

GEMEENTE BUREN	
reg.nr.	g832
d.d.	- 3 AUG. 2010
afd.	Griffie
kopie	

Rekenkamercommissie Buren

Aan De Raad van de gemeente Buren

Datum 2 augustus 2010

Kenmerk

Onderwerp Rapport "Effectmeting"

Geachte leden van de raad,

Hierbij bieden wij u het rapport "Effectmeting" aan. Dit rapport behandelt de doorwerking van twee eerder uitgevoerde onderzoeken door de Rekenkamercommissie in 2005 en 2006. Het gaat dan respectievelijk om de onderzoeken "Projectmatig werken" en "Grip op externen" naar de inhuur van externen.

De centrale vraag van het onderzoek was in welke mate de aanbevelingen uit deze twee rapporten zijn opgevolgd, tot welke maatregelen en veranderingen dit heeft geleid en in hoeverre de opvolging en de resultaten inzichtelijk zijn voor de raad.

De rekenkamercommissie concludeert dat er veranderingen zijn doorgevoerd, maar die veranderingen kunnen niet direct worden gekoppeld aan de door de gemeenteraad vastgestelde aanbevelingen. Deze conclusie is gebaseerd op een aantal meer specifieke deelconclusies, die hieronder zijn samengebracht in een overzicht:

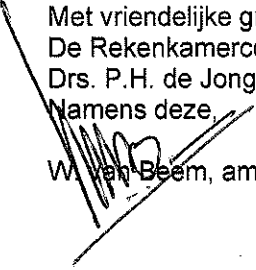
Samenvatting deelconclusies

1. De aanbevelingen van de rekenkamercommissie zijn van goede kwaliteit maar erg op praktijkniveau geformuleerd.
2. De gemeenteraad heeft de aanbevelingen weliswaar overgenomen, maar politieke discussie over uitvoering van de aanbevelingen door B&W en het daarna kritisch controleren of voortgang wordt geboekt bij de uitvoering van de aanbeveling, laat te wensen over.
3. De aanbevelingen zorgen voor acties binnen de gemeentelijke organisatie. Niet alle aanbevelingen zijn opgepakt. Het denken over projectmatig werken is aangescherpt en in een aantal gevallen de aanpak daarvan verbeterd. Afwegingen om externen in te huren zijn verbeterd.
4. De gemeenteraad heeft onvoldoende inzicht en verbeteringen. Het college van B&W legt op oppervlakkige wijze verantwoording af over de vorderingen die zijn gemaakt bij doelmatig en doeltreffend projectmatig werken en bij externe inhuur.

De rekenkamercommissie is bij dit onderzoek ondersteund door het onderzoeksbureau Jacques Necker. Op basis van de bevindingen en de deelconclusies in het rapport heeft de rekenkamercommissie de aanbevelingen opgesteld. Deze aanbevelingen zijn toegelicht en vindt u in de bijgevoegde ACTIELIJST.

De rekenkamercommissie betreft de aanbevelingen in de eigen evaluatie, die u binnenkort van ons ontvangt. Wij geven uw raad in overweging de aanbevelingen over te nemen en op te pakken en voor wat betreft de specifieke aanbevelingen voor het college van Burgemeester en wethouders/organisatie het college op te dragen de aanbevelingen uit te voeren. Wij verwachten dat deze aanpak uiteindelijk zal leiden tot de gewenste verbeterslag.

Met vriendelijke groet,
De Rekenkamercommissie Buren,
Drs. P.H. de Jong, voorzitter,
Namens deze,



W. van Beem, ambtelijk secretaris

ACTIELIJST - AANBEVELINGEN

REKENKAMERCOMMISSIE

1. Schrijf de aanbeveling toe naar het effect dat zij moeten sorteren

De rekenkamercommissie zou haar aanbevelingen als geheel meer kunnen toeschrijven naar het effect dat zij sorteren voor doelmatigheid en doeltreffendheid, wanneer deze allemaal worden opgevolgd. De rekenkamercommissie biedt daarmee de raad meer handen en voeten om zijn rol tijdens de behandeling op te pakken en een concrete opdracht te formuleren. Dit biedt als voordeel dat de raad kan monitoren of de doelmatigheid en doeltreffendheid verbeteren, ook al gebeurt dit op een andere wijze dan door de rekenkamercommissie aanbevolen.

2. Stel, los van iedere aanbeveling, meer algemeen de mate van verbetering centraal

Het verdient aanbeveling dat de rekenkamercommissie zich in de fase van verantwoording niet blind staart op de opvolging van elke individuele aanbeveling. Van belang is om het thema op de agenda te houden.

GEMEENTERAAD

1. Formuleer een concrete en heldere opdracht en prioritering aan het college

Bij de behandeling van de rapporten is de raad aan zet. De raad moet aan het college duidelijk maken wat hij wil en welke prioritering hij hanteert. Daarnaast is het van belang dat de raad laat weten wat hij verwacht en hoe de raad gaat toetsen of deze verwachtingen worden waargemaakt. Deze aspecten dienen concreet gemaakt te worden in een besluit. Hierdoor is de opdracht aan het college helder, wordt het college verplicht beter te verantwoorden en kan er door de raad gemakkelijk worden gecontroleerd op de opvolging van zijn opdracht. Om als raad goed stelling te kunnen nemen, is het van belang dat de rekenkamercommissie hier met de formulering van de aanbevelingen een eerste slag in maakt (zie rekenkamercommissie).

2. Stel, los van iedere aanbeveling, meer algemeen de mate van verbetering centraal

- Het verdient aanbeveling dat de raad zich in de fase van verantwoording niet blind staart op de opvolging van elke individuele aanbeveling. Van belang is om het thema op de agenda te houden.
- De raad is verantwoordelijk voor het toetsen van de verbetering. Gaat het al goed of moet het nog beter? Hier kunnen de aanbevelingen van de rekenkamercommissie weer een rol spelen. De raad kan dan bepalen of aan een aantal aanbevelingen niet voldaan is maar alsnog opgevolgd moet worden, of dat deze achterhaald zijn.

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS / ORGANISATIE

Stel, los van iedere aanbeveling, meer algemeen de mate van verbetering centraal

Het college dient antwoord te geven op de vraag wat er is gedaan om het proces van de inhuur van externen en het projectmatig werken te verbeteren. Is dit doelmatiger en doeltreffender dan voorheen? Dit moet centraal staan in de informatievoorziening aan de raad.

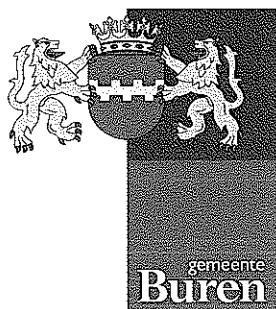
ORGANISATIE

1. Voer aantal aanbevelingen alsnog uit

Een aantal aanbevelingen is onvoldoende opgepakt. De organisatie heeft aangegeven hier wel behoefte aan te hebben, maar er geen prioriteit aan te geven. Voorbeelden zijn de definitie van het begrip inhuur en de dossiervorming bij projectmatig werken. Het verdient aanbeveling om deze zaken alsnog op te pakken. Het gaat immers om zaken die van belang zijn voor de afbakening van beleid en de controle hierop.

2. Zorg voor integraal inzicht in verbeterlagen

De organisatie zou meer moeten investeren in de documentatie en bundeling van evaluaties. Hierdoor ontstaat er integraal inzicht in de verbeterlagen die zijn gemaakt op het gebied van projectmatig werken en externe inhuur. Dit inzicht maakt het effect inzichtelijk waarover verantwoord kan worden aan het college en de raad. De raad kan vervolgens bepalen of het gewenste effect bereikt wordt of dat er bijsturing nodig is. Zodoende staat verantwoording over verbeteringen centraal in plaats van dat raad en college zich blind staren op doorwerking van de aanbevelingen en de uitwerking ervan.



REKENKAMERCOMMISSIE BUREN

Effectmeting

Onderzoeksrapporten
'Projectmatig werken en Grip op externen'

Samenstelling Rekenkamercommissie Buren:

- | | | |
|------------------------|-------------------------|--------------|
| - Externe leden: | - drs. P.H. de Jong | (voorzitter) |
| | - dr.ir. J.M.J. Uijthof | |
| | - drs. M.A. Koster | RA |
| - Ambtelijk secretaris | - W. van Beem | |

Maurik, augustus 2010

Adresgegevens:

Rekenkamercommissie Buren, De Wetering 1, 4021 VZ Maurik, Tel: 0344-579269, E-mail: rekenkamer@buren.nl.

Onderzoekers van bureau Jacques Necker bv:

Drs. R.M. (Roel) Freeke

Drs. A.L. (Lauryan) Bakker

Inhoudsopgave

Bestuurlijke Nota	1
1 Inleiding	2
1.1 / Rekenkamercommissie wil eigen doorwerking onderzoeken	2
1.2 / Vraagstelling	2
2 centrale boodschap	3
2.1 / Conclusies	3
2.2 / Aanbevelingen	5
Nota van bevindingen	1
1 Maatregelen, veranderingen en effect	2
1.1 / Onderzoek naar projectmatig werken en inhuur externen	2
1.2 / Doorwerking 'Projectmatig werken'	2
1.3 / Doorwerking 'Grip op externen'	3
2 Verantwoording door college	5
2.1 / Informatievoorziening aan raad en rekenkamercommissie	5
3 Aanbevelingen rekenkamercommissie	7
3.1 / Kwaliteit van de aanbevelingen	7
3.2 / Behandeling van de aanbevelingen	10
Bijlagen	12
Bijlage 1. Toetsingskader	12
Bijlage 2. Doorwerking aanbevelingen	13
Bijlage 3. Bronnen	17
Bijlage 4. Onderzoeksverantwoording	18

Bestuurlijke Nota

1 Inleiding

1.1 / Rekenkamercommissie wil eigen doorwerking onderzoeken

De rapporten 'Projectmatig werken' en 'Grip op externen' zijn de eerste twee rapporten die de rekenkamercommissie heeft uitgebracht. Jaarlijks vraagt de rekenkamercommissie het college om de stand van zaken omtrent de opvolging van de door de raad overgenomen aanbevelingen. Uit de beantwoording komt onvoldoende informatie naar voren. De rekenkamercommissie wil nu voor deze twee onderzoeken zelf in kaart brengen wat de doorwerking is geweest. Daarnaast wil de rekenkamercommissie de kwaliteit van de informatievoorziening van het college aan de raad over deze doorwerking beoordelen.

1.2 / Vraagstelling

Centrale vraag

De rekenkamercommissie hanteert de volgende centrale vraagstelling:

In welke mate zijn de aanbevelingen uit de rapporten uit 2005/2006 opgevolgd, tot welke maatregelen en veranderingen heeft dit geleid en in hoeverre zijn de opvolging en de resultaten inzichtelijk voor de raad?

Deelvragen

De bovenstaande centrale vraag beantwoorden wij door middel van de beantwoording van de navolgende deelvragen.

- 1 Wat is de kwaliteit van de aanbevelingen uit de twee rapporten?
- 2 Hoe worden de twee rapporten en aanbevelingen behandeld door de raad en het college?
- 3 In welke mate zijn de aanbevelingen overgenomen?
- 4 Wat hebben het college en de organisatie gedaan om de overgenomen aanbevelingen om te zetten in uitvoeringsmaatregelen?
- 5 Welke overgenomen aanbevelingen zijn nog niet uitgewerkt in concrete maatregelen en welke oorzaken zijn hiervoor aan te wijzen?
- 6 Wat zijn de veranderingen die (mede) dankzij de twee onderzoeken zijn doorgevoerd?
- 7 In hoeverre heeft de raad inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de opvolging van de aanbevelingen?

2 centrale boodschap

2.1 / Conclusies

Conclusie centrale vraag

Centrale vraag:

In welke mate zijn de aanbevelingen uit de rapporten uit 2005/2006 opgevolgd, tot welke maatregelen en veranderingen heeft dit geleid en in hoeverre zijn de opvolging en de resultaten inzichtelijk voor de raad?

Conclusie:

Er zijn veranderingen doorgevoerd, maar die veranderingen kunnen niet direct worden gekoppeld aan de door de gemeenteraad vastgestelde aanbevelingen.

Uit de verantwoordingsinformatie van het college over de opvolging, doorwerking en implementatie is niet op te maken dat de aanbevelingen (in voldoende mate) worden opgepakt. Er zijn echter wel degelijk verbeterlagen gemaakt naar aanleiding van het verschijnen van de rekenkamerrapporten. De maatregelen die zijn genomen worden ook inzichtelijk gemaakt en / of zijn bekend. Dit zijn onder meer de leidraad projectmatig werken uit 2006 en de checklist voor de inhuur van externen. De veranderingen en het effect hiervan is echter lastig één op één te koppelen aan de rapporten. Deze koppeling is ook niet zozeer van belang, als wel het inzicht in het effect van de verbeterlagen en waaruit de verbeteringen blijken. Pas daarna komen de vragen aan de orde of er aanbevelingen zijn blijven liggen die wellicht nog kunnen bijdragen aan verbetering en of er aanbevelingen zijn die achterhaald zijn. Deze veranderingen worden momenteel niet voldoende vastgelegd, waardoor verantwoording niet mogelijk is. Dat maakt enerzijds dat de opvolging en uitwerking van de aanbevelingen onvoldoende inzichtelijk zijn voor de rekenkamercommissie en de raad. Daarnaast worden raad en rekenkamercommissie niet in staat gesteld om, op basis van verstrekte informatie over wijzigingen, te bepalen of de aanbevelingen alsnog uitvoering behoeven.

Conclusies deelvragen

Deelvraag 1

1. Wat is de kwaliteit van de aanbevelingen uit de twee rapporten?

Conclusie

De aanbevelingen zijn van goede kwaliteit maar erg op praktijkniveau geformuleerd.

De aanbevelingen zijn over het algemeen genomen van goede kwaliteit. Wel zijn de aanbevelingen erg op praktijkniveau geformuleerd. De rekenkamercommissie laat hiermee de kans liggen duidelijk te maken wat het effect is op het gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid wanneer de aanbevelingen tezamen worden uitgevoerd. Hier kan de rekenkamercommissie nog een slag in maken. Zie hiervoor aanbeveling 1.

Conclusie deelvragen 2 en 3

Deelvragen 2 en 3

2. *Hoe worden de twee rapporten en aanbevelingen behandeld door de raad en het college?*
3. *In welke mate zijn de aanbevelingen overgenomen?*

Conclusie

De gemeenteraad heeft de aanbevelingen weliswaar overgenomen, maar politieke discussie over uitvoering van de aanbevelingen door B&W en het daarna kritisch controleren of voortgang wordt geboekt bij de uitvoering van de aanbeveling, laat te wensen over.

De raad pakt tijdens de behandeling van de rapporten in de raad(scommissie) onvoldoende zijn rol. Hij gebruikt de resultaten van de onderzoeken niet om politiek de discussie te voeren binnen de raad en formuleert ook geen concrete opdracht naar het college. De aanbevelingen worden standaard in zijn algemeenheid overgenomen. Monitoring, toetsing en controle op het niveau van doelmatigheid en doeltreffendheid wordt hiermee in de kiem gesmoord. Het college wordt onvoldoende verplicht op het juiste niveau te verantwoorden. Zie aanbeveling 2.

Conclusie deelvragen 4, 5 en 6

Deelvragen 4, 5 en 6

4. *Wat hebben het college en de organisatie gedaan om de overgenomen aanbevelingen om te zetten in uitvoeringsmaatregelen?*
5. *Welke overgenomen aanbevelingen zijn nog niet uitgewerkt in concrete maatregelen en welke oorzaken zijn hiervoor aan te wijzen?*
6. *Wat zijn de veranderingen die (mede) dankzij de twee onderzoeken zijn doorgevoerd?*

Conclusie

De aanbevelingen zorgen voor acties binnen de gemeentelijke organisatie. Niet alle aanbevelingen zijn opgepakt. Het denken over projectmatig werken is aangescherpt en in een aantal gevallen de aanpak daarvan verbeterd. Afwegingen om externen in te huren zijn verbeterd.

Het onderzoek van de rekenkamercommissie heeft een belangrijke agenderingsfunctie. Zodra de rekenkamercommissie een onderzoek start, gaat de organisatie ook naar haar eigen functioneren kijken. Voor de twee onderwerpen projectmatig werken en inhuur van externen geldt dat er in de periode tussen het onderzoek en nu verbeterlagen te constateren zijn. Het onderzoek 'Projectmatig werken' leidt tot meer structuur en verscherpt de organisatie in het denken over projectmatig werken. Het onderzoek 'Grip op externen' heeft tot een verbeterde afweging geleid in de keuze voor inhuur. Er wordt alleen geen link meer gelegd met de aanbevelingen en er is geen informatie beschikbaar over wat er is gebeurd en verbeterd naar aanleiding van het onderzoek. Vooral het laatste is van belang voor de raad. Het gaat immers niet om de opvolging van aanbevelingen, maar om de verbetering van doelmatigheid en doeltreffendheid. Aanbevelingen die zijn blijven liggen, zoals de afbakening van het begrip inhuur en de controle op projecten, komen hierna aan bod. Zie aanbeveling 3 en 4.

Conclusie deelvraag 7

Deelvraag 7

7. In hoeverre heeft de raad inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de opvolging van de aanbevelingen?

Conclusie

De gemeenteraad heeft onvoldoende inzicht in verbeteringen. Het college van B&W legt op oppervlakkige wijze verantwoording af over de vorderingen die zijn gemaakt bij doelmatig en doeltreffend projectmatig werken en bij externe inhuur.

De rekenkamercommissie monitort de doorwerking door het college te verzoeken hierover verantwoording af te leggen. Ook de kwaliteitscommissie heeft het college verzocht dit te doen. Dit gebeurt in het jaarverslag van de rekenkamercommissie en in de paragraaf Bedrijfsvoering van de gemeente. Er wordt echter maar in beperkte mate verantwoord over de doorwerking van aanbevelingen door het college. Daarnaast wordt niet verantwoord over wat er is verbeterd en hoe deze verbeteringen tot stand zijn gekomen. De rekenkamercommissie en raad vragen ook niet naar de verbeteringen, maar sec naar de opvolging per aanbeveling. Zie aanbeveling 5.

2.2 / Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Schrijf de aanbeveling toe naar het effect dat zij moeten sorteren (rekenkamercommissie)

De rekenkamercommissie zou haar aanbevelingen als geheel meer kunnen toeschrijven naar het effect dat zij sorteren voor doelmatigheid en doeltreffendheid, wanneer deze allemaal worden opgevolgd. De rekenkamercommissie biedt daarmee de raad meer handen en voeten om zijn rol tijdens de behandeling op te pakken en een concrete opdracht te formuleren. Dit biedt als voordeel dat de raad kan monitoren of de doelmatigheid en doeltreffendheid verbeteren, ook al gebeurt dit op een andere wijze dan door de rekenkamercommissie aanbevolen.

Aanbeveling 2: Formuleer een concrete en heldere opdracht en prioritering aan het college (raad)

Bij de behandeling van de rapporten is de raad aan zet. De raad moet aan het college duidelijk maken wat hij wil en welke prioritering hij hanteert. Daarnaast is het van belang dat de raad laat weten wat hij verwacht en hoe de raad gaat toetsen of deze verwachtingen worden waargemaakt. Deze aspecten dienen concreet gemaakt te worden in een besluit. Hierdoor is de opdracht aan het college helder, wordt het verplicht beter te verantwoorden en kan er door de raad gemakkelijk worden gecontroleerd op de opvolging van zijn opdracht. Om als raad goed stelling te kunnen nemen, is het van belang dat de rekenkamercommissie hier met de formulering van de aanbevelingen een eerste slag in maakt (zie aanbeveling 1).

Aanbeveling 3: Voer aantal aanbevelingen alsnog uit (organisatie)

Een aantal aanbevelingen is onvoldoende opgepakt. De organisatie heeft aangegeven hier wel behoefte aan te hebben, maar er geen prioriteit aan te geven. Voorbeelden zijn de definitie van het begrip inhuur en de dossiervorming bij projectmatig werken. Het verdient aanbeveling om deze zaken alsnog op te pakken. Het gaat immers om zaken die van belang zijn voor de afbakening van beleid en de controle hierop.

Aanbeveling 4: Stel, los van iedere aanbeveling, meer algemeen de mate van verbetering centraal (raad, college en rekenkamercommissie)

Rol rekenkamercommissie en raad:

Het verdient aanbeveling dat de rekenkamercommissie en de raad zich in de fase van verantwoording niet blind staren op de opvolging van elke individuele aanbeveling. Van belang is om het thema op de agenda te houden.

Rol college:

Het college dient antwoord te geven op de vraag wat er is gedaan om het proces van de inhuur van externen en het projectmatig werken te verbeteren. Is dit doelmatiger en doeltreffender dan voorheen? Dit moet centraal staan in de informatievoorziening aan de raad.

Rol raad:

De raad is vervolgens weer aan bod en verantwoordelijk voor het toetsen van de verbetering. Gaat het al goed of moet het nog beter? Hier kunnen de aanbevelingen van de rekenkamercommissie weer een rol spelen. De raad kan dan bepalen of aan een aantal aanbevelingen niet voldaan is maar alsnog opgevolgd moet worden, of dat deze achterhaald zijn.

Aanbeveling 5: Zorg voor integraal inzicht in verbeterlagen (organisatie)

De organisatie zou meer moeten investeren in de documentatie en bundeling van evaluaties. Hierdoor ontstaat er integraal inzicht in de verbeterlagen die zijn gemaakt op het gebied van projectmatig werken en externe inhuur. Dit inzicht maakt het effect inzichtelijk waarover verantwoord kan worden aan het college en de raad. De raad kan vervolgens bepalen of het gewenste effect bereikt wordt of dat er bijsturing nodig is. Zodoende staat verantwoording over verbeteringen centraal in plaats van dat raad en college zich blind staren op doorwerking van de aanbevelingen en de uitwerking ervan.

Nota van bevindingen

1 Maatregelen, veranderingen en effect

In dit hoofdstuk worden de bevindingen gepresenteerd die een antwoord moeten geven op de volgende deelvragen:

4. Wat hebben het college en de organisatie gedaan om de overgenomen aanbevelingen om te zetten in uitvoeringsmaatregelen?
5. Welke overgenomen aanbevelingen zijn nog niet uitgewerkt in concrete maatregelen en welke oorzaken zijn hiervoor aan te wijzen?
6. Wat zijn de veranderingen die (mede) dankzij de twee onderzoeken zijn doorgevoerd?

1.1 / Onderzoek naar projectmatig werken en inhuur externen

Het onderzoek 'Projectmatig werken' is het eerste onderzoek van de rekenkamercommissie Buren. Met de keuze voor dit onderzoeksonderwerp wil de rekenkamercommissie geleidelijk ervaring opbouwen in het rekenkamerwerk. Elementen als informatievoorziening, besluitvorming, bedrijfsvoering en dossiervorming moeten onderdeel zijn van het onderzoek. De doelstelling van het onderzoek is het bieden van inzicht in de werkwijze van de organisatie. Is deze doelmatig en doeltreffend genoeg? De centrale vraag luidt: *"zijn de projecten in de gemeente Buren in de periode 1999-2005 doeltreffend, doelmatig en rechtmatig opgepakt?"*. Hiervoor selecteert zij vijf projecten als casus.

Het tweede onderzoek doet de rekenkamercommissie naar de 'Inhuur van externen'. Er is geen directe aanleiding voor het onderzoek anders dan dat het een belangrijk onderwerp is dat vaak in de lokale en landelijke politiek wordt bediscussieerd. Zij wil inzicht bieden in de omvang, procedures en kwaliteitseisen van externe inhuur en aanbevelingen doen voor een doelmatiger en doeltreffender inhuren.

1.2 / Doorwerking 'Projectmatig werken'

Hieronder wordt per onderzoek aangegeven in hoeverre de aanbevelingen door het college zijn opgepakt. Gekeken wordt naar de genomen maatregelen en de veranderingen die zijn opgetreden. Een volledig overzicht van de doorwerking van de aanbevelingen is opgenomen in bijlage 2.

Onderzoek 'Projectmatig werken' leidt tot meer structuur

Het rekenkamerrapport naar projectmatig werken heeft tot een aantal concrete acties geleid. Zo is in 2006 de Leidraad projectmatig werken herijkt een deels aangepast op de aanbevelingen van de rekenkamercommissie.¹ Tijdens het rekenkameronderzoek bleek dat er in de praktijk veel verwarring bestaat over het begrip 'project', zowel in de organisatie als bij de rekenkamercommissie zelf. De cases die in het onderzoek zijn gebruikt, vallen bijvoorbeeld niet allemaal onder Leidraad projectmatig werken. In een interview wordt aangegeven dat het rekenkamerrapport inzicht heeft geboden in de veelzijdigheid van projecten. Naar aanleiding van het rapport heeft de organisatie het begrip scherper afgebakend wanneer het gaat om projectmatig werken. Er wordt onderscheid gemaakt tussen drie soorten projecten:

- 1 Projectmatig werken zoals bedoeld in de leidraad;
- 2 Projecten binnen ruimtelijke ordening;
- 3 Ontwikkeltrajecten (zoals de huidige organisatieontwikkeling).

¹ De Leidraad Projectmatig werken 2006. Leidraad voor bestuursprojecten.

Er wordt inmiddels onderscheid gemaakt tussen bestuursprojecten die onder de Leidraad projectmatig werken vallen (waarbij de projectleider verantwoordelijk is) en 'gewone' projecten die binnen de lijnorganisatie worden uitgevoerd (waarbij het afdelingshoofd verantwoordelijk is). In de interviews wordt aangegeven dat het begrip nog steeds voor uiteenlopende zaken gebruikt wordt, dat valt niet tegen te gaan. Wel is duidelijk wat onder projectmatig werken valt en wat niet. Bij dat onderscheid zijn duidelijke rol- en taakverdelingen gemaakt en zijn verantwoordelijkheden helder belegd. De leidraad wordt bij gewone projecten, zoals ruimtelijke projecten, als checklist gebruikt bij het schrijven van een plan van aanpak. Het plan van aanpak geeft structuur aan het project door het benoemen van zaken als doel, capaciteit, financiën, termijn en actoren.

Beperkte controle op projecten

Een groot deel van de aanbevelingen is gericht op het mogelijk maken van controle op de uitvoering van de projecten. Zo komen thema's aan bod als vaste werkwijzen, gebruik van contra-expertise bij de beoordeling van een projectaanpak en -uitvoering, archivering en dossiervorming en informatievoorziening. Uit de documentanalyse en de interviews blijkt dat er maatregelen aan de voorkant van het proces zijn genomen die het mogelijk maken om achteraf te kunnen controleren. Voorbeeld hiervan is de verbetering in de afwegingen bij de organisatie van bestuursprojecten en gewone projecten. Ook blijkt het uit de plannen van aanpak en de voortgangsrapportages van ruimtelijke projecten. Hierin is een heldere fasering en structuur verwerkt waar op verschillende beheersaspecten wordt ingegaan.² Achteraf wordt echter onvoldoende controle gevoerd. Na afloop van projecten wordt er informeel geëvalueerd en de resultaten worden niet gebundeld. Er is geen prioriteit gegeven aan het ontwikkelen van dossiervorming en archivering. Door het gebrek aan documenten op basis waarvan het verloop van een project bepaald kan worden gevolgd (een zogenaamde *paper trail*), is het onvoldoende mogelijk om iets over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het projectmatig werken te zeggen.

Rapport is steun in de rug

De keuze voor een onderzoek naar projectmatig werken wordt door de geïnterviewden als logisch ervaren, omdat steeds meer zaken projectmatig worden opgepakt. Dat past in de ontwikkeling van gemeenten naar bedrijfsmatig werken. De aanbevelingen vormen een goede *reminder* en steun voor implementatie van projectmatig werken. Tussen afdelingen vindt nu intensievere afstemming plaats vanaf de start van een project. Zowel op projectniveau (individuele projectteams) als in totaliteit (sleutelpersonen van beide afdelingen). Ook worden organisatiebreed cursussen gegeven over onder andere projectmatig werken. Hoewel het niet in alle gevallen te herleiden is in hoeverre de aanbevelingen tot de verbeterlagen hebben geleid, heeft het rapport zeker een positieve bijdrage geleverd, aldus geïnterviewden.

1.3 / Doorwerking 'Grip op externen'

Geen specifiek beleid, wel afspraken

De rekenkamercommissie beveelt het college aan specifiek beleid op te stellen voor de inhuur van externen om zo meer grip te krijgen op de afweging en de omvang van inhuur. Uit de documentanalyse en de interviews blijkt dat een dergelijk beleid niet is opgesteld. Wel is er een duidelijk afwegingskader opgesteld dat de controle op externe inhuur alsnog moet bewerkstelligen.

² Gemeentelijk plan van aanpak sportvelden Lienden (maart 2010). Voortgangsrapportage Lage Korn (april 2010).

Toetsingscriteria komen voort uit 1. een checklist, 2. een aanvraagformulier en werkwijzer, 3. een procesbeschrijving en 4. het aanbestedingsbeleid.

Het betreft heldere criteria en de lijsten zijn makkelijk te hanteren.³ Het proces van inhuur is op die manier geprofessionaliseerd. Opdrachten worden helder omschreven en afgebakend wat uiteindelijk leidt tot besparingen. Mede naar aanleiding van het onderzoek heeft de gemeente de accountant bijvoorbeeld om advies gevraagd inzake de balans tussen interne fte's en externen. Er is gekeken naar het omslagpunt hier tussen. Inmiddels zijn er meer fte's in huis, vooral op de afdelingen Ruimtelijke Ordening en Ruimtelijk Beheer. Het rekenkamerrapport is hiervoor een prikkel geweest.

Afbakening begrip inhuur

Het rapport van de rekenkamercommissie heeft de aandacht van de afdelingen gevestigd op de vraag: "wat is inhuur"? Men was niet gewend hier verantwoording over af te leggen en hierdoor werd er niet eenduidig met inhuur omgegaan. Er wordt binnen de afdelingen steeds bewuster omgegaan met inhuur. Men maakt duidelijke afspraken over het takenpakket, de controle op de uitvoer en de tijdsbesteding. Hierdoor wordt er strikter gekeken naar inhuur. Inhuur vindt plaats binnen de afgesproken tijd en wordt nu afgerond zodra de afgesproken taken zijn gedaan. Dat betekent in de praktijk dat de inhuurperioden soms korter zijn dan afgesproken. Deze bewustwording is in de praktijk gegroeid en niet vastgelegd op papier. Er is nog steeds behoefte aan een formele definitie van het begrip inhuur. Nu is de registratie niet volledig, omdat het onduidelijk is wanneer er sprake is van formele inhuur. Zijn de schilder en de advocaat ook inhuur? In een interview is aangegeven dat de behoefte aan heldere richtlijnen bestaat. Nu is een integraal overzicht van de totale inhuur van derden die ten laste liggen van verschillende afdelingsbudgetten en kredieten niet volledig. De financiële overzichten worden door de controller wel gebundeld, maar met deze informatie lijkt weinig te worden gedaan. In de jaarrekening moet in de paragraaf Bedrijfsvoering verantwoording worden afgelegd over de inhuur van externen. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen drie categorieën:

1. Voor projecten
2. Vervanging in verband met ziekte
3. Inzet algemeen⁴

De categorieën zijn niet nader toegelicht. Beleidsontwikkelingen, uitvoering en cijfers over inhuur worden in de paragraaf compleet buiten beschouwing gelaten. Er is feitelijk geen sprake van verantwoording.

Rapporten agenderen onderwerpen

De rapporten van de rekenkamercommissie zetten volgens geïnterviewden bepaalde onderwerpen op de kaart. Wanneer de rekenkamercommissie met een onderzoek aan de slag gaat, gebeurt hetzelfde in de organisatie. Men gaat naar het eigen functioneren kijken. De acties die genomen worden tijdens en na het onderzoek leiden tot verbeteringen. Wat de precieze relatie met het rekenkamerrapport is, is dan niet geheel duidelijk of in kaart te brengen. Van belang is dat er wel verbeteringen optreden. In die zin is niet zozeer de doorwerking per aanbeveling belangrijk, maar het effect van alle aanbevelingen tezamen.

³ Procesbeschrijving bij inhuur extern personeel, gemeente Buren. Werkwijzer bij inzet van derden, gemeente Buren.

⁴ Jaarrekening gemeente Buren 2009, p.87.

2 Verantwoording door college

In hoofdstuk 2 worden de bevindingen gepresenteerd die een antwoord moeten geven op de volgende deelvraag:

7. In hoeverre heeft de raad inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de opvolging van de aanbevelingen?

2.1 / Informatievoorziening aan raad en rekenkamercommissie

Monitoring doorwerking door rekenkamercommissie

In de besluiten van de raad na de behandeling van de rapporten, wordt het college opgedragen de raad periodiek te informeren over de uitvoering van de aanbevelingen. Geconstateerd is dat dit niet in het kader van de rekenkamerrapporten gebeurt. De rekenkamercommissie vraagt het college ten behoeve van haar eigen jaarverslagen om de doorwerking van de aanbevelingen aan te geven. Uit de jaarverslagen 2006 en 2007 van de rekenkamercommissie blijkt dat het college aan het verzoek voldoet middels een brief. Voor het jaarverslag 2006 geldt dat de verantwoording over de doorwerking summier is. Het college gaat slechts in algemene zin in op de uitvoering van de aanbevelingen en het blijft onduidelijk wat er precies mee is gebeurd.⁵ Voor het jaarverslag van 2007 stelt het college een specifiekere beantwoording op. Voor beide onderzoeken wordt per aanbeveling aangegeven welke acties er zijn uitgevoerd. Ook wordt beargumenteerd aangegeven waarom bepaalde acties niet zijn opgepakt.⁶ De rekenkamercommissie is echter niet tevreden over deze verantwoording en spreekt op 28 januari 2009 met de Kwaliteitscommissie af dat het college voortaan in de paragraaf Bedrijfsvoering van de programmarekening aangeeft in hoeverre de aanbevelingen in de rapporten uit de periode 2005-2008 zijn uitgevoerd.⁷

Verantwoording implementatie aanbevelingen beperkt

In de paragraaf Bedrijfsvoering van 2008 wordt voor een aantal onderzoeken kort aangegeven hoe het college met de aanbevelingen is omgegaan. Voor de rapporten 'Projectmatig werken' en 'Grip op externen' wordt volstaan met een verwijzing naar de beantwoording in de jaarverslagen van de rekenkamercommissie.⁸ In haar jaarverslag van 2009 geeft de rekenkamercommissie aan nog altijd ontevreden te zijn over de verantwoording door het college. Het is niet specifiek genoeg en het is onduidelijk of de aanbevelingen hebben geleid tot een verbeterslag. In de paragraaf Bedrijfsvoering van 2009 wordt voor het onderzoek naar digitale dienstverlening daarom per aanbeveling aangegeven wat er is uitgevoerd. De eerdere onderzoeken van de rekenkamercommissie worden buiten beschouwing gelaten.⁹

Geen zicht op effect

Wanneer de raad nu wordt geïnformeerd over projectmatig werken of de inhuur van extern personeel, wordt er geen koppeling meer gemaakt met de rekenkameronderzoeken. Verbeterslagen die zijn gemaakt naar aanleiding van de rapporten zijn niet te achterhalen. Het is ook meer van belang dat de raad zicht heeft op het effect van die verbeterslagen, hoe ze dan ook tot stand zijn gekomen.

⁵ Jaarverslag van de rekenkamercommissie 2006, p.1 en 6. Brief van het college d.d. 4 januari 2006.

⁶ Jaarverslag van de rekenkamercommissie 2007, p.6.

⁷ Jaarverslag van de rekenkamercommissie 2009, p.5.

⁸ Jaarrekening gemeente Buren 2008, p.101.

⁹ Jaarrekening gemeente Buren 2009, p. 90-91.

Dat betekent dat op dit niveau verantwoording moet plaatsvinden. Verantwoordingsinformatie zou zich moeten richten op de tekortkomingen die er waren, de verbeteringen op dat vlak en de 'bewijsstukken' hiervoor. Daarna kan de vraag worden gesteld of dat betekent of de aanbevelingen uit een rekenkamerrapport zijn overgenomen of dat deze zijn achterhaald of blijven liggen. Het college kiest er echter niet voor om bijvoorbeeld via de paragraaf Bedrijfsvoering meer op hoofdlijnen over de verbeterlagen ten opzichte van doelmatigheid en doeltreffendheid te rapporteren. De rekenkamercommissie vraagt ook vooral naar de praktische uitvoering. De raad heeft zo geen inzicht in het effect van de verbeterlagen.

3 Aanbevelingen rekenkamercommissie

In hoofdstuk 3 worden de bevindingen gepresenteerd die een antwoord geven op de volgende deelvragen:

1. Wat is de kwaliteit van de aanbevelingen uit de twee rapporten?
2. Hoe worden de twee rapporten en aanbevelingen behandeld door de raad en het college?
3. In welke mate zijn de aanbevelingen overgenomen?

3.1 / Kwaliteit van de aanbevelingen

Op basis van de twee onderzoeken heeft de rekenkamercommissie een aantal aanbevelingen gedaan. Een voorwaarde voor de doorwerking van deze aanbevelingen is dat zij kwalitatief goed geformuleerd zijn. Om de kwaliteit van de aanbevelingen te meten heeft de rekenkamercommissie alle aanbevelingen uit de twee rapporten getoetst aan de kwaliteitscriteria van de Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies (zie voor een toelichting bijlage 1). Daarnaast heeft de rekenkamercommissie in interviews naar de ervaren kwaliteit gevraagd.

Aanbevelingen vooral op praktijkniveau geformuleerd

Hieronder wordt per onderzoek de kwaliteit getoetst.

Tabel 1: Aanbevelingen onderzoek Projectmatig werken in de gemeente Buren (2005)

1	Ga pas over tot een projectaanpak wanneer er een concreet gespecificeerd doel kan worden benoemd.
2	Reserveer projectmatig werken voor taken die zo complex van karakter zijn dat zij niet door routineprogramma's of standaardplanningen binnen de afdelingen kunnen worden gereserveerd.
3	Maak van contra-expertise gebruik wanneer de opzet en uitvoering van een project worden uitbesteed waarvan het voor de gemeentelijke projectleider moeilijk is om de kwaliteit zelf te beoordelen.
4	Maak een duidelijk onderscheid tussen de initiatiefase, de definitiefase, de ontwerpfase, de voorbereidingsfase, de uitvoeringsfase en de nazorgfase om te voorkomen dat het college van burgemeester en wethouders en gemeenteraad goedkeuring geven aan de uitvoering van projecten waarmee je op een rijdende trein stapt zonder een duidelijke tussen- en eindbestemming.
5	De administratieve organisatie en archivering van projecten dienen stipt te worden uitgevoerd. Regels hiervoor dienen te worden aangescherpt. De Rekenkamercommissie adviseert de gemeenteraad periodiek een quick scan uit te voeren om na te gaan of de (aangescherpte) regels ook worden uitgevoerd.
6	De Rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad aan het college van burgemeester en wethouders opdracht te geven een werkwijze te ontwikkelen waarbij de gemeenteraad periodiek geïnformeerd wordt over de doelmatigheid en doeltreffendheid van taken die projectmatig zijn opgezet en worden uitgevoerd.
7	Onderdeel van de hiervoor genoemde aan te scherpen werkwijze dient te zijn de uitvoering van richtlijnen met betrekking tot mandatering en aanbesteding.
8	De Rekenkamercommissie acht het van belang dat de gemeenteraad periodiek geïnformeerd wordt over de voortgang van projecten.

Tabel 2: Onderzoek Projectmatig werken								
Normen	Aanbevelingen							
	1	2	3	4	5	6	7	8
1. Ondubbelzinnig. De aanbevelingen zijn slechts voor één uitleg vatbaar en hierdoor toetsbaar.	++	+/-	++	++	++	++	++	++
2. Realistisch. De aanbeveling is redelijkerwijs realiseerbaar binnen de bevoegdheden van college of raad.	++	++	+/-	++	++	+	++	++
3. Toegevoegde waarde. Aangegeven is hoe de aanbevelingen bijdragen aan het versterken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijk beleid.	+/-	+/-	+/-	+	++	+/-	+/-	+/-
4. Volledig. De conclusies van het onderzoek zijn – voor zover mogelijk – vertaald in aanbevelingen.	++	++	++	++	++	++	++	++
5. Logisch. De aanbeveling is een oplossing voor het probleem dat in de conclusies is geconstateerd.	++	+/-	++	++	+	-	-	++
6. Aandacht voor geadresseerde. De aanbevelingen zijn specifiek aan de raad of het college gericht.	-	-	-	-	+/-	++	-	-
7. Het college beargumenteert in het bestuurlijk wederhoor waarom het vanuit zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid (bestaande beleidsprioriteiten) de raad adviseert om bepaalde aanbevelingen al dan niet over te nemen.	++	++	++	++	++	++	++	++

++ goed

+ voldoende

+/- matig

- slecht

Tabel 3: Aanbevelingen onderzoek Grip op externen (2006)	
1	Beleidsdoelstellingen te formuleren voor externe inhuur die helder en goed onderbouwd zijn. Deze beleidsdoelstellingen moeten worden afgestemd op het personeelsbeleid waar sprake is van de keuze zelf doen of inhuren van externen. Bij die beleidsdoelstellingen moet ook aan de orde komen: a. De prijs-kwaliteitsverhouding b. De motieven voor externe inhuur c. De kwantitatieve taakstelling
2	De gemeentelijke regelgeving te verbeteren door een checklist te maken met heldere en eenduidige toetscriteria. Deze checklist dient als afwegingskader voor het al dan niet inhuren van externen.
3	Het inzicht en de mogelijkheid van kaderstelling en controle te verbeteren door het proces van de inhuur van derden te beschrijven in een AO-procedure. Daarmee wordt zichtbaar gemaakt wie wanneer en waarvoor verantwoordelijk is bij advisering en besluitvorming over externe inhuur.

- 4 De financiële informatievoorziening te verbeteren door de uitgaven voor de inhuur van derden op eenduidige wijze vast te leggen in het financiële systeem.
- 5 De informatievoorziening aan de raad te verbeteren door in de jaarcyclus in de paragraaf Bedrijfsvoering de raad te informeren over de omvang en de ontwikkelingen op het gebied van de inhuur van derden.
- 6 Het Gemeenschappelijk Inkoopbureau Regio Rivierenland in het proces van inkoop en aanbesteden volledig te integreren en via een heldere rekenmethode inzicht te geven in de werkelijke besparingen voor de organisatie.

Tabel 4: Onderzoek Grip op externen						
Normen	Aanbevelingen					
	1	2	3	4	5	6
1. Ondubbelzinnig. De aanbevelingen zijn slechts voor één uitleg vatbaar. (hierdoor toetsbaar).	++	++	++	+	++	++
2. Realistisch. De aanbeveling is redelijkerwijs realiseerbaar binnen de bevoegdheden van college of raad.	++	++	++	+	++	++
3. Toegevoegde waarde. Aangegeven is hoe de aanbevelingen bijdragen aan het versterken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijk beleid.	+/-	+/-	++	+/-	+/-	+
4. Volledig. De conclusies van het onderzoek zijn – voor zover mogelijk – vertaald in aanbevelingen.	++	+	++	++	++	++
5. Logisch. De aanbeveling is een oplossing voor het probleem dat in de conclusies is geconstateerd.	++	+	++	++	++	+/-
6. Aandacht voor geadresseerde. De aanbevelingen zijn specifiek aan de raad of het college gericht.	++	++	++	++	++	++
7. Het college beargumenteert in het bestuurlijk wederhoor waarom het vanuit zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid (bestaande beleidsprioriteiten) de raad adviseert om bepaalde aanbevelingen al dan niet over te nemen.	++	++	++	++	++	++

++ goed

+ voldoende

+/- matig

- slecht

De aanbevelingen uit de twee rapporten scoren goed op volledigheid en zijn ondubbelzinnig. Hierdoor is de opvolging van de aanbevelingen makkelijk te toetsen. Ook wordt er in de aanbevelingen rekening gehouden met de bevoegdheden van de raad en het college. De aanbevelingen zijn kort geformuleerd en bieden geen ruimte voor het (gezamenlijke) doel dat zij dienen. Voor het rapport 'Grip op externen' geldt dat de conclusies uitgebreid zijn toegelicht en de aanbevelingen die hierop volgen in die zin beter zijn 'opgetuigd'.

De rekenkamercommissie zou dit ook voor de aanbevelingen kunnen doen. Daarmee stapt zij even weg van het detailniveau en geeft aan wat de aanbevelingen tezamen, indien overgenomen, voor effect hebben op doelmatigheid en doeltreffendheid. In dit rapport worden de aanbevelingen ook duidelijk geadresseerd aan het college, terwijl het in het rapport 'Projectmatig werken' vaak onduidelijk is tot wie de rekenkamercommissie zich richt.

Aanbevelingen zetten aan tot reflectie bij organisatie

Geïnterviewden geven aan dat er in de aanbevelingen altijd bruikbare elementen zitten die de organisatie er uit kan pikken. Een punt van aandacht is de adressering van de aanbevelingen. Het is niet altijd duidelijk aan wie de aanbeveling gericht is en wie het moet oppakken. Ook is het niet duidelijk of de aanbeveling leidt tot de inzet van extra middelen. Hierdoor loopt de raad volgens de geïnterviewden het risico ergens voor te kiezen en achteraf voor verrassingen komt te staan wanneer de rekening gepresenteerd wordt. Eén geïnterviewde geeft aan het goed te vinden wanneer de rekenkamercommissie de aanbevelingen zou onderverdelen in 'budgettair neutraal' en 'budgetintensivering'.

Andere geïnterviewden geven aan dat de aanbevelingen uit de rapporten concreet en helder zijn, maar soms worden ervaren als een open deur. Het rekenkamerrapport loopt dan achter op de ontwikkelingen in de organisatie, die vaak los van het onderzoek al waren ingezet. Toch zetten de onderzoeksresultaten aan tot reflectie; de organisatie staat op zo'n moment weer even stil bij haar eigen functioneren.

3.2 / Behandeling van de aanbevelingen

In de gemeente Buren bepaalt het presidium in welke commissie het rekenkamerrapport wordt behandeld. Het komt voor dat een rapport direct in de raad ter besluitvorming komt, zonder behandeling in de commissie. De behandeling van het rapport bestaat uit een toelichting door de rekenkamercommissie en drie termijnen van vragen aan de rekenkamercommissie en het college. Wanneer een rapport eerst in een raadscommissie wordt behandeld, geeft de rekenkamercommissie alleen daar een toelichting.

Rekenkameronderzoek wordt positief ontvangen

Alle geïnterviewde actoren zijn positief over de rekenkamerrapporten. Ook uit de behandelingen blijkt dat de rapporten goed worden ontvangen. Zij worden beoordeeld als helder en concreet en gaan uit van lerend effect in plaats van afrekening. Ook is men positief over de onderwerpen. Deze zijn niet te politiek en worden in afstemming met de raad vastgesteld. In een interview wordt aangegeven dat de organisatie steeds verder verbetert en er wellicht minder aanleiding tot rekenkameronderzoek is. Maar een controle-instrument als de rekenkamer blijft altijd een functie houden. Aangegeven wordt dat de rekenkamercommissie prikkels afgeeft die zijn te vergelijken met de marktwerking in het bedrijfsleven. De meerwaarde van de rekenkamercommissie zit in het doorlichten van processen, het evaluerende karakter en bewaken van kwaliteit van het gemeentelijk functioneren. Aangegeven wordt dat het van belang is dat de onderwerpen relevant en opportuun zijn. Wanneer de organisatie zelf al druk bezig is bepaalde onderwerpen verder te ontwikkelen, daalt de meerwaarde van het rekenkameronderzoek.

Rapporten leiden niet tot politieke discussie

De rapporten 'Projectmatig werken' en 'Grip op externen' leiden niet tot politieke discussies in de raad, zo blijkt uit de notulen van de behandelingen. Wel worden er vragen gesteld aan de rekenkamercommissie en het college over de bevindingen. De fracties geven tijdens de behandeling vaak aan wat zij graag door het college willen laten oppakken. De besluiten blijven echter weinig specifiek, meetbaar en tijdsgebonden.

Alle aanbevelingen worden overgenomen. De raad gaat niet veel verder dan het college op te dragen de conclusies en aanbevelingen uit te werken, te concretiseren, voortvarend op te pakken en de raad hierover regelmatig te informeren.¹⁰ De besluitvorming naar aanleiding van het rapport 'Projectmatig werken' gaat iets verder door de nadruk te leggen op twee aanbevelingen; een deugdelijke inbedding van projectmatig werken in de organisatie en het definiëren van het begrip 'project'.¹¹

Raad pakt zijn rol onvoldoende

Bovenstaand beeld wordt bevestigd in de interviews. De raad weet nog te weinig gebruik te maken van de rekenkamercommissie als controle-instrument. Het gevolg is dat de resultaten onvoldoende beklijven. In een interview wordt aangegeven dat het aan de raad is om zijn rol te pakken tijdens de behandeling van de rapporten. Daarvoor is een meer bedrijfsmatiger en resultaatgerichte cultuur nodig. Dat betekent voor de raad dat hij een heldere opdracht moet meegeven aan het college over de opvolging van de aanbevelingen en de informatievoorziening hierover aan de raad. Op die manier kan de raad sturen en achteraf controleren. De raad neemt volgens een geïnterviewde geen diepgaande kennis van de rapporten, maar wil wel standaard dat alle aanbevelingen worden opgevolgd. Vervolgens voert de raad hier geen controle op. Het college rapporteert momenteel via bestuursrapportages over de opvolging van de aanbevelingen. Deze informatie is onvoldoende om te kunnen beoordelen in hoeverre de aanbevelingen daadwerkelijk zijn opgepakt. Over de monitoring van opvolging zijn verder nog geen concrete afspraken gemaakt.

¹⁰ Notulen van de besluitvormende raadsvergadering van de Raad van de Gemeente Buren gehouden op 28 november 2006, p. 13-14. Notulen van de Commissie Algemene Bestuurlijke Zaken van 7 november 2006, p.2-3.

¹¹ Notulen van de besluitvormende raadsvergadering van de Raad van de Gemeente Buren gehouden op 31 januari 2006, p.7-9.

Bijlagen

Bijlage 1. Toetsingskader

De Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies hanteert bij zijn prijs (Goudvink) het volgend criterium:

"Aanbevelingen zijn:

- toetsbaar;
- ondubbelzinnig;
- realistisch;
- toegevoegde waarde;
- volledig;
- logisch;
- aandacht voor geadresseerde.¹²

De criteria worden door de NVRR niet verder gedefinieerd: dit maakt toetsing aan deze normen lastig. Daarom zijn de normen in het onderstaande overzicht verder geconcretiseerd:

Norm	Uitwerking
1. Ondubbelzinnig	De aanbevelingen zijn slechts voor één uitleg vatbaar. (hierdoor toetsbaar).
2. Realistisch	De aanbeveling is redelijkerwijs realiseerbaar binnen de bevoegdheden van college of raad.
3. Toegevoegde waarde	Aangegeven is hoe de aanbevelingen bijdragen aan het versterken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijk beleid.
4. Volledig	Alle conclusies van het onderzoek zijn – voor zover mogelijk – vertaald in aanbevelingen.
5. Logisch	De aanbevelingen is een oplossing voor het probleem dat in de conclusies is geconstateerd.
6. Aandacht voor geadresseerde	De aanbevelingen zijn specifiek aan de raad of het college gericht.

De normen 'toetsbaar' en 'ondubbelzinnig' van de NVVR liggen dusdanig dicht bij elkaar dat ervoor is gekozen om 'ondubbelzinnig' aan te houden en toetsbaarheid als een gevolg hiervan te beschouwen.

¹² Gert Schutte e.a., Juryrapport NVVR Goudvink en Groenling 2009 (Ede 2009)

Bijlage 2. Doorwerking aanbevelingen

Doorwerking onderzoek 'Projectmatig werken' (2005)

Aanbeveling	Doorwerking
Ga pas over tot een projectaanpak wanneer er een concreet gespecificeerd doel kan worden benoemd.	In 2006 is de Leidraad voor projectmatig werken herijkt. In artikel 1 wordt een definitie van een 'bestuursproject' gegeven. Hierin is ook bepaald dat een bestuursproject op een concreet doel gericht moet zijn. In de voorgaande leidraad uit 2005 werd het meer algemene begrip 'project' gebruikt. Uit interviews blijkt dat de begrippen in de praktijk nog steeds door elkaar gebruikt worden, maar dat een projectaanpak volgens de leidraad enkel gebruikt wordt voor bestuursprojecten. Het is echter niet te achterhalen in welke mate er bij bestuursprojecten daadwerkelijk een concreet doel wordt benoemd. Wel is in de leidraad 2006 opgenomen dat een de titel van een project de vraag 'wat is er klaar als het project is afgelopen?' opgenomen, waardoor automatisch een doel wordt benoemd.
Reserveer projectmatig werken voor taken die zo complex van karakter zijn dat zij niet door routineprogramma's of standaardplanningen binnen de afdelingen kunnen worden gereserveerd.	Deze bepaling komt uit de voorgaande leidraad en is in de herijking opnieuw opgenomen. Uit interviews blijkt dat een 'bestuursproject' in wording; hier op wordt getoetst. Er wordt een plan van aanpak geschreven en in een ambtelijk overleg wordt bepaald of dit plan binnen de lijnorganisatie kan worden afgehandeld of dat hiervoor een projectopdracht bij het college wordt gemaakt.
Maak van contra-expertise gebruik wanneer de opzet en uitvoering van een project worden uitbesteed waarvan het voor de gemeentelijke projectleider moeilijk is om de kwaliteit zelf te beoordelen.	Het gebruik van contra-expertise is geen regel. Er bestaat geen totaaloverzicht van lopende projecten en voor evaluaties van projecten is geen sprake van een paper trail. Dat maakt het lastig te toetsen. In de interviews wordt aangegeven dat er wel degelijk wordt geëvalueerd, maar op meer informele basis. Hierbij wordt de kennis en expertise van ingehuurd projectleiders ingezet. Daarnaast vindt er tussen afdelingen veel intervisie plaats.
Maak een duidelijk onderscheid tussen de initiatiefase, de definitiefase, de ontwerpfase, de voorbereidingsfase, de uitvoeringsfase en de nazorgfase om te voorkomen dat het college van burgemeester en wethouders en gemeenteraad goedkeuring geven aan de uitvoering van projecten waarmee je op een rijdende trein stapt zonder een duidelijke tussen- en eindbestemming.	Waar in de leidraad 2005 nog onderscheid wordt gemaakt tussen deze fasen, is dat in de leidraad van 2006 juist losgelaten. Wel is opgenomen dat de projectleider een projectplan met fasering moet opstellen. In een interview wordt aangegeven dat deze bepaling bewust zo is geformuleerd om recht te doen aan de specifieke karakters van de verschillende bestuursprojecten. De genoemde fasen uit de leidraad 2005 zijn niet voor elk project van toepassing. Binnen ruimtelijke projecten worden deze fasen wel onderscheiden. Het plan van aanpak geeft structuur aan het project door het benoemen van zaken als doel, capaciteit, financiën, termijn en actoren. De leidraad is hierbij niet van toepassing, maar wordt wel als checklist gebruikt.

De administratieve organisatie en archivering van projecten dienen stipt te worden uitgevoerd. Regels hiervoor dienen te worden aangescherpt. De Rekenkamercommissie adviseert de gemeenteraad periodiek een quick scan uit te voeren om na te gaan of de (aangescherpte) regels ook worden uitgevoerd.	Vanwege het beperkte aantal bestuursprojecten heeft de organisatie geen aanleiding gezien voor een nader onderzoek naar de dossiervorming en archivering op aspecten als tijdigheid en volledigheid. Het toezien op verslaglegging, documentenbeheer en archivering wordt tot de gangbare verantwoordelijkheden van een projectleider gerekend. De raad houdt geen (periodieke) quick scans.
De Rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad aan het college van burgemeester en wethouders opdracht te geven een werkwijze te ontwikkelen waarbij de gemeenteraad periodiek geïnformeerd wordt over de doelmatigheid en doeltreffendheid van taken die projectmatig zijn opgezet en worden uitgevoerd.	De raad wordt door middel van de begroting en de jaarrekening over projecten geïnformeerd. Door andere prioritering is er niet voor gekozen de raad te rapporteren over de doelmatigheid en doeltreffendheid van taken die projectmatig worden uitgevoerd. In een interview wordt aangegeven dat er sinds de vorige raadsperiode periodiek terugkoppeling aan de raad plaatsvindt over de stand van zaken van ruimtelijke projecten. Deze bijeenkomsten worden goed bezocht, maar daarbuiten vraagt de raad zelden naar de voortgang van projecten. Er is geen sprake van een specifiek ontwikkelde en eenduidige werkwijze voor alle projecten.
Onderdeel van de hiervoor genoemde aan te scherpen werkwijze dient te zijn de uitvoering van richtlijnen met betrekking tot mandatering en aanbesteding.	Het geldt dat projecten vallen onder de geldende interne regels rond mandatering (mandaatregeling, regeling budgetbeheer en regels rond inkoop en aanbesteding).
De Rekenkamercommissie acht het van belang dat de gemeenteraad periodiek geïnformeerd wordt over de voortgang van projecten.	De raad wordt niet periodiek geïnformeerd over bestuursprojecten, met uitzondering van de jaarrekening. Voor wat betreft ruimtelijke projecten worden zij wel periodiek geïnformeerd.

Doorwerking onderzoek 'Grip op externen' (2006)

Aanbeveling	Doorwerking
Beleidsdoelstellingen te formuleren voor externe inhuur die helder en goed onderbouwd zijn. Deze beleidsdoelstellingen moeten worden afgestemd op het personeelsbeleid waar sprake is van de keuze zelf doen of inhuren van externen. Bij die beleidsdoelstellingen moet ook aan de orde komen: d. De prijs-kwaliteitsverhouding e. De motieven voor externe inhuur f. De kwantitatieve taakstelling	Na het onderzoek geen specifieke beleidsdoelstellingen opgesteld. Wel zijn er afspraken en spelregels vastgesteld. Daarnaast is het aanbestedingsbeleid van toepassing. Wordt er elk jaar een budgettering gemaakt en is er borging van regels door middel van een afweging voor inhuur en de besluitvorming door het MT.
De gemeentelijke regelgeving te verbeteren door een checklist te maken met heldere en eenduidige toetscriteria. Deze checklist dient als afwegingskader voor het al dan niet inhuren van externen.	Naar aanleiding van het onderzoek is een dergelijke checklist opgesteld die in de praktijk altijd door de afdeling en het MT wordt gehanteerd bij de afweging voor inhuur. Daarnaast wordt een aanvraagformulier, procesbeschrijving, werkwijze en de geldende afspraken voortvloeiend uit het aanbestedingsbeleid als afwegingskader gebruikt. De afweging vindt plaats voor nut, noodzaak, prijs en kwaliteit.

	In de checklist zijn toetsingscriteria opgenomen: - Wat zijn de interne mogelijkheden; - Wat is de aard en de reden van de vervanging; - Wat zijn de gevolgen bij geen of gedeeltelijke vervanging; - Wat zijn de middelen die er voor kunnen worden in gezet; - Wat is de (mogelijke) duur van de vervanging; - Is het een vitale functie die vervangen moet worden. Bij de vervanging van zieke medewerkers heeft het MT zichzelf een wachttijd van 6 weken opgelegd. Waarna nogmaals de noodzaak tot inhuur worden bekeken. Er worden afspraken gemaakt over te leveren diensten, producten en afhankelijk van de termijnen worden tussentijds en/of aan het einde van de inhuur resultaten gemeten en besproken. Deze evaluaties worden niet op schrift gesteld en gebundeld.
Het inzicht en de mogelijkheid van kaderstelling en controle te verbeteren door het proces van de inhuur van derden te beschrijven in een AO-procedure. Daarmee wordt zichtbaar gemaakt wie wanneer en waarvoor verantwoordelijk is bij advisering en besluitvorming over externe inhuur.	De procedure is beschreven in <i>protos</i>, een procesbeschrijvingssysteem. Hierin is de omgang met inhuur van externen vastgelegd. In het systeem staan zaken als welke functie er verantwoordelijk is voor de inhuur en wat de meetmomenten zijn. Het is geen actief systeem en kan niet door alle medewerkers worden gebruikt. In de procedurebeschrijving voor inhuur van derden wordt ook aandacht besteed aan de rol- en taakverdeling bij inhuur.
De financiële informatievoorziening te verbeteren door de uitgaven voor de inhuur van derden op eenduidige wijze vast te leggen in het financiële systeem.	De verantwoording van kosten voor de inhuur van derden (in breedste zin) vindt plaats op diverse plaatsen in het financiële systeem. Dit wordt veroorzaakt doordat de inhuur vanuit diverse budgetten wordt bekostigd. Er is dus geen sprake van een eenduidige vastlegging. Wel is er een overzicht waarbij onderscheid wordt gemaakt in: - projecten t.t.v. kostendragers: (financiële verantwoording ligt bij de afdelingen; bij p&o vindt alleen registratie van de inhuur plaats) - vervanging wegens ziekte; - personeel van derden. Dit overzicht wordt maandelijks door het MT besproken.
De informatievoorziening aan de raad te verbeteren door in de jaarcyclus in de paragraaf Bedrijfsvoering de raad te informeren over de omvang en de ontwikkelingen op het gebied van de inhuur van derden.	De raad wordt geïnformeerd via de planning & control instrumenten. In de jaarrekening, paragraaf Bedrijfsvoering wordt een overzicht gegeven van de stand van zaken betreffende de inhuur van externe medewerkers (personeel van derden en vervanging ziekte). Dit overzicht is te beperkt en geeft een verkeerd beeld van het begrip inhuur. Er wordt geen inzicht geboden in de beleidsontwikkelingen, uitvoering of cijfers.

Het Gemeenschappelijk Inkoopbureau Regio Rivierenland in het proces van inkoop en aanbesteden volledig te integreren en via een heldere rekenmethode inzicht te geven in de werkelijke besparingen voor de organisatie.

Het Gemeenschappelijk Inkoopbureau Regio Rivierenland is volgens geïnterviewden onderdeel van het proces inkoop en aanbesteden. De interne procedure is op die manier geborgd. Dat wordt jaarlijks bij de rechtmatigheid audit voor de jaarrekening steekproefsgewijs getoetst. Van gezamenlijk inkopen is echter bijna nooit sprake. De afdelingen maken zelf een selectie van gegadigden. Er wordt daarmee weinig gebruik gemaakt van de expertise van het inkoopbureau.

Bijlage 3. Bronnen

Interviews

- / Carmen van Halderen (procesverantwoordelijke Ruimtelijk Beheer)
- / Ilona van Gelder (personeelsadviseur)
- / Gerard van Droffelaar (griffier)
- / Ko van den Beemt (procesverantwoordelijke Advies en Ondersteuning)
- / Wim van Leeuwen (adjunct directeur en controller)
- / Henk de Ronde (wethouder)

Documenten

1. Rapport 'Grip op externen'.
2. Rapport 'Projectmatig werken'.
3. Notulen van de besluitvormende raadsvergadering van de Raad van de Gemeente Buren gehouden op 28 november 2006.
4. Notulen van de Commissie Algemene Bestuurlijke Zaken van 7 november 2006.
5. Notulen van de besluitvormende raadsvergadering van de Raad van de Gemeente Buren gehouden op 31 januari 2006.
6. Procesbeschrijving inhuur extern personeel.
7. Werkwijzer bij inzet van derden.
8. Jaarverslag van de rekenkamercommissie 2006.
9. Brief van het college aan de rekenkamercommissie d.d. 4 januari 2006.
10. Jaarverslag van de rekenkamercommissie 2007.
11. Jaarverslag van de rekenkamercommissie 2009.
12. Jaarrekening gemeente Buren 2008.
13. Jaarrekening gemeente Buren 2009.
14. Voortgangsrapportage Lage Korn (april 2010).
15. Gemeentelijk plan van aanpak sportvelden Lienden (maart 2010).

Bijlage 4. Onderzoeksverantwoording

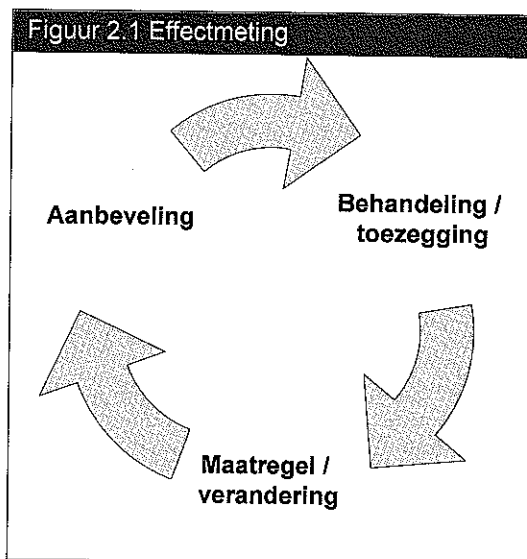
De rekenkamercommissie Buren voerde in 2005 een onderzoek naar projectmatig werken en in 2006 een onderzoek naar de inhuur van externen uit. Belangrijke conclusie van het onderzoek 'Projectmatig werken in de gemeente Buren' was dat de projectorganisatie en de lijnorganisatie onoverzichtelijk door elkaar lopen. Ook is de fasering van een project niet systematisch, wat de nodige risico's met zich meedraagt. De raad werd onvoldoende geïnformeerd, zodat (bij)sturing en controle werd bemoeilijkt. De aanbevelingen richtten zich vooral op de afwegingen die gemaakt dienen te worden alvorens over te gaan op een projectmatige aanpak. Op basis van het onderzoek 'Grip op externen' concludeerde de rekenkamercommissie dat er geen helder beleid voor de inhuur van externen bestond en dat de raad onvoldoende geïnformeerd wordt over de omvang van de inhuur. Daarnaast bestond er een gebrek aan inzicht in de inhuur van externen: regels werden niet nageleefd, er was onvoldoende inzicht in de kosten die gemoeid zijn bij inhuur en er vond weinig dossiervorming plaats. De rekenkamercommissie wil nu kijken met een effectmeting in hoeverre de aanbevelingen die op basis van deze conclusies zijn gemaakt, zijn opgevolgd.

Onderzoeksuitvoering

Onder een effectmeting verstaat de rekenkamercommissie meer dan de mate waarin de aanbevelingen worden overgenomen. In essentie heeft u met uw rapport immers willen bijdragen aan beter projectmatig werken en betere externe inhuur. Daarbij stond het uiteindelijke effect centraal en waren de aanbevelingen een middel om dat effect te bereiken. In onze visie gaat een effectmeting dan ook om de wisselwerking tussen aanbevelingen, de wijze waarop er met de aanbevelingen wordt omgegaan en de maatregelen en veranderingen die daaruit voortvloeien. In figuur 2.1 hebben wij die relatie visueel weergegeven. Tot slot is de informatievoorziening aan de raad over de toegezegde opvolging van de aanbevelingen belangrijk. Door middel van goede informatievoorziening is de raad in staat de opvolging te monitoren en het effect hiervan te controleren.

De rekenkamercommissie Buren richt zich in deze effectmeting op de naleving van de aanbevelingen van twee rapporten. Wat hebben de aanbevelingen opgeleverd? Welke maatregelen zijn er getroffen? Dit is de basis voor elke goede effectmeting. De jaarlijkse inventarisatie bij het college van de doorwerking levert onvoldoende informatie op. De antwoorden zijn niet concreet genoeg. In het jaarverslag 2006 constateert de rekenkamercommissie op basis van het antwoord van het college over de doorwerking van het rapport 'Projectmatig werken': *"De rekenkamercommissie stelt vast, dat er nog geen beeld gevormd kan worden of de specifieke aanbevelingen daadwerkelijk ter hand zijn genomen"*.¹³ Voor de doorwerking van het rapport 'Grip op externen' geldt hetzelfde, zo blijkt uit het jaarverslag 2007.¹⁴

De effectmeting houdt concreet in dat de rekenkamercommissie de conclusies en aanbevelingen uit een afgerond onderzoek op een rij zet en kijkt wat daar vervolgens mee is gebeurd. Hoe heeft de raad het rapport behandeld, wat heeft het college erover (toe)gezegd, hoe is het vervolgens opgepakt in de ambtelijke organisatie, wat zijn de veranderingen die (mede) dankzij het onderzoek zijn doorgevoerd?



¹³ Jaarverslag 2006 Rekenkamercommissie Buren, aanbiedingsbrief en p. 6.

¹⁴ Jaarverslag 2007 Rekenkamercommissie Buren, p. 6-7.