



**Rekenkamercommissie Gemeente Tynaarlo**

**REKENKAMERCOMMISSIE  
TYNAARLO**

**JAARVERSLAG 2013**

## **Voorwoord**

Voor u ligt ons jaarverslag " Rekenkamercommissie Tynaarlo 2013."

Wij doen als rekenkamercommissie (RKT) onderzoek naar de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het gemeentelijk beleid. De resultaten van de onderzoeken, kan uw raad gebruiken om aan uw kaderstellende en controlerende taak, ten aanzien van de uitvoering van het gemeentelijk beleid door het college, invulling te geven. Wij hopen met onze onderzoeken bij te dragen aan de kwaliteit van het gemeentelijk openbaar bestuur.

Wij constateren dat de contacten met de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie prettig zijn verlopen en dat er sprake is van een coöperatieve houding.

Met dit jaarverslag brengen wij u op de hoogte van de activiteiten van de rekenkamercommissie in 2013 en leggen wij verantwoording af.

De voorzitter van de Rekenkamercommissie Tynaarlo

Mevrouw mr. M.Y. van der Veen.

## **Inhoudsopgave**

- 1. Organisatie**
- 2. Onderzoeken**
- 3. Overige activiteiten**
- 4. Financiële verantwoording**

## 1. Organisatie

De rekenkamercommissie bestaat uit drie externe leden met ondersteuning van een ambtelijke secretaris. Wij, leden van de rekenkamercommissie, zijn onafhankelijk en betrokken. Betrokken bij de organisatie en bij de gemeenteraad.

Wij verrichten onderzoek binnen de gemeentelijke bestuurlijke organisatie. Ons doel is de gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn controlerende taak uit te voeren.

### 1.1. Samenstelling Rekenkamercommissie

De leden van de rekenkamercommissie in 2013:

Mevr. mr. M.Y. van der Veen, extern lid (voorzitter), wonende te Eelde  
Dhr. drs. C. Jongsma, extern lid, wonende te Eelde  
Dhr. J.A. Oostmeijer, extern lid, wonende te Assen en  
Mw. mr. B. Slofstra, ambtelijk secretaris

### 1.2. Werkwijze

#### *Werkplan*

Er is een werkplan, vastgesteld in 2006, waarin is opgenomen hoe wij invulling geven aan onze taken. Het werkplan staat op de gemeentelijke website.

#### *Onderzoeksprogramma en jaarverslag*

Jaarlijks ontvangt de raad ter informatie het onderzoeksprogramma van de Rekenkamercommissie Tynaarlo. Het onderzoeksprogramma geeft in het kort weer welke onderwerpen dat jaar door ons in onderzoek worden genomen. Ook sturen wij aan de raad jaarlijks ons jaarverslag waarin de werkzaamheden van het voorafgaande jaar staan vermeld.

#### *Vergaderingen en bijeenkomsten*

Maandelijks zijn wij bijeengekomen in een reguliere vergadering. Daarnaast hebben wij andere vergaderingen en bijeenkomsten bijgewoond.

Voor de onderzoeken hebben wij de opzetten gemaakt, de onderzoekers geselecteerd, het onderzoeksproces begeleid en bijgestuurd, de rapporten vastgesteld en gepresenteerd.

Naast de intern gerichte activiteiten is er door de leden van de rekenkamercommissie ook deelgenomen aan activiteiten van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVR) en Stichting De Lokale Rekenkamer. De rekenkamercommissie is lid van de Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers & Rekenkamercommissies (NVR).

## 2. Onderzoeken 2013

De werkzaamheden in 2013 hebben betrekking op de afronding van het onderzoek naar de mate van realisering van de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie en het onderzoek naar Inhuur Derden.

### 2.1. Mate van realisering van de aanbevelingen rekenkamercommissie

#### **Doel – en vraagstelling onderzoek**

Met dit onderzoek heeft de RKT in kaart gebracht in welke mate de aanbevelingen uit de rekenkamerrapporten zijn opgevolgd, hoe de doorwerking vorm heeft gekregen in maatregelen en of de aanbevelingen tot resultaten hebben geleid.

Centrale vraag in het onderzoek was: *In welke mate zijn de aanbevelingen uit de rekenkamerrapporten van 2007 tot 2011 opgevolgd, tot welke maatregelen en veranderingen heeft dit geleid en in hoeverre zijn de opvolging en de resultaten inzichtelijk voor de raad?*

Voor dit onderzoek is gekeken naar de onderzoeken die zijn uitgebracht in de periode 2007- 2010. In deze periode zijn 9 onderzoeken/ rekenkamerbrieven uitgebracht. Van deze rapporten/ brieven zijn de zgn. Zelfevaluatie van de RKT( 2010) en de brief over Groningen Airport Eelde (2010) niet opgenomen. Deze bevatten geen aanbevelingen voor de organisatie. De rapporten die in 2011 en 2012 zijn uitgebracht zijn ook niet meegenomen in dit onderzoek. De RKT acht het nog te vroeg om deze rapporten op doorwerking te toetsen.

Dit betekent dat het in dit onderzoek gaat om de volgende Rekenkameronderzoeken:

- Onderzoek Verbonden Partijen - Onderzoek Afvalstoffenheffing
- Onderzoek Digitale Dienstverlening
- Rekenkamerbrief Meetbaarheid Kaderbrief
- Onderzoek Subsidieverlening Trias
- Onderzoek Afhandeling Meldingen
- Onderzoek invoering Wet Dwangsom en beroep

#### **Conclusies rapport**

Gebleden is dat de door de gemeenteraad genomen besluiten over de rapporten vaak algemeen gesteld zijn. Hierdoor is de opdracht aan het college voor de uitvoering van de aanbevelingen niet duidelijk. Van de uitgebrachte aanbevelingen is 77% uitgevoerd. De indruk bestaat dat de aanbevelingen die gericht zijn op het functioneren van de gemeenteraad, hoewel positief besproken, geen gevolg hebben gekregen. Uitvoering van rekenkameraanbevelingen wordt niet apart gemonitord. Rapportage aan de raad vindt over het algemeen plaats via de normale planning en control cyclus. Hierdoor heeft de raad geen duidelijk zicht op de uitvoering van de aanbevelingen uit de rapporten.

#### **Aanbevelingen gemeenteraad**

De aanbevelingen aan de gemeenteraad hebben voornamelijk tot doel het versterken van de kaderstellende en de controlerende rol van de raad. Concreet voor dit onderzoek komt dit kort gezegd neer op de volgende 3 aanbevelingen:

1. Leg de rapporten van de RKT voor aan de raad inclusief een bestuurlijke reactie van het college (sinds 2011 worden de rapporten van de rekenkamer rechtstreeks voorgelegd aan de gemeenteraad, zonder een bestuurlijke reactie van het college daarop. De RKT is voorstander van de aanvankelijk afgesproken procedure, waarbij de bestuurlijke reactie van het college is toegevoegd aan het rapport van de RKT, met daarop eventueel commentaar van de RKT. Bij veel rekenkamers is dit de gebruikelijke procedure. Het voorstel van de RKT is om de tekst van het oorspronkelijke lid 2 van artikel 10 van de verordening weer gestand te doen zijn. In beslispunt 2 van het gevraagde besluit wordt dit als zodanig verwoord).
2. Heldere opdrachtformulering van rekenkameraanbevelingen in de raadsbesluiten bij de behandeling van de rekenkamerrapporten.
3. Zorg voor duidelijke afspraken over monitoring van de afgeronde en in de gemeenteraad behandelde onderzoeken.

In de vergadering van 29 januari 2013 heeft de raad het eindrapport van dit onderzoek behandeld en de aanbevelingen overgenomen.

## 2.2 Onderzoek Inhuur Derden

### **Doel – en vraagstelling onderzoek**

Met dit onderzoek heeft de RKT onderzocht in hoeverre er samenhang is tussen het personeelsbeleid van de gemeente en het beleid van inhuur derden en of de inkoop en aanbestedingsregels rechtmatig doelmatig en doeltreffend worden uitgevoerd.

Centrale vraag in het onderzoek was:

*In hoeverre is er samenhang tussen het personeelsbeleid van de gemeente en het beleid voor inhuur derden; in hoeverre vindt er voldoende sturing en beheersing plaats op de omvang van, de uitgaven voor en kwaliteit van eigen personeel versus extern ingehuurd personeel en worden de inkoop- en aanbestedingsregels (inkoop diensten) rechtmatig, doelmatig en doeltreffend uitgevoerd?*

*Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden heeft de Rekenkamercommissie deelvragen geformuleerd met een onderverdeling naar vier thema's: de ontwikkeling van de ambtelijke organisatie, het beleid, de uitvoering en de sturing en controle door de raad.*

### **Conclusies rapport**

#### **ONTWIKKELING VAN DE AMBTELIJKE ORGANISATIE**

- 1 De omvang van de ambtelijke organisatie Tynaarlo daalt in de afgelopen jaren en komt daarmee steeds meer in de buurt van het gemiddelde van gemeenten met dezelfde grootteklasse. In 2013 is, in vergelijking met gemeenten in dezelfde grootteklasse, de ambtelijke organisatie van gemeente Tynaarlo 5.5% groter. Dit was in 2010 nog circa 12%. De omvang van externe inhuur, als percentage van de totale loonsom, is in vergelijking met gemeenten in dezelfde grootteklasse, in 2012 1.3% lager. De omvang van externe inhuur, als percentage van de totale loonsom van de ambtelijke organisatie, is vanaf 2011 aanzienlijk afgenomen met 5 procentpunten. De afname van uitgaven voor externe inhuur is €697.000,-.
- 2 De ontwikkeling van de ambtelijke organisatie, in termen van omvang en kwaliteit, wordt regelmatig geanalyseerd en gemonitord. Dit is sinds 2012 sterk in ontwikkeling door de ontwikkeling van strategische personeelsplanning en de inzet van een gesprekkencyclus met medewerkers: loopbaan-, functionerings- en beoordelingsgesprekken.

#### **BELEID**

- 3 De huidige beleidslijn voor externe inhuur is met name gericht op het terugdringen van inhuur als onderdeel van de bezuinigingsopgave. De gemeente wil zoveel als mogelijk zonder externe inhuur de opgaven realiseren. Dat wil de gemeente bereiken door te investeren in de ontwikkeling van de eigen ambtelijke organisatie en het benutten van het volledige potentieel van eigen personeel. Een visie op externe inhuur, met verbijzondering naar verschillende categorieën voor inhuur, in samenhang met strategisch personeelsbeleid en organisatieontwikkeling is niet geformuleerd.
- 4 Het actuele beleid voor inkoop is in zeer algemene termen verwoord en biedt onvoldoende houvast voor een effectieve, doelmatige en rechtmatige uitvoering. Een heldere omschrijving en afbakening van externe inhuur is geen onderdeel van dit beleid. Nadere uitwerking van het beleid in bijvoorbeeld procedures, checklists, drempelbedragen, werkinstructies en afwegingskaders ontbreekt.

#### **UITVOERING**

5. Door instelling van een centraal Bureau Inkoop bestaat sinds 2012 veel meer aandacht voor professionalisering van inkoop en aanbesteding. De aandacht ligt tot nu toe echter niet bij de externe inhuur. De aandacht gaat tot op heden vooral uit naar grote inkoop- en aanbestedingstrajecten zoals bij Gemeentewerken. Trajecten voor externe inhuur worden op dit moment niet begeleid door bureau Inkoop.  
Daarnaast:
  - Planning en control voor externe inhuur ontbreekt. Zo wordt bijvoorbeeld geen inkoopjaarplan opgesteld om de inhuurbehoefte in het licht van ontwikkelingen en opgaven te bepalen. Monitoring op basis van begroting en feitelijke realisatie van inhuur is daarmee lastig.
  - Monitoring richt zich primair op naleving van het vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid in het kader van rechtmatigheid. Evaluatie van de inhuur in termen van doelmatigheid en effectiviteit vindt onvoldoende plaats.
- 6 Het feitelijke verloop van externe inhuur is in onvoldoende mate rechtmatig en doelmatig. De doeltreffendheid van externe inhuur wordt in onvoldoende mate geëvalueerd.
  - Er wordt niet gestuurd op een heldere afbakening van externe inhuur. Zo wordt inlenen van medewerkers bij andere overheden ook onder externe inhuur geschaard.

- Bij vier van de acht onderzochte cases is sprake van onvoldoende concurrentiestelling. Dit betekent dat bij één aanbieder offerte is gevraagd (enkelvoudig onderhands) terwijl minimaal 3 offertes opgevraagd moeten worden (meervoudig onderhands).
- Adviezen van de inkoopfunctie/bureau Inkoop en expliciete instemming van het college voor afwijking van de voorgeschreven aanbestedingsprocedure zijn in deze gevallen niet aangetroffen. De besluiten van de directie (D-besluiten) worden verstrekt aan het college, maar instemming van het college voor afwijking van de geldende inkoopprocedures wordt niet verifieerbaar in een collegebesluit vastgelegd.
- De inkoopdossiers voor externe inhuur zijn over de hele linie onvolledig. Zo ontbreken in veel gevallen programma's van eisen, gunningcriteria, offerteaanvragen, offertes, uitslagen van offertevergelijkingen, contracten en (tussentijdse) evaluaties.

#### **STURING EN CONTROLE DOOR DE RAAD**

- 7 Tussen raad en college zijn de kaders voor organisatieontwikkeling en toekomstige opgaven niet in samenhang gethematiseerd. Dat geldt ook voor het beleid ten behoeve van inkoop en aanbesteding. Zo is het nieuwe inkoopbeleid uit 2012 vooral een zaak van het college en de ambtelijke organisatie.
- 8 De informatievoorziening over personeelsbeleid en externe inhuur aan de raad richt zich – mede als gevolg van ontbrekende kaders – op specifieke incidenten die ook in de media veel aandacht krijgen.

#### **Aanbevelingen aan de gemeenteraad**

- 1 De huidige beleidslijn voor externe inhuur is met name gericht op het terugdringen van inhuur als onderdeel van de bezuinigingsopgave. Een volledige onafhankelijkheid van externe inhuur is echter niet realistisch. Ontwikkel daarom samen met het college een visie en beleid op de verbinding tussen organisatieontwikkeling en de rol van externe inhuur om opgaven te realiseren. Betrek daarbij meerdere categorieën van inhuur
  - Maak een heldere verbinding tussen (toekomstige) opgaven en de benodigde omvang en kwaliteit van de ambtelijke organisatie.
  - Geef daarbij aan waar en wanneer flexibiliteit noodzakelijk is en in welke mate dit kan worden opgevangen door de eigen organisatie of externe inhuur.
  - Betrek daarbij de groei van productiviteit ('met minder mensen en middelen meer realiseren') en de samenwerking met andere partijen die steeds belangrijker wordt om zaken van de grond te krijgen.
  - Ondersteun met externe inhuur de benodigde flexibiliteit ten aanzien van omvang en specifieke expertise.
- 2 De uitvoering van inkoop- en aanbestedingsprocessen is een taak van het college. Stimuleer daartoe een heldere rol- en taakverdeling. Voorkom dat de raad tijdens concrete aanbestedingsprocessen betrokken raakt of daartoe wordt verleid. Stimuleer wel dat de raad, op basis van heldere kaders, tijdige en relevante informatie ontvangt zodat hij de controlerende rol kan vervullen.
- 3 Stel in het verlengde van punt 1 en 2 voorwaarden aan de informatievoorziening door het college aan de raad.
  - Speel daarbij in op de doelen van strategische personeelsplanning en het programma voor organisatieontwikkeling. Betrek daarbij de inzet van externe inhuur ten behoeve van de omvang en kwaliteit van de organisatie.
  - Denk ook aan periodieke evaluatie van het beleid voor externe inhuur in termen van omvang, doelmatigheid en effectiviteit. Betrek hierbij ook de bevindingen uit de jaarlijkse nalevingsonderzoeken in het kader van rechtmatigheid.

#### **Aanbevelingen aan het college**

- 4 Ga spaarzaam om met afwijkingen van de voorgeschreven inkoop- en aanbestedingsprocedures. De audit van concrete cases geeft daartoe aanleiding. – Concurrentiestelling biedt in de regel de beste waarborg voor een doelmatige, transparante en objectieve aanbesteding. Wijk alleen bij zeer zwaarwegende argumenten af van de voorgeschreven procedures. Motiveer dit in die gevallen duidelijk.
  - Bewaak dat besluiten voor afwijking – wanneer daartoe goede argumenten bestaan – worden genomen op basis van een advies van de inkoopadviseur conform het eigen beleid van de gemeente en deze expliciet en verifieerbaar door het college worden geautoriseerd via een collegebesluit.
- 5 Versterk de positie van inkoop binnen de organisatie en vergroot de betrokkenheid van de inkoopadviseur bij externe inhuur.
  - Versterk de rol van de inkoopadviseur bij trajecten voor externe inhuur waar deze nu afwezig

is. Draag daarmee bij aan waarborgen voor een goede kwaliteit van het proces. Bijzondere aandacht vraagt daarbij de tussentijdse verlenging van externe inhuur en een ordentelijke dossiervorming.

- Ontwikkel inkoopjaarplannen met ramingen van externe inhuur. Versterk hiermee de planmatige sturing op externe inhuur en de mogelijkheden om inhuur beter te monitoren.
  - Om de professionaliteit van processen te borgen zou de gemeentelijke inkoopadviseur samen met de controller steekproeven kunnen uitvoeren die zich – meer dan tot nu toe – richten op externe inhuur. Zorg dat de resultaten worden aangeboden aan het college en het management zodat deze vervolgens actief kunnen sturen op lessen en leerpunten. Controleer tijdens elk nalevingsonderzoek tevens of de lessen zijn doorgewerkt.
- 6 Versterk op zeer korte termijn de samenwerking voor de inkoopfunctie met andere overheden. Stimuleer daarmee de verdere professionalisering van de inkoopfunctie. Vergelijk dit met ontwikkelingen in andere regio's waar goede ervaringen worden opgedaan met regionale inkoopbureaus.
- Bouw hiermee voort op het gezamenlijke inkoopbeleid dat in 2012 met gemeente Assen is opgesteld.
  - Vergroot de mogelijkheden om nog meer in samenwerking met andere overheden te komen tot een ambtelijke pool van interim-professionals en interim- management.

In de vergadering van 26 november 2013 heeft de raad het onderzoeksrapport besproken en de aanbevelingen overgenomen.



### 3. Overige activiteiten

#### 3.1 Overleg met de fractievoorzitters van de gemeenteraad en concerncontroller

Belangrijk voor ons is te weten wat er speelt en leeft in politiek Tynaarlo. In de afgelopen jaren heeft er altijd een gesprek plaatsgevonden met de raadsfracties. Gesproken wordt dan over mogelijke onderzoeksopdrachten. Dit overleg vond plaats in januari 2013. Dit geldt tevens voor het overleg met de concerncontroller. Doel van de gesprekken is afstemming tussen de diverse uit te voeren onderzoeken.

### 4. Financiën

#### 4.1. Besluitvorming over het budget voor de rekenkamerfunctie

De RKT heeft indertijd een bedrag van € 1.- per inwoner beschikbaar per jaar voor haar werkzaamheden beschikbaar gekregen. Dit bedrag is jaarlijks geïndexeerd. Voor het jaar 2013 hadden wij de beschikking over een bedrag van € 32.912,-

In de raadsvergadering van 3 juli 2012 heeft de raad tijdens de behandeling van Perspectievennota een amendement aangenomen waarin het budget van de RKT met ca. € 20.000,- gekort werd.

Bij de behandeling van de begroting op 6 november van dat jaar heeft de raad in meerderheid besloten geen bezuiniging door te voeren op het budget van de rekenkamercommissie. Tevens heeft de raad besloten het instrument Rekenkamercommissie te willen evalueren.

De RKT heeft in een brief aan de raad in oktober 2012 aangegeven dat een budget van € 25.000 voldoende zou zijn voor het uitvoeren van één groot onderzoek per jaar.

De evaluatie heeft in 2013 plaatsgevonden. De conclusies van deze evaluatie waren:

- *In zijn algemeenheid is de meerderheid van de raadsfracties positief over de keuze voor een commissie met externe leden.*
- *De onderzoeken dragen naar de mening van raadsfracties bij aan de controlerende functie van de raad.*
- *Over de kwaliteit van de onderzoeken en de onderwerpskeuze voor de onderzoeken zijn de fracties over het algemeen tevreden, hoewel er ook kritische geluiden zijn.*
- *Er is een aantal fracties die de rapporten eerst in de raad willen bespreken voordat het college de gelegenheid krijgt tot een bestuurlijke reactie. Het college waardeert juist de gewijzigde werkwijze.*
- *De samenwerking met het college kan verbeterd worden evenals de zichtbaarheid van de RKT en het presenteren van de rapporten als eigen rekenkamerrapporten.*
- *De aanbevelingen uit de rapporten worden veelal geïmplementeerd en leiden tot verbeteringen.*
- *Uitgaande van één onderzoek per jaar kan het budget van de RKT worden verminderd tot € 25.000 per jaar.*

De gemeenteraad heeft in de vergadering van 21 januari 2014 besloten kennis te nemen van de Evaluatie van de rekenkamerfunctie gemeente Tynaarlo en budget van de rekenkamercommissie Tynaarlo met ingang van 2015 te verlagen tot € 25.000

#### 4.2. Verantwoording 2013 en begroting 2014

Bestede bedragen 2013	Raming 2014	Toelichting op begrotingsposten
€ 9.485	€ 9.500,	kosten externe leden/ begeleiding onderzoeken.
€ 18.556,	€ 23.605	Kosten onderzoeken
<b>Totaal € 28.041</b>	<b>Totaal € 33.105,-</b>	

## Bijlage I

### Groslijst onderwerpen

De door de RKT en de fracties in voorgaande jaren aangedragen onderwerpen zijn:

- Uitvoering van de WMO
- Deregulering van regelgeving en vermindering van administratieve lastendruk
- Afhandeling van klachten, brieven, emails
- Invoering nieuwe Wro (als benchmark)
- Risicoparagraaf van de gemeente in relatie tot het weerstandsvermogen
- Doelmatigheid en rechtmatigheid van bestede riolrechten en waterbeheersing
- Effecten van invoering nieuwe beleid (WMO)
- Kostenbeheersing gemeentehuis op lange termijn
- Kosten/baten gemeentelijke herindeling
- Onderuitputting begroting
- Risico's toepassing Wet voorkeursrecht gemeenten
- Reinigingsrechten
- Regiovisie Groningen Assen
- Inhuur derden
- Uitbesteding van taken
- Samenhang in beleidsplannen
- Subsidieregeling voor de (Breedte)sport
- Gevolgen kredietcrisis voor de woningbouwontwikkeling
- Inhuur derden
- indicatoren in begroting en jaarrekening
- onderwijshuisvesting die aansluit bij de wensen van de bewoners en de gebruikers regievoering. ( De rol van de gemeente in bepaalde processen.)
- Proces rond Kranenburg Zuid
- Samenwerkingsverbanden STAAN en/of Haren. De effectiviteit/ aansturing, het verloop en de lessen voor de toekomst.
- Kosten onderhoud openbare ruimte. De kwaliteit en de normen