

Beleefd aanbevolen;

en dan?

Rapporten van derden op effectiviteit onderzocht

Rekenkamercommissie Haaksbergen
Juni, 2010

Voorwoord

In dit rapport staat de effectiviteit van de rapporten van de incidenteel ingehuurde derden centraal. Deze derden zijn door de gemeente ingehuurd voor de aanpak van 'lokale overheidsproblemen'. Het gaat hier niet om de structurele inhuur, zoals de jaarlijkse accountantscontrole, of de inhuur van interim-managers. Wel vallen de rapporten van de Rekenkamercommissie er onder, hoewel deze commissie strikt genomen geen 'derde' is voor de gemeente maar een commissie van de gemeenteraad.

Hoe effectief zijn deze rapporten met de daarin gedane aanbevelingen? Waardoor wordt de effectiviteit van rapporten bepaald? Doet de gemeente Haaksbergen het beter dan andere gemeenten? Dat zijn de vragen waarop dit onderzoek zich richt. De antwoorden zijn niet alleen belangrijk om de kwaliteit van het lokale overheidsbeleid vast te stellen op het onderdeel 'effectief besturen' maar ook op het onderdeel 'efficiënt besturen'. Ook dit rapport bevat, zoals alle rapporten van de Rekenkamercommissie dat doen, op haar beurt de nodige aanbevelingen. Daarmee voldoet de Rekenkamercommissie aan de haar wettelijk voorgeschreven taak 'onderzoek te verrichten naar de legitimiteit, de efficiency en de effectiviteit van het lokale overheidsbeleid om daaruit lering te trekken voor toekomstig lokaal overheidsbeleid.

Bij de uitvoering van het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie een beroep gedaan op een twintigtal medewerkers uit de gemeentelijke organisatie en, zoals gebruikelijk, op het secretariaat van de Rekenkamercommissie. Helaas komen onderzoeken van de Rekenkamercommissie nooit op een gunstig tijdstip de ambtelijke organisatie binnen, zo leert de ervaring. Desondanks kan de medewerking uit de ambtelijke organisatie ook dit keer als goed worden bestempeld. De dank van de Rekenkamercommissie gaat dan ook uit naar allen die bereid waren, samen met de Rekenkamercommissie, indirect mee te werken aan een (nog) betere besturing van de Haaksbergse samenleving.

Haaksbergen, juni 2010

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
2. Conclusies en aanbevelingen	7
2.1 Conclusies	7
2.2 Aanbevelingen	9
3. Probleemstelling en onderzoeksvragen	11
3.1 De probleemstelling	11
3.2 De onderzoeksvragen	12
4. Onderzoeksaanpak	13
4.1 Effectiviteit	13
4.2 De onderzochte rapporten	13
4.3 De uitvoering van het onderzoek	14
4.4 Het onderzoeksmodel	14
5. Het gebruik	17
6. Het nut	19
7. De effectiviteit	21
8. Het waarom van gebruik, nut en effectiviteit	23
9. Haaksbergen in de vergelijking	25
9.1 Haaksbergen en Twenterand naar de onderzoeksmodel-variabelen	25
9.2 Haaksbergen en Twenterand naar gebruik, nut en effectiviteit	25
9.3 Haaksbergen en Twenterand naar het waarom	26

Ambtelijk wederwoord

Bestuurlijk wederwoord

Reactie Rekenkamercommissie op bestuurlijk wederhoor

Bijlagen

A: Beoordelingsschema

B: Vragenlijsten

C: Berekening 3 eind-effectiviteitsscenario's

D: Vergelijking onderzoeks-modelvariabelen in de vergelijking

E: Tabellen m.b.t. gebruik en nut

1. Inleiding

Incidentele inhuur van derden heeft de afgelopen decennia een hoge vlucht genomen in menige Nederlandse gemeente. De huidige economische crisis dwingt gemeenten nu tot bezuinigen. Als de berichten in de media mogen worden geloofd, zijn gedwongen bezuinigingen van 10% of meer geen uitzondering. Menige post moet dan onder het vergrootglas worden gelegd. Dat daarbij de stijgende ontwikkeling van de post 'incidentele inhuur van derden' niet buiten schot blijft, mag geen verbazing wekken. Temeer daar tegelijkertijd steeds vaker in het openbaar vragen rijzen over de effectiviteit van inhuur van derden in het algemeen en die van rapporten van derden in het bijzonder. Het gemis aan gegevens is daar mede debet aan.¹ De toename van het aantal 'second opinions' in de laatste jaren is daarvoor illustratief. De vraag in de gemeenteraad en in het college, toegespitst op de incidentele inhuur van derden, wordt dan: zijn de aanbevelingen van derden dusdanig effectief dat daarop echt niet bezuinigd kan worden?

De voorafgaande vraag zo stellen suggereert op zijn minst de richting waarin de vraagsteller het antwoord zoekt. Maar hoe staat het nu feitelijk met het gemeentelijke beleid inzake de incidentele inhuur van derden, hoe effectief is het werk van de incidenteel ingehuurde derden en waaraan kan eventueel de mate van effectiviteit worden toegeschreven? Voor de Rekenkamercommissie van de gemeente Haaksbergen dermate relevante vragen dat ze er een onderzoek naar instelde.

De Rekenkamercommissie van de gemeente Haaksbergen beperkt zich in dit onderzoek tot de rapporten van de incidenteel ingehuurde derden die in de jaren 2006/2008 in hun eindrapport de gemeente van aanbevelingen voorzagen. Zo maken de jaarlijkse accountantsverslagen er geen deel van uit maar wel de rapporten van de Rekenkamercommissie. Formeel is de Rekenkamercommissie niet gelijk te stellen aan een ingehuurde derde. De Rekenkamercommissie is een raadscommissie die tot taak heeft het lokale overheidsbeleid te onderzoeken op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid om daaruit lering te trekken voor toekomstig lokaal overheidsbeleid. Vanuit de raad is uitdrukkelijk aan de Rekenkamercommissie gevraagd de effectiviteit van haar aanbevelingen gedurende de eerste periode, bij benadering gelijk te stellen aan de raadsperiode 2006-2010, na te gaan. De Rekenkamercommissie heeft besloten, gezien de potentiële vergelijkingsmogelijkheden, dat onderzoek te verbreden naar de effectiviteit van de rapporten en de aanbevelingen door incidenteel ingehuurde derden.

De percentages in dit verslag moeten met enige terughoudendheid worden geïnterpreteerd. De cijfers zijn gebaseerd op schattingen 'in de orde van grootte' door de betrokken ambtenaren en vervolgens door de onderzoekers omgezet en doorgerekend in percentages. De percentages in de navolgende hoofdstukken zijn dus niet het resultaat van een exacte meting van de effectiviteit van de rapporten en de aanbevelingen in de realiteit. Dat is binnen het bestek van dit onderzoek, en wellicht ook daarbuiten, op dergelijke schaal zeer moeilijk tot onmogelijk gezien de beschikbare middelen, de tijd en de moeilijkheidsgraad van het vaststellen van effectiviteit in het algemeen.

¹ Zo kon de Rekenkamer van de stad Utrecht (2009) in haar onderzoek voor 8 van de 23 onderzochte rapporten met aanbevelingen door derden geen enkele aanwijzing vinden over de effectiviteit. Ook de Rekenkamercommissie van de gemeente Enschede (2009) volstond met enkele globale aanduidingen voor wat betreft de effectiviteit van haar aanbevelingen.

Leeswijzer

De structuur van dit rapport is ontleend aan de empirische cyclus. Maar daaraan vooraf volgen eerst in Hoofdstuk 2 de belangrijkste conclusies uit het onderzoek gevolgd door de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie. Voor het goed kunnen inschatten van de mate waarin het verantwoord is bij eventuele beleidsaanpassing zich te baseren op de aanbevelingen zijn de daaropvolgende hoofdstukken onontbeerlijk. In Hoofdstuk 3 wordt het probleem en de benadering daarvan door de Rekenkamercommissie vertaald in de probleemstelling met de bijbehorende onderzoeksvragen. Hoe het onderzoek is aangepakt, staat in Hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 gaat over het eerste onderdeel van de effectiviteit; het gebruik van het rapport en de aanbevelingen. Hoofdstuk 6 behandelt het tweede onderdeel; het nut van het rapport en de aanbevelingen. In Hoofdstuk 7 komt de effectiviteit aan de orde. Waar gebruik, nut en effectiviteit van de rapporten en de aanbevelingen mee samenhangen, valt te lezen in Hoofdstuk 8. De bevindingen voor de gemeente Haaksbergen worden in Hoofdstuk 9 vergeleken met onze vergelijkingsgemeente Twenterand².

² Ook de gemeente Hengelo maakt deel uit van het onderzoeksproject. Omdat het onderzoek in Hengelo uitloopt, is het onmogelijk ook de bevindingen voor Hengelo ter vergelijking in dit rapport op te nemen. De vergelijking zal later in een afzonderlijke rapportage gebeuren.

2. Conclusies en aanbevelingen

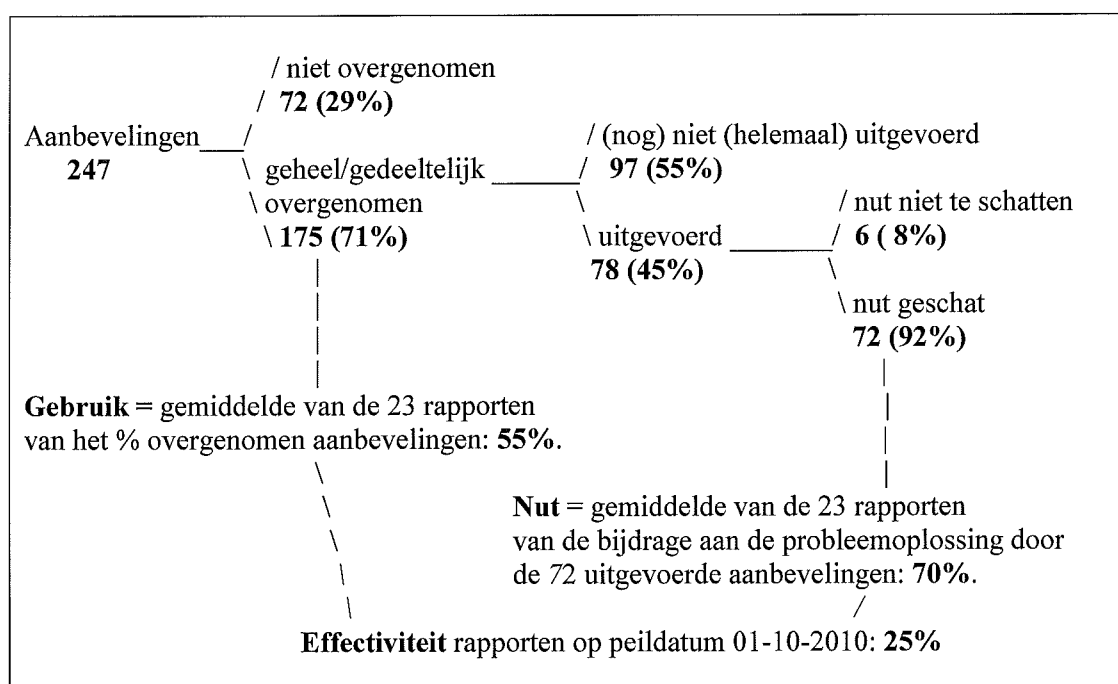
Hoe effectief zijn de rapporten van incidenteel ingehuurd derden?

De belangrijkste conclusies staan in paragraaf 2.1. De aanbevelingen volgen in paragraaf 2.2.

2.1 Conclusies

Uit 2006/2008 zijn 23 rapporten onderzocht waarin aanbevelingen staan voor de oplossing van het probleem waarvoor de derde incidenteel is ingehuurd. Overzicht 2.1 toont het gebruik, het nut en de effectiviteit van de 23 rapporten met de 247 aanbevelingen.

Overzicht 2.1: Gebruik, nut en effectiviteit van incidenteel ingehuurd derden.



De eerste drie conclusies hebben betrekking op de drie kernelementen in het onderzoek; het gebruik, het nut en de effectiviteit van de rapporten met de daarin gedane aanbevelingen. De drie scores zeggen niets over de oorzaken van de hoogte van die scores.

Voor een uitgebreider toelichting en voor mogelijke verklaringen voor de hoogte van de gevonden scores in Overzicht 2.1 wordt verwezen naar de achterliggende hoofdstukken.

1. Het **gebruik** van een rapport is vastgesteld door na te gaan in hoeverre de daarin gedane aanbevelingen zijn overgenomen en uitgevoerd. Het gebruik wordt per rapport berekend. Op 01-01-2010 is dat gebruik gemiddeld over alle 23 rapporten **55%**.

2. Het **nut** van een rapport is vastgesteld aan de hand van de schatting van de contactambtenaar. Deze schatte in hoeverre elk van de 72 uitgevoerde aanbevelingen waarvan het nut was te schatten, heeft bijgedragen aan de oplossing van het lokale

overheidsprobleem waarvoor de derde incidenteel is ingehuurd. Het betreft hier 12 rapporten. Op 01-01-2010 is het gemiddelde nut van die rapporten **70%**. Wordt het nut omgeslagen over alle rapporten dan zakt het nut naar **40%**.

3. De **effectiviteit** van een rapport is de mate die het rapport heeft bijgedragen aan de oplossing van het lokale overheidsprobleem waarvoor de derde incidenteel is ingehuurd. Effectiviteit = gebruik x nut. Op 01-01-2010 is de effectiviteit, als gemiddelde van de 12 rapporten met de 72 uitgevoerde aanbevelingen, **25%**. De 97 nog niet (helemaal) uitgevoerde aanbevelingen zullen later de eindeffectiviteit verhogen. Minimaal wordt de effectiviteit 32%. Het mediumscenario komt uit op een effectiviteit 38%, het maximumscenario op 43%. Vermoedelijk zal het eindeffect uitkomen op **40%**.

4. De financiële crisis vanaf 2008, waaraan in de inleiding is gerefereerd, drukt zwaar op de effectiviteit. Vier rapporten, en nog verschillende losse aanbevelingen in de andere rapporten, worden daardoor niet uitgevoerd. De opdrachten aan de derde dateren echter van voor 2008. De financiële crisis kon nog niet tot terughoudendheid leiden in de voorfase maar deed dat wel in de fase van de besluitvoering over de uitvoering.

5. Soms is de, vaak noodgedwongen lange, duur van het beleidstraject verantwoordelijk voor het niet overnemen van rapporten of aanbevelingen. Hoe meer tijd verstrijkt, des groter de kans dat zich ontwikkelingen voordoen die de uitvoering in gevaar brengen.

6. Onderzoek door derden om maatschappelijk draagvlak te verkrijgen is en blijft een hachelijke onderneming. De effectiviteit van dergelijke rapporten blijft ongewis en mag niet al te hoog worden geschat. De opkomst van second opinion onderzoeken in het algemeen is hiervoor een aanwijzing. De Rekenkamercommissie heeft de indruk dat 'de poging tot creatie van maatschappelijk draagvlak' heeft gedrukt op de effectiviteit.

7. Een goede kwaliteit van de rapporten lijkt eerder een nadeel dan een voordeel te zijn voor de effectiviteit. De Rekenkamercommissie is echter van mening dat de effectiviteit kan worden verbeterd door juist meer gebruik te maken van de rapporten van goede kwaliteit. Dat verhoogt op kans op een hoger nut.

8. Rapporten waarover ambtenaren zeer tevreden zijn, laten een hoger gebruik zien dan de rapporten waarover de ambtenaren tevreden zijn. Opvallend is dat de mening van de contactambtenaar geen voorspellende waarde blijkt te hebben voor het nut. Maar door de hogere gebruikscore zijn die rapporten toch effectiever.

9. Haaksbergen scoort iets lager dan Twenterand.

10. Een minder effectief rapport is niet altijd te wijten aan de ingehuurde derde maar kan het gevolg zijn van veranderde omstandigheden, nieuwe kennis e.d.

2.2 Aanbevelingen

Onderstaande aanbevelingen zijn het resultaat van de onderzoeken naar de effectiviteit van de rapporten van de incidenteel ingehuurde derden in Haaksbergen en Twenterand.

A. Bezint eer ge begint: doelstelling inhuur.

a. Ga eerst na of incidentele inhuur van derden wel noodzakelijk is gezien de beschikbare tijd of de aanwezige kennis binnen het ambtenarencorps.

Toelichting

Uitgangspunt dient te zijn: alleen inhuur van derden als het niet anders kan. Volg niet blindelings de stijgende trend incidenteel derden in te huren. Het lijkt er op dat gemeenten menen dat door derden in te huren zij tonen 'bij de tijd' te zijn. Laat die hype voor wat het is. Hypes kosten geld. Kies bewust en gericht.

b. Wees terughoudend met incidentele inhuur om een politiek of maatschappelijk draagvlak te creëren dan wel om reeds aanwezige kennis te bevestigen.

Toelichting

Incidentele inhuur om die reden lost het 'probleem' zelf niet op.

c. Verwerk in de opdracht aan de derde dat deze door haar werk het kennisniveau van de betrokken ambtenaren verhoogt.

Toelichting

Incidentele inhuur mag het kennisniveau van het ambtenarencorps niet verschromen. De incidenteel ingehuurde derde dient met haar opdracht kennisverhogend te presteren.

d. Maak daarbij duidelijk onderscheid in inhuur om vast te stellen of (en in hoeverre) er een probleem is of om oplossingen voor een probleem aan te dragen en formuleer zelf doel, opdracht, probleemstelling en onderzoeksvragen.

Toelichting

Dat maakt een essentieel verschil voor het type opdracht. Een onjuiste opdracht leidt tot een onjuist antwoord, dus onbruikbare opdracht.

B. Financiën.

a. Stel vooraf vast of er voldoende geld is voor de uitvoering van de opdracht en voor de eventueel daaruit voortvloeiende aanbevelingen.

Toelichting

De financiële crisis mag dan wel tamelijk onverwachts zijn gekomen, er zijn vaker onvoorziene ontwikkelingen. Een gedegen financiële verantwoording zou standaard deel uit moeten maken van de besluitvorming inzake de incidentele inhuur van een derde.

b. Geef geen hoge prioriteit bij de selectie van derden aan hun tarief.

Toelichting

Duur is geen synoniem voor goed. Dure bureau's zijn niet per definitie goede bureau's.

c. Houd rekening met de kosten van de te betrekken ambtenaren bij het werk van de derde.

Toelichting

De mate waarin derden een beroep doen op ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie verschilt sterk. Ook die kosten moeten worden meegewogen bij de beslissing derden incidenteel in te huren.

C. Inzet ambtenaren.

a. Bij de aansturing en uitvoering van de opdracht dienen twee ambtenaren te zijn betrokken: - één met kennis van 'onderzoek' om potentiële derden te kunnen selecteren, onderzoek te begeleiden en rapporten te kwalificeren,

- één ambtenaar met voldoende kennis op het betreffende voor inhoudelijke begeleiding.

b. Inherent aan de incidentele inhuur van derden dient te zijn dat binnen het ambtenarencorps een op samenwerking gericht draagvlak wordt gecreëerd voor de inhuur.

Toelichting

Een goed draagvlak en gedegen kennis onder de betrokken ambtenaren leidt tot goede samenwerking met de ingehuurde derde. Goede samenwerking leidt tot een goed rapport. Een goed rapport leidt tot kennisvermeerdering in het ambtenarencorps. Kennisvermeerdering komt het ambtenarencorps ten goede in het algemeen en in de verdere fase van de aanpak van het onderhavige beleidsprobleem.

D. Selectie 'derden'.

a. Houddentraal een dossier 'ingehuurde derden' bij waarin de incidenteel ingehuurde derden staan opgenomen naar kenmerken als kwaliteit rapport, gebruik, nut en effectiviteit. Belangrijk daarbij is zeker dat aangetekend wordt in hoeverre het ambtenarencorps haar kennis heeft vergroot met de ingehuurde derde.

Toelichting

Een dergelijk dossier kan een belangrijke rol spelen bij verdere selecties. Lang niet alle rapporten van incidenteel ingehuurde derden zijn kwalitatief van dien aard dat het verantwoord is daar bij een volgende keuze een beroep op te doen.

b. Ga na, bij elk voornemen tot inhuur (via websites van VNG, bij andere gemeenten), met welke bureau's goede ervaring is opgedaan. Trek die informatie na.

Toelichting

Beleid gebaseerd op onverantwoord onderzoek is onverantwoord beleid. Ook een gerenommeerd bureau is niet van alle markten thuis. Het gaat er primair om welk bureau kan het beste, tegen een aannemelijke prijs-kwaliteit verhouding, deze specifieke opdracht aan.

3. Probleemstelling en onderzoeksvragen

In paragraaf 3.1 wordt de probleemstelling ontwikkeld. De onderzoeksvragen die daaruit voortvloeien worden in paragraaf 3.2 beschreven.

3.1 De probleemstelling

De gebruikelijke procedure rond de incidentele inhuur van derden kan globaal worden gezien als een besluit van de bevoegde lokale overheidsinstantie, wat hier bijna altijd de raad of het college is, om een persoon of (onderzoeks/advies-)bureau van buiten het gemeentelijke overheidsapparaat in te huren. Die persoon of organisatie wordt dan met 'derde' aangeduid. De redenen die in de literatuur worden genoemd voor het incidenteel inhuren van derden komen neer op:

- kennistekort in het ambtenarencorps die men aanwezig acht bij derden.
- tijdgebrek in het ambtenarencorps. Ook te vertalen met 'te weinig ambtenaren om in korte tijd die klus zelf te klaren'. De ingehuurde derde levert extra capaciteit op.
- onafhankelijkheid: men wil het oordeel van een niet gebonden buitenstaander³.
- uitsteltactiek: uitbesteding kost tijd. Tijd die bestuurders goed kan uitkomen om bijvoorbeeld meer grip op de materie te krijgen of om de gemoederen rond een probleem wat tot bedaren te laten komen.
- second opinion: aanbevelingen vanuit het ambtenarencorps of van een in eerste instantie ingehuurde derde worden 'getoetst' in een tweede onderzoek.
- afschuiven verantwoordelijkheid. Dat is het geval als bestuurders het niet aandurven impopulaire besluiten aan hun achterban te verkopen. Probleemoplossingen door derden aangedragen geven de bestuurders dan de mogelijkheid hun handen schoon te houden. Het is immers niet hun oplossing.
- positieversterking. Men vraagt om advies als men vermoedt dat dit in hun lijn uitpakt. Dat verschaft dan een sterkere positie in het politieke besluitvormingsproces.

Maar is de dan logisch lijkende keuze om van buiten het eigen gemeentelijke overheidsapparaat 'specialistische capaciteit' in te huren een verstandige keuze, vooral gezien de kosten die met inhuur zijn verbonden? Het antwoord wordt hier gezocht in de vraag wat het rapport met de aanbevelingen heeft opgeleverd. Hoe interessant ook, het zou te ver voeren ook op het afzonderlijke terrein van het voortraject van de uitbesteding in dit onderzoek van de Rekenkamercommissie in te gaan. Dat zou een tweede onderzoeksopzet vereisen.

Het *probleem* in dit onderzoek komt nu, vrij vertaald, neer op de vraag:

'Wat leveren rapporten van incidenteel ingehuurde derde op voor bestuur en burgerij?'

Aan een probleem zoals hier onderzocht, zitten verschillende kanten van waaruit de problematiek onderzocht kan worden. De Rekenkamercommissie heeft, na in het protocol voor de rekenkamerfunctie voorgeschreven consultatie van de gemeentelijke functionarissen, waartoe de burgemeester en de gemeentesecretaris behoren, gekozen voor de probleemstelling:

Hoe effectief zijn de rapporten van incidenteel ingehuurde derden?

³ Vaak wordt, terecht, getwijfeld aan de onafhankelijkheid van de ingehuurde derde. Eind 2009 is daar nog eens nadrukkelijk op gewezen door Prof. Mr. Pieter van Vollenhove.

3.2 De onderzoeksvragen

De probleemstelling telt vijf onderzoeksvragen. De eerste drie gaan over de mate van het **gebruik**, het **nut** en de **effectiviteit**. De vierde vraagt naar het **waarom**. De vijfde richt zich op de **relatieve** effectiviteit: hoe doet Haaksbergen het in de vergelijking?

Onderzoeksvraag 1: **Gebruik**

In hoeverre zijn de gedane aanbevelingen overgenomen?

Er zijn vier beslissingsstadia mogelijk:

- In hoeverre neemt de ambtenaar de aanbeveling over in het collegeadvies,
- In hoeverre neemt het college de aanbeveling over in het collegevoorstel,
- In hoeverre neemt de raad de aanbeveling over uit het collegevoorstel,
- In hoeverre wordt in de uitvoeringsfase de aanbeveling aangepast.

Niet altijd behoort de beslissingsbevoegdheid aan de raad toe. Dan volstaat de beslissing door het college en vervalt c. In elk stadium kan (verder) afbreuk worden gedaan aan de aanbeveling. Aan het einde resulteert het gebruik per aanbeveling: de mate waarin de aanbeveling van de derde voor uitvoering is overgenomen. De gemiddelde gebruiksscore over alle aanbevelingen in het rapport is de gebruiksscore van het rapport. Het gemiddelde van de rapportcores geeft de totale gebruiksscore.

In hoofdstuk 5 wordt deze onderzoeksvraag beantwoord.

Onderzoeksvraag 2: **Nut**

In hoeverre hebben de aanbevelingen bijgedragen aan de probleemoplossing?

Nagegaan wordt voor elke aanbeveling in hoeverre de aanbeveling nut heeft gehad = heeft bijgedragen aan de oplossing van het lokale overheidsprobleem waarvoor de derde is ingehuurd. Dat leidt tot de nutscore per aanbeveling. Het gemiddelde van de nutscore over alle aanbevelingen leidt tot de nutscore per rapport. Het gemiddelde over alle rapporten geeft de totale nutscore.

In hoofdstuk 6 wordt deze onderzoeksvraag beantwoord.

Onderzoeksvraag 3: **Effectiviteit**

Hoe effectief zijn de rapporten van incidenteel ingehuurde derden?

Gebruik en nut bepalen de effectiviteit. Er moet wel een oplossing worden gevonden voor de nog niet uitgevoerd aanbevelingen voor de uiteindelijke effectiviteit. Dat gebeurt in hoofdstuk 7 bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag. Ook nu zijn de rapportcores de gemiddelden over de scores per aanbeveling. Het gemiddelde over alle rapporten geeft de totale effectiviteit.

Onderzoeksvraag 4: **Waarom**

Wat bepaalt de effectiviteit van het rapport?

Voor de adviezen door de Rekenkamercommissie is het belangrijk te weten waarmee gebruik, nut en effectiviteit samenhangen. Vier clusters van variabelen zijn relevant hier interessant: methodologische, communicatieve, contextuele en overige.

In hoofdstuk 8 wordt deze onderzoeksvraag beantwoord.

Onderzoeksvraag 5. **Relatief**

Hoe verhoudt zich hier de gemeente Haaksbergen met andere gemeenten?

De samenwerking met Hengelo en Twenterand maakt een vergelijking mogelijk. Hoe komt Haaksbergen daar uit? Het is nu ook mogelijk algemene en lokale succes- en faalfactoren voor gebruik, nut en effectiviteit op te sporen.

In hoofdstuk 9 wordt deze onderzoeksvraag beantwoord.

4. Onderzoeksaanpak

Hoofdstuk 4 gaat in op effectiviteit (paragraaf 4.1), de rapporten (paragraaf 4.2), de onderzoeksuitvoering (paragraaf 4.3) en het onderzoeksmodel (paragraaf 4.4).

4.1 Effectiviteit

De aanbevelingen in rapporten van derden zijn bedoeld als aanwijzing voor de gemeentelijke autoriteiten voor het oplossen van lokale overheidsproblemen. De ambtenaren, het college en de raad kunnen verschillend reageren op de aanbevelingen. De eerste stap is geheel of gedeeltelijk overnemen (= gebruik). Daarna kan de overgenomen aanbeveling wel of niet in uitvoering worden genomen. Na de uitvoering kan worden bepaald in hoeverre de aanbeveling heeft bijgedragen aan de oplossing van het probleem. Gebruik en nut bepalen samen de effectiviteit.

Nadat tot het gedeeltelijk of het geheel overnemen van een aanbeveling is besloten, kan een aanbeveling in de uitvoeringsfase nog worden aangepast. Dat kan op initiatief van de lokale overheid of van de uitvoerder. Hieraan kunnen diverse redenen ten grondslag liggen. Het voert binnen het bestek van dit onderzoek te ver om daar dieper op in te gaan. Gezien het geringe aantal én de geringe omvang van de aanpassingen in de uitvoeringsfase is het inefficiënt met die aanpassingen rekening te houden. Zo is er bij slechts 11 van de 78 uitgevoerde aanbevelingen sprake van een aanpassing van de aanbeveling in de uitvoeringsfase. Meestal, in zes van deze elf gevallen, lag die aanpassing in de orde van grootte tussen de 10% en 30%. In slechts één geval slaat de aanpassing op het overgrote deel van de aanbeveling.

Door de gebruiksscore te vermenigvuldigen met de nutscore wordt de effectiviteit per 01-01-2010 verkregen. Om de uiteindelijk maximaal te bereiken effectiviteit te kunnen bepalen zal de bijdrage van de nog niet helemaal uitgevoerde maar wel geheel of gedeeltelijk overgenomen aanbevelingen moeten worden geschat. Ook dat zal in hoofdstuk 7 worden gedaan.

4.2 De onderzochte rapporten

Het onderzoek beperkt zich tot de rapporten uit de jaren 2006/2008. Van de rapporten uit 2009 kan niet worden verwacht dat ze 1-1-2010 zijn uitgevoerd. Via de contactambtenaar voor dit onderzoek van de Rekenkamercommissie zijn alle afdelingen binnen het gemeentelijke apparaat gevraagd de rapporten aan te leveren geschreven door incidenteel ingehuurde derden waarin aanbevelingen voor de gemeente zijn opgenomen. Het valt niet met 100% zekerheid te zeggen dat de 24 aangemelde rapporten alle rapporten zijn die aan onze onderzoekseisen voldoen. Het is mogelijk dat er één of enkelen niet tijdig boven water zijn gekomen. De aangeleverde rapporten, met tussen haakjes vermeld de daarvoor ingehuurde derde, zijn:

Rapporten van incidenteel ingehuurde **Derden**

2006

1. Onderzoek Comfortklachten Gemeentehuis (TEBODIN)

2007

2. Inkoopscan (Adefa)

3. Imago onderzoek (Universiteit Twente)

4. Evaluatie Dienstverlening (BMC)

5. Evaluatie Integriteitbeleid (BING)

6. Acht gemeentelijke accommodaties (Oranjewoud)
7. Evaluatie reorganisatie (Top management Consult)
8. Bedrijventerrein Rietmolenweg (Arcadis)
9. Aansluiting N18 Haaksbergen (BVA)
10. Gezond Werken bij de gemeente Haaksbergen (Achmea)
11. Parkeeronderzoek Haaksbergen (BVA)
12. Effecten Wegverkeerslawaaï De Braak (Goudappel Coffeng)

2008

13. Zwembad de Wilder (SEMAD advies)
14. Markttoets Bedrijventerreinen Stepelerveld en Vregelinkshoek (Stec Groep)
15. Verkeersplan Landbouwontwikkelingsgebied (Goudappel Coffeng)
16. Verkeersveiligheidonderzoek oversteek Noordsingel (Royal Haskoning)
17. Fietsnetwerk Haaksbergen (Oranjewoud)
18. Kruising Blankenburg/Blankenburgerstraat. (Oranjewoud)
19. Startnotitie vastgoedorganisatie (DHV)

Rapporten van de **Rekenkamercommissie**.

2006

20. De Treasury-functie

2007

21. Subsidiebeleid

2008

22. Aanbestedingsbeleid
23. Armoedebeleid
24. Starters op de Woningmarkt

4.3 De uitvoering van het onderzoek

De ambtenaren, die namens de gemeente betrokken waren bij een project waarvoor de derde is ingehuurd, hebben in een schriftelijke vragenlijst voorgelegd gekregen. Allereerst zijn er enkele algemene vragen gesteld over het project. Vervolgens zijn per aanbeveling een zestal dezelfde vragen gesteld. Gevraagd werd een schatting te maken van de mate waarin aanbevelingen zijn overgenomen en een bijdrage leverden aan de oplossing van het lokale overheidsprobleem waarvoor de derde is ingehuurd. Van één contactambtenaar is geen ingevulde vragenlijst terug ontvangen.

Het onderzoek is uitgevoerd door de 2 onderzoekers, één afkomstig uit de Rekenkamercommissie Hengelo en één uit de Rekenkamercommissies Haaksbergen en Twenterand. Deze samenwerking garandeert een gelijke aanpak in de drie gemeenten. Ze optimaliseert daarmee de vergelijkbaarheid van de bevindingen in de vergelijking.

4.4 Het onderzoeksmodel

Om onderzoeksvraag 3 *Wat bepaalt de effectiviteit van het rapport?* te kunnen beantwoorden moet worden onderzocht of variabelen ontleend aan de wetenschappelijke en de professionele literatuur of waarnaar anderszins de belangstelling uitgaat, een verklaring bieden voor de mate van effectiviteit. Die veelheid aan variabelen is hier te herleiden tot vijf clusters. De eerste twee clusters betreffen variabelen die de 'kwaliteit van het rapport meten'. Bij elk cluster volgt een beknopte toelichting.

Cluster Methodologie

Op slecht onderzoek (in de betekenis van onvoldoende deskundig uitgevoerd) mag de overheid zich niet verlaten. De criteria om de kwaliteit van een onderzoek vast te stellen komen uit de methodologie. Het is interessant te weten of in de gemeente Haaksbergen de rapporten die verschillen in methodologische kwaliteit ook verschillen in effectiviteit. Strikt genomen zou mogen worden verwacht dat de kwalitatief minder deskundige rapporten minder effectief zijn.

Een gebruikelijke indeling van het onderzoeksproces, met de daarbij geldende hoofdvraag, is die in de volgende vijf fasen.

Fase 1. *Probleemfase*. Is het probleem goed uitgewerkt?

Fase 2. *Kennisfase*. Is controleerbaar gebruik gemaakt van relevante kennis?

Fase 3. *Dataverzamelingsfase*. Is de relevante informatie adequaat verzameld?

Fase 4. *Analysefase*. Is de informatie adequaat geanalyseerd?

Fase 5. *Rapportagefase*. Zijn de juiste conclusies getrokken en de juiste aanbevelingen?

Voor elke fase kunnen meerdere indicatoren ter beoordelingen worden opgenomen.

Per fase zijn hier vier indicatoren geselecteerd⁴.

Cluster Communicatie

Onderzoek moet niet alleen methodologisch verantwoord zijn, het moet vooral zodanig goed in elkaar zitten dat de boodschap uit het rapport goed overkomt, het rapport goed wordt begrepen en de aanbevelingen goed toepasbaar zijn. In hoeverre voldoen deze 24 rapporten aan de communicatie-eisen? Het is ook interessant te weten of in de gemeente Haaksbergen de rapporten die verschillen in communicatieve kwaliteit ook verschillen in effectiviteit. Bijzonder interessant is dan de vervolgvraag of de effectiviteit van een rapport meer verband houdt met de communicatieve kwaliteit dan met de methodologische kwaliteit. Twee communicatieaspecten zijn opgenomen.

1. *Aantrekkelijkheid* van het rapport. (onder het motto: het oog wil ook wat).

2. *Deskundigheidsimpressie* van het rapport.

Per aspect zijn ook hier vier indicatoren geselecteerd.

Cluster Beleidscontext

De derde wordt ingehuurd in het kader van het lokale overheidsbeleid. Binnen deze cluster is gekeken naar de volgende zes variabelen:

1. het jaar waarin het rapport verscheen,

2. het beleidsveld waaronder het probleem valt,

3. wie beslissingsbevoegd is: raad of college,

4. in hoeverre bij de keuze van de 'derde' is afgeweken van de standaardprocedure,

5. het aantal aangeschreven derden,

6. de reden voor de keuze van de uitvoerende derde.

Cluster mening Contactambtenaar

Er is voor vijf variabelen gevraagd naar de mening van de contactambtenaar:

1. in hoeverre het contract (indien aanwezig) is nageleefd door de derde,

2. tevreden met de derde tijdens het werk,

3. tevreden met de derde na het werk,

4. tevreden met het rapport,

5. in hoeverre het probleem door het rapport c.q. aanbeveling is opgelost.

⁴ In de rapporten is de aanduiding niet altijd eensluidend. 'Onderzoeksrapport' en 'Adviesrapport' wordt door elkaar gehaald. Ook de aanduidingen 'aanbeveling' en 'advies' worden naast elkaar gebruikt. Wij houden steeds 'aanbeveling' aan.

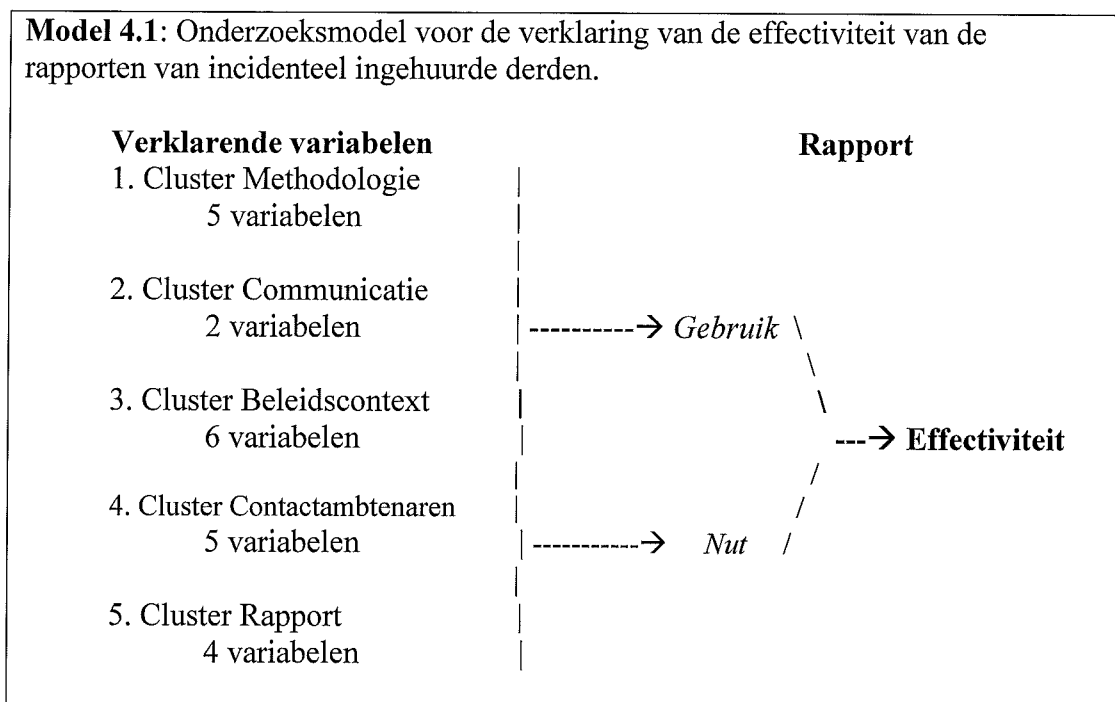
Cluster Rapport

Hier vallen vier variabelen:

1. de uitvoerende derde (waaronder Rekenkamercommissie),
2. het aantal aanbevelingen,
3. het type 'rapportonderzoek' (technisch of niet-technisch),
4. de kosten.

De vijf clusters met variabelen gerelateerd aan het gebruik, het nut en de effectiviteit levert het onderstaande onderzoeksmodel op (Model 4.1).

Gezien de gebruikelijke beperkte hoeveelheid geld en tijd was het onmogelijk elk cluster rijkelijk met variabelen in te vullen⁵. Het aantal meegenomen variabelen staat voor elk cluster in het model vermeld.



Alle rapporten zijn op Methodologie en Communicatie door de twee onderzoekers⁶ afzonderlijk beoordeeld. De resultaten zijn naast elkaar gelegd. Bij grote verschillen, dat houdt hier in een verschil van 2 of meer posities op een vijfpuntsschaal, is in nader overleg het 'juiste' antwoord bepaald. Bij verschillen van één positie is, nadat is vastgesteld dat er geen beoordelingsfout aan het verschil ten grondslag lag, de gemiddelde score over de twee aangrenzende antwoordalternatieven genoteerd. Het gevolg van deze procedure, die eerst over zes rapporten was uitgetest en goed bleek te werken, is dat op grond van de gevolgde werkwijze mag worden gesproken van een hoge 'interonderzoekers-subjectiviteit' in de orde van grootte van 95%. Een dergelijk zeer hoog percentage pleit voor het beoordelingsniveau van de onderzoekers.

⁵ Als Bijlagen zijn het beoordelingsschema voor de rapporten opgenomen, de vragenlijst met algemene vragen en de vragenlijst voor de afzonderlijke aanbevelingen. Daarin staan de variabelen die als 'normenkader' fungeren in het onderzoek. De beoordelingsschema's en de vragenlijsten komen voor de drie gemeenten overeen.

⁶ Bij de methodologische en communicatieve beoordeling van de 5 rapporten van de Rekenkamercommissie Haaksbergen heeft een oud-collega van het Rekenkamercommissielid voor Haaksbergen/Twenterand deze vervangen.

5. Het gebruik

De eerste onderzoeksvraag 'In hoeverre zijn de gedane aanbevelingen overgenomen?' wordt in dit hoofdstuk beantwoord. Daarbij geldt als peildatum 01-01-2010. Aanbevelingen in de rapporten uit 2006/2008 kunnen niet, gedeeltelijk of geheel zijn overgenomen. In hoeverre elke aanbeveling is overgenomen is bepalend voor de berekening van de gebruikscore. Het is niet van belang in hoeverre de, geheel of gedeeltelijk, overgenomen aanbevelingen op die peildatum in uitvoering zijn. De verstrekte informatie door de contactambtenaren, voor de vragenlijst zie Bijlage B onderdeel Aanbevelingen, ligt ten grondslag aan de berekening van de gebruikscore.

In de 23 rapporten zijn in totaal 247 voor ons relevante aanbevelingen gedaan. Dat is gemiddeld 10,7. Van de 247 aanbevelingen zijn er 72 (29%) niet overgenomen en de overige 175 (71%) wel overgenomen. In Overzicht 5.1 is de verdeling van de 23 rapporten, met het aantal aanbevelingen, over de wijze van afhandeling gegroepeerd.

Overzicht 5.1 Afhandeling rapporten en aanbevelingen.

Afhandeling Rapport	Aantal rapporten	Aantal aanbevelingen	Aanbevelingen niet overgenomen	Aanbevelingen wel overgenomen
Definitief niet overgenomen; (nr. 4, 11, 15, 16, 17)	5	38	38	-
Voorlopig ter zijde gelegd; (nr. 6, 13, 19, 24)	4	66	-	66
Gedeeltelijk overgenomen (nr. 1, 3, 7, 10, 12, 14, 22)	7	90	34	56
Volledig overgenomen (nr. 5, 8, 9, 18, 20, 21, 23)	7	53	-	53
Totaal	23	247	72	175

Onderstaand Overzicht 5.2 toont per rapport de gebruikscore. De gebruikscore in kolom 7 volgt, conform de definitie, uit de vermenigvuldiging van de kolommen 4 en 5 en het product te delen door kolom 3. Het resultaat is afgerond op een veelvoud van 5. Dat laatste wordt in de komende hoofdstukken aangehouden om schijnexactheid te vermijden gezien het noodzakelijke globale karakter van de meting in ons onderzoek.

De gebruikscore per 01-01-2010 is berekend over het gemiddelde van de gebruiksscores over de 23 rapporten, los van het aantal aanbevelingen in het rapport. Wordt de gebruikscore berekend over de aanbevelingen, dan valt met 60% de gebruikscore iets hoger uit ($85\% \times 175 : 247 = 60\%$). Dat wordt veroorzaakt door de enigszins hogere gebruiksscores van de rapporten met veel aanbevelingen.

Een aanbeveling wordt nogal eens aangepast door de ambtenaren, het college of de raad. Van de 78 *uitgevoerde* aanbevelingen zijn dat er 36 (45%). Vaak zijn het relatief geringe aanpassingen, soms ingrijpend. Een aanbeveling die slechts voor de helft wordt overgenomen is echter geen uitzondering. Dat overgenomen aanbevelingen nog niet zijn uitgevoerd, is niet van belang voor de gebruikscore. Worden ze later alsnog ter zijde gelegd of aangepast, dan valt de uiteindelijke gebruikscore voor alle 23 rapporten lager uit dan de nu gevonden 55%.

Overzicht 5.2: Het gebruik van de rapporten per 01-01-2010.

1 Rap- Port	2 Jaar	3 Aantal aanbe- velingen	4 Aantal over- genomen aanbev.	5 % inhoudelijk van kolom 4 overgenomen	6 Aantal aanbev. nog niet uitgevoerd	7 Gebruiks- score %
1	2006	25	15	95	4*	55
3	2007	10	7	35		25
4	2007	23	0	nvt		0
5	2007	9	9	100	3**	100
6	2007	14	14	100	14**	100
7	2007	14	9	70		45
8	2007	1	1	50		50
9	2007	2	2	100		100
10	2007	9	5	100		55
11	2007	2	0	nvt		0
12	2007	6	2	100		35
13	2008	18	18	100	18**	100
14	2008	14	12	100	12**	85
15	2008	3	0	nvt		0
16	2008	3	0	nvt		0
17	2008	7	0	nvt		0
18	2008	4	4	90		90
19	2008	27	27	100	27**	100
20	2006	12	12	60		60
21	2007	17	17	40	12**	40
22	2008	12	6	90		45
23	2008	8	8	95		95
24	2008	7	7	100	7**	100
Totaal		247	175	85 %	97	55 %

Legenda: nvt = niet van toepassing want geen enkele aanbeveling overgenomen

* = Nu nog geen geld voor uitvoering van deze aanbevelingen

** = Worden later meegenomen in het kader van een ruimer beleid.

Volgens kolom 6 is de gebruiksscore van de 23⁷ rapporten per 01-01-2010: 55%. Wordt later, in het kader van een nieuw, aangepast of ruimer beleidskader, nog geschrapt of gewijzigd in de al overgenomen aanbevelingen dan zal de uiteindelijke gebruiksscore onder de 55% zakken. Hoe ver hangt af van de mate waarin de overgenomen aanbevelingen terzijde worden gelegd of worden aangepast. Vermoedelijk komt de uiteindelijke gebruiksscore, als alle 23 dossiers zijn afgehandeld, op 50% uit⁸.

Wordt bij de berekening afgezien van de vijf rapporten die ter zijde zijn gelegd, dan komt de gebruiksscore voor de overige 18 rapporten uit op 70%.

Het antwoord op de eerste onderzoeksvraag 'In hoeverre zijn de gedane aanbevelingen overgenomen?' luidt op de peildatum van 01-01-2010: 55%.

⁷ Over rapport nr. 2 is niet tijdig de benodigde informatie verkregen.

⁸ Van één rapport, met 14 aanbevelingen, wordt aangegeven dat het 'wellicht' wordt meegenomen in een toekomstig, ruimer, beleidskader. Dat geeft geen zekerheid. Zou dat rapport later in het geheel niet meer worden meegenomen, dan daalt daardoor alleen al het uiteindelijke gebruikspercentage tot 50%.

6. Het nut

De tweede onderzoeksvraag 'In hoeverre hebben de aanbevelingen bijgedragen aan de probleemoplossing?' wordt in dit hoofdstuk beantwoord. De 72 niet overgenomen aanbevelingen en de 97 overgenomen maar (nog) niet (volledig) uitgevoerde aanbevelingen mogen bij de berekening van het nut (Overzicht 6.1) geen rol spelen. Ook blijven de zes uitgevoerde aanbevelingen buiten beschouwing waarvoor het nut door de contactambtenaar (nog) niet kon worden geschat. Er resteren voor het bepalen van het nut 72 (kolom 3) van de in totaal 247 aanbevelingen.

Overzicht 6.1: Het nut per 01-01-2010.

1 Rapport	2 Jaar	3 Aantal relevante aanbev.	4 % uit aanbev. uitgevoerd	5 % Nut van uitgevoerde aanbev.
1	2006	6	95	90
3	2007	7	35	85
5	2007	6	100	90
7	2007	9	45	60
8	2007	1	100	100
9	2007	2	100	80
10	2007	5	100	50
12	2007	2	100	100
18	2008	4	90	30*
20	2006	12	100	50
21	2007	4	40	75
22	2008	6	90	60
23	2008	8	95	60
Totaal		72	85%	70%

Legenda: * = Het nut is niet per aanbeveling gescoord. Wel is door de contactambtenaar het nut van het totale rapport geschat. Dat percentage staat hier vermeld.

De 72 hier relevante aanbevelingen kennen een uitvoeringspercentage van 85%. Dat wil zeggen dat ze voor 85% zijn overgenomen voordat ze in uitvoering zijn genomen. Twee rapporten behalen de maximale nutscore van 100%. In beide gevallen betreft het een rapport met een zeer beperkt aantal aanbevelingen, respectievelijk 1 en 2. De bijdrage aan de probleemoplossing van één rapport met slechts 30% kan als teleurstellend worden bestempeld en vragen doen rijzen over gepast aanwenden van lokaal overheidsbeleid. Vijf rapporten zitten rond 50% - 60%, wat op zich ook niet als een succes kan worden opgevat.

De nutscore per 01-01-2010 is berekend over het gemiddelde van de nutscores over de 13 rapporten, los van het aantal aanbevelingen in het rapport. Wordt de nutscore berekend over de 72 aanbevelingen, dan valt de nutscore met 60% lager uit dan de gemiddelde nutscore over de rapporten. Dat wordt veroorzaakt door de lagere nutscores van de rapporten met veel aanbevelingen.

Volgens kolom 4 is de gemiddelde nutscore van de 13 rapporten per 01-01-2010: 70%. Van de 97 aanbevelingen die op de peildatum (nog) niet (helemaal) zijn uitgevoerd kunnen er nog afvallen. In dit hoofdstuk wordt niet verder ingegaan op het nut dat daarvan te verwachten valt. In het volgende hoofdstuk, bij de behandeling van het effect van de rapporten en de aanbevelingen, wordt daarop teruggekomen.

De tweede onderzoeksvraag '*In hoeverre hebben de aanbevelingen bijgedragen aan de probleemoplossing?*' krijgt als afgerond antwoord 70% op de peildatum 01-01-2010. Daarbij moet worden aangetekend dat de nutscore alleen berekend kon worden voor de 72 aanbevelingen die op die datum zijn uitgevoerd én waarvan het nut geschat kon worden. De uitkomst kan later drastisch verschillen van de huidige peildatum als de 97 (nog) niet (helemaal) uitgevoerde aanbevelingen zijn afgehandeld en de dossiers gesloten.

7. De effectiviteit

De derde onderzoeksvraag ‘*Hoe effectief zijn de rapporten van incidenteel ingehuurd derden?*’ mag als kernvraag in het onderzoek worden beschouwd. Wat is bereikt met de lokale financiële overheidsmiddelen waarvoor een derde incidenteel is ingehuurd om een lokaal overheidsprobleem op te lossen? De effectiviteit wordt uitgedrukt in een percentage. De hoogte van dat percentage zegt niets over de oorzaken van de effectiviteit.

Overzicht 7.1 geeft de effectiviteit per 01-01-2010 van alle 23 rapporten met alle 247 aanbevelingen daarin, ongeacht of de aanbevelingen zijn overgenomen of niet en of de overgenomen aanbevelingen, geheel of gedeeltelijk, zijn uitgevoerd. De effectiviteit is verkregen door per rapport de gebruiksscore te vermenigvuldigen met de nutscore.

Overzicht 7.1: Effectiviteit per 01-01-2010.

1 Rapport	2 Jaar	3 Gebruik %	4 Nut %	5 Effectiviteit %
1	2006	55	90	50
3	2007	25	85	20
4	2007	0	0	0
5	2007	100	90	90
6	2007	100	0	0
7	2007	45	60	25
8	2007	50	100	50
9	2007	100	80	80
10	2007	55	50	30
11	2007	0	0	0
12	2007	35	100	35
13	2008	100	0	0
14	2008	85	0	0
15	2008	0	0	0
16	2008	0	0	0
17	2008	0	0	0
18	2008	90	30	25
19	2008	100	0	0
20	2006	60	50	30
21	2007	40	75	30
22	2008	45	60	25
23	2008	95	60	55
24	2008	100	0	0
Totaal		55	40%	25%

Tabel 7.1 geeft in de laatste cel op de laatste rij **25%**. Dat wil zeggen dat op de peildatum van 01-01-2010 de 23 rapporten met hun aanbevelingen uit de periode 2006/2008 een effectiviteit scoren van 25%. Afgezet tegen een mogelijk maximum van 100% steekt het percentage van 25 wat mager af. Twee hoofdoorzaken, naast verschillende deeloorzaken, zijn daarvoor aan te wijzen.

1. De financieel-economische crisis. Vier van de in totaal 24 rapporten zijn om die reden ter zijde gelegd. Daarnaast nog enkele lossen aanbevelingen niet uitgevoerd uit rapporten die niet volledig ter zijde zijn gelegd. De gebruikscore komt daardoor ongeveer 15% á 20% uit. Die crisis drukt definitief de effectiviteit. Hoeveel, valt niet na te gaan omdat er geen schatting is te maken van het nut dat die rapporten en aanbevelingen zouden hebben opgeleverd..

2. De peildatum van 01-01-2010. Vooral rapporten uit 2008 zijn nog niet volledig door de beleidscyclus. Ze zijn weliswaar alle behandeld door de beslisser, raad of college, maar lang niet alle rapporten en alle aanbevelingen zijn (nog) niet (helemaal) uitgevoerd. De afgeronde effectiviteitscore van 25% voor de 23 rapporten per 01-01-2010 is per definitie een onderschatting omdat de effectiviteit van de 97 (nog) niet (helemaal) uitgevoerde maar (voorlopig) wel overgenomen aanbevelingen in de toegepaste berekeningswijze op nul is gesteld. Dat mag dan niet reëel overkomen, op de peildatum is de situatie niet anders. Maar het is een onderschatting van de eindeffectiviteit die de rapporten uit de periode 2006/2008 zullen opleveren. De eindeffectiviteit is bekend als alle overgenomen aanbevelingen uit de overgenomen rapporten zijn uitgevoerd en de bijdrage aan de probleemoplossing is geschat. Valt over die eindeffectiviteit al iets te zeggen?

Het is mogelijk meer inzicht te krijgen in de eindeffectiviteit als 'het werk in uitvoering' onder hoofdoorzaak 2 aan een nadere analyse wordt onderworpen. Dat wordt uitgedrukt in een minimumscenario, in een mediumscenario en in een maximumscenario. Voor de aannames en de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de berekening van de drie scenario's wordt verwezen naar Bijlage C.

Minimum scenario: geschatte eindeffectiviteit	32 %
Medium scenario: geschatte eindeffectiviteit	38 %
Maximum scenario: geschatte eindeffectiviteit	43 %

De derde onderzoeksvraag '*Hoe effectief zijn de rapporten van incidenteel ingehuurd derden?*' kan voor de peildatum 01-10-2010 op 25% worden geprikt. Afhankelijk van de waarden die wordt toegekend aan de rapporten met de 97 aanbevelingen die (nog) niet (helemaal) in uitvoering zijn, zal de eindeffectiviteit minimaal 32% bedragen en maximaal 43%. Het reëelst lijkt een eindeffectiviteit van ongeveer 40%.

8. Het waarom van gebruik, nut en effectiviteit

Het antwoord op de vierde onderzoeksvraag ‘*Wat bepaalt de effectiviteit van het rapport?*’ moet aanknopingspunten voor aanbevelingen bieden. Uitgangspunt is het Onderzoeksmodel 4.1. In Tabel 8.1 staan de bevindingen weergegeven.

Tabel 8.1: Gebruik en nut van de incidenteel ingehuurde derden 2006/2008.

	Gebruik	Nut
Methodologie		
probleemfase	-	-
kennisfase	*	-
dataverzamelfase	-	-
analysefase	*	-
rapportagefase	-	-
Communicatie		
aantrekkelijkheid	*	*
deskundigheidsimpressie	-	-
Beleidscontext		
jaar	-	*
beleidsveld	-	-
bevoegd	*	-
inhuurproces	-	-
aantal derden benaderd	-	-
reden keuze derde	-	-
Contactambtenaar		
naleving contract	-	-
tevreden tijdens werk	-	-
tevreden na afloop	-	*
tevreden over het rapport	*	-
probleemoplossingbijdrage	-	-
Rapport		
de uitvoerende derde	**	**
aantal aanbevelingen	-	-
type onderzoek	*	-
kosten	-	-

Legenda

- = geen relatie.

* = relatie. Voor het onderliggende bewijs wordt verwezen naar de Bijlage D.

** = Onderscheid tussen rapporten Rekenkamercommissie en derden interessant.

Gebruik

Methodologie.

Kennisfase: hoe minder het rapport haar kennis verantwoordt, des te hoger komt het gebruik uit. Dit sterk negatieve verband mag verbazingwekkend worden genoemd.

Analysefase: hoe minder inzicht het rapport geeft in de analyse, des te hoger komt het gebruik uit. Ook hier is het sterk negatieve verband verbazingwekkend.

Communicatie

Aantrekkelijkheid: hoe onaantrekkelijker het rapport, des te hoger het gebruik uitkomt. Ook dit is weer een sterk negatief verband dat verbazingwekkend is.

Beleidscontext

Bevoegd: Het percentage rapporten met een hoge gebruiksscore ligt hoger als de raad (69%) beslissingsbevoegd is dan wanneer het college (40%) dat is.

Contactambtenaren

Tevreden met rapport: Rapporten waarover ambtenaren zeer tevreden zijn, laten een hoger gebruik zien dan waarover de ambtenaren tevreden zijn. Dat klinkt logisch.

Rapport

Type onderzoek: Hoog gebruik komt relatief wat vaker voor bij sociaal/beleids-/bestuurskundig (67%) dan bij technisch georiënteerde rapporten (38%).

Nut

Communicatie

Aantrekkelijkheid: hoe onaantrekkelijker het rapport, des te hoger het nut uitkomt. Ook dit is weer een sterk negatief verband dat verbazingwekkend is.

Beleidscontext

Jaar waarin het rapport verscheen: hoe jonger het rapport, des te lager het nut. Dat is niet zo vreemd als het lijkt. De rapporten uit 2008 hadden minder tijd om het totale beleidsproces te doorlopen. Juist van de rapporten uit 2008 mag verwacht worden dat die in de nabije toekomst hun nut nog bewijzen. Drie kunnen dat overigens niet doen omdat ze niet zullen worden uitgevoerd. Datzelfde geldt voor twee rapporten uit 2007.

Contactambtenaren

Tevreden na afloop: Waren de contactambtenaren zeer tevreden met het ingehuurde werk dan hebben rapporten een hoger nut dan wanneer ze tevreden waren. Een opvallende bevinding.

Effectiviteit

De effectiviteit is de rekenkundige uitkomst van de combinatie van gebruik en niet. Variabelen die van invloed zijn op het gebruik beïnvloeden dus ook, zij het indirect, de effectiviteit. Hetzelfde geldt voor het nutaspect van effectiviteit. De als zodanig relevante variabelen zijn hiervoor al beschreven.

Interessant is de vraag hoe de Rekenkamercommissie scoort in vergelijking met de incidenteel ingehuurde derden. Die vraag ligt immers ten grondslag aan het onderzoek. Het gebruik ligt voor de Rekenkamercommissie (68%) een fractie hoger dan voor de derden (52%). Voor het nut wordt eenzelfde verschil in de omgekeerde richting gevonden (61% tegen 76%). Ook de huidige effectiviteit komt voor de Rekenkamercommissie iets hoger uit (28% tegen 22%). De verwachting mag zijn dat de totale effectiviteit van de Rekenkamercommissie wat hoger uitkomt dan die voor de derden omdat geen rapport van de Rekenkamercommissie definitief aan de kant is geschoven. Menige aanbeveling wacht nog op uitvoering. Voor de rapporten van derden liggen die cijfers ongunstiger.

Het antwoord op de vierde onderzoeksvraag ‘*Wat bepaalt de effectiviteit van het rapport?*’ luidt: gebruik en nut. Het gebruik hangt samen met de kwaliteit van het rapport, maar dan in negatieve zin, met wie bevoegd is er over te beslissen, met hoe tevreden de ambtenaren er over zijn en met het type onderzoek. Het nut wordt vooral bepaald door de leeftijd van het rapport. Jonge rapporten zijn vaak nog niet ‘verwerkt’.

9. Haaksbergen in de vergelijking

Voor de beantwoording van de vijfde onderzoeksvraag ‘*Hoe verhoudt zich hier de gemeente Haaksbergen met andere gemeenten?*’ worden eerst in paragraaf 9.1 de verklarende variabelen uit Onderzoeksmodel 4.1 vergeleken (Overzicht 9.1). Dan volgen in paragraaf 9.2 de vergelijkingen voor gebruik, nut en effectiviteit (Overzicht 9.2). Paragraaf 9.3 vergelijkt (Overzicht 9.3) de sterkte van de verklarende variabelen.

9.1 Haaksbergen en Twenterand naar de onderzoeksmodel-variabelen

Naarmate de rapporten uit de vergelijkingsgemeenten meer met elkaar overeenstemmen, zijn de conclusies uit de vergelijking betrouwbaarder. In Bijlage E staan de vergelijkingen voor alle 22 variabelen. De verschillen zijn niet groot.

Methodologie: Voor elke fase ligt het gemiddelde in Haaksbergen iets hoger dan in Twenterand. Het gaat om kleine, nagenoeg te verwaarlozen, verschillen.

Communicatie: Hier spelen Haaksbergen en Twenterand gelijk.

Beleidscontext: In Haaksbergen komt de beslissingsbevoegdheid wat vaker toe aan het college dan in Twenterand. In Twenterand is minder vaak een afwijkende inhuurprocedure gevolgd dan in Haaksbergen. In Haaksbergen is de ervaring iets vaker de reden voor de keuze van de derde, in Twenterand is dat het specialisme van de derde.

Contactambtenaren: In Twenterand worden de contracten wat vaker volledig nageleefd door de derde dan in Haaksbergen. Het % zeer tevreden contactambtenaren ligt in beide gemeenten steeds even hoog. De contactambtenaren vinden in Twenterand wat vaker dat het rapport het probleem grotendeels (>50%) heeft opgelost dan in Haaksbergen.

Rapport: Bijna 11 aanbevelingen gemiddeld per rapport in Haaksbergen tegen bijna 15 gemiddeld in Twenterand. Opvallend is dat de rapporten in de middenprijsklasse 10.000 tot 20.000 euro in Haaksbergen goed zijn vertegenwoordigd en in Twenterand juist niet. Het omgekeerde doet zich in dezelfde verhouding voor ten aanzien van de rapporten in de middenprijsklasse 20.000 tot 35.000 euro. Een toevalligheidje? Over de dure rapporten zijn ze in Twenterand overigens minder positief dan in Haaksbergen.

9.2 Haaksbergen en Twenterand naar gebruik, nut en effectiviteit

De vergelijking-resultaten zijn in Overzicht 9.2 gerubriceerd. Het nut staat voor de uitgevoerde rapporten (a) en is vervolgens doorgerekend over alle rapporten (b).

Overzicht 9.2: Haaksbergen en Twenterand naar gebruik, nut, effectiviteit.

	Haaksbergen		Twenterand	
Gebruik	55 %		75 %	
Nut	a: 70%	b. 40%	a: 75%	b: 45%
Effectiviteit				
- peildatum 01-01-2010	25 %		40 %	
- totaal				
minimaal	32 %		50 %	
medium	38 %		60 %	
maximaal	43 %		70 %	
vermoedelijk	40 %		65 %	

Haaksbergen blijft overal achter bij Twenterand. Het effectiviteitsverschil kan uitgroeien naar 25% als alle rapporten die uit 2006/2008 zijn afgewerkt. Het grote verschil in gebruik blijft doorslaggevend. Het verschil in nut is relatief beperkt. Een oorzaak voor het verschil in gebruik is de financiële crisis. Voert Haaksbergen om die reden vier rapporten (17%) niet uit, in Twenterand geldt dat voor één rapport (7%).

9.3 Haaksbergen en Twenterand naar het waarom

Zijn er algemene en lokale succes- en faalfactoren te onderkennen voor de effectiviteit? Overzicht 9.3 bevat de gegevens om daarop antwoord te kunnen geven.

Overzicht 9.3: Haaksbergen en Twenterand naar onderzoeksmodel vergeleken.

	Gebruik		Nut	
	Haaksb.	Twenter.	Haaksb.	Twenter.
Methodologie				
probleemfase				
kennisfase	*			
dataverzamelfase		*		
analysefase	*			
rapportagefase				
Communicatie				
aantrekkelijkheid	*		*	
deskundigheidsimpressie				*
Beleidscontext				
jaar			*	
beleidsveld	*			
bevoegd				
inhuurproces				
aantal derden benaderd		*		
reden keuze derde				
Contactambtenaar				
naleving contract				
tevreden tijdens werk			*	
tevreden na afloop				
tevreden over het rapport	*			
probleemoplossingbijdrage	*			
Rapport				
de uitvoerende derde	**	**	**	**
aantal aanbevelingen	*			
type onderzoek				
kosten				*

* Er valt geen duidelijke conclusie te trekken over algemene en lokale succes- en slaagfactoren. Daarvoor vertonen te weinig potentieel verklarende variabelen daadwerkelijk een relatie met gebruik en nut. Ook de sterkte van de relaties die wel zijn aangetroffen, laten geen pregnante uitspaken toe.

** In Twenterand scoort de Rekenkamercommissie iets beter dan de derden. In Haaksbergen is het verschil te verwaarlozen.

Het antwoord op de vijfde onderzoeksvraag ‘*Hoe verhoudt zich hier de gemeente Haaksbergen met andere gemeenten?*’ waarin in Hoofdstuk 9 is gezocht, dient te zijn: *Haaksbergen scoort hier toch wel wat minder dan Twenterand.*

Bijlage A: Beoordelingsschema

Op elk van de vragen kon worden gescoord op een vijfpuntsschaal: 1 = zeer slecht; 2 = slecht; 3 = matig; 4 = goed; 5 = zeer goed.

A. Methodologische variabelen

1. Probleemfase

Gaat het rapport over het onderwerp waarvoor de adviseur is ingehuurd?

Is de doelstelling helder?

Is er een heldere probleemstelling in het rapport?

Zijn de onderzoeksvragen helder beschreven?

2. Kennisfase

Is relevante kennis over het onderwerp in het rapport vermeld?

Is de literatuurlijst up to date?

Is de onderzoeksaanpak duidelijk beschreven?

Is de onderzoeksaanpak beargumenteerd?

3. Informatie-inwinningsfase

Zijn de juiste variabelen opgenomen?

Zijn de variabelen goed geoperationaliseerd?

Is de dataverzamelingstechniek voldoende?

Hoe recent zijn de van derden overgenomen data/informatie?

4. Analysefase

Is de gekozen analysetechniek juist?

Is de analysetechniek juist toegepast?

Is de analysetechniek inzichtelijk?

Worden de conclusies gestaafd door de analyse?

5. Conclusie/Aanbevelingsfase

Zijn de conclusies een rechtstreeks antwoord op de onderzoeksvragen?

Overtuigt het rapport?

Zijn de conclusies beargumenteerd?

Zijn de aanbevelingen beargumenteerd?

B. Communicatievariabelen

1. Aantrekkelijkheid rapport

Is het rapport goed leesbaar?

Is het rapport logisch opgebouwd?

Hoe is de layout?

Hoe is de omvang van het rapport?

2. deskundigheidsimpressie

Hoe is de inhoudsopgave?

Hoe is de samenvatting?

Hoe zijn de bijlagen?

Klinkt deskundigheid door in het rapport?

Bijlage B: Vragenlijst

Namens de gemeente was u betrokken bij het onderzoek door In is het rapport, met aanbevelingen, uitgebracht. Wij stellen eerst 9 algemene vragen en daarna nog 6 vragen per aanbeveling.

Algemene vragen

1. Wat is in de gemeente Haaksbergen de algemene procedure voor de keuze van een extern bureau voor opdrachten als deze?
2. Week in dit geval de procedure af van deze algemene procedure. Zo ja, waarop?
3. Hoeveel andere bureau's, naast, waren voor deze opdracht in beeld?
O 1 O 2 O 3 O 4 O 5 O meer dan 5
4. Waarom is het bureauvoor deze opdracht gekozen?
5. Contract met
 - 5.1 is er een contract met het bureau? O neen (naar vraag 5.3) O ja
 - 5.2 wat was het contractueel vastgelegde bedrag voor de opdracht?
 - 5.3 wat heeft de opdracht uiteindelijk gekost?
 - 5.4 in hoeverre is het contract doornageleefd?
O niet O 10%-20% O 20%-40% O 40%-60% O 60%-80% O 80%-99% O helemaal
6. Hoe tevreden was u overtijdens de uitvoering van haar opdracht?
O zeer ontevreden O ontevreden O fiftyfifty O tevreden O zeer tevreden
Eventuele toelichting:
7. Hoe tevreden bent u achteraf over uw samenwerking met?
O zeer ontevreden O ontevreden O fiftyfifty O tevreden O zeer tevreden
Eventuele toelichting:
8. Hoe tevreden bent u over het uitgebrachte rapport van?
O zeer ontevreden O ontevreden O fiftyfifty O tevreden O zeer tevreden
Eventuele toelichting:
9. In hoeverre heeft dit rapport bijgedragen aan de oplossing van het probleem?
O niets O 1%-20% O 20%-40% O 40%-60% O 60%-80% O 80%-99% O 100%
Eventuele toelichting:

Aanbeveling nr. ...

1. Wat heeft u van deze aanbeveling overgenomen in uw collegeadvies?
 - niets; 0%
 - zeer weinig; 1%-20%
 - weinig; 20%-40%
 - fiftyfifty; 40%-60%
 - veel; 60%-80%
 - zeer veel; 80%-99%
 - volledig; 100%

2. Wat is van uw advies in het collegeadvies opgenomen in het collegevoorstel?
 - niets; 0%
 - zeer weinig; 1%-20%
 - weinig; 20%-40%
 - fiftyfifty; 40%-60%
 - veel; 60%-80%
 - zeer veel; 80%-99%
 - volledig; 100%

3. Wat is van het advies in het collegevoorstel door de raad overgenomen?
 - niets; 0%
 - zeer weinig; 1%-20%
 - weinig; 20%-40%
 - fiftyfifty; 40%-60%
 - veel; 60%-80%
 - zeer veel; 80%-99%
 - volledig; 100%

4. Wat is er in de uitvoeringsfase van de door de raad overgenomen aanbeveling nog aan verandering opgetreden?
 - niets; 0%
 - zeer weinig; 1%-20%
 - weinig; 20%-40%
 - fiftyfifty; 40%-60%
 - veel; 60%-80%
 - zeer veel; 80%-99%
 - volledig; 100%

5. In hoeverre bleek achteraf deze uitgevoerde aanbeveling effectief te zijn?
 - niets; 0%
 - zeer weinig; 1%-20%
 - weinig; 20%-40%
 - fiftyfifty; 40%-60%
 - veel; 60%-80%
 - zeer veel; 80%-99%
 - volledig; 100%

6. Wat zou u over dit advies nog aanvullend willen opmerken?

C: Berekening 3 eind-effectiviteitsscenario's

Bij de berekening van de drie eind-effectiviteitsscenario's blijven de vier rapporten die door de financieel-economische crisis volledig ter zijde zijn gelegd, niet buiten beschouwing. Die blijven de effectiviteit nadelig beïnvloeden

Om enig vooruitzicht te hebben op de uiteindelijke effectiviteit van de 23 rapporten uit de onderzoeksjaren 2006/2008, worden drie scenario's uitgewerkt. Bij de uitwerking van de scenario's gelden de volgende vier uitgangspunten.

1. Het nut van de 6 uitgevoerde aanbevelingen waarvan het nut (nog) niet kon worden *geschat*, is gelijkgesteld aan het geschatte nut van de uitgevoerde aanbevelingen in dezelfde rapporten.

2. Het nut van de 7 (nog) niet (helemaal) *uitgevoerde* aanbevelingen is gelijkgesteld aan het nut van de 12 uitgevoerde aanbevelingen in dezelfde twee rapporten.

3. Voor twee volgende rapporten is het volgende aangehouden.

- Eén rapport, waarvan 2 aanbevelingen niet zijn overgenomen en 12 in uitvoering zijn, krijgt een gebruiksscore van 80% (12/14 – 5% onvoorzien).

- Het tweede rapport, met 17 aanbevelingen, krijgt de gebruiksscore verhoogt van de huidige 40% voor de 5 reeds uitgevoerde aanbevelingen naar uiteindelijk 70%.

De nutscore, en daarmee de effectiviteit, wordt vervolgens voor beide rapporten op dezelfde wijze geschat als gebeurt voor de 4 rapporten die hierna worden behandeld.

4. Aan de resterende 4 rapporten, met 66 aanbevelingen, die (voorlopig) ter zijde zijn gelegd, zijn drie effectiviteitwaarden toegekend.

Omdat het onder uitgangspunt 1. en uitgangspunt 2. in totaal over slechts 13 (5%) aanbevelingen gaat, verdeeld over drie rapporten, is het effect op de drie berekende scenario's te verwaarlozen klein als de uiteindelijke nutscores af zouden wijken van hetgeen hier is aangehouden.

De uiteindelijke gebruiksscores komen voor uitgangspunt 3 realistisch over gelet op de aanvullende informatie in de vragenlijsten.

Deze vier genoemde uitgangspunten leveren, mede afhankelijk van de drie waarden die onder uitgangspunt 4 worden toegekend, drie scenario's op.

Minimum scenario

Het absolute minimum is dat geen van de 66 onder uitgangspunt 4 (nog) niet (helemaal) uitgevoerde aanbevelingen wordt uitgevoerd dus geen nut heeft. Een dergelijk extreem standpunt is onhoudbaar. Van een 20-tal aanbevelingen mag worden betwijfeld of ze worden uitgevoerd. De gebruiksscore, en daarmee ook de nutscore, wordt in het minimumscenario voor deze 20 aanbevelingen op 0% gezet. Voor de overige 46 aanbevelingen wordt de gebruiksscore én de nutscore op 60% gezet. Eenzelfde nutscore wordt dan toegekend aan de twee keer 12 aanbevelingen onder uitgangspunt 3. Dat is wat lager dan de gevonden scores voor de andere uitgevoerde aanbevelingen in de andere rapporten. Dit scenario levert een effectiviteitverhoging op van 7%. De uiteindelijke minimale effectiviteit komt dan uit op 32%.

Medium scenario

Nu wordt eenzelfde nutscore aangehouden in de 2 rapporten voor de 24 aanbevelingen onder uitgangspunt 3. én voor de gebruiksscore en de nutscore in de 4 rapporten met de 66 aanbevelingen onder uitgangspunt 4. als in Tabel 5.1 (70%) en Tabel 6.1 (70%) voor de uitgevoerde rapporten. Dan komt de uiteindelijke effectiviteit uit op **38%**.

Maximum scenario

Voor de 2 rapporten met de 22 aanbevelingen onder uitgangspunt 3 wordt hetzelfde berekening gemaakt als in het middenscenario. Voor de 20 aanbevelingen waarbij mag worden betwijfeld of ze worden uitgevoerd, wordt de gebruiksscore én de nutscore op 50% gezet en daarmee de effectiviteit op 25%. Voor de overige 46 aanbevelingen worden de scores van 85% en 70% uit Tabel 6.1 met 10% verhoogd. De uiteindelijke effectiviteit komt nu 18% hoger uit op **43%**.

Bijlage D: Vergelijking onderzoeksmodel-variabelen in de vergelijking

In 5 tabellen staan de gemiddelde scores en de procentuele verdelingen van de variabelen in de vijf clusters voor Haaksbergen (Ha) en Twenterand (Tr).

Tabel D1: Score van de rapporten op de methodologie-variabelen; in rapportcijfers.

Methodologie	Haaksbergen	Twenterand
probleemfase	6,9	6,5
kennisfase	5,0	4,4
dataverzamelingsfase	6,7	6,0
analysefase	6,7	6,2
rapportagefase	6,7	6,1
Totaal gemiddeld	6,4	5,9

Overall ligt het gemiddelde in Haaksbergen iets hoger dan in Twenterand. Omdat het om kleine verschillen en weinig rapporten gaat, zijn de verschillen te verwaarlozen.

Tabel D2: Scores van de rapporten op de communicatie-variabelen.

Communicatie	Haaksbergen	Twenterand
aantrekkelijkheid	6,7	6,9
deskundigheidsimpresie	5,3	5,1
Totaal gemiddeld	6,0	6,0

Op de communicatievariabelen spelen Haaksbergen en Twenterand gelijk.

Tabel D3: Procentuele verdeling van de rapporten op de beleidscontext-variabelen.

Beleidscontext	
jaar	Ha: % 2006: 9 2007: 48 2008: 43 Tr: % „ : 7 „ : 53 „ : 40
beleidsveld	Ha: % soc.maatsch.: 22 ruimtel.ordering: 39 bestuur/organisatie 39 Tr: % „ : 20 „ „ : 47 „ 33
bevoegd	Ha: % raad: 56 college: 44 Tr: % „ : 80 „ : 20
inhuurproces	Ha: % standaard 57 afwijkend 43 Tr: % „ 93 „ 7
aantal derden	Ha: % 1: 48 2 of meer: 43 ?= 9 Tr: % 1: 67 2 of meer: 33
keuzereden derde	Ha: % ervaring: 22 offerte: 22 specialist: 13 projectbinding: 22 Rkc:22 Tr: % „ : 7 „ : 20 „ : 33 „ : 13 „ : 27

In Haaksbergen komt de beslissingsbevoegdheid over de aanbevelingen wat vaker toe aan het college dan in Twenterand. In Twenterand is minder vaak een afwijkende procedure gevolgd voor de inhuur van de derde dan in Haaksbergen. In Haaksbergen is de ervaring iets vaker de reden voor de keuze van de derde, in Twenterand is dat het specialisme dat de derde inbrengt.

Tabel D4: Procentuele verdeling van de rapporten in Haaksbergen en Twenterand op de contactambtenaren-variabelen.

Contactambtenaren	
naleving contract door derde	Ha: % niet geheel: 9 helemaal: 65 Rkc/Wn: 26 Tr: % „ : 27 „ 46 Rkc: 27
tevreden met derde tijdens werk	Ha: % tevreden: 78 zeer tevreden: 18 ?: 4 Tr: % „ : 73 „ : 27
tevreden met derde na afloop werk	Ha: % matig tevreden: 0 tevreden: 65 zeer tevreden: 31 ?: 4 Tr: % „ : 20 „ : 53 „ : 27
tevreden met rapport van derde	Ha: % matig tevreden: 0 tevreden: 70 zeer tevreden: 26 ?: 4 Tr: % „ : 40 „ : 33 „ : 27
probleemoplossings-% werk	Ha: % 0: 26 10: 4 30: 13 50: 22 70: 9 90: 9 100: 4 ?: 13 Tr: % 0: 20 10: 7 70: 27 90: 27 100: 7 ?: 13

In Twenterand worden de contracten wat vaker voor de volle 100% nageleefd door de derde dan in Haaksbergen. Het percentage zeer tevreden contactambtenaren ligt voor elk van de drie facetten in beide gemeenten even hoog. De contactambtenaren vinden in Twenterand naar verhouding wat vaker dat het rapport een wezenlijke bijdrage heeft geleverd (voor meer dan 50%) dan in Haaksbergen.

Tabel D5: Procentuele verdeling van de rapporten in Haaksbergen en Twenterand op de rapport-variabelen.

Rapport	
de uitvoerende derde	Ha: % derden: 78 Rkc: 22 Tr: % „ : 73 „ : 27
aantal aanbevelingen	Ha: gemiddeld: 10.7 Tr: „ : 14.9
type onderzoek	Ha: % sociaal/beleids/bestuurs: 65 technisch: 35 Tr: % „ : 73 „ : 27
Kosten: x 100 euro	Ha: % <100: 52 100/200: 35 200/350: 0 350/450: 0 >450: 13 Tr: % <100: 40 100/200: 0 200/350: 33 350/450: 0 >450: 20 ?: 7

Bijna 11 gemiddeld aanbevelingen per rapport in Haaksbergen tegenover bijna 15 gemiddeld in Twenterand behoeft weinig toelichting. Opvallend is dat de rapporten in de midden-prijsklasse 10.000 tot 20.000 euro in Haaksbergen goed zijn vertegenwoordigd en in Twenterand juist niet. Het omgekeerde doet zich in dezelfde verhouding voor ten aanzien van de rapporten in de midden-prijsklasse 20.000 tot 35.000 euro. Een toevalligheidje?

Al met al zijn de verschillen tussen de rapporten in Haaksbergen en Twenterand niet van dien aard dat die een aanzienlijke bijdrage kunnen leveren aan de verklaring van de verschillen in gebruik, nut en effectiviteit tussen deze gemeenten.

Bijlage E: Tabellen m.b.t. gebruik en nut

Omdat het om een betrekkelijk geringe aantal rapporten (n=23) gaat, zijn hier alle variabelen teruggebracht tot tweedelingen en driedelingen. De resultaten voor de originele verdelingen wijken daar niet wezenlijk van af. In alle tabellen geldt:

-- = niets - = slecht/matig -/+ = middelmatig + = goed ++ = zeer goed
Na de tabellen volgt een korte toelichting per verklarende variabele.

Gebruik

Gebruik	Clusters Methodologie								Cluster Communicatie			
	Kennisfase				Analysefase				Aantrekkelijkheid			
	-	-/+	+	Tot.	-	-/+	+	Tot.	-	-/+	+	Tot.
Laag	1	2	7	10	0	5	5	10	2	3	5	10
Hoog	7	5	1	13	5	5	2	13	5	7	1	13
Totaal	8	7	8	23	5	11	7	23	7	10	6	23

Gebruik	Cluster Beleidscontext			Cluster Contactambtenaren			Cluster Rapport		
	Bevoegd			Tevreden met rapport			Type onderzoek		
	Raad	Coll.	Tot.	+	++	Tot.	sociaal	technisch	Tot.
Laag	4	6	10	9	1	10	5	5	10
Hoog	9	4	13	7	5	12	10	3	13
Totaal	13	10	23	16	6	22	15	8	23

Methodologie.

Kennisfase: hoe minder het rapport getuigt van kennis, des te hoger komt het gebruik uit. Het sterk negatieve verband mag gerust verbazingwekkend worden genoemd.

Analysefase: hoe minder het rapport in het rapport inzicht geeft in de analyse, des te hoger komt het gebruik uit. Ook hier is het sterk negatieve verband verbazingwekkend.

Communicatie

Aantrekkelijkheid: hoe onaantrekkelijker het rapport, des te hoger het gebruik uitkomt. Ook dit is weer een sterk negatief verband dat verbazingwekkend is.

Beleidscontext

Bevoegd: Het percentage rapporten met een hoge gebruiksscore ligt een stukje hoger als de raad (69%) beslissingsbevoegd is dan wanneer het college (40%) dat is. Is het college kritischer dan de raad of verschilt het soort 'problemen'?

Contactambtenaren

Tevreden met rapport: Rapporten waarover contactambtenaren zeer tevreden zijn, laten een hoger gebruik zien dan de rapporten waarover de contactambtenaren tevreden zijn. Wellicht steken ze er meer energie in naarmate men zich er beter in kan vinden.

Rapport

Type onderzoek: Sociaal/beleids/bestuurkundig (67%) scoort op gebruik hoger dan technisch georiënteerde rapporten (38%).

Nut

Het gaat hier over het nut van de 72 uitgevoerde aanbevelingen. Dat leidt er toe dat 10 rapporten geen nutscore kunnen hebben omdat daarvan nog geen enkele aanbeveling is uitgevoerd. Bij vijf rapporten zal dat ook nooit gaan gebeuren. Die 10 rapporten vormen de waarde 'Geen' in onderstaand tabellenoverzicht.

Nut	Cluster Communicatie Aantrekkelijkheid				Cluster Beleidscontext Jaar				Cluster Ambtenaren Tevree na afloop		
	-	-/+	+	Tot.	'06	'07	'08	Tot.	+	++	Tot.
Geen	0	6	4	10	0	3	7	10	8	1	9
Laag	3	1	2	6	1	2	3	6	4	2	6
Hoog	4	3	0	7	1	6	0	7	3	4	7
Totaal	7	10	6	23	2	11	10	23	15	7	23

Communicatie

Aantrekkelijkheid: hoe onaantrekkelijker het rapport, des te hoger het nut uitkomt. Ook dit is weer een sterk negatief verband dat verbazingwekkend is.

Beleidscontext

Jaar waarin het rapport verscheen: hoe jonger het rapport, des te lager het nut. Dat is niet zo vreemd als het lijkt. De rapporten uit 2008 hebben minder tijd gehad om het totale beleidsproces te doorlopen. Juist van de rapporten uit 2008 mag verwacht worden dat die in de nabije toekomst hun nut nog bewijzen. Drie daarvan kunnen dat overigens niet doen omdat ze niet zullen worden uitgevoerd. Datzelfde geldt voor twee rapporten uit 2007.

Contactambtenaren

Tevreden na afloop: Wanneer de contactambtenaren zeer tevreden waren met het geleverde werk van de derde, met name ten behoeve van het rapport, hebben vaker een hoger nut dan wanneer de contactambtenaren tevreden waren met het geleverde werk van de derde, met name ten behoeve van het rapport.



Vertrouwelijk
Dr. Johan Bos
Zwaluwstraat 42
7491 CX Delden

Uw kenmerk :
Uw datum :
Behandeld door : R. Workel
Telefoonnummer : 053-5734567

Ons kenmerk : *uit 10.18423*
Aantal bijlagen :
Datum : 18-10-2010

Onderwerp: Ambtelijke reactie Beleefd aanbevolen, en dan?

Geachte heer Bos,

Op 18 mei 2010 hebben wij, Rémon Workel als ambtelijk contactpersoon en u, dr. Johan Bos namens de rekenkamercommissie gesproken over uw conceptrapport "Beleefd aanbevolen en dan?".

Daarin zijn enkele onnauwkeurigheden en discussiepunten besproken. Naar aanleiding van het gesprek hebt u aangegeven die punten naar onze tevredenheid aan te zullen passen.

Daarmee is naar onze mening de ambtelijke reactie afgerond.

Ik hoop u daarmee te voldoende geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

drs. R.J.B.A. (Rémon) Workel



Rekenkamercommissie
t.a.v. Dr. Johan Bos
Markt 3
7481 HS Haaksbergen

Uw kenmerk :
Uw datum :
Behandeld door : R. Workel
Telefoonnummer : 053-5734567

Ons kenmerk : *uit 10.10796*
Aantal bijlagen :
Datum : 1 JUN 2010

Onderwerp: Reactie Beleefd aanbevolen; en dan?

Geachte heer Bos,

We hebben uw rapport "Beleefd aanbevolen; en dan?" gelezen en middels deze brief reageren wij op belangrijkste conclusies en aanbevelingen. Hierbij gaan wij er van uit dat het inhuur voor eenmalige adviezen betreft. De inhuur in het algemeen (van bijvoorbeeld vervangend personeel) wordt buiten beschouwing gelaten.

Gebruik en nut van de rapporten

U geeft aan dat 55% van de aanbevelingen zoals die in de 23 onderzochte rapporten zijn gedaan, zijn of worden gebruikt. U geeft voor uw berekening aan dat u heeft gekeken naar het aantal overgenomen aanbevelingen, maar ook naar aanbevelingen die nog niet zijn uitgevoerd. Dit betekent echter wel dat ook deze aanbevelingen wel degelijk zijn overgenomen. Als wij dit meenemen, dan komt het gebruik van de rapport op een aanzienlijk hoger percentage uit (namelijk 71%) Naar onze mening zijn namelijk aanbevelingen die nog moeten worden uitgevoerd, ook aanbevelingen die wel zijn overgenomen.

Een gemiddeld nut van 70% toont aan dat de uitgebrachte rapporten een meerwaarde hebben gehad bij het analyseren en waar mogelijk oplossen van het probleem.

Effectiviteit van de rapporten

U stelt dat effectiviteit kan worden afgemeten aan gebruik maal nut. Naar onze mening zegt dit echter weinig over het daadwerkelijke oplossend vermogen van de aabeveling voor het probleem. Zijn de problemen ook daadwerkelijk verholpen. Het aantal aanbevelingen en de bijdrage tot een oplossing voor het probleem, zeggen nog niets over het daadwerkelijk oplossen van het probleem. U geeft zelf al aan dat bijvoorbeeld de financiële crisis of veranderende omstandigheden (zoals nieuwe kennis) de effectiviteit negatief beïnvloedt. De genoemde percentages van 25% en 40% geven naar onze mening dan ook geen goed beeld van de effectiviteit van de rapporten. Die effectiviteit kan alleen achteraf door een grondige evaluatie worden onderzocht.

Gemeentehuis Haaksbergen

Postbus 102 7480 AC Haaksbergen, Markt 3 7481 HS Haaksbergen, Tel: 053-5734567, Fax: 053-5728075

Website: www.Haaksbergen.nl E-mail: gemeente@Haaksbergen.nl
Openingstijden: maandag t/m vrijdag 8.30-12.30, dinsdag 8.30-19.00 uur
Donderdag 8.30-19.00 uur (vrijdag 8.30-19.00 uur voor Burgerzaken)

Algemeen

U stelt dat onderzoek door derden om maatschappelijk draagvlak te verkrijgen een hachelijke onderneming is en blijft. U stelt de effectiviteit van dergelijke rapporten ter discussie. Deze mening delen wij echter niet. Naar onze mening is het creëren van maatschappelijk draagvlak namelijk niet altijd af te zetten tegen effectiviteit. Draagvlak is geen doel op zich, maar is een middel om bij te dragen aan het oplossen van een probleem. De focus moet liggen het oplossen het probleem, het onderzoeken of het rapport heeft bijdragen aan die oplossing. Draagvlak is daarvan slechts één, zij het een belangrijk, onderdeel. Bovendien kan een dergelijke rapportage ook bijdragen aan een goede politieke en bestuurlijke besluitvorming. 'Vreemde ogen dwingen' zozegegd.

Verder stelt u dat goede kwaliteit van rapporten eerder een nadeel dan een voordeel lijkt te zijn voor de effectiviteit. Die conclusie is wat ons betreft onjuist. U baseert uw conclusie op de berekening van rapporten die een score hebben van 100% op gebruik, maar 0% op nut. Al deze rapporten zijn echter nog niet verder ten uitvoer gebracht omdat er aanvullende onderzoeken zijn en worden uitgevoerd, of omdat op basis van dit rapport eerst een verdere (ambtelijke) verdieping heeft plaatsgevonden. Goede voorbeelden hiervan zijn het onderzoek van SEMAD naar de Wilder of de startnotitie vastgoedorganisatie van DHV. De conclusie dat goede kwaliteit een negatieve invloed heeft op de effectiviteit delen wij niet.

De vergelijking tussen Haaksbergen en Twenterand gaat naar onze mening niet helemaal op. We hebben hiervoor al aangegeven dat het buiten beschouwing laten van overgenomen, maar nog niet uitgevoerde aanbevelingen, de effectiviteit ten onrechte negatief beïnvloedt. Nemen we deze aanbevelingen wel mee, dan komt de effectiviteitscore van Haaksbergen veel hoger uit. Dit is volgens ons een belangrijke verklaring voor het verschil van de score tussen Haaksbergen en Twenterand. Daar komt bij dat wanneer de redering wordt gevolgd zoals wij hierboven hebben gegeven, de gemeente Haaksbergen op zijn minst gelijkwaardig uit de vergelijking zou komen. Overigens spreekt u in uw rapport ook over de gemeente Hengelo, maar vinden wij hierover in uw rapport geen gegevens terug.

Aanbevelingen

De inhuur van derden moet naar ons idee ten allen tijden nut hebben en ergens toe bijdragen. Hierbij rekening houdend met de financiën, maar ook de prijs/kwaliteitsverhouding. Een duidelijk geformuleerde opdracht is daarin van groot belang. Ook tussentijdse toetsing van die opdracht behoort wat ons betreft te gebeuren. We zijn het met u eens dat de ingehuurde ook aan kennis overdacht aandacht moet besteden om op die manier kennis te borgen binnen onze organisatie.

Uw aanbeveling om twee ambtenaren te betrekken bij externe onderzoeken is interessant om in te toekomst uit te proberen. Uiteraard zijn bij externe onderzoeken en de selectie daarvan meer dan één ambtenaar betrokken, maar uw idee om ook een ambtenaar te betrekken met kennis van 'onderzoek' kan wellicht bijdragen tot een evenwichtige selectie van de in te huren extern adviseur. Dit moet wel per type extern onderzoek worden bekeken.

Die selectie vindt momenteel veelal plaats op basis van ervaring met de extern adviseur. Die ervaring houdt in dat de gemeente zelf of een andere gemeente goede ervaringen met het betreffende bureau heeft gehad. Uw aanbeveling om informatie na te trekken gebeurt momenteel dus al. Het bijhouden van een dossier over de geselecteerde ingehuurd kan nuttig zijn.

Wij danken de rekenkamercommissie tot slot voor uw bijdrage in de vorm van dit onderzoek.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders



drs. H.M. de Bruijn-Franken
interim-secretaris



drs. K.B. Loohuis
burgemeester

Reactie Rekenkamercommissie op het Bestuurlijk Wederhoor

De Rekenkamercommissie constateert tot haar genoegen dat het College ook dit rapport grondig heeft doorgenomen gezien het uitvoerige karakter van het bestuurlijk wederhoor. Op enkele opmerkingen wil de Rekenkamercommissie graag reageren.

Onderzoeksopzet

In dit beleidsonderzoek heeft de Rekenkamercommissie geen genoegen willen nemen met een onderzoeksopzet die slechts toelaat in algemene en kwalitatieve termen over effectiviteit te spreken. In het rapport is daar in voetnoot 1 zijdelings op gewezen. Wij zijn verder gegaan met een kwantitatieve benadering. Onze onderzoeksopzet, die veel weg heeft van een quickscan op grotere schaal, maakt het mogelijk de bevindingen op basis van onderbouwde cijfers te vergelijken met andere gemeenten en naar verklaringen voor verschillen te zoeken. Gezien de vragen die er in de gemeenteraden leven, haar financiële ruimte en de wens er geen tienjarenplan of langer van te willen maken, blijft de Rekenkamercommissie er bij dat haar onderzoeksopzet hier de meest verantwoorde is.

Berekeningen

De Rekenkamercommissie ziet in de beperkte mogelijkheden die een reactie als deze biedt, af van een uitgebreide weerlegging van de berekeningen door het College. Zij wijst er slechts op dat het beter is uit te gaan van de reeds uitgevoerde aanbevelingen dan van de overgenomen aanbevelingen bij de berekening van het gebruik. Na de fase van overneming wil het nog wel eens het geval zijn dat, om diverse redenen, uitvoering alsnog achterwege blijft.

Dat Haaksbergen achterblijft bij Twenterand staat vast. De belangrijkste oorzaak is het grotere aantal rapporten dat in Haaksbergen (4) niet wordt overgenomen/uitgevoerd met het oog op de financieel-economische crises dan in Twenterand (1). De Rekenkamercommissie meet zich geen moreel oordeel aan over de oorzaken van de hoogten van de percentages. Zij ziet het als haar taak naar boven te brengen hoe het is gesteld met het effect van het werk van incidenteel ingehuurde derden, inclusief haar Rekenkamercommissie, en laat het over aan College en raad of én wat zij er aan wil doen.

Relatie kwaliteit - effectiviteit rapporten

Een lastig punt is de relatie tussen de kwaliteit van een rapport en haar effectiviteit. De opmerking van het College over de kwaliteit van rapporten verwijst daar naar. De relatie is statistisch zwak maar wel significant. Geavanceerder analyse op het grotere rapportenbestand van 58 (Haaksbergen + Hengelo + Twenterand) moet meer duidelijkheid verschaffen. De Rekenkamercommissie is voornemens daarover te rapporteren in het aanvullende rapport waarin de drie gemeenten op hoofdlijnen worden vergeleken.

Hengelo

Terecht merkt het College op dat in het rapport over Hengelo wordt gesproken maar dat de cijfers daarover ontbreken. In de raadsvergadering van 31 maart 2010 heeft de voorzitter van de Rekenkamercommissie dat toegelicht bij de bespreking van haar jaarverslag over 2009. Door de verlate start en de uitloop in Hengelo is de raad toen de keuze voorgehouden:

- vóór de zomer rapporteren met uitsluitend de vergelijking met Twenterand en in een later stadium, als Hengelo gereed is, een aanvullend rapport aan de raad te presenteren met de vergelijking met Hengelo óf
- alles ophouden tot Hengelo gereed is. In dat laatste geval zou ook de presentatie in Twenterand moeten worden opgehouden omdat anders de bevindingen over Haaksbergen via Twenterand in de openbaarheid zouden komen.

De Rekenkamercommissie heeft uit de reacties in de raad opgemaakt dat allerwegen de voorkeur werd gegeven aan het eerste alternatief.

Aanbevelingen

Dat het College de aanbevelingen in grote lijnen volgt, sterkt de Rekenkamercommissie in opvatting met haar werk een zinvolle bijdrage te leveren aan de Haaksbergse samenleving.

Met vriendelijke groet,

Dr. Johan Bos
Voorzitter Rekenkamercommissie Haaksbergen