

Onderzoeksrapport
Rekenkamercommissie gemeente De Wolden
Evaluatie Marktgericht werken Buitendienst



12 december 2011



Rekenkamercommissie De Wolden

Samenstelling:

De heer mr. H. Haan, voorzitter
De heer J.A.Tjalsma, AA RC EMFC, lid
De heer mr. J.H.A. Hazelhoff, lid

Contact:

Mw. drs. I.M. Rozema, interim-secretaris
Postadres: Postbus 20, 7920 AA Zuidwolde
Telefoon: 06 25 000 141
E-mail: info@ingerozema.nl

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	4
1.1 Aanleiding.....	4
1.2 Leeswijzer.....	5
2. Onderzoeksvragen en –methoden.....	6
2.1. Centrale vraag en deelvragen.....	6
2.2. Aanpak.....	6
2.2.1 Afbakening.....	6
2.2.2 Onderzoeksmethoden.....	7
3. Bevindingen.....	8
3.1. Inleiding.....	8
3.2. De onderzoeksvragen.....	8
4. Analyse en conclusies.....	16
4.1. Inleiding.....	16
4.2. Beleidsdoelstellingen.....	16
4.3. Realisatie van de doelstellingen.....	17
4.4. Monitoring.....	18
4.5. Marktconformiteit.....	19
4.6. Informatievoorziening.....	19
4.7. Hoofdconclusie.....	20
5. Aanbevelingen.....	21
5.1. Inleiding.....	21
5.2. Aanbevelingen.....	21
Bijlage 1 Lijst van geïnterviewde personen	23
Bijlage 2 Normenkader	24
Bijlage 3 Bestuurlijke reactie college	25
Nawoord Rekenkamercommissie	26

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

De rekenkamercommissie doet ten behoeve van de raad onderzoek naar de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde beleid. In de voorbereiding van de onderzoeken voor 2011 heeft de commissie overleg gevoerd met de rekeningcommissie, met de burgemeester en de gemeentesecretaris.

In het overleg met de secretaris kwam het verzoek om een onderzoek te doen naar de wijze waarop de Buitendienst heeft voldaan aan de opdracht om efficiënter te gaan werken door marktconformiteit te vergroten. De dienst werkt namelijk al sinds 2007 marktgericht en marktconform. Uitgaande van het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau probeert de Buitendienst het kostprijsniveau van haar diensten op het niveau te brengen en te houden, zoals deze eind 2005, na een extern onderzoek (Second Opinion Uitbesteding Buitendienst, september 2005), zijn vastgesteld. In het Bedrijfsvoeringplan Buitendienst van november 2006 zijn de verbetermaatregelen opgenomen die hiertoe moeten leiden. Deze maatregelen zijn in de afgelopen jaren uitgevoerd. In de organisatie is de behoefte aanwezig om de getroffen maatregelen te evalueren en te onderzoeken in hoeverre de gestelde doelen bereikt zijn.

De rekenkamercommissie wil, door middel van een kort onderzoek, een zogenaamde quick scan, antwoord geven op de vraag of de gestelde doelen van het marktgerichte en marktconforme werken inmiddels bereikt zijn en welke verbetermogelijkheden nog mogelijk zijn. Tegelijkertijd wordt door de rekenkamercommissie gekeken naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van de getroffen maatregelen.

Het onderzoek is door de rekenkamercommissie zelf uitgevoerd.

Voor de evaluatie en het onderzoek hebben we de volgende hoofdvraag gedefinieerd:

- In hoeverre hebben de uitgevoerde maatregelen geleid tot het bereiken van de gestelde doelen van het marktconforme werken?

Het doel van het onderzoek is driedelig:

- 1) Geven van inzicht in de resultaten van het gevoerde beleid met betrekking tot marktgericht en marktconform werken.
- 2) Het geven van inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid.
- 3) Doen van bruikbare aanbevelingen met betrekking tot het verbeteren van het marktgerichte en marktconforme werken.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de onderzoeksvragen en –methoden beschreven. In hoofdstuk 3 worden de bevindingen gerapporteerd. Hoofdstuk 4 toetst de bevindingen aan de hand van een opgesteld normenkader, waaruit vervolgens conclusies worden getrokken. Hoofdstuk 5 bevat tenslotte de aanbevelingen.

Hoofdstuk 2

Onderzoeksvragen en -methoden

2.1 Centrale vraag en deelvragen

Om de in het eerste hoofdstuk geformuleerde hoofdvraag te operationaliseren heeft de rekenkamercommissie een zevental onderzoeksvragen opgesteld. Met deze onderzoeksvragen wil de rekenkamercommissie de benodigde kennis vergaren om het beoogde doel van het onderzoek te bereiken. Deze onderzoeksvragen vormen dus een vertaling van de doelstelling naar concrete, onderzoekbare vragen. De onderzoeksvragen zijn:

1. Hoe ziet het beleid van de gemeente er uit?
 - a. Hoe is het beleid geformuleerd?
 - b. In welke stukken is dit beleid geformuleerd?
 - c. Wie heeft de regie van het beleid met betrekking tot marktgericht en marktconform werken?
 - d. Hoe is de informatievoorziening voor management en bestuur geregeld?
2. Welke doelen heeft de gemeente geformuleerd en zijn die doelen zodanig geformuleerd dat de toets van doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk is?
3. Hoe zijn de beleidsdoelstellingen uitgewerkt in concrete plannen en activiteiten?
4. Wat is al gerealiseerd van wat de gemeente wil bereiken?
5. Wat is niet gerealiseerd en waarom niet?
6. Op welke wijze wordt de realisatie van de beleidsdoelstellingen gemonitord?
7. Is de informatievoorziening naar het management, het college en de raad zodanig dat zij inzicht krijgen in:
 - de mate waarin de doelstellingen wel/niet zijn gerealiseerd;
 - de relatie met de financiële doelstellingen;
 - de risico's.

Het onderzoek is gericht op het geven van een oordeel over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het geheel aan maatregelen die zijn getroffen om marktgericht en marktconform te werken.

2.2 Aanpak

2.2.1 Afbakening

Het onderzoek beslaat zowel de periode waarin ambtelijk en bestuurlijk de voorbereidingen werden getroffen om te komen tot marktgericht en marktconform werken (eind 2005 en 2006), als de periode waarin het marktgericht en marktconform werken stapsgewijs werd op- en uitgebouwd (2007 tot en met medio 2011).

Om de deelvragen en uiteindelijk de centrale vraag te kunnen beantwoorden is zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek verricht.

2.2.2 Onderzoeksmethoden

Het onderzoek is uitgevoerd in de vorm van een quick scan. Dit houdt onder meer in dat in het onderzoek wordt uitgegaan van de aangeleverde stukken en gegevens. Deze gegevens zijn, voorzover mogelijk, geverifieerd aan de hand van de in ons bezit zijnde stukken en in de interviews.

Om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen, zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt.

Het onderzoek is gestart met het bestuderen van de documenten die gebruikt en geschreven zijn om te kunnen starten met marktgericht en marktconform werken, zoals de Notitie Uitbesteding en de Second Opinion Uitbesteding Buitendienst. Ook zijn begrotingen en rekeningen van de afgelopen jaren bestudeerd evenals enkele rapportages.

Belangrijke stukken die onderwerp van onderzoek zijn geweest zijn het Bedrijfsvoeringsplan van de Buitendienst van januari 2007 met het plan van aanpak en de tussenrapportage plan van aanpak Bedrijfsvoeringsplan Buitendienst.

Vervolgens zijn de onderzoeksvragen omgezet in diverse vragen voor de interviews met raads- en collegeleden, het ambtelijk management en direct betrokken medewerkers, zowel op beleids- als uitvoerend niveau. De interviews werden gehouden op 19 augustus en 2 en 8 september 2011. De lijst van geïnterviewden is als bijlage 1 in deze rapportage opgenomen.

Na de interviews zijn de bevindingen geanalyseerd en getoetst aan het normenkader dat de rekenkamercommissie eerder had vastgesteld. Dit normenkader is opgenomen als bijlage 2.

Daarna is een conceptrapportage opgesteld ten behoeve van ambtelijk wederhoor. Vervolgens is de definitieve rapportage opgesteld en aan het college voorgelegd voor een bestuurlijke reactie. Deze reactie is bij dit rapport gevoegd als bijlage 3.

De rekenkamercommissie heeft in het nawoord haar reactie gegeven op de bestuurlijke reactie van het college.

Hoofdstuk 3

Bevindingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk rapporteren we aan de hand van de verschillende onderzoeksvragen wat de feitelijke bevindingen zijn op grond van de bestudeerde documenten en gevoerde gesprekken met betrokkenen. In het volgende hoofdstuk gaan we vervolgens deze bevindingen analyseren.

3.2 De onderzoeksvragen

Voor het evaluatieonderzoek is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

In hoeverre hebben de uitgevoerde maatregelen geleid tot het bereiken van de gestelde doelen van het marktconforme werken?

Deze hoofdvraag is in de onderzoeksopzet vertaald in concrete, onderzoekbare vragen. De eerste onderzoeksvraag is bovendien nog verdeeld in een aantal deelvragen. Wij behandelen de onderzoeksvragen en de deelvragen hieronder achtereenvolgens.

*1. Hoe ziet het beleid van de gemeente eruit?
a. Hoe is dit beleid geformuleerd en in welke stukken is dit vastgelegd?*

Er zijn diverse stukken geproduceerd waarin het beleid van efficiënter werken en streven naar marktconformiteit voor de Buitendienst¹ is geformuleerd.

Achtereenvolgens zijn dat:

- Notitie Uitbesteding (mei 2005).
- Second Opinion Uitbesteding door Hoffman Krul & Partners (september 2005).
- Kwaliteitsvisie openbare ruimte (mei 2006).
- Normkostenvergelijking Buitendienst De Wolden, Hofman Krul en Partners (augustus 2006).
- Bedrijfsvoeringsplan Buitendienst (november 2006/januari 2007).
- Tussenrapportage plan van aanpak Bedrijfsvoeringsplan Buitendienst (ongedateerd, waarschijnlijk van eind 2007/begin 2008).
- Notitie doorontwikkeling Marktconform werken (september 2009).
- Marktconform werken en Financiën (juli 2010).
- Collegeprogramma 2006-2010 (mei 2006).
- Collegeprogramma 2010-2014 (ongedateerd).
- Kadernota 2012.

De in het kader van dit onderzoek belangrijkste rapporten en notities lichten we in de volgende paragrafen kort toe.

¹ In dit rapport worden de benamingen Buitendienst en Woldwerk door elkaar gebruikt. De oorspronkelijke cluster Uitvoering van de afdeling Openbare Werken werd voorheen aangeduid als Buitendienst. Het feit, dat die Buitendienst werd getransformeerd naar een interne aannemer werd gemarkeerd met de benaming Woldwerk.

De notitie Uitbesteding.

In de notitie Uitbesteding is een eerste verkenning uitgevoerd van de mogelijkheden om onderdelen van het gemeentelijke takenpakket uit te besteden. Er is een plan van aanpak opgesteld en er zijn aanbevelingen geformuleerd. De belangrijkste waren:

- een second opinion laten uitvoeren;
- werken met een normkosten stelsel.

De Second Opinion Uitbesteding.

In dit rapport is geformuleerd, dat uitgangspunt dient te zijn, dat de taken van de Buitendienst uitgevoerd moeten worden op een goed kwalitatief niveau tegen de laagst mogelijke kosten. Alvorens tot uitbesteding van die taken te besluiten, diende te worden nagegaan of dit uitgangspunt kan worden gerealiseerd door de eigen Buitendienst. In de Second Opinion vergelijking normkosten en de Normkostenvergelijking van de Buitendienst is geconstateerd, dat een juiste vergelijking met marktconforme tarieven het best mogelijk is op grond van de landelijk gehanteerde normkosten voor de grond-, weg en waterbouw (GWW) en dat de Buitendienst minimaal 80% van haar taken zou kunnen uitvoeren voor tarieven op of onder die norm. Daarmee zou een efficiencywinst van 10 tot 20% te behalen zijn.

Het Bedrijfsvoeringsplan.

In dit plan is gedetailleerd uitgewerkt hoe men tot die efficiencyverbetering en bijbehorende cultuuromslag wilde geraken. De tussenrapportage en de notitie doorontwikkeling verhalen enerzijds van de succesvolle aanpak en anderzijds van de plannen en ambities die er nog zijn.

In de Kwaliteitsvisie openbare ruimte, die door de Raad is vastgesteld, zijn de kwaliteitsniveaus aangegeven die door de Buitendienst zouden moeten worden geleverd.

Notitie Doorontwikkeling marktconform werken.

In deze intern ambtelijke notitie wordt, uitgaande van datgene wat inmiddels bereikt is, de volgende fase van het traject naar efficiencyverbetering van de Buitendienst beschreven met als doel het vervolgtraject op gang te brengen en op de verschillende agenda's te plaatsen.

In de notitie is een actieplan opgenomen en een globaal tijdspad uitgezet.

Het actieplan omvat diverse punten. De belangrijkste zijn:

- verbeteren intern bestek;
- cultuuromslag opdrachtgever (Bouwkunde);
- actualiseren gedachtegoed marktconform werken;
- opstellen toekomstvisie;
- verbeteringslag begroting, rekening en administratie;
- samenwerking en inbesteding;
- aanpassen mandaten en regels inkoopbeleid.

De in deze notitie opgenomen tijdsplanning liep van mei tot en met september 2009.

De Kadernota 2012.

In deze kadernota is de doorontwikkeling van Woldwerk als een uit te voeren activiteit opgenomen. Als reden hiervoor is aangegeven dat het cluster tegen de grenzen aanloopt voor wat betreft de aanneming van werk en calculatie van

tarieven. Gesteld wordt dat om te kunnen afwegen in hoeverre een doorontwikkeling van het cluster Woldwerk plaats moet vinden er onderzoek gedaan moet worden naar:

- mogelijkheden en wenselijkheden van een verdere verzelfstandiging (op afstand plaatsen) van het cluster;
- mogelijkheden en werkwijze van inbesteding van werkzaamheden;
- aanneming van werkzaamheden voor derden.

Tijdens de behandeling van de Kadernota is een motie ingediend waarin het college wordt verzocht:

- onderzoek te doen naar de haalbaarheid van het nog verder verbeteren van de efficiëntie van Woldwerk;
- onderzoek te doen naar hoe Woldwerk meer werk van andere overheden, bedrijven en particulieren kan binnenhalen;
- de resultaten van genoemd onderzoek in het eerste kwartaal van 2012 voor een opiniërende vergadering aan de raad voor te leggen;
- de resultaten van genoemde opiniërende vergadering in de Kadernota 2013 op te nemen.

In de vergadering van de raad op 16 juni 2011 heeft de raad de motie aangenomen en de Kadernota vastgesteld.

Dit betekent dat er een onderzoek gestart gaat worden naar de (on)mogelijkheden van verdere verzelfstandiging, van inbesteding, efficiency en verwerving van opdrachten van derden. Voor dit onderzoek is bij het vaststellen van de kadernota eveneens budget toegekend. De opdracht voor dit onderzoek, dat waarschijnlijk in het najaar van 2011 van start gaat, wordt ambtelijk voorbereid door het hoofd Openbare werken.

De raad heeft bij de beraadslaging over de motie geen nadere invulling gegeven c.q. voorwaarden gesteld aan de opdrachtformulering, anders dan in de motie staat verwoord.

b. Wie heeft de regie van het beleid en de uitvoering met betrekking tot marktgericht en markconform werken?

De regie van het beleid heeft gedurende de gehele periode van voorbereiding en implementatie voornamelijk in handen gelegen van het hoofd Openbare Werken van de gemeente. In de dagelijkse praktijk is hij daarin stevig ondersteund door de chef Buitendienst.

In de loop der jaren heeft een verschuiving plaatsgevonden in het 'sponsorschap' vanuit de organisatie voor dit traject. Wij gaan daar in hoofdstuk 4 nog nader op in, omdat dit sponsorschap van belang blijkt voor de voortgang in het proces.

c. Hoe is de informatievoorziening voor management en bestuur geregeld?

In de beleidsvoorbereidende fase is veel informatie verstrekt aan directie, college en raad, door middel van notities, rapporten en presentaties. In de implementatieperiode is die informatievoorziening veel geringer geweest. Over 2007 is een uitgebreide voortgangsrapportage gemaakt; de zogenaamde Tussenrapportage plan van aanpak Bedrijfsvoeringsplan Buitendienst. Daarna is dat niet meer voorgekomen. Er werd vervolgens via de bedrijfsvoeringsparagraaf in de

management- en bestuursrapportages gerapporteerd aan directie en college. In 2009 is in de directie de notitie Doorontwikkeling marktconform werken aan de orde geweest.

De raad is regelmatig op de hoogte gehouden via de paragraaf Bedrijfsvoering in de bestuursrapportage. Elk jaar is er informatie verstrekt over de bedrijfsvoering van Woldwerk. In 2010 is in genoemde paragraaf Bedrijfsvoering een tussenstand opgemaakt.

Het management van Openbare Werken werd regelmatig (veelal mondeling) geïnformeerd door gegevensverzameling vanuit de Buitendienst zelf. In de implementatiefase is ook veelvuldig aan externe belangstellenden gepresenteerd hoe de efficiëncyslag werd uitgevoerd en tot welke resultaten die had geleid.

2. Welke doelen heeft de gemeente geformuleerd en zijn die doelen zodanig geformuleerd dat de toets van doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk is?

In de door ons bestudeerde stukken is als algemeen doel geformuleerd dat de Buitendienst marktconform moest gaan werken. Indien dat niet zou lukken of mogelijk zou zijn, overwoog de raad tot uitbesteding van de betreffende werkzaamheden over te gaan. De raad stelde daarbij kaders en randvoorwaarden waarbinnen aan het marktconforme werken vorm en inhoud moest worden gegeven. Deze kaders zijn verwoord in de notitie Second Opinion. Het belangrijkste kader dat toen gesteld is, was:

De Buitendienst van de afdeling Openbare Werken werkt marktconform als de eenheidsprijzen op of onder de GWW-normen uitkomen.

Als na te streven doel is vervolgens gesteld dat de Buitendienst een kostprijs realiseert tot 20% onder het niveau van de GWW-normen (GWW: Grond-, Weg- en Waterbouw).

Het jaarlijkse op te stellen interne bestek om de inschrijving van Woldwerk tegen marktconforme prijzen mogelijk te maken, bevat veel informatie over de uit te voeren werkzaamheden, de benodigde tijd, middelen en menskracht die dat kost en de bijbehorende tarieven. Daarmee wordt transparant gemaakt in welke mate er doelmatig en doeltreffend wordt gewerkt.

In de kwaliteitsvisie is vastgelegd welk kwaliteitsniveau de genoemde werkzaamheden dienen op te leveren. Hoewel kwaliteit een moeilijker meetbaar criterium is, is daarbij getracht dit zo concreet mogelijk te formuleren (bijvoorbeeld aantal keren maaien of snoeien per bepaalde periode).

3. Hoe zijn de beleidsdoelstellingen uitgewerkt in concrete plannen, maatregelen en activiteiten?

In de Second Opinion Uitbesteding van Hoffman Krul & Partners van september 2005 is een aantal randvoorwaarden en verbeterpunten geformuleerd voor het bereiken van de doelstelling.

De randvoorwaarden zijn:

- opstellen van een jaarplan gebaseerd op een intern bestek
- planmatig werken:

- ontwikkelen planning en verantwoordingsmethodiek
- coachen en begeleiden leidinggevenden in het toepassen van planning en verantwoording
- invoeren van wekelijks werkoverleg (kort) voor werktoewijzing en verantwoording
- tractiepark aanpassen aan het werkaanbod.

De verbeterpunten zijn:

- terugdringen van verloren tijd door flexibelere omgang met pauzes
- opereren vanuit 1 centrale locatie
- het delen van tractie en werkzaamheden met buurgemeenten
- teambuilding ter verbetering van motivatie
- ontwikkelen van leidinggevenden
- ontwikkelen van optimale flexibiliteit medewerkers:
 - ontwikkelen vaardigheden medewerkers
 - medewerkers waar nodig vakinhoudelijk verdieping geven
 - meekijken in de keuken van andere gemeenten of aannemers
- cultuur veranderen in een resultaatgerichte dienst.

In het Bedrijfsvoeringplan van november 2006/januari 2007 is gedetailleerder uitgewerkt hoe de Buitendienst tot realisatie van de doelstellingen zou moeten komen en wat voor acties daarvoor benodigd zijn. Verbetermaatregelen en de daarvan gewenste resultaten zijn in dit plan systematisch beschreven. Het geheel werd voorzien van een plan van aanpak. De jaarlijkse interne bestekken en de inschrijving daarop vormen de concretisering van de voorgenomen verbeteracties. Daarmee werd en wordt tevens duidelijk gemaakt wat de 'performance' van de Buitendienst zou behoren te zijn voor het gevraagde tarief.

4. Wat is gerealiseerd van wat de gemeente wilde bereiken en binnen welke termijn?

In rapportages aan de Raad werd in 2007 een uiteindelijk te behalen efficiency-winst van € 400.000,- gemeld. Van de gewenste 20% efficiencyverbetering is 13% gerealiseerd binnen 5 jaar (in 2008 was de efficiencyverbetering 6,9%, in 2009 10,2% en in 2010 12,5%).

Momenteel zit Woldwerk, op grond van eigen becijferingen, met de tarieven ver onder de GWW-norm. De verbetermaatregelen die HK&P had voorgesteld (zie onder vraag 3 welke dat waren) zijn in genoemde periode voor een groot deel geïmplementeerd.

Enkele getallen: in 2008 werd 17% lager dan de geraamde eenheidsprijzen van het interne bestek ingeschreven, in 2010 is dit 29% lager. De in het interne bestek aangegeven uit te voeren werkzaamheden zijn sinds 2008 toegenomen (dit blijkt uit de raming), de kostprijs die hiervoor in rekening wordt gebracht is nagenoeg gelijk gebleven. Per saldo wordt er dus voor het beschikbare budget ca. 29% meer werk uitgevoerd.

Tabel 1

jaar	Raming	Inschrijving	verschil
2008	€ 1.956.305,23	€ 1.621.431,94	-/- 17 %
2010	€ 2.087.623,09	€ 1.619.065,94	-/- 29 %

5. Wat is niet gerealiseerd en waarom niet?

Van de bovengenoemde randvoorwaarden en verbeterpunten van bureau HK&P zijn de volgende punten (nog) niet (volledig) gerealiseerd:

- werken vanuit één locatie;
- bedrijfsmatige boekhouding;
- delen van werk en tractie met buurgemeenten;
- optimale flexibiliteit werknemers is nog niet 100%.

Werken vanuit één locatie.

Er is in 2006 nader onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van centralisatie van de beide overgebleven gemeentewerven in Ruinen en Zuidwolde. De resultaten hiervan zijn neergelegd in het rapport genaamd Oriënterend onderzoek Centrale locatie Buitendienst van Hofman Krul & Partners (augustus 2006). Daaruit bleek dat de efficiencyvoordelen van één locatie niet opwogen tegen de nadelen. Planologisch was het zeer lastig om een locatie te vinden die centraal in het gemeentelijk buitengebied zou kunnen liggen. Opheffen van één van beide werven betekent ook sluiting van de geboden stormmogelijkheden voor burgers aldaar. En tenslotte zou concentratie op één van beide *bestaande* locaties een aanzienlijke toename van aanrijtijden voor een deel van de werknemers betekenen. In januari 2007 heeft de Raad daarom besloten de bestaande bilocatie te handhaven.

Bedrijfsmatige boekhouding.

Voor een marktconform werkende eenheid binnen een gemeentelijke organisatie blijkt het lastig om de gewenste wijze van bedrijfsmatige boekhouding te matchen met de voorgeschreven gemeentelijke administratieve regels. De Buitendienst werkt nu met een extracomptabele boekhouding, die op een hoger aggregatieniveau wordt 'vertaald' naar de gemeentelijke boekhouding. Deze werkwijze stelt de Buitendienst voor problemen in de dagelijkse praktijk en wordt als omslachtig ervaren.

In de notitie 'Doorontwikkeling Marktconform werken' (september 2009) is ambtelijk puntsgewijs de visie op de toekomst van Woldwerk neergelegd:

1. Een verdergaande verbeter- en efficiencyslag te maken, waarbij ook investering van werkzaamheden mogelijk is.
2. Te bezien welke voordelen de gemeente zou kunnen hebben van de inzet van het gedachtegoed van marktconform werken bij de overige organisatieonderdelen.
3. Te onderzoeken of er door middel van samenwerking, zowel met interne als externe partijen, voordeel kan worden behaald.

Hierop is door de directie besloten dat Woldwerk een vervolgstap moet maken, waarbij onderscheid gemaakt moet worden tussen de interne en de externe acties.

Intern: nader overleg over hoe de administratie vorm en inhoud zal moeten worden gegeven passend bij de wijze waarop Woldwerk functioneert en nagaan welke mogelijkheden er zijn met het overlaadstation en het aanbesteden van het onderhoud van sporthallen.

Extern: verkenning van de vraag of en zo ja, in welke mate/vorm een verdere verzelfstandiging van Woldwerk gewenst kan zijn. Deze verkenning dient in de loop van 2010 plaatsvinden.

Het nadere overleg over de administratie/boekhouding is gevoerd in december 2009. De conclusie van dat overleg was dat het Besluit Begroting en Verantwoording de (door Woldwerk) gewenste veranderingen niet in de weg staan. Tevens is toen afgesproken dat in de jaarrekening 2009 onder het hoofdstuk Bedrijfsvoering een paragraaf zou worden opgenomen waarin verantwoording wordt afgelegd van de exploitatieresultaten van Woldwerk.

Wij moeten constateren dat er nog steeds geen goede inpassing heeft plaatsgevonden van Woldwerk in de gemeentelijke administratie/boekhouding.

Het gedachtegoed van marktconform werken is, ondanks bovenstaand directiebesluit, nog niet ingevoerd binnen de rest van de gemeentelijke organisatie. Binnenkort verschijnt een rapport van BMC waarin dit wel aan de orde zal komen. Er is dus inmiddels opdracht gegeven om hier nader naar te kijken.

Delen van werk en tractie met buurgemeenten.

Ondanks pogingen daartoe is het tot op heden niet gelukt om buurgemeenten te interesseren voor samenwerking op het gebied van onderhoud van de openbare ruimte. Wel heeft de Buitendienst een aantal malen werk uitgevoerd in opdracht van de gemeente Hardenberg. Maar dat is iets anders dan samenwerking. Om adequaat te kunnen samenwerken in termen van werk en tractie delen, is het noodzakelijk dat planning en werkwijze op elkaar zijn afgestemd. Zolang de buurgemeenten niet de werkwijze van Woldwerk hebben overgenomen, zal samenwerken niet de gewenste efficiencyvoordelen opleveren.

Optimale flexibiliteit werknemers is nog niet 100%.

Een cultuuromslag zoals die bij de Buitendienst is gemaakt in de afgelopen jaren heeft grote consequenties voor het personeel. Er is sprake van verworven rechten, maar ook van ingesleten patronen, die niet één, twee, drie kunnen worden afgenomen resp. uitgebannen. De meeste werknemers hebben de slag kunnen en willen maken, maar ook voor hen geldt, dat wijzigingen in beloning en andere verworven rechten slechts door 'uitfasering' kunnen worden gerealiseerd. Bijvoorbeeld salarisschalen naar beneden bijstellen kan slechts gerealiseerd worden op het moment dat dienstverbanden wijzigen of beëindigd worden. Realisatie van veranderingen op dit vlak kan daarom pas op langere termijn plaatsvinden.

Tijdens het invoeringstraject zijn er andere verbeterpunten gesignaleerd, die veelal konden worden gerealiseerd, maar soms ook niet. Wij noemen hieronder de punten die ons in de gesprekken zijn meegedeeld:

- er is geen budget voor variabele inhuur van tractie;
- inhuur personeel door Woldwerk geschiedt op een met de directie afgesproken wijze, maar strookt niet altijd met de gemeentelijke (mandaat)regelgeving;
- de gemeentelijke regelgeving m.b.t. inkoop werkt vertragend voor Woldwerk in vergelijking met andere marktpartijen, die die regels niet hebben.

6. Op welke wijze wordt de realisatie van beleidsdoelstellingen gemonitord?

Er is in 2007 voor het laatst een uitvoerige bedrijfsvoeringsrapportage over Woldwerk gemaakt, waarin tevens een tussenstand en een bijstelling van het Plan van Aanpak. Daarna vond en vindt de geregelde monitoring uitsluitend plaats via de algemene bedrijfsvoeringsparagraaf in de management- en bestuursrapportages (maburaps) die tweemaal per jaar verschijnen en in de bedrijfsvoeringsparagrafen van de begroting en rekening. De gegevens die daarin over Woldwerk worden verstrekt zijn slechts op hoofdlijnen. Op ad hoc basis wordt gerapporteerd aan het bestuur. De Raad ontvangt beperkte informatie over de stand van zaken via de bedrijfsvoeringsparagraaf. In 2010 is er uitvoeriger teruggekeken. Intern binnen de dienst vindt monitoring plaats door middel van de (gedetailleerde) extracomptabele boekhouding en bij de voorbereiding van de jaarlijkse interne bestekken. Nacalculatie vindt echter niet dan wel nauwelijks plaats. Daardoor ontbreekt het aan regulier vastgelegde gegevens over realisatie van afspraken.

7. Is de informatievoorziening naar het management, het college en de raad zodanig dat zij inzicht krijgen in de mate waarin de doelstellingen wel/niet zijn gerealiseerd, de relatie met de financiële doelstellingen en de risico's?

Dat inzicht is beperkt. De Raad is na 2007 in beperkte mate op hoofdlijnen geïnformeerd over de voortgang en realisatie van beleidsmatige en financiële doelstellingen. Via de reguliere financiële rapportages (kaderbrief, begroting, bestuursrapportage en jaarstukken) wordt de stand van zaken rond de ontwikkeling van Woldwerk gerapporteerd. De directie wordt in het kader van de reguliere voortgangsrapportages uitgebreider geïnformeerd over voortgang en realisatie van de doelstellingen. Van monitoring door middel van separate rapportages is geen sprake. Het college (i.e. de portefeuillehouder) ontvangt daarnaast informatie op ad hoc-basis tijdens gesprekken met het management van Woldwerk c.q. Openbare Werken.

Hoofdstuk 4

Analyse en conclusies

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan wij nader in op de in het vorige hoofdstuk vermelde bevindingen door te analyseren wat deze in evaluatieve zin betekenen met het oog op de aanbevelingen voor de toekomst.

Wij volgen ook nu weer, zij het iets globaler, de onderzoeksvragen en het gestelde normenkader en trekken vervolgens enkele conclusies.

Tevens leggen wij de relatie met het in de inleiding geformuleerde doel van het onderzoek.

4.2 Beleidsdoelstellingen

De beleidsdoelstellingen zijn bij de start op 25 januari 2007 door de raad vastgelegd, nadat de organisatie al enige tijd had geëxperimenteerd met marktgericht werken.

Er is toen besloten dat de producten waarvan in de marktvergelijking de eenheidsprijzen op of onder de GWW-normen uitkomen in uitvoering te laten nemen bij de interne aannemer van de gemeente.

Kern van het dilemma dat wij in ons onderzoek zijn tegengekomen, is de vraag of er nu wel of niet aan de beleidsdoelstelling is voldaan. Dat hangt namelijk af van de vraag wat er onder de beleidsdoelstelling wordt verstaan en op welke fase van de realisatie van marktgericht en marktconform werken de vraag betrekking heeft.

Strikt genomen zijn in de beleidsdocumenten die in 2005, 2006 en 2007 zijn gemaakt geen SMART geformuleerde doelen gesteld. In de raad bestond aanvankelijk het voornemen om de gehele Buitendienst uit te besteden. Na een verkenning door de ambtelijke organisatie werd dit doel bijgesteld naar: De Buitendienst van de afdeling Openbare Werken werkt marktconform als de eenheidsprijzen op of onder de GWW-normen uitkomen.

Met andere woorden efficiencyverbetering door middel van marktconform werken. Het doel was dus simpel efficiencyverbetering. Het marktconform werken was daartoe slechts middel.

Echter voor sommigen is de kous hiermee niet af. Bij het formuleren van de beleidsdoelstellingen is niet aangegeven wat marktconformiteit zou moeten betekenen voor de uiteindelijke status van het betreffende organisatieonderdeel. Gaat het alleen om efficiënter werken of dient uiteindelijk een 'echt' marktconforme eenheid te ontstaan, die net als ieder ander bedrijf kan en mag opereren? Of (nog verder) een verzelfstandigde variant daarvan?

De regie van het hoofd Openbare Werken en het hoofd van de Buitendienst heeft ervoor gezorgd dat bij de uitvoering van dit besluit steeds gewerkt kon worden aan concrete subdoelstellingen met daaraan gerelateerde activiteiten.

In de Second Opinion Uitbesteding (HK&P, 2005) en in het Bedrijfsvoeringsplan van de Buitendienst van 2007 zijn wel concrete plannen en verbeteractiviteiten opgenomen. Deze zijn ook zodanig geformuleerd dat monitoring mogelijk is.

In de jaren 2007, 2008 en 2009 heeft de toets op doeltreffendheid en doelmatigheid aan de hand van de verbeteracties plaatsgevonden.

Conclusie:

Er zijn bij de start van het project in beperkte mate enkele doelen geformuleerd, echter geen heldere of SMART geformuleerde doelen.

De doelen zijn in de loop van het project ingevuld en uitgewerkt in concrete uitvoeringsplannen en -activiteiten. De plannen en activiteiten zijn SMART geformuleerd.

De plannen en activiteiten zijn bekend bij de betrokken medewerkers.

De toets op doeltreffendheid en doelmatigheid is (intern)regelmatig gebeurd.

4.3 Realisatie van de doelstellingen

Uitgaande van het vorenstaande kan worden geconcludeerd dat de (bijgestelde) beleidsdoelstelling gehaald is; er is een duidelijke efficiëncyslag gemaakt, waarbij de kosten ver onder de GWW-normkosten liggen. Enkele getallen: in 2008 werd 17% lager dan de normkosten ingeschreven, in 2010 is dit 29% lager. De verbeterpunten zijn voor 85% doorgevoerd.

De verbetermaatregelen zijn zowel doelmatig als doeltreffend geweest.

Doelmatig omdat inmiddels de kosten fors zijn gedaald en ver onder de GWW-normkosten liggen.

Doeltreffend omdat door de realisatie van 85% van de verbeterpunten het doel om marktgericht en marktconform te werken in de Buitendienst is bereikt.

Getwist zou kunnen worden over de laatste 15%. Wij achten dit, gelet op de hoge score en het feit dat de doelen niet SMART zijn geformuleerd slechts een achterhoedegevecht.

De belangrijkste van de randvoorwaarden en verbeterpunten die niet zijn gerealiseerd zijn:

- een volledig bedrijfsmatige boekhouding waarvan de resultaten eenduidig zijn terug te vinden in de gemeentelijke boekhouding;
- de inzet van het gedachtegoed van marktconform werken bij de overige organisatieonderdelen;
- het samenwerken met en/of het delen van werk en tractie met buurgemeenten.

In de Kadernota 2012 is de doorontwikkeling van Woldwerk als een uit te voeren activiteit opgenomen. Er zijn verder liggende doelen gesteld door te besluiten tot het onderzoeken van mogelijkheden en wenselijkheden van een verdere verzelfstandiging van Woldwerk, het onderzoeken van mogelijkheden en werkwijze van inbesteding van werkzaamheden en de aanneming van werkzaamheden voor derden.

Tijdens de behandeling van de Kadernota is een motie ingediend waarin het college wordt verzocht:

- onderzoek te doen naar de haalbaarheid van het nog verder verbeteren van de efficiëntie van Woldwerk;
- onderzoek te doen naar hoe Woldwerk meer werk van andere overheden, bedrijven en particulieren kan binnenhalen;
- de resultaten van genoemd onderzoek in het eerste kwartaal van 2012 voor een opiniërende vergadering aan de raad voor te leggen;
- de resultaten van genoemde opiniërende vergadering in de kadernota 2013 op te nemen.

Dit betekent dat er sowieso een onderzoek gestart gaat worden naar de (on)mogelijkheden van verdere verzelfstandiging, van inbesteding, efficiency en verwerving van opdrachten van derden, met nieuwe doelen in het verschieft.

Voor de inzet van het gedachtegoed van marktconform werken bij de overige organisatieonderdelen heeft het college inmiddels een opdracht verleend aan een extern bureau, als onderdeel van een breder onderzoek naar de gemeentelijke organisatieontwikkeling. De resultaten van dit onderzoek worden komend voorjaar verwacht.

Conclusie:

De doelstelling van efficiencyverbetering door middel van marktgericht werken is gerealiseerd binnen het gestelde kader van: De Buitendienst van de afdeling Openbare Werken werkt marktconform als de eenheidsprijzen op of onder de GWW-normen uitkomen.

De meeste randvoorwaarden en verbeterpunten uit de Second Opinion Uitbesteding van bureau HK&P zijn gerealiseerd; enkele niet:

- werken vanuit één locatie;
- bedrijfsmatige boekhouding;
- delen van werk en tractie met buurgemeenten;
- optimale flexibiliteit werknemers is nog niet 100%.

4.4 Monitoring

De monitoring van de beleidsdoelstellingen is slechts zeer beperkt gebeurd. Deze vindt voornamelijk intern plaats aan de hand van de jaarlijks op te stellen interne bestekken en de daarop volgende 'interne aanbesteding'. Dan wordt er namelijk gekeken naar de realisatie van de een jaar eerder gemaakte afspraken. Echter niet aan de hand van systematische nacalculatie door Woldwerk. Wel kan worden geconstateerd dat deze interne bestekken steeds beter worden en meer en meer de mogelijkheid bieden om de opdracht en de gewenste uitvoering goed te matchen.

In de gemeentelijke boekhouding is evenwel geen mogelijkheid opgenomen om na te gaan op welke wijze Woldwerk is omgegaan met meer- en minderwerk of hoe het heeft ingespeeld op calamiteiten en hoe die zijn verantwoord. Reeds eerder is aangegeven dat nacalculatie onvoldoende plaatsvindt.

Het college en de raad moeten het doen met korte rapportages in de management- en bestuursrapportages en met de beperkte informatie die verstrekt wordt in het kader van de bedrijfsvoeringsparagraaf. Echte monitoring op bestuurlijk niveau vindt niet plaats.

Conclusie:

Er is geen sprake van periodieke monitoring op bestuursniveau van de voortgang in de realisatie van de beleidsdoelstellingen.

De wijze van monitoring is niet van te voren vastgelegd.

Bijsturing van het beleid heeft na 2007 niet plaats gevonden.

Bijsturing van de uitvoering vindt jaarlijks in beperkte mate plaats bij het opstellen van de interne bestekken en bij de daaropvolgende aanbesteding.

4.5 Marktconformiteit

Er is nu sprake van marktgericht werken door Woldwerk, door de tarieven te relateren aan de GWW-normen, door extracomptabel een bedrijfsmatige boekhouding te voeren en door te werken als interne aannemer met behulp van interne bestekken. Dit is echter iets anders dan echte marktconformiteit. Woldwerk wordt nog teveel beperkt in haar handelen door de hybride constructie die in de loop der jaren is gegroeid om echt marktconform te kunnen opereren. Woldwerk is allesbehalve een bedrijf, zolang het integraal onderdeel blijft van de gemeentelijke organisatie en zich derhalve gebonden moet achten aan de gemeentelijke (financiële) regels en (administratieve) kaders. Beperkingen zitten dan m.n. in de extra-comptabele boekhouding, in flexibel kunnen/mogen inhuren van tractie en personeel en in inkoopvoorschriften. Reeds hiervoor (paragraaf 4.1) hebben wij geschreven dat bij het formuleren van de beleidsdoelstellingen niet is aangegeven wat marktconformiteit zou moeten betekenen voor de uiteindelijke status van het betreffende organisatieonderdeel. De vragen die wij daar stelden zijn ook nu van wezenlijk belang, namelijk: "Gaat het alleen om efficiënter werken of dient uiteindelijk een 'echt' marktconforme eenheid te ontstaan, die net als ieder ander bedrijf kan en mag opereren? Of (nog verder) een verzelfstandigde variant daarvan?"

Conclusie:

Onder de gestelde voorwaarden kan er gesproken worden van marktgericht werken, echter van echte marktconformiteit is geen sprake zolang Woldwerk niet zelfstandig(er) kan opereren.

4.6 Informatievoorziening

In de startfase is de raad regelmatig door middel van presentaties, mondelinge informatie door de portefeuillehouder en/of ambtenaren en in raadsvoorstellen geïnformeerd over het marktgerichte werken.

In de implementatieperiode is die informatievoorziening veel geringer geweest. Over 2007 is een uitgebreide voortgangsrapportage gemaakt; de zogenaamde Tussenrapportage plan van aanpak Bedrijfsvoeringsplan Buitendienst. Deze is niet aan de raad aangeboden. Er is vervolgens via de bedrijfsvoeringsparagraaf in de management- en bestuursrapportages gerapporteerd aan directie en college. De raad is wel regelmatig op de hoogte gehouden via de paragraaf Bedrijfsvoering. Elk jaar is er informatie verstrekt over de bedrijfsvoering van Woldwerk. In 2010 is in de paragraaf bedrijfsvoering een tussenstand opgemaakt. Er heeft geen separate rapportage plaatsgevonden.

Gezien het belang van het experiment had een afspraak over de ambtelijke en bestuurlijke rapportages voor de hand gelegen. Er had in dat geval gericht op signalen over de voortgang kunnen worden gereageerd.

Dergelijke afspraken kunnen worden gemaakt op grond van artikel 169 van de Gemeentewet. In De Wolden zijn op grond van dit artikel geen algemeen geldende afspraken vastgelegd tussen de raad en het college.

Conclusie:

De informatievoorziening over voortgang en monitoring is niet bij de kaderstelling, noch in een algemene regeling vastgelegd. De beperkte informatie die verstrekt is was periodiek, maar te weinig onderscheidend. In 2010 is, via de paragraaf Bedrijfsvoering, informatie verstrekt over het al dan niet bereiken van doelen. Er is niet ingegaan op eventuele risico's.

4.7 Hoofdconclusie

Voor de evaluatie en het onderzoek hebben we de volgende hoofdvraag gedefinieerd:

In hoeverre hebben de uitgevoerde maatregelen geleid tot het bereiken van de gestelde doelen van het marktconforme werken?

Het onderzoek is vanuit verschillende invalshoeken gehouden. De beleidscreatie bij de start van het experiment met marktgericht werken is onderzocht. De beleidsformulering is tegen het licht gehouden, terwijl ook de concreetheid van de uitvoeringsplannen aan een toets is onderworpen.

De informatievoorziening van college en raad is de revue gepasseerd, evenals de wijze waarop het project van jaar tot jaar is gevolgd en de frequentie en de wijze waarop hierover is gerapporteerd.

Op grond van al deze waarnemingen en de hierboven vastgelegde conclusies heeft de rekenkamercommissie de volgende hoofdconclusie geformuleerd:

Hoofdconclusie:

Op basis van het onderzoek concludeert de rekenkamercommissie, dat de uitgevoerde maatregelen hebben geleid tot het bereiken van het in dit rapport geformuleerde doel, namelijk efficiencyverbetering door middel van marktgericht werken met marktconforme tarieven. De kosten zijn, mede rekening houdend met het inflatiepercentage, gedaald, terwijl er meer werkzaamheden worden verricht.

Dit is een positief resultaat, gezien het onbekende terrein dat ontgonnen moest worden. Een belangrijk aandeel hierin is geleverd door de bestuurlijke en ambtelijke sponsors in de beginfase. In de vervolgfase is het succes te danken aan het doorzettingsvermogen, de vasthoudendheid en de creativiteit van het hoofd Openbare Werken en de coördinator van de Buitendienst.

Tenslotte de relatie met het in de inleiding geformuleerde doel van het onderzoek. Ter herinnering volgt hieronder het doel:

- 1) Geven van inzicht in de resultaten van het gevoerde beleid met betrekking tot marktgericht en marktconform werken.
- 2) Het geven van inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid.
- 3) Doen van bruikbare aanbevelingen met betrekking tot het verbeteren van het marktgerichte en marktconforme werken.

Het onderzoek heeft inzicht gegeven in de resultaten van het gevoerde beleid met betrekking tot marktgericht en marktconform werken. Het is door het ontbreken van concrete normen bij de start van het project niet goed mogelijk inzicht te verschaffen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Gelet echter op de behaalde resultaten kan er desondanks gesproken worden van een doeltreffend en doelmatig gevoerd beleid.

In het volgende hoofdstuk doen wij bruikbare aanbevelingen met betrekking tot het verbeteren van het marktgerichte en marktconforme werken en enkele aanverwante zaken.

Hoofdstuk 5

Aanbevelingen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk formuleren wij op grond van de in het vorige hoofdstuk getrokken conclusies de aanbevelingen die op grond van dit onderzoek gedaan kunnen worden

5.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen hebben betrekking op het onderzochte project en op de algemene beleidsuitspraken van de raad.

Aanbeveling 1:

Draag het college op om op korte termijn besluiten te nemen over de randvoorwaarden en verbeterpunten die niet zijn gerealiseerd:

- een volledig bedrijfsmatige boekhouding waarvan de resultaten eenduidig zijn terug te vinden in de gemeentelijke boekhouding;
- het samenwerken met en/of het delen van werk en tractie met buurgemeenten.

Aanbeveling 2:

Zie erop toe dat de onderzoeksopdracht, die wordt geformuleerd op grond van het besluit over de motie Gb-2a van 16 juni 2011 bij de Kadernota, goed aansluit bij de raadsbesluiten en zorg voor een SMART-geformuleerde onderzoeksopdracht.

Aanbeveling 3:

Formuleer bij de start van elk omvangrijk en/of langlopend project doelen die niet alleen helder en eenduidig zijn maar ook zoveel als mogelijk SMART worden verwoord.

Aanbeveling 4:

Zorg voor goede systemen van periodieke monitoring van en informatievoorziening over de (beleids)doelstellingen van elk omvangrijk en/of langlopend project, welke systemen onderdeel uitmaken van de reguliere planning en control cyclus.

Aanbeveling 5:

Maak algemeen geldende afspraken over de invulling van de actieve informatieplicht van het college (ex artikel 169 Gemeentewet).

Aanbeveling 6:

Richt raadsvoorstellen en beleidsnota's zodanig in dat automatisch aandacht besteed wordt aan de inhoud van de bovenstaande aanbevelingen.

BIJLAGEN

Bijlage 1

Lijst van geïnterviewde personen

<u>Naam</u>	<u>Functie</u>
De heer H. Lammers	wethouder, o.a. portefeuille openbare werken en financiën
De heer J. Dijkink	hoofd Concernstaf / adjunct-directeur
De heer H. Kalk	hoofd Openbare Werken en VROM (a.i.)
De heer G.R. Steenbergen	coördinator Woldwerk
De heer A. Horstman	teamleider Woldwerk
De heer G. Velthuis	coördinator Beheer Openbare Ruimte
Mevrouw A. Assink	raadslid
De heer D. Oosterveen	raadslid

Bijlage 2 Normenkader

Nr.	Onderzoeksvragen	Normen
1	<p>Hoe ziet het beleid van de gemeente er uit?</p> <p>a. Hoe is het beleid geformuleerd en in welke stukken is dit beleid vastgelegd?</p> <p>b. Wie heeft de regie van het beleid en de uitvoering met betrekking tot marktgericht en marktconform werken?</p> <p>c. Hoe is de informatievoorziening voor management en bestuur geregeld?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Beleid is door de raad kaderstellend vastgelegd in toegankelijke stukken en door college verder uitgewerkt. • Stukken zijn toegankelijk gearchiveerd. • Herziening van beleidskaders door de raad. • Bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn helder in documenten neergelegd. • Informatievoorziening is door raad kaderstellend vastgelegd en door college uitgewerkt
2	<p>Welke doelen heeft de gemeente geformuleerd en zijn die doelen zodanig geformuleerd dat de toets van doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk is?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn heldere doelen geformuleerd. • De doelen zijn SMART geformuleerd. • De doelen zijn bekend bij de betrokken medewerkers. • Toets op doeltreffendheid en doelmatigheid is mogelijk en is regelmatig gebeurd.
3	<p>Hoe zijn de beleidsdoelstellingen uitgewerkt in concrete plannen, maatregelen en activiteiten?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De doelstellingen zijn overzichtelijk uitgewerkt in concrete en toetsbare plannen en SMART geformuleerde maatregelen en activiteiten. • De plannen zijn bekend bij de betrokken medewerkers
4	<p>Wat is gerealiseerd van wat de gemeente wil bereiken en binnen welke termijn?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In periodieke rapportages is overzichtelijk bijgehouden welke doelen zijn gerealiseerd. • De termijnen zijn ook aangegeven.
5	<p>Wat is niet gerealiseerd en waarom niet?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In periodieke rapportages is overzichtelijk en met redenen omkleed aangegeven welke doelen niet zijn gerealiseerd. • Ook wordt vermeld op welke wijze de doelen wel kunnen worden gerealiseerd en binnen welke (nieuwe) termijn.
6	<p>Op welke wijze wordt de realisatie van de beleidsdoelstellingen gemonitord?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Er is een sprake van periodieke monitoring van de beleidsdoelstellingen. • De wijze monitoring is van te voren vastgelegd en is gericht op het bereiken van de doelen. • De monitoring geeft de mogelijkheid om tijdig op alle fronten het beleid en/of de uitvoering bij te sturen.
7	<p>Is de informatievoorziening naar het management, het college en de raad zodanig dat zij inzicht krijgen in:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de mate waarin de doelstellingen wel/niet zijn gerealiseerd; - de relatie met de financiële doelstellingen; - de risico's. 	<ul style="list-style-type: none"> • De informatievoorziening is bij de kaderstelling vastgelegd. • De informatievoorziening is periodiek. • De informatievoorziening geeft op elk niveau informatie over het bereiken van de doelen en de risico's.

Bijlage 3

Reactie van het college in het kader van bestuurlijk wederhoor

De Rekenkamercommissie heeft dit rapport voor een bestuurlijke reactie voorgelegd aan het college van B&W. Op 7 december 2011 zond het college een brief met zijn reactie aan de Rekenkamercommissie. Deze staat hieronder integraal weergegeven.

"Het college dankt de Rekenkamer De Wolden voor het verrichte werk en het uitgebrachte rapport. Op basis van de aanbevelingen wil het college graag het volgende opmerken.

Aanbeveling 1:

- De bedrijfsmatige boekhouding is voor het college een onderwerp dat meegenomen wordt bij het vervolgonderzoek naar de doorontwikkeling van Woldwerk. Dat onderzoek zal ook de definitieve richting voor de boekhouding Woldwerk leveren. Ondanks het feit dat de gebruikte manier van werken niet optimaal is, is naar de mening van het college Woldwerk onvoldoende losgekoppeld van de gemeentelijke administratie om voor de gewenste werkwijze te kiezen. Gevolg van een dergelijke actie binnen de huidige organisatievorm van Woldwerk levert meer werk/ consequenties op dan het college wenselijk acht. De werkwijze, zoals die nu extra comptabel wordt bijgehouden, is voor het college het meest werkbaar. Deze informatie is ook beschikbaar voor de raad.
- Het college blijft streven naar het samenwerken met en/of delen van werk en tractie met buurgemeenten. Op dit moment lopen er weer gesprekken met buurgemeenten die wij kansrijk achten.

Aanbeveling 2:

Het college zal zorgdragen dat het onderzoeksrapport voldoet aan de genoemde motie en heeft zelf ook belang bij een SMART-geformuleerde onderzoeksopdracht.

Aanbeveling 3:

Wij zijn het eens met deze aanbeveling. Dit maakt inmiddels ook deel uit van het onlangs ingevoerde projectmatig werken.

Aanbeveling 4:

Vanuit het projectmatig werken maar ook in beleidsnota's wordt tegenwoordig naast de reguliere verantwoordingsmomenten, standaard melding gemaakt van specifieke terugkoppelmomenten en voortgangsrapportages.

Aanbeveling 5:

Wij staan open voor nadere afspraken. Het college heeft in ieder geval de standaardregel dat de raad bij zaken waarin er ontwikkelingen zijn die ook de raad aangaan, deze direct per memo, dan wel mondeling aan de raad worden medegedeeld. Daarnaast gebruikt het college de onderaanbeveling vier genoemde momenten om actief de raad te informeren.

Aanbeveling 6:

Eens met de gemaakt aanbeveling.

Wij wensen de rekenkamer succes bij volgende onderzoeken."

Nawoord

Nawoord van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft met voldoening kennis genomen van de positief getoonzette reactie van het college van burgemeester en wethouders van 7 december 2011. De inhoud van de brief geeft aanleiding tot de volgende reactie van de rekenkamercommissie.

Aanbeveling 1

Het college geeft aan dat het verbeterpunt met betrekking tot het voeren van een bedrijfsmatige boekhouding, een onderwerp is dat wordt meegenomen bij het vervolgonderzoek naar de doorontwikkeling van Woldwerk. Dit verheugt ons. Uit de vervolgttekst blijkt echter, dat het college de invoering van een bedrijfsmatiger boekhouding koppelt aan een eventuele verdere verzelfstandiging van Woldwerk. Naar de mening van de rekenkamercommissie is ook zonder een verdere verzelfstandiging van Woldwerk een meer bedrijfsmatige boekhouding gewenst. Het argument van het college, dat dit (vrij vertaald) teveel rompslomp met zich mee zou brengen voor de gemeentelijke organisatie achten wij niet steekhoudend. Wij adviseren uw raad daarom om uw accountant te vragen hierover aan de raad een onafhankelijk advies uit te brengen.

Over de samenwerkingsgesprekken kunnen we kort zijn: spreek met het college rapportagemomenten af, bijvoorbeeld eenmaal per kwartaal, en een einddatum waarop de gesprekken moeten/kunnen worden afgerond. Zo blijft u goed op de hoogte van de ontwikkelingen en kunt u het eindresultaat beoordelen.

Aanbevelingen 2 en 3

Het verheugt ons dat het college deze aanbevelingen onverkort overneemt.

Aanbeveling 4

Wij zijn ervan overtuigd dat de intenties van het college om te monitoren en te informeren goed zijn. Wij vinden het echter belangrijk dat u hierover goede afspraken met het college maakt binnen het kader van de planning en control cyclus. Dat schept duidelijkheid. In onze rapportage over het onderzoek naar deze cyclus komen we hierop terug.

Aanbeveling 5

Het college geeft in zijn brief aan open te staan voor nadere afspraken. En vervolgt met een korte aanduiding van de huidige werkwijze. Wij adviseren u om minimaal deze werkwijze op basis van artikel 169 van de Gemeentewet vast te leggen in een verordening of reglement. U kunt hiertoe met het college afspreken dat uw griffier en de gemeentesecretaris samen de opdracht krijgen hiervoor een voorstel te doen in het eerste halfjaar van 2012.

Aanbeveling 6

Omdat in de reactie van het college een ingangsdatum ontbreekt, gaan wij ervan uit dat het college van plan is deze aanbeveling per direct over te nemen. Wij adviseren u hierover met het college een concrete afspraak te maken.