



Collegeonderzoek in Wormerland

Quicksan over uitvoering van 213a-onderzoek

In opdracht van de Rekenkamercommissie
Wormerland

Rekenkamercommissie Wormerland

Karin.meijer@over-gemeenten.nl

T. 075-6512 208

Onderzoeker:

S.E.M. (Sophie) Bruins MA MSc

T. 06 497 850 51

E. sophie@necker.nl

Kenmerk:

RO 13640

Datum:

28 februari 2014



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 2010-heden	6
2.3 / Beoordeling	6
3 Oorzaak ontbreken en toezicht	7
3.1 / Redenering	7
3.2 / Paragraaf bedrijfsvoering	7
3.3 / Intern onderzoek	9
3.4 / Toezichthouders	10
3.5 / Toekomst	11
3.6 / Beoordeling	12
4 Conclusies en aanbevelingen	13
4.1 / Conclusies	13
4.2 / Aanbevelingen	14
5 Reactie college van B&W	15
Bijlagen	16
Bijlage 1. Normenkader	16
Bijlage 2. Bronnen	17

1 Onderzoeksverantwoording

1.1 / Aanleiding

De rekenkamercommissie Wormerland voert een quickscan uit naar de onderzoeken die het college dient te verrichten naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. De rekenkamercommissie wil weten of er sinds 2010 collegeonderzoek ex artikel 213a van de Gemeentewet is uitgevoerd en zo ja, wat daarmee is gebeurd. Tijdens vooronderzoek bleek dat er in Wormerland in de onderzoeksperiode geen uitvoering is gegeven aan het wettelijke voorschrift. De rekenkamercommissie is benieuwd wat de redenen zijn geweest van het niet uitvoeren van artikel 213a van de Gemeentewet.

1.2 / Doelstelling en vraagstelling

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

- 1 Welke doelmatigheid- en doeltreffendheidsonderzoeken zijn er in vanaf 1 januari 2010 uitgevoerd?
- 2 Wat zijn de redenen geweest om geen 213a-onderzoeken meer uit te voeren? Zijn deze legitiem?
- 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 hierin door de gemeente 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 quickscan uitbesteed aan onderzoeksbureau Necker van Naem uit Utrecht. De onderzoeker heeft het onderzoek uitgevoerd in drie fasen.

- 1 In een **startgesprek** met de contactpersoon van de rekenkamercommissie zijn de onderzoeksfocus en het normenkader geaccordeerd, evenals de planning van het onderzoek. Hieraan voorafgaand heeft de secretaris van de rekenkamercommissie geïnventariseerd welke collegeonderzoeken onder de noemer 213a in Wormerland zijn uitgevoerd. Er is in de onderzoeksperiode geen enkel 213a-onderzoek 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 gemeentesecretaris en de consultant financiën. Daarin is gevraagd naar de redenering en ook naar de mate waarin voorzien wordt in doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek in de gemeente.
De griffier en de voorzitter van de controlecommissie is gevraagd naar de interesse binnen de gemeenteraad voor collegeonderzoek en een oordeel over het niet uitvoeren van collegeonderzoek.
In managementletters van accountants is nagegaan of er opmerkingen gemaakt zijn over het niet uitvoeren van 213a-onderzoek. 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 20 november 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 Wormerland. 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 Wormerland 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 vanaf 1 januari 2010 uitgevoerd?

2.1 / Verordening 213a

Met de invoering van het dualisme in 2002 hebben colleges de verplichting gekregen 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 onderzoeksonderwerpen. Deze drie verplichtingen zijn sinds maart 2003 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.

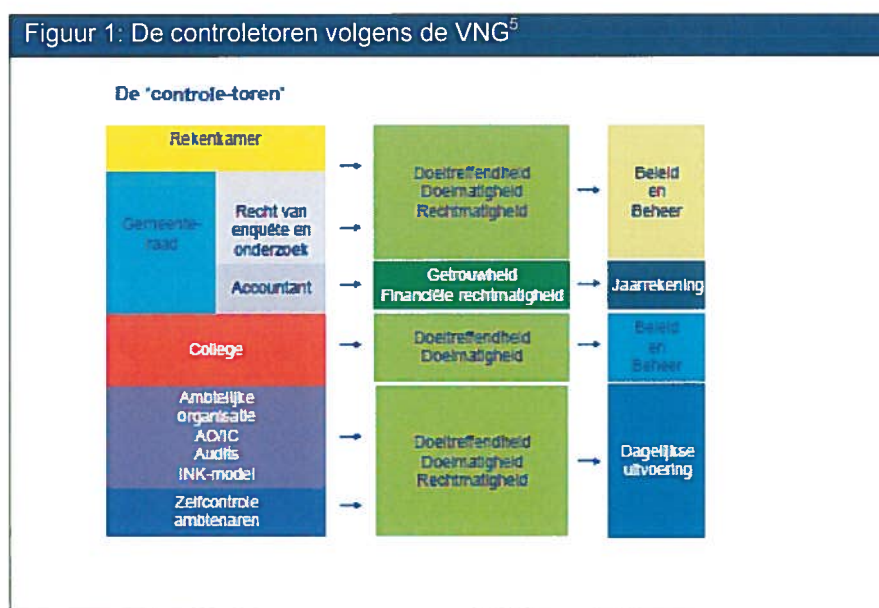
³ Idem.

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 rechtmatigheidstoets 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 rechtmatigheidstoets. 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 gebruikmaken 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 toeleggen 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.

Met collegeonderzoek heeft het college een instrument in handen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het eigen beleid te peilen. 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.

Bovenstaande paragraaf laat zien dat er in de artikelen in de Gemeentewet structurele aandacht wordt gevraagd en vastgelegd voor verbeteren van effectiviteit en efficiency. Gemeenten zijn lerende organisaties. Nadat de rekenkamercommissie de in Wormerland geldende verordening heeft toelicht, gaan we in het volgende hoofdstuk naar de praktijk van (zelf)onderzoek in Wormerland kijken.

Verordening Wormerland

Het college van de gemeente Wormerland is wettelijk verplicht tot het doen van 213a-onderzoek. Daartoe heeft de gemeenteraad in 2009 een geactualiseerde verordening als hamerstuk vastgesteld, getiteld: 'Verordening onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid 2009'.

In de verordening gaat artikel 2 over de onderzoeksfrequentie:

Lid 1. Het college onderzoekt jaarlijks de doelmatigheid van minimaal een onderdeel van een afdeling binnen de gemeentelijke organisatie.

Lid 2. Het college toetst jaarlijks de doeltreffendheid van minimaal een deel (delen) van programma's en paragrafen.⁶

In de oorspronkelijke verordening dienen twee onderdelen van programma's en paragrafen onderzocht te worden. De toelichting op de wijziging is dat, omdat de uitvoering van de onderzoeken nog gestalte moet krijgen, het slim is om te bezien wat qua inzet van capaciteit en middelen haalbaar is. Er is niet eerder 213a-onderzoek uitgevoerd. Ook dient het college jaarlijks gelijktijdig met de begroting een geactualiseerd meerjarenplan op te stellen en ter kennisneming aan de gemeenteraad te sturen (artikel 3). De belangrijkste wijziging ten opzichte van de oorspronkelijke verordening uit 2003 gaat over de inhoud van het op te stellen onderzoeksjaarplan. Er is gedetailleerder vermeld wat de elementen dienen te zijn, zoals de onderwerpen, het onderzoeksdoel en de wijze van uitvoering, er zijn voorschriften voor het borgen van de onafhankelijkheid van de analyse en er dient afstemming te zijn geweest over het conceptplan met de rekenkamercommissie.⁷ In de paragraaf bedrijfsvoering in de documenten uit de planning-en-controlcyclus dient het college de voortgang te beschrijven van de onderzoeken en het bijbehorende budget (artikel 4).

In de nota van toelichting op de artikelen van de gewijzigde verordening staat onder meer dat de gemeente beoogt de transparantie van het 'gemeentelijk handelen' en de publieke verantwoording daarover te versterken. 'Systematische aandacht voor doelmatigheid en doeltreffendheid impliceert ook het doel om te leren, om te denken over en te streven naar verbetering', staat in de toelichting. Naar aanleiding van dergelijk onderzoek kan het college een plan voor verbetering opstellen, dat gedeeld wordt met de raad.⁸

⁶ Verordening voor periodiek onderzoek door het college, naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur, van de gemeente Wormerland, artikel 2, 24 maart 2009.

⁷ B&W Advies, aangepaste Verordeningen ex artikel 212, 213 en 213a van de Gemeentewet, 10 februari 2009.

⁸ Nota van toelichting op de artikelen van de verordening ex artikel 213a gemeentewet - 2009, 3 maart 2009.

Actualiteit

Er is in de afgelopen jaren sprake geweest van het loslaten van de verplichting tot het doen van collegeonderzoek, maar 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.⁹ Het wetsartikel is tot op heden niet geschrapt. De huidige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de heer Plasterk wilde het 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 controle mogelijkheden te worden benut."¹⁰

Deze lijn herhaalt de regering in de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel ten behoeve van wijziging van een aantal institutionele bepalingen in de Gemeentewet. Hierin is opnieuw aangegeven dat de regering tot een heroverweging van het voornemen tot schrappen is gekomen, gelet op de decentralisatie en de daarmee gepaarde overgang van budgetten. Het instrument draagt bij aan de controlerende taak van de raad, 'een taak die aan belang zal toenemen'.¹¹

2.2 / Inventarisatie 2010-heden

Uit de inventarisatie blijkt dat in Wormerland geen collegeonderzoek is voltooid in de onderzoeksperiode die de rekenkamercommissie hanteert, namelijk tussen 2010 en nu. Uit gesprekken blijkt dat er ook voor die tijd geen onderzoek plaats heeft gevonden.

2.3 / Beoordeling

Norm	Beoordeling
Het college voert 213a-onderzoek uit volgens de richtlijnen op het gebied van frequentie en inhoud uit de door de gemeenteraad vastgestelde verordening.	Niet voldaan: Het college voerde in de afgelopen vier jaar geen 213a-onderzoek uit. Daarmee voldoet het college van de gemeente Wormerland niet aan de door de raad vastgestelde verordening.

⁹ Brief van de staatssecretaris mw. Bijleveld-Schouten aan de Tweede Kamer 'Staat van Dualisering', 11 december 2008.

¹⁰ Beantwoording Kamervragen 'Controle op de uitgaven door gemeenten', 11 januari 2013.

¹¹ Kamerstuk Tweede Kamer der Staten-Generaal, Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Waterschapswet (institutionele bepalingen), Kamerstuk 33691 nr.3, 4 juli 2013, vastgesteld op 27 september 2013.

3 Oorzaak ontbreken en toezicht

Dit hoofdstuk biedt inzicht in de redenen van het niet uitvoeren van de 213a-verordening. Eerst gaat de rekenkamercommissie in op de aangedragen oorzaken en de communicatie met de gemeenteraad hierover. 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 tot en met 5, die luiden:

- 2 *Wat zijn de redenen geweest om geen 213a-onderzoeken meer uit te voeren? Zijn deze legitiem?*
- 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 hierin door de gemeente 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

In 2010-2013 voert Wormerland geen 213a-onderzoeken uit. De belangrijkste reden daarvoor is volgens betrokkenen de fusie die plaats heeft gevonden en de aandacht die nodig is voor het op orde brengen van de basisprocessen, zoals de basale administratie, bedrijfsvoering en de afstemming van de planning-en-controlcycli. Zo dienden de planning-en-controldocumenten op elkaar te worden afgestemd (Oostzaan, Wormerland, OVER-gemeenten). Dat krijgt prioriteit en ook de beschikbare capaciteit is daarvoor nodig. De fusie betreft de oprichting van OVER-gemeenten per 1 januari 2010, het samenwerkingsverband van de gemeente Wormerland met de gemeente Oostzaan. De gemeente Wormerland heeft de gehele bedrijfsvoering uitbesteed aan de werkorganisatie OVER-gemeenten.

Een formeel besluit over het niet uitvoeren van de verordening is niet genomen. In enkele documenten uit de planning-en-controlcyclus staat een summier toelichting op de overwegingen. Daarover gaat de volgende paragraaf.

3.2 / Paragraaf bedrijfsvoering

Artikel 4 van de 213a-verordening gaat over het rapporteren over de voortgang van de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de begroting en jaarstukken. Hieronder gaat de rekenkamercommissie in op de informatie die het college geeft in de planning-en-controldocumenten van de afgelopen jaren.

In de programmabegroting 2010 staat in programma 12 'Financieel beleid' over 213a-onderzoek dat dit in 2010 zal plaatsvinden. In de paragraaf Bedrijfsvoering staat een toelichting op de verplichtingen van het college die volgen uit de 213a-verordening, zoals het doen van jaarlijks (zelf)onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid en het informeren van de raad over de plannen en de uitkomsten in begroting en jaarrekening. Het college geeft hier aan dat er een inventarisatie heeft plaatsgevonden van mogelijke

onderwerpen en besloten heeft de onderwerpen Subsidiebeleid en Rioleringszorg in 2010 te onderzoeken.¹² Dit onderzoek heeft echter nooit plaatsgevonden.

In de jaarrekening van 2010 staat hierover: "Door de samenwerking met Oostzaan in een gemeenschappelijke werkorganisatie hebben we er in 2010 aan gewerkt om de werkzaamheden, zowel qua proces als qua tijdsplanning, op elkaar af te stemmen. In de begroting kondigden we aan dat het college de doeltreffendheid van een deel van programma's en paragrafen zou (laten) toetsen. Door de opbouw van de organisatie OVER-gemeenten enerzijds en de vorming van een nieuw college anderzijds heeft dit in 2010 niet plaatsgevonden."¹³

De paragraaf Bedrijfsvoering in de jaarstukken en begrotingsstukken na 2010 van de gemeente Wormerland is leeg. De gemeente verwijst hiervoor naar de documenten van de werkorganisatie OVER-gemeenten, waar de bedrijfsvoering is belegd. In de begroting en jaarstukken 2011 tot en met 2013 van de OVER-gemeenten is echter geen enkele informatie over 213a of doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek opgenomen. De stukken van OVER-gemeenten bevatten de informatie over bedrijfsvoering, maar het tussenkopje 'Verordening 213a collegeonderzoeken' uit de oorspronkelijke planning-en-controldocumenten uit Wormerland is vervallen, constateert de rekenkamercommissie.

De programmabegroting 2011 en 2012 bevatten beiden de aankondiging dat er in het komend jaar volgens de verplichting 213a-onderzoek zal plaatsvinden. De aankondiging is vergelijkbaar met de aankondiging in 2010.¹⁴ Echter, in de jaarrekening 2011 is opnieuw aangegeven dat het voornemen niet ingevuld is: "vanwege het feit dat op grond van de nieuwe organisatie nieuwe instrumenten moesten worden ontwikkeld en worden geïmplementeerd was er geen ambtelijke capaciteit beschikbaar voor doelmatigheidsonderzoeken".¹⁵ In de jaarstukken 2012 luidt de toelichting dat als gevolg van de bezetting geen prioriteit is gegeven aan deze afspraak.¹⁶

In de programma 2013 is het voornemen tot uitvoering van 213a-onderzoek niet meer opgenomen in de begroting. Het bijbehorende doel dat betrekking had op de activiteit blijft wel staan in het doelenoverzicht: "doelmatige, doeltreffende en rechtmatige aanwending van middelen". Uit het programma wordt niet duidelijk welke acties daarvoor ondernomen worden nu het voornemen tot onderzoek geschrapt is.¹⁷

Zoals blijkt uit bovenstaande, maakt het college in de planning-en-controldocumenten niet duidelijk op welke wijze er aandacht is voor doelmatigheid en doeltreffendheid in de (werk)organisatie. In de 213a-verordening staat nog steeds dat het college jaarlijks onderzoek(en) verricht.

¹² Programmabegroting 2010, p. 105.

¹³ Jaarrekening 2010, p.59.

¹⁴ Programmabegroting 2011, p.71, Programmabegroting 2012, p. 70.

¹⁵ Jaarrekening 2011, p.57.

¹⁶ Jaarrekening 2012, p.61.

¹⁷ Programmabegroting 2013, p. 70.

3.3 / Intern onderzoek

De rekenkamercommissie constateert dat in de gemeente Wormerland geen 213a-onderzoek wordt verricht. Naast collegeonderzoek zijn er echter ook andere vormen van zelfonderzoeken denkbaar of andere werkwijzen die de aandacht voor doelmatigheid en doeltreffendheid in de organisatie verhogen. Een overzichtslijst van dergelijke (lopende) onderzoeken bestaat momenteel niet in de gemeente. 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. Uit een interview met de gemeentesecretaris en consulent financiën blijkt dat er een aantal onderzoeken hebben plaatsgehad in de afgelopen jaren die de noemer 213a hadden kunnen hebben of die te maken hebben met doelmatigheid of doeltreffendheid. Die stempel hebben deze onderzoeken nooit gekregen. Waar dat aan kan liggen is volgens geïnterviewden het niet zien van het nut van die stempel en het niet voldoen aan de formele eisen uit de verordening, zoals het vooraf aanbieden van een planning en opzet aan de raad.

Een aantal recente voorbeelden van aandacht voor doelmatigheid en doeltreffendheid in de organisatie (naast verplichte onderzoeken zoals een audit GBA en Wmo klanttevredenheidsonderzoek) zijn:

/ Traject Procesherontwerp

Procesbeschrijvingen van vijf processen via de technieken van Lean procesmanagement. Doel is om processen kritisch tegen het licht te houden, waar mogelijk te verbeteren en te komen tot eenduidige, klantgerichte en efficiënte processen. De pilot van vijf processen omvat bewust alle afdelingen, zodat veel medewerkers hiermee te maken krijgen (Bijzondere bijstand, subsidies, Wmo, bestuurlijke besluitvorming en reguliere omgevingsvergunning). Dit traject Procesherontwerp is eind 2012 gestart.¹⁸

/ Onderzoek Slimmer samenwerken

Onderzoek van bureau Berenschot over mogelijke terreinen van samenwerking van OVER-gemeenten met de gemeente Zaanstad, ter bevordering van efficiëntie. Het onderzoekstraject gaat over het zoeken naar bezuinigingsmogelijkheden door ambtelijke samenwerking, zoals op het terrein van bedrijfsvoering, dienstverlening, openbare ruimte en het sociaal domein.¹⁹

/ Evaluatie samenwerking in OVER-gemeenten

Op basis van veertien evaluatie-indicatoren, die bij het aangaan van de fusie reeds vastgesteld waren door de gemeenteraad, is het evaluatieonderzoek uitgevoerd. Een raads werkgroep heeft een rol gespeeld bij de evaluatie en een concept voorbesproken. Met een raadsbrief is dit document in oktober 2013 ter vaststelling aangeboden aan de raad.²⁰

/ Inrichting van Verbijzonderde Interne Controle (VIC)

Met behulp van een extern adviseur is dit traject recent opgezet. Het doel is na te gaan of de werkzaamheden conform de vastgestelde wet- en regelgeving uitgevoerd worden (rechtmatigheid) en of dit gebeurt conform het opgezette proces (lean). De verkregen inzichten moeten helpen in het verbeteren van de efficiency en kwaliteit van de bedrijfsvoering.

¹⁸ Nieuwsbrief 'OVER LEAN' jaargang 2013, mei 2013.

¹⁹ Toelichting op onderzoek slim samenwerken, intranet 18 september 2013 en Onderzoeksopdracht naar efficiëncymogelijkheden door ambtelijke samenwerking, 23 april 2013.

²⁰ Aanbiedingsbrief 'Evaluatie OVER-gemeenten' aan gemeenteraad Oostzaan en Wormerland, 9 oktober 2013.

/ **Great place to work**

Eind 2013 zijn de resultaten gepresenteerd van het tevredenheidsonderzoek onder medewerkers. Het doel is om eventuele verbeterpunten vast te stellen op basis van de resultaten van het onderzoek en vervolgtacties te benoemen voor verdere organisatieontwikkeling en kwaliteitsverbetering.²¹

/ **Waar staat je gemeente?**

Het landelijke benchmarkonderzoek *Waar staat je gemeente?* geeft inzicht in de mening van inwoners over de gemeente.

/ **Plan-Do-Check-Act**

De geïnterviewden verwijzen in zijn algemeenheid naar de werkwijze volgens Plan-Do-Check-Act, waarin evaluaties van gevoerd beleid meer formeel of informeel onderdeel uitmaken. Onlangs zijn er beleidsmatige evaluaties geweest van het armoedebeleid en het vrijwilligerswerkbeleid. De gemeenteraad krijgt de rapportages ter kennisname toegestuurd.²²

Ook verwijzen de betrokkenen naar een grote hoeveelheid rekenkameronderzoeken, beide rekenkamercommissies (Oostzaan en Wormerland) doen ongeveer twee onderzoeken per jaar, waardoor de medewerkers van de (werk)organisatie ook regelmatig met opvolging van aanbevelingen ten behoeve van bevordering van doeltreffendheid en doelmatigheid bezig zijn.

3.4 / Toezichthouders

Interne toezichthouder: gemeenteraad

De gemeenteraad heeft geen expliciet oordeel uitgesproken over het niet uitvoeren van 213a. Volgens de griffier is het ontbreken van 213a-onderzoek eenmaal besproken in de controlecommissie.²³ Volgens de griffier en de voorzitter van de controlecommissie heeft de raad begrip voor het feit dat de ambtelijke fusie prioriteit heeft gehad. Daar ging ook in de controlecommissie zelf de meeste aandacht naartoe: zijn de basisstukken op orde?

Externe toezichthouders

Als externe toezichthouders op de bedrijfsvoering van de gemeente zijn de provincie Noord-Holland, de externe accountant en de rekenkamercommissie aan te wijzen. De rekenkamercommissie signaleert dat 213a-onderzoek niet uitgevoerd wordt en voert met deze quickscan onderzoek uit naar de redenering hierachter. De rekenkamercommissie verwacht van de andere toezichthouders ook een signalerende rol, wanneer door de raad vastgestelde verordeningen niet uitgevoerd worden.

De ambtenaar van de provincie Noord-Holland, die het toezicht in haar 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. Pas wanneer er een financieel probleem ontstaat, komt de provincie in actie. Sancties ten aanzien van deze casus zijn er niet. De betrokkene meldt dat het signaal van de rekenkamercommissie ter harte wordt genomen en in het jaarlijks analysegesprek aan de orde zal komen.

²¹ Toelichting op proces medewerkerstevredenheidsonderzoek, intranet, 29 oktober 2013.

²² Evaluatie hoofdlijnennota armoedebeleid, collegebesluit 27 augustus 2013 en Tussenevaluatie Vrijwilligerswerkbeleid Wormerland Rondom vrijwilligers, collegebesluit 20 augustus 2013.

²³ Adviescommissie van raadsleden, belangrijkste taak is de advisering rondom planning-en-controldocumenten.

Ook de accountant maakt geen opmerkingen over het wel of niet uitvoeren van collegeonderzoek in diens management letters of verslagen uit de afgelopen drie jaar.²⁴ De accountant maakt wel opmerkingen over specifieke projecten en onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals het beschrijven van processen en elementen van interne beheersing, waaronder het voorhanden hebben van voldoende en betrouwbare managementinformatie. Uit de management letter van 2012 blijkt dat ten aanzien van interne beheersing nog 'forse stappen' gezet moeten worden.²⁵ Het college heeft de gemeenteraad in de jaarstukken bericht over de afweging om steeds geen 213a-onderzoek uit te voeren. De rekenkamercommissie is van mening dat de accountant (die ook deel uitmaakt 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 ten slotte, is in feite ook een 'extern toezichthouder'. Haar reglement van orde schrijft voor dat het onderzoeksprogramma ook aangeboden dient te worden aan het college. In dit document staan geen opmerkingen over de werkwijze rondom afstemming.²⁶ In het activiteitenplan 2013 staat onder 'afstemming en samenwerking' de bepaling uit artikel 213a dat het college de rekenkamercommissie tijdig op de hoogte brengt van de onderzoeksplannen en altijd een afschrift dient te zenden van het resultaat. De rekenkamercommissie maakt hierbij geen aanvullende opmerking dat dit al jaren niet gebeurt.²⁷ De rekenkamercommissie hoopt middels deze quickscan het belang van intern onderzoek nu onder de aandacht van de raad brengen, vanwege het belang dat zij hecht aan een volledige invulling van de controletoren.

3.5 / Toekomst

Volgens de betrokkenen is het de cultuur van Wormerland en ook passend in de missie van OVER-gemeenten om trots te zijn op het goede, maar ook te verbeteren waar mogelijk. De missie van OVER-gemeenten is om kwalitatief hoogwaardige dienstverlening te leveren en innovaties te stimuleren. Volgens geïnterviewden staat de nieuwe organisatie steeds beter.

Over het verloop van de planning-en-controlcyclus zijn de geïnterviewden tevreden. Daarmee zou dit moment volgens hen geschikt zijn om een verdiepingsslag te maken in de zin van aandacht voor zelfevaluaties. In de organisatie bestaat er reeds aandacht voor het zoeken naar een geschikte manier. Het onderzoek van de rekenkamercommissie is daarbij een stimulans geweest.

Een idee is bijvoorbeeld om bepaalde onderzoeken meer expliciet te benoemen als 213a-onderzoek. Ook de controletoren is een handig hulpmiddel om periodiek aan de raad aan te geven wat er gebeurt op het terrein van (zelf)controle en onderzoek. Per onderdeel van de controletoren zou in een langetermijnagenda aangegeven kunnen worden wat er op de planning staat en/of wat er reeds gebeurd is. In het volgende hoofdstuk beschrijft de rekenkamercommissie haar conclusies en aanbevelingen.

²⁴ 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.

²⁵ Managementletter 2012, 22 februari 2013.

²⁶ Reglement van orde rekenkamercommissie, september 2006.

²⁷ Activiteitenplan 2013, rekenkamercommissie Wormerland, p. 9.

3.6 / Beoordeling

De rekenkamercommissie acht de redenering voor het niet uitvoeren van 213a-onderzoek legitiem voor een opstartperiode. Inmiddels is de nieuwe organisatie vier jaar aan de gang. De rekenkamercommissie gaat ervan uit dat de basisprocessen inmiddels op orde zijn en ziet zelfonderzoek juist als een nuttig instrument voor het toetsen van de voortgang en het nagaan waar extra aandacht nodig is.

Aangezien de in 2009 aangepaste verordening, die de raad heeft vastgesteld, niet wordt uitgevoerd, vindt de rekenkamercommissie dat het college een alternatief had moeten bieden waarmee op andere wijze aan de doelstellingen van collegeonderzoek wordt voldaan.

De rekenkamercommissie constateert dat er wel degelijk aandacht bestaat voor doelmatigheid en doeltreffendheid in de gemeentelijke organisatie. De publieke verantwoording hierover, de communicatie naar de raad, gebeurt echter niet structureel.

Norm	Beoordeling
Er is een beargumenteerd besluit genomen om geen 213a-onderzoek meer uit te voeren, zowel door het college als de gemeenteraad.	Niet voldaan: Zowel college als raad heeft geen expliciet besluit genomen over het niet uitvoeren van 213a-onderzoek.
De gemeentelijke organisatie evalueert periodiek doelmatigheid en doeltreffendheid en er bestaat publieke verantwoording hierover.	Beperkt voldaan: In de gemeentelijke organisatie vindt periodiek evaluatieonderzoek plaats, met name op het gebied van doelmatigheid. Dit vindt niet plaats op vaste tijdstippen en de raad ontvangt hier niet altijd informatie over.
De raad heeft zich uitgesproken over het niet uitvoeren van 213a-onderzoek.	Niet voldaan: Uit interviews blijkt dat de raad in haar vergaderingen geen uitspraken heeft gedaan over het ontbreken van 213a-onderzoek.
Externe toezichthouders hebben zich uitgesproken over het niet uitvoeren van 213a-onderzoek.	Niet voldaan: Zowel de accountant als de provincie heeft geen uitspraak gedaan over het niet uitvoeren van 213a-onderzoek.

4 Conclusies en aanbevelingen

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 aanbevelingen. De verplichting in de Gemeentewet wordt 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 Wormerland 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 Wormerland is de afgelopen vier jaar geen enkel 213a-rapport verschenen.
- 2 De wetgever is tot een heroverweging van het voornemen tot schrappen van artikel 213a gekomen, gelet op de decentralisatie en de daarmee gepaarde overgang van budgetten. Het instrument draagt bij aan de controlerende taak van de raad, een taak die – ook volgens de rekenkamercommissie – aan belang zal toenemen.
- 3 De belangrijkste reden voor het stoppen met de uitvoering van 213a-onderzoek is de fusie geweest volgens betrokkenen. Het op orde krijgen van de basisprocessen in de nieuwe werkorganisatie OVER-gemeenten kreeg prioriteit. Ook alle beschikbare capaciteit was daarvoor nodig.
- 4 De rekenkamercommissie heeft begrip voor een aanlooptijd, maar concludeert op basis van het nog steeds niet uitvoeren van 213a dat zelfevaluaties geen prioriteit hebben gekregen bij het bestuur (college en raad). Er is ook geen alternatief geboden door het college, door op een andere structurele wijze te voorzien in aandacht voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatie. Er is wel aandacht voor, maar niet structureel. Publieke verantwoording op dit punt ontbreekt op deze manier.
- 5 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.
- 6 De gemeenteraad heeft niet expliciet een oordeel uitgesproken over het niet uitvoeren van het collegeonderzoek. De raad stemt in met de documenten uit de planning-en-controlcyclus, waarin opmerkingen hierover staan.
- 7 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 dit gesprek over de functie van doelmatigheid- en doeltreffendheidsonderzoek en heroverweging kan ook de huidige verordening worden meegenomen. De huidige situatie vraagt om aanpassing van de verordening of van de praktijk. Betrek de formele eisen die de gemeenteraad nu aan het stempel '213a' verbindt.
- 2 De rekenkamercommissie beveelt de raad aan het college opdracht te geven in de eigen gemeentelijke planning-en-controldocumenten inzicht te bieden in de wijze waarop er in de organisatie aandacht is voor doelmatigheid en doeltreffendheid, te verantwoorden over de evaluaties en zelfonderzoek en daarvoor de controletoeren als handvat te gebruiken.
- 3 De rekenkamercommissie beveelt de raad aan het college opdracht te geven tot afstemming te komen met OVER-gemeenten en de taak rondom en coördinatie van doelmatigheid- en doeltreffendheidsonderzoek duidelijk en centraal te beleggen.

5 Reactie college van B&W



Rekenkamercommssie Wormerland
Mevrouw K. Meijer
Postbus 20
1530AA WORMER

Datum : 21 februari 2014
Uw brief van :
Uw kenmerk :
Ons nummer : 14-002671
Behandeld door : S. Plooijer
Doorkiesnummer : 075-6512182

Onderwerp : reactie artikel 213A

Geachte mevrouw Meijer,

Naar aanleiding van het rapport inzake de Quickscan 213a-onderzoeken doen wij u onderstaand onze bestuurlijke reactie toekomen op uw conclusies en aanbevelingen, zoals verwoord in hoofdstuk 4.

Conclusies

Nr. 1. De inhoud van deze conclusie is een terechte conclusie.

Nr.2. Inderdaad is de inhoud van deze conclusie correct weergegeven.

Nr. 3. Door het ontstaan van OVER-gemeenten was veel ambtelijke capaciteit noodzakelijk voor het op orde krijgen van de basisprocessen. Op grond hiervan was er geen capaciteit beschikbaar om de onderzoeken ex artikel 213a uit te voeren. Uw conclusie in deze is een terechte conclusie.

Nr. 4. Ten aanzien van deze conclusie zijn wij van mening dat wij intern de nodige activiteiten in het kader van zelfonderzoeken hebben uitgevoerd. Wij willen u hiervoor verwijzen naar de bladzijden 9 en 10 van uw rapportage. Helaas hebben wij deze zelfonderzoeken niet laten vallen onder de noemer van onderzoeken ex artikel 213a. Daarnaast hebben wij niet de gemeenteraad uitgebreid geïnformeerd over de resultaten van deze onderzoeken. U ziet dat wij wel de nodige aandacht aan deze materie hebben geschonken.

Nr. 5. De inhoud van deze conclusie is een terechte conclusie.

Nr. 6. Met betrekking tot de inhoud van deze conclusie ligt het niet op onze weg een oordeel te geven over deze conclusie.

Nr. 7. Ook ten aanzien van deze conclusie ligt het eveneens niet op onze weg hierover een oordeel te geven.

Aanbevelingen

Nr. 1. Ten aanzien van deze aanbeveling willen wij opmerken dat wij gaarne bereid zijn met de gemeenteraad in overleg te treden hoe wij aan dit proces vorm kunnen geven.

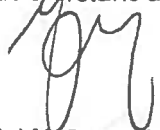
Nr. 2. Deze aanbeveling is geen aspect van het college maar van de gemeenteraad zelf.

Nr. 3. Ook ten aanzien van deze aanbeveling zijn wij van mening dat dit geen aspect van de het college maar van de gemeenteraad zelf.

Wij hopen u hiermede voldoende informatie te hebben gegeven om uw rapportage te kunnen afronden.

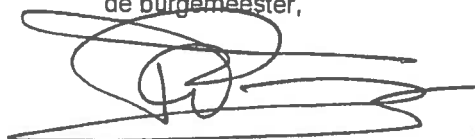
Als laatste willen wij opmerken dat wij het betreuren dat de verantwoordelijk portefeuillehouder in het proces van het onderzoek niet is gehoord. Wij hopen dat in de toekomst dit procesmatig zal worden opgenomen.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Wormerland,
de secretaris a.i.,



J.J.M. Sutmuller

de burgemeester,



P.C. Tange

Bijlagen

Bijlage 1. Normenkader

Deelvraag	Norm
1 Welke doelmatigheid- en doeltreffendheidsonderzoeken zijn er vanaf 1 januari 2010 uitgevoerd ? (inventarisatie)	Het college voert 213a-onderzoek uit volgens de richtlijnen op het gebied van frequentie en inhoud uit de door de gemeenteraad vastgestelde verordening.
2 Wat zijn de redenen geweest om geen ex 213a-onderzoeken meer uit te voeren? Zijn deze redenen legitiem?	Er is een beargumenteerd besluit genomen om geen 213a-onderzoek meer uit te voeren, zowel door het college als de gemeenteraad.
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 hierin door de gemeente op een andere wijze voorzien?	De gemeentelijke organisatie evalueert periodiek doelmatigheid en doeltreffendheid en er bestaat publieke verantwoording hierover.
4 Welk oordeel heeft de intern toezichthouder (raad) over het niet uitvoeren van artikel 213a door het college?	De raad heeft zich uitgesproken over het niet uitvoeren van 213a-onderzoek.
5 Welke externe toezichthouders zijn op dit punt te duiden? Welke actie hebben zij ondernomen bij het niet uitvoeren van de onderzoeken?	Externe toezichthouders hebben zich uitgesproken over het niet uitvoeren van 213a-onderzoek.

Bijlage 2. Bronnen

Interviews

Naam	Functie	Datum
Mevrouw M. van den Hende	Gemeentesecretaris	28 oktober 2013
De heer S. Plooijer	Consulent financiën	
Mevrouw I. Vrolijk	Griffier	21 oktober 2013 (telefonisch)
De heer J. Stevens	Lid controlecommissie	29 oktober 2013 (telefonisch)
Mevrouw W. de Wit-Schouten	Toezichthouder Provincie Noord-Holland	29 oktober 2013 (telefonisch)

Documenten

Wormerland

- / Verordening 213a
- / Programmabegroting 2011-2013
- / Jaarrekening 2010-2012
- / Management letters 2010 Wormerland
- / Management letters 2011 en 2012 OVER-gemeenten
- / Activiteitenplan 2013, rekenkamercommissie Wormerland
- / Reglement van orde rekenkamercommissie, september 2006
- / Nieuwsbrief 'OVER LEAN journal, mei 2013'
- / Toelichting op onderzoek slim samenwerken, intranet 18 september 2013 en Onderzoeksopdracht naar efficiëncymogelijkheden door ambtelijke samenwerking, 23 april 2013
- / Aanbiedingsbrief 'Evaluatie OVER-gemeenten' aan gemeenteraad Oostzaan en Wormerland, 9 oktober 2013
- / Toelichting op proces medewerkerstevredenheidsonderzoek, intranet, 29 oktober 2013
- / Evaluatie hoofdlijnennota armoedebeleid, collegebesluit 27 augustus 2013
- / Tussenevaluatie Vrijwilligerswerkbeleid Wormerland Rondom vrijwilligers, collegebesluit 20 augustus 2013

Algemeen

- / Handreiking lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie, VNG, NVRR, Actieprogramma Lokaal Bestuur, 2011
- / Brief van de staatssecretaris mevrouw 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
- / Kamerstuk Tweede Kamer der Staten-Generaal, Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Waterschapswet (institutionele bepalingen), Kamerstuk 33691 nr.3, 4 juli 2013