



BEHOREND BIJ COLLEGENOTA VAN  
Bestuurs- en Concernzaken

DATUM  
13-6-14

CORRESPONDENTIENUMMER

A. Deze nota is in overleg met de volgende disciplines geconcipieerd:  
weth. Aarts, weth. Van Grootheest, weth. Willems en weth. Damsma.

B. Er is wel overeenstemming

KORTE INHOUD (GELIJKDUIDEND AAN VOORBLAD)

RKM rapport

"Uitvoering aanbevelingen rekenkamerrapporten"

---

Voor de inhoud van deze collegenota wordt verwezen naar bijgevoegde brief.

Collegenota

---

# Eindrapport Onderzoek uitvoering aanbevelingen rekenkamerrapporten

---

Mei 2014

---





**Rekenkamer Maastricht**

**Samenstelling:**

Mevrouw prof. dr. Klaartje Peters (voorzitter)

De heer drs. Ton A.M.J. Dreuw RC

De heer drs. Jan-Willem A. van Giessen

De heer drs. Karel van der Esch

De heer drs. Paul L.C.M. Janssen RA

**Secretaris:**

Mevrouw Marjolein Heesbeen

**Secretariaat:**

Correspondentieadres: Montenakerbank 40, 6213 JL Maastricht

Telefoon: 06 54670052

Email: [secretariaat@rekenkamermaastricht.nl](mailto:secretariaat@rekenkamermaastricht.nl)



## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
1.2	Doel van het onderzoek	5
1.3	Selectieproces	6
1.4	Informatieverzameling en -verwerking	7
<b>2</b>	<b>Tien jaar rekenkameronderzoek</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Uitvoering van de aanbevelingen</b>	<b>12</b>
3.1	Risicobeheersing Markt-Maasproject (2007)	12
3.2	Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen (2007)	13
3.3	Doelmatigheid van accommodatiebeleid (in het bijzonder onderwijshuisvesting) (2008)	14
3.4	Beheer openbare ruimte (2010)	15
3.5	Grondbeleid gemeente Maastricht 2000-2010 (2011)	17
3.6	Samenvatting inzake doorwerking aanbevelingen	18
<b>4</b>	<b>Controle op de uitvoering van de aanbevelingen</b>	<b>20</b>
4.1	Aanbevelingen aan het college	20
4.2	Aanbevelingen aan de raad	20
<b>5</b>	<b>Reflectie op conclusies en aanbevelingen van de onderzochte rapporten</b>	<b>22</b>
<b>6</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>24</b>
6.1	Conclusies	24
6.2	Aanbevelingen	24
<b>7</b>	<b>Geraadpleegde bronnen</b>	<b>26</b>
	<b>Bestuurlijke reactie</b>	<b>30</b>
<b>Bijlage A</b>	<b>Risicobeheersing Maas-Marktproject</b>	<b>31</b>
<b>Bijlage B</b>	<b>Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen</b>	<b>38</b>
<b>Bijlage C</b>	<b>Checklist Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen</b>	<b>45</b>
<b>Bijlage D</b>	<b>Doelmatigheid van het accommodatiebeleid</b>	<b>46</b>
<b>Bijlage E</b>	<b>Onderzoek Beheer Openbare Ruimte (IBOR)</b>	<b>51</b>
<b>Bijlage F</b>	<b>Grondbeleid gemeente Maastricht 2000-2010</b>	<b>57</b>





## 1 Inleiding

De Rekenkamer Maastricht is opgericht in 2003 en heeft tot en met 2012 twintig onderzoeken uitgevoerd naar voor de stad Maastricht relevante thema's. Met haar rapporten en de daarin vervatte conclusies en aanbevelingen wil de rekenkamer bijdragen aan de versterking van de controlerende en kaderstellende rol van de raad en aan het (verder) verbeteren van het gemeentelijk beleid en de uitvoering daarvan.

De meeste rekenkamerrapporten bevatten aanbevelingen aan het college, en soms aan de raad, voor veranderingen in het beleid of de uitvoering daarvan. Bij de behandeling van een rekenkamerrapport in de raad beslist de raad of de aanbevelingen van de rekenkamer worden overgenomen. De vraag is wat daar vervolgens mee gebeurt. Worden de aanbevelingen uitgevoerd en worden de beoogde verbeteringen gerealiseerd?

In dit onderzoek wil de rekenkamer deze vragen beantwoorden voor een aantal van haar rapporten. Dit gebeurt mede op verzoek van de Kleine rekeningcommissie van de raad. Voor de raad is het relevant om te weten in hoeverre het college de overgenomen aanbevelingen daadwerkelijk uitvoert. Het overzicht van gedane en al dan niet uitgevoerde aanbevelingen op de diverse beleidsterreinen kan bovendien van nut zijn voor de raad bij de invulling van zowel zijn controlerende als kaderstellende rol. Dit geldt in het bijzonder voor nieuwe raadsleden. De timing van dit onderzoek is er dan ook op gericht dit rapport in 2014 aan te bieden aan de nieuwe raad.

Tenslotte is het nuttig voor de rekenkamer zelf om inzicht te krijgen in de mate waarin haar aanbevelingen zijn opgevolgd; inzicht dat mogelijk kan bijdragen aan verbetering van de werkwijze van de rekenkamer en de kwaliteit van haar aanbevelingen.

### 1.2 Doel van het onderzoek

Doel van dit onderzoek is inzicht te krijgen in de mate en wijze waarop de door de raad overgenomen aanbevelingen van de rekenkamer uit de vijf onderzochte rekenkamerrapporten daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

Voor de duidelijkheid onderscheiden we hier de in dit onderzoek gebruikte termen.

De rekenkamer kan aanbevelingen *doen*, die de gemeenteraad al dan niet kan *overnemen* (ofwel accorderen). De aanbevelingen zijn meestal gericht aan het college<sup>1</sup>, dat ze moet *uitvoeren*. De

---

<sup>1</sup> In een enkel geval zijn de aanbevelingen gericht aan de raad, en als de raad besluit die aanbevelingen over te nemen moet zij ze natuurlijk zelf uitvoeren.



gemeenteraad moet de uitvoering van de aanbevelingen *controleren*. Als rapporten en de daarin gedane aanbevelingen effect sorteren, noemen we dat *doorwerking* van aanbevelingen.

Met dit onderzoek wilde rekenkamer de volgende vragen beantwoorden:

1. Welke aanbevelingen van de rekenkamer zijn door de raad overgenomen?
2. In welke mate en op welke wijze heeft het college de overgenomen aanbevelingen uitgevoerd en hoe is hierover (direct dan wel indirect) aan de raad gerapporteerd? Op welke wijze controleert de raad de uitvoering?
3. In welke mate en op welke wijze heeft de raad de aan haar zelf gerichte aanbevelingen uitgevoerd?
4. Heeft de uitvoering van de aanbevelingen de beoogde effecten gehad?
5. Kunnen er op basis van de onderzoeksresultaten lessen getrokken door college, raad en rekenkamer?

### 1.3 Selectieproces

Bij de start heeft de rekenkamer besloten om het onderzoek te richten op een vijftal rekenkamerrapporten. Het onderzoeken van alle twintig rapporten en de daarin gedane aanbevelingen was niet haalbaar. Dit zou een te groot beslag leggen op de beschikbare middelen van rekenkamer en gemeente. Diverse andere lokale rekenkamers doen met enige regelmaat een 'opvolgonderzoek', waarbij één eerder onderzoek wordt 'opgevolgd', met een min of meer vergelijkbare diepgang als het oorspronkelijke onderzoek. De Rekenkamer Maastricht heeft bewust gekozen voor breedte boven diepgang, en daarom vijf rapporten geselecteerd, om zo een goed beeld van de uitvoering van de aanbevelingen te kunnen geven.

Om tot een selectie te komen heeft de rekenkamer in samenwerking met de griffie een overzicht gemaakt van alle gepubliceerde rekenkamerrapporten en de daarin gedane aanbevelingen. Vervolgens is een voorselectie gemaakt van rapporten die voor dit onderzoek in aanmerking kwamen. Criteria die hierbij zijn gehanteerd:

- Zijn het thema van het betreffende rekenkamerrapport en de gedane aanbevelingen nog relevant?
- Is er sinds het onderzoek voldoende tijd geweest om de aanbevelingen ook daadwerkelijk uit te voeren?
- Zijn de geformuleerde aanbevelingen voldoende concreet om op een zinvolle wijze te kunnen toetsen of zij zijn opgevolgd?

Het overzicht en de voorlopige selectie van te onderzoeken rekenkamerrapporten is met de Kleine rekeningcommissie (Krcie) besproken. Dit heeft geresulteerd in de selectie van vijf rapporten, een selectie die in de volgende paragraaf wordt toegelicht.



Van de volgende rekenkamerrapporten is onderzocht in hoeverre de aanbevelingen zijn opgevolgd:

1. *Risicobeheersing Maas-Markt-project* (maart 2007),
2. *Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen* (december 2007),
3. *Doelmatigheid van het accommodatiebeleid (i.h.b. onderwijshuisvesting)* (november 2008)
4. *Beheer openbare ruimte* (mei 2010),
5. *Grondbeleid gemeente Maastricht 2000-2010* (september 2011).

Met de raad is afgesproken om dit onderzoek in 2014 aan de nieuwe raad aan te bieden. Dit omdat een overzicht van alle tot nu toe verschenen rekenkamerrapporten, gecombineerd met een analyse van de doorwerking van een aantal van deze rapporten, voor nieuwe raadsleden een goede manier is om kennis te maken met het 'vroegere' werk van de rekenkamer en de onderzochte beleidsonderwerpen.

#### **1.4 Informatieverzameling en -verwerking**

Om zicht te krijgen op de vraag of en hoe de aanbevelingen uit de vijf geselecteerde rekenkamerrapporten zijn opgevolgd, heeft de rekenkamer het college een uitgebreide vragenlijst voorgelegd. Hierop heeft de gemeente een uitvoerig antwoord gegeven, en de relevante (beleids)documenten meegestuurd. Na bestudering heeft de rekenkamer nog een aantal aanvullende vragen aan de gemeente gesteld, die snel zijn beantwoord.

Aan de hand van de antwoorden en de documenten heeft de rekenkamer vastgesteld of de aanbevelingen al dan niet zijn opgevolgd. Vervolgens heeft zij haar bevindingen vastgelegd in een nota van bevindingen. Deze is begin april 2014 voor ambtelijke verificatie aan de gemeente voorgelegd. Na ontvangst van de ambtelijke reactie is het rapport afgerond en op 19 mei 2014 voor een bestuurlijke reactie aan het college voorgelegd.

In aanvulling op het bovenstaande heeft de rekenkamer met de griffier gesproken om zich een beeld te kunnen vormen op welke wijze de raad de opvolging van de aanbevelingen, die gericht waren op het college, heeft gevolgd. Daarnaast is ook onderzocht hoe de raad invulling heeft gegeven aan aanbevelingen die in meer of mindere mate betrekking hadden op de raad zelf.





## 2 Tien jaar rekenkameronderzoek

Onderstaande tabel geeft een beknopt overzicht van de twintig rapporten die de rekenkamer in de periode 2003-2012 heeft gepubliceerd. In de bijlage G is van elk onderzoek een korte samenvatting weergegeven. De volledige rapporten zijn te vinden op de website van de Rekenkamer Maastricht.

Jaar	Rekenkamer onderzoek	Aanbevelingen	Raadsbesluit
2004 Jan '05	<b>Yonder/MTB</b> raadsbehandeling	1 Evalueer interne en externe ontwikkelingen 2 Vorm (interne) auditcommissie 3-5 Versterk competentie/positie RvC 6-7 Versterk rol gemeente als grootaandeelhouder	Conclusies en aanbevelingen over te nemen, met aantal aanvullende besluiten inzake de opvolging MTB/Yonder dossier
2005 Jan '06	<b>Aanpak en resultaten efficiëncymaatregelen</b> raadsbehandeling	1 Onderzoek (met externe expertise en o.b.v. benchmark) mogelijkheden tot efficiëncyverbeteringen 2 Scherp(er) toezicht en regie op bezuinigingsoperatie met rol concerncontrol 3 Gemeenteraad dient (eigen) informatiebehoefte duidelijk te definiëren 4 Vergroot prikkelsom efficiency te verbeteren	a. De conclusies en aanbevelingen van het rapport over te nemen. b. Het college op te dragen: 1. via de managementrapportage te rapporteren over de uitvoering van de aanbevelingen 2. invulling controlfunctie, advies huisaccountant, standpunt college behandelen in Raadszie Middelen
2007 Apr '07	<b>Risicobeheersing Maas-Marktproject</b> raadsbehandeling	1 Toets PPS-variant met minimumvariant (gemeente op afstand) 2 Implementeer structureel risicomangement (periodieke inventarisaties, vastleggen controles) 3 Ontwikkel kaders/richtlijnen voor kredietaanvragen en rapportages 4 Voorzie raad periodiek van (financiële) rapportages die integrale beoordeling mogelijk maken	1. De aanbevelingen als richtinggevend voor uitwerking over te nemen 2. College -> voorstel introductie van structureel risicomangement bij grote projecten 3. Raadsgriffier -> in overleg met de commissie Middelen en het college voorstel maken om vorm en inhoud te geven aan de controlerol van de gemeenteraad in het kader van risicomangement bij grote projecten
2007 Apr '08	<b>Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen</b> raadsbehandeling	1 Aan raad: toets beleidsvoorstellen kritisch en gebruik de checklist 2 Aan college: toets kwaliteit voorstellen, gebruik intern 'best practices' 3 Aan college: geef context bij beleidsvoorstel (m.n. relatie oud-nieuw) 4 Aan raad: stel duidelijk succescriteria beleid vast 5 Aan college: hanteer consistent een vast format bij vastleggen kosten en financiering beleid	1. De aanbevelingen over te nemen 2. Het college op te dragen de criteria uit de checklist toe te passen 3. Het college te verzoeken naar de raad terug te koppelen over de wijze waarop de aanbevelingen worden geïmplementeerd
2008 Mei '08	<b>Verbonden partijen gemeente Maastricht</b> raadsbehandeling	a-c Expliciteer beleid inzake verbonden partijen d-f Aansturing verbonden partijen (VB) verbeteren ( door SMART, duidelijke aanspreekpunt, eenduidige beoordeling rapportages VB) g-i Stel (i.s.m. betrokken gemeenten) benchmark en risico-analyse voor VB op. Monitor specifieke VB o.b.v. risico's	1. De aanbevelingen over te nemen 2. Het college te verzoeken naar de raad terug te koppelen over de wijze waarop de aanbevelingen zullen worden geïmplementeerd
2008 Sep '08	<b>Onderzoek ex art. 213 A Gemeentewet</b> raadsbehandeling	1 Volg de verplichtingen voortkomende uit art. 213a van Gemeentewet op 2 Verstrek aan rekenkamer alle gevraagde inlichtingen zoals is bepaald in Gemeentewet 3 Stel verbeterplan op om aan de gestelde eisen te voldoen	1. De aanbevelingen over te nemen 2. Het door het college op te stellen verbeterplan (aanbeveling 3) in de raadscommissie Middelen te bespreken
2008 Jan '09	<b>Jeugdveiligheidsbeleid gemeente Maastricht</b> raadsbehandeling	1 Monitor o.b.v. doelstellingen en vooraf vastgestelde indicatoren 2 Geef gemotiveerd aan welke effecten zijn te verwachten van het beleid 3 Gemeente moet zich concentreren op door haar beïnvloedbare parameters en doelstellingen niet alleen verwoorden in maatschappelijke effecten 4 Formuleer doelstellingen gericht op de gemeentelijke regierol bij jeugdveiligheidsbeleid	1. De aanbevelingen 1 en 2 van de Rekenkamer Maastricht over te nemen 2. Aanbevelingen 3 en 4 over te nemen in de zin dat de gemeente de doelstellingen zowel dient te formuleren in termen van maatschappelijke effecten als in termen van de gekozen regierol



<p><b>2008 Doelmatigheid van het accommodatiebeleid (i.h.b. onderwijshuisvesting)</b></p> <p>Jan '09 raadsbehandeling</p>	<p>1 Ontwikkel een visie op de toekomstige mogelijkheden van onderwijshuisvesting. Betrek daarbij tevens het kwaliteitsniveau van de accommodaties en realistische ramingen van leerlingenaantallen en de financiële doorwerking daarvan</p> <p>2 Onderzoek welke de precieze oorzaken zijn van de verschillen in onderwijsuitgaven tussen een aantal met Maastricht vergelijkbare steden. Gebruik dit inzicht bij de formulering van het toekomstig accommodatiebeleid</p> <p>3 Onderzoek, samen met het onderwijsveld, de mogelijkheden om de aanvraag- en beoordelingsprocedures te bekorten</p>	<p>De aanbevelingen over te nemen</p>
<p><b>2009 I-Visie</b></p> <p>Sept '09 raadsbehandeling</p>	<p>1-2 Verbeter documentatie en rapportage met duidelijke markering overgangen</p> <p>3 Zorg voor een gedegen risicoanalyse</p> <p>4 Zorg voor robuuste en slagvaardige project- en programmastructuur waarbij rollen verschillende organen duidelijk zijn.</p>	<p>1. De aanbevelingen over te nemen</p> <p>2. Bepaal i.o.m. college wijze en frequentie om optimaal aan de informatiebehoefte van de gemeenteraad te voldoen</p> <p>3. B&amp;W → max. inspanningen t.b.v. optimale werking van digitaal voor burgers toegankelijk Raadsinformatiesysteem</p>
<p><b>2009 Vinkenslag/De Karosseer</b></p> <p>Feb '10 raadsbehandeling</p>	<p>Analyse – geen aanbevelingen</p>	
<p><b>2010 Onderzoek spreidingsbeleid coffeshops</b></p> <p>Okt '10 raadsbehandeling</p>	<p>Analyse – geen specifieke aanbevelingen wel aantal conclusies die opgevolgd zouden kunnen worden</p>	
<p><b>2010 Quick scan gemeenterekening 2008</b></p> <p>Sept '10 raadsbehandeling</p>	<p>1 Maak doelen SMART, definieer bij LT-trajecten ook jaardoelen</p> <p>2 Verbeter relatie begroting-rekening</p> <p>3 Splits baten en lasten meer uit naar deelprogramma's/subdoelen</p> <p>4 Toets als raad actief of informatiegehalte voldoet voor een adequate beoordeling en richt je actief op de verbetering</p>	<p>1. De aanbevelingen over te nemen</p> <p>2. De raads werkgroep P&amp;C de opdracht te geven deze aanbevelingen te betrekken bij de verbeteringsslag van de P&amp;C-documenten. Eventueel in overleg met de rekenkamer</p>
<p><b>2010 Onderzoek beheer openbare ruimte</b></p> <p>Okt '10 raadsbehandeling</p>	<p>1 Actualiseer belangrijke beleidsdocumenten</p> <p>2 Bepaal waar klant- en buurtgericht werken daadwerkelijk meerwaarde heeft</p> <p>3 Versterk instrumentarium voor klant- en buurtgericht werken</p> <p>4 Zorg voor betere managementinformatie met meer benchmark-gegevens</p>	<p>De aanbevelingen met inachtneming van de door het college gemaakte toezeggingen over te nemen</p>
<p><b>2010 Onderzoek Burgerinitiatieven</b></p> <p>Mrt '11</p>	<p>1 Preciseer de procedure</p> <p>2 Verbeter de communicatie met indieners</p> <p>3 Blijf werken aan verwachtingenmanagement</p>	<p>Amendement → concrete verbeterpunten om de behandeling te verbeteren</p>
<p><b>2010 Maastricht Culturele Hoofdstad</b></p> <p>Mrt '11 raadsbehandeling</p>	<p>1 Achtal specifieke aanbevelingen aan de raad om actiever betrokken te worden bij dit traject en beter geïnformeerd te worden over dit traject</p>	<p>1. De aanbevelingen over te nemen</p> <p>2. College → uitwerkingsvoorstel aan de raad;</p> <p>3. Een raads werkgroep in te stellen als klankbord voor het college die periodiek verslag aan de raadscommissie doet</p>
<p><b>2011 Grondbeleid</b></p> <p>Jan '12 raadsbehandeling</p>	<p>1 Verbeter aansluiting beleidsvormende en beleidsuitvoering met periodieke herijking uitgangspunten</p> <p>2 Draag zorg voor integrale nota en werk met frequente geüpdatete meerjaarlijkse prognoses grondexploitatie</p> <p>3 Betrek de raad intensiever bij beleidsvorming en uitvoering met mogelijkheid voor ondersteuning met externe deskundigen</p> <p>4 Rapporteer expliciet over afwijkingen, overweeg uitgave OBM jaarverslag t.b.v raad</p> <p>5 Meer aandacht voor risico's en (worst case) scenario-analyses in beleidsvoorstellen</p> <p>6 Wees als raad pro-actief en bewaak ook zelf de tijdige oplevering van belangrijke beleidsstukken en rapportages</p>	<p>1. De aanbevelingen over te nemen</p> <p>2. Aan het presidium de opdracht te verstrekken om in de eerste helft van 2012 een notitie aan de raad voor te leggen op welke wijze de gemeenteraad beter deze lange termijnontwikkelingen kan volgen en controleren om tijdig en adequaat te kunnen reageren. Daarbij sluit de raad het inschakelen van externe deskundigheid niet uit (bijv. bij het opstellen van Meerjaren Prognoses Grondexploitatie)</p>
<p><b>2012 Winterland en het Maastrichtse evenementenbeleid</b></p> <p>Nov '12 raadsbehandeling</p>	<p>Geen aanbevelingen – wel conclusies/lessons learned die opvolging zouden behoeven zoals o.a.:</p> <p>1 Onduidelijkheid/verdeeldheid in gemeentelijke rolopvattingen</p> <p>2 Te grote betrokkenheid bij private activiteit</p> <p>3 Slechte en incomplete dossiervorming</p>	<p>1. Akkoord te gaan met de conclusies en de lessons to be learned</p> <p>2. Majeure evenementen toetsen aan de uitgangspunten/fundamenten van het evenementenbeleid. De raad o.b.v. deze toetsing zonodig adviseren tot herziening van het betreffend beleid</p>
<p><b>2012 Effectiviteit re-integratiebeleid, rekenkamerbrief 'Wat werkt voor werk'</b></p> <p>Mei '12 raadsbehandeling</p>	<p>Geen aanbevelingen</p>	



<b>2012 De relatie tussen de gemeente Maastricht en MVV</b> Sept '12 raadsbehandeling	1 Ontwikkel plan B voor een Geuselt zonder voetbalfunctie 2 Pas scenario-analyse toe bij risicovolle dossiers met grote belangen	De geformuleerde aanbeveling niet over te nemen maar te vervangen door de aanbeveling: Ontwikkel een scenario waarbij het stadion multifunctioneler wordt gemaakt om rentabiliteit te vergroten en risico's te verkleinen
<b>2012 Besteding buurtplatformgelden Maastricht</b> Mrt '13 raadsbehandeling	1 Verduidelijk toepasselijkheid van de relevante verordeningen. 2 Creëer duidelijkheid inzake representativiteit en legitimiteit buurtplatforms als gesprekspartner 3 Stel eisen aan informatieplicht buurtplatforms t.a.v. buurtbewoners 4 Faciliteer de buurtplatforms bij hun (financiële) administratie 5 Verscherp de controle bestedingen G40-gelden 6 Bij de behandeling in de raadscommissie zijn er een drietal aanvullende aanbevelingen geformuleerd. Deze maken geen onderdeel uit van de aanbevelingen zoals door de RKM voorgesteld 7	Aanbeveling 1-3, 5, 6, 8 over te nemen Aanbevelingen 4 en 7 niet over te nemen  College-> voorstellen inzake implementatie overgenomen aanbevelingen m.u.v. van aanbeveling 6 die raad zelf aangaat

Uit dit overzicht blijkt dat bij de raadsbehandeling van de rekenkamerrapporten in praktisch alle gevallen de aanbevelingen van de rekenkamer door de raad zijn overgenomen. In een enkel geval heeft de raad bij de behandeling van het rekenkamerrapport zelf nog aanvullende aanbevelingen geformuleerd (*Besteding buurtplatformgelden Maastricht*, *Risicobeheersing Maas-Marktproject*) of heeft de raad een aanbeveling geherformuleerd (*De relatie tussen de gemeente Maastricht en MVV*, *Risicobeheersing Maas-Marktproject*). In drie rapporten heeft de rekenkamer geen expliciete aanbevelingen opgenomen:

- *Vinkenslag/De Karosseer (2009)*: op verzoek van de raad heeft de rekenkamer enkel een feitenonderzoek gedaan naar de vraag hoe het in 2007 gerapporteerde tekort inzake het project Vinkenslag is ontstaan en naar de wijze waarop het college de gemeenteraad hierover heeft geïnformeerd.
- *Spreidingsbeleid coffeeshops (2009)*: de rekenkamer heeft een analyse gemaakt van de wijze waarop de gemeente Maastricht een complex maatschappelijk probleem heeft aangepakt, waarbij sprake is van tegengestelde belangen bij de betrokken overheden; de complexiteit leende zich niet goed voor concrete aanbevelingen.
- *Effectiviteit re-integratiebeleid 'Wat werkt voor werk' (2012)*: het betreft een beknopte, secundaire analyse van met name landelijke onderzoeksgegevens, bedoeld om de raad te informeren over landelijke inzichten op dit terrein.

Als we alle 20 rekenkamerrapporten afzetten tegen de wettelijke opdracht van de rekenkamer - te weten het doen van onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gemeentebestuur - kan worden vastgesteld dat de meeste onderzoeken zich richten op de doeltreffendheid van het gemeentelijk beleid. Alleen het onderzoek *Doelmatigheid van het accommodatiebeleid (i.h.b. onderwijshuisvesting)* is primair een doelmatigheidsonderzoek.

In enkele van haar rapporten richt de rekenkamer zich nadrukkelijk op de interne gemeentelijke processen, procedures en rapportagesystematiek. In dit verband zijn de volgende rapporten te noemen: *Risicobeheersing Maas-Marktproject*, *Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen*, *I-Visie*, *Quick scan gemeenterekening 2008*, *Onderzoek beheer openbare ruimte*, *Onderzoek burgerinitiatieven en Besteding buurtplatformgelden Maastricht*.

Rechtmatigheid vormt in geen van de rekenkameronderzoeken het hoofdthema, maar komt wel aan de orde in de rapporten *Onderzoek ex art. 213A Gemeentewet en Grondbeleid gemeente Maastricht*



*2000-2010.* In dit laatste rapport wordt de rechtmatigheid van de gehanteerde (her)waarderingssystematiek aan de orde is gesteld. In het rapport *De relatie tussen de gemeente Maastricht en MVV* heeft de rekenkamer de rechtmatigheid van de gehanteerde constructie buiten de scope van haar onderzoek gelaten, omdat ten tijde van het onderzoek hiernaar een Europees onderzoek liep.



### 3 Uitvoering van de aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van de rekenkamer inzake de uitvoering van de aanbevelingen van de vijf onderzochte rekenkamerrapporten samengevat. Voor elk rapport wordt steeds eerst kort de inhoud van het onderzoek beschreven. Vervolgens worden de aanbevelingen gepresenteerd, en wordt kort aangegeven in hoeverre de overgenomen aanbevelingen daadwerkelijk zijn uitgevoerd. In de bijlagen is een uitgebreidere analyse van de betreffende onderzoeken te vinden, waarin de rekenkamer in meer detail ingaat op de wijze waarop de aanbevelingen zijn uitgevoerd.

#### 3.1 Risicobeheersing Markt-Maasproject (2007)

In 2007 heeft de rekenkamer de (financiële) risicobeheersing bij het toenmalige Markt-Maasproject (Mosae Forum) onderzocht. De belangrijkste reden hiervoor was dat in dit soort grote, in PPS-verband uitgevoerde projecten aanzienlijke financiële, maatschappelijke en bestuurlijke belangen spelen. Daarbij laat de praktijk in het lokaal bestuur zien dat de beschikbaar gestelde middelen vaak ontoereikend zijn voor de geplande uitvoering, meestal vanwege een ontoereikend (financieel) risicobeheer. Doel van dit rekenkameronderzoek was het analyseren van de wijze waarop de gemeente is omgegaan met de (financiële) risico's bij het Markt-Maasproject en hieruit lessen te trekken voor toekomstige projecten.

In haar rapport concludeert de rekenkamer dat de raad zich sterk heeft geconcentreerd op de inhoudelijke kaders en minder aandacht had voor de bewaking van scope, kosten en risico's van het project, terwijl er toch aanzienlijke verschuivingen (en verhogingen) in de budgetten hebben plaatsgevonden. De rekenkamer stelt ook vast dat de raad vanaf 2001 fragmentarisch is geïnformeerd over de stand van zaken inzake het budget, dat de risico's niet systematisch zijn geïnventariseerd, gekwantificeerd en geanalyseerd en dat in de informatievoorziening aan de raad nauwelijks wordt gesproken over risico's en beheersmaatregelen.

Op basis van haar bevindingen kwam de rekenkamer in haar rapport tot de volgende vier aanbevelingen:

1. Vergelijk bij aanvang van een project altijd de PPS-variant met een minimumvariant waarbij de gemeente niet (risicodragend) participeert.
2. Introduceer structureel risicomanagement bij grote projecten.
3. Draag zorg voor gemeentebrede kaders en richtlijnen voor kredietaanvragen en informatievoorziening voor grote projecten.
4. Voorzie de raad van (financiële) informatie die een integrale beoordeling mogelijk maakt; voorzie deze rapportage periodiek van een oordeel van een externe accountant.

Bij de behandeling van dit rapport hebben zowel college als raad deze aanbevelingen als richtinggevend onderschreven.



### *Uitvoering aanbevelingen*

Ten aanzien van aanbeveling 1 heeft de rekenkamer zich geen oordeel over de opvolging kunnen vormen. Na het verschijnen van dit rapport zijn geen nieuwe vergelijkbare PPS-constructies tot stand gekomen. Wel heeft de rekenkamer vastgesteld dat deze aanbeveling niet is vertaald in interne procedures en/of regelingen die waarborgen dat aanvragen voor toekomstige PPS-trajecten een dergelijke vergelijking bevatten.

Voor aanbeveling 2 constateert de rekenkamer dat het college na het verschijnen van dit rapport risicomanagement structureel binnen de organisatie heeft geïmplementeerd. Een gangbare risicomanagementsystematiek is geadopteerd en er is gezorgd voor een gerichte scholing van de betrokken medewerkers. Daarnaast zijn de gehanteerde administratieve systemen conform ingericht. De rekenkamer is dan ook van mening dat deze aanbeveling is opgevolgd.

Dit geldt ook voor aanbeveling 3. De gemeentelijke organisatie kent nu een gemeentebrede systematiek voor kredietverlening met uniforme processen en administratieve systemen. Hierdoor is de wijze van 'kredietverlening' (tussen diensten) in vergelijking met de situatie ten tijde van dit onderzoek eenduidiger en transparanter geworden. Het aspect van projectrapportage en de informatievoorziening aan de raad wordt bij aanbeveling 4 behandeld.

Ten aanzien van aanbeveling 4 blijkt dat de raad nog steeds veelal met presentaties in commissievergaderingen over de voortgang van grote projecten wordt geïnformeerd. Dit gebeurt echter niet aan de hand van integrale (financiële) rapportages die door een externe accountant van een oordeel zijn voorzien. De rapportages inzake risicovolle projecten in de reguliere P&C-documenten zijn in de ogen van de rekenkamer niet wezenlijk verbeterd. Daarmee is de doorwerking van deze aanbeveling beperkt.

## **3.2 Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen (2007)**

De rekenkamer heeft in 2007 onderzoek gedaan naar de evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen van het college. Om op een later tijdstip vast te kunnen stellen of beleid heeft gewerkt, en welke verbeteringen nodig zijn, moet beleid aan bepaalde voorwaarden voldoen. Die voorwaarden zijn in dit rapport op een rijtje gezet, en vertaald in een gebruiksvriendelijke checklist. Ten behoeve van met name de nieuwe raadsleden is deze checklist nogmaals aan dit rapport toegevoegd (in Bijlage C).

Op basis van haar bevindingen komt de rekenkamer tot de volgende vijf aanbevelingen die in het rapport nader zijn uitgewerkt:

1. Aan raad: toets beleidsvoorstellen kritisch en gebruik de checklist.
2. Aan college: toets beleidsvoorstellen op kwaliteit en wissel intern *best practices* uit.



3. Aan college: geef in een beleidsvoorstel de context aan, met name hoe het nieuwe beleid zich verhoudt tot ander en ouder beleid.
4. Aan raad: stel duidelijke succescriteria voor beleid vast.
5. Aan college: hanteer een vast format bij het presenteren van kosten en financiering van beleid.

Bij de behandeling heeft de raad besloten de aanbevelingen over te nemen, het college opgedragen de criteria uit de checklist toe te passen en het college verzocht naar de raad terug te koppelen over de wijze waarop de aanbevelingen zullen worden geïmplementeerd.

#### *Uitvoering aanbevelingen*

De eerste aanbeveling, gericht aan de raad, is niet uitgevoerd, in die zin dat de checklist door de raad niet standaard wordt gehanteerd bij het bespreken van nieuwe beleidsvoorstellen.

Ten aanzien van aanbeveling 2 en 3 kan worden vastgesteld dat niet alle elementen van de checklist door het college zijn overgenomen in het gehanteerde format voor beleidsvoorstellen. Omdat in de paragrafen van het door de gemeente gehanteerde format 'indicatoren' (ex ante) en 'evaluatie' (ex post) ontbreken, is het niet mogelijk om een goede evaluatie uit te voeren. De rekenkamer heeft enkele recente visiedocumenten en beleidsvoorstellen onderzocht, en stelt vast dat geen aandacht wordt geschonken aan de formuleren van indicatoren en aan de voorgenomen evaluatie van het betreffende beleidsvoorstel. De context van beleidsvoorstellen wordt vaak wel beschreven, maar een duidelijke toelichting op de soms ingewikkelde relatie tussen het voorgestelde beleid en bestaand beleid ontbreekt, terwijl dat juist de kern was van het door de rekenkamer gesignaleerde knelpunt.

Tot slot stelt de rekenkamer vast dat aanbeveling 4 en 5 niet zijn uitgevoerd. Met betrekking tot aanbeveling 4 constateert de rekenkamer dat er geen duidelijke succescriteria worden benoemd in beleidsvoorstellen. Ten aanzien van aanbeveling 5 stelt de rekenkamer vast dat de beleidsvoorstellen wel een aparte paragraaf bevatten met betrekking tot de financiën van het beleidsvoorstel, maar dat deze niet steeds hetzelfde format heeft en niet altijd worden de financiële consequenties van de beleidsvoorstellen weergegeven c.q. ingeschat, terwijl de rekenkamer dat wel van wezenlijk belang acht.

### **3.3 Doelmatigheid van accommodatiebeleid (in het bijzonder onderwijshuisvesting) (2008)**

De rekenkamer heeft in 2008 onderzoek gedaan naar de doelmatigheid van het gemeentelijk accommodatiebeleid, in het bijzonder de onderwijshuisvesting. De hoofdvraag van het onderzoek was: worden de prestaties van het accommodatiebeleid behaald met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen?

Uit het onderzoek bleek dat Maastricht de kosten voor onderwijshuisvesting goed in de hand heeft. De gemeente geeft aanmerkelijk minder uit aan onderwijsbeleid dan zij via het Gemeentefonds aan





(fictieve) inkomsten ontvangt. Ook zijn de uitgaven per hoofd van de bevolking of per leerling in Maastricht aanmerkelijk lager dan in vergelijkbare steden. De schoolbesturen vinden dat de gemeente wel erg zwaar op doelmatigheid hamert ('het minimale is de norm').

Op basis van haar bevindingen komt de rekenkamer tot de volgende drie aanbevelingen die in het rapport nader zijn uitgewerkt:

1. Ontwikkel een visie op de toekomstmogelijkheden van onderwijshuisvesting.
2. Onderzoek de oorzaken van verschillen in onderwijsuitgaven tussen een aantal met Maastricht vergelijkbare steden
3. Onderzoek, samen met het onderwijsveld, de mogelijkheden om de aanvraag- en beoordelingsprocedures te bekorten.

Bij de behandeling van het rapport in januari 2009 besluit de raad, na weging van rapport en de reactie van het college, om de aanbevelingen van de rekenkamer over te nemen.

#### *Uitvoering aanbevelingen*

Aanbeveling 1 en 3 zijn in dit opvolgonderzoek nader onderzocht. De tweede aanbeveling is nu, zes jaar na het onderzoek, niet meer relevant.

De rekenkamer concludeert dat de aanbevelingen 1 en 3 niet zijn opgevolgd.

De gemeente heeft wel haar best gedaan om tot een actualisering van de visie op de onderwijshuisvesting te komen, maar dit is niet gelukt. Er is wel geregeld overleg met de partijen in de verschillende sectoren (basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs), maar het actualiseren van spreidingsplannen is een onderwerp dat, met name voor het basisonderwijs, tot spanningen tussen schoolbesturen leidt. De rekenkamer is van mening dat de gemeente alsnog deze integrale visie dient te ontwikkelen, met name gezien de demografische ontwikkelingen.

Voor wat betreft de derde aanbeveling constateert de rekenkamer dat de aanvraag- en beoordelingsprocedures niet zijn bekort. De oorzaak ligt in het feit dat per 1 januari 2015 het onderhoud naar de schoolbesturen wordt gedecentraliseerd. Er is dus geen noodzaak om de procedures nog te wijzigen.

### **3.4 Beheer openbare ruimte (2010)**

In 2009 heeft de rekenkamer onderzoek gedaan naar het beheer van de openbare ruimte in Maastricht. Voor burgers is een schone en goed onderhouden openbare ruimte van groot belang en de gemeente besteedt bijna 10% van de beschikbare publieke middelen aan deze kerntaak van het lokaal bestuur. Dat was de reden om een onderzoek te starten met als centrale onderzoeksvraag: Hoe doeltreffend is de gemeente in het beheer van de openbare ruimte? Deze vraag is zowel vanuit een





objectief perspectief (wat zijn de objectief vastgestelde kwaliteitsbeelden?) als vanuit een subjectief perspectief (wat vindt de burger?) beantwoord.

De rekenkamer stelde vast dat concrete ambities ten aanzien van de kwaliteit van de openbare ruimte en de tevredenheid van inwoners en bezoekers ontbraken. Geconstateerd kon worden dat de kwaliteit van de openbare ruimte in Maastricht over de onderzochte periode 2004-2010 op een acceptabel en redelijk stabiel niveau was. Wél was zowel in objectieve zin als qua tevredenheid van de burgers een teruggang te zien in de periode 2005-2008, wat te maken had met bezuinigingen in de voorgaande jaren. Bij gelijkblijvend beleid en financiële middelen zou, zo stelde de rekenkamer, de kwaliteit naar verwachting verder afnemen.

Op basis van haar onderzoek kwam de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen:

1. Actualiseer en integreer de diverse beleidsdocumenten tot één nieuw (integraal) beleidskader.
2. Bepaal waar klant- en buurtgericht werken daadwerkelijk meerwaarde heeft.
3. Versterk het ingezette instrumentarium voor klant- en buurtgericht werken.
4. Zorg voor betere informatie voor het management en de raad (integrale rapportages).
5. Zorg voor meer benchmarks.

De raad heeft bij de behandeling van het rapport de aanbevelingen, met inachtneming van de door het college gemaakte toezeggingen, overgenomen.

#### *Uitvoering aanbevelingen*

Ten aanzien van aanbeveling 1 stelt de rekenkamer dat eind 2013 het beleid inzake IBOR (Integraal Beheer Openbare Ruimte) is vastgelegd in diverse beleidsdocumenten. Het in 2003 vastgestelde IBOR-beleid vormt hierbij de basis. Gezien de actualisatie van de gehanteerde kwaliteitsnormen en ambitieniveaus, het geïntensiveerde gebruik van digitale communicatie met de burgers, het herzien van buurtgericht werken, de aanpassing van de buurtpeilingen en het eindigen van de herijkingsperiode 2010–2013, acht de rekenkamer het opmerkelijk dat het college (nog) geen geactualiseerde integrale beleidsnota IBOR heeft ontwikkeld.

Ten aanzien van buurtgericht werken (aanbevelingen 2 en 3) stelt de rekenkamer vast dat er bij het beheer van de openbare ruimte minder dan voorheen wordt gewerkt met instrumenten van buurtgericht werken. De door de rekenkamer aanbevolen analyse van de meerwaarde van de gehanteerde instrumenten lijkt niet te zijn uitgevoerd. Wel blijkt dat de inzet van internetinstrumenten is vergroot om de communicatie met de burgers te versterken.

De rekenkamer stelt vast dat door de raad vastgestelde zgn. CROW-normen (kwaliteitsnormen) en met de periodieke externe monitoring van de kwaliteitsbeelden de gemeente een duidelijke vooruitgang heeft geboekt in het monitoren van en rapporteren over de 'objectieve' kwaliteitsniveaus. Ten aanzien van de monitoring en rapportage inzake de subjectieve kwaliteit (kwaliteitsbeleving inwoners) van de openbare ruimte heeft de rekenkamer geen verbetering kunnen vaststellen. Integendeel: de frequentie van de buurtpeilingen is juist teruggebracht.



De door de rekenkamer aanbevolen integrale (management-)rapportages, waarin ook financiële en benchmarkgegevens alsmede de gegevens uit de relevante meldingssystemen zijn verwerkt, zijn niet voor handen. De rekenkamer constateert dan ook dat de aanbevelingen 4 en 5 nog onvoldoende zijn opgevolgd.

### **3.5 Grondbeleid gemeente Maastricht 2000-2010 (2011)**

De rekenkamer heeft in 2011 onderzoek gedaan naar het grondbeleid van de gemeente Maastricht. Grondbeleid is een belangrijk gemeentelijk beleidsterrein, zeker gezien de grote financiële impact die het grondbeleid heeft op de financiële positie van de gemeente.

De rekenkamer constateerde in haar onderzoek dat Maastricht vanaf 2000 proactief grondbeleid heeft ingezet. In de periode tot 2004 zijn op basis hiervan zeer aanzienlijke grondposities opgebouwd. In 2005 werd de nieuwe stadsvisie gepresenteerd die gebaseerd is op een bevolkingsgroei waarvoor de rekenkamer geen gedegen onderbouwing heeft kunnen vinden en die aanzienlijk hoger was dan de gangbare demografische inzichten. De rekenkamer constateert in haar onderzoek dat er in de periode 2000–2007 in Maastricht een kloof is ontstaan tussen ambitie en werkelijkheid. Pas in 2007 wordt erkend dat de eerder genoemde ambities en aannames over de bevolkingsgroei niet realistisch waren en pas in 2010 wordt het beleid daadwerkelijk omgebogen.

De rekenkamer stelde ook vast dat de gemeenteraad van Maastricht nooit een integrale nota grondbeleid heeft vastgesteld. Dit gemis is niet gecompenseerd door de paragrafen grondbeleid in de jaarlijkse programmabegroting en de jaarrekening. De raad mist daardoor een integraal toetsingskader voor het grondbeleid. Dit betekent dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol in het grondbeleid slechts beperkt heeft kunnen invullen. Daar kwam bij dat de informatievoorziening aan de raad in dit complexe dossier beperkt en deels gebrekkig was.

Op basis van haar bevindingen kwam de rekenkamer tot de volgende zes aanbevelingen die in het rapport nader zijn uitgewerkt:

1. Verbeter de aansluiting tussen beeldvorming en –onderzoek en de uitvoering van het grondbeleid. Zorg voor een periodieke herijking van uitgangspunten en aannames van het grondbeleid.
2. Draag zorg voor een integrale nota grondbeleid en werk met jaarlijks geactualiseerde meerjarenprognoses voor de grondexploitatie.
3. Betrek de raad intensiever bij de beeldvorming (en de verantwoording over de uitvoering).
4. Rapporteer expliciet over afwijkingen in geld of programma, en overweeg om een jaarverslag van het Ontwikkelingsbedrijf Maastricht (OBM) ten behoeve van de raad uit te brengen.
5. Schenk meer aandacht aan risico's en 'worst case' scenario-analyses in beleidsvoorstellen.
6. Aan de Raad: wees proactief en bewaak ook zelf de tijdige oplevering van belangrijke beleidsstukken en rapportages.



Bij de raadsbehandeling heeft de raad besloten de aanbevelingen over te nemen.

#### *Uitvoering aanbevelingen*

De rekenkamer heeft de opvolging van aanbevelingen 1, 2 en 3 onderzocht. Aanbevelingen 4, 5 en 6 heeft de rekenkamer om capaciteitsredenen buiten de beschouwing van dit onderzoek gelaten.

In zijn algemeenheid constateert de rekenkamer met tevredenheid dat de gemeente een aantal belangrijke stappen heeft gezet op het gebied van het grondbeleid. Zo is een integrale nota grondbeleid in 2012 door de gemeenteraad vastgesteld (aanbeveling 2) en is in deze nota een aansluiting tussen het beleidsvormende en beleidsuitvoerende systeem aangebracht (aanbeveling 1).

Aanbeveling 2 omvatte ook het advies om periodiek een geactualiseerde meerjarenprognoses op te stellen. Dit is met name van belang om financiële risico's snel te kunnen identificeren en om aanpassingen mogelijk te maken in gemaakte keuzes. Het college meldt hieraan te werken, maar in mei 2014 is dit nog niet gebeurd.

Ten aanzien van de aanbeveling 3 om de raad intensiever bij de voorbereiding van het grondbeleid te betrekken constateert de Rekenkamer dat dit in het traject van opstelling en vaststelling van de kadernota grond- en vastgoedbeleid Maastricht 2012 heeft plaatsgevonden. Door middel van de behandeling van de geactualiseerde meerjarenprognoses (aanbeveling 2) zou dit bestendig dienen te worden. Daarbij dient de raad nadrukkelijk te controleren of het beleid nog in lijn is met de Kadernota grond- en vastgoedbeleid Maastricht 2012. Tot dusverre is er echter nog geen geactualiseerde meerjarenprognose in de raad(scommissie) behandeld.

### **3.6 Samenvatting inzake doorwerking aanbevelingen**

In onderstaande tabel wordt de opvolging van de diverse onderzochte aanbevelingen samengevat. De groen gearceerde aanbevelingen acht de rekenkamer in voldoende mate opgevolgd. De rood gemarkeerde aanbevelingen zijn niet of nauwelijks opgevolgd. De grijze aanbevelingen zijn niet onderzocht of er was onvoldoende informatie voorhanden om tot een oordeel te komen. De oranje gemarkeerde aanbevelingen zijn in de ogen van de rekenkamer deels opgevolgd. De tabel geeft het belangrijkste argument voor dit oordeel. In de bijlagen A t/m F is de uitgebreidere onderbouwing terug te vinden.



Jaar	Rekenkamer onderzoek	Aanbevelingen	Toelichting
2007 Apr '07	<b>Risicobeheersing Maas-Marktproject.</b> raadsbehandeling	1 Toets PPS-variant met minimumvariant (gemeente op afstand)	PPS-instrument na studie onvoldoende ingezet voor oordeelsvorming – aanbeveling niet structureel verankerd
		2 Implementeer structureel risicomanagement (periodieke inventarisaties, vastleggen controles)	Risicomanagement heeft in het onderzochte domein nadrukkelijk een plek gekregen
		3 Ontwikkel kaders/richtlijnen voor kredietaanvragen en rapportages	Gesignaleerde probleem door veranderde interne verrekensystematiek opgelost
		4 Voorzie raad periodiek van (financiële) rapportages die integrale beoordeling mogelijk maken.	In inhoudelijke rapportages zou financiële analyse en risicobeheersing verder versterkt moeten worden
2007 Apr '08	<b>Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen.</b> raadsbehandeling	1 Aan raad: toets beleidsvoorstellen kritisch en gebruik de checklist	Checklist is ten dele gebruikt. Toetsing beleidsvoorstellen kan vanwege ontbreken indicatoren en evaluatie niet effectief plaatsvinden
		2 Aan college: toets kwaliteit voorstellen – gebruik intern 'best practices'	'Best practices' worden niet voor toetsing gebruikt.
		3 Aan college: geef context bij beleidsvoorstel (m.n. oud–nieuw	Geven van context vindt onvoldoende plaats
		4 Aan raad: stel duidelijk succescriteria beleid vast	De raad heeft geen succescriteria vastgesteld.
		5 Aan college: hanteer consistent een vast format bij vastleggen kosten en financiering beleid	Er is geen vast format voor financiering van beleid.
2008 Jan '09	<b>Doelmatigheid van het accommodatiebeleid, i.h.b. onderwijshuisvesting.</b> raadsbehandeling	1 Ontwikkel een visie op de toekomstige mogelijkheden van onderwijshuisvesting. Betrek daarbij tevens het kwaliteitsniveau van de accommodaties en realistische ramingen van leerlingenaantallen en de financiële doorwerking daarvan.	Er is geen actuele visie op de onderwijshuisvesting
		2 Onderzoek welke de precieze oorzaken zijn van de verschillen in onderwijsuitgaven tussen een aantal met Maastricht vergelijkbare steden. Gebruik dit inzicht bij de formulering van het toekomstig accommodatiebeleid.	Niet onderzocht
		3 Onderzoek, samen met het onderwijsveld, de mogelijkheden om de aanvraag- en beoordelingsprocedures te bekorten.	Onderzoek heeft niet plaatsgevonden vanwege verwachte invoering wet inzake decentralisatie onderhoud
2010 Okt '10	<b>Onderzoek beheer openbare ruimte</b> raadsbehandeling	1 Actualiseer belangrijke beleidsdocumenten	Harmonisatie normen doorgevoerd maar integrale geactualiseerde beleidsnota ontbreekt
		2 Bepaal waar klant- en buurtgericht werken daadwerkelijk meerwaarde heeft	Onderzoek naar effectiviteit instrumentarium ontbreekt
		3 Versterk instrumentarium voor klant- en buurtgericht werken	Instrumentarium voor buurtgericht werken aangepast.
		4 Zorg voor betere managementinformatie met meer benchmark gegevens	Inhoudelijke rapportages verbeterd – integrale rapportages ontbreken
2011 Jan '12	<b>Grondbeleid</b> raadsbehandeling	1 Verbeter aansluiting beleidsvormende en beleidsuitvoering met periodieke herijking uitgangspunten	Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid is vastgesteld. Meerjarenprognoses zijn nog niet voorhanden
		2 Draag zorg voor integrale nota en werk met frequente geüpdatete meerjarige prognoses grondexploitatie	
		3 Betrek de raad intensiever bij beleidsvorming en uitvoeren met mogelijkheid voor ondersteuning met externe deskundigen	Raad is intensief betrokken bij beleidsvorming. Bij beleidsuitvoering is geen gebruik gemaakt van externe deskundigen
		4 Rapporteer expliciet over afwijkingen, overweeg uitgave OBM jaarverslag t.b.v. raad	Niet onderzocht
		5 Meer aandacht voor risico's en (worst case) scenario-analyses in beleidsvoorstellen	Niet onderzocht
		6 Wees als raad pro-actief en bewaak ook zelf de tijdige oplevering van belangrijke beleidsstukken en rapportages	Niet onderzocht



## 4 Controle op de uitvoering van de aanbevelingen

De rekenkamer biedt haar rapporten standaard aan de raad aan. Als sluitstuk van de behandeling ervan door de raad besluit die om de door de rekenkamer geformuleerde conclusies en aanbevelingen al dan niet over te nemen. In de meerderheid van de gevallen betreft het aanbevelingen aan het college, en in een enkel geval zijn de aanbevelingen aan de raad gericht.

Het is vervolgens de vraag op welke wijze de raad controleert of overgenomen aanbevelingen daadwerkelijk worden uitgevoerd.

### 4.1 Aanbevelingen aan het college

Zoals in hoofdstuk 5 is aangegeven worden in het merendeel van de gevallen de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer door de raad overgenomen. Veel van de aanbevelingen moeten vervolgens door het college worden uitgevoerd. Bij de bespreking in de raad wordt, zo stelt de rekenkamer vast, niet afgesproken of en hoe daarover aan de raad zal worden gerapporteerd. Het college informeert de raad niet in een separaat document over de uitvoering van de aanbevelingen. De raad bewaakt de opvolging van de aanbevelingen ook niet systematisch. Alleen als bij de behandeling van het rekenkamerrapport door het college expliciete toezeggingen worden gedaan, worden die door de griffie vastgelegd in een lijst van toezeggingen. Deze lijst bevat dus alleen expliciete toezeggingen door het college. Over de wijze waarop deze lijst wordt beheerd en de openstaande punten worden afgehandeld bestaan geen harde afspraken binnen de raad. De lijst bevat op het moment van schrijven van dit rapport zo'n 100 punten (n.b. nauwelijks punten die gerelateerd zijn aan de rekenkamerrapporten), waaronder diverse punten die niet meer actueel zijn.

Het zou goed zijn om in de nieuwe raadsperiode duidelijke afspraken te maken over het opvolgen en opschonen van de lijst met toezeggingen. De griffie kan daarin een ondersteunende rol spelen. Mogelijk kan een raadscommissie als de Kleine rekeningcommissie dit gaan doen. Ook zou met het college kunnen worden afgesproken dat in de P&C-cyclus jaarlijks op beknopte wijze gerapporteerd wordt over de toezeggingen (en alle overgenomen aanbevelingen) en de nog openstaande punten.

### 4.2 Aanbevelingen aan de raad

In de onderzochte rapporten zijn twee aanbevelingen opgenomen die rechtstreeks aan de raad waren gericht. De ene aanbeveling was aan de raad (en het college) om beleidsvoorstellen vooraf te toetsen aan een door de rekenkamer opgestelde checklist van criteria waaraan een goed beleidsvoorstel dient te voldoen. Hoewel niet kan worden uitgesloten dat een enkel individueel raadslid de checklist hanteert, kan wel worden vastgesteld dat dit niet op systematische wijze gebeurt.

De tweede aanbeveling gericht aan de raad (uit het grondbeleid-onderzoek) was om zich bij de behandeling van complexe dossiers bij te laten staan door onafhankelijke experts. De raad heeft zich de laatste jaren inderdaad op een aantal dossiers laten bijstaan door externe deskundigen. Deze



ondersteuning wordt door de griffie georganiseerd en wordt naar de mening van de griffie positief gewaardeerd.



## 5 Reflectie op conclusies en aanbevelingen van de onderzochte rapporten

De doorwerking van rekenkamerrapporten wordt mede bepaald door de wijze waarop de conclusies en aanbevelingen zijn verwoord. De rekenkamer heeft daarom als onderdeel van dit onderzoek de wijze waarop ze haar conclusies en aanbevelingen heeft geformuleerd (in de vijf onderzochte rapporten) aan een kritische beschouwing onderworpen, met hulp van het commentaar van een externe deskundige.<sup>2</sup>

Deze beschouwing heeft geleid tot de volgende inzichten:

1. De aanbevelingen van de rekenkamer zijn de ene keer veel concreter dan de andere keer. Zo springen de aanbevelingen van *Risicobeheersing Maas-Marktproject* er uit door hun concreetheid. Het voordeel van specifieke, concreet geformuleerde aanbevelingen is dat deze het college in haar reactie dwingen tot expliciete standpuntbepaling. Het is bovendien gemakkelijker om te controleren of de aanbevelingen daadwerkelijk zijn uitgevoerd.
2. De rekenkamer formuleert aanbevelingen soms als wens of discussiepunt. Voorbeelden zijn aanbeveling 6 van *Grondbeleid gemeente Maastricht 2000-2010*, aanbevelingen 3 en 5 van *IBOR*, en aanbevelingen 1 en 2 van *Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen*. Deze aanbevelingen zijn daardoor weinig richtinggevend en maken niet duidelijk wat er precies van het college wordt verwacht.
3. De rekenkamer richt zich met haar aanbevelingen in enkele gevallen expliciet tot de raad. Het college voelt zich bij deze aanbevelingen niet geroepen om te reageren, terwijl de rekenkamer dat soms wel zou willen. Daarnaast vragen dergelijke aanbevelingen mogelijk te veel van de raad. De praktijk is immers dat een raad niet zelf kaders opstelt, doelen formuleert, notities schrijft e.d, maar reageert op voorstellen van het college.
4. Niet alle aanbevelingen zijn eenduidig genoeg geformuleerd (zoals aanbeveling 1 van *Beheer openbare ruimte*, aanbeveling 1 van *Doelmatigheid van het accommodatiebeleid*, en aanbeveling 3 van *Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen*).
5. Bij de vraag naar de doorwerking van rekenkamerrapporten zijn ook de wijze van behandeling in de raad en de politiek-bestuurlijke verhoudingen van groot belang. Dit betekent dat niet

---

<sup>2</sup> Dr. R. Willemse, teamleider beleidsonderzoek van de Rekenkamer Rotterdam. De rekenkamer is zeer erkentelijk voor zijn bijdrage.



alleen de wijze van formulering van conclusies en aanbevelingen bepalend is voor de doorwerking ervan in beleid en bestuur. Maar doorwerking begint wel altijd met goed geformuleerde aanbevelingen. Het vervolg in de politieke arena is ongewis en ligt buiten het bereik van de rekenkamer. Duidelijke afspraken over de wijze van behandeling door de raad kunnen echter wel bijdragen aan de doorwerking.





## 6 Conclusies en aanbevelingen

### 6.1 Conclusies

Aanbevelingen van de rekenkamer worden bijna in alle gevallen door college en raad integraal overgenomen, ook indien het college zich niet volledig in de conclusies kan vinden. Slechts bij uitzondering neemt het college afstand van een aanbeveling en/of komt de raad tot amendering van de aanbevelingen.

Er is geen sprake van een systematische controle door de raad op de uitvoering van overgenomen aanbevelingen, noch is er sprake van een systematische rapportage van het college over de wijze waarop aanbevelingen zijn uitgevoerd. Procedures om de uitvoering van toezeggingen aan de raad systematisch te volgen blijken nauwelijks ontwikkeld.

Uit de analyse van de vijf rapporten blijkt dat van de 15 onderzochte aanbevelingen er zes daadwerkelijk ten uitvoer zijn gebracht en dat er vijf deels ten uitvoer zijn gebracht. Van de onderzochte rapporten blijken met name *Risicobeheersing Maas-Marktproject* en *Grondbeleid gemeente Maastricht 2000-2010* een duidelijke doorwerking te hebben gehad. Van het rapport over *Doelmatigheid van het accommodatiebeleid* is geen zichtbare doorwerking. Van een aantal niet opgevolgde aanbevelingen is opvolging in de ogen van de Rekenkamer Maastricht nog steeds wenselijk. Deze worden in het hiernavolgende paragraaf expliciet benoemd.

De wijze van formulering van aanbevelingen kan bijdragen aan een betere doorwerking. De rekenkamer formuleert haar aanbevelingen soms als wens of discussiepunt. Daardoor dwingt zij het college niet tot het formuleren van een standpunt in de bestuurlijke reactie. Ook zijn aanbevelingen soms niet een eenduidig genoeg geformuleerd, wat de uitvoerbaarheid niet ten goede komt en de controle op de uitvoering bemoeilijkt.

De rekenkamer richt haar aanbevelingen niet alleen aan het college, maar soms ook expliciet aan de raad. Bij aanbevelingen aan de raad ontbreekt echter een eenduidige 'eigenaar' die op de uitvoering kan worden aangesproken. De griffie heeft hierin weliswaar een ondersteunende rol, maar kan niet aangemerkt worden als eigenaar.

### 6.2 Aanbevelingen

Aan de raad: geef de griffie opdracht om een procedure op te stellen om toezeggingen van het college aan de raad te bewaken, en leg deze procedure als raad formeel vast. Bespreek toezeggingen periodiek (bijvoorbeeld in een raadscommissie die gemandateerd is om de lijst ook op te schonen van toezeggingen die hun actualiteitswaarde hebben verloren). Benoem hierbij de griffier expliciet als procesbewaker en zorg ervoor dat de actuele lijst van toezeggingen altijd ter beschikking staat van raad en college.



Aan de rekenkamer: verwoord als rekenkamer aanbevelingen concreet en eenduidig, zodat uitvoering en controle daarop worden vergemakkelijkt.

Aan raad en rekenkamer: overweeg als raad en rekenkamer (in overleg) de rekenkamer te vragen structureel een jaar na dato te onderzoeken wat er van de overgenomen aanbevelingen terecht is gekomen.

Aan de rekenkamer: richt je als rekenkamer met je aanbevelingen zoveel mogelijk op het college, ook als een aanbeveling de kaderstellende rol van de raad raakt. Bijvoorbeeld: stel een beleidskader op en leg dit ter besluitvorming aan de raad voor. Dit type aanbevelingen dwingt het college om zich uit te spreken en doet recht aan de eigenstandige rol van de raad.

Aan het college: zorg dat de volgende nog openstaande aanbevelingen alsnog worden opgevolgd:

1. Risico-analyses  
Voorzie bij grote risicovolle projecten, los van de reguliere P&C-stukken, de raad periodiek van (financiële) rapportages die integrale beoordeling mogelijk maken en die voorzien zijn van een accountantsverklaring.
2. Onderwijshuisvesting  
Zorg voor een actuele en door de raad vastgestelde visie op de onderwijshuisvesting.
3. Openbare ruimte  
Zorg voor een integrale geactualiseerde IBOR-beleidsnota waarin de vele wijzigingen in dit beleidsveld na vaststellen van het IBOR-beleid (2003) in samenhang bij elkaar worden gebracht.
4. Grondbeleid  
Informeert de raad twee keer per jaar (eenmaal bij de jaarrekening en eenmaal tussentijds) middels een geactualiseerde Meerjaren Prognose Grondexploitaties waarbij de cijfers zijn gevalideerd door een externe deskundige op het gebied van grondexploitaties.
5. Evalueerbaarheid beleidsvoorstellen:  
Formuleer beleidsvoorstellen in een vast format waarin alle elementen van de checklist zijn opgenomen. De volgende elementen dienen daarbij altijd te worden uitgewerkt:
  - indicatoren
  - relatie tussen voorgesteld beleid en bestaand beleid (context)
  - de evaluatie van het beleid
  - kosten en financiering van het beleid.



## 7 Geraadpleegde bronnen

Rapporten Rekenkamer en de daaraan gerelateerde gemeentedocumenten bij behandeling van de onderzoeken in raadscommissies en gemeenteraad:

Rekenkamer Maastricht, Risicobeheersing Maas-Marktproject, maart 2007

Rekenkamer Maastricht, Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen, 17 december 2007

Rekenkamer Maastricht, Doelmatigheid van het accommodatiebeleid. (i.h.b. onderwijshuisvesting), 2 oktober 2008

Rekenkamer Maastricht Beheer openbare ruimte, 11 mei 2010

Rekenkamer Maastricht Grondbeleid van de gemeente Maastricht 2000-2010. Voldoende grond voor discussie, september 2011

Gemeente Maastricht, Collegenota Evaluatie Sportparkmanagement

Gemeente Maastricht, Memorie van antwoord Tarievennota Geusseltbad, 10 april 2012

Gemeente Maastricht, Memorie van antwoord Tarievenbad Geusseltbad, uurtarieven omgeving, bijlage 1, 10 april 2012

Gemeente Maastricht, Memorie van antwoord Tarievenbad Geusseltbad, veGemeente Maastricht, Raadsvoorstelangang bijlage 2, 10 april 2012

Gemeente Maastricht, Bijlage 63-2011 Sportorganisatie Bijlage 1, Rapport verzelfstandiging exploitatie zwembaden, 18-3-2010

Gemeente Maastricht, Bijlage 63-2011 Sportorganisatie, bijlage 2, Grontmij Marktplan, Voor... voor notitie beheer en exploitatie, 10 juni 2009

Gemeente Maastricht, Bijlage 63-2011 Sportorganisatie Bijlage 4, Paulussen Advocaten, Notitie deprivatisering en de personele gevolgen daaGemeente Maastricht, Raadsvoorstelan, 21-1-2011

Gemeente Maastricht, Presentatie 1 Geusseltbad, Informatiebijeenkomst commissie Breed Welzijn, 30-1-2012

Gemeente Maastricht, Presentatie 2 Geusseltbad, Geusseltbad. Een vooruitblik op gebruik en gebruikers

Gemeente Maastricht, Presentatie Geusselt, Vaststelling Masterplan+ 2011, Geusselpark, 18-1-2011

Presentatie zwembad Geusselt, Koppert + Koenis Architecten, 13-9-2010

Gemeente Maastricht, Raadsvoorstel 10-2011 Geusselpark, Vaststelling Masterplan+ 2011 Geusselpark, 4-1-2011

Gemeente Maastricht, Raadsvoorstel 101-2009 Verzamelbesluitenlijst voorbereidingsbesluiten als bedoeld in art 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening, 20-10-2009

Gemeente Maastricht, Raadsvoorstel 118-2012 Managementrapportage 2012 Beantwoording Informatieve Vragen, 15-11-2012



Gemeente Maastricht, Raadsvoorstel 118-2012 Managementrapportage 2012, oktober 2012

Gemeente Maastricht, Raadsvoorstel 127-2006 Nieuwbouw zwembad De Geusselt, 6-2-2007

Gemeente Maastricht, Raadsvoorstel 17-2010 Wijkontwikkelingsplan Wittevrouwenveld Wyckerpoort

Gemeente Maastricht, Raadsvoorstel 33-2012 Tarieven en exploitatiebegroting Geusseltbad Bijlage 1

Gemeente Maastricht, Raadsvoorstel 33-2012 Tarieven en exploitatiebegroting Geusseltbad Bijlage 2

Gemeente Maastricht, Raadsvoorstel 33-2012 Tarieven en exploitatiebegroting Geusseltbad Bijlage 3, 5-3-2012

Gemeente Maastricht, Raadsvoorstel 33-2012 Tarieven en exploitatiebegroting Geusseltbad Bijlage 4, Strategische visie Geusseltbad Maastricht, maart 2012

Gemeente Maastricht, Raadsvoorstel 33-2012 Tarieven en exploitatiebegroting Geusseltbad, 20-3-2012

Gemeente Maastricht, Raadsvoorstel 55-2009 Nota Weerstandsvermogen, februari 2009

Gemeente Maastricht, Raadsvoorstel 63-2011 Uitvoeringsorganisatie Sport Maastricht, 26-4-2011

Gemeente Maastricht, Raadsvoorstel 88-2009 Het Geusseltbad Ruimtestaat definitief ontwerp

Gemeente Maastricht, Raadsvoorstel 88-2009 Vervolgbesluit nieuwbouw Geusseltbad, 1-9-2009

Gemeente Maastricht, Raadsvoorstel 96-2010 Bijlage Managementrapportage, 2010

Gemeente Maastricht, Managementsrapportage Maastricht Sport, september 2012

Gemeente Maastricht, Collegenota Controleverslag accountant en rapportage Krcie inz. Jaarstukken 2, 25-5-2012

Gemeente Maastricht, Raadsvoorstel 105-2012 Begroting 2013 Boek

Gemeente Maastricht, Raadsvoorstel 30-2012 Kadernota grond- en vastgoedbeleid, 20-3-2012

Gemeente Maastricht, Raadsvoorstel 30-2012 Kadernota grond- en vastgoedbesluit 2012

Mulier Instituut, Rapportage Quick scan Sportbeleid Maastricht 2012, september 2012

Gemeente Maastricht, Verslag Raadscommissie Breed Welzijn, 18-06-2012

Gemeente Maastricht, Raadsvoorstel 85-2009 Bijlage IIO Meerjarenprogramma Veiligheid 2010-2014, 3-9-2009

Gemeente Maastricht, Raadsvoorstel 85-2009 Meerjarenprogramma Veiligheid in Maastricht 2010-2014, 1-9-2009

Gemeente Maastricht, Raadsvoorstel 96-2010 bijlage Managementrapportage

Gemeente Maastricht, Veiligheid en Leefbaarheid Marap 2012, 19-9-2012

Gemeente Maastricht, Raadsstuk 82-2007 (1) Wmo beleidsplan 2008-2011 'Samen Maastricht', 28-8-2007



- Gemeente Maastricht, Bijlage bij Raadsstuk 82-2007 (2) Wmo beleidsplan 2008-2011
- Gemeente Maastricht, Raadsstuk Wmo conceptbeleidsplan 2008-2011 (3) 'Samen Maastricht', juni 2007
- Gemeente Maastricht, Geamendeerd Gemeente Maastricht, Raadsvoorstel Winkeltijden 02-2013, 27-11-2012
- Gemeente Maastricht, Raadsvoorstel 123-2012 Wijziging Verordening Wet Inburgering, 6-11-2012
- Gemeente Maastricht, Kwaliteitsbeelden openbare ruimte behorend bij collegenota van Ruimte, 14-3-11
- Gemeente Maastricht, Format Gemeente Maastricht, Raadsvoorstel met instructieteksten
- Gemeente Maastricht, Collegenota Kompas 2015, 26-4-2013
- Gemeente Maastricht, Brief aan Rekenkamer Maastricht aangepast n.a.v. opmerkingen college 4-9-2013
- Gemeente Maastricht, Kompas 2015 Conceptuitvoeringsprogramma OGGZ 2012-2015 versie 30, mei 2013
- Gemeente Maastricht, Structuurvisie Maastricht 2030
- Gemeente Maastricht, Economische visie Maastricht 2020
- Gemeente Maastricht, Sportnota 2013-2020
- Gemeente Maastricht, Fietsplan Maastricht 2009
- Gemeente Maastricht, Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid dd 24 april 2012
- Gemeente Maastricht, Nota 6 OBL 28-6, Integrale Stads - en Buurtpeiling 2010 en Tabellenboek Stadspeiling Maastricht 2010 (verdere referenties ontbreken ook in collegenota zelf).
- Gemeente Maastricht, Raad 23 juni 2009, 6.2.b, Herijking beleid Integraal Beheer Openbare Ruimte 2010-2013
- Gemeente Maastricht, Projectbesluit Tram Vlaanderen Maastricht Versie 1.0, 14 november 2012.
- Gemeente Maastricht, Herijking beleid integraal Beheer Openbare Ruimte 2010-2013, 20-05-2009, 72-2009.
- Rekenkamercommissie Oss, Onderzoek naar de opvolging van aanbevelingen uit eerder rekenkameronderzoek, 2009.
- Rekenkamercommissie Gemeente Heemskerk, Onderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen Rekenkamercommissie Gemeente Heemskerk, mei 2010.
- Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, Aankondiging opvolgingsonderzoek Schoonhouden van de openbare ruimte, 12 oktober 2012.
- Rekenkamer Amersfoort, Resultaat doorwerking rekenkameronderzoek Verkeersveiligheidsbeleid



Amersfoort, 19 juni 2012.

Rekenkamer Rotterdam, Opvolgonderzoek R.O.12.02, 24 januari 2013.



## Bestuurlijke reactie



## Bijlage A Risicobeheersing Maas-Marktproject

### A.1 Samenvatting onderzoek

In 2007 heeft de rekenkamer de (financiële) risicobeheersing bij het toenmalige Markt-Maasproject (Mosae Forum) onderzocht. De belangrijkste reden hiervoor was dat in dit soort grote, in PPS-verband uitgevoerde projecten aanzienlijke financiële, maatschappelijke en bestuurlijke belangen spelen. Daarbij laat de praktijk in het lokaal bestuur zien dat de beschikbaar gestelde middelen vaak ontoereikend zijn voor de geplande uitvoering, meestal vanwege een ontoereikend (financieel) risicobeheer. Doel van dit rekenkameronderzoek was het analyseren van de wijze waarop de gemeente is omgegaan met de (financiële) risico's bij het Markt-Maasproject en hieruit lessen te trekken voor toekomstige projecten.

In haar rapport concludeert de rekenkamer dat de raad zich sterk heeft geconcentreerd op de inhoudelijke kaders en minder aandacht had voor de bewaking van scope, kosten en risico's van het project, terwijl er toch aanzienlijke verschuivingen (en verhogingen) in de budgetten hebben plaatsgevonden. De rekenkamer stelt ook vast dat de raad vanaf 2001 fragmentarisch is geïnformeerd over de stand van zaken inzake het budget, dat de risico's niet systematisch zijn geïnventariseerd, gekwantificeerd en geanalyseerd en dat in de informatievoorziening aan de raad nauwelijks wordt gesproken over risico's en beheersmaatregelen.

Op basis van haar bevindingen kwam de rekenkamer in haar rapport tot de volgende vier aanbevelingen:

1. Vergelijk bij aanvang van een project altijd de PPS-variant met een minimumvariant waarbij de gemeente niet (risicodragend) participeert.
2. Introduceer structureel risicomangement bij grote projecten.
3. Draag zorg voor gemeentebrede kaders en richtlijnen voor kredietaanvragen en informatievoorziening voor grote projecten.
4. Voorzie de raad van (financiële) informatie die een integrale beoordeling mogelijk maakt; voorzie deze rapportage periodiek van een oordeel van een externe accountant.

Bij de behandeling van het rapport komt de raad, na weging van rapport en de reactie van het college, tot de volgende besluitvorming:

- a) *De intenties van de aanbevelingen uit het rapport van de Rekenkamer Maastricht over te nemen hetgeen in het raadsbesluit als volgt is verwoord:*
- Wij beschouwen de aanbevelingen als richtinggevend. Dit wordt vooral ingegeven door een meer principieel standpunt ten aanzien van aanbeveling 1. De vraag die hierbij aan de orde is, is met name de vraag naar de mate van zeggenschap inzake het uiteindelijke projectresultaat. Dit moet los gezien worden van de reguliere ruimtelijke ordenings-, welstands- en bouwtechnische aspecten. Daarnaast willen wij ons nog nader beraden over de aanbeveling om de accountant naar de grote projecten te laten kijken.





b) *Het college op te dragen een voorstel uit te werken rondom de introductie van structureel risicomangement bij grote projecten waarmee risico's periodiek en systematisch worden geïnventariseerd en geanalyseerd met in het raadsvoorstel de volgende kanttekening:*

- Hieraan willen wij, voorafgaande aan de besluitvorming, de raadsgriffier opdragen een voorstel uit te werken waarbij vorm en inhoud wordt gegeven aan de controlerol van de gemeenteraad in het kader van risicomangement bij grote projecten.

## A.2 De uitvoering van de aanbevelingen nader beschouwd

### Toets PPS-variant met minimumvariant (gemeente op afstand)

**Aanbeveling:** De rekenkamer beveelt aan om bij elk raadsvoorstel waarin voorgesteld wordt een PPS-constructie aan te gaan, gelijktijdig ook een zogenaamde minimumvariant te presenteren. In de minimumvariant wordt – als alternatief van de PPS – uitgegaan van het realiseren van de projectdoelen door de gemeente, waarbij de gemeente zich beperkt tot het verzorgen van publieke goederen, het beheersen van de externe effecten en het faciliteren van de particuliere initiatieven. Bij de minimumvariant vindt geen uitruil van prestaties en verdeling van risico's met private partijen plaats. Door vergelijking van de minimumvariant met de PPS-variant kan de raad de voor- en nadelen van beide mogelijkheden (waaronder de risico's) evenwichtig en expliciet afwegen.

**Samenvatting antwoord college:** De gemeente geeft in haar antwoord aan dat sinds 2008 voornamelijk PPS-constructies zijn afgebouwd. Genoemd worden De Geusselt en Belvédère waar de gemeente juist afscheid van partijen heeft genomen. Als nieuwe PPS meldt de gemeente de samenwerking met diverse partijen om Maastricht te kandideren voor Culturele Hoofdstad van Europa, een activiteit die is ondergebracht in een stichting waarbij het initiatief is uitgegaan van de gemeente.

**Beschouwing uitvoering door RKM:** De rekenkamer acht de samenwerking inzake Culturele Hoofdstad van Europa te specifiek. Het is daarom dan ook niet mogelijk om in de praktijk vast te stellen of deze aanbeveling is opgevolgd. Op het beleidsvlak constateert de rekenkamer dat met de beleidsnota Governance Gemeente Maastricht<sup>3</sup> (november 2011) een integraal beleids- en beheerskader is vastgelegd voor sturing en toezicht met betrekking tot bestaande en eventuele

<sup>3</sup> Beleidsnota Governance Gemeente Maastricht, vastgesteld in de raad december 2011.



toekomstige participaties in verbonden partijen (organisaties waaraan de gemeente zich bestuurlijk en financieel verbindt). Hierin zijn de aanbevelingen voortkomend uit het onderzoek *Verbonden partijen gemeente Maastricht* - uitgevoerd door de Rekenkamer Maastricht - van februari 2006 verwerkt. Deze nota bevat geen aanwijzingen dat, voorafgaand aan het opzetten van een PPS-variant, een vergelijking met een minimumvariant is uitgevoerd.

In de Kadernota grond- en vastgoedbeleid Maastricht 2012 staat de gemeente nadrukkelijk stil bij het instrument PPS met als beslispunt: *"Op grond van ervaringen met publiek private samenwerking en vanwege het belang van risicospreiding bij investeringen in de toekomst van de stad zal het instrument PPS waar mogelijk worden ingezet en op een kleinschaliger niveau"*. In deze kadernota wordt de PPS gepresenteerd als een preferente oplossing met de kanttekening dat door schaalgrootte de risico's beheersbaar moeten blijven en dat ook de striktere Europese regels in acht dienen te worden genomen. In deze kadernota is de aanbeveling van de rekenkamer dan ook niet verwerkt.

De rekenkamer heeft geen beleidsnota of regeling aangetroffen waarin deze aanbeveling is overgenomen. Na 2008 zijn er ook geen PPS-voorstellen gedaan waarin de PPS-variant, op de aanbevolen wijze, wordt vergeleken met een minimumvariant.

In geen van de in de begroting 2014 genoemde PPS-en lijkt een weging met een minimumvariant te hebben plaatsgevonden. Voor de PPS-en die hun oorsprong hebben voor 2007 is dit ook niet te verwachten (Projectbureau A2, Stichting Lifescience Incubator Maastricht, Stichting Centrum voor Natuur en Milieu, Wonen Boven Winkels Maastricht NV, Stichting Starterscentrum Zuid-Limburg, Stichting Economic Development). Voor nieuw af te sluiten samenwerkingsovereenkomsten zou dit wel relevant zijn. Maastricht Health Campus BV en stichting LED (een samenwerkingsverband tussen bedrijfsleven, overheid en onderwijs- en onderzoeksinstellingen) zijn voorbeelden van projecten waarbij de weging met een minimumvariant in de praktijk zou kunnen worden gebracht.

**Conclusie:** Na het verschijnen van het rekenkamerrapport heeft de gemeente geen nieuwe PPS-constructies opgezet waaraan deze aanbeveling kon worden getoetst. De rekenkamer heeft ook geen beleid aangetroffen dat deze aanbeveling institutionaliseert. De rekenkamer acht deze aanbeveling daarmee niet uitgevoerd.

### Implementeer structureel risicomanagement

**Aanbeveling:** De rekenkamer beveelt het college aan structureel risicomanagement bij grote projecten te introduceren, waarbij risico's periodiek en systematisch worden geïnventariseerd en



geanalyseerd. Hier hoort bij het nemen/treffen van risicobeheersmaatregelen.

**Samenvatting antwoord gemeente:** De gemeente geeft in haar, op dit punt zeer uitgebreide, antwoord een schets van de wijze waarop het structureel risicomanagement momenteel wordt toegepast. Uit dit antwoord blijkt dat de gemeente na het verschijnen van dit rapport de implementatie van structureel risicomanagement ter hand heeft genomen. Tevens is het projectmatig werken geprofessionaliseerd. Alle medewerkers hebben hiertoe in-house cursussen gevolgd. Er is een werkwijze geïmplementeerd voor het opzetten en uitvoeren van projecten. Risicomanagement (bewustzijn en beheersing) maakt hier deel van uit. De systemen en informatievoorziening worden momenteel in lijn gebracht met de geïmplementeerde werkwijze. Dit integrale projectbeheerssysteem Maastricht wordt begin 2014 in gebruik genomen.

Risicobeheersing heeft de afgelopen jaren een meer expliciete plaats gekregen in de projectbeheersing. Hierbij maakt de gemeente gebruik van de RISMAN-methodiek.

**Beschouwing uitvoering door RKM:** Op basis van het antwoord van de gemeente constateert de rekenkamer dat de gemeente risicobeheersing een duidelijke plaats in de projectbeheersing heeft gegeven. Tevens constateert de rekenkamer dat de gemeente goed ontwikkelde standaarden heeft geadopteerd, deze implementeert met gerichte opleidingen en de ondersteunende systemen hierop afstemt. Op basis hiervan concludeert de rekenkamer dat t.o.v. de risicobeheersing ten tijde van het Markt-Maasproject grote vooruitgang is geboekt in het 'technische domein'. Er is niet onderzocht of de risicobeheerssystematiek ook haar plek heeft gevonden in andere domeinen.

**Conclusie:** Deze aanbeveling is uitgevoerd. Risicobeheersing bij grote projecten staat duidelijk op een hoger plan dan in 2007. De verdere implementatie van de ondersteunende systemen en rapportagesystematiek staat op de agenda. De rekenkamer heeft niet vastgesteld of risicomanagement bij grote projecten in andere domeinen is verbeterd.

### Ontwikkel kaders/richtlijnen voor kredietaanvragen en rapportages

**Aanbeveling:** Om de kwaliteit van de besluitvorming te vergroten beveelt de rekenkamer aan gemeentebrede kaders en richtlijnen voor kredietaanvragen en informatievoorziening voor grote projecten te ontwikkelen. Vastgestelde richtlijnen kunnen de kwaliteit van de kredietaanvragen en de



rapportages aanmerkelijk verhogen.

**Samenvatting antwoord gemeente:** In haar antwoord geeft de gemeente aan dat ten tijde van het Markt-Maasproject de gemeente bestond uit verschillende diensten die elkaar onderling machtigden tot het doen van uitgaven. Deze diensten hadden een eigen administratie en eigen toezicht- en controlestructuur. Dit systeem is komen te vervallen bij de reorganisatie in 2007. Binnen de gemeente is sindsdien ten aanzien van het opdrachtgeverschap een systeem geïmplementeerd waarbij de portefeuillehouder binnen het college de bestuurlijk opdrachtgever (BO) is en één van de directeuren ambtelijk opdrachtgever (AO) bij een groot project. Verder is er één projectadministratie en een uniforme beheers- en controlestructuur.

De in 2013 herziene Financiële verordening gemeente Maastricht geeft richtlijnen voor de diverse financiële functies.

**Beschouwing uitvoering door RKM:** De rekenkamer concludeert dat de systematiek van kredietaanvragen en rapportages binnen de gemeente fundamenteel is veranderd. Hierdoor staat nu de aanbeveling van toen in een ander daglicht. Gestandaardiseerde overkoepelende systemen met een uniforme beheers en controle systeem maken aanvraag en rapportage transparanter en eenduidiger.

**Conclusie:** De rekenkamer concludeert dat er op dit vlak sprake is van een duidelijke verbetering die deels is te herleiden tot de implementatie van uniforme systemen en werkwijzen en de aangescherpte interne instructies voor het opstellen van project- en investeringsaanvragen. Hiermee acht de rekenkamer deze aanbeveling (naar de geest) opgevolgd.

**Voorzie raad periodiek van (financiële) rapportages die integrale beoordeling mogelijk maken.**

**Aanbeveling:** De rekenkamer beveelt het college aan, teneinde de raad in staat te stellen zijn controlerende rol goed uit te voeren, bij projecten als Markt-Maas de raad te voorzien van (financiële)



informatie die een integrale beoordeling mogelijk maakt. Daarnaast beveelt de rekenkamer aan de externe accountant opdracht te geven, afhankelijk van omvang en complexiteit, infrastructurele projecten periodiek te voorzien van een oordeel.

**Samenvatting antwoord college:** In zijn reactie op dit rapport gaf het college aan: "*Kaders voor de informatievoorziening uit te werken op basis waarvan bij risicovolle projecten gerapporteerd moet worden. Daarin zal ook de hierboven genoemde risicoanalyse worden opgenomen. In deze kaders zal specifieke aandacht worden gegeven aan de scope van het project en de kostenbeheersing. Waar aan de orde zou de Raad daarnaast nog per project eigen projectspecifieke kaders kunnen stellen, gerelateerd aan de aard en de daarmee samenhangende risico's van het project. Er zullen vanaf nu voor nieuwe projecten in de raadsvoorstellen kaders per project meegegeven worden. Ons voorstel is om deze kaders een plek te geven in onze financiële verordening of handboek Planning en Control, waarna met ingang van de P&C-cyclus van 2008 overeenkomstig gerapporteerd kan worden in onze bestaande P&C documenten*".

De rekenkamer toetst de uitvoering mede aan de hand van deze nadere precisering. Inzake de rapportage aan de raad worden nadrukkelijk ook de rapportages aan de raadscommissies meegewogen.

**Beschouwing uitvoering door RKM:** De rekenkamer heeft de in 2013 aangepaste financiële verordening bestudeerd<sup>4</sup>. Daarin zijn de genoemde aanvullende kaders voor de informatievoorziening inzake risicovolle projecten niet aangetroffen. Ook in de reguliere P&C-documenten<sup>5</sup> is de rapportage inzake risicovolle projecten op basis van duidelijk gedefinieerde kaders in de ogen van de rekenkamer nog immer beperkt.

Daarnaast heeft de rekenkamer enkele specifieke (aan de raadscommissies gerichte) projectrapportages bestudeerd. Hieruit blijkt dat de raad(scommissies) periodiek op een gedegen wijze inhoudelijk over grote projecten wordt geïnformeerd. Dit betreft echter niet de door de rekenkamer aanbevolen periodieke door de accountant gecontroleerde (financiële) rapportages die een integrale beoordeling (van de risico's) mogelijk maken.

**Conclusie:** Op basis van de in het kader van dit onderzoek beperkte analyse van de projectrapportages concludeert dat de gemeente de raad(scommissies) inhoudelijk goed informeert

<sup>4</sup> Verwijzing naar financiële verordening.

<sup>5</sup> Lijst van bestudeerde P&C documenten: Begroting 2013, 2014, Rekening 2012, 2013, Marap 2013, Kaderbrief 2013.



over de projecten. De kaders en richtlijnen voor de periodieke (financiële en risico-) projectrapportages blijven in de ogen van de rekenkamer weinig specifiek en zijn nog onvoldoende om de (financiële) risico's van een project integraal te kunnen beoordelen.

### **A.3 Eindoordeel inzake uitvoering aanbevelingen *Risicobeheersing Maas-Marktproject***

De rekenkamer constateert dat projectmanagement en structureel risicomanagement sinds 2007 aanzienlijk verbeterd zijn. Een verbetertraject dat nog verder invulling krijgt door ook de informatievoorziening en de administratieve systemen conform in te richten.

De rekenkamer acht de versterking van de integrale periodieke (financiële en risico-)rapportages nog onvoldoende ver doorgevoerd. De rekenkamer hoopt en verwacht dat de door gemeente gemelde aanpassingen van de ondersteunende systemen zullen resulteren in een verbetering op dit vlak. De rekenkamer heeft niet onderzocht of de versterking van het structureel risicomanagement zich uitstrekt over alle domeinen waar sprake is van grote risicovolle projecten.

Ten aanzien van de richtlijnen voor kredietaanvragen en rapportages heeft de meer uniforme en meer centrale aansturing van de financiële processen die de gemeente nu hanteert, geresulteerd in een nieuwe betere en transparantere structuur.

Op basis van de in het kader van dit rekenkameronderzoek uitgevoerde beschouwing heeft de rekenkamer niet het beeld dat de procedures zodanig zijn aangepast dat bij nieuwe (PPS) samenwerkingsverbanden deze in de besluitvormingsfase expliciet worden afgezet tegen scenario's zonder de betrokkenheid van de gemeente in de PPS (minimumvariant).



## Bijlage B Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen

### B.1 Samenvatting onderzoek

De rekenkamer heeft in 2007 onderzoek gedaan naar de evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen van het college. Om op een later tijdstip vast te kunnen stellen of beleid heeft gewerkt, en welke verbeteringen nodig zijn, moet beleid aan bepaalde voorwaarden voldoen. Die voorwaarden zijn in dit rapport op een rijtje gezet, en vertaald in een gebruiksvriendelijke checklist. Ten behoeve van met name de nieuwe raadsleden is deze checklist nogmaals aan dit rapport toegevoegd (in Bijlage C).

Op basis van haar bevindingen komt de rekenkamer tot de volgende vijf aanbevelingen die in het rapport nader zijn uitgewerkt:

1. Aan raad: toets beleidsvoorstellen kritisch en gebruik de checklist.
2. Aan college: toets beleidsvoorstellen op kwaliteit en wissel intern *best practices* uit.
3. Aan college: geef in een beleidsvoorstel de context aan, met name hoe het nieuwe beleid zich verhoudt tot ander en ouder beleid.
4. Aan raad: stel duidelijke succescriteria voor beleid vast.
5. Aan college: hanteer een vast format bij het presenteren van kosten en financiering van beleid.

Bij de behandeling van het rapport in april 2008 komt de raad, na weging van rapport en de reactie van het college, tot de volgende besluitvorming:

1. de aanbevelingen van de rekenkamer over te nemen;
2. het college op te dragen de criteria uit de checklist toe te passen;
3. het college te verzoeken naar de raad terug te koppelen over de wijze waarop de aanbevelingen zullen worden geïmplementeerd.

### B.2 De uitvoering van de aanbevelingen nader beschouwd

#### Gebruik checklist bij het opstellen van een format voor beleidsvoorstellen

**Aanbeveling:** De rekenkamer adviseert om de door haar voorgestelde checklist te gebruiken bij het opstellen van een format voor of eisen aan beleidsvoorstellen.

**Samenvatting antwoord college:** De gemeente geeft in haar antwoord aan dat ze zich kan en kon vinden in de aanbeveling om in een beleidsvoorstel de door de rekenkamer beschreven



checklistonderdelen te verwerken. Daarbij stelt ze dat bepaalde elementen in de checklist in meer of mindere mate kunnen worden benoemd. Dit is onder andere afhankelijk van het niveau van de nota (strategisch, tactisch, operationeel) en de zinvolheid/beschikbaarheid van indicatoren.

### **Beschouwing uitvoering door RKM:**

De rekenkamer adviseerde om de volgende onderdelen in de checklist te benoemen:

1. context beleidsvoorstel
2. doelen
3. indicatoren
4. middeleninzet
5. uitvoering
6. evaluatie.

De gemeente hanteert het volgende format bij de raadsvoorstellen:

1. samenvatting
2. beslispunten
3. aanleiding
4. relatie met bestaand beleid
5. gewenst beleid en mogelijke opties
6. duurzaamheid en gezondheid
7. personeel
8. informatie en automatisering
9. (duurzame) aanbestedingen
10. beheersparagraaf
11. financiën
12. voorstel (door college geadviseerde beleids optie)
13. vervolg / planning.

Vergelijken we de criteria volgens de rekenkamer met het format van de gemeente dan constateren we dat met name de in de checklist voorgestelde onderdelen 'indicatoren' en 'evaluatie' niet expliciet worden benoemd. Tevens wordt er geen vast format gebruikt voor het vastleggen van kosten en financiering van beleid.

**Conclusie:** Om beleid op een later tijdstip te kunnen evalueren dient er betrouwbare informatie ex-ante vastgelegd te worden die ex-post getoetst kan worden. Omdat in de paragrafen van het door de gemeente gehanteerde format 'indicatoren' (ex ante) en 'evaluatie' (ex post) ontbreken is het niet mogelijk om een goede evaluatie uit te voeren. De rekenkamer stelt vast dat in de onderzochte visies en beleidsvoorstellen geen aandacht wordt geschonken aan de indicatoren en evaluatie van beleidsvoorstellen. De rekenkamer blijft van oordeel dat de beleidsvoorstellen op dit





punt (opnemen van indicatoren en een expliciete evaluatie van de beleidsvoorstellen) versterkt zou moeten worden.

### **Hanteer andere instrumenten (bijvoorbeeld intervisie of *best practices*) die bijdragen aan kwaliteit en evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen**

**Aanbeveling:** De rekenkamer adviseert het college andere instrumenten zoals bijvoorbeeld intervisie of *best practices* te gebruiken om de kwaliteit en evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen vast te stellen.

**Samenvatting antwoord college:** De gemeente geeft in haar antwoord op dit punt een drietal voorbeelden waarbij gebruik is gemaakt van andere instrumenten.

#### **1. Structuurvisie**

Bij het opstellen van de Structuurvisie is op initiatief van de gemeente Maastricht een intervisiegroep 'structuurvisies' opgesteld, waaraan in wisselende samenstelling ca. vijftien gemeenten deelnamen. Tijdens de intervisiebijeenkomsten bespraken gemeenten ingebrachte vraagstukken en werden *best practices* uitgewisseld.

#### **2. Economische visie**

Voorafgaand aan het opstellen van de Economische visie bracht Kennisinstituut Nicis de economische potentie van Maastricht in beeld met hulp van een masterclass op locatie, werden diverse experts geïnterviewd en werd gekeken naar bekende *best practices* van andere steden.

Om de evalueerbaarheid van beleid te verbeteren is in de Structuurvisie en Economische visie een uitvoeringsprogramma voor de korte termijn opgenomen en de ambitie vastgesteld om het uitvoeringsprogramma minimaal iedere vier jaar te actualiseren.

#### **3. Sportnota 2013-2020**

Bij het tot stand komen van de Sportnota 2013-2020 heeft een aantal bijeenkomsten plaatsgevonden met de raadscommissie. In de eerste bijeenkomst is de huidige stand van zaken en een benchmark van sport toegelicht. Tijdens de tweede vergadering werden de belangrijkste beslissonderwerpen besproken en in de derde vergadering werd de conceptnota besproken.

Met het sportveld zijn ook enkele bijeenkomsten georganiseerd, waarbij in de eerste bijeenkomst werd teruggekeken op de belangrijkste beleidsbeslissing van de afgelopen vijf jaar, te weten het



spreidingsbeleid buitensportaccommodaties. In de bijeenkomsten daarna werd in verschillende settings geconstateerd welke veranderingen in de sportwereld reeds hebben plaatsgevonden en welke nog gaan plaatsvinden en wat de mogelijke consequenties hiervan zullen zijn voor het nieuwe sportbeleid.

De *quick scan* van het Mulierinstituut vormde de basis voor het hele ontwikkelproces en zorgde ervoor dat er een wetenschappelijke basis werd gelegd voor de vergelijking van de Maastrichtse situatie met die van andere gemeenten.

Om een goede meting van de uitvoering van het beleidsplan te maken is in de nota aangesloten op landelijke kengetallen. Hierdoor zijn de resultaten van Maastricht vergeleken met veel andere gemeenten in Nederland.

**Beschouwing uitvoering door RKM:** Op basis van het uitvoerige antwoord van de gemeente constateert de rekenkamer dat de gemeente met betrekking tot de drie genoemde beleidsterreinen een duidelijke plaats heeft gegeven aan andere instrumenten om met name de kwaliteit van beleidsvoorstellen te verbeteren. Opgemerkt dient te worden dat de Structuurvisie en Economische visie beleidsvisies zijn en nog geen concrete beleidsvoorstellen. De rekenkamer blijft van mening dat bij de verdere uitwerking van deze visies het hanteren van andere instrumenten ter bevordering van de kwaliteit en evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen noodzakelijk is.

Daarentegen blijkt uit de Sportnota 2013-2020 niet expliciet dat gebruik is gemaakt van andere instrumenten. Het verdient aanbeveling om expliciet aandacht te schenken aan het gebruik van andere instrumenten.

Tot slot dient vermeld te worden dat de rekenkamer alleen naar deze drie beleidsvoorstellen heeft gekeken. De rekenkamer heeft niet alle beleidsvoorstellen vanaf 2008 onderzocht.

**Conclusie:** Deze aanbeveling is uitgevoerd.

### Toets de beleidsvoorstellen voordat ze aan de raad worden aangeboden of ze voldoen aan het format en de eisen

**Aanbeveling:** Om de kwaliteit van de beleidsvoorstellen te vergroten adviseert de rekenkamer het college om beleidsvoorstellen (voordat ze aan de raad worden aangeboden) te toetsen op de vraag of ze aan het format en de eisen voldoen.



**Samenvatting antwoord college:** In haar antwoord geeft de gemeente aan dat het college er aan hecht dat de raadsvoorstellen al die informatie bevatten die relevant is voor de raad om tot een gewogen oordeel te kunnen komen bij het innemen van een standpunt voor wat betreft de beslispunten zoals beschreven in het raadsvoorstel. Dit betekent dat niet alle raadsvoorstellen volledig overeenkomen met het format horende bij raadsvoorstellen. Meestal gaat het dan om raadsvoorstellen die uitvoerend van karakter zijn.

Of een raadsvoorstel alle voor de raad relevante informatie bevat wordt - voordat het college het voorstel aanbiedt aan de raad – getoetst door de ambtelijke organisatie (voortoetsgroep). In hoeverre van het format wel/niet wordt afgeweken, wordt niet schriftelijk vastgelegd.

**Beschouwing uitvoering door RKM:** De rekenkamer concludeert dat raadsvoorstellen door de voortoetsgroep worden getoetst voordat ze aan de raad worden aangeboden. De uitvoering van de toets is echter niet zichtbaar. Ook is niet duidelijk wie zitting neemt in deze voortoetsgroep en in welke fase van het beleidsvoorstel zij de toets uitvoeren.

**Conclusie:** De rekenkamer concludeert dat er op dit vlak sprake is van een verbetering en acht de aanbeveling gedeeltelijk opgevolgd. De rekenkamer adviseert echter wel de procedure zichtbaar in te bedden in de organisatie.

**Geef context bij beleidsvoorstellen en expliciteer overgang oud-nieuw en stel duidelijke succescriteria vast.**

**Aanbeveling:** De rekenkamer adviseert het college bij beleidsvoorstellen de context aan te geven en de overgang van oud beleid naar nieuwe beleidsvoorstellen te expliciteren en succescriteria te benoemen.

**Samenvatting antwoord college:** Ten aanzien van de volgende door de rekenkamer geselecteerde beleidsplannen geeft de gemeente aan dat de context en overgang oud-nieuw voldoende is geëxpliciteerd:

***1. Meerjarenprogramma Veiligheid Maastricht 2010-2014;***

Het meerjarenprogramma is tot stand gekomen door middel van een veiligheidsanalyse. Hierin is de veiligheidssituatie beschreven ten tijde van het opstellen van het meerjarenprogramma. Deze



analyse bestaat uit cijfers van de politie, uitkomsten uit de buurtpeiling en een analyse van de beleidsvoornemens van de instellingen die werkzaam zijn op het gebied van veiligheid. Bij het opstellen van het beleid wordt ook evaluatief teruggekeken naar de resultaten en effecten van het oude beleid en de ontwikkelingen die zich op veiligheidsterrein hebben voorgedaan. Bij de opstelling van het nieuwe beleidsprogramma is gebruik gemaakt van de opzet van de VNG die door middel van kernbeleid veiligheid hiervoor een structuur geeft. Daar waar het significante beleidswijzigingen betreft wordt dit in de nota toegelicht.

Over het conceptbeleidsplan is extern overleg gevoerd met diverse op veiligheidsgebied werkzame organisaties. Tevens is de nota toegelicht aan de buurtkaders en is inspraak mogelijk geweest. Op deze niveaus is de beleidscontext derhalve uitvoerig geschetst.

## ***2. Fietsplan Maastricht 2009;***

Het Fietsplan Maastricht geeft inzicht in de context van het beleidsvoorstel, dit in het algemeen en in relatie tot het beleid zowel op lokaal als nationaal niveau. Het fietsplan uit 2009 onderscheidt zich van het oude fietsplan uit 1996. Dit is ook opgenomen in het beleidsplan.

De gemeente geeft aan dat bij de volgende door de gemeente geselecteerde beleidsplannen eveneens de context uitvoerig is toegelicht en de overgang oud–nieuw voldoende is geëxpliciteerd:

1. WMO beleidsplan 2008-2011
2. Winkeltijdennota
3. Kompas 2015.

**Conclusie:** Op basis van de in het kader van dit onderzoek beperkte analyse van de beleidsvoorstellen concludeert de rekenkamer dat de gemeente de raad(scommissies) inhoudelijk goed informeert over beleidsvisies. De kaders en richtlijnen voor de beleidsvoorstellen blijven in de ogen van de rekenkamer onvoldoende specifiek vastgelegd. Ook worden er geen succescriteria benoemd.

## **B.1 Eindoordeel inzake uitvoering aanbevelingen *Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen***

De rekenkamer constateert dat de evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen sinds 2008 verbeterd is en dat dit nog verder verbeterd kan worden door expliciet aandacht te schenken aan indicatoren en ex-



post evaluatie. Het vooraf bepalen welke indicatoren zullen worden gebruikt om beleid aan te toetsen versterkt het effect van het achteraf evalueren van uitgevoerd beleid.



## Bijlage C Checklist Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen

### 3.2 Resultaat: de checklist

#### CHECKLIST EVALUEERBAARHEID VAN BELEID

##### Context Beleidsvoorstel

Is de relatie aangegeven met het beleid in vorige en aanverwante beleidsnota's?

##### A. Doelen:

A1 Wat zijn de doelstellingen van het beleid, wat moet met het beleid bereikt worden?

A2 Is het beleidsvoorstel SMART?

##### B. Indicatoren:

Zijn er (voldoende en goede) indicatoren vastgesteld om later het succes van het beleid te beoordelen?

B1 effectindicator vastgesteld?

B2 outputindicator vastgesteld?

Eventueel ook:

B3 procesindicator vastgesteld?

B4 inputindicator vastgesteld?

##### C. Middeleninzet:

C1 Financiële middelen

C2 Personele middelen

C3 Overige instrumenten: juridisch, communicatief, anders

C4 Bijdrage van partners benoemd

C5 Verband middelen – beoogd effect

##### D. Uitvoering

Wie (welke partijen) gaan het beleid uitvoeren?

##### E. Evaluatie

Hoe, wanneer en door wie zal het beleid geëvalueerd worden?



## Bijlage D Doelmatigheid van het accommodatiebeleid (in het bijzonder onderwijshuisvesting)

### D.1 Samenvatting onderzoek

De rekenkamer heeft in 2008 onderzoek gedaan naar de doelmatigheid van het gemeentelijk accommodatiebeleid, in het bijzonder de onderwijshuisvesting. De hoofdvraag van het onderzoek was: worden de prestaties van het accommodatiebeleid behaald met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen?

Uit het onderzoek bleek dat Maastricht de kosten voor onderwijshuisvesting goed in de hand heeft. De gemeente geeft aanmerkelijk minder uit aan onderwijsbeleid dan zij via het Gemeentefonds aan (fictieve) inkomsten ontvangt. Ook zijn de uitgaven per hoofd van de bevolking of per leerling in Maastricht aanmerkelijk lager dan in vergelijkbare steden. De schoolbesturen vinden dat de gemeente wel erg zwaar op doelmatigheid hamert ('het minimale is de norm').

Op basis van haar bevindingen komt de rekenkamer tot de volgende drie aanbevelingen die in het rapport nader zijn uitgewerkt:

1. Ontwikkel een visie op de toekomstmogelijkheden van onderwijshuisvesting.
2. Onderzoek de oorzaken van verschillen in onderwijsuitgaven tussen een aantal met Maastricht vergelijkbare steden.
3. Onderzoek, samen met het onderwijsveld, de mogelijkheden om de aanvraag- en beoordelingsprocedures te bekorten.

In het opvolgonderzoek worden de opvolging van aanbevelingen 1 en 3 nader onderzocht.

### D.2 De uitvoering van de aanbevelingen nader beschouwd

#### Ontwikkel visie op de toekomstmogelijkheden van de onderwijshuisvesting

**Aanbeveling:** De rekenkamer adviseert de gemeente om een visie op de onderwijshuisvesting in Maastricht te ontwikkelen met daarin onder meer aandacht voor het kwaliteitsniveau van de accommodaties en realistische ramingen van de leerlingenaantallen en de financiële doorwerking daarvan.

**Samenvatting antwoord college:**



### ***Basisonderwijs***

De gemeente geeft in haar antwoord aan dat er een herijking zou komen van het door de raad op 21 februari 2006 vastgestelde Spreidingsplan basisonderwijs. Via het instellen van een regiegroep onder voorzitterschap van een externe voorzitter is de actualisering van het spreidingsplan basisonderwijs destijds opgepakt. Namens de gemeente was de verantwoordelijk wethouder betrokken bij de regiegroep. De inspanningen om te komen tot een geactualiseerd spreidingsplan hebben toen niet tot het gewenste resultaat geleid vanwege de volgende oorzaken:

- verhoudingen tussen schoolbesturen zijn onder druk komen te staan;
- de bestuurlijke regiegroep spreidingsplan is daarop gestopt;
- de financiële gevolgen van de ontgroening werden voor de schoolbesturen steeds manifester;
- het bewustzijn groeide dat concentratie van scholen zoals voorgesteld in het spreidingsplan van 2006 (van 32 naar 24) ontoereikend zou zijn;
- de gemeente heeft als mediator gefungeerd in 2010-2011 om alle partijen, schoolbesturen, peuterspeelzaalwerk en kinderopvang weer samen aan tafel te krijgen, wat uiteindelijk heeft geleid tot een rondetafelconferentie met als resultaat het Manjefiek Akkoord;
- alle partijen hebben zich hierin verbonden aan de gezamenlijke opgave om op een planmatige wijze te komen tot het realiseren van een goede spreiding van kwalitatief hoogwaardige Integrale Kindcentra (IKC) in Maastricht;
- harmonisatie peuterspeelzaalwerk-kinderopvang is gekoppeld aan deze opgave;
- partijen op weg naar IKC's worstelen met de gewenste omvang van een IKC qua leerlingenaantallen. Kinderdagverblijven achten een omvang van minimaal 400 kinderen noodzakelijk om een gezonde exploitatie rond te krijgen. Schoolbesturen hebben een gezonde schaalgrootte van 250 leerlingen voor ogen, maar houden ook kleinere scholen nog overeind vanwege de kleine scholentoeslag van het rijk. Passend Onderwijs vereist mogelijk grotere volumes aan leerlingen om in reguliere settings speciale zorgarrangementen voor kinderen mogelijk te maken;
- de gemeente heeft de regierol op zich genomen om het Manjefiek Akkoord uit te werken en te komen tot definiëring van IKC's, een gezamenlijk spreidingsplan op te stellen en te zoeken naar een organisatiestructuur t.b.v. de toekomstige aansturing van IKC's;
- de gemeente heeft met alle betrokken partijen afgesproken dat de gemeente de uitvoering van concentratie van voorzieningen zal concretiseren via haar jaarlijks op te stellen programma onderwijshuisvesting;
- alle partijen zijn het er over eens dat het spreidingsplan niet in beton gegoten moet worden maar jaarlijks op basis van actuele leerlingenaantallen, verschuivingen van leerlingen, financiën en veranderingen in regelgeving, bijgesteld moet kunnen worden waarbij de verwachting is dat het plan steeds naar beneden toe (minder locaties) bijgesteld moet worden.

### ***Speciaal onderwijs***





Het Spreidingsplan speciaal onderwijs, waarvoor de middelen zijn gereserveerd, is niet in uitvoering genomen, omdat de voorziene en benodigde verhuizingen van scholen/voorzieningen niet hebben plaatsgevonden. Dit is mede veroorzaakt door de onzekerheid voor schoolbesturen over de gevolgen van de beleidsoperatie Passend onderwijs, die gepaard gaat met een landelijke verevening van beschikbare zorgmiddelen en middelen voor speciaal onderwijs, die zeer negatief uitpakt voor de samenwerkingsverbanden PO en VO Maastricht Heuvelland i.o.

In het voorjaar van 2014 zal in het Op Overeenstemming Gericht Overleg tussen samenwerkingsverbanden en gemeenten mogelijk meer duidelijkheid verschaft worden over de toekomstige herinrichting van het (voortgezet) speciaal onderwijs.

Het enige schoolbestuur voor voortgezet onderwijs, de stichting LVO, heeft op basis van de zeer negatieve gevolgen van de ontgroening (hoge gemiddelde personeelslasten door vergrijzing en hoge kosten materiele instandhouding gebouwen door teveel m2 voor het aanwezige aantal leerlingen), gekozen voor een rigoureuze herinrichting van het VO en herstructurering van de onderwijshuisvesting.

LVO is met de gemeente ambtelijk en bestuurlijk in overleg om de onderwijskundige plannen van het schoolbestuur, vanuit de gemeentelijke huisvestingsplicht, in overeenstemming te brengen met de financiële mogelijkheden en vastgoed technische belangen van de gemeente.

**Beschouwing uitvoering door RKM:** De rekenkamer stelt vast dat er geen integrale visie door de gemeente is ontwikkeld op het gebied van onderwijshuisvesting voor het primaire en voortgezet onderwijs. De gemeente heeft wel getracht haar regierol op zich te nemen, maar is hierin vooralsnog niet geslaagd.

**Conclusie:** Vastgesteld kan worden dat de aanbeveling niet is opgevolgd. Er is geen actuele visie op de onderwijshuisvesting. De rekenkamer adviseert de gemeente dan ook om het ontwikkelen van een integrale visie te agenderen waarbij het in het voorjaar van 2014 Op Overeenstemming Gericht Overleg tussen gemeente en samenwerkingsverbanden mogelijk meer duidelijkheid moet verschaffen over de toekomstige herinrichting van het (voortgezet) speciaal onderwijs.



### Bekort de aanvraag- en beoordelingsprocedures voor onderhoud en uitbreiding

**Aanbeveling:** De rekenkamer adviseert de aanvraag- en beoordelingsprocedures voor onderhoud en uitbreiding te bekorten.

**Samenvatting antwoord college:** Binnen de Regiegroep Basisonderwijs Maastricht, waarin uitvoerig gesproken is over een actualisering van het spreidingsplan basisonderwijs, is ook van gedachten gewisseld over een vereenvoudiging van de aanvraagprocedure voor het jaarlijkse programma onderwijshuisvesting. De overleggen hebben geleid tot een conceptovereenkomst 'Doordecentralisatie onderhoud primair onderhoud' waarin doordecentraliseren van de onderhoudscomponenten naar de scholen geregeld zou worden. De scholen hoefden niet langer aanvragen in te dienen bij de gemeente en de gemeente hoefden de aanvragen niet te beoordelen.

Vorbereiding van de overeenkomst is gebeurd in gezamenlijkheid en met ondersteuning van landelijk Servicecentrum Scholenbouw. Het heeft uiteindelijk niet tot het gewenste resultaat geleid. De schoolbesturen haakten in juni 2009 af.

Inmiddels ligt er een wetsvoorstel waarbij onderhoud in het primair onderwijs per 1 januari 2015 bij wet wordt gedecentraliseerd naar de schoolbesturen.

**Beschouwing uitvoering door RKM:** Op basis van het uitvoerige antwoord van de gemeente constateert de rekenkamer dat de aanvraag- en beoordelingsprocedures niet zijn bekort. De oorzaak ligt in het feit dat er een wetsvoorstel ligt dat per 1 januari 2015 het onderhoud naar de schoolbesturen decentraliseert.

**Conclusie:** De aanbeveling is niet opgevolgd. De rekenkamer heeft begrip voor het feit waarom dit niet is gebeurd.

### D.3 Eindoordeel inzake uitvoering aanbevelingen *Doelmatigheid van het accommodatiebeleid*

De rekenkamer concludeert dat de aanbevelingen uit 2008 niet zijn uitgevoerd.

Wel kan worden vastgesteld dat de gemeente zich heeft ingespannen om de regierol in de actualisering van de visie op de onderwijshuisvesting te realiseren. Alle inspanningen ten spijt is de



visie er niet gekomen. De rekenkamer is van mening dat de gemeente alsnog deze integrale visie dient te ontwikkelen met name gezien de demografische ontwikkelingen.



## Bijlage E Onderzoek Beheer Openbare Ruimte (IBOR)

### E.1 Samenvatting onderzoek

In 2009 heeft de rekenkamer onderzoek gedaan naar het beheer van de openbare ruimte in Maastricht. Voor burgers is een schone en goed onderhouden openbare ruimte van groot belang en de gemeente besteedt bijna 10% van de beschikbare publieke middelen aan deze kerntaak van het lokaal bestuur. Dat was de reden om een onderzoek te starten met als centrale onderzoeksvraag: Hoe doeltreffend is de gemeente in het beheer van de openbare ruimte? Deze vraag is zowel vanuit een objectief perspectief (wat zijn de objectief vastgestelde kwaliteitsbeelden?) als vanuit een subjectief perspectief (wat vindt de burger?) beantwoord.

De rekenkamer stelde vast dat concrete ambities ten aanzien van de kwaliteit van de openbare ruimte en de tevredenheid van inwoners en bezoekers ontbraken. Geconstateerd kon worden dat de kwaliteit van de openbare ruimte in Maastricht over de onderzochte periode 2004-2010 op een acceptabel en redelijk stabiel niveau was. Wél was zowel in objectieve zin als qua tevredenheid van de burgers een teruggang te zien in de periode 2005-2008, wat te maken had met bezuinigingen in de voorgaande jaren. Bij gelijkblijvend beleid en financiële middelen zou, zo stelde de rekenkamer, de kwaliteit naar verwachting verder afnemen.

Op basis van haar onderzoek kwam de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen:

1. Actualiseer en integreer de diverse beleidsdocumenten tot één nieuw (integraal) beleidskader.
2. Bepaal waar klant- en buurtgericht werken daadwerkelijk meerwaarde heeft.
3. Versterk het ingezette instrumentarium voor klant- en buurtgericht werken.
4. Zorg voor betere informatie voor het management en de raad (integrale rapportages).
5. Zorg voor meer benchmarks.

De raad heeft de aanbevelingen uit het rapport van de rekenkamer, met inachtneming van de door het college gemaakte toezeggingen, overgenomen.

### E.2 Beschouwing uitvoering aanbevelingen onderzoek Beheer openbare ruimte

#### Actualiseer belangrijke beleidsdocumenten

**Aanbeveling:** Zorg voor een consistent, overzichtelijk en actueel beleidsdocument dat leidend is voor het beheer van de openbare ruimte: bijgestelde ambitieniveaus en aangepaste kwaliteitsmaatstaven moeten in de beleidsdocumenten worden verwerkt, zodat ambtelijk apparaat, portefeuillehouders, raad en externe geïnteresseerden direct kunnen zien wat het staande beleid is.



**Samenvatting antwoord college:** In aanvulling op de nota *Herijking beleid integraal beheer openbare ruimte 2010-2013* (juni 2009), heeft de raad op 19 april 2011 de memo *Kwaliteitsbeelden Openbare Ruimte* vastgesteld. Op basis hiervan blijkt dat de gemeente Maastricht via schouwen een uniforme, objectieve systematiek toepast die aansluit bij de landelijke CROW-systematiek. Hiermee wordt de kwaliteit van de openbare ruimte gemeten (de CROW-kwaliteitsbeelden) en afgezet tegen de door de gemeenteraad vastgestelde ambitieniveaus voor de diverse onderdelen van de openbare ruimte.

**Beschouwing uitvoering door RKM:** Gehoor gevend aan een belangrijk kritiekpunt van de rekenkamer heeft de gemeente, met de op 19 april 2011 vastgestelde aanvulling *Kwaliteitsbeelden Openbare Ruimte*, voor een uniformering van de normen gekozen. Gelijktijdig zijn de gemeentelijke ambities neerwaarts bijgesteld. De raad heeft na het verschijnen van het rekenkamer geen herziene integrale beleidsnota IBOR vastgesteld. De nota uit 2003 vormt nog immer de basis voor het geldende IBOR-beleid.

**Conclusie:** De gehanteerde normen zijn in lijn met de aanbeveling geharmoniseerd. Het actuele IBOR-beleid blijft echter vastgelegd in diverse beleidsdocumenten. Zeker gezien de actualisatie van de gehanteerde kwaliteitsnormen en ambitieniveaus, het geïntensiverde gebruik van digitale communicatie, het herzien van het buurtgericht werken en de aanpassing van de buurtpeilingen en het eindigen van de herijkingsperiode 2010-2013 lijkt een herziene/geactualiseerde integrale IBOR-beleidsnota nog immer wenselijk. De rekenkamer acht deze aanbeveling dan ook niet volledig opgevolgd.

### Bepaal waar klant- en buurtgericht werken daadwerkelijk meerwaarde heeft

**Aanbeveling:** In het IBOR-beleid wordt breed ingezet op buurt- en klantgericht werken. De praktijk laat echter zien dat veel andere factoren (zoals technische staat, wettelijke eisen, afstemming met andere werkzaamheden) nu zwaarder wegen dan het oordeel van inwoners. De rekenkamer is van mening dat dit voor veel technische IBOR-gerelateerde beheersaspecten een verstandige aanpak lijkt. De rekenkamer beveelt dan ook aan om bij het vaststellen van het beleid inzake het beheer van de openbare ruimte na 2011 opnieuw te bepalen in welke mate en voor welke aspecten de mening van inwoners én bezoekers mee moeten wegen bij de planning en uitvoering van het beheer.

**Samenvatting antwoord college:** De gemeente heeft in het kader van het *Beleidsplan IBOR 2003* extra instrumenten ingezet voor buurtgericht werken, met name buurtschouwen met burgers



en een budget voor kleine ingrepen in de openbare ruimte op verzoek van buurtkaders (zgn. sprintbudget). Deze instrumenten zijn niet geëvalueerd, omdat zij vervolgens beide zijn geschrapt in het kader van de bezuinigingen. In zoverre heeft er dus een herijking plaatsgevonden van het buurtgericht werken. Wel wordt er geëxperimenteerd met diverse vormen van zelfbeheerprojecten op het gebied van beheer van de openbare ruimte. Deze experimenten lopen nog. Evaluatie heeft nog niet plaatsgevonden.

**Beschouwing uitvoering door RKM:** Uit het antwoord van de gemeente blijkt dat het instrument van buurtgericht werken deels is geschrapt en dat hieraan geen gerichte analyse ten grondslag ligt die inzicht geeft in de meerwaarde hiervan.

**Conclusie:** Deze aanbeveling is niet opgevolgd. Een goed onderbouwd beeld van waar buurtgericht werken voor IBOR meerwaarde heeft (gehad) ontbreekt.

### Versterk instrumentarium voor klant- en buurtgericht werken

**Aanbeveling:** Daar waar de gemeente meerwaarde ziet in het meewegen van het oordeel van inwoners bij het beheer van de openbare ruimte, zijn verbeteringen van het bestaande instrumentarium voor klant- en buurtgericht werken noodzakelijk. Zo levert de *Stads- en buurtpeiling* te weinig bruikbare gegevens voor de planning en uitvoering van het beheer van de openbare ruimte op. Meer gerichte vragen of een ander soort buurtpeilingen moeten worden overwogen. De lage betrokkenheid van inwoners bij de *Buurtmonitor openbare ruimte* kan worden vergroot door gebruik te maken van moderne technieken van burgerparticipatie, zoals de internetpanels die in diverse gemeenten in binnen- en buitenland worden gebruikt.

**Samenvatting antwoord college:** De gemeente maakt in toenemende mate gebruik van digitale mogelijkheden (webapplicatie voor meldingen). Binnenkort zal in aanvulling daarop de *Beter buiten app* worden geïntroduceerd (per 1-10-2013 operationeel). Met betrekking tot de planning van onkruid- en gladheidsbestrijding wordt via de social media gecommuniceerd. Daarnaast meldt de gemeente dat in toenemende mate meldingen over de openbare ruimte via social media (met name Facebook en Twitter) worden gedaan. In de periode 2004-2010 werd tweejaarlijks een buurtpeiling uitgevoerd. In 2012 heeft geen peiling plaatsgevonden. De eerstvolgende peiling is voorzien voor 2014.

**Beschouwing uitvoering door RKM:** De gemeente zet extra (internet-)instrumenten in om de



IBOR-gerelateerde communicatie met haar bewoners te verbeteren. De frequentie van de periodieke buurtpeiling is aangepast van eens in twee jaar naar eens in vier jaar. Hierdoor is de volgende peiling voorzien voor 2014. De rekenkamer kan dan ook niet beoordelen of de aanbevolen aanscherping van de IBOR-gerelateerde vragen is doorgevoerd.

**Conclusie:** De gemeente heeft het e-instrumentarium voor de communicatie met de bewoners versterkt. Er kan niet worden vastgesteld of de buurtpeiling is verbeterd. Met het afbouwen van de buurtschouwen en het sprintbudget zijn er instrumenten voor het buurtgericht werken komen te vervallen. De rekenkamer kan niet vaststellen of met de doorgevoerde wijzigingen het instrumentarium daadwerkelijk is versterkt.

### Zorg voor betere managementinformatie

**Aanbeveling:** De aanbeveling hierover uit de artikel 213a-audit van 2008 is (in 2010) nog niet uitgevoerd. Zowel voor de diverse onderdelen van de openbare ruimte (groen, wegen, bomen) als voor het integrale beeld moeten management en bestuur kunnen beschikken over actuele en geaggregeerde informatie over de kwaliteit en de kosten van het beheer. Een (twee)jaarlijkse onafhankelijke meting van de objectieve kwaliteit van de openbare ruimte kan hier een bijdrage aan leveren.

Deze aanbeveling heeft ook tot doel de raad beter te bedienen: het moet mogelijk zijn dat de raad met enige regelmaat een totaaloverzicht van de (ontwikkeling van) kwaliteit en kosten van de openbare ruimte in de stad ontvangt en bespreekt.

**Samenvatting antwoord college:** De gemeente geeft aan dat na het rekenkameronderzoek de managementrapportages zijn herzien. Zo worden de CROW-kwaliteitsbeelden periodiek gemonitord door een gespecialiseerd extern bureau. Daarbij gaat het om een scala aan openbare ruimte-onderwerpen (o.a. verhardingen, groen, bomen, openbare verlichting, wegmarkeringen, milieuperrons).

De resultaten van de monitoring worden in de reguliere planning- en controlcyclus verwerkt. En de integrale monitoringrapportage wordt ter kennisname aan de raadsleden verstuurd.

**Beschouwing opvolging door RKM:** Met de in 2011 ingevoerde *Monitoring Beeldkwaliteit Maastricht* heeft de gemeente en raad nu de beschikking over een rapportage die een duidelijk beeld geeft van de kwaliteit van de openbare ruimte in relatie tot de gedefinieerde ambitieniveau. Deze rapportage geeft geen inzicht in kosten en activiteiten. Deze IBOR-gerelateerde kosten zouden via de P&C-documenten (begroting en rekening) inzichtelijk moeten worden. Op basis van een vergelijking van de P&C-



documenten tussen 2009 en 2013 maakt de rekenkamer op dat de formulering van de activiteiten en de objectieve kwaliteit is aangescherpt en dat (ambities inzake) de subjectieve kwaliteitsbeleving door bewoners is weggevallen. De rekenkamer constateert dat de IBOR-rapportage in de reguliere P&C-cyclus inhoudelijk wat is aangescherpt.

**Conclusie:** Met het nu hanteren van eenduidige (CROW) normen en met de *Monitoring Beeldkwaliteit Maastricht* beschikt de gemeente over een verbeterde inhoudelijke (management) rapportage. Een integrale rapportage waarin ook de financiële aspecten, de benchmark gegevens en informatie uit diverse andere (meldings)systemen zijn verwerkt lijkt er echter nog niet te zijn. Vandaar dat de rekenkamer deze aanbeveling slechts deels acht opgevolgd.

### Zorg voor meer benchmarks

**Aanbeveling:** De gemeente moet zichzelf meer dan nu vergelijken met andere gemeenten. Dit geldt zowel voor wat betreft de periodieke meting van de objectieve en de subjectieve kwaliteit van de openbare ruimte, als voor de doelmatigheid van het beheer.

**Samenvatting antwoord college:** De gemeente geeft aan dat na het rekenkameronderzoek de managementrapportages zijn herzien en verrijkt (zie ook aanbeveling inzake integrale rapportage).

**Beschouwing uitvoering door RKM:** Noch de management rapportages noch de reguliere P&C-documenten bevat een benchmarkparagraaf. Wel biedt de eenduidige keuze voor de CROW-normen beter mogelijkheden om een benchmark op kwaliteit uit te voeren.

**Conclusie:** De rekenkamer constateert dat in de managementrapportages geen aandacht is voor benchmarkgegevens en heeft ook verder geen aanwijzingen dat het gebruik van benchmarkinformatie is toegenomen. Daarmee lijkt deze aanbeveling niet opgevolgd.

### E.3 Eindoordeel inzake uitvoering aanbevelingen *Beheer openbare ruimte* (IBOR)

De rekenkamer constateert dat met de eenduidige keuze voor de CROW-normen en met de periodieke externe monitoring van de kwaliteitsbeelden een duidelijke vooruitgang is in het monitoren van de





'objectieve' kwaliteit. De rekenkamer acht dit echter nog geen integrale management rapportages. Daarin zouden in de optiek van de rekenkamer ook financiële en benchmark gegevens dienen te worden verwerkt alsmede de relevante gegevens uit de diverse meldingsystemen.

Ten aanzien van de monitoring en rapportage inzake subjectieve kwaliteit (kwaliteitsbeleving inwoners) van de openbare ruimte heeft de rekenkamer geen verbetering kunnen vaststellen. De frequentie van de buurtpeiling is teruggebracht. Hierdoor is nog niet vast te stellen of de aanbevolen aanscherping van de vragen zijn opgevolgd.

Ten aanzien van buurtgericht werken stelt de rekenkamer vast dat de inzet van instrumenten is teruggebracht. De door de rekenkamer aanbevolen analyse van de meerwaarde van de gehanteerde instrumenten lijkt niet te zijn uitgevoerd. Wel blijkt dat de inzet van internet instrumenten om de communicatie met de burgers te versterken is toegenomen.

Het IBOR-beleid blijft vastgelegd in diverse beleidsdocumenten. Het in 2003 vastgestelde beleid vormt hierbij nog immer de basis. Gezien de actualisatie van de gehanteerde kwaliteitsnormen en ambitieniveaus, het geïntensiveerde gebruik van digitale communicatie, het herzien van het buurtgericht werken, de aanpassing van de buurtpeilingen en het eindigen van de herijkingsperiode 2010-2013 acht de rekenkamer het opmerkelijk dat er (nog) geen geactualiseerde integrale beleidsnota IBOR is ontwikkeld.



## Bijlage F Grondbeleid gemeente Maastricht 2000-2010

### F.1 Samenvatting onderzoek

De rekenkamer heeft in 2011 onderzoek gedaan naar het grondbeleid van de gemeente Maastricht. Grondbeleid is een belangrijk gemeentelijk beleidsterrein, zeker gezien de grote financiële impact die het grondbeleid heeft op de financiële positie van de gemeente.

De rekenkamer constateerde in haar onderzoek dat Maastricht vanaf 2000 proactief grondbeleid heeft ingezet. In de periode tot 2004 zijn op basis hiervan zeer aanzienlijke grondposities opgebouwd. In 2005 werd de nieuwe stadsvisie gepresenteerd die gebaseerd is op een bevolkingsgroei waarvoor de rekenkamer geen gedegen onderbouwing heeft kunnen vinden en die aanzienlijk hoger was dan de gangbare demografische inzichten. De rekenkamer constateert in haar onderzoek dat er in de periode 2000–2007 in Maastricht een kloof is ontstaan tussen ambitie en werkelijkheid. Pas in 2007 wordt erkend dat de eerder genoemde ambities en aannames over de bevolkingsgroei niet realistisch waren en pas in 2010 wordt het beleid daadwerkelijk omgebogen.

De rekenkamer stelde ook vast dat de gemeenteraad van Maastricht nooit een integrale nota grondbeleid heeft vastgesteld. Dit gemis is niet gecompenseerd door de paragrafen grondbeleid in de jaarlijkse programmabegroting en de jaarrekening. De raad mist daardoor een integraal toetsingskader voor het grondbeleid. Dit betekent dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol in het grondbeleid slechts beperkt heeft kunnen invullen. Daar kwam bij dat de informatievoorziening aan de raad in dit complexe dossier beperkt en deels gebrekkig was.

Op basis van haar bevindingen kwam de rekenkamer tot de volgende zes aanbevelingen die in het rapport nader zijn uitgewerkt:

1. Verbeter de aansluiting tussen beleidsvorming en –onderzoek en de uitvoering van het grondbeleid. Zorg voor een periodieke herijking van uitgangspunten en aannames van het grondbeleid.
2. Draag zorg voor een integrale nota grondbeleid en werk met jaarlijks geactualiseerde meerjarenprognoses voor de grondexploitatie.
3. Betrek de raad intensiever bij de beleidsvorming (en de verantwoording over de uitvoering).
4. Rapporteer expliciet over afwijkingen in geld of programma, en overweeg om een jaarverslag van het Ontwikkelingsbedrijf Maastricht (OBM) ten behoeve van de raad uit te brengen.
5. Schenk meer aandacht aan risico's en *worst case* scenario-analyses in beleidsvoorstellen.
6. Aan de raad: wees proactief en bewaak ook zelf de tijdige oplevering van belangrijke beleidsstukken en rapportages.

Het college onderschrijft in zijn inhoudelijke reactie de conclusies en de richting van de aanbevelingen.

Bij de behandeling van het rapport in januari 2012 komt de raad, na weging van rapport en de reactie van het college, tot de volgende besluitvorming:



1. De aanbevelingen 1 tot en met 6 van de rekenkamer over te nemen;
2. Aan het presidium de opdracht te verstrekken om in de eerste helft van 2012 een notitie aan de raad voor te leggen op welke wijze de raad beter de lange-termijnontwikkelingen kan volgen en controleren om tijdig en adequaat te kunnen reageren. Daarbij sluit de raad het inschakelen van externe deskundigheid niet uit (bijv. bij het opstellen van Meerjaren Prognoses Grondexploitaties).

## F.2 De uitvoering van de aanbevelingen nader beschouwd

### Gebruik een actuele en integrale nota grondbeleid

**Aanbeveling:** De rekenkamer adviseert de gemeente om een actuele en integrale nota grondbeleid op te stellen.

**Samenvatting antwoord college:** De gemeente heeft op 24 april 2012 de *Kadernota grond- en vastgoedbeleid* vastgesteld.

**Beschouwing uitvoering door RKM:** de kadernota geeft ten aanzien van het grondbeleid uitgebreid toelichting op de volgende belangrijke thema's:

- Dient er een actief of faciliterend grondbeleid te worden uitgevoerd?
- In hoeverre is het van belang om PPS constructies aan te gaan?
- In hoeverre is een pro actief verwervingsbeleid van belang?
- Het gronduitgifte en grondprijzenbeleid;
- Het faciliteren van private initiatieven;
- Financiële uitgangspunten bij de risicoreserve;
- Besluitvormingsprocedure, kaderstelling en controle.

Ten aanzien van het vastgoedbeleid komen de volgende belangrijke thema's aan de orde in de kadernota:

- Beleid op gebouw- of projectniveau;
- Besluitvorming investeringsprogramma's en –projecten;
- Beleid op portefeuilleniveau;
- Segmenten in het portefeuillebeleid;
- Verduurzaming van de vastgoedportefeuille.

De kadernota heeft betrekking op alle nieuwe toekomstige gevallen/situaties. Daarmee voldoet de



kadernota aan de daaraan te stellen eisen.

**Conclusie:** Aanbeveling is uitgevoerd.

### Hanteer een actuele recent bijgestelde meerjarenprognose grondexploitatie

**Aanbeveling:** De rekenkamer adviseert de gemeente een actuele recente meerjarenprognose grondexploitatie te gebruiken ter beheersing van de financiële risico's.

**Samenvatting antwoord college:** De gemeente geeft aan dat er nog geen meerjarenprognose beschikbaar is.

Bij de vaststelling van de *Kadernota grond- en vastgoedbeleid* heeft de raad besloten de aanbeveling van de rekenkamer over te nemen, inhoudende dat door middel van een meerjarenprognose grond en vastgoedexploitaties (MPGV) de raad (commissie Middelen) jaarlijks vertrouwelijk wordt geïnformeerd over de stand van zaken van de grondexploitaties, substantiële afwijkingen, de grondvoorraad, het weerstandsvermogen, de risico's en scenario's voor de toekomstige ontwikkeling van het grondbedrijf.

Naar aanleiding van dat besluit zijn de voorbereidingen ter hand genomen, hetgeen betekent dat voor een eerste uitwerking van de MPGV allereerst een selectie van grondexploitaties, vastgoedbouwprojecten en vastgoedexploitaties op hun risico's aan de hand van de Rismananalyses zijn onderzocht. Op basis van deze analyses wordt een eerste beeld gevormd.

Aanvankelijk was de planning erop gericht om bij de besluitvorming van de jaarrekening 2012 (=juni 2013) de eerste MPGV met de raadscommissie te delen. Die planning is echter niet gehaald.

Een gedegen implementatie van deze vorm van risicomanagement, de zogenaamde Rismanmethode, vraagt namelijk niet alleen het gebruik maken van het instrument/methodiek, maar ook het implementeren van een verandering in cultuur en daadkracht. De planning is erop gericht om in het najaar van 2013 een eerste MPGV te delen met de commissie Middelen.

**Beschouwing uitvoering door RKM:** Vastgesteld kan worden dat er vooralsnog geen actuele en recente meerjarenprognose grondexploitatie beschikbaar is ter beheersing van financiële risico's.



**Conclusie:** Deze aanbeveling is niet uitgevoerd.

### Betrek raad intensiever bij voorbereiding en uitvoering grondbeleid

**Aanbeveling:** Betrek de raad intensiever bij de voorbereiding en uitvoering van het grondbeleid.

**Samenvatting antwoord college:** In haar antwoord geeft de gemeente aan dat bij het tot stand komen van de Kadernota grond en vastgoedbeleid de raad op de volgende momenten is betrokken:

- startnotitie Kadernota grond- en vastgoedbeleid inzake de inhoudelijk te behandelen onderwerpen in de kadernota d.d. 7 september 2010;
- Kadernota grond- en vastgoedbeleid gepresenteerd in commissie SO dd. 3 april 2012;
- raadsbesluit vaststelling Kadernota grond- en vastgoedbeleid d.d. 24 april 2012.

Naast bovenstaand totstandkomingsproces is de raad sinds het verschijnen van het rekenkamerrapport dd. 4 november 2011 geïnformeerd via de gebruikelijke planning- en controlcyclus.

M.b.t. de aanbeveling tot gebruikmaking van externe deskundigheid bij de behandeling over het gemeentelijk grondbeleid, is sprake van een aanbeveling van de rekenkamer die rechtstreeks de raad regardeert. De raad heeft in zijn besluit van 20 december 2011 over de behandeling van het rapport van de rekenkamer deze aanbeveling weliswaar overgenomen, maar het college is verder niet bekend in hoeverre hier gevolg aan is gegeven.

**Beschouwing uitvoering door RKM:** Ten aanzien van de opvolging van de aanbeveling om de raad intensiever bij de voorbereiding van het grondbeleid te betrekken kan worden vastgesteld dat dit inderdaad is gebeurd door de opstelling en vaststelling van de *Kadernota grond- en vastgoedbeleid Maastricht 2012*.

Ten aanzien van de uitvoering van het grondbeleid zijn o.a. meerjarenprognoses van cruciaal belang. Immers deze prognoses bepalen de richting van de uitvoering. Deze prognoses zijn echter nog niet beschikbaar.

Over de belangrijkste thema's van de kadernota heeft op 15 februari 2012 op verzoek van de raadscommissie SO een externe marktconsultatie plaatsgevonden. De consultatie bevestigt in grote lijnen de beleidskeuzes in de kadernota, maar laat tegelijkertijd ook zien dat de markt van de gemeente flexibiliteit vraagt bij de uitvoering van de beleidskaders. Met name de opmerking (in de consultatie) om het actief grondbeleid niet enkel te beperken tot de aangewezen brandpunten, maar ook daarbuiten in te zetten in het kader van toekomstige transformatie bij stadsbrede maatschappelijke voorzieningen, heeft geleid tot een nadere nuancering van het nieuw te voeren gemeentelijk grondbeleid.



**Conclusie:** De rekenkamer concludeert dat er op dit vlak sprake is van een duidelijke verbetering en acht de aanbeveling nagenoeg geheel uitgevoerd. De meerjarenprognoses, die nog niet beschikbaar zijn, zijn een belangrijk controlemiddel voor de raad om de uitvoering van het grondbeleid te monitoren.

### Verbeter aansluiting tussen (ruimtelijk) beleid en grondbeleid

**Aanbeveling:** De rekenkamer adviseert de aansluiting tussen (ruimtelijk) beleid en grondbeleid te verbeteren.

**Samenvatting antwoord college:** De aansluiting tussen het beleidsvormende systeem en het beleidsuitvoerende systeem is opnieuw aangebracht. Als gevolg van de crisis en de herijking van de stedelijke programmering zijn eerst maatregelen getroffen (bijstelling programma's en verliesnemingen, afboekingen en het treffen van voorzieningen) om de gevolgen van het tot dan toe gevoerde beleid zo veel mogelijk het hoofd te kunnen bieden. Dat is gerealiseerd en vervolgens is een nieuwe actuele structuurvisie door de raad vastgesteld dd. 18 juli 2012, evenals een nieuwe Woonvisie en Economische visie, die als beleidskaders zullen dienen, waaraan met het toe te passen grond en vastgoedbeleid uitvoering gegeven zal worden.

**Beschouwing uitvoering door RKM:** De kadernota vormt een integrale verbinding met de nieuwe *Structuurvisie Maastricht* en de *Economische visie*. De kadernota is hierop afgestemd en biedt het kader voor het ondersteunend grond- en vastgoedbeleidsinstrumentarium ter uitvoering van het ruimtelijk beleid. Verder kan de kadernota niet los worden gezien van de besluitvorming over de stedelijke programmering op het gebied van woningbouw, detailhandel, horeca (hotels) en later kantoren en bedrijven.

**Conclusie:** Aanbeveling is uitgevoerd.

### F.3 Eindoordeel inzake uitvoering aanbevelingen *Grondbeleid gemeente Maastricht 2000-2010*

In zijn algemeenheid constateert de rekenkamer met grote tevredenheid dat de gemeente een aantal zeer belangrijke stappen heeft gezet op het gebied van het grondbeleid.



De rekenkamer adviseert echter wel om de meerjarenprognoses snel op te stellen. Dit is met name van belang om financiële risico's snel te identificeren en om aanpassing mogelijk te maken in gemaakte keuzes.

De raad dient in dit proces nadrukkelijk te controleren of de gemaakte keuzes in overeenstemming zijn met de *Kadernota grond- vastgoedbeleid Maastricht 2012*.



## Bijlage G Samenvattingen rekenkamerzoeken





# Gemeente Maastricht

> RETOURADRES POSTBUS 1992, 6201 BZ  
MAASTRICHT

Rekenkamer Maastricht  
Mw. K. Peters, voorzitter  
Montenakerbank 40  
6213 JL MAASTRICHT

BEZOEKADRES  
Mosae Forum 10  
6211 DW Maastricht

POSTADRES  
Postbus 1992  
6201 BZ Maastricht

WWW.GEMEENTEMAASTRICHT.NL

ONDERWERP  
Reactie op RKM rapport "Onderzoek  
uitvoering aanbevelingen  
rekenkamerrapporten"  
BEHANDELD DOOR  
IM (Iris) Schols

DATUM  
23-06-2014

BIJLAGEN

E-MAILADRES  
Iris.schols@maastricht.nl

FAXNUMMER  
043 350 42 30

ONZE REFERENTIE

2014.25030

UW REFERENTIE  
KP/MH 14-185

VERZONDEN 23 JUNI 2014

BOORRIESNUMMER  
043 350 43 54

Geachte mevrouw,

Naar aanleiding van uw brief van 19 mei 2014 en het daarbij gevoegde Rekenkamerrapport "Onderzoek uitvoering aanbevelingen rekenkamerrapporten" maken wij hierbij gebruik van de geboden mogelijkheid om op uw rapportage te reageren, alvorens u deze in definitieve vorm aan de raad uitbrengt.

U geeft in deze rapportage inzicht in de mate waarop uw door de raad overgenomen aanbevelingen horende bij een aantal rekenkamerrapporten zijn opgevolgd. Het gaat hierbij om de rekenkamerrapporten:

- Risicobeheersing Maas-Markt-project
- Doelmatigheid van het accommodatiebeleid i.h.b. onderwijshuisvesting
- Beheer openbare ruimte
- Grondbeleid gemeente Maastricht 2000-2010
- Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen

Om de discussie in de raad te laten gaan over de aanbevelingen en niet over elk detail van uw bevindingen die het gevolg zijn van uw breed gekozen vraagstelling, laten wij in deze brief de verder te plaatsen detailopmerkingen bij uw rapportage buiten beschouwing. We gaan verder alleen nog in op de aan ons gerichte aanbevelingen.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben ingelicht en wensen u een vruchtbare behandeling van het rapport in de raad.

Burgemeester en wethouders van Maastricht,

De Secretaris,

De Burgemeester,



#### **Aanbeveling aan college inzake Risico-analyses**

Voorzie bij grote risicovolle projecten, los van de reguliere P&C-stukken, de raad periodiek van (financiële) rapportages die integrale beoordeling mogelijk maken en die voorzien zijn van een accountantsverklaring.

De Rekenkamer concludeert terecht op grond van haar onderzoek in 2013, dat in de financiële verordening en gerelateerde documenten nog beperkt kaders zijn opgenomen ten aanzien van periodieke (financiële) rapportages inzake risicovolle projecten. De Rekenkamer constateert daarbij ook dat de raad(scommissie) periodiek op een gedegen wijze inhoudelijk over grote projecten wordt geïnformeerd, echter zonder een afzonderlijke accountantsverklaring.

Ten aanzien van de kaders, heeft de gemeente wel de nodige stappen gemaakt, niet zo zeer in de financiële verordening, maar als onderdeel van de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid welke in 2012 is vastgesteld. Conform het daarin opgenomen stramien, wordt met ingang van de Jaarrekening 2013 uitvoerig gerapporteerd over de risico's bij de (grote) projecten, aangevuld met scenario's voor zowel de projecten, als de deelnemingen en het gemeentelijk vastgoed. Deze MeerjarenPrognose Grond- en Vastgoedexploitaties (MPGV) zal als instrument de komende jaren verder uitgewerkt worden en als onderdeel van de jaarstukken natuurlijk ook onderdeel uitmaken van de accountantscontrole. Helaas was ten tijde van het onderzoek van de rekenkamer nog geen rapportage beschikbaar. Inmiddels is deze rapportage aan de raad en de rekenkamer ter beschikking gesteld.

De gemeenteraad heeft destijds de aanbevelingen van de rekenkamer als richtinggevend overgenomen met daarbij onder meer de kanttekening dat "wij ons nog nader beraden over de aanbeveling om de accountant naar de grote projecten te laten kijken". Het beoordelen van de grote projecten is naar zijn aard altijd een aanzienlijke component van de reguliere accountantscontrole bij jaarrekening. Bij de vaststelling van het Grond- en Vastgoedbeleid is juist aansluiting gezocht bij de reguliere Planning & Control cyclus en de daarbij behorende controle bij het transparanter rapporteren over de risico's en het risicobeheer. Gelet op de hiervoor genoemde uitgebreide controle bij de jaarrekening door de accountant is het college van mening dat een aanvullende accountantsverklaring bij eventuele afzonderlijke rapportages per project door het jaar heen niet nodig is mede gezien de hiermee gemoede kosten.

#### **Aanbeveling aan college inzake Onderwijshuisvesting**

Zorg voor een actuele en door de raad vastgestelde visie op onderwijshuisvesting.

Deze aanbeveling delen wij en sluit aan bij de in ons coalitieakkoord 2014-2018 (hoofdstuk 1 'Maastricht biedt zorg en perspectief') opgenomen ambitie om met het oog op de centrumfunctie voor het Heuvelland een visie op onderwijshuisvesting 2030 te ontwikkelen met scenario's en financiële consequenties.



### **Aanbevelingen aan college inzake Beheer Openbare Ruimte**

- 1) Zorg voor een integrale geactualiseerde IBOR-beleidsnota waarin de vele wijzigingen in dit beleidsveld na vaststellen van het IBOR-beleid (2003) in samenhang bij elkaar worden gebracht.
- 2) Bepaal waar klant- en buurtgericht werken daadwerkelijk meerwaarde heeft.
- 3) Versterk het instrumentarium voor klant- en buurtgericht werken.
- 4) Zorg voor betere managementinformatie.
- 5) Zorg voor meer benchmarks.

#### **Reactie op aanbeveling 1**

De gemeente is op diverse fronten het IBOR-beleid bij aan het stellen. Momenteel zijn actualisaties van de Leidraden groen, verhardingen, civiele kunstwerken en openbare verlichting in procedure. Daarnaast zijn recentelijk zoekopdrachten uitgezet om over te gaan tot herijking / screening van alle IBOR-budgetten en zijn afspraken gemaakt over de financiële invulling van areaaluitbreidingen IBOR.

Als deze bouwstenen zijn afgerond, is het inderdaad verstandig, in de vorm van een integrale IBOR-beleidsnota een samenvatting te geven van IBOR-ambities, IBOR-doelen, IBOR-normen en IBOR-budgetten.

#### **Reactie op aanbeveling 2**

Klant- en buurtgericht werken is, wat IBOR betreft, het meest effectief inzetbaar bij groen. In het kader van de aanstaande besluitvorming over de nieuwe Leidraad Groen wordt daar ook op ingezet.

In het kader van het nieuwe Coalitie-akkoord 2014-2018 zijn bestuursopdrachten gegeven om te komen tot daadwerkelijke burgerparticipatie en om de huidige structuren zo in te richten dat die aansluiten op het huidige tijdsgewricht van burgerparticipatie. Uit beide bestuursopdrachten ontstaat mogelijk aanvullend inzicht voor effectiviteit van klant- en buurtgericht werken op IBOR-gebied.

Na het afronden van die bestuursopdrachten zal de onder aanbeveling (1) genoemde nota worden opgesteld. De bouwstenen onder (1) zijn dan afgerond.

#### **Reactie op aanbeveling 3**

Uw aanbeveling om het instrumentarium voor klant- en buurtgerichtwerken te versterken maakt onderdeel uit van de onder 2 genoemde bestuursopdrachten en wordt meegenomen in genoemde beleidsnota.

#### **Reactie op aanbeveling 4**

Management en bestuur wordt via de bestaande Planning & Control-cyclus geïnformeerd (m.n. activiteiten en kosten). Daarnaast wordt management en bestuur via jaarlijkse monitoring van IBOR-zaken geïnformeerd (m.n. kwaliteit t.o.v. raadsnormen).

Bekeken wordt of die informatie geïntegreerd en daarmee geoptimaliseerd kan worden. De resultaten daarvan zullen in genoemde beleidsnota worden benoemd.



#### **Reactie op aanbeveling 5.**

Inmiddels zijn diverse benchmarks ingevoerd (jaarlijks voor afval beleidsmatig en afval beheersmatig; driejaarlijks voor rioleringen beleidsmatig en rioleringen beheersmatig; eenmalig voor groen en voor verhardingen).

Over de afvalbenchmarks wordt inmiddels sinds enkele jaren in de Planning & Control-cyclus gerapporteerd.

Bekeken wordt of we nog aan méér benchmarks mee kunnen doen en hoe we de benchmarkgegevens structureel kunnen meenemen in de rapportages in de Planning & Control-cyclus. Daarover zullen wij rapporteren in genoemde beleidsnota.

#### **Aanbeveling aan college inzake Grondbeleid**

Informeer de raad twee keer per jaar (eenmaal bij de jaarrekening en eenmaal tussentijds) middels een geactualiseerde Meerjaren Prognose Grondexploitaties waarbij de cijfers zijn gevalideerd door een externe deskundige op het gebied van grondexploitaties.

Met betrekking tot de aanbeveling aan het College om de raad twee keer per jaar (eenmaal bij de jaarrekening en eenmaal tussentijds) middels een geactualiseerde Meerjarenprognose Grondexploitaties de informeren zij opgemerkt, dat deze aanbeveling slechts ten dele wordt overgenomen, namelijk door eenmaal per jaar de raad te informeren en wel bij de Jaarrekening.

Twee keer per jaar opstellen van een MPGCV is een bewerkelijke opgave en vereist de nodige personele inzet. Op voorstel van het College heeft de Raad dan ook expliciet besloten bij de vaststelling van de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid van 24 april 2012, beslistpunt 8. *"Vanuit de kaderstellende en controlerende rol wordt de raad vertrouwelijk door middel van een meerjarenprognose grond- en vastgoedexploitaties (MPGCV) jaarlijkse geïnformeerd (...)".* Mede gelet op de toch al frequente en intensieve betrokkenheid van de Raad bij de vaststelling van de grondexploitaties en de voortgangsbewaking daarvan door middel van de reguliere planning en controlinstrumenten ziet het College naast de aanvulling met de nieuwe jaarlijkse MPGCV-rapportage bij de Rekening geen aanleiding om deze laatstgenoemde verder te verdubbelen naar een tweejaarlijkse verslaglegging.

Met betrekking tot de aanbeveling aan het College om de cijfers van de in de MPGCV opgenomen grondexploitaties te laten valideren door een externe deskundige op het gebied van grondexploitaties, zij opgemerkt dat het College reeds jaarlijks de grondexploitaties ter controle aanbiedt aan de accountant op basis waarvan getrouwheid en rechtmatigheid van de cijfers gezekerd is. Naast deze externe controle vindt in de ambtelijke organisatie bovendien een interne controle plaats door Bedrijfsvoering en Control op de primair geleverde rapportages afkomstig van de betrokken vakdisciplines. Aanvullende inhuur van externe deskundigheid staat daarenboven op gespannen voet met de besluitvorming van de raad om in het licht van de bezuinigings- en ombuigingsstaakstellingen de externe inhuur verder in te perken.



### Aanbeveling aan college inzake Evalueerbaarheid Beleidsvoorstellen

Formuleer beleidsvoorstellen in een vast format waarin alle elementen van de checklist zijn opgenomen. De volgende elementen dienen daarbij altijd te worden uitgewerkt:

- indicatoren
- relatie tussen voorgesteld beleid en bestaand beleid (context)
- de evaluatie van het beleid
- kosten en financiering van het beleid.

#### Onderdelen checklist

Het college kan zich vinden in uw aanbeveling om in een beleidsvoorstel de door de rekenkamer beschreven checklistonderdelen te verwerken. Wel zijn we van mening dat bepaalde onderdelen in meer of mindere mate kunnen worden benoemd onder andere afhankelijk van het niveau van de nota (strategisch, tactisch, operationeel), de zinvolheid/beschikbaarheid van indicatoren en de beschikbaarheid van financiële gegevens.

#### Format beleidsvoorstellen

Vergelijken we de criteria uit uw checklist met de paragrafen zoals opgenomen in ons format horende bij raadsvoorstellen, dan zien we dat al uw criteria terugkomen in onze paragrafen. Voor een gedetailleerde toelichting bij onze paragrafen wordt verwezen naar de in het format opgenomen invulinstructie voor stellers van beleidsnota's (zie bijlage A bij deze brief).

Checklist rekenkamer			Format raadsvoorstel	
Criterium			Paragraaf	
			1	Samenvatting
			2	Beslispunten
			3	Aanleiding
1	Context beleidsvoorstel	→	4	Relatie met bestaand beleid
2	Doelen	→	5	Gewenst beleid en mogelijke opties
3	Indicatoren		6	Duurzaamheid en gezondheid
4	Middeleninzet	→	7	Personeel
			8	Informatie en automatisering
			9	(Duurzame) aanbestedingen
			10	IBOR beheersparagraaf
			11	Financien
5	Uitvoering	→	12	Voorstel
			13	Vervolg / planning
6	Evaluatie	→	13	Vervolg / planning
			14	Communicatie



## Doelen, indicatoren en evaluatie

Idealiter:

- Zijn maatschappelijke vraagstukken en hun onderlinge samenhangen geheel inzichtelijk. → Oorzaken en oplossingen voor samenlevingskwesties 100% bekend
- Geeft de raad vanuit zijn kaderstellende rol in SMART termen precies aan welke effectdoelen hij wilt realiseren / bereiken voor de stad. → Effectdoelen 100% duidelijk → Rol raad
- Geven wij als college vanuit onze uitvoerende rol in SMART termen precies aan welke resultaatdoelen we gaan realiseren en wat dat gaat kosten. → Resultaatdoelen 100% duidelijk → Rol raad én college. College realiseert resultaatdoelen ná instemming door raad.
- Laat het college in raadsvoorstellen een causaal verband zien tussen de door het college voorgestelde resultaatdoelen en de door de raad gewenste effectdoelen. → Relatie resultaat- en effectdoelen 100% duidelijk

Helaas en misschien maar goed ook, de werkelijkheid laat zich niet zo eenvoudig samenvatten. Betekent dit nu dat, raad en/of college dan maar achterover moeten leunen? Nee, beslist niet. Zoals de rekenkamer bekend is het onze ambitie de resultaat- en verantwoordingsgerichtheid van de planning & control documenten te verbeteren. Hoe? Door in combinatie met het verbeteren van de beleidsmatige informatievoorziening in te zetten op het verbeteren van de programmabegroting, een document waarin een totaalbeeld wordt gegeven van de beleidskaders en waarin wordt verwezen naar de ontwikkelingen van diverse beleidsprocessen.

Samen met de raad hebben we in dit traject waarbij sprake is van continue doorontwikkeling de afgelopen jaren diverse stappen gezet. Resultaat van onze gemeenschappelijke inspanning is dat de programmabegroting in vergelijking met voorheen nu gekenmerkt wordt door beter leesbare en compactere beleidsprogramma's en beter inzicht in bijbehorende financiën via taartdiagrammen.

Het opstellen van beleidsnota's in lijn met onze aanpak bij de beleidsprogramma's van de begroting heeft eveneens volop onze aandacht. Ook bij beleidsnota's is het onze ambitie te komen tot zo concreet mogelijk weergegeven doelen, al hoeft dat niet in alle gevallen gepaard te gaan met indicatoren. Als redenen hiervoor noemen we enerzijds dat niet elk beleidsveld zich hiervoor even goed leent. En anderzijds moeten we er voor waken niet door te schieten: alles tot in detail toelichten met indicatoren en streefwaarden leidt tot onleesbare telefoonboeken waardoor het gevaar bestaat dat doelstellingen die echt voor de raad van belang zijn naar de achtergrond verdwijnen.

"*Made in Maastricht, Economische visie Maastricht 2020*" noemen we als voorbeeld van een in 2013 tot stand gekomen beleidsnota waar we samen met de raad stappen zetten in dit continue verbetertraject. Van belang voor de beleidsvorming waren conclusies uit raadsconferenties, gesprekken met diverse experts, best practices van andere steden en analyses van beschikbare cijfers, vergelijkende onderzoeken en rapporten. De vertaling van deze visie naar programmabegroting 2014 treft u aan in programma "*3 Economie en werkgelegenheid*" waarin naast doelen en indicatoren de concrete prestaties en hieraan gekoppelde financiën voor 2014 zijn benoemd.



Een kanttekening plaatsen we bij uw in de checklist verweven opvatting, dat een beleidsevaluatie dient te gaan over de vraag of het college de door de raad vastgelegde maatschappelijke effectdoelen heeft bereikt. We zijn van mening dat de rol van de gemeente inzake het realiseren van meerjarige effectdoelen en de daaraan gekoppelde maatschappelijk effecten beperkt is. Van belang zijn eveneens andere partijen en diverse ontwikkelingen waarop wij geen of slechts beperkte invloed kunnen uitoefenen. Juist om dié reden hechten we er sterk aan richting raad te onderbouwen, waarom we denken dat onze inspanningen en de daaruit voortvloeiende resultaten - die zich voor het merendeel toch afspelen op de korte termijn - een mogelijke bijdrage zouden *kunnen* leveren aan de door de raad beoogde lange termijn effectdoelen. Om te toetsen of in de samenleving inderdaad dié maatschappelijke effecten worden waargenomen, die de raad wenst, volgen we de effectontwikkeling kritisch. Op deze wijze kan dan worden bezien of het noodzakelijk is de raad nieuwe beleidsvoorstellen voor te leggen, waarin we pleiten voor nieuw beleid of aanpassing van bestaand beleid.

Fundamenteel voor het kunnen komen tot goed evalueerbaar beleid is dat er uiteindelijk een cultuuromslag is bewerkstelligd naar een meer resultaatgerichte overheid, waarbij raad en college (en ambtelijke organisatie) - ieder vanuit zijn eigen duale rol - de juiste balans hebben weten te vinden en hier ook zo veel mogelijk naar handelen.

#### **Context beleidsvoorstel en het definiëren van succes**

U constateert in uw rapport (pagina 43, 19) dat het college de raad(scommissies) inhoudelijk goed informeert over beleidsvisies, maar dat de specifieke vastlegging van kaders, richtlijnen en succescriteria voor beleidsvoorstellen onvoldoende is.

Om nota's leesbaar te houden - zowel qua inhoud als qua lengte - wordt vaak niet expliciet vermeld wat de aard van de nota is. Dikwijls wordt voor het lezen impliciete kennis verondersteld, die wel bij bepaalde ambtenaren, de desbetreffende portefeuillehouder en in de aan het beleid gekoppelde raadscommissie aanwezig is, maar vaak niet bij anderen. Strikter hanteren van ons format horend bij een raadsvoorstel voorkomt dit probleem. We denken in dit kader met name aan de paragrafen:

- Paragraaf "3. Aanleiding".  
Te beantwoorden vragen zijn: Wat is de aanleiding van het raadsvoorstel? Wat zijn de problemen die om besluitvorming vragen? En geef een korte historische terugblik als dit noodzakelijk is, waarbij alleen de relevante feiten worden vermeld.
- Paragraaf "4. Relatie met bestaand beleid".  
Te beantwoorden vragen zijn: Wordt het bestaande beleid beëindigd? En komt het onderhavige voorstel daarvoor in de plaats, wordt het voortgezet of eventueel op onderdelen afgebouwd?

Uw suggestie aan de raad te definiëren wanneer het beleid succesvol is, is ons uit het hart gegrepen. Wanneer is beleid geslaagd? Juist de discussie in de raad en tussen raad en college leidt tot de kern van het beleidsvoorstel: welk maatschappelijk effect wil de gemeente bereiken? Ook al kan succes niet in alle gevallen worden gedefinieerd in termen van SMART.

#### **Kosten en financiering beleidsvoorstel**

U adviseert ons voor raadsvoorstellen een vast format te ontwikkelen waarin kennis van kosten en beleidsfinanciering worden weergegeven, zodat de vergelijkbaarheid tussen beleidsvoorstellen (afweegfunctie van de Raad) en de vergelijkbaarheid in de tijd op een afzonderlijk beleidsveld (controlerende rol van de Raad) worden bevorderd. Zoals opgemerkt, dit zit al in ons format. In het huidige format van een raadsnota wordt onder paragraaf '11 Financiën' (zie bijlage A van deze brief) aangegeven dat hier de financiële consequenties van het voorstel (kosten en opbrengsten) volledig, juist en inzichtelijk dienen te worden weergegeven, indien beschikbaar.



### **Samenvatting**

We kunnen kort zijn over uw aanbeveling: een vast format voor beleidsvoorstellen bestaat al. In ons format voor raadsvoorstellen komen immers alle criteria uit uw checklist aan bod. Dat niet elk criterium in elk beleidsvoorstel beschreven wordt heeft niet zo zeer te maken met het format, maar omdat wij van mening zijn dat bepaalde onderdelen in meer of mindere mate kunnen worden benoemd onder andere afhankelijk van het niveau van de nota (strategisch, tactisch, operationeel), de zinvolheid/beschikbaarheid van indicatoren en de beschikbaarheid van financiële gegevens.





## BIJLAGE A

### Format raadsvoorstellen, Invulinstructie (deels) voor stellers

---

- 1 Samenvatting
1. Beslispunten
3. Aanleiding
4. Relatie met bestaand beleid

#### Invulinstructie als je raadsvoorstel gaat over een beleidsvoorstel

Gaat je raadsvoorstel over een beleidsvoorstel? Geef in deze paragraaf dan aan wat de relatie is van je beleidsvoorstel met eerdere nota's.

Vaste onderdelen zijn:

a. Kaderstellende nota's

Geef de exacte titels van de meest relevante kaderstellende nota's waar je voorstel een directe of indirecte relatie mee vertoont.

Denk aan:

- Visiedocumenten (zoals bv. Stadsvisie 2030 actualisatie 2008, Sociale visie 2003-2015, Economische speerpuntennota 2015, Natuur- en milieuplan Maastricht 2030)
- Het bestuursakkoord
- Kadernota's op hetzelfde en/of aanverwante beleidsterrein(en)
- Nieuwe landelijke wet of regelgeving.

b. Aard relatie

Beschrijf vervolgens voor elk van de onder (a) benoemde nota's de aard van de relatie. Dat wil zeggen:

- Is je beleidsvoorstel een nadere uitwerking van het in die eerdere nota beschreven reeds in gang gezet beleid?
- Of omschrijft je beleidsvoorstel nieuw beleid dat nog ingepast dient te worden in het beleid zoals beschreven in de kadernota (schets in dit geval ook hoe je dat wilt doen)?
- Geef tot slot aan wat de gevolgen zijn van je beleidsvoorstel voor het in de kadernota beschreven beleid. Dat wil zeggen wordt het eerdere beleid ongewijzigd voortgezet, beëindigd, vervangen of eventueel aangepast op onderdelen?

*Opmerking*

Beleid krijgt vorm in beleidsnota's. Soms betreft het dan opeenvolgende beleidsnota's over hetzelfde onderwerp. In andere gevallen is het beleid gefragmenteerd terug te vinden in kadernota's op verschillende beleidsterreinen. Deze spreiding van 'het' beleid over diverse beleidsdocumenten is gebruikelijk en vaak niet te voorkomen. Door ook een eventuele samenhang met eerder vastgesteld beleid te beschrijven, wordt duidelijk wat het in dit raadsvoorstel voorgestelde beleid inhoudt.



## 5. Gewenst beleid en mogelijke opties

### Invulinstructie als je raadsvoorstel gaat over een beleidsvoorstel

Gaat je raadsvoorstel over een beleidsvoorstel? Geef dan in deze paragraaf aan wat we willen bereiken op lange termijn en wat we daarvoor op de kortere termijn willen gaan doen.

Vaste onderdelen zijn:

#### **a. Wat willen we bereiken?**

Geef in relatie tot je beleidsvoorstel aan welke maatschappelijke effecten - zoals benoemd in eerdere kadernota's - we willen bereiken. Probeer dit (hoe lastig dit soms ook is) te doen in termen van relevante duidelijke doelformuleringen.

#### **b. Wat gaan we daarvoor doen?**

Beschrijf nu de door jou voorgestelde reële beleids optie (probleemoplossing) en houd hierbij rekening met onderstaande punten:

- Waarom denk je dat juist deze beleids optie een bijdrage kan leveren de gewenste maatschappelijke effecten te behalen? Je kunt hierbij bijvoorbeeld denken aan een bepaald onderzoek, ervaringen bij een andere gemeente of bepaalde literatuur.
- Probeer gekoppeld aan je voorgestelde beleids optie (hoe lastig dit soms ook is) ook hier relevante duidelijke doelen te formuleren (bij voorkeur resultaatgericht).
- Geef beknopt de over- en afwegingen die horen bij de voorgestelde beleids optie.

#### **Opmerkingen**

- Formuleer indien mogelijk de effectdoelen (onder a) en de prestatiedoelen (onder b) in termen van SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden). Doe dit echter alleen wanneer het ook zinvol is!
- Formuleer verder indien mogelijk bij alle doelstellingen indicatoren. Voorwaarde hierbij is wel dat ze én zinvol én beschikbaar moeten zijn (laat de indicatoren anders liever weg).
- Is er volgens jou meer dan één beleids optie? Geef die andere beleids optie(s) dan eveneens puntsgewijs weer onder "Wat gaan we daarvoor doen?".

## 6. Duurzaamheid en gezondheid



## 7. Personeel

### Invulinstructie als je raadsvoorstel personele gevolgen heeft.

Heeft je raadsvoorstel personele gevolgen?

- Geef dan – altijd in overleg met het team P&O (SSC) - in deze paragraaf op hoofdlijnen aan wat de personele gevolgen zijn. Breng de formatieve consequenties van het voorstel in beeld en de daaruit voortvloeiende knelpunten en oplossingen.
- Beschrijf verder – voor zover aan de orde – hoe het advies van de Ondernemingsraad (OR) luidt, nadat je contact hebt opgenomen met de ambtelijk secretaris van de Ondernemingsraad.

## 8. Informatie en automatisering

### Invulinstructie als je raadsvoorstel I&A gevolgen heeft.

Heeft je raadsvoorstel gevolgen voor I&A?

Bespreek dit dan altijd met je I&A adviseur bij SSC team Werkplekomgeving. Plan vervolgens een gesprek met de Concernzaken, unit I&A en overleg samen welke formulering in deze paragraaf dient te worden opgenomen. Uitgangspunt hierbij is dat in de tekst op hoofdlijnen wordt vermeld wat de voor de raad relevante I&A consequenties of voorwaarden zijn van het raadsvoorstel. Die relevantie is vooral afhankelijk van kosten, capaciteitsbeslag, doorlooptijd en risico's die de gemeente loopt als zich op I&A-gebied complicaties voordoen.

## 9. (Duurzame) aanbestedingen

## 10. IBOR beheersparagraaf



## 11. Financien

### Invulinstructie als voor je raadsstuk financiële gegevens beschikbaar zijn

Zijn er voor je raadsstuk financiële gegevens beschikbaar? Geef dan – altijd in overleg met je SAM adviseur - in deze paragraaf volledig, juist en inzichtelijk aan wat de financiële consequenties (kosten en opbrengsten) zijn van het voorstel.

Vaste onderdelen zijn:

- a. Eerdere financiële besluitvorming over dit onderwerp (afwijkingen toelichten);
- b. Kosten- en opbrengstenraming (o.a. gehanteerde bronnen, incidentele of structurele kosten/opbrengsten); de kosten dienen te worden uitgesplitst in personeelslasten, overhead/v.t.o., kapitaallasten, aanschaffingen, huren, subsidies en overige;
- c. Dekking;
- d. Financiële risico's;
- e. Gevolgen voor output/productie (aangeven welke prestatie-indicatoren (gekoppeld aan producten) of beleidsprestaties (gekoppeld aan beleidstaken) worden vastgesteld).

#### Opmerkingen:

1. Zijn er financiële gevolgen? Neem dan altijd eerst contact op met de Concernzaken unit Financien.
2. Moet er een begrotingswijziging plaatsvinden? Neem dit dan – altijd in overleg met de Concernstaf unit Financien - in paragraaf 1 onderdeel "Beslispunten" op als beslispunt en geef aan dat hiervoor een raadsbesluit nodig is.
3. Noem je in de nota bedragen? Geef dan altijd aan of dit bedrag inclusief of exclusief b.t.w. is. Is er sprake van aftrekbare of compensabele b.t.w. dan dient het college en de raad te besluiten over bedragen exclusief b.t.w.. Is de b.t.w. niet aftrekbaar en niet compensabel dan dient raad/college bedragen inclusief b.t.w. te voteren.

Samenvattend: de drie regels bij besluitvormingsdocumenten (collegenota's en 'raadsnota's) zijn:

- bij alle bedragen aangeven of het inclusief of exclusief b.t.w. is;
- overheids- en ondernemersactiviteiten: netto bedragen laten voteren;
- vrijgestelde activiteiten en niet compensabele activiteiten: bruto bedragen laten voteren.

---

### Invulinstructie als er voor je raadsstuk geen financiële gegevens beschikbaar zijn

Zijn er voor je raadsstuk geen financiële gegevens beschikbaar? Vul dan toch de paragraaf in. Je vermeldt in dit geval de reden waarom deze informatie niet is opgenomen in de nota. Het kan hierbij gaan om:

- Financiële informatie is niet beschikbaar daar het gaat om zaken die op een langere periode betrekking hebben.
- Financiële informatie is niet relevant voor de besluitvorming in deze nota.
- De financiële gevolgen worden niet expliciet in het beleidsplan uitgewerkt, maar in uitvoeringsplannen of de programmabegroting (daar er dan bv. meer bekend is over de output);
- De omvang van de totale financiële middelen is soms nog niet helemaal bekend, daar we afhankelijk zijn van financieringsbronnen van bijvoorbeeld derden; en
- Het verstrekken van financiële informatie is niet altijd opportuun als bijvoorbeeld sprake van aanbestedingstrajecten.



## 12. Voorstel

### Invulinstructie

Weeg in deze paragraaf de verschillende beleidsopties tegen elkaar af en beargumenteer welke beleidsoptie de uiteindelijke voorkeur heeft. Eventuele overwegingen van juridische, personele, financiële en I&A aard en de mening van belanghebbenden worden bij de verschillende beleidsopties meegewogen. De argumenten kunnen per optie verschillen. Centraal staat meestal de uitvoerbaarheid van de opties.

## 13. Vervolg / Planning

### Invulinstructie

In deze paragraaf vermeld je wat er na het besluit verder gebeurt.

Vaste onderdelen zijn:

- a. Uitvoering.  
Is voor de uitvoering een planning bekend? Zo ja, wie doet wat en voor wanneer?
- b. Evaluatie.  
Is een evaluatie gepland? Zo ja, wanneer wordt wat op welke wijze geëvalueerd en door wie?
- c. Vervolgvoorstellen.  
Geef aan of er eventueel nog vervolgvoorstellen komen. Zo ja, wat is dan de planning?

### Opmerking

Is de evaluatie een wezenlijk onderdeel in je raadsstuk? Neem de evaluatie dan op in paragraaf 2 onder de beslispunten.

## 14. Communicatie