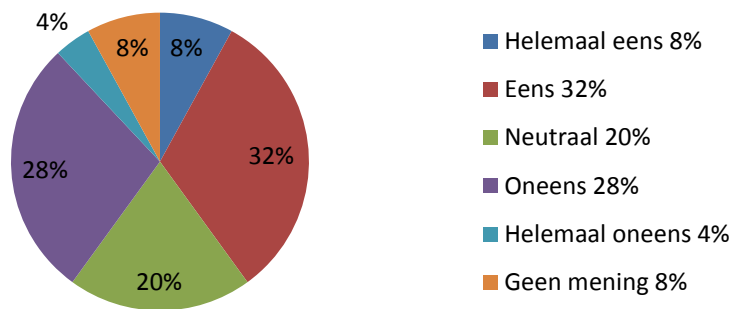
Grote projecten worden in de gemeente Zeist in voldoende mate geëvalueerd door de raad.



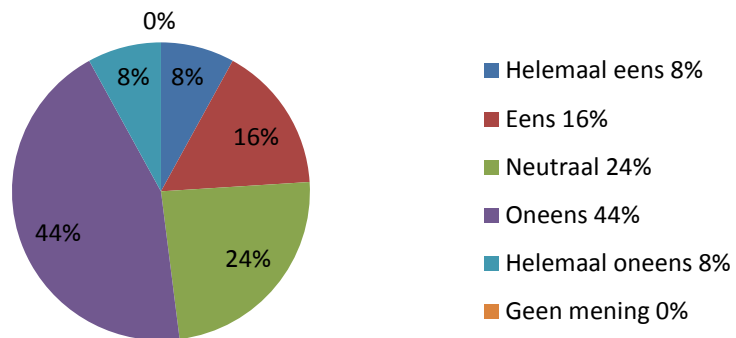
De financiële projectbeheersing in Zeist is op orde.



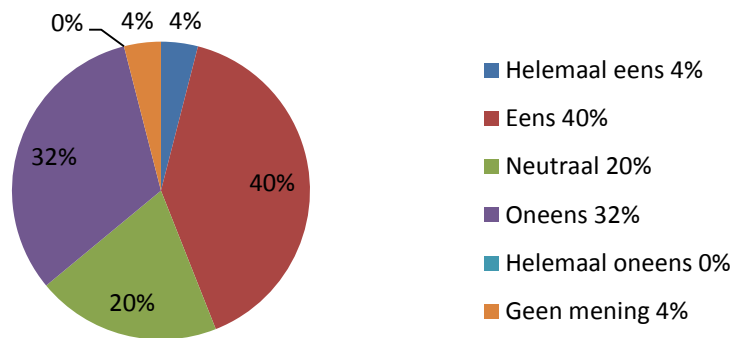
De informatie die de raad ontvangt over de financiële projectbeheersing is voldoende om invulling te geven aan de controlefunctie van de raad.



De kennis binnen de raad over financiële projectbeheersing is voldoende om invulling te geven aan de controlefunctie van de raad.



De instrumenten waar de raad over beschikt zijn toereikend om met betrekking tot de financiële projectbeheersing invulling te kunnen geven aan de controlefunctie.



Bijlage 2. Lijst geïnterviewden

Groepsgesprek casussen: ambtelijke organisatie

Alst, Astrid	controller
Derks van de Ven, Mariska	financieel adviseur
Nijhof, Erik	projectcontroller
Westerhof, Eric	controller

Groepssessie: ambtelijke organisatie

Nijhof, Erik	projectcontroller
Schonis-Vermij, Claudy	afdelingshoofd financiën
Westerhof, Erik	controller
Wilde, de Harry	ambtelijk opdrachtgever grote projecten

Groepssessie: college

Janssen, Koos	burgemeester
Jansen, Sander	wethouder
Varkevisser, Johan	wethouder

Groepssessie: gemeenteraad

Besseling, Joachim	buitengewoon raadslid D66
Breda van, Josien	raadslid D66
Gemereren van, Koos	raadslid NieuwDemocratischZeist
Hoogstraten, Laura	raadslid GroenLinks
Offerhaus, Gerhard	raadslid Seyst.nu
Otten, Peter	raadslid VVD
Verolme, Pieter	raadslid SGP/ChristenUnie

Bijlage 3. Beantwoording deelvragen

Nr.	Deelvraag	Korte beantwoording	Verwijzing
1	In hoeverre zijn de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek <i>Richtingwijzers voor kaderstelling</i> opgevolgd?	Er is niet of nauwelijks sprake van formele implementatieresultaten.	Zie hoofdstuk 3 paragraaf 3.1. tot en met 3.3
2	Wat zijn verklaringen voor het niet (volledig) uitvoeren van aanbevelingen?	Het rekenkameronderzoek uit 2011 beoogde een sluitend instrumentarium. De huidige werkwijze is organisch en procesgestuurd.	Zie hoofdstuk 3 paragraaf 3.1. tot en met 3.3
3	Hoe wordt de gemeenteraad over de uitvoering geïnformeerd?	De gemeenteraad is niet in formele zin geïnformeerd over het al dan niet uitvoeren van de aanbevelingen van het rekenkamerrapport uit 2011.	
4	Hoe is de financiële (project)beheersing in Zeist ingericht?	De zogenaamde 'Zeister Werkwijze' bestaat uit zes stappen: 1. informatie; 2. projectvoorstel; 3. college- en raadsvoorstel; 4. volggroepen; 5. rapportage aan gemeenteraad; 6. toetsing door control.	Zie verder hoofdstuk 4
5	Welke bevoegdheden en sturingsmogelijkheden heeft de gemeenteraad bij financiële (project)beheersing?	Het formele instrumentarium volgt uit de Gemeentewet en de Verordening financieel beleid en beheer. In de praktijk blijkt het voor de gemeenteraad niet altijd helder welke instrumenten voor kaderstelling aanwezig zijn.	Zie verder hoofdstuk 4
6	Zijn er (kwalitatieve) verbetermogelijkheden in de financiële (project)beheersing in Zeist? Zo ja, welke?	Heldere keuze maken in de besturingsfilosofie. De P&C-cyclus meer inzetten om over projecten te rapporteren.	Zie bestuurlijke nota

7	Hoe is de informatievoorziening door het college over financiële (project)beheersing aan de gemeenteraad geregeld?	<p>Zie ook deelvraag 4.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. informatie; 2. projectvoorstel; 3. college- en raadsvoorstel; 4. volggroepen; 5. rapportage aan gemeenteraad; 6. toetsing door control. <p>Dit is de praktijk. In formele zin is dit niet vastgelegd.</p>	Zie verder hoofdstuk 4
8	Is de kwaliteit van de informatievoorziening door het college voldoende toegesneden op de kennis die de gemeenteraad heeft? Zo nee, hoe kan dit worden verbeterd?	<p>Raadsleden, college en ambtelijke organisatie zijn van mening dat het college in voldoende mate rekening houdt met de financiële kennis die binnen de gemeenteraad aanwezig is.</p> <p>Financieel-technische stukken zoals begrotingswijzigingen kunnen worden verrijkt door het toevoegen van inhoudelijke informatie.</p>	Zie bestuurlijke nota
9	Heeft de gemeenteraad voldoende kennis om stukken die betrekking hebben op financiële (project)beheersing te doorgronden? Zo nee, hoe kan dit worden verbeterd?	<p>De financiële kennis binnen de gemeenteraad is bij een beperkt aantal raadsleden aanwezig. Dit wordt als kwetsbaar gezien.</p> <p>Versterking kan plaatsvinden door training of inzet van externe expertise bij belangrijke projecten.</p>	Zie bestuurlijke nota
10	Welke aanbevelingen voor verbetering kunnen worden gedaan?	<p>Doorlooptijd van bestuurlijke stukken verkorten.</p> <p>Investeren in kennis voor raadsleden.</p>	Zie bestuurlijke nota

Bijlage 4. Bronnen

Raadsstukken

- / E. Westerhof. (2012). Raadsvoorstel Uitkomsten scan projecten. Gemeente Zeist.
- / Gemeente Zeist (2014). Beantwoording technische vragen 2 oktober over Begroting 2015.
- / A.G.W. Lensink. (2011). Raadsvoorstel Beleidsnotitie Risicomanagement en Weerstandsvermogen gemeente Zeist.
- / Service Centrum, afdeling Financiën (2011). Gewijzigde beleidsnotitie Risicomanagement en Weerstandsvermogen gemeente Zeist - Bijlage bij raadsvoorstel.
- / J. Vlastuin & J. Koning ter Heege. (2011). Raadsvoorstel Kaderstelling gemeentegarantie.
- / A.W.H. van den Heuvel. (2010). Raadsvoorstel Kredietaanvraag Centrale Huisvesting.
- / Gemeente Zeist.(2002). Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de gemeenteraad Zeist.

Projectbeheersing

- / Gemeente Zeist. (2013). Budgethouders regeling gemeente Zeist.

Jaarstukken

- / Begroting 2015 (incl. Boek 1-2 en bijlagen 1-8).
 - o Begroting 2015 - Boek 1.
 - o Begroting 2015 - Boek 2.
 - o Begroting 2015 - Bijlage 1: Opbouw Saldo van de meerjarenbegroting.
 - o Begroting 2015 - Bijlage 2: Beslispunten financieel perspectief raadsvoorstel begroting 2015.
 - o Begroting 2015 - Bijlage 3: Afronding openstaande punten Bezuinigingsdialoog.
 - o Begroting 2015 - Bijlage 4: Instelling bestemmingsreserve Bomenfonds.
 - o Begroting 2015 - Bijlage 5: Toelichting publiekrechtelijke tarieven 2015.
 - o Begroting 2015 - Bijlage 6: Verordening 2015.
 - o Begroting 2015 - Bijlage 7: Privaatrechtelijke tarieven.
 - o Begroting 2015 - Bijlage 8: Reserve Integrale Ontwikkeling Zeist begroting 2015.
- / Gemeente Zeist. (2014). Begrotingswijziging 2015.
- / Kadernota 2014.
- / Bijlage 1.
- / Gewijzigde Kadernota 2014.
- / Kadernota 2016.
- / Begroting 2016.
- / Gemeente Zeist. (2012). Quick Scan Projecten – Gemeente Zeist.
- / KplusV organisatieadvies. (2010). Kaderstellende rol van de raad bij grote projecten.
- / Auditcommissie gemeente Zeist. (2015). Voortgang werkgroep P&C en Maatschappelijke effecten en indicatoren.

Bijlage 5. Overzicht resultaat groepsessies

I Instrumenten

1. De raad beschikt over voldoende mogelijkheden om effectief kaders te kunnen stellen.
2. De raad maakt optimaal gebruik van de beschikbare mogelijkheden om effectief kaders te stellen.
3. Het bestaande format raadsvoorstellen faciliteert op optimale wijze de kaderstellende rol van de gemeenteraad.
4. De raad wordt door het college optimaal in staat gesteld om te kunnen sturen op de inhoudelijke kaders.
5. De raad wordt door het college optimaal in staat gesteld om te kunnen sturen op de financiële kaders.

6. In het dossier Beukbergen is de raad door het college optimaal in staat gesteld om te kunnen sturen op de inhoudelijke kaders.
7. In het dossier Beukbergen is de raad door het college optimaal in staat gesteld om te kunnen sturen op de financiële kaders.
8. Met betrekking tot de sportaccommodaties is de raad door het college optimaal in staat gesteld om te kunnen sturen op de inhoudelijke kaders ten aanzien van het gebruik en beheer.
9. Met betrekking tot de sportaccommodaties is de raad door het college optimaal in staat gesteld om te kunnen sturen op de financiële kaders ten aanzien van het gebruik en beheer.

II Inrichting financiële projectbeheersing

1. De raad geeft blijk van een opvatting over de optimale inrichting van de financiële (project)beheersing.

2. De raad geeft blijk van een duidelijke opvatting over de rol van de raad met betrekking tot de financiële (project)beheersing.
3. De raad stuurt actief op de (her-)inrichting van de financiële projectbeheersing.

III Informatievoorziening

1. De informatie die het college verstrekt over de financiële stand van zaken van grote projecten en lopend beleid, stelt de raad in staat haar taken en verantwoordelijkheden goed uit te voeren.
2. De informatie die het college verstrekt over de financiële stand van zaken van grote projecten en lopend beleid is volledig.
3. De informatie die het college verstrekt over de financiële stand van zaken van grote projecten en lopend beleid wordt tijdig aangeleverd.
4. De raad wordt optimaal geïnformeerd over financiële risico's en de bijbehorende beheersmaatregelen.

5. De producten binnen de P&C-cyclus (jaarrekening, tussentijdse rapportages, etc.) volstaan om de raad adequaat te informeren over de financiële stand van zaken met betrekking tot grote projecten.
6. De producten binnen de P&C-cyclus (jaarrekening, tussentijdse rapportages, etc.) volstaan om de raad adequaat te informeren over de financiële stand van zaken met betrekking tot lopend beleid.

IV Kennis

1. Binnen de gemeenteraad is voldoende kennis aanwezig om adequaat toezicht te kunnen houden op de kwaliteit van de financiële (project)beheersing.
2. Binnen de gemeenteraad is voldoende kennis aanwezig met betrekking tot de controle op de financiën (inclusief de financiële risico's) van grote projecten.
3. Binnen de gemeenteraad is voldoende kennis aanwezig met betrekking tot de controle op de financiële ontwikkelingen (inclusief de financiële risico's) van grondexploitaties.

4. Bij het aanleveren van informatie aan de raad houdt het college in voldoende mate rekening met de financiële kennis die binnen de gemeenteraad aanwezig is.

V Rolinvulling

1. Met betrekking tot het stellen van kaders is in de gemeente Zeist sprake van een optimaal samenspel organisatie – college – raad.
2. Met betrekking tot het uitoefenen van de controle op het door het college gevoerde beleid is in Zeist sprake van een optimaal samenspel organisatie – college – raad.





Gemeente **Zeist**

Publiekshal ▪ Het Rond 1, Zeist
Postbus 513, 3700 AM Zeist

Telefoon 14 030 ▪ rekenkamer@zeist.nl
www.zeist.nl ▪ www.twitter.com/raadzeist

[austerlitz](#) ▪ [bosch en duin](#) ▪ [den dolder](#) ▪ [huis ter heide](#) ▪ [zeist](#)