

Rekenkamer Boarnsterhim

De Rekenkamercommissie Boarnsterhim bestaat per 14 februari 2006 uit:

Dhr. A. van der Weide (extern lid en voorzitter)
Dhr. P.D. Schaafsma (extern lid en plaatsvervangend voorzitter)
Dhr. W.R. Zuurbier (extern lid)
Dhr. M. Frensel (secretaris)

Vastgesteld: 4 oktober 2006

1. Inleiding

In februari 2006 is de rekenkamercommissie Boarnsterhim (RKB) formeel van start gegaan. In de eerste twee maanden van haar functioneren is gewerkt aan het tot stand brengen van diverse startdocumenten. In april 2006 hebben wij aan de raad de volgende documenten gepresenteerd:

- Introductieprogramma;
- Missie-visie Rekenkamercommissie;
- Reglement van orde;
- Onderzoeksprotocol.

In de maand mei hebben kennismakingsgesprekken plaatsgevonden met de ambtelijke organisatie, het college van burgemeester en wethouders en met de gemeenteraad.

Aansluitend is de RKB gestart met het inventariseren van potentiële onderzoeksonderwerpen. De commissie heeft daartoe een aantal bronnen geraadpleegd. Bijvoorbeeld de raadsagenda van het afgelopen jaar en de bijbehorende raadsstukken, andere (openbare) bronnen zoals literatuur, tijdschriften, kranten en websites. Daarnaast heeft de rekenkamercommissie aan de raadsfracties verzocht om onderzoeksonderwerpen bekend te stellen. Door twee raadsfracties zijn hiertoe onderwerpen aangedragen. Door de PvdA zijn als onderzoeksonderwerpen aangedragen: "Projectmanagement" en "projectontwikkeling in eigen beheer". Door de FNP zijn als onderzoeksonderwerpen aangedragen: "De Bûtlanswei" en "de exploitatie Feerpont de Burd".

Alle onderwerpen zijn door de RKB besproken aan de hand van een aantal criteria, zoals die zijn verwoord in het Reglement van Orde. Vervolgens is door de RKB de selectie van onderwerpen voor het onderzoeksprogramma 2006-2007 bepaald.

In dit onderzoeksprogramma is ook de afwikkeling van de rapportage over het in 2001 en 2002 uitgevoerde onderzoek investeringen- en grondexploitatieprojecten opgenomen. Hiermee wordt voldaan aan de door de raad gevraagde rapportage afwikkeling welke speelde bij de behandeling van de Kadernota rekenkamer(-functie) gemeente Boarnsterhim (september 2003).

Dit onderzoeksprogramma loopt tot en met het najaar van 2007. Een groot deel van het jaar 2006 is verstreken, er is om die reden vanuit doelmatigheidsredenen voor gekozen om het eerste onderzoeksprogramma te betrekken op de resterende periode 2006 en het gehele jaar 2007. Het onderzoeksprogramma 2008 zal in het reguliere kalenderjaar worden gepland. In maart van elk jaar rapporteert de rekenkamercommissie over de resultaten van het onderzoeksprogramma van het jaar daarvoor.

Dit onderzoeksprogramma is vooralsnog het uitgangspunt voor de RKB. De RKB heeft informatie van de griffier ontvangen waaruit gebleken is dat de raad nog dit jaar onderwerpen voor onderzoek namens de raad kenbaar gaat maken. De RKB ziet deze informatie graag van de raad tegemoet. De RKB zal vervolgens een eigenstandige beoordeling maken of deze informatie vanuit de raad van invloed dient te zijn op het nu gepresenteerde onderzoeksprogramma.

2. Rapportage over het in 2001 en 2002 uitgevoerde onderzoek investeringen- en grondexploitatieprojecten.

De vorige rekenkamer van de gemeente Boarnsterhim heeft een onderzoek ingesteld naar de wijze van opzet, de planning, uitvoering en informatievoorziening van de investeringsprojecten OSG/bibliotheek, herinrichting Terherne en de grondexploitatieprojecten Frisia (Biensma III) en Biensma II. De rekenkamer heeft destijds aan Deloitte & Touche Accountants opdracht gegeven dit onderzoek uit te voeren. De heer R. Douma RA heeft op 15 februari 2002 een conceptrapportage aan de rekenkamer opgestuurd. Deze conceptrapportage is nog niet formeel afgehandeld, omdat de rekenkamer destijds haar werkzaamheden heeft gestaakt.

Wij hebben de conceptrapportage bestudeerd en zijn tot de volgende bevindingen gekomen:

- De rapportage heeft betrekking op projecten die inmiddels enige tijd zijn afgerond. De actualiteit en de nieuws waarde zijn daarom beperkt.
- Het onderzoek heeft zich uitsluitend gericht op de proceskant van de projecten; de aanbevelingen zijn van procedurele en organisatorische aard en zijn gericht op het onderkennen van risico's binnen de processen.
- Deloitte & Touche komt met de aanbevelingen, dat er een procesbeschrijving moet worden gemaakt voor grote investerings- en grondexploitatieprojecten, waarin onder andere de risico's bij het aanvragen van krediet voor projecten transparant moeten worden gemaakt en duidelijke afspraken moeten worden gemaakt over de uitvoering van meerwerk. Tevens zou de gemeente het mandaatbesluit en het aanbestedingsbeleid op onderdelen moeten aanscherpen en de informatievoorziening en kostentoedeling bij dergelijke grote projecten beter moeten regelen.
- Inmiddels is er binnen de gemeente een organisatiewijziging doorgevoerd, waarin wellicht een aantal van de voorgestelde aanbevelingen en maatregelen al zijn doorgevoerd.

Wij hebben op grond van deze bevindingen geconcludeerd dat het een grotere waarde oplevert als we ons als rekenkamer nu gaan verdiepen in lopende / recentere investeringsprojecten, in plaats van ons nogmaals inhoudelijk te gaan buigen over de door de voorgaande rekenkamer onderzochte onderwerpen. De conclusies en aanbevelingen uit het conceptrapport van Deloitte & Touche kunnen we bij nieuwe onderzoeken benutten. Mogelijkerwijs zullen enkele aanbevelingen van Deloitte & Touche in nieuwe onderzoeksrapporten terug komen als er in de afgelopen tijd periode terzake geen verbeteringen zijn doorgevoerd.

Naar de mening van de rekenkamercommissie kan het conceptrapport intern aan alle geledingen van de organisatie ter beschikking worden gesteld. Een actieve openbaarmaking van het stuk ligt minder voor de hand, aangezien de conclusies vooral procesmatig zijn en gedateerd, gelet op het tijdsverloop en de pas doorgevoerde organisatiewijziging.

3. Onderzoek 2006-2007

3.1. Welke onderzoeken gaan wij doen?

Er is een groot aantal onderwerpen dat in aanmerking komt voor onderzoek door de RKB. Om tot een goede afweging te komen heeft de RKB de geïnventariseerde onderzoeksonderwerpen gewogen op basis van haar selectiecriteria. (zie document onderzoeksprotocol onder 2.3). Volledigheidshalve worden deze criteria hier genoemd.

Selectiecriteria Rekenkamercommissie

- het maatschappelijke belang van een onderwerp;
- de mate van risico m.b.t. doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid;
- het financiële belang van een onderwerp.

Vervolgens heeft de Rekenkamer gekeken naar een evenwichtige verdeling in de tijd en de omvang van de onderzoeken. De rekenkamer heeft daarbij haar ambities in lijn gebracht met de beschikbaar gestelde budgetten en haar eigen capaciteit. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in een selectie van 2 onderwerpen voor de periode 2006-2007;

1. de exploitatie van veerpont De Burd;
2. het managen van infrastructurele projecten.

De Rekenkamer start met het onderzoek naar de exploitatie van veerpont De Burd. Vervolgens zal de RKB onderzoek verrichten naar het financieel beheer van infrastructurele projecten.

Als de RKB met een onderzoek begint, wordt er een plan van aanpak geschreven met een onderzoeksopzet, dat ingaat op de aanleiding, de doelstelling, de probleemstelling, het normenkader, de onderzoeksvragen en de onderzoeksmethode. Tevens staat hierin de planning en de eventuele kosten voor inhuur van capaciteit. De onderzoeksopzet wordt aan de raad voor kennisgeving aangeboden. De definitieve onderzoeksopzet vormt het uitgangspunt voor het onderzoek. Tegelijkertijd wenst de RKB een zekere flexibiliteit te behouden. Gaandeweg het onderzoek kan duidelijk worden dat het niet (meer) mogelijk of niet (meer) opportuun is de onderzoeksopzet in de bestaande vorm uit te voeren. De RKB behoudt zich het recht voor de onderzoeksopzet aan te passen. Wanneer er substantiële wijzigingen in de onderzoeksopzet worden aangebracht, zal dit worden meegedeeld aan de raad, het college en de directie.

In het kort worden hier de 2 geselecteerde onderwerpen toegelicht, inclusief een (voorlopige) centrale onderzoeksvraag. De centrale onderzoeksvraag wordt bij het opstellen van het onderzoeksopzet verder uitgewerkt en definitief vastgesteld. De onderzoeksopzet wordt de raad t.z.t. voor kennisgeving aangeboden.

3.2. Exploitatie Veerpont De Burd

3.2.1. Wat willen we bereiken?

Aanleiding en achtergrond van de onderzoeksvraag

De rekenkamer is voornemens een beknopt onderzoek te doen naar de exploitatie van Veerpont De Burd. Aanleiding is de stijgende exploitatiekosten, de opdracht een bezuiniging van 100.000 euro te realiseren en vragen daarover gesteld door een raadsfractie. Gezien het belang van de pont voor bewoners en de wens de exploitatie betaalbaar te houden voor de gemeente, maken voor de rekenkamer dit onderzoek relevant mede in het licht van juridische aspecten rond dergelijke voorzieningen die voor langere tijd worden aangegaan door de gemeente met bewoners.

Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is tweeledig:

1. Op basis van een inventarisatie komen tot een scherp beeld van de financiële en juridische situatie (aangegane verplichtingen, contracten) en een schets voor de nabije toekomst hiervan.
2. Het geven van aanbevelingen over zowel organisatorische, financiële, juridische als dienstverlenende aspecten die recht doen aan alle belangen (zonder hierbij overigens een keuze te maken - dat is voorbehouden aan de raad).

3.2.2. Wat willen we weten?

Centrale vraagstelling.

Is de exploitatie van veerpont de Burd nu en in de toekomst efficiënt binnen de financiële en juridische kaders van de gemeente en welke verbetervoorstellen of andere suggesties zijn er te geven?

Deelvragen:

- Zijn de bezuinigingsmogelijkheden optimaal benut?
- Wordt de exploitatie doelmatig uitgevoerd?
- Welke posten veroorzaken de stijgende exploitatiekosten en welke trend vertonen die?
- Welke vastgelegde overeenkomsten zijn met de bewoners aangegaan voor de exploitatie?
- Welke juridische ruimte heeft de gemeente om de afspraken eenzijdig aan te passen, indien wenselijk?
- Zijn er alternatieven voor de exploitatie van de veerpont onderzocht en waarom juist deze alternatieven?
- Zijn er nog andere goede voorbeelden van exploitaties van veerponten (best practices) en wat kunnen we daarvan leren?

3.3.3. Hoe komen we dat te weten?

Globale onderzoeksopzet.

Dit onderzoek zal de vorm hebben van een quickscan en volgens voorlopige planning plaatsvinden in begrotingsperiode 2006-2007.

Het zal de vorm hebben van stukkenonderzoek (deskresearch, w.o eerdere en andere studies naar de pont) en interviews met belanghebbenden waaronder bijvoorbeeld:

- Gemeente ambtenaren (financiën, verkeer/vervoer?, openbare ruimte?)
- Bewonersvertegenwoordiging
- Externe deskundigen (bijv. jurist, ingenieursbureau)
- (Andere) exploitanten van veerpont

Het rapport beoogd op basis van feiten en best practices te komen tot een normenkader. Hieraan zal de praktijk van nu worden getoetst. Resultaat zijn eventuele suggesties voor verbetering en een oordeel over de kwaliteit van de procesgang. Nadrukkelijk zal niet een mening gegeven worden over eventuele alternatieven of eerdere keuzes. Dat is aan de raad.

Doorlooptijd 3 maanden

3.3. Onderzoek naar het managen van infrastructurele projecten bij de gemeente Boarnsterhim.

3.3.1. Wat willen we bereiken?

Aan deze keuze ligt een aantal redenen ten grondslag.

- Het maatschappelijke en politieke belang:
infrastructurele projecten vergen een aanzienlijke inzet van publiek geld. Aan een goede kostenbeheersing wordt

vanuit de maatschappij en de politiek veel waarde toegekend.

- Risico 's met betrekking tot het beheer:

uit onderzoek naar de landelijke grote infrastructurele projecten bleek een deel van de meerkosten van deze projecten terug te voeren op problemen bij het beheer. Zie bijvoorbeeld de rapporten van de Algemene Rekenkamer over de Betuweroute en de HSL-Zuid. De aangegeven oorzaken hiervoor blijken in belangrijke mate terug te voeren op een ontoereikend beheer. De Rekenkamer Boarnsterhim is voornemens een onderzoek uit te voeren naar het managen van nieuwe infrastructurele projecten bij de gemeente Boarnsterhim.

Dit onderzoeksonderwerp moet om praktische redenen (uitvoerbaarheid) ingekaderd worden. Daarbij worden de volgende criteria gehanteerd:

- Het onderzoek is gericht op projecten waarbij het project gericht is op de ontplooiing van nieuwe activiteiten.
- Het onderzoek is gericht op het managen van de relatief grotere infrastructurele projecten binnen de gemeente Boarnsterhim, dat wil zeggen projecten met een krediet van meer dan € 1 miljoen.
- Het betreft met name de projecten waarbij subsidiegelden een substantiële rol spelen.
- Er vindt bij maximaal 3 projecten nader onderzoek plaats naar de ordentelijkheid van het gevoerde beheer.

Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek naar infrastructurele projecten in de gemeente Boarnsterhim is tweeledig. De rekenkamer wil met haar onderzoek:

1. de kwaliteit van het beheer (met als belangrijkste factoren; tijd, geld en risico's) toetsen;
2. komen tot aanbevelingen voor verbetering.

3.3.2. Wat willen we weten?

Centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling van het onderzoek bestaat uit twee delen:

- beschikt de gemeente Boarnsterhim over een toereikend instrumentarium voor het beheer (met als belangrijke factoren; tijd, geld en risico's) van infrastructurele projecten en wordt daar binnen projecten op een juiste manier gebruik van gemaakt;
- is de informatievoorziening van het College van Burgemeester en Wethouders over infrastructurele projecten aan de gemeenteraad voldoende toegesneden op de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad en op welke wijze geeft de gemeenteraad ten aanzien van de infrastructurele projecten invulling aan deze taak?

Deelvragen

De probleemstelling is uitgewerkt in onderzoeksvragen. De invulling van de kaderstellende en controlerende taak door de gemeenteraad en het beheer tijdens de uitvoering onder verantwoordelijkheid van het College van Burgemeester en Wethouders wordt door de Rekenkamer Boarnsterhim onderzocht aan de hand van onderstaande onderzoeksvragen:

Algemeen

- Welke projecten zijn in de periode 2004-2006 afgerond of bevinden zich in de afrondingsfase?
- Wie waren daarbij bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever?
- Overschreden de betreffende projecten de ramingen (v.w.b. de factoren tijd, geld en risico's) die aan de uitvoeringsplannen en kredieten ten grondslag lagen en zo ja, waardoor?

Kaderstelling

- Welke gemeentebrede kaders gelden voor het beheer van deze projecten?
- Zijn deze kaders in opzet toereikend voor een rechtmatige en doelmatige projectuitvoering?

Controle

- Wat is de betekenis van de accountantscontrole voor het bestuur met betrekking tot de beheersing van deze projecten?
- Hoe heeft de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende taak bij de drie projecten ingevuld?
- Is de gemeenteraad adequaat geïnformeerd over beheer (v.w.b. de factoren tijd, geld en risico's) van de onderzochte projecten?

3.3.3. Hoe komen we dat te weten?

Globale onderzoeksopzet

In het onderzoeksprotocol van de RKB wordt gesproken over drie typen onderzoek. Dit onderzoek wordt getypeerd als: groot onderzoek.

Het onderzoek zal de vorm hebben van stukkenonderzoek (deskresearch), interview met betrokkenen en benchmark onderzoek. Het rapport beoogd op basis van feiten en best practices te komen tot een normenkader. Hieraan zal de praktijk van nu worden getoetst. Resultaat zijn eventuele suggesties voor verbetering en een oordeel over de kwaliteit van de procesgang. Nadrukkelijk zal niet een mening gegeven worden over eventuele alternatieven of eerdere keuzes. Dat is aan de raad.

In de planning wordt gerekend met een doorlooptijd van 6 maanden.

4. Planning 2006-2007 schematisch

Jaar	2006		2007				2008	
Kwartaal	3	4	1	2	3	4	1	2
	Jul-sept	Okt-dec	Jan-mrt	Apr-jun	Jul-sept	Okt-dec	Jan-mrt	Apr-jun
Onderwerp								
De exploitatie van veerpont De Burd								
Het beheer van infrastructurele projecten								
Jaarverslag 06/07								
Evaluatie moment RKB								
Onderzoeksprogramma 2008								

De RKB zal naast de uitvoering van de onderzoeken vóór 1 april 2008 haar jaarverslag 2006-2007 presenteren. Dit jaarverslag is een weergave van de werkzaamheden over 2006 en 2007.

De RKB zal in december 2007 haar onderzoeksprogramma voor 2008 aanbieden aan de gemeenteraad van Boarnsterhim

5. Begroting Rekenkamer Boarnsterhim 2006-2007

Onderstaande begroting is mede gebaseerd op de Beleidsnota Rekenkamercommissie Boarnsterhim m.n. bijlage 2 kosten rekenkamer(-functie), Griffie 2005.

Inkomsten Kosten/uitgaven

Budget 2006 12.000

Jaarlijkse apparaatskosten
(afgerond) Vergaderingen 4.500 (1)

Reiskosten 500 (2)
Overig 1.000 (3)

Totaal inkomsten 12.000
Onvoorzien 500
Totaal jaarlijkse kosten 6.500

Rest. saldo voor onderzoek 5.500 (4)

Toelichting

Ad 1) Totale kosten per vergadering +/- 450 euro. Er zijn gemiddeld 10 vergaderingen per jaar. De meeste vergaderingen zijn ook in dienst van de onderzoeken en hebben een inhoudelijk en niet zozeer procesmatig karakter.

Ad 2) T.b.v. deskundigheidsbevordering houden we rekening met het bijwonen van gemiddeld 2 congressen per jaar (bijv. Dag van de Lokale Rekenkamer). Totaal reiskosten (ex vergaderingen) 500 euro.

Ad 3) Overig kosten zijn: o.a. werkzaamheden van de voorzitter in het auditcomité, bijwonen raadsvergadering, abonnementen (zoals van NVRP, Stichting, krant Mid-Frieslander en kantoorbenodigdheden) begroot op 1000 euro.

Ad 4) De rekenkamer onderscheidt in haar onderzoeksprotocol 3 typen onderzoeken:

- Brieven - beknopte adviezen
- Onderzoeken - kernonderzoeken
- Navolgonderzoeken - evaluatie en effectiviteitsmetingen

Op basis van eerdere en eigen ervaringen kunnen de brieven begroot worden op 4 dagen werk (32 manuren). Gewenste doorlooptijd maximaal 1 maand.

Onderzoeken zijn weer in te delen in zogeheten quickscans (en/of vooronderzoeken). Ervaringen uit bedrijfsleven geven een indicatie van zo'n 16 werkdagen gemiddeld voor een quickscan (=128 manuren). Gewenste doorlooptijd maximaal 3 maanden. De geschatte kosten voor een quickscan bedragen : € 6.400,-

Diepgaande grote onderzoeken hebben een verwachte doorlooptijd van een half jaar en kennen een gemiddelde besteding van 40 dagen (320 manuren). De geschatte kosten bedragen : € 16.000,-

Uitgaande van een uurtarief van 50 euro voor RKB-leden is er $6000/50 = 110$ uur beschikbaar. Dit komt ongeveer overeen met 1 kleine quickscan (begroot 128 manuur).

N.b. in de bovenstaande rekenexercitie is gerekend met een uurtarief van € 50. Bij dit tarief plaatsen wij een tweetal kanttekeningen. Ten eerste zal in het geval dat er onderzoekswerkzaamheden door een commercieel onderzoeksbureau moet worden uitgevoerd de tariefstelling een veelvoud van de € 50,- per uur bedragen waar nu mee gerekend is. Hierdoor komt het budget onder druk te staan en zal de ambitie nog lager worden dan nu het geval is. Ten tweede is het de vraag of er volledig gerekend kan worden met de inzet door de rekenkamercommissieleden voor het uitvoeren van onderzoeken.

6. Afsluiting

Voor deze nieuwe commissie was en is het een spannende periode. Wij willen immers met dit eerste onderzoeksprogramma:

door een positief kritische houding en zorgvuldig onderzoek bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van het lokale bestuur en aan de transparantie van het gemeentelijk handelen.

Lees hierover meer in het document missie-visie rekenkamercommissie Boarnsterhim.

Dit onderzoeksprogramma geeft invulling aan deze taakstelling. De RKB stelt hierbij wel een kanttekening. Onder 5. begroting rekenkamer Boarnsterhim 2006-2007 wordt duidelijk dat een groot deel van het huidige budget gebruikt wordt voor reguliere apparaatlasten voor het hebben van een Rekenkamercommissie. Voor het uitvoeren van onderzoek blijft verhoudingsgewijs weinig budget over. Wij hebben in ons onderzoeksprotocol aangegeven dat wij als ambitie hebben om jaarlijks 1 onderzoeksbrief te publiceren en 1 groot onderzoek uit te willen voeren. Zoals uit de rekenexercitie blijkt is dit met het huidige budget niet haalbaar. De RKB bepleit dan ook, gezien onze reële geachte ambitie, voor verhoging van ons budget voor 2007 en volgende jaren naar een bedrag van € 30.000,-. We zijn benieuwd naar de mening van de raad over het door ons gepresenteerde ambitieniveau en hopen dat de raad ons een verruiming van het budget voor onderzoek wil geven.