

Collegeonderzoek in Noordwijkerhout

Quick Scan over uitvoering van 213a-onderzoek

**Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse,
Noordwijkerhout**

Inhoudsopgave

1 Onderzoeksverantwoording	1
1.1 / Aanleiding	1
1.2 / Doelstelling en vraagstelling	1
1.3 / Onderzoeksuitvoering	1
1.4 / Leeswijzer	2
2 Wat is collegeonderzoek?	3
2.1 / Verordening 213a	3
2.2 / Inventarisatie 2009-2012	6
3 Oorzaak ontbreken en toezicht	7
3.1 / Redenering	7
3.2 / Intern onderzoek	8
3.3 / Toezichthouders	8
4 Conclusies en aanbevelingen	10
4.1 / Conclusies	10
4.2 / Aanbeveling	11
5 Reactie college van B&W	12
6 Nawoord rekenkamercommissie	13
Bijlage	
Bijlage 1 bronnen	

1 Onderzoeksverantwoording

1.1 / Aanleiding

De rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout start in 2013 met een Quick Scan. Het onderwerp van de Quick Scan is het onderzoek dat de colleges ex artikel 213a van de Gemeentewet dienen te verrichten naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. De rekenkamercommissie wil weten of de drie gemeenten gedurende de periode 2009-2012 collegeonderzoeken hebben uitgevoerd. Ook is zij benieuwd wat de redenen zijn geweest van het eventueel niet uitvoeren van artikel 213a van de Gemeentewet. Tijdens vooronderzoek bleek dat alle drie de gemeenten al enige tijd geen uitvoering geven aan het wettelijke voorschrift. De rekenkamercommissie is benieuwd naar de redenering hierachter.

1.2 / Doelstelling en vraagstelling

Vanwege het ontbreken van 213a-onderzoek in de afgelopen twee jaar ligt de focus van deze Quick Scan op het niet meer uitvoeren van de wettelijke verplichting. De volgende onderzoeksvragen zijn gehanteerd:

- 1 Welke doelmatigheid- en doeltreffendheidsonderzoeken zijn er in Noordwijkerhout in 2009, 2010, 2011 en 2012 uitgevoerd?
- 2 Wat zijn de redenen geweest om geen 213a-onderzoeken meer uit te voeren?
- 3 Met de invoering van artikel 213a-onderzoeken wilde de wetgever bereiken dat gemeenten doelmatiger en doeltreffender zouden gaan werken en dat de publieke verantwoording daarover zou worden versterkt. Wordt bij de gemeenten, die geen artikel 213a-onderzoek uitvoeren, hierin op een andere wijze voorzien?
- 4 Welk oordeel heeft de intern toezichthouder (raad) over het niet uitvoeren van artikel 213a door het college?
- 5 Welke externe toezichthouders zijn op dit punt te duiden? Welke actie hebben zij ondernomen bij het niet-uitvoeren van de onderzoeken?

1.3 / Onderzoeksuitvoering

De rekenkamercommissie heeft de uitvoering van de Quick Scan uitbesteed aan onderzoeksbureau Necker van Naem uit Utrecht. De onderzoeker heeft het onderzoek uitgevoerd in drie fasen.

- 1 In een **startbijeenkomst** met de rekenkamercommissie zijn de onderzoeksfocus en daarbij behorende deelvragen geaccordeerd, evenals de planning van het onderzoek. Hieraan voorafgaand heeft de secretaris van de rekenkamercommissie geïnventariseerd welke collegeonderzoeken onder de noemer 213a in Noordwijkerhout zijn uitgevoerd.
- 2 De tweede fase betrof een **verdiepingsslag**, waarin de oorzaken van het niet-uitvoeren van collegeonderzoek in beeld zijn gebracht. Er is een interview gehouden met de controller. Daarin is gevraagd naar de redenering en ook naar de mate waarin voorzien wordt in doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek in de gemeente.

De griffier en een (raads)lid uit de commissie Bestuurlijke Aangelegenheden en Middelen is gevraagd naar de interesse in de gemeenteraad en een oordeel over het niet uitvoeren van collegeonderzoek.

- In managementletters van accountants is nagegaan of er opmerkingen over gemaakt zijn. Ook is met de provincie contact gezocht in diens rol van toezichthouder.
- 3 In de derde en laatste fase van het onderzoek is het **onderzoeksrapport** opgesteld. Een conceptversie is besproken met de rekenkamercommissie. Daarna is de Nota van Bevindingen uitgestuurd voor een feitenverificatie. Het rapport, inclusief conclusies en aanbevelingen, is vervolgens in de vergadering van 27 februari 2013 door de rekenkamercommissie vastgesteld.

1.4 / Leeswijzer

De rapportage bestaat uit zes hoofdstukken. Na deze onderzoeksverantwoording volgt in hoofdstuk 2 een toelichting op het nut en ontstaan van collegeonderzoeken en de 213a verordening van de gemeente Noordwijkerhout. Hoofdstuk 3 gaat over de oorzaken van het niet uitvoeren van 213a-onderzoek en over de beoordeling die daaraan gegeven wordt door interne en externe 'toezichthouders'. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en aanbevelingen. In hoofdstuk 5 staat de bestuurlijke reactie van het college en in hoofdstuk 6 het nawoord van de rekenkamercommissie.

2 Wat is collegeonderzoek?

Dit hoofdstuk gaat in op het fenomeen collegeonderzoek. Wat is het en waarom is in de Gemeentewet een verplichting opgenomen tot uitvoering ervan? Daarna wordt geïnventariseerd hoe de verordening van de gemeente Noordwijkerhout eruit ziet en welke onderzoeken in de afgelopen jaren zijn uitgevoerd. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op deelvraag 1. Die luidt:

1 *Welke doelmatigheid- en doeltreffendheidsonderzoeken zijn er in Noordwijkerhout in 2009, 2010, 2011 en 2012 uitgevoerd?*

2.1 / Verordening 213a

Sinds de invoering van de dualisering in maart 2003 hebben colleges de verplichting om periodiek onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. Van de resultaten van dit onderzoek dienen zij verslag uit te brengen aan de gemeenteraad. Daarnaast moeten colleges de rekenkamer(commissie) tijdig inlichten over de gekozen onderzoeksobjecten. Deze drie verplichtingen zijn dwingend voorgeschreven in artikel 213a van de Gemeentewet.

Doelstelling

Een van de doelen van het wetsartikel is dat gemeenten doelmatiger en doeltreffender gaan werken en dat de publieke verantwoording daarover wordt versterkt. Het verkrijgen van inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid¹ vereist voortdurend informatie en aandacht, staat in de Memorie van Toelichting², net als:

“Door deze grotere nadruk op onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van publieke gelden wordt het proces van verantwoording versterkt. Naast het element van verantwoording door het college aan de raad, speelt daarbij ook het aspect van de verantwoording die het gemeentebestuur als geheel aflegt aan de burger nadrukkelijk mee. Juist op deze manier dient de burger informatie te krijgen op grond waarvan hij kan beoordelen of hij ‘waar voor zijn geld’ krijgt. Voorts kan het resultaat van de genoemde evaluatie van de doelmatigheid van het financieel beleid en beheer bijdragen aan de invulling van de kaderstellende rol van de raad.³”

In de Gemeentewet is het de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad om regels te stellen die waarborgen dat de onderzoekverplichting van het college op een zinvolle wijze wordt ingevuld. De gemeenteraad doet dat doorgaans door het vaststellen van een verordening. De evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en beheer is primair een verantwoordelijkheid voor college en raad en daarnaast voor lokale rekenkamers. In de volgende paragraaf licht de rekenkamercommissie toe hoe de verschillende onderzoeksvarianten zich tot elkaar verhouden.

¹ Doelmatigheid wil in dit verband zeggen dat de nagestreefde beleidsdoelen tegen zo gering mogelijke kosten worden bereikt. Doeltreffendheid houdt in dat het resultaat van het beleid beantwoordt aan wat er met het beleid werd beoogd en dat de gestelde beleidsdoelen worden verwezenlijkt, MvT.

² Memorie van toelichting, wijziging van de gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentebestuur), Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 751, nr. 3. p.45.

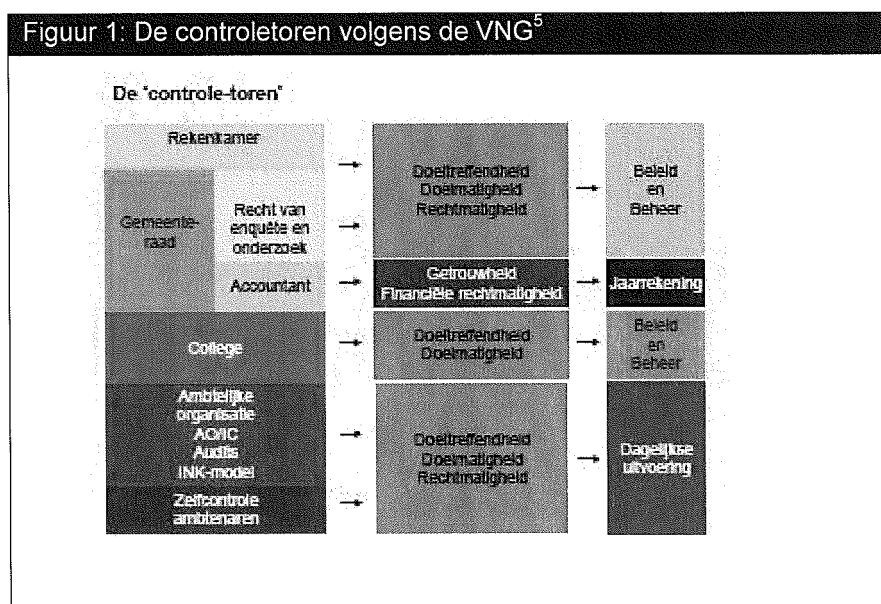
³ Idem.

Controletoren

Het 213a-onderzoek betreft zelfonderzoek en is onderscheidend ten opzichte van andere (verplichte) onderzoeksfuncties. Artikel 213a-onderzoek dient noch om de reguliere controle van de planning- en controlcyclus te vervangen, noch om het werk van de accountant over te doen. En hoewel 213a-onderzoek sterke gelijkenissen vertoont met rekenkameronderzoek, is het ook hier geen kopie van.

De accountant verricht puur een rechtmatigheidsstoets, en geeft geen oordeel meer over doelmatigheid, zoals voorheen wel in de taakomschrijving stond. Een oordeel over doelmatigheid leidt te snel tot een beleidsinhoudelijk oordeel en is daarom gescheiden van de rechtmatigheidsstoets. Naast de verplichte accountantscontrole uit artikel 213, is artikel 213a toegevoegd aan de Gemeentewet: Het college dient zelf onderzoek te (laten) verrichten naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijk beleid, de uitvoering daarvan en van de inrichting van de gemeentelijke organisatie. De raad stelt hier de kaders voor vast. Tegelijkertijd legt de Gemeentewet ook een duidelijke relatie met de rekenkamer, omdat die ook met dit type onderzoek belast is. Het college heeft de verplichting de rekenkamer tijdig in te lichten over de gekozen onderzoeksonderwerpen. Dit is niet voor niets. Zo kan de rekenkamer gebruik maken van de resultaten van het onderzoek van het college. Ook bestaat de mogelijkheid dat een rekenkamer hierover ook haar oordeel geeft, bijvoorbeeld als een *second opinion* gewenst is. Het collegeonderzoek biedt volgens de Memorie van Toelichting een structurele toetsing als onderdeel van de reguliere bestuurstaak, de rekenkamer zal zich meer neerleggen op deelterreinen.⁴

Onderstaande figuur gebruikt de VNG in een handreiking om de verschillende onderdelen van de 'controletoren' toe te lichten:



⁴ MvT, p.45.

⁵ Handreiking lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie, VNG, NVRR, Actieprogramma Lokaal Bestuur, 2011, p.12.

Bovenstaande paragraaf laat zien dat er in de gewijzigde wetsartikelen in de Gemeentewet structurele aandacht wordt gevraagd en vastgelegd voor verbeteren van effectiviteit en efficiency. Gemeenten zijn lerende organisaties. Nadat de rekenkamercommissie de in Noordwijkerhout geldende verordening heeft toegelicht gaan we in het volgend hoofdstuk naar de praktijk van 213a-onderzoek in Noordwijkerhout en eventueel ander (zelf)onderzoek kijken.

Verordening

Het college van de gemeente Noordwijkerhout is wettelijk verplicht tot het doen van 213a-onderzoek. Daartoe heeft de gemeenteraad in 2003 een verordening vastgesteld, getiteld: 'Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Noordwijkerhout'.

In de verordening gaat artikel 2 over de onderzoeksfrequentie:

1. Het college onderzoekt jaarlijks de doelmatigheid van (onderdelen van) organisatie/onderdelen van de gemeente en de uitvoering van taken door de gemeente. Iedere gemeentelijke organisatie-eenheden gemeentelijke taak wordt minimaal eens in de 8 jaar in zijn geheel aan dergelijke toets onderworpen.
2. Het college toetst jaarlijks de doeltreffendheid van minimaal één programma's en één paragraaf.⁶

Ook dient het college jaarlijks voor 15 november een onderzoeksplan aan de gemeenteraad toe te sturen (artikel 3). In de paragraaf bedrijfsvoering in de documenten uit de Planning-en-control cyclus dient het college de voortgang te beschrijven (artikel 4).

Actualiteit

Er is in de afgelopen jaren sprake geweest van het loslaten van de verplichting tot het doen van collegeonderzoek. Artikel 213a is niet geschrapt uit de Gemeentewet. In 2010 is de 'Staat van het Dualisme' verschenen en zijn de verschillende onderdelen geëvalueerd. De staatssecretaris mevrouw Bijleveld-Schouten was naar aanleiding daarvan voornemens de 213a verplichting te schrappen uit de Gemeentewet. De toegevoegde waarde van de voorgeschreven evaluaties zou twijfelachtig zijn, het zou geen wezenlijke bijdrage leveren aan de controle van de raad op het college en het was geen 'levend instrument'. Het zou aan de lokale autonomie overgelaten moeten worden.⁷ Het wetsartikel is tot op heden niet geschrapt. De huidige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de heer Plasterk wil dat voornemen heroverwegen. Schrappen acht hij voorbarig, zo blijkt onder meer uit de beantwoording van Kamervragen over dit thema in januari 2013. Hij schrijft:

'Een heroverweging is aangewezen. Bestaande instrumenten stellen gemeenteraden in staat invulling te geven aan hun controlerende taak; ook waar het de decentralisatiemiddelen betreft. Zeker nu de gemeentelijke budgetten gaan toenemen dienen controlemogelijkheden te worden benut.'⁸

⁶ Verordening 213a, artikel 2, 23 oktober 2003.

⁷ Brief van de staatssecretaris mevr. Bijleveld-Schouten aan de Tweede Kamer 'Staat van Dualisering', 11 december 2008.

⁸ Beantwoording Kamervragen 'Controle op de uitgaven door gemeenten', 11 januari 2013.

2.2 / Inventarisatie 2009-2012

In Noordwijkerhout is één collegeonderzoek voltooid in de afgelopen periode, zo blijkt uit aangeleverde gegevens die in de volgende tabel zijn opgenomen.

Jaar	Onderwerp
2009	-
2010	Overheidsmonitor Waar staat je gemeente?
2011	-
2012	-

Dit onderzoek gaat vooral in op het ontbreken van 213a in de laatste jaren. En wat de oorzaken zijn van het niet naleven van de eigen verordening. De focus is ook ingegeven door een analyse van de rapportage 'Waar staat je gemeente?'. Er is discussie mogelijk over het feit of dit een 213a-onderzoek betreft.

Het is een benchmarkrapport waaraan meerdere gemeenten deelnemen. Het onderzoek geeft op basis van vragenlijsten die verspreid worden onder inwoners inzicht in:

- / hoe de inwoners aankijken tegen hun gemeente;
- / hoe zij oordelen over het gemeentebestuur;
- / hoe de gemeente ervoor staat in vergelijking met andere gemeenten;
- / hoe de gemeente er in hoofdlijnen voor staat.

In feite is dit een tevredenheidsonderzoek, dat inzicht biedt in de beoordeling van inwoners en de verhouding tot andere gemeenten. Daarmee gaat het over tevredenheid en valt na te gaan of de klanttevredenheid een bepaald percentage haalt. In die zin zegt het iets over doeltreffendheid.

In ieder geval benoemt het college het onderzoeksrapport zelf ook niet bewust als 213a. Het rapport is toegestuurd aan de raad, maar niet onder de noemer 213a, zo blijkt uit de B&W nota en de aanbiedingsbrief aan de raad. Zowel in het eindrapport zelf als in de stukken die ter behandeling voor college en raad zijn opgesteld komt "213a-onderzoek" of "collegeonderzoek" niet ter sprake. Alleen in het "onderzoeksplan colleges Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout" uit 2008 neemt het college op dat het benchmarkonderzoek onder de noemer van 213a geschaard wordt. Rondom het herhalingsonderzoek van de benchmark in 2010 wordt niet meer over 213a gerept.

De jaren voor 2009 vond er jaarlijks onderzoek plaats. Daarbij werd samen opgetrokken met Lisse en Noordwijkerhout en zijn steeds dezelfde onderwerpen onderzocht. Per onderwerp had één gemeente de lead. Iedere gemeente droeg 15.000 euro aan. Voor het budget van 45.000 euro kon er zo op een efficiënte wijze onderzoek verricht worden, volgens betrokkenen.

3 Oorzaak ontbreken en toezicht

Dit hoofdstuk biedt inzicht in de redenen van het stoppen met het uitvoeren van 213a-onderzoek. Eerst gaat de rekenkamercommissie in op de aangedragen oorzaken. Ook bekijkt de rekenkamercommissie of op andere wijze uitvoering wordt gegeven aan intern onderzoek. Tot slot bekijkt de rekenkamercommissie hoe toezichthouders hebben gereageerd. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op deelvraag 2 t/m 5. Die luiden:

- 2 *Wat zijn de redenen geweest om geen 213a-onderzoeken meer uit te voeren?*
- 3 *Met de invoering van artikel 213a-onderzoeken wilde de wetgever bereiken dat gemeenten doelmatiger en doeltreffender zouden gaan werken en dat de publieke verantwoording daarover zou worden versterkt. Wordt bij de gemeenten, die geen artikel 213a-onderzoek uitvoeren, hierin op een andere wijze voorzien?*
- 4 *Welk oordeel heeft de intern toezichthouder (raad) over het niet uitvoeren van artikel 213a door het college?*
- 5 *Welke externe toezichthouders zijn op dit punt te duiden? Welke actie hebben zij ondernomen bij het niet-uitvoeren van de onderzoeken?*

3.1 / Redenering

Sinds 2011 voert Noordwijkerhout geen 213a-onderzoeken uit. De belangrijkste reden daarvoor is financieel: de bezuinigingen die sinds 2009 op de gemeente(n) afkomen. Een formeel besluit is niet genomen, de informatie en overwegingen zijn opgenomen in de documenten uit de planning-en-control cyclus. De directe aanleiding is het stoppen van de samenwerking met de andere twee gemeenten op dit vlak.

In de Programmabegroting 2010 zet het college het algemene budget voor 213a-onderzoek op nul. Er is een uitzondering: het *Waar staat je gemeente*-onderzoek, daar is om de twee jaar € 5.000 euro voor beschikbaar. In de jaarrekening 2009 is vermeld dat de wettelijke verplichting tot het uitvoeren van 213a-onderzoek gaat vervallen. Na de raadsverkiezingen in 2010 is bij de coalitiebesprekingen op basis van een ambtelijk samengestelde lijst met mogelijke bezuinigingen besloten om ook het onderzoek *Waar staat je gemeente* te stoppen. Ook de resterende € 5.000 per twee jaar is geschrapt. De ingezette lijn is in het coalitieakkoord doorgezet.

Het lijstje met bezuinigingen is door de coalitiepartijen doorgenomen en daarin zijn keuzes gemaakt. De overzichten lieten zien of het een wettelijke taak was en wat de consequenties zijn van een bezuiniging. De keuze om 213a te laten vallen zorgde niet voor discussie. Bewoners merken niets van de bezuiniging, was de redenering. Bovendien werd er geen noodzaak gezien voor het blijven uitvoeren van collegeonderzoek door het management team en bestuur, volgens betrokkenen. Ten slotte lag er een voornemen bij de rijksoverheid tot afschaffing van de verplichting.

In de programmabegroting 2012 staat dat de collegeonderzoeken waarschijnlijk op termijn niet meer wettelijk verplicht zijn. Toegevoegd is dat de wetgeving nog steeds van kracht is. Mede op advies van juristen van de VNG is daarom geadviseerd om voor 2012 een onderzoeksplan op te stellen. Voor 2012 staat daarmee het opstellen van een plan op de rol, het onderzoek en daaruit volgende

verbetervoorstellen uitvoeren en de verordening aanpassen aan de hand van wettelijke verplichtingen. Ook zullen de verbetervoorstellen uit de monitor *Waar staat je gemeente?* worden doorgevoerd.⁹

In de jaarrekening 2011 staat dat er in het kader van de bezuinigingen is besloten de onderzoeken niet langer uit te voeren.¹⁰ In de programmabegroting 2013 staat opnieuw dat besloten is de onderzoeken niet langer uit te voeren, vanwege de bezuinigingen. 'Uiteraard houden we wel aandacht voor een efficiënte en effectieve organisatie. Dit is ook een uitgangspunt van de aangepaste ambtelijke organisatie.'¹¹ In de teksten staat niet hoe het college geborgd heeft dat dit concreet vorm krijgt en op welke wijze er aandacht is voor doelmatigheid en doeltreffendheid.

In de 213a-verordening staat nog steeds dat het college jaarlijks onderzoek(en) verricht. De intrekking van de verordening stond op de planning voor 2010, maar dat is nog niet gebeurd. Ook een wijziging heeft niet plaats gevonden. Aangezien de verordening die de raad heeft vastgesteld niet is uitgevoerd, vindt de rekenkamercommissie dat het college een alternatief had moeten bieden waarmee op andere wijze aan de doelstellingen van collegeonderzoek wordt voldaan.

3.2 / Intern onderzoek

In Noordwijkerhout zijn in 2009, 2011 en 2012 geen 213a-onderzoeken gedaan. Naast collegeonderzoek zijn er ook andere zelfonderzoeken denkbaar of andere manieren die de aandacht voor doelmatigheid en doeltreffendheid in de organisatie verhogen. Een overzichtslijst van lopende onderzoeken bestaat momenteel niet. Daarmee mist transparantie (voor de raad) over de wijze waarop het college geborgd heeft dat er evaluaties plaatsvinden van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en beheer.

De (nieuwe) concerncontroller wil graag het totaalbeeld krijgen van wat er in de organisatie gebeurt op het gebied van zelfonderzoek. Want ondanks het ontbreken van 213a-onderzoek zijn er wel degelijk initiatieven in de afgelopen drie jaar, zoals de verplichte audits (GBA), iedere vier jaar een bestuurskrachtmeting (verplicht door de provincie) en bijvoorbeeld een onderzoek naar hoe het imago te verbeteren van de gemeente en een check op dienstverlening aan de balie. Verdere aandacht voor efficiëntie was er bij de organisatieaanpassing. Zo zijn er rondetafelgesprekken gevoerd met personeel om meer efficiënt met personeelsinzet om te gaan. Onlangs is er naar aanleiding van een subsidiemogelijkheid een doorlichting van processen geweest. Evaluaties vinden meer ad hoc en spontaan plaats dan volgens een bepaalde structuur,

3.3 / Toezichthouders¹²

Interne toezichthouder: gemeenteraad

De gemeenteraad heeft geen expliciet oordeel uitgesproken over het niet uitvoeren van 213a. In 2010 zijn keuzes gemaakt door de coalitiepartijen over bezuinigingen. Door de raad is ingestemd met de totaallijst van bezuinigingen en dus ook het besluit om af te zien van onderzoek volgens artikel 213a. De raad heeft geen oordeel uitgesproken over de verordening die nu niet nageleefd wordt.

⁹ Programmabegroting 2012, p. 54.

¹⁰ Jaarrekening 2011.

¹¹ Programmabegroting 2013, p. 55.

¹² Naast de genoemde toezichthouders zijn er nog meer toezichthouders aan te wijzen, zoals de burgemeester, die volgens artikel 273 van de Gemeentewet, onjuiste besluiten kan vernietigen. Gezien de scope van dit onderzoek is gekozen voor de genoemde toezichthouders.

De griffier voegt toe dat met het oog op de kostenbeheersing overigens ook het budget van de rekenkamercommissie substantieel verlaagd is. Volgens de griffier impliceert dit niet, dat de raad zijn controle-instrumenten als Rekenkamercommissie en accountant niet op waarde zou weten te schatten. 'Er heeft alleen een herijking plaatsgevonden van nut en offer.' De raad zou meer langs informele weg informatie zoeken om de controlerende rol te versterken.

Over de 213a-onderzoeken in het verleden kwamen weinig opmerkingen van raadsleden, volgens betrokkenen. De plannen en rapportages werden alleen ter kennisname aangenomen.

Externe toezichthouders

Als externe toezichthouders op de bedrijfsvoering van de gemeente zijn de provincie Zuid-Holland, de externe accountant en de rekenkamercommissie aan te wijzen. Alleen de rekenkamercommissie signaleert richting de raad dat er gestopt is met het uitvoeren van 213a-onderzoek. De rekenkamercommissie verwacht van de andere toezichthouders ook een signalerende rol, wanneer door de raad vastgestelde verordeningen niet uitgevoerd worden, dan wel de verordening zelve strijdigheden met de wet oplevert.

De ambtenaar van de provincie Zuid-Holland die het toezicht in zijn takenpakket heeft laat desgevraagd weten geen opmerkingen te maken over het wel of niet uitvoeren van de 213a-verordening in de gemeenten. De provincie let daar niet op in diens rol van toezichthouder op de gemeentefinanciën, meldt de betrokkene. De provincie heeft volgens de Gemeentewet de taak om financieel toezicht uit te oefenen en maakt gebruik van de accountantsbevindingen over de rechtmatigheid van de *jaarrekening* om haar opmerkingen te bepalen. Het provinciebestuur heeft in de afgelopen jaren geen actie ondernomen of een signaal afgegeven over het gebrek aan collegeonderzoek.

Ook de accountant maakt geen opmerkingen over het wel of niet uitvoeren van collegeonderzoek in diens management letter of verslag.¹³ De accountant maakt wel opmerkingen over specifieke projecten en onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals bijvoorbeeld automatisering en inkoop en personeel, maar richt zich in algemene zin meer op financiële rechtmatigheid. Het college bericht de gemeenteraad zelf in de jaarstukken over de (politieke) keuze om geen 213a-onderzoek uit te voeren. De rekenkamercommissie is van mening dat de accountant (die ook deel uit maakt van de instrumenten in de controletoren uit paragraaf 2.1) het ontbreken van 213a-rapportages had kunnen benoemen in diens rapport met bevindingen.

De rekenkamercommissie tenslotte, is in feite ook een 'extern toezichthouder'. Jaarlijks had de rekenkamercommissie een afstemmingsmoment met de drie controllers van de gemeenten en de accountant. Daar is de rekenkamercommissie eind 2009 bekend gemaakt dat Lisse stopte met de collegeonderzoeken. Eind 2010 stopte ook Noordwijkerhout, zoals ook uit voorgaande paragrafen blijkt. Daarmee verviel ook het afstemmingsoverleg.

De rekenkamercommissie heeft de raad hierop geattendeerd in haar jaarverslagen van 2009 en 2010 en opgenomen dat eerst Lisse en daarna Noordwijkerhout stopte. Mede doordat de rekenkamercommissie geen reactie constateerde bij de raden wil de rekenkamercommissie het belang van intern onderzoek nu (opnieuw) onder de aandacht van de raad brengen.

¹³ De managementletter of het accountantsverslag is de rapportage met bevindingen die naast de controleverklaring wordt opgeleverd, met daarin de (overige) bevindingen van de accountant ten aanzien van bedrijfsvoering of de administratieve organisatie.

4 Conclusies en aanbevelingen

In algemene zin is de mogelijke toegevoegde waarde van collegeonderzoek al in hoofdstuk 2 van deze rapportage aan de orde gekomen. Ter inleiding op de conclusies en aanbevelingen wil de rekenkamercommissie graag het volgende nog een keer benoemen: Met collegeonderzoek heeft het college een instrument in handen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het eigen beleid te peilen. Vanzelfsprekend controleert de organisatie zichzelf ook al. Maar collegeonderzoek is er in opzet op toegesneden dat het college het voor zichzelf gebruikt. Het college kan het instrument inzetten zodat het helpt bij wat het college zelf over het eigen beleid of de eigen organisatie te weten wil komen, maar ook om stil te staan bij 'hoe doen we het nu eigenlijk' en als college daarover proactief verantwoording af te leggen aan de raad.

De rekenkamercommissie heeft met het voorliggende onderzoek het belang van intern onderzoek onder de aandacht willen brengen bij de raad. In dat licht volgen hieronder een aantal conclusies en een aanbeveling om in gezamenlijkheid te spreken over de functie van doelmatigheid- en doeltreffendheidsonderzoek. De verplichting in de Gemeentewet wordt voorlopig niet geschrapt, maar verplichting of niet, de rekenkamercommissie wil graag stimuleren dat nagedacht wordt over de waarde die zelfonderzoek überhaupt heeft voor de gemeente.

4.1 / Conclusies

- 1 De gemeente Noordwijkerhout houdt zich niet aan de door de gemeenteraad vastgestelde verordening, waarin staat dat er jaarlijks doelmatigheid- en doeltreffendheidsonderzoek volgens artikel 213a wordt uitgevoerd door het college. In Noordwijkerhout is de afgelopen vier jaar één 213a rapport verschenen. In 2010 verscheen het benchmarkrapport "Waar staatje gemeente?" In het onderzoeksplan 2008 werd dit onderzoek als 213a-onderzoek aangemerkt. Het rapport is echter niet op deze wijze aan de raad gepresenteerd.
- 2 De belangrijkste reden voor het stoppen met de uitvoering van 213a-onderzoek is de bezuinigingsvraag. In de bezuinigingsronde in 2010 is de keuze gemaakt om het 213a-onderzoek te schrappen. Gecombineerd met het voornemen van de rijksoverheid tot afschaffing van de verplichting was dat geen lastige keuze. Er is geen discussie over geweest.
- 3 De rekenkamercommissie concludeert op basis van het niet langer uitvoeren van 213a dat zelfevaluaties geen prioriteit bij het bestuur gekregen hebben (college en raad). Er is ook niet op een andere structurele wijze voorzien in aandacht voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatie. Er is wel aandacht voor, maar dat is afhankelijk van individueel initiatief van ambtenaren. Publieke verantwoording op dit punt ontbreekt op deze manier. Het college informeert de raad niet of en, zo ja, hoe ze geborgd heeft dat er, ondanks het gebrek aan 213a onderzoek, aandacht is voor doeltreffendheid en doelmatigheid in de organisatie.
- 4 De gemeenteraad heeft niet expliciet een oordeel uitgesproken over het stoppen met de uitvoering van het collegeonderzoek. De raad stemt in met de documenten uit de planning-en-control cyclus waarin informatie stond hierover. De gemeenteraad heeft hier geen opmerkingen over gemaakt. Ook niet naar aanleiding van het signaal van de rekenkamercommissie.

- 5 Externe toezichthouders, zoals provincie en accountant, hebben geen signaal gegeven over het ontbreken van het doelmatigheid- en doeltreffendheidsonderzoek door het college. Er is door hen geen actie ondernomen.

4.2 / Aanbevelingen

- 1 De rekenkamercommissie beveelt de raad aan om samen met het college de functie en ambitie van collegeonderzoek te heroverwegen te midden van de verschillende soorten onderzoek die in de gemeente plaatsvinden of plaats kunnen vinden. In deze heroverweging kan ook de huidige verordening worden meegenomen. De huidige situatie vraagt om aanpassing van de verordening of van de praktijk.
- 2 De rekenkamercommissie beveelt de raad aan het college opdracht te geven in de planning-en-control documenten inzicht te bieden in de wijze waarop er in de organisatie aandacht is voor doelmatigheid en doeltreffendheid en daartoe een lijst op de te stellen die inzicht biedt in de geplande, lopende en afgeronde interne onderzoeken in de betreffende periode.

Gemeente Noordwijkerhout



Herenweg 4, 2211 CC
Postbus 13, 2210 AA
Noordwijkerhout
☎ (0252) 343 737
☎ (0252) 373 044
www.noordwijkerhout.nl
gemeente@noordwijkerhout.nl

De rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout
T.a.v. de voorzitter drs. P.A.M. van der Velde
Postbus 200
2160 AE LISSE

Inlichtingen
J.J.M. van der Sman
☎ (0252) 343704
jvdsman@noordwijkerhout.nl

Ons kenmerk

Bijlage(n)

Verzonden

15 MEI 2013

Uw brief van: 3 april 2013

Uw kenmerk:

Onderwerp: Bestuurlijk wederhoor onderzoek quick scan collegeonderzoeken.

Geachte heer Van der Velde,

Hierbij delen wij u mee dat wij ons kunnen verenigen met uw bovenvermelde rapport.

De argumenten die destijds golden om de onderzoeken niet meer te houden, zijn nog steeds actueel: met name bezuinigingen en de vraag of de onderzoeken voldoende meerwaarde bieden waren en zijn nog steeds de argumenten in dit verband. Ook externe toezichthouders zoals provincie en accountant geven geen signalen af van de noodzaak van dergelijke onderzoeken.

Uiteraard zal de geldende verordening aangepast moeten worden. Daartoe zullen wij een voorstel voor de raad voorbereiden.

Wij willen gaarne bezien en onderbouwen op welke andere wijze doelmatigheid en doeltreffendheid voldoende aandacht krijgen binnen de ambtelijke organisatie.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben ingelicht.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Noordwijkerhout,

drs. T. Fabel
secretaris

b.a. drs. G. Goedhart
burgemeester

6 Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft kennis genomen van de reactie van het college van burgemeester en wethouders. De rekenkamercommissie verwacht dat met de bespreking van de aangepaste verordening de raad een bewuste keuze kan maken voor het al dan niet uitvoeren van collegeonderzoeken ex. artikel 213a van de Gemeentewet. De rekenkamercommissie ziet het overzicht en de onderbouwing van de andere wijzen waarop de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de ambtelijke organisatie aandacht krijgen met belangstelling tegemoet.

Bijlagen

Bijlage 1. Bronnen

Interviews

Naam	Functie	Wijze
Jacques van der Sman	Controller	Interview op 5 februari 2013
EdwardJellema	Griffier	Schriftelijke vragenlijst – februari 2013
Marcel Wiebes	Lid commissie Bestuurlijke Aangelegenheden en Middelen	Schriftelijke vragenlijst – februari 2013
Edgar Fontejn	ToeziChthouder Provincie Zuid-Holland	13 februari 2013 (telefonisch)

Documenten

Noordwijkerhout

- / Verordening 213a
- / Programmabegroting 2011-2013
- / Jaarrekening 2011
- / Management letters 2009-2012
- / Onderzoeksrapport *Waar staat je gemeente?* inclusief aanbiedingsbrief aan de raad, 2010.
- / Jaarverslagen rekenkamercommissie 2009-2011

Algemeen

- / Handreiking lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie, VNG, NVRR, Actieprogramma Lokaal Bestuur, 2011.
- / Brief van de staatssecretaris mevr. Bijleveld-Schouten aan de Tweede Kamer 'Staat van Dualisering', 11 december 2008.
- / Beantwoording Kamervragen 'Controle op de uitgaven door gemeenten', 11 januari 2013.
- / Memorie van toelichting, wijziging van de gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentebestuur), Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 751, nr. 3.