

Opvolging aanbevelingen

Rekenkamercommissie Maassluis

Eindrapport

Rekenkamercommissie Maassluis

Mevrouw R.R. Westhoff
Secretaris

Postbus 55
3140 AB Maassluis

T. 010-5931831
E. r.r.westhoff@maassluis.nl



Necker van Naem b.v.

Postadres
Postbus 85203
3508 AE Utrecht

T. 030-233 44 29
F. 030-262 34 38

Onderzoekers:

drs. H.M. (Maarten) Hoogstad
S.E.M. (Sophie) Bruins MA MSc

Contactpersoon:

Maarten Hoogstad
T. 06 – 451 563 42
E. maarten@necker.nl

Kenmerk:

RO 12826

Datum:

03-04-2012

Inhoudsopgave

1 Onderzoeksverantwoording	3
1.1 / Aanleiding	3
1.2 / Analyse kader	3
1.3 / Doelstelling en vraagstelling	4
1.4 / Onderzoeksuitvoering	4
1.5 / Leeswijzer	5
2 Aanbevelingen rekenkamercommissie	6
2.1 / Onderzoek naar de kostenbewaking van grote(re) projecten/investeringen	6
2.2 / Onderzoek naar versluierde subsidies	8
2.3 / Onderzoek naar inhuur van externe deskundigheid door de gemeente	9
2.4 / Onderzoek naar digitale dienstverlening	10
2.5 / Beoordeling	11
3 Implementatie van de aanbevelingen	13
3.1 / Onderzoek naar de kostenbewaking van grote(re) projecten/investeringen	13
3.2 / Onderzoek naar versluierde subsidies	16
3.3 / Onderzoek naar inhuur van externe deskundigheid door de gemeente	18
3.4 / Onderzoek naar digitale dienstverlening	19
3.5 / Beoordeling	21
4 Opgevoerde redenen van niet opvolgen	22
4.1 / Context: de omstandigheden zijn dusdanig gewijzigd dat aanbevelingen achterhaald zijn	22
4.2 / Cultuur: de raad wordt over de uitvoering van aanbevelingen niet actief geïnformeerd	22
4.3 / Formulering: de aanbeveling maakt onvoldoende duidelijk wie wat moet doen	23
4.4 / Combinatie: aanbevelingen moeten in samenhang en als bouwsteen worden gezien	23
4.5 / Procedure: er is geen systeem dat het mogelijk maakt om de uitvoering te monitoren	23
5 Conclusies en aanbevelingen	24
5.1 / Conclusies	24
5.2 / Aanbevelingen	25
6 Reactie college van B&W	26
7 Nawoord rekenkamercommissie	31
Bijlagen	32
Bijlage 1. Toetsingskader	32
Bijlage 2. Bronnen	34
Bijlage 3. Aanbevelingen rapport externe inhuur	37

1 Onderzoeksverantwoording

1.1 / Aanleiding

De rekenkamercommissie Maassluis heeft onderzoek gedaan naar de opvolging van haar aanbevelingen. Het betreft aanbevelingen die door de gemeenteraad van Maassluis zijn overgenomen. Een onderzoek naar de opvolging van aanbevelingen zegt iets over het nut van het werk van de rekenkamercommissie.

De vorige rekenkamercommissie heeft in maart 2010 haar werkzaamheden geëvalueerd. Uit die evaluatie is gebleken dat raadsleden behoefte hebben aan het evalueren van de rekenkameronderzoeken. Er is met name twijfel geuit over de vraag of overgenomen aanbevelingen wel worden geïmplementeerd. De veronderstelling is dat een nazorgonderzoek het rendement van het werk van de rekenkamercommissie kan vergroten.

Ook buiten de gemeente Maassluis is het een actueel onderzoeksonderwerp. Recent is bijvoorbeeld de evaluatie van rekenkamercommissies door het Ministerie van Binnenlandse Zaken gepubliceerd.¹ In dit landelijke onderzoek is ook nadrukkelijk aandacht voor de 'doorwerking' van aanbevelingen.

1.2 / Analyse kader

De mate waarin aanbevelingen worden overgenomen zegt iets over de toegevoegde waarde van de rekenkamercommissie. In essentie heeft de rekenkamercommissie met de in dit onderzoek centraal gestelde rapporten willen bijdragen aan een doeltreffender beleid op digitale dienstverlening, aan een doelmatigere inhuur van externen, een beter zicht op versluierde subsidies en aan een betere sturing op grote projecten.

Bij de onderzoeken stond het maatschappelijke effect centraal en waren de aanbevelingen een middel om dat effect te bereiken. Een onderzoek naar de opvolging van aanbevelingen gaat dan ook om de wisselwerking tussen aanbevelingen, de wijze waarop er met de aanbevelingen wordt omgegaan en de maatregelen en veranderingen die daaruit voortvloeien. Samen geven deze elementen een beeld van de effectiviteit van de onderzoeken.

Deze rapportage geeft een analyse van de opvolging van de aanbevelingen van vier rekenkameronderzoeken uit de afgelopen jaren. De analyse bevat de volgende vier onderzoeken:

- / 'Onderzoek naar digitale dienstverlening' (juni 2009)
- / 'Inhuur van externe deskundigheid door de gemeente. Naar een doelmatiger inhuurbeleid' (mei 2008)
- / 'Versluierde subsidies: een mythe? Onderzoek van de Maassluisse Rekenkamer Commissie naar subsidieverstrekking' (februari 2006)
- / 'In Control? Onderzoek naar de kostenbewaking van grote(re) projecten/investeringen' (januari 2006)

¹ www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/08/17/eindrapport-evaluatie-van-de-gemeentelijke-en-provinciale-rekenkamers.html

1.3 / Doelstelling en vraagstelling

De rekenkamercommissie heeft in het kader van dit onderzoek de volgende doelstelling.

“de raad bijstaan in het verkrijgen van meer inzicht in de mate waarin en de wijze waarop de aanbevelingen van de rekenkamercommissie worden opgevolgd en de manier waarop dit zou kunnen worden verbeterd, zodat de raad zijn controlerende (en kaderstellende) taak beter kan uitvoeren”.

In aansluiting op bovenstaande doelstelling heeft de rekenkamercommissie een centrale vraag geformuleerd:

In hoeverre worden (zijn) door het college en de gemeenteraad overgenomen aanbevelingen van de rekenkamercommissie geïmplementeerd? Voor zover dit niet gebeurt of is gebeurd, wat is (zijn) hiervan de reden(en) en hoe kan dit worden verbeterd?

Deelvragen

Deze centrale vraagstelling is uitgewerkt in vijf deelvragen. Die luiden:

- 1 Welke aanbevelingen heeft de Rekenkamercommissie naar aanleiding van haar onderzoeken gedaan?
- 2 Welke aanbevelingen hebben de gemeenteraad en het college overgenomen?
- 3 Welke aanpassingen heeft het college gedaan in zijn beleid of beleidsuitvoering naar aanleiding van de door de gemeenteraad overgenomen aanbevelingen?
- 4 Wat is (zijn) de reden(en) dat bepaalde aanbevelingen niet zijn geïmplementeerd?
- 5 Wat moet er gebeuren om dit te verbeteren?

1.4 / Onderzoeksuitvoering

Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van vier fasen. In fase 1 zijn tijdens een startbijeenkomst op 26 september 2011 werkafspraken gemaakt tussen rekenkamercommissie, onderzoekers en de ambtelijke organisatie. In fase 2 is de politieke behandeling en besluitvorming van de vier rekenkamerrapporten geanalyseerd. Met de griffier en gemeentesecretaris is gesproken over de ervaringen met betrekking tot de vier onderzoeken en opvolging van aanbevelingen in zijn algemeenheid. In fase 3 is door middel van documentanalyse en interviews met vier behandelend ambtenaren / afdelingshoofden een beeld gevormd van de stand van zaken van de implementatie van de aanbevelingen. De bevindingen zijn geanalyseerd en op basis daarvan zijn oorzaken geformuleerd voor het wel of niet uitvoeren van aanbevelingen. In fase 4 is ten slotte dit rapport opgesteld.

1.5 / Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd uit zeven hoofdstukken. Hoofdstuk 1 betreft de onderzoeksverantwoording. Hoofdstuk 2 beschrijft de aanbevelingen uit de vier rapporten en de politieke behandeling ervan. Hoofdstuk 3 handelt over de implementatie van de aanbevelingen en hoofdstuk 4 gaat over de oorzaken van het niet uitvoeren van aanbevelingen. In hoofdstuk 5 komt de centrale boodschap van het onderzoek aan de orde, in termen van conclusies en aanbevelingen om de implementatie in de toekomst te verbeteren. Hoofdstuk 6 bevat de uitkomsten van de bestuurlijke wederhoorprocedure en hoofdstuk 7 bevat het nawoord van de rekenkamercommissie.

2 Aanbevelingen rekenkamercommissie

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie aan college en raad. Deze aanbevelingen staan in deze rapportage centraal. Het betreft aanbevelingen uit de onderzoeken naar kostenbewaking van grote projecten, inzicht in versluierde subsidies, inhuur van externen en digitale dienstverlening. Ook staat in dit hoofdstuk een toelichting op de politieke behandeling van de vier rapporten in de raadsvergadering. Per rapport staat vermeld welke aanbevelingen de raad heeft overgenomen en op welke manier dat besluit tot stand is gekomen. Hiermee legt dit hoofdstuk de basis voor de beantwoording van deelvraag 1 en 2, die luiden:

- / Welke aanbevelingen heeft de Rekenkamercommissie naar aanleiding van haar onderzoeken gedaan?
- / Welke aanbevelingen hebben de gemeenteraad en het college overgenomen?

2.1 / Onderzoek naar de kostenbewaking van grote(re) projecten/investeringen

Het rapport 'In control?' gaat over de kostenbewaking van grote(re) projecten en investeringen. In het rapport wordt verslag gedaan van het onderzoek van de rekenkamercommissie naar de kostenbewaking van enkele grote(re) projecten (kapitaalinvesteringen) die door de gemeente Maassluis zijn uitgevoerd in de periode 2000-2004. Het doel van het onderzoek was te onderzoeken op welke wijze, door wie en hoe efficiënt de kosten van de grote(re) projecten worden gebudgetteerd, bewaakt en beheerst.

De rekenkamercommissie doet in januari 2006 in het rapport 'In Control?' de volgende aanbevelingen per door de rekenkamercommissie benoemd aandachtsgebied:

Aanbevelingen

Besluitvormings- en begrotingstraject

- / Zorgdragen voor een degelijke onderbouwing van budgetten door middel van zorgvuldige kostenspecificaties / voorcalculaties.
- / Voortschrijdende ontwikkelingen op basis van o.a. aanbestedingstrajecten systematisch doorverwerken in geactualiseerde budgetopstellingen.
- / In budgetopstellingen rekening houden met zogenaamde niet-verrekenbare omzetbelasting. Hiermee was in diverse projecten geen rekening gehouden.
- / Het verdient aanbeveling om bij voorstellen voor investeringsbudgetten de "volledige" exploitatiekosten (bijv. zakelijke en andere materiele lasten, onderhoudskosten en/of personeelskosten) op jaarbasis in beeld te brengen. Dat is dus meer dan de kapitaallasten (rente en afschrijving) die overigens ook niet in alle gevallen in beeld zijn gebracht.

Vorbereidingskosten

- / Organisatie breed duidelijkheid verschaffen over het al dan niet toerekenen van ambtelijke of externe kosten van voorbereiding en toezicht aan investeringskredieten.
- / Indien van toepassing, duidelijkheid verschaffen over de wijze waarop dit voor- en nacalculatorisch dient te geschieden. Opnemen in uitwerking Administratieve Organisatie (AO).

Inkoop en aanbesteding

- / De regels voor Inkoop- en Aanbestedingsbeleid strikt na te leven met verwijzing naar de aanbevelingen in de rapportage van de Rekenkamercommissie van 13 april 2001 inzake onderzoek Aanbestedings- en inkoopbeleid.
- / Zorg te dragen voor een goede verantwoording voor het terzake uitgevoerde beleid (paragraaf bedrijfsvoering), alsmede de vastlegging daarvan door middel van volledige en inzichtelijke dossiervorming.

Financiële beheersaspecten

- / Zorg in overleg met gebruikers voor een functioneel en vooral ook voor een doelmatig ingericht en gebruikersvriendelijk financieel informatiesysteem.
- / Draag in overleg met gebruikers zorg voor de inrichting van een goede en inzichtelijke projectadministratie
- / Zorg vanuit de centrale financiële administratie door middel van een periodieke en gestructureerde informatievoorziening voor een goede tussentijdse informatievoorziening door budgetbeheerders en –houders aan management en bestuur.
- / Draag zorg voor een goede dossiervorming met een gestructureerde (centrale) vastlegging van feiten en ontwikkelingen bij investeringsuitgaven en projecten. Bij aanvang van het onderzoek bleken enkele dossiers niet te zijn bijgewerkt en diverse stukken nog onder berusting van medewerkers. Goede dossiervorming en gestructureerde (centrale) vastlegging van feiten en ontwikkelingen vragen nadrukkelijk aandacht.

Financiële verantwoording

- / Maatregelen te nemen ter verbetering c.q. naleving van de in de Regeling budgethouders/-beheerders opgenomen informatie- en verantwoordingsplicht van budgethouders en beheerders.
- / Genoemde Regeling inzake budgethouders/-beheerders uit 1993 is gedateerd en dient te worden aangepast aan gewijzigde wet- en regelgeving, alsmede de per 1 november 2004 gewijzigde organisatiestructuur.
- / Taken en bevoegdheden van budgethouders en –beheerders dienen helder te zijn gedefinieerd.
- / In periodieke informatie- en verantwoordingsdocumenten aan management, college en raad, zoals kwartaalrapportages en jaarverslaglegging dient ook voor de financiële verantwoording voor het beleid en beheer van investeringsuitgaven een duidelijker plaats te worden ingeruimd.
- / Geautoriseerde aanwijzing van budgethouders en –beheerders, alsmede rollen en taken dienen duidelijk en onbetwist

Politieke behandeling

Op 14 februari 2006 behandelde commissie 1 het rapport 'In Control? Onderzoek naar de kostenbewaking van grote(re) projecten/investeringen'. Tijdens de commissiebehandeling meldt de burgemeester dat het college de raad met de nieuwe kwartaalrapportages op de hoogte zal houden van de stand van zaken. Op de specifieke uitvoering van de overige aanbevelingen gaat de burgemeester niet in, zo blijkt uit de notulen van de commissievergadering. De commissie stuurde het rapport als hamerstuk naar de raad.² Op 28 februari 2006 besloot de gemeenteraad 'alle conclusies en aanbevelingen over te nemen'.³

² Notulen commissie 1, 14 februari 2006.

³ Raadsbesluit, 28 februari 2006.

In de bestuurlijke reactie sprak het college uit dat bij de verdere uitvoering van de nota 'Beheersing organisatie Aanpak rechtmatigheid gemeente Maassluis' de aanbevelingen betrokken zouden worden.

2.2 / Onderzoek naar versluierde subsidies

Het onderzoek naar subsidieverstrekking gaat over zogenaamde versluierde subsidies. Aan de hand van het onderscheid tussen niet-transparante-, versluierde- en niet-rechtmatige subsidies is een groot aantal Maassluisse organisaties onder de loep genomen die in 2003 subsidie ontvingen van de gemeente Maassluis.

De rekenkamercommissie deed in februari 2006 in haar rapport 'Versluierde subsidies: een mythe? Onderzoek van de Maassluisse Rekenkamer Commissie naar subsidieverstrekking' de volgende zes aanbevelingen:

Aanbevelingen

- 1 Versluierde subsidies moeten worden omgezet in transparante, rechtmatige subsidies.
- 2 De raad is verantwoordelijk voor het vaststellen van de gemeentebegroting en de subsidieplafonds. Raadsleden doen er derhalve goed aan zich te verdiepen in de aard en omvang van de subsidies die door de gemeente worden verstrekt. Tenminste één keer per jaar zou de raad een diepgaande discussie moeten voeren over het subsidieverdeelplan.
- 3 Er zullen instrumenten ontwikkeld moeten worden die het inzicht in en de transparantie van subsidierelaties vergroten. In deze nota is hiertoe een aanzet gegeven (bijv. subsidiebijdrage per lid, presenteren van totale lasten i.p.v. louter de subsidiebijdrage, vergelijkingen presenteren van omvang van ambtelijke lasten). De laatste jaren wordt bij het opstellen van de begroting steeds meer gebruik gemaakt van kengetallen en prestatie-indicatoren. Specifieke kengetallen en prestatie-indicatoren dragen bij tot de transparantie van subsidierelaties.
- 4 De gemeenteraad moet aangeven welke ruimte de gemeente heeft om in te gaan op specifieke wensen van verenigingen.
- 5 De subsidieverordening moet ruimte geven om ook gedurende het jaar, incidenteel subsidies te verstrekken. De subsidieverordening biedt hier ruimte toe. De laatste jaren is deze ruimte steeds verder ingeperkt. Verdere inperking lijkt ons niet gewenst. Verruiming moet overwogen worden.
- 6 Nader onderzoek naar de omvang van de subsidie en de ambtelijke ondersteuning is gewenst.

Politieke behandeling

Het rapport 'Versluierde subsidies: een mythe? Onderzoek van de Maassluisse Rekenkamercommissie naar subsidieverstrekking' is drie keer in commissieverband behandeld. Bijna alle fracties maakten bij de eerste behandeling op 28 februari 2006 melding van de summierere reactie van het college. De melding van het college dat 'het de constante aandacht heeft' was voor de raadsleden niet concreet genoeg. Raadsleden vonden dat er geen inhoudelijke reactie in de brief stond en dat er niet werd gemeld wat het college eraan ging doen. De wethouder zegde toe dat hij het college zou verzoeken een uitgebreidere toelichting en motivering te geven.⁴

Twee maanden later, op 25 april 2006, blijkt dat de overdracht tussen de twee wethouders niet volledig was. De nieuwe wethouder was niet op de hoogte van het verzoek om een nieuwe reactie te geven, meldt hij in

⁴ Notulen en besluitenlijst commissie 2, 28 februari 2006.

de vergadering. De nieuwe wethouder doet de toezegging om een uitgebreide reactie te geven op gestelde vragen.⁵

De commissie is tevreden met de nieuwe reactie van het college die volgt in mei 2006.⁶ De commissie spreekt af het onderwerp 'subsidiebeleid/subsidieverdeelplan' te bespreken tijdens een te organiseren thema-avond. Verder gaat het college tijdens de commissiebehandeling niet in op het hoe en wanneer van de uitvoering van de aanbevelingen. Op 6 juni 2006 besloot commissie 2 het rapport als hamerstuk naar de gemeenteraad te sturen.⁷

Op 20 juni 2006 besloot de gemeenteraad van Maassluis om 'conclusies en aanbevelingen over te nemen'.⁸

2.3 / Onderzoek naar inhuur van externe deskundigheid door de gemeente

Het onderzoek naar externe inhuur ging over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inhuur van externe deskundigheid door de gemeente Maassluis. Het onderzoek moest volgens de inleiding leiden tot een inventarisatie van de beleidsuitgangspunten c.q. vastgelegde afspraken voor inhuur van externe deskundigheid en inzicht bieden in de mate waarin externe inhuur in de praktijk doeltreffend en doelmatig plaatsvindt.

De rekenkamercommissie doet in mei 2008 in haar rapport 'Inhuur van externe deskundigheid door de gemeente, naar een doelmatiger inhuurbeleid' de volgende aanbevelingen⁹:

Aanbevelingen

- 1 Breng sturing aan op de inhuur van externen met behulp van inhuurbeleid en heldere stuurinformatie
 - a. Ontwikkel een 'inhuurbeleid' gebaseerd op het organisatiebeleid
 - b. Verbeter de kwaliteit van managementinformatie;
- 2 Vergroot de doelmatigheid van de inhuur van externen:
 - a. Vergroot de doelmatigheid door regelmatige inhuur via raamovereenkomsten te verwerven
 - b. Vergroot de kwaliteit van het inkoopproces van externe inhuur;
 - c. Vergroot de mate van concurrentiestelling en wijk minder vaak van het inkoopbeleid af;
- 3 Verbeter de kwaliteit van kennisborging bij de inhuur van externen.

Politieke behandeling

Het college heeft positief gereageerd op de rapportage 'Inhuur van externe deskundigheid door de gemeente, naar een doelmatiger inhuurbeleid'. Het college zegde toe een plan van aanpak op te stellen waarin de implementatie van de aanbevelingen ter hand wordt genomen.

⁵ Notulen commissie 2, 25 april 2006.

⁶ Aanvullende reactie college op rapport Versluisde subsidies, 30 mei 2006.

⁷ Notulen en besluitenlijst commissie 2, 6 juni 2006.

⁸ Raadsbesluit, 20 juni 2006.

⁹ Voor de totale tekst per aanbeveling zie bijlage 4.

Bespreking van het plan van aanpak stond niet op de agenda van de commissie op dat moment.¹⁰ Commissie 2 besloot op 28 oktober 2008 het rapport als hamerstuk door te geleiden naar de raad van 25 november 2008.¹¹ De raad besluit op die datum de conclusies en aanbevelingen over te nemen en het college de opdracht te verstrekken uitvoering te geven aan de aanbevelingen.¹²

2.4 / Onderzoek naar digitale dienstverlening

Het onderzoek naar digitale dienstverlening geeft inzicht in de doeltreffendheid van het beleid ten aanzien van digitale dienstverlening. De kwaliteit van de gemeentelijke website is in het rapport onder de loep genomen. Ook worden bevindingen rondom doelmatigheid, klantgerichtheid en inbedding daarvan in de organisatie aan de orde gebracht.

Aanbevelingen

De rekenkamercommissie doet in juni 2009 in haar rapport 'Onderzoek naar digitale dienstverlening' de volgende aanbevelingen aan raad en college:

- / *Aan het college:* Beleid valt of staat bij de uitvoering. De rekenkamercommissie beveelt dan ook aan dat het college de doelen bijstelt op basis van het beschikbaar budget en de capaciteit.
- / *Aan de raad:* De raad dient op basis van een voorstel van het college een gedegen afweging te maken over de inzet van budget om het beleid ook daadwerkelijk te kunnen realiseren. Dit kan bijvoorbeeld door een planning op te stellen voor producten op de website voor de komende twee jaar met bijbehorende kosten.
- / *Aan het college:* Zorg dat er in de visie op klantgerichtheid aandacht wordt besteed aan de klantgerichte inrichting van de zoekmachine. Mede met het oog op de richtlijnen uit de recente overeenkomst tussen gemeenten, provincies en rijk naar aanleiding van het rapport Nationale Uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid. Daarnaast is het voor de uitstraling wenselijk de opmaak en structurering over gelijk te maken.
- / *Aan het college:* De rekenkamercommissie beveelt het college aan, zicht te houden op de (geplande) ontwikkelingen voor digitale dienstverlening in de organisatie en deze af te stemmen met de gestelde doelen en het beschikbare budget. Dit kan door periodiek overleg te plegen met de organisatie en realistische plannings op te stellen. De rekenkamercommissie beveelt daarnaast aan de redactieraad met spoed alsnog in te stellen om zo te garanderen dat de website op orde blijft.
- / *Aan de raad:* De rekenkamercommissie beveelt de raad kaders te stellen voor digitale dienstverlening. Bijvoorbeeld door de nota digitale dienstverlening vast te stellen.
- / Om hier verder invulling aan te geven, stelt de rekenkamercommissie voor drie maandelijks sessies te houden, waarin iedere keer één programma wordt doorgenomen en indien nodig aangepast. Hiermee versterkt de raad zijn kaderstellende en controlerende rol.
- / *Aan het college:* De rekenkamercommissie beveelt het college aan om de raad periodiek van informatie over digitale dienstverlening te voorzien. Het college kan dit in ieder geval via de jaarverslagen doen en als het nodig is, via tussentijdse rapportages. Op deze manier krijgt de raad een beeld van de

¹⁰ Notulen commissie 2, 28 oktober 2008.

¹¹ Besluitenlijst commissie 2, 28 oktober 2008.

¹² Raadsbesluit, 25 november 2008.

ontwikkelingen op het gebied van digitale dienstverlening en krijgt hij de mogelijkheid hierop (bij) te sturen.

- / De rekenkamercommissie beveelt conform aanbeveling 1 aan dat zowel raad als college zichzelf inzicht verschaffen in de haalbaarheid van de doelstelling en de bijbehorende consequenties hiervan voor het budget. Op basis van dit inzicht kunnen raad en college de keuze maken om doelen bij te stellen of het budget aan te passen.

Politieke behandeling

Op 3 november 2009 behandelde de gemeenteraad van Maassluis het rapport 'Onderzoek naar digitale dienstverlening'. De gemeenteraad besloot alle aanbevelingen over te nemen en het college op te dragen hieraan uitvoering te geven en 'dit mede te betrekken bij het op te stellen beleidskader waarin de doelstellingen en ambities op dit terrein worden vastgelegd'.¹³

De commissie besloot op 13 oktober 2009 dat het rapport als hamerstuk op 3 november 2009 in de raad behandeld kon worden. De portefeuillehouder zegde toe dat hij voor 1 januari 2010 een kaderstellend document over digitale dienstverlening aan zou bieden aan de raad. Drie fracties spraken in de commissiebehandeling uit dat het stuk van het college nog in 2009 in de commissie besproken kon worden.¹⁴

2.5 / Beoordeling

Van alle vier de rapporten zijn alle conclusies en aanbevelingen door de raad overgenomen. Het raadsbesluit is door de tijd iets scherper geworden. Het bevat niet alleen een besluit de conclusies en aanbevelingen over te nemen, maar ook de opdracht aan het college om er uitvoering aan te geven. De raad behandelde de vier rapporten in een commissievergadering en stuurde de onderzoeken als hamerstuk door aan de raad.

Norm	Beoordeling
2a - De gemeenteraad neemt een formeel raadsbesluit over het al dan niet overnemen van aanbevelingen.	Voldaan. De gemeenteraad nam vier keer een raadsbesluit over het overnemen van conclusies en aanbevelingen.
2b - In het raadsbesluit is een SM(A)RT- geformuleerde opdracht aan het college opgenomen.	Niet voldaan. In de vier raadsbesluiten zijn geen specifieke, meetbare, realistische en tijdgebonden opdrachten geformuleerd. Er is één uitzondering: een van de aanbevelingen uit het rapport Digitale Dienstverlening is het vaststellen van een kader. In het raadsbesluit is opgenomen dat er voor 1 januari 2010 een voorstel van het college voor een beleidskader ligt.

¹³ Raadsbesluit Maassluis, 3 november 2009.

¹⁴ Besluitenlijst commissie 1, 13 oktober 2009, p.10.

<p>2c - Het college geeft mondeling in de raadsvergadering dan wel schriftelijk aan wanneer en op welke manier het raadsbesluit wordt uitgevoerd.</p>	<p>Niet voldaan.</p> <p>Het college geeft in het algemeen niet schriftelijk of mondeling in de raadsvergadering aan wanneer en op welke manier het besluit van de raad en de opvolging van aanbevelingen wordt uitgevoerd.</p> <p>Bij het rapport over digitale dienstverlening is er een toezegging gedaan over de deadline van een beleidskader en in de bestuurlijke reactie over het rapport over externe inhuur staat een zelfde belofte: voor 1 september 2008 verschijnt een Plan van Aanpak.</p>
<p>2d - Het college rapporteert regelmatig over de voortgang van de uitvoering aan de raad.</p>	<p>Niet voldaan.</p> <p>Het college rapporteert niet over de uitvoering van de aanbevelingen.</p> <p>Het college rapporteert wel in de reguliere periodieke planning-en-control documenten over stand van zaken in uitvoering van zaken die samenhangen met de thema's van de rekenkamerrapporten. Maar een directe terugkoppeling over de voortgang bestaat niet.</p> <p>Over wijzigingen in de of wijze van opvolging van de aanbeveling wordt niet gerapporteerd.</p>

3 Implementatie van de aanbevelingen

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de acties die het college heeft ondernomen om de aanbevelingen ten uitvoer te brengen. In een schema staan per aanbeveling de acties en documenten die duiding geven aan de mate waarin uitvoering is gegeven aan de aanbeveling. Hiermee legt dit hoofdstuk de basis voor de beantwoording van deelvraag 3, die luidt:

/ Welke aanpassingen heeft het college gedaan in zijn beleid of beleidsuitvoering naar aanleiding van de door de gemeenteraad overgenomen aanbevelingen?

Dit hoofdstuk bestaat uit een aantal alinea's per rapport met daarin een beeld over de opvolging. Daarnaast is per rapport een tabel opgenomen met daarin de beoordeling van de opvolging per aanbeveling.

3.1 / Onderzoek naar de kostenbewaking van grote(re) projecten/investeringen

Uit de documentatie die de ambtelijke organisatie heeft aangeleverd blijkt dat na de aanbidding van de rapportage van de rekenkamercommissie de gemeentelijke organisatie van Maassluis vier van de vijf aanbevelingen heeft opgevolgd.¹⁵ In het jaar 2007, vlak na het verschijnen van het rapport, maar ook bijvoorbeeld nog in het afgelopen jaar blijken er acties ondernomen te zijn die passen in de lijn van de aanbevelingen.

Zo zijn enkele voorbeelden van ondernomen acties: per project zijn er financieel consultants ingezet, die deel uitmaken van het projectteam. De financieel consultant is onder meer verantwoordelijk voor een goede borging van het begrotingstraject, blijkt uit interviews. De financieel consultant begeeft zich meer in de organisatie en raakt gespecialiseerd op het specifieke beleidsterrein. Ook is er een gezamenlijk inkoopbureau opgericht dat tot doel heeft te zorgen voor continuïteit en kwaliteit en heeft de gemeente een eigen projectmanagementbureau opgezet. Het financieel informatiesysteem is vervangen en ook is er een nieuw document management systeem gekomen ten behoeve van een goede dossiervorming.¹⁶ Dossiervorming gebeurt gecentraliseerd via het document management systeem Decos, waarin elk document opgeslagen dient te worden. Daarnaast is de budgethoudersregeling aangepast en een Beleidskader budgetten en kredieten vastgesteld, waarin de bevoegdheden duidelijker zijn vastgelegd.¹⁷

Geïnterviewden geven aan dat 'de kroon op het werk' van de gemeente in het kader van de kostenbewaking bij grote projecten is dat de accountant bij de jaarrekening van 2010 meldt dat 'de interne beheersing "overall" in control is en er voldoende aandacht voor risicomanagement is'. Het toezien op de financiële positie in het algemeen en compacter rapporteren zijn aandachtspunten.¹⁸

¹⁵ In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van alle documenten die voor de opvolging van de aanbevelingen uit het onderzoek naar kostenbewaking van grote(re) projecten/investeringen zijn bestudeerd.

¹⁶ Respectievelijk Cognos en Decos.

¹⁷ Beleidskader budgetten en kredieten 2007; Regeling budgethouders 2007.

¹⁸ Accountantscontrole bij jaarrekening 2010, 24 mei 2011.

Aanbeveling	Bevindingen: actie en beoordeling
<p>Besluitvormings- en begrotingstraject</p> <ul style="list-style-type: none"> / Zorgdragen voor een degelijke onderbouwing van budgetten door middel van zorgvuldige kostenspecificaties / voorcalculaties. / Voortschrijdende ontwikkelingen op basis van o.a. aanbestedingstrajecten systematisch door verwerken in geactualiseerde budgetopstellingen. / In budgetopstellingen rekening houden met zogenaamde niet-verrekenbare omzetbelasting. Hiermee was in diverse projecten geen rekening gehouden. / Het verdient aanbeveling om bij voorstellen voor investeringsbudgetten de "volledige" exploitatiekosten (bijv. zakelijke en andere materiele lasten, onderhoudskosten en/of personeelskosten) op jaarbasis in beeld te brengen. Dat is dus meer dan de kapitaallasten (rente en afschrijving) die overigens ook niet in alle gevallen in beeld zijn gebracht. 	<p>Aanbeveling is opgevolgd.</p> <ul style="list-style-type: none"> / Een financieel consultant is gekoppeld aan iedere afdeling, en maakt ook onderdeel uit van het projectteam van een groot project. Op die manier heeft Maassluis een degelijk begrotingstraject geborgd. Waar nodig wordt externe deskundigheid ingehuurd voor de raming van de kosten. / Er bestaat een nieuwe uniforme methode bij investeringsramingen: over een globale raming licht de ambtelijke organisatie vertrouwelijk de raad in. Dan volgt de aanbesteding. Daarna wordt de definitieve kredietaanvraag aan de raad gedaan. De kans op overschrijdingen is daarmee minder, omdat op deze manier wordt besloten over een reëlere raming, in plaats van dat op basis van een globale raming krediet wordt aangevraagd. / In budgetopstellingen betreft de niet-verrekenbare omzetbelasting 'minimale' bedragen, geeft een geïnterviewde aan. Niet is gekwantificeerd wat minimaal inhoudt. De financieel consultant is verantwoordelijk voor de check op juistheid. De consultant kan indien gewenst een gespecialiseerd bureau inschakelen ter advisering. / De gemeente rekent zoveel mogelijk herleidbare kosten toe naar het project, ook van de mensen die op het project zitten. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de memo's en raadsvoorstellen over zowel de conservering van bruggen als begraafplaatsen. Toezicht, ambtelijke begeleiding en onderhoud en beheer zijn meegenomen.¹⁹
<p>Vorbereidingskosten</p> <ul style="list-style-type: none"> / Organisatiebreed duidelijkheid verschaffen over het al dan niet toerekenen van ambtelijke of externe kosten van voorbereiding en toezicht aan investeringskredieten. / Indien van toepassing, duidelijkheid verschaffen over de wijze waarop dit voor- en nacalculatorisch dient te geschieden. Opnemen in uitwerking Administratieve Organisatie (AO). 	<p>Aanbeveling niet opgevolgd.</p> <ul style="list-style-type: none"> / Uitgangspunt is dat voorbereidingskosten worden toegerekend aan het project. De voorbereidingskosten zijn echter divers, een lijn van begin en eind van een project is niet altijd duidelijk te trekken, volgens de gemeente. Er is organisatiebreed geen duidelijkheid verschaft. / Bovenstaande heeft geen uitwerking in de AO gekregen.
<p>Inkoop en aanbesteding</p> <ul style="list-style-type: none"> / De regels voor Inkoop- en Aanbestedingsbeleid strikt na te leven met verwijzing naar de aanbevelingen 	<p>Aanbeveling is opgevolgd.</p> <ul style="list-style-type: none"> / Het nieuw regionale inkoopbureau met Schiedam en Vlaardingen waarborgt inkoopprocessen. Dat gebeurt bijvoorbeeld door het vaststellen van 'inkoopactieplan'. Er wordt daardoor gerichter ingekocht. Het geactualiseerde

¹⁹ Raadsvoorstel conservering Schansbrug en Koepaardbrug, 9 mei 2011 en Intern memo financiën begraafplaats, 6 september 2011.

<p>in de rapportage van de Rekenkamercommissie van 13 april 2001 inzake onderzoek Aanbestedings- en inkoopbeleid.</p> <p>/ Zorg te dragen voor een goede verantwoording voor het terzake uitgevoerde beleid (paragraaf bedrijfsvoering), alsmede de vastlegging daarvan door middel van volledige en inzichtelijke dossiervorming.</p>	<p>Inkoop- en aanbestedingsbeleid is op 1 juni 2010 vastgesteld. B&W en raadsvoorstellen bevatten nu een verplichte paragraaf over inkoop- en aanbesteding, waardoor er meer aandacht is gekomen voor het naleven van het eigen beleid.</p> <p>/ De dossiervorming is in opzet verbeterd door de aanschaf van een document managementsysteem. De gemeente Maassluis gebruikt Decos voor een volledige dossiervorming. Het gezamenlijk inkoopbureau heeft een gezamenlijke checklist opgesteld voor de dossiervorming bij aanbesteding (zonder datum).</p>
<p>Financiële beheersaspecten</p> <p>/ Zorg in overleg met gebruikers voor een functioneel en vooral ook voor een doelmatig ingericht en gebruikersvriendelijk financieel informatiesysteem.</p> <p>/ Draag in overleg met gebruikers zorg voor de inrichting van een goede en inzichtelijke projectadministratie</p> <p>/ Zorg vanuit de centrale financiële administratie door middel van een periodieke en gestructureerde informatievoorziening voor een goede tussentijdse informatievoorziening door budgetbeheerders en –houders aan management en bestuur.</p> <p>/ Draag zorg voor een goede dossiervorming met een gestructureerde (centrale) vastlegging van feiten en ontwikkelingen bij investeringsuitgaven en projecten. Bij aanvang van het onderzoek bleken enkele dossiers niet te zijn bijgewerkt en diverse stukken nog onder berusting van medewerkers. Goede dossiervorming en gestructureerde (centrale) vastlegging van feiten en ontwikkelingen vragen nadrukkelijk aandacht.</p>	<p>De aanbeveling is opgevolgd.</p> <p>/ Het financieel informatiesysteem is vernieuwd en volgens geïnterviewden gebruiksvriendelijker.</p> <p>/ Projectleiders en andere betrokkenen kunnen nu van een ‘raadplegende’ bevoegdheid gebruik maken in het financiële informatiesysteem, om tussentijds zicht te houden op de administratie.</p> <p>/ In maandrapportages van de afdeling financiën voor management en bestuur worden overschrijdingen gesignaleerd. Jaarlijks krijgt de raad twee tussentijdse bestuursrapportages met financiële verantwoording en een stoplichtrapportage over de verschillende projecten.</p> <p>/ Dossiervorming gebeurt gecentraliseerd via het document management systeem Decos, waarin elk document opgeslagen dient te worden. Dat wordt geborgd doordat onderlinge communicatie over documenten alleen mogelijk is via dit systeem.</p>
<p>Financiële verantwoording</p> <p>/ Maatregelen te nemen ter verbetering c.q. naleving van de in de Regeling budgethouders/-beheerders opgenomen informatie- en verantwoordingsplicht van</p>	<p>De aanbeveling is opgevolgd.</p> <p>/ Naast een nieuwe Regeling budgethouders is een Beleidskader budgetten en kredieten vastgesteld. Hierin staat de werkwijze voor wat betreft vormen van niet geraamde inkomsten of overschrijdingen. Tevens bevat het document een overzicht van de financiële bevoegdheden van de budgethouder, het college, de gemeentesecretaris en de raad.</p>

<p>budgethouders en beheerders.</p> <p>/ Genoemde Regeling inzake budgethouders/-beheerders uit 1993 is gedateerd en dient te worden aangepast aan gewijzigde wet- en regelgeving, alsmede de per 1 november 2004 gewijzigde organisatiestructuur.</p> <p>/ Taken en bevoegdheden van budgethouders en –beheerders dienen helder te zijn gedefinieerd.</p> <p>/ In periodieke informatie- en verantwoordingsdocumenten aan management, college en raad, zoals kwartaalrapportages en jaarverslaglegging dient ook voor de financiële verantwoording voor het beleid en beheer van investeringsuitgaven een duidelijker plaats te worden ingeruimd.</p> <p>/ Geautoriseerde aanwijzing van budgethouders en –beheerders, alsmede rollen en taken dienen duidelijk en onbetwist te worden geregeld en vastgelegd, ook op het niveau van investeringsuitgaven</p>	<p>/ De nieuwe Regeling budgethouders 2007 is vastgesteld door het college op 20 maart 2007.</p> <p>/ In de bijlage bij het Beleidskader budgetten en kredieten is de ‘financiële bevoegdheidsverdeling’ exact gedefinieerd.</p> <p>/ Aan de bestuursrapportages is een nieuw hoofdstuk toegevoegd voor reserves, voorzieningen en investeringen</p> <p>/ In de geactualiseerde Regeling budgethouders 2007 is de aanwijzing van budgethouders- en beheerders vastgelegd. Artikel 8 gaat over de taken op het gebied van investeringsbudgetten.</p>
--	---

3.2 / Onderzoek naar versluierde subsidies

De aanbevelingen van het rapport over versluierde subsidies van de rekenkamercommissie uit 2006 werken impliciet door in beleidsdocumenten en in de gemeentelijke werkwijze, zo blijkt uit de analyse van beschikbare dossiers.²⁰ De koppeling met het rapport wordt niet expliciet gemaakt, maar een aangepast subsidieoverzicht, een thema-avond en meer aandacht voor prestatie-indicatoren wijzen wel op een zekere doorwerking van deze betreffende aanbevelingen.

In het jaarlijkse subsidieoverzicht staan sinds 2007 de subsidiebedragen per instelling staan weergegeven. Naar aanleiding van het rekenkamerrapport geeft de gemeente de raad in een extra onderdeel inzicht in de extra uitgaven die de gemeente doet op de gesubsidieerde terreinen. Onder de kop ‘Directe gemeentelijke uitgaven op gesubsidieerde terreinen’ staan bijvoorbeeld de lasten die de gemeente draagt voor de gebouwen van de gesubsidieerde organisaties, de ontheffing en vrijstelling van gemeentelijke belastingen voor instellingen, OZB-compensatie en de inzet van de gemeentelijke reinigingsdienst na een evenement. Dit zijn de zogenaamde ‘versluierde subsidies’ waar de rekenkamercommissie onderzoek naar deed in 2006. Bij de vaststelling van het subsidieoverzicht, tijdens de Begrotingsraad, kan de raad discussiëren over de juiste verdeling van de subsidies.

²⁰ In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van alle documenten die voor de opvolging van de aanbevelingen uit het onderzoek naar versluierden subsidies zijn bestudeerd.

Daarnaast bestaat er volgens geïnterviewden meer aandacht bij de afdeling Welzijn voor prestatie-indicatoren en is het subsidiebeleid herijkt. Deze toegenomen aandacht heeft niet geleid tot prestatie-indicatoren in de programmabegroting. In overeenkomsten met de grote subsidieontvangers worden afspraken gemaakt, gericht op meetbare prestaties.

Aanbevelingen	Bevindingen: actie en beoordeling
<p>1. Versluisde subsidies moeten worden omgezet in transparante, rechtmatige subsidies.</p>	<p>Aanbeveling <i>deels</i> opgevolgd.</p> <p>Jaarlijks subsidieoverzicht met nieuw onderdeel 'Directe gemeentelijke uitgaven op gesubsidieerde terreinen' zorgt voor inzicht in de zogenaamde 'versluisde subsidies'. De versluisde uitgaven zijn niet omgezet in subsidies, vanwege administratieve lasten.</p>
<p>2. De raad is verantwoordelijk voor het vaststellen van de gemeentebegroting en de subsidieplafonds. Raadsleden doen er derhalve goed aan zich te verdiepen in de aard en omvang van de subsidies die door de gemeente worden verstrekt.</p>	<p>Aanbeveling <i>deels</i> opgevolgd.</p> <p>Er is op verzoek van de raad een thema-avond georganiseerd ter verduidelijking van het nieuwe subsidieoverzicht, op 21 mei 2008. Dit is geen jaarlijks terugkerend fenomeen.</p> <p>Verder is de raad betrokken in aanloop naar de startnotitie over de herijking van het subsidiebeleid op een thema-avond op 26 januari 2010, blijkt uit de startnotitie.</p>
<p>3. Er zullen instrumenten ontwikkeld moeten worden die het inzicht in en de transparantie van subsidierelaties vergroten.</p>	<p>Aanbeveling <i>deels</i> opgevolgd.</p> <p>In de begroting 2011 staan meer kengetallen en prestatie-indicatoren dan in de jaren daarvoor, maar nog niet voor het subsidie-instrument. In interviews wordt aangegeven dat met professionele instellingen uitvoeringsovereenkomsten gesloten worden met prestatie-indicatoren.</p> <p>Ook het destijds vernieuwde jaarlijkse subsidieoverzicht draagt bij aan inzicht en transparantie.</p>
<p>4. De gemeenteraad moet aangeven welke ruimte de gemeente heeft om in te gaan op specifieke wensen van verenigingen.</p>	<p>Aanbeveling <i>niet</i> opgevolgd.</p> <p>Er is hierop geen actie ondernomen, het college ziet het als een aanbeveling aan de raad. Dit staat in de bestuurlijke reactie bij het rapport van 30 mei 2006. De raad zelf heeft de mogelijkheid om wijzigingen aan te brengen in het subsidieoverzicht middels zijn budgetrecht.</p>
<p>5. De subsidieverordening moet ruimte geven om ook gedurende het jaar, incidenteel subsidies te verstrekken. De subsidieverordening biedt hier ruimte toe. De laatste jaren is deze ruimte steeds verder ingeperkt. Verdere inperking lijkt ons niet gewenst. Verruiming moet overwogen worden.</p>	<p>Aanbeveling <i>niet</i> opgevolgd.</p> <p>Er is hierop geen actie ondernomen, het college ziet het als een aanbeveling aan de raad. Dit staat in de bestuurlijke reactie bij het rapport van 30 mei 2006.</p> <p>De raad stelt met de kadernota en de begroting de financiële ruimte vast, stelt het college. In de startnotitie Subsidiebeleid van het college van 22 maart 2010 staat genoemd dat er flexibiliteit moet zijn in het subsidiesysteem en dat uitgangspunt is dat er binnen de subsidieplafonds financiële ruimte moet zijn om in te spelen op actuele ontwikkelingen en nieuwe initiatieven.</p>
<p>6. Nader onderzoek naar de omvang van de subsidie en de ambtelijke ondersteuning is gewenst.</p>	<p>Aanbeveling <i>niet</i> opgevolgd.</p> <p>Er is hierop geen actie ondernomen, het college deelt aanbeveling niet, zo staat in de bestuurlijke reactie bij het rapport van 30 mei 2006. Uit gesprekken blijkt dat de ambtelijke organisatie geen automatische relatie ziet tussen omvang subsidiebedrag en uren ambtelijke inzet.</p>

3.3 / Onderzoek naar inhuur van externe deskundigheid door de gemeente

De aanbevelingen uit het onderzoek naar de inhuur van externen zijn grotendeels niet uitgevoerd.²¹ Als reden wijst de gemeente in haar beantwoording van de vragen van de rekenkamercommissie naar de flink gewijzigde omstandigheden. De rekenkamercommissie heeft haar onderzoek in 2007/2008 uitgevoerd in een context die volgens de geïnterviewden niet te vergelijken is met de huidige situatie. Geïnterviewden geven aan dat destijds sprake was van forse inhuur en een aantal niet rendabele projecten. Inmiddels zou de inhuur nihil zijn en de projecten door de komst van een intern projectbureau onder controle. Dit maakt dat een deel van de aanbevelingen in de optiek van de geïnterviewden achterhaald of niet meer relevant is.

Als gevolg van de gewijzigde omstandigheden (bezuinigingen, decentralisaties etc.) is de visie op de organisatie aan verandering onderhevig. De gemeente geeft aan te willen werken met een vaste kern en een flexibele schil. Hoe deze zich tot elkaar verhouden en voor welke situaties wel inhuur gewenst is, is niet vastgelegd in een vastgestelde organisatievisie. Het afgelopen jaar is daar door de taakstelling geen prioriteit aan gegeven.

Ook de aanbevelingen gericht op het vergroten van de doelmatigheid zijn niet uitgevoerd. Er zijn wel verkennende gesprekken gevoerd om te kijken wat de meerwaarde zou zijn van raamovereenkomsten, maar de conclusie was dat dit niets oplevert. Dit komt deels door de afname van het volume. Deels is het soort werk dat overblijft voor inhuur, niet geschikt om via raamovereenkomsten te organiseren, aldus geïnterviewden. Volgens hen zijn persoonlijke contacten, borging van de continuïteit en kwaliteit belangrijkere criteria.

Tot slot is de aanbeveling over kennisborging niet meer van toepassing door de afname van het volume, zo blijkt uit de reactie van de ambtelijke organisatie. De gemeente werkt met 'koppeltjes'. Een externe wordt aan een interne gekoppeld om te zorgen dat de kennis in de reguliere organisatie blijft. Ook de oprichting van het projectbureau draag in opzet bij aan het borgen van de kennis.

In de bestuurlijke reactie op het rekenkamerrapport zegde het college toe om een plan van aanpak op te stellen waarin wordt aangegeven hoe de organisatie omgaat met de implementatie van de aanbevelingen. Dit plan van aanpak is nooit opgesteld. Er is ook niet (separaat) gerapporteerd over de voortgang van de implementatie, niet aan de raad, maar ook niet aan het college.

Aanbeveling	Bevindingen: actie en beoordeling
(1) Breng sturing aan op de inhuur van externen met behulp van inhuurbeleid en heldere stuurinformatie Ontwikkel een 'inhuurbeleid' gebaseerd op het organisatiebeleid	Aanbeveling niet opgevolgd. Het beleid ten aanzien van de inhuur van externen is binnen de ambtelijke organisatie naar eigen zeggen uitgewerkt, maar de uitgangspunten zijn niet vastgesteld in een visie / kadernota. Doordat de taakstelling prioriteit had, is het opstellen van een organisatievisie in de tijd naar achteren geschoven.
Verbeter de kwaliteit van managementinformatie;	Aanbeveling deels opgevolgd. De directie is veel nauwer betrokken bij de inhuur van externen en ontvangt daar rapportages over. Iedere inhuursituatie moet door de directie worden goedgekeurd.
(2) Vergroot de doelmatigheid van de inhuur van externen: Vergroot de doelmatigheid door regelmatige inhuur via raamovereenkomsten te verwerven	Aanbeveling niet opgevolgd. De ambtelijke organisatie geeft aan dat bewust en beredeneerd geen uitvoering is gegeven aan deze aanbeveling. Wel hebben er oriënterende gesprekken plaatsgevonden met het inkoopbureau.

²¹ In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van alle documenten die voor de opvolging van de aanbevelingen uit het onderzoek naar inhuur van externe deskundigheid zijn bestudeerd.

Vergroot de kwaliteit van het inkoopproces van externe inhuur;	Aanbeveling <i>niet</i> opgevolgd. De ambtelijke organisatie geeft aan dat bewust en beredeneerd geen uitvoering is gegeven aan deze aanbeveling.
Vergroot de mate van concurrentiestelling en wijk minder vaak van het inkoopbeleid af;	Aanbeveling <i>niet</i> opgevolgd. De ambtelijke organisatie geeft aan dat bewust en beredeneerd geen uitvoering is gegeven aan deze aanbeveling.
(3) Verbeter de kwaliteit van kennisborging bij de inhuur van externen.	Aanbeveling <i>is</i> opgevolgd. Door de oprichting van een inkoopbureau en een projectbureau is het behoud van kennis beter geborgd omdat een kleiner aantal medewerkers betrokken is bij inhuurtrajecten en het inkoopbureau kennis opbouwt.

3.4 / Onderzoek naar digitale dienstverlening

De gemeenteraad heeft bij op 11 november 2008, bij de bespreking van de begroting van 2009, unaniem een motie aangenomen²² waarin het college de opdracht kreeg om de website te verbeteren om de informatievoorziening

Voorafgaand daaraan waren al eerder klachten geuit over de website van de gemeente, onder andere in het presidium van de raad. De Rekenkamercommissie heeft vervolgens haar onderzoek in 2009 uitgevoerd en dat is in oktober 2009 besproken in de raadscommissie.

Bij die bespreking zei de wethouder de raadscommissie toe dat het college de raad voor 1 januari 2010 een kaderstellend document zou aanbieden op het gebied van digitale dienstverlening. Daarop volgde de notitie 'De gemeente Maassluis heeft Antwoord ©. Notitie verbetering publieke dienstverlening Maassluis 2009-2015' van 22 december 2009. De notitie is uitgewerkt in een realisatieplan, met als datum 15 december 2009. Beide documenten zijn ter kennisname aan de raad aangeboden.

De notitie bevat geen verwijzing naar het rekenkamerrapport.²³ De notitie vindt aanleiding in het Bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten uit 2007 over de verbetering van dienstverlening en het invoeren van de elektronische overheid. Ook verwijst de notitie naar het collegeprogramma 2006-2010. De notitie is uitgewerkt in een realisatieplan waarin Maassluis ambities uitspreekt en waar ook de noodzakelijke NUP-projecten staan omschreven. Hierin staan ook de budgetten per project en de dekking ervan, daar is in de aanbevelingen om verzocht. Beide documenten zijn ter kennisname aan de raad aangeboden. Uit interviews blijkt dat het plan van aanpak al gereed was.

In het realisatieplan staat dat één van de taken van de portefeuillehouder is dat hij verantwoording aflegt aan de raad over het programmaresultaat. In de jaarrekening 2010 is in de paragraaf over Bedrijfsvoering en Middelen de stand van zaken van het realisatieplan toegelicht.²⁴

²² motie 7 PvdA, CDA, VVD "gemeentelijke website" d.d. 11 november 2008

²³ In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van alle documenten die voor de opvolging van de aanbevelingen uit het onderzoek naar digitale dienstverlening zijn bestudeerd.

²⁴ Jaarverslag 2010, p. 144-145.

De rekenkamercommissie adviseerde de gemeenteraad keuzes te maken en financiële middelen beschikbaar te stellen. De raad stemt tijdens de begrotingsbehandeling eind 2010 in met de toekenning van €160.000 voor de uitvoering van Digitale dienstverlening en Gemeente geeft Antwoord@. Onder de kop Burger Bestuur en Veiligheid spreekt het college uit dat ze graag extra middelen vrijmaakt voor digitale dienstverlening. Bij de 'gerelateerde documenten' staat ook het Onderzoek naar digitale dienstverlening.²⁵ Het rapport speelde een rol in de bewustwording van de raad van de noodzakelijkheid van investeringen in digitale dienstverlening.

Pas op 7 december 2011 is de nieuwe gemeentelijke website de lucht in gegaan, waarmee een deel van de betere digitale dienstverlening is gerealiseerd. Dat komt dus neer op een doorlooptijd van ruim 3 jaar.

Ter beoordeling	Bevindingen: actie en beoordeling
(1) College: stel doelen bij op basis van het beschikbaar budget en de capaciteit. Raad: maakt op basis van voorstel van het college een gedegen afweging over de inzet van budget om het beleid ook daadwerkelijk te kunnen realiseren.	Aanbeveling deels opgevolgd. Het college heeft in een notitie en realisatieplan activiteiten geformuleerd met daaraan gekoppeld een budget. De raad heeft daar begin 2010 geen voorstel van het college bij ontvangen, geen expliciet besluit genomen, maar de beide documenten ter kennisname behandeld. Eind 2010 is in de begroting een voorstel gedaan voor het beschikbaar stellen van € 160.000 euro. Daarmee is de raad akkoord gegaan.
(2) Zorg dat er in de visie op klantgerichtheid aandacht wordt besteed aan de klantgerichte inrichting van de zoekmachine	Aanbeveling niet opgevolgd. De zoekmachine staat niet genoemd in de notitie of in het realisatieplan, dus in de visie is daaraan geen aandacht besteed. Uit interviews blijkt wel dat de nieuwe website op een nieuw systeem draait, met een andere, betere zoekmachine.
(3) College: houd zicht op de (geplande) ontwikkelingen voor digitale dienstverlening in de organisatie en deze af te stemmen met de gestelde doelen en het beschikbare budget. De rekenkamercommissie beveelt daarnaast aan de redactieraad met spoed alsnog in te stellen om zo te garanderen dat de website op orde blijft.	Aanbeveling is opgevolgd. De redactieraad is ingesteld - niet met spoed - in de tweede helft van 2011. Het college houdt zicht via het Realisatieplan met een stoplichtoverzicht en budgetten gekoppeld aan de maatregelen.
(4) Raad: stel kaders voor digitale dienstverlening, bijvoorbeeld door de nota digitale dienstverlening vast te stellen.	Aanbeveling deels opgevolgd. De raad heeft de notitie 'Maassluis heeft antwoord' en het bijbehorend Realisatieplan ter kennisname ontvangen en niet zelf vastgesteld.
(5) College: voorzie de raad periodiek van informatie over digitale dienstverlening.	Aanbeveling is opgevolgd. In februari 2010 zijn beide documenten toegelicht aan de raad. Over de uitvoering van de notitie en het Realisatieplan wordt via de planning-en-control-documenten gerapporteerd. Dat gebeurt bijvoorbeeld in triaalrapportages en in de jaarrekening 2010.

²⁵ Programmabegroting 2011, p. 32-34 en notulen Begrotingsraad 10 november 2009.

(6) Raad en college dienen zichzelf inzicht te verschaffen in de haalbaarheid van de doelstelling en de bijbehorende consequenties hiervan voor het budget.	Aanbeveling is opgevolgd. In het Realisatieplan staat het ambitieniveau en de middelen die nodig zijn om dat niveau te behalen.
---	---

3.5 / Beoordeling

Een uitzondering daargelaten wordt in geen enkel beleidsdocument een directe koppeling gelegd met aanbevelingen van de rekenkamer. Uit de analyse van de rekenkamercommissie blijkt dat er, ondanks het gebrek aan een expliciete opvolging, toch enkele aanbevelingen zijn opgevolgd. Van de 23 (geclusterde) aanbevelingen uit de vier rapporten hebben er acht van de rekenkamercommissie het oordeel 'aanbeveling is opgevolgd' mee gekregen. Zes aanbevelingen zijn deels opgevolgd, en negen niet. (zie onderstaande tabel). Tevens is een tabel toegevoegd met de kwantitatieve beoordeling per rapport.

Over de oorzaken van het deels of niet opvolgen van aanbevelingen gaat hoofdstuk 4.

Norm	Beoordeling
De aanbevelingen van de rekenkamercommissie werken door in de vorm van maatregelen en veranderingen in beleid en de organisatie (n = 23);	
Aanbeveling <i>is</i> opgevolgd	8
Aanbeveling <i>deels</i> opgevolgd	6
Aanbeveling <i>niet</i> opgevolgd	9
<i>Onzeker</i> of de aanbeveling is of wordt opgevolgd	0

Rapport	Norm	Beoordeling
Kostenbewaking / beheersing grotere projecten	Aanbeveling <i>is</i> opgevolgd	4
	Aanbeveling <i>deels</i> opgevolgd	0
	Aanbeveling <i>niet</i> opgevolgd	1
Versluisde subsidies	Aanbeveling <i>is</i> opgevolgd	0
	Aanbeveling <i>deels</i> opgevolgd	3
	Aanbeveling <i>niet</i> opgevolgd	3
Inhuur van externe deskundigheid	Aanbeveling <i>is</i> opgevolgd	1
	Aanbeveling <i>deels</i> opgevolgd	1
	Aanbeveling <i>niet</i> opgevolgd	4
Digitale dienstverlening	Aanbeveling <i>is</i> opgevolgd	3
	Aanbeveling <i>deels</i> opgevolgd	2
	Aanbeveling <i>niet</i> opgevolgd	1

4 Opgevoerde redenen van niet opvolgen

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamercommissie in op de redenen van het niet opvolgen van aanbevelingen. Hiermee legt dit hoofdstuk de basis voor de beantwoording van deelvraag 4, die luidt:

/ Wat is (zijn) de reden(en) dat bepaalde aanbevelingen niet zijn geïmplementeerd?

*De rekenkamercommissie clustert de redenen binnen een aantal thema's. **De thema's zijn redenen die door geïnterviewden zijn aangedragen.** In dit hoofdstuk spreekt de rekenkamercommissie zich nog niet uit over de plausibiliteit van de verklaringen. In hoofdstuk vijf, conclusies en aanbevelingen, doet de rekenkamercommissie dat wel.*

4.1 / Context: de omstandigheden zijn dusdanig gewijzigd dat aanbevelingen achterhaald zijn

Tussen het moment van onderzoek en het overnemen van aanbevelingen kan geruime tijd zitten. Dit maakt dat de aanbevelingen volgens de respondenten in enkele gevallen niet meer opportuun zijn. Niet omdat de aanbeveling op zichzelf niet goed is, maar omdat de omstandigheden in de tijd zijn gewijzigd.

Het beleid voor externe inhuur is breed onderzocht, maar in dit geval is vooral de mate van inhuur sterk veranderd. Bezuinigingen zorgden ervoor dat de aard en omvang van de externe inhuur van geheel andere proporties zijn. Respondenten geven aan dat de veranderingen zo groot zijn dat de aanbevelingen in een heel ander licht zijn komen te staan en dat het niet meer raadzaam is om de aanbevelingen daadwerkelijk op te volgen. De aanbevelingen werden gezien als achterhaald en niet passend in het tijdsbeeld.

4.2 / Cultuur: de raad wordt over de uitvoering van aanbevelingen niet actief geïnformeerd

Het 'spel' tussen rekenkamercommissie, gemeenteraad, college van B&W en ambtelijke top wordt volgens veel geïnterviewden niet op het scherpst van de snede gespeeld. De raad bedankt de rekenkamercommissie voor het werk dat is verricht, maar voert in de plenaire raadsvergadering geen inhoudelijk debat met de wethouder over de uitkomsten van een onderzoek. De raad vertrouwt er na een behandeling in de commissievergadering op dat het college serieus met aanbevelingen aan de slag gaat en in lijn met de aanbevelingen zal handelen. Het college op haar beurt laat het in bestuurlijke reacties na om kritisch te reageren op conclusies en aanbevelingen, terwijl ze in sommige gevallen de aanbevelingen niet in zijn geheel onderschrijft. De ambtelijke organisatie ziet in voorkomende gevallen ook de (on) mogelijkheden van aanbevelingen, maar committeert zich aan de bestuurlijke reactie.

Deze werkwijze leidt er toe dat besluiten van de gemeenteraad om aanbevelingen over te nemen, niet worden uitgevoerd door de ambtelijke organisatie. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de onderzoeken naar externe inhuur en beheersing grote projecten. In het eerste geval was er ambtelijk commentaar bij de diepgang van het onderzoek, er zou onvoldoende aandacht zijn voor de transitie waarin de gemeente zich bevond. Het onderzoek naar de beheersing van grote projecten raakte inhoudelijk de juiste snaar, maar was volgens enkele respondenten wel dubbelop in relatie met andere onderzoeken naar dit thema. Beide geluiden smoren in het besluitvormingsproces.

4.3 / Formulering: de aanbeveling maakt onvoldoende duidelijk wie wat moet doen

In het raadsbesluit staat geen specifiek geformuleerde opdracht aan het college. Dat draagt volgens geïnterviewden niet bij aan een concrete opvolging van de aanbevelingen. De raad vraagt bijvoorbeeld niet om een terugkoppelmoment.

Alle vier de rapporten zijn als hamerstuk in de raad behandeld. Over de precieze uitwerking en opvolging van de aanbevelingen is in plenaire raadsvergaderingen niet gesproken door de raad en het college. In commissieverband hebben die debatten wel plaats gevonden. Aanbevelingen die geadresseerd zijn aan de gemeenteraad zelf komen niet op een lijst of een ander volgsysteem terecht. Het is aan de griffie om die aanbevelingen in samenspraak met de agendacommissie op te volgen.

Sommige aanbevelingen zijn wel geadresseerd aan de raad, maar de voorbereiding daarvoor ligt dan nog wel bij het college (als de raad een kaderstellende nota moet vaststellen, zoals bij digitale dienstverlening, moet het college die nota wel maken). Het college pakt dit niet altijd op.

4.4 / Combinatie: aanbevelingen moeten in samenhang en als bouwsteen worden gezien

Onderzoeken van de rekenkamercommissie zijn volgens de geïnterviewden slechts een van de informatiebronnen waar bestuur en ambtelijke organisatie zich op baseren bij de voorbereiding en uitvoering van beleid. Naast het werk van de rekenkamercommissie komen er bijvoorbeeld ook aanbevelingen van de accountant en eigen 213-a onderzoeken, hebben medewerkers hun eigen professionele inzichten en zijn er ook andere organisaties die de gemeente in beweging brengen. De aanbevelingen van de rekenkamercommissie worden volgens geïnterviewden dan ook in samenhang opgepakt en betrokken bij de besluitvorming.

In deze zienswijze leiden aanbevelingen niet tot een-op-een opvolging, maar gaat het vooral om het handelen in de geest van de aanbeveling.

4.5 / Procedure: er is geen systeem dat het mogelijk maakt om de uitvoering te monitoren

Na het raadsbesluit keert het rapport terug in de ambtelijke organisatie. De gemeente Maassluis kent geen werkwijze voor de implementatie van de overgenomen aanbevelingen uit rekenkamerrapporten. Er bestaat geen opdrachtformulier ten behoeve van de opvolging van de aanbevelingen of een signaleringssysteem. (Een dergelijk systeem is wel in gebruik voor de uitvoering van moties en toezeggingen.) Ambtenaren of collegeleden worden niet 'herinnerd' aan de aanbevelingen uit het raadsbesluit. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van het raadsbesluit.

Over de voortgang van implementatie wordt niet structureel gerapporteerd. Er bestaat geen monitorstructuur over de opvolging van aanbevelingen van de rekenkamercommissie. Voor geen van de vier rapporten is een specifieke rapportage of terugkoppeling aan de raad geweest over de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen.

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamercommissie in op de conclusies en aanbevelingen. Hiermee legt dit hoofdstuk de basis voor de beantwoording van deelvraag 5, die luidt:

/ Wat moet er gebeuren om dit te verbeteren?

5.1 / Conclusies

De rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar de opvolging van haar aanbevelingen. In dit onderzoek stelt de rekenkamercommissie vast dat slechts een derde van de aanbevelingen *is* opgevolgd. Van tweederde van de aanbevelingen is geconstateerd dat deze slechts *deels* of helemaal *niet* zijn opgevolgd.

Actieve informatieplicht college

De rekenkamercommissie vindt het kwalijk dat het merendeel van de aanbevelingen *niet of niet volledig* in plaats van *wel* is opgevolgd, omdat de gemeenteraad middels formele raadsbesluiten het college opdracht heeft gegeven de aanbevelingen van de rekenkamercommissie op te volgen. De gemeenteraad is het hoogste orgaan van de gemeente. Besluiten van de gemeenteraad worden uitgevoerd, tenzij de omstandigheden maken dat uitvoering niet kan of niet wenselijk is. De rekenkamercommissie onderkent dat bijvoorbeeld voortschrijdend inzicht of gewijzigde omstandigheden redenen kunnen zijn voor het niet of niet volledig implementeren van aanbevelingen. In die gevallen dient het college de raad *actief* te informeren en te vragen een nieuw besluit te nemen. De rekenkamercommissie heeft in haar onderzoek echter vastgesteld dat het college in de onderzochte gevallen niet heeft voldaan aan deze actieve informatieplicht. Actieve terugkoppeling van college naar de gemeenteraad over de implementatie van de aangenomen aanbevelingen van de rekenkamercommissie blijkt geen gemeengoed in Maassluis.

Uitvoering ambtelijke organisatie

Ambtelijk geïnterviewden hebben verschillende redenen aangegeven voor het niet opvolgen van aanbevelingen: de aanbevelingen zijn achterhaald, de cultuur is er niet naar, de aanbevelingen zijn onvoldoende duidelijk, de aanbevelingen zijn een bouwsteen en er wordt niet gemonitord (zie hoofdstuk 4). Daarnaast is aangegeven dat opvolging in sommige gevallen bewust en beredeneerd niet heeft plaatsgevonden. Dit betekent dat er in Maassluis een cultuur heerst waarin de ambtelijke organisatie, *onder verantwoordelijkheid van het college*, meent een grote vrijheid te hebben om de aanbevelingen van de rekenkamercommissie naar eigen inzicht al dan niet te implementeren. De rekenkamercommissie wijst nogmaals op de status van de gemeenteraad als hoogste orgaan van de gemeente, het college als bestuur van de gemeentelijke organisatie en het ambtelijk apparaat als uitvoerder.

Controlerende taak gemeenteraad

Ook de gemeenteraad zelf heeft, naar het oordeel van de rekenkamercommissie, onvoldoende haar controlerende taak vervuld door niet genoeg toe te zien op de opvolging van de aanbevelingen. De gemeenteraad kan momenteel niet op een eenvoudige en transparante manier controleren op welke wijze er uitvoering is/wordt gegeven aan de overgenomen aanbevelingen, maar kan daar wel een actievere houding in aannemen.

Het recente, in opdracht van de Rijksoverheid, uitgevoerde landelijk onderzoek naar rekenkamer(commissie)s concludeert dat bevindingen binnen een dossier zich meestal op andere dossiers ook voordoen.

Deze conclusie brengt de rekenkamercommissie er toe de volgende aanbevelingen te doen aan de gemeenteraad en het college.

5.2 / Aanbevelingen

Actieve informatieplicht

1. De rekenkamercommissie adviseert de gemeenteraad in die gevallen dat het college afwijkt van de opvolging van een door de raad vastgestelde aanbeveling (en in het algemeen van een raadsbesluit) het college op te dragen om om hier terstond –in het kader van de actieve informatieplicht- over te communiceren naar de raad (en daarmee dus niet te wachten op een P&C-document) en te onderbouwen waarom niet wordt overgegaan tot implementatie en dus wordt afgeweken van de eerder geformuleerde opdracht.

Uitvoering ambtelijke organisatie

2. De rekenkamercommissie adviseert de gemeenteraad het college aan te raden op korte termijn een traject te starten voor zichzelf en de organisatie waarin gevoel voor het primaat van de politiek in de praktijk vorm krijgt. Dit primaat van de politiek moet doordringen tot in de haarvaten van de organisatie, o.a. door middel van het consequent onder de aandacht brengen van het belang van politieke besluitvorming in werkbegeleiding, functionerings- en beoordelingsgesprekken.

Controlerende taak gemeenteraad

3. De rekenkamercommissie adviseert de gemeenteraad het college opdracht te geven om in alle reguliere planning-en-control documenten inzicht te geven in de voortgang van de uitvoering van opdrachten van de raad in het algemeen (213a, moties, toezeggingen, etc.) en van aanbevelingen van de rekenkamercommissie in het bijzonder.
4. De rekenkamercommissie adviseert de gemeenteraad het college opdracht te geven binnen 1 maand na vaststelling door de gemeenteraad van deze aanbevelingen, te rapporteren over de aanpak en voortgang van de uitvoering van deze aanbevelingen.
5. De rekenkamercommissie adviseert de gemeenteraad een actievere houding in te nemen bij het bewaken van de uitvoering van raadsbesluiten in het algemeen en door haar vastgestelde aanbevelingen in het bijzonder.

6 Reactie college van B&W



Rekenkamercommissie Maassluis
Postbus 55
3140 AB MAASSLUIS

Postbus 55
3140 AB Maassluis
T 14 010
E gemeente@maassluis.nl
I www.maassluis.nl

ons kenmerk	UIT-12-03993/Z-12-02888	Datum	20 maart 2012
uw kenmerk		uw brief van	7 maart 2012
contactpersoon	de heer mr A.J.T. Korthout	doorkiesnummer	010-5931717
onderwerp	Rekenkameronderzoek: Opvolging aanbevelingen. bijlage(n)		

Geachte heer/mevrouw ,

Met uw schrijven van 7 maart j.l. heeft u ons het concept eindrapport 'Opvolging aanbevelingen' toegestuurd en ons verzocht uiterlijk 20 maart 2012 te reageren op de conclusies en aanbevelingen van genoemd conceptrapport.

Conform de procedure zal onze reactie integraal in het eindrapport worden opgenomen, waarna u nog de gelegenheid hebt voor een nawoord. Daarna zal het rapport aan de gemeenteraad worden aangeboden. Van uw verzoek om een reactie te geven maken wij graag gebruik.

In de kern komen de aanbevelingen in uw rapport er op neer dat de terugkoppeling naar de gemeenteraad van de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie onvoldoende is geweest. De gemeenteraad kan onvoldoende kennis nemen van de wijze waarop (en wanneer) de aanbevelingen zijn opgevolgd en, als ze niet worden opgevolgd, wat de reden daarvan is, zodat de gemeenteraad daar een uitspraak over kan doen.

Wij merken allereerst op dat onder de verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris / algemeen directeur en de griffier de gemeenteraad van Maassluis met regelmaat geïnformeerd wordt over de voortgang bij de uitvoering van moties, van verzoeken van de raad en van toezeggingen van leden van het college aan de raad. Als er vertraging optreedt bij de uitvoering, dan wordt dat gemeld. Als een zaak niet uitgevoerd kan worden, dan wordt dat beargumenteerd onder de aandacht van de raad of agendacommissie gebracht, zodat de raad zich daarover een oordeel kan vormen.

Wij constateren met u dat de aanbevelingen van de rekenkamercommissie niet de gewenste aandacht hebben gekregen van gemeenteraad, het college van B en W en de ambtelijke organisatie. Wellicht zou, zo constateren wij achteraf, een enkel signaal of vraag vanuit de gemeenteraad, het college van B en W of de ambtelijke organisatie voldoende geweest zijn om de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie op een zelfde wijze als bijvoorbeeld de voortgang bij de uitvoering van moties in de Bestuursrapportages op te nemen.

Er is geen enkele reden aan te dragen waarom dit niet gebeurt is, behalve dat de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie kennelijk niet op het netvlies van zowel de gemeenteraad, het college als de ambtelijke organisatie hebben gestaan. Op zich is dat te betreuren.



ons kenmerk: UIT-12-03993/Z-12-02888

Van af heden nemen wij de aanbevelingen van de gemeenteraad, gelijk de moties en toezeggingen aan de raad, op in ons voortgangssysteem en wij zullen de gemeenteraad daarover bij de Bestuursrapportage informeren. Wij zijn het eens met deze overall aanbeveling uit uw rapport.

Met betrekking tot het niet in alle gevallen opvolgen van de aanbevelingen uit de eerdere rapporten van de Rekenkamercommissie merken wij op dat wij de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie, onverlet bovenstaande, als aanbevelingen hebben opgevat, gelijk bijvoorbeeld de adviezen van de accountant, de provinciale toezichthouder, de waarderingskamer en de Auditcommissie en niet als onvoorwaardelijke (dienst)opdrachten die stipt individueel uitgevoerd moeten worden. Wij vinden het uiteindelijke resultaat van onderzochte zaken (zoals in deze situatie de verbeterde dienstverlening aan de burgers, de grip op externe inhuur, de kosten bewaking bij grotere projecten en het zichtbaar maken van versluierde subsidies) belangrijker dan de som der delen, te weten het opvolgen van sec alle individuele aanbevelingen van niet alleen de Rekenkamercommissie, maar ook in voorkomende gevallen van bijvoorbeeld de provinciale toezichthouder, de Waarderingskamer en de Auditcommissie. Er is hierbij geen sprake van onwil of tegenwerking, maar van een andere meer integrale benadering van de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie.

In uw rapport komt u tot een andere conclusie en schetst u een cultuurbeeld van de ambtelijke organisatie *“waarin de ambtelijke organisatie, onder verantwoordelijkheid van het college, meent een grote vrijheid te hebben om de aanbevelingen van de rekenkamercommissie naar eigen inzicht al dan niet te implementeren”* en u komt onder meer tot de volgende aanbeveling: *“De rekenkamercommissie adviseert de gemeenteraad het college aan te raden op korte termijn een traject te starten voor zichzelf en de organisatie waarin gevoel voor het primaat van de politiek in de praktijk vorm krijgt. Dit primaat van de politiek moet doordringen tot in de haarvaten van de organisatie, o.a. door middel van het consequent onder de aandacht brengen van het belang van politieke besluitvorming in werkbegeleiding, functionerings- en beoordelingsgesprekken.”*

U schetst een cultuurbeeld van de ambtelijke organisatie dat wij niet herkennen, niet onderbouwd wordt in uw rapport en ook in eerdere rapporten niet geconstateerd wordt. Wij wijzen u hierbij op de conclusie in het Bestuurskrachtonderzoek mei 2009 van BMC waarin de ambtelijke organisatie gekenmerkt wordt als *“solide, degelijk, betrouwbaar en deskundig”*. Ook in uw eigen rapport *“Leren van het verleden, Conclusies en aanbevelingen onderzoek effecten onderzoeksrapporten d.d. juli 2008”* wordt aangegeven dat het college vrijwel alle aanbevelingen uit externe rapportages heeft overgenomen en toezeggingen aan de raad heeft opgepakt. In deze rapporten wordt geen enkele melding gemaakt van *“een cultuur waarin de ambtelijke organisatie, onder verantwoordelijkheid van het college, meent een grote vrijheid te hebben om opdrachten en besluiten van de gemeenteraad naar eigen inzicht al dan niet te implementeren”*.

Uw conclusie baseert u op het (sturings)principe waarbij *“de status van de gemeenteraad als hoogste orgaan van de gemeente, het college als bestuur van de ambtelijke organisatie en de het ambtelijk apparaat als uitvoerder”* uitgangspunt is.

Dit door u aangehaalde (sturings)principe onderschrijven wij gedeeltelijk.

Het primaat van de raad staat buiten discussie, wij hebben echter, gezien de Gemeentewet meer (zelfstandige) bevoegdheden dan alleen optreden als bestuur van de ambtelijke organisatie.

ons kenmerk: UIT-12-03993/Z-12-02888

De ambtelijke organisatie zal aanzienlijk meer dan alleen een uitvoerende rol moeten vervullen, zoals u aangeeft in uw conclusie. Wij verwachten een professionele, loyale, ondernemende en positief kritische instelling en gaan ervan uit dat de ambtenaren beleid ontwikkelen en formuleren, initiatieven tonen en tot creatieve ideeën komen. Ambtenaren, en zeker de leidinggevendenden, worden geacht aanbevelingen, opdrachten, besluiten en moties van de raad te plaatsen in een bredere context waarbij deze zaken in samenhang opgepakt worden, uiteraard met inachtneming van het primaat van de raad. Onze ervaring is dat de organisatie deze rol in het besluitvormingsproces prima vervult. Wanneer het gemeentebestuur (college en/of raad) een besluit heeft genomen wordt dat besluit gerespecteerd en uitgevoerd. En in een enkel geval zal dat, met onze instemming en onder onze verantwoordelijkheid, gemotiveerd anders worden ingevuld.

Overigens gaat u bij het trekken van deze conclusie en het doen van deze aanbeveling met betrekking tot de door u aangegeven cultuur binnen de ambtelijke organisatie voorbij aan kwantitatieve feiten met betrekking tot de mate waarin de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie al dan niet zijn opgevolgd.

U geeft aan dat er in totaal 23 aanbevelingen gedaan zijn in de genoemde eerdere rapporten.

In paragraaf 3.1 analyseert u in hoeverre het aantal aanbevelingen bij ieder rapport is opgevolgd.

In paragraaf 3.5 van uw conceptrapportage baseert u uw beoordeling vervolgens lineair op het aantal aanbevelingen dat uitgevoerd is.

Wij constateren dat bij het onderzoek naar de kostenbewaking van grote(re) projecten en investeringen 17 aanbevelingen gegeven zijn en niet 5, zoals u aangeeft. In uw concept rapport analyseert u in paragraaf 3.1 eerst in hoeverre iedere van deze 17 aanbevelingen is opgevolgd en bundelt u de aanbevelingen vervolgens tot 5. Dat eerste is juist, iedere aanbeveling bij het genoemde rapport is dermate verschillend dat zij, ten behoeve van een afgewogen oordeelsvorming, apart beoordeeld moet worden of zij zijn opgevolgd. Het vervolgens bundelen van deze 17 aanbevelingen tot 5 aanbevelingen heeft tot gevolg dat uw eindbeoordeling in paragraaf 3.5 onvoldoende evenwichtig en afgewogen is en daardoor een vertekend beeld geeft.

Bovendien komt in uw hoofdstuk 3.5 Beoordeling en de daarop gebaseerd conclusie en aanbeveling niet tot uitdrukking dat een deel van de aanbevelingen is gericht aan de gemeenteraad.

Wanneer wij de aanbevelingen gericht aan het college/organisatie enerzijds en de raad anderzijds uitsplitsen komen wij, uitgaande van in totaal 35 aanbevelingen tot de conclusie dat bijna 90% van de aanbeveling geheel of gedeeltelijk zijn uitgevoerd door het college van B en W c.q. de ambtelijke organisatie. Kortheidshalve verwijzen wij naar bijlage 1 van onze reactie.

In hoofdstuk 5.2/Aanbevelingen wordt door u een vijftal aanbevelingen gedaan. Hieronder zullen wij nog specifiek ingaan op deze aanbevelingen, waarbij nogmaals aantekenen dat uw overall aanbeveling, zoals genoemd op pagina 1 van deze reactie, door ons wordt overgenomen.

Actieve informatieplicht

1. Deze aanbeveling is geadresseerd aan de raad. Met de raad hebben wij afgesproken door middel van de Planning & Control-cyclus informatie over de voortgang van o.a. de bedrijfsvoering te verstrekken. Bij hoge uitzondering, bijvoorbeeld bij maatschappelijke onrust of grote financiële afwijkingen, wordt de raad zo direct mogelijk geïnformeerd. Het al dan niet geheel of gedeeltelijk implementeren van een aanbeveling van de rekenkamercommissie achten wij niet van een

ons kenmerk: UIT-12-03993/Z-12-02888

zodanige belang dat daarover eerder gecommuniceerd zou moeten worden dan bijvoorbeeld over de voortgang van de moties, die via de bestuursrapportages worden gemonitord, zoals nu gebeurt. Wij nemen deze aanbeveling over, met inachtneming van onze reguliere plannings- en controlcyclus, conform de gemaakte afspraken met de gemeenteraad.

Uitvoering ambtelijke organisatie

2. Zoals wij hiervoor al hebben aangegeven is het primaat van de politiek meer dan genoegzaam bij ons bekend en is er sprake van een zeer loyale organisatie die altijd bereid is om de burger, belanghebbende, raad en college zo goed en professioneel mogelijk van dienst te zijn. Wellicht ten overvloede merken wij op dat het instrument van functionerings- en beoordelingsgesprekken al vele jaren lang in de organisatie wordt toegepast. Dit instrument zal ook in de toekomst onverkort worden gehanteerd. De politieke antenne van het management en beleidsambtenaren in het bijzonder is reguleer onderdeel van genoemd instrumentarium. Zodoende achten wij deze aanbeveling, gezien de eerder genomen maatregel, niet noodzakelijk. Wel zullen wij de afspraken aanscherpen.

Controlerende taak gemeenteraad

3. Hiervoor hebben wij aangegeven de implementatie van aanbevelingen van de rekenkamer via de bestuursrapportages te zullen monitoren. Wij nemen deze aanbeveling over, met inachtneming van onze reguliere plannings- en controlcyclus. Over de overige door u genoemde zaken (moties, toezeggingen e.d.) wordt de gemeenteraad al regelmatig geïnformeerd.
4. Middels de 1^e bestuursrapportage zullen wij u informeren over de aanpak en de voortgang van de in het onderhavige rapport van de Rekenkamercommissie gedane aanbevelingen.
5. De laatste aanbeveling is geheel geadresseerd aan de raad en zullen wij niet monitoren.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Maassluis,
de secretaris,

mr A.J.T. Korthout


Mrs. J.A. Karssen

ons kenmerk: UIT-12-03993/Z-12-02888

Bijlage 1. Kwantitatieve benadering uitvoering aanbevelingen

In de ambtelijke reactie is aangegeven dat het aantal aanbevelingen bij het onderzoek naar de kostenbewaking grote(re) projecten niet 5 bedraagt maar 17.

In onderstaande tabel gaan wij echter wel uit van de 17 vermelde aanbevelingen dat in bedoeld rapport is vermeld. Bovendien vinden wij dat 2 aanbevelingen van deze 17 aanbevelingen als deels uitgevoerd moeten worden beschouwd.

Het aantal aanbevelingen m.b.t. de versluierde subsidies hebben wij verlaagd van 6 naar 5, immers bij genoemd onderzoek hebben wij destijds bij aanbeveling 6 aangegeven dat wij deze aanbeveling niet delen (en hier dus ook niets mee doen).

Bij het onderzoek m.b.t. inhuur externe deskundigheid vinden wij dat aanbeveling 3 (inhuur via raamcontracten) tenminste als deels uitgevoerd moet worden beschouwd.

Tenslotte hebben wij aanbeveling 6 uit het onderzoek naar digitale dienstverlening aan zowel college/organisatie als raad toegerekend, waarmee het aantal aanbevelingen voor dit onderzoek in feite op 7 komt. De tabel ziet er dan als volgt uit:

onderzoek	aanbevel. totaal	beoordeling college (n = 35)					
		aan college			aan raad		
		ja	deels	nee	ja	deels	nee
kostenbewaking grote(re) projecten	17	15	2				
versluierde subsidies	5		2				3
inhuur externe deskundigheid	6	1	2	3			
digitale dienstverlening	7	3	1	1	1	1	
totaal	35	19	7	4	1	1	3

Van de 35 aanbevelingen zijn er 30 gericht aan het college en 5 aan de gemeenteraad.

Van de 30 aanbevelingen zijn er door ons 19 geheel opgevolgd en 7 gedeeltelijk. Wij constateren dan ook dat, onder onze verantwoordelijkheid, de organisatie 7/8e deel, oftewel bijna 90% van de aanbevelingen geheel of gedeeltelijk heeft uitgevoerd.

Voor de raad geldt dat 40% van de aanbevelingen geheel of gedeeltelijk is uitgevoerd.

7 Nawoord rekenkamercommissie

Het college is het eens met de rekenkamercommissie dat de aanbevelingen niet de door haar gewenste aandacht hebben gekregen en betreurt dit. Als reden hiervoor geeft het college aan de formele besluiten van de gemeenteraad te hebben geïnterpreteerd als aanbevelingen.

Het spijt de rekenkamercommissie zeer dat het college het niet opvolgen van door de raad genomen besluiten wijt aan het misinterpreteren van de status hiervan. Een besluit genomen door de gemeenteraad is immers maar voor één interpretatie vatbaar. Een college van B&W zou dit bij uitstek op het netvlies moeten hebben.

Het college gaat in haar reactie voorbij aan de door de geïnterviewden aangedragen thema's voor het niet opvolgen van aanbevelingen (hoofdstuk 4 van het rapport) door aan te geven zich niet te herkennen in het door de rekenkamercommissie geschetste cultuurbeeld van de organisatie. De rekenkamercommissie adviseert het college nogmaals kennis te nemen van deze passages in het rapport.

Tevens wijst de rekenkamercommissie op het feit dat het primaat van de raad inhoudt dat in het Nederlands bestuurlijk stelsel het college de besluiten van de raad uitvoert en dat de ambtelijke organisatie geen positie heeft in deze verhouding. Het college is dus volledig verantwoordelijk en aanspreekbaar op de implementatie van alle raadsbesluiten.

De rekenkamercommissie hecht er aan, nogmaals te wijzen op het feit dat alle aanbevelingen van de rekenkamercommissie zijn geadresseerd aan de gemeenteraad. De rekenkamercommissie is immers door de wetgever ingesteld als instrument voor de gemeenteraad om hem te ondersteunen in zijn controlerende taak.

Het is aan de gemeenteraad zich uit te spreken over aanbevelingen van de rekenkamercommissie, deze vast te stellen en het college opdracht te geven deze uit te voeren.

Het college gaat in haar reactie tot slot in op de door de rekenkamercommissie geformuleerde aanbevelingen. In dat kader merkt de rekenkamercommissie het volgende op:

- 1 De rekenkamercommissie is, ook na kennis te hebben genomen van de reactie van het college, van mening dat het niet geheel of gedeeltelijk uitvoeren van een raadsbesluit terstond –in het kader van de actieve informatieplicht- behoort te worden gemeld aan de raad en dat behoort te worden onderbouwd waarom niet wordt overgegaan tot implementatie en dus wordt afgeweken van de eerder geformuleerde opdracht.
- 2 Hoewel dit de verantwoordelijkheid van het college is, wijst de rekenkamercommissie, gezien de inhoud van ons rapport en met name hoofdstuk 4, op het belang van het aanscherpen van de afspraken m.b.t. de politieke antenne in o.a. de functionerings- en beoordelingsgesprekken.

Bijlagen

Bijlage 1. Toetsingskader

Deelvraag	Normen	Toelichting
1 Welke aanbevelingen heeft de Rekenkamercommissie naar aanleiding van haar onderzoeken gedaan?	<i>n.v.t.</i>	
2 Welke aanbevelingen hebben de gemeenteraad en het college overgenomen?	2a - De gemeenteraad neemt een formeel raadsbesluit over het al dan niet overnemen van aanbevelingen.	
	2b - In het raadsbesluit is een SM(A)RT- geformuleerde opdracht aan het college opgenomen.	
	De opdracht is <i>specifiek</i>	Geadresseerd aan het college.
		Niet voor meerdere uitleg vatbaar.
	De opdracht is <i>meetbaar</i>	De uitwerking van de opdracht is aantoonbaar.
	De opdracht is <i>realistisch</i>	De opdracht is uitvoerbaar in de gegeven tijd.
		De opdracht is uitvoerbaar gezien de beschikbare middelen.
		De opdracht is uitvoerbaar gezien de beschikbare capaciteit.
	De opdracht is <i>tijdgebonden</i>	De opdracht kent een deadline.
	2c - Het college geeft mondeling in de raadsvergadering dan wel schriftelijk aan wanneer en op welke manier het raadsbesluit wordt uitgevoerd.	

	2d - Het college rapporteert regelmatig over de voortgang van de uitvoering aan de raad.	Regelmatig = tenminste direct nadat wijzigingen in het beleid of de beleidsuitvoering zijn doorgevoerd
		dan wel indien er wijzigingen in of aanvullingen zijn op de planning of wijze van opvolging van de aanbeveling.
		dan wel in de reguliere periodieke planning-en-control documenten.
3 Welke aanpassingen heeft het college gedaan in zijn beleid of beleidsuitvoering naar aanleiding van de door de gemeenteraad overgenomen aanbevelingen?	3 - De aanbevelingen van de rekenkamercommissie werken door in de vorm van maatregelen en veranderingen in beleid en de organisatie;	
	Aanbeveling <i>is</i> opgevolgd	De aanbeveling is opgevolgd.
	Aanbeveling <i>deels</i> opgevolgd	Een aantal punten uit de aanbeveling is opgevolgd maar niet allemaal of de organisatie is aangevangen met de opvolging van de aanbeveling maar dit is nog niet helemaal gereed/ afgerond:
		Er zijn maatregelen genomen om verbeteringen door te voeren.
		Opvolging aanbeveling gepland
		De maatregelen om aan de opvolging van de aanbevelingen te voldoen, zijn in voorbereiding of aangekondigd.
	Aanbeveling <i>niet</i> opgevolgd	De aanbeveling is niet opgevolgd.
	<i>Onzeker</i> of de aanbeveling is of wordt opgevolgd	Er kan niet worden vastgesteld of de aanbeveling is opgevolgd.
4 Wat is (zijn) de reden(en) dat bepaalde aanbevelingen niet zijn geïmplementeerd?	<i>n.v.t.</i>	
5 Wat moet er gebeuren om dit te verbeteren?	<i>n.v.t.</i>	

Bijlage 2. Bronnen

Interviews

Geïnterviewde personen	Functie	Datum
de heer A. Korthout	Gemeentesecretaris	16 november 2011
de heer R. van der Hoek	Griffier	16 november 2011
de heer E. Sparreboom	Hoofd afdeling Dienstverlening	30 november 2011
de heer W.L.J. Maagdenburg mevr. T. Kuppen	Hoofd afdeling Welzijn Stafmedewerker afdeling Welzijn	30 november 2011
de heer R. Hofman	Directeur Financiën en Control	30 november 2011
de heer L. T. van Ravenhorst en dhr. R. van der Noll	Hoofd afdeling Algemene Zaken Directeur stadsontwikkeling	5 december 2011

Geraadpleegde documenten

- / 'Onderzoek naar digitale dienstverlening' (juni 2009)
- / 'Inhuur van externe deskundigheid door de gemeente. Naar een doelmatiger inhuurbeleid' (mei 2008)
- / 'Versluierde subsidies: een mythe? Onderzoek van de Maassluisse Rekenkamer Commissie naar subsidieverstrekking' (februari 2006)
- / 'In Control? Onderzoek naar de kostenbewaking van grote(re) projecten/investeringen' (januari 2006)
- / Raadsvoorstellen en raadsbesluiten bij de vier rapporten van de rekenkamercommissie
- / Notulen commissie- en raadsvergaderingen van de behandeling van de vier rapporten van de rekenkamercommissie
- / Bestuurlijke reacties bij de vier rapporten
- / Schriftelijke reactie ambtelijke organisatie op opvolging aanbevelingen n.a.v. verzoek rekenkamercommissie, 4 november 2011

Door ambtelijke organisatie aangeleverde documenten per rapport

Kostenbewaking bij grote projecten

- / Stukken m.b.t. conservering c.a. bruggen
- / Stukken m.b.t. aanleg en exploitatie nieuwe begraafplaats
- / Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Maassluis 2010
- / Checklist dossiervorming aanbesteding, inkoopbureau Maassluis, Schiedam, Vlaardingen, zonder datum
- / 2e Bestuursrapportage 2011
- / Marap juli 2011
- / Concept-Notitie Financieel Afwijkingenbeleid, zonder datum

- / Beleidskader budgetten en kredieten, 2007
- / Regeling budgethouderschap gemeente Maassluis 2007
- / Accountantscontrole jaarrekening 2010
- / Projectdocument De Dijk (januari 2010)
- / Projectdocument Tunnel Mozartlaan-het Balkon, oktober 2007
- / Kwartaalrapportage Ontwikkelingsbedrijf Maassluis (OBM), 3^e kwartaal 2010
- / Presentatie thema-avond Gebiedsontwikkeling, 20 september 2011
- / Voorbeelden dashboard Cognos
- / Bestuurskrachtonderzoek 2008
- / Opdrachtgestuurd en Projectmatig werken, juli 2011
- / Opleverprotocol, 4 juli 2011
- / Voortgangsrapportage INFRA, 4 juli 2011
- / Projectoverzicht INFRA, 4 juli 2011
- / Bestuursrapportage projecten gebiedsontwikkeling, bestuursrapportage II, 2011
- / Handleiding projectplan, juli 2011
- / Template projectplan, juli 2011
- / Template bestelbon, juli 2011
- / Jaarplan 2011, AO/IC en bijlage controleplan
- / Inkoopactieplan 2011
- / Halfjaarverslag 2011 Bureau Inkoop MSV, 22 augustus 2011

Versluierde subsidies

- / Startnotitie subsidiebeleid, openbaar advies B en W, 16 juni 2010
- / Startnotitie subsidiebeleid, 22 maart 2010
- / Algemene Subsidieverordening Maassluis 2011
- / Nadere regels subsidies gemeente Maassluis 2011
- / Inspraakverslag, Algemene Subsidieverordening Maassluis 2011 en Nadere regels subsidies gemeente Maassluis 2011
- / Besluitenlijst debat commissie 1 en 2, 24 augustus 2010
- / Motie Tarievennota, 10 november 2009
- / Subsidieoverzicht 2011, 30 november 2010
- / Presentatie subsidieoverzicht aan gemeenteraad, 21 mei 2008

Externe inhuur

- / Aanvalsplan externe inhuur, niet openbaar advies B en W, 8 mei 2009
- / Registratie externe inhuur, openbaar advies directie, 2 januari 2008
- / Raadsinformatiebrief externe inhuur, 23 april 2009

Digitale Dienstverlening

- / De gemeente Maassluis heeft Antwoord ©. Notitie verbetering publieke dienstverlening Maassluis 2009-2015
- / Realisatieplan: Maassluis Dienstverlening in 2015

Bijlage 3. Aanbevelingen rapport externe inhuur

De aanbevelingen van het rapport over externe inhuur zijn dermate uitgebreid, dat ten behoeve van de leesbaarheid van hoofdstuk 1 is gekozen voor het opnemen van de volledige aanbevelingen in een bijlage.

Aanbevelingen

4.1 Breng sturing aan op de inhuur van externen met behulp van inhuurbeleid en heldere stuurinformatie

4.1.1 Ontwikkel een 'inhuurbeleid' gebaseerd op het organisatiebeleid

404 De gemeente heeft bij voorkeur een vaste kern van medewerkers met daaromheen een flexibele schil met tijdelijke medewerkers en externen. Het is van belang om helder in beeld te brengen wat dit betekent voor het inhuren van externen. Hierbij dient de gemeente aandacht te besteden aan:

- (a) Inzichten in de aard en omvang van huidige en toekomstige uitgaven aan externe inhuur;
- (b) Een inventarisatie van risico's welke de gemeente loopt, zoals het weglekken van kennis, loyaliteit, verloop en het verdwijnen van institutioneel geheugen en welke maatregelen deze risico's beheersen;
- (c) Bij het nemen van beleidsbeslissingen ook de organisatorische gevolgen (bijvoorbeeld extra inhuur) mee te nemen in de prioriteitsstelling.

405 In het inhuurbeleid maakt de gemeente dan tevens keuzes die leiden tot het doelmatiger inhuren van externen, zoals:

- (a) Welke inhuur wil de gemeente wel/niet vangen onder raamcontracten?
- (b) Welke inhuur wil de gemeente individueel of samen met andere gemeenten aanbesteden en in het inkoopsamenwerkingsverband?

406 Met dit kader maakt de gemeente het voor zichzelf helder hoe de (geprioriteerde) gemeentelijke taken (beleid) de komende jaren zich vertalen naar enerzijds de interne organisatie en anderzijds de inhuur van externe deskundigheid. Daarmee heeft de gemeente een goed en volledig uitgangspunt geformuleerd indien er discussie ontstaat over 'teveel' inhuur van externe deskundigheid. Immers, indien iemand aangeeft dat er minder moet worden ingehuurd, dan heeft de gemeente direct inzichtelijk wat het niet-inhuren betekent voor de taken van de gemeente of de formatie van de eigen medewerkers. Ons inziens voert de gemeente de discussie dan ook in juiste proporties en samenhang.

4.1.2 Verbeter de kwaliteit van managementinformatie

407 Het is van belang betrouwbare managementinformatie te hebben betreffende externe inhuur, bijvoorbeeld omdat de kosten voor een externe doorgaans hoger zijn dan voor een eigen medewerker. Ook is betrouwbare managementinformatie van belang omdat de gemeente relatief veel behoefte aan externen heeft door het formatietekort, er een aantal grote uit te voeren complexe projecten zijn en om risico's op het gebied van rechtmatigheid te beheersen.

408 De gemeente dient er voor te zorgen dat boekingen uitgevoerd worden op factuurniveau in plaats van op leveranciersnaam bij het toewijzen aan een productgroep. Door productgroepen toe te wijzen aan individuele facturen ontstaat een veel betrouwbaarder inzicht in de werkelijke uitgaven van de gemeente.

409 Naast informatie over de omvang van de uitgaven en de contractcompliance, dient de gemeente meer inzicht te verwerven in hoe vaak er afwijkingen van het inkoopbeleid plaatsvinden en in welke mate concurrentiestelling plaatsvindt. Het halfjaarlijks rapporteren over bovenstaande onderwerpen aan het college geeft dan ook een beeld van de mate van concurrentiestelling.

4.2 Vergroot de doelmatigheid van de inhuur van externen

4.2.1 Vergroot de doelmatigheid door regelmatige inhuur via raamovereenkomsten te verwerven

411 Stel in samenwerking met contracteigenaren en direct betrokkenen meer raamcontracten op voor dienstverleners van externe inhuur die de gemeente frequent inhuurt (bijvoorbeeld voor bodemonderzoek, ingenieursbureaus en grotere detacheringbureaus). Een goed voorbeeld hiervan is het contracteren van de huisadvocaat.

412 Bij het afsluiten van raamcontracten is onder andere het intern organiseren van de vraagzijde van belang. Veranderende behoeftes zullen in de gaten gehouden moeten worden en deze moeten gevangen blijven binnen de afgesloten raamcontracten.

413 Het afsluiten van meer raamcontracten maakt verdere bundeling van inhuur mogelijk en reduceert het aantal dienstverleners en dubbelwerk. Het intensiveren van het samenwerkingsverband met omliggende gemeenten kan een verdere reductie van onder meer dubbelwerk geven. Bepaal wel heel duidelijk voor welke inhuur dit mogelijk is en bij welke inhuur dit niet leidt tot doelmatigheid.

4.2.2 Vergroot de kwaliteit van het inkoopproces van externe inhuur

414 Niet iedere gemeentelijke opdrachtgever heeft vaak te maken met de inhuur van externe deskundigheid. Instrumentele ondersteuning ondersteunt deze medewerkers indien zij hiermee te maken krijgen. Dit instrumentarium kan al gauw bestaan uit een goede checklist waarin de do's en don't's staan voor het inhuren van externen.

415 In een checklist staan bijvoorbeeld de volgende onderwerpen uitgewerkt:

(a) Behoeftestelling: Vragen die zich in deze fase voordoen zijn: Wat is de vraag en hoe moet deze beantwoord worden? Wat is de motivatie voor externe inhuur? Mits van toepassing, wat is de noodzaak voor een 2nd opinion onderzoek? Wat zijn de geraamde kosten en wat is de impact van de vraag op de organisatie? Wat zijn de risico's, randvoorwaarden en benodigde competenties? Is er capaciteit om vervolg te geven aan de opdracht? Welke inkoopstrategie zal gehanteerd worden? Zijn er dubbele petten voor de dienstverlener? Sluit een rapport wat naar de raad gaat goed op aan op de behoefte van de raad?.

(b) Verwerving: Hierbij moet aandacht gegeven worden aan de analyse van geschikte dienstverleners, betrokken (interne) competenties, de wijze van aanbesteden en het aanvragen en beoordelen van offertes, een gemeentebrede toetsing op beschikbare capaciteit of expertise, onderhandelingen, de wijze van gunnen en besluitvorming hierover, het afsluiten van een overeenkomst en het standaard noemen van eventuele prijs- en kwaliteitverschillen tussen dienstverleners in een eventuele verantwoordingsnotitie aan het college;

(c) Uitvoering: Geef hierbij aandacht aan projectmanagement door de gemeente; voortgangsrapportages en -besprekingen, tussentijdse evaluaties en het voorkomen en de wijze van (zo nodig) het toekennen van meerwerk;

(d) Evaluatie: Een SMART geformuleerde (eind)evaluatie van doelstellingen, kosten, planning, bruikbaarheid, samenwerking, leermomenten en kennisborging is van belang voor het lerend vermogen van de organisatie.

416 Het is verder van belang dat de gemeente het bestaan en nut van (bestaande) checklisten en inkooptools beter bekend maakt in de eigen organisatie. Dit geldt bijvoorbeeld voor de reeds bestaande checklist voor dossiers. Communiceer zo ook het nut en de wijze van het hanteren van inkoopvoorwaarden en het volgen van het inkoopbeleid nog beter. Overweeg eventueel het geven van een inkoopworkshop aan medewerkers welke te maken hebben met externe inhuur.

417 Ook kan de gemeente meer kennis opbouwen van de kenmerken, dynamiek en afwegingen binnen de wereld van externen. Door beter te begrijpen waar welke specialisaties aanwezig zijn, kan de inkoopstrategie (waaronder raamcontracten) beter gevoed worden.

418 De nieuw ingestelde procedure waardoor externe inhuur centraal gecoördineerd gaat worden, zal naar verwachting voor een stap vooruit zorgen voor het inkoopproces van externe inhuur. De procedure kan onder andere gebruikt worden voor:

- (a) Het op orde maken en volledig vullen van het centrale registratiesysteem betreffende contracten voor externen;
- (b) Het centraal bijhouden en toegankelijk maken van kennis en ervaringen met dienstverleners;
- (c) Het beter toetsen of de inhuur zinvol is en of er interne alternatieven zijn;
- (d) Het beter afstemmen van de inhuur met de doelgroep waarvoor wordt ingehuurd;
- (e) Het beter borgen van het inkoopbeleid;
- (f) Het voorkomen dat één dienstverlener van externe inhuur door meerdere afdelingen onafhankelijk van elkaar wordt ingehuurd.

4.2.3 Vergroot de mate van concurrentiestelling en wijk minder vaak van het inkoopbeleid af

419 Voorkomen moet worden dat de gemeente, als publieke instelling, te vaak 'automatisch' concurrentiestelling mijdt en van haar inkoopbeleid afwijkt. Het mijden van concurrentiestelling heeft een negatieve impact op de doelmatigheid en de controleerbaarheid van het bestuur.

420 Een meer planmatig verwervingsproces en het maken van goede afspraken met een gemeenteraad of college over inhuur van externe deskundigheid indien er 'snel' moet worden aanbesteed zijn enkele voorbeelden waarmee de gemeente meer aandacht kan geven aan doelmatigheid.

421 Besteed verder grotere inhuuropdrachten welke binnen raamcontracten vallen zo mogelijk ook in concurrentie aan (i.e. minicompetitie). Besteed zo ook grotere inhuuropdrachten die snel starten in concurrentie aan door meerdere dienstverleners te benaderen.

422 Dit leidt naar onze verwachting tot minder vaak afwijken van het inkoopbeleid en tot een grotere doelmatigheid van de inhuur van externen.

4.3 Verbeter de kwaliteit van kennisborging bij de inhuur van externen

423 De laatste aanbeveling is om de kwaliteit van kennisborging bij de inhuur van externen verder te verbeteren. De borging van kennis verdient extra aandacht gedurende alle fasen van externe inhuur, omdat externen meer verloop geven en kennisborging hierdoor lastiger maken. Kennisborging kan bewerkstelligd worden door onder andere:

- (a) Betrokkenheid van de externe te verzekeren. Dit kan bijvoorbeeld door kennisoverdracht expliciet onderdeel van de opdracht van de externe te maken;
- (b) Helder voor ogen te hebben welke kennis de gemeente moet behouden;
- (c) Een strakke bewaking op kennisoverdracht. Dit kan de opdrachtgever doen door de externe een overdrachtstraining te laten geven;
- (d) Borging van overgedragen kennis in de gemeente. Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden door middel van een checklist.

Hiermee ontstaat een verbeterslag van de kwaliteit van de inhuur van externen. Zij zijn een verlengstuk van de eigen organisatie en de gemeente maakt er frequent gebruik van. Voor het vergroten van de doelmatigheid en voor het beheersen van risico's is deze borging dan ook noodzakelijk.