

Collegeonderzoek in Hillegom

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	9
4 Conclusies en aanbevelingen	11
4.1 / Conclusies	11
4.2 / Aanbeveling	12
5 Reactie college van B&W	13
6 Nawoord rekenkamercommissie	14

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 Hillegom 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 Hillegom 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 directeur bedrijfsvoering. 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 werkgroep accountantscontrole 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 Hillegom. 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 Hillegom 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 Hillegom 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 onderzoeksonderwerpen. 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.

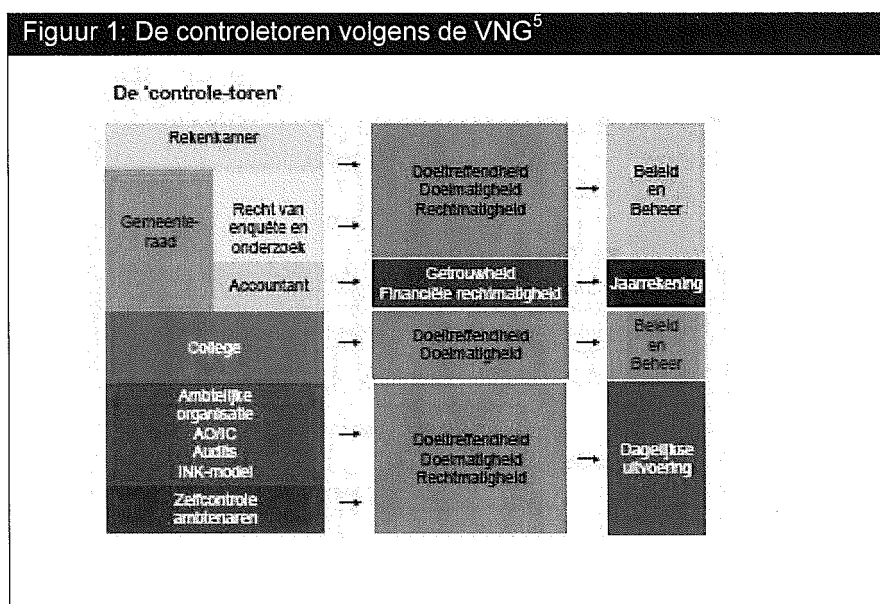
³ Idem.

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 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 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 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 Hillegom geldende verordening heeft toegelicht gaan we in het volgende hoofdstuk naar de praktijk van 213a-onderzoek in Hillegom en eventueel ander (zelf)onderzoek kijken.

Actualiteit

Er is in de afgelopen jaren sprake geweest van het loslaten van de verplichting tot het doen van collegeonderzoek. 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.⁶ 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 controle mogelijkheden te worden benut.'⁷

Verordening

Het college van de gemeente Hillegom is nog steeds wettelijk verplicht tot het doen van 213a-onderzoek. Daartoe heeft de gemeenteraad van Hillegom in 2005 een verordening vastgesteld, getiteld: 'Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Hillegom'. In de verordening gaat artikel 2 over de onderzoeksfrequentie:

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

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).

⁶ Brief van de staatssecretaris mevr. Bijleveld-Schouten aan de Tweede Kamer 'Staat van Dualisering', 11 december 2008.

⁷ Beantwoording Kamervragen 'Controle op de uitgaven door gemeenten', 11 januari 2013.

⁸ Verordening 213a, 13 januari 2005.

2.2 / Inventarisatie 2009-2012

In Hillegom zijn drie collegeonderzoeken uitgevoerd in de afgelopen periode, zo blijkt uit de volgende tabel.

Jaar	Onderwerp
2009	Facilitaire Zaken
2010	Financiën en Onderwijshuisvesting
2011	-
2012	-

In 2009 en 2010 verschijnen onderzoeksplannen gericht aan de gemeenteraad, met daarin de voorgenomen onderzoeken. In het plan voor 2010 staan ook de onderwerpen waar in 2011 en 2012 aandacht voor komt, te weten doelmatigheid van de gemeentewinkel en ruimtelijke ordening, doeltreffendheid van het handhavingsbeleid en subsidiebeleid.⁹

Dit rekenkameronderzoek gaat in op het ontbreken van 213a in de laatste twee jaar. Dat is ook ingegeven door het feit dat in alle drie de gemeenten gestopt lijkt te zijn met de uitvoering. De rekenkamercommissie is benieuwd naar de aanleiding daarvoor. De jaren daarvoor vond er jaarlijks onderzoek plaats. Daarbij werd samen opgetrokken met Lisse en Noordwijkerhout 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.

⁹ Onderzoeksplan 2010, p.7.

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

De belangrijkste aanleiding voor het niet uitvoeren van 213a-onderzoek in 2011 en 2012 is volgens de betrokken ambtenaar het wegvallen van de samenwerking met Lisse en Noordwijkerhout op dit vlak. Daardoor moest een nieuwe structuur en aanpak bedacht worden. Een belangrijke reden daarnaast was de op handen zijnde organisatieontwikkeling.

In het onderzoeksplan voor 2011 stond het onderwerp Gemeentelijke Handhaving. Dat werd lastig qua capaciteit en geld, vanwege de implementatie van de organisatieontwikkeling die tegelijkertijd veel aandacht vroeg. (Deze nieuwe organisatie is per februari 2012 is geëffectueerd). In overleg met het college is besloten om dat jaar geen onderzoek te doen. Voor 2012 is geen onderzoeksplan gemaakt, om dezelfde reden. Daarnaast kwam er een nieuwe accountant en heeft de VIC¹⁰ extra aandacht gehad.

Het 213a-onderzoek verdween wat meer naar de achtergrond, doordat de samenwerking stopte, er een organisatieontwikkeling plaats vond en er een nieuwe accountant kwam waardoor er extra acties nodig waren.

Documentatie

Er zijn geen notities of formele besluiten met daarin de overwegingen van college en/of raad over het niet of niet meer uitvoeren van 213a-onderzoek. Wel zijn er passages in de paragraaf bedrijfsvoering opgenomen in de planning-en-control documenten, zoals de jaarrekening 2011. Daar wordt gemeld dat er in 2011 geen onderzoek heeft plaatsgevonden. 'De samenwerking met Lisse en Noordwijkerhout op dit thema is gestopt.' De gemeente Hillegom heeft, 'gezien de organisatieontwikkeling', geen eigen onderzoek uitgevoerd.¹¹

¹⁰ Verbijzonderde Interne Controle, wanneer iemand van buiten het betreffende werkproces zichtbaar, dat wil zeggen waarneembaar door derden, een controle uitvoert op de naleving van de AO.

¹¹ Jaarrekening 2011, p. 97.

In de programmabegroting 2012 staat dat er een budget geraamd is van €15.000 voor deze onderzoeken, maar dat in 2012 geen intern onderzoek wordt uitgevoerd. Wel is het voornemen benoemd om in 2013 de realisatie van de doelstellingen van de organisatieontwikkeling te onderzoeken. Verder zijn er geen onderzoeken gepland en daarnaast is opgenomen dat de gemeente de ontwikkelingen ten aanzien van het voorgenomen schrappen van de Gemeentewet afwacht.¹² Later is dit gewijzigd en is het budget van 15.000 verlaagd naar 10.000 euro. Daar staat het nu op.

De programmabegroting 2013 verwijst naar de organisatieontwikkeling die grote veranderingen met zich mee heeft gebracht. In 2013 zal geen intern onderzoek worden uitgevoerd, staat vermeld. Daarnaast is opgenomen dat de gemeente de ontwikkelingen ten aanzien van het voorgenomen schrappen van de Gemeentewet afwacht.¹³ In de teksten staat niet hoe het college geborgd heeft dat er, ondanks het gebrek aan 213a onderzoek, toch aandacht is voor doeltreffendheid en doelmatigheid in de organisatie. 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.

Nieuwe impuls

Het 213a-onderzoek bevond zich in een tijdelijke impasse, blijkt tijdens het rekenkameronderzoek. Inmiddels is een nieuw onderzoeksplan geschreven dat in februari richting het college gaat en daarna ook aan de raad toegezonden wordt. Het onderzoeksplan dat gepland is voor 2013, is de afhandeling van bezwaren. Het onderzoek zou in maart 2013 van start gaan.¹⁴ Volgens de 213a verordening hoort het onderzoeksplan op 15 november van het jaar voorafgaand aan het jaar waarop het betrekking heeft toegezonden te worden aan de raad. Dat is niet gebeurd, vanwege de prioriteiten uit de afgelopen twee jaar die lagen bij de organisatieverandering. De aandacht door de rekenkamercommissie voor 213a brengt het thema weer op het netvlies.

3.2 / Intern onderzoek

In Hillegom zijn in 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. Er is geen lijst beschikbaar met alle lopende onderzoeken en evaluaties op de verschillende afdelingen. 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. Doordat Hillegom een kleine gemeente is, is de controller wel degelijk op de hoogte. Maar het is de verantwoordelijkheid van het bestuur om hier transparant over te zijn richting raad.

De organisatieontwikkeling heeft ook tot doel om efficiënter en effectiever te werken in de gemeente. Deze draait volgens betrokkenen om het anticiperen op de veranderende vraag van inwoners en de omgeving. Hillegom wordt meer regievoerder dan een uitvoerder. De organisatieontwikkeling houdt ook een verzakelijking in, met meer aandacht voor resultaat- en prestatiegericht werken. De gemeente gaat meer

¹² Programmabegroting 2012, p. 82.

¹³ Programmabegroting 2013, p.75.

¹⁴ Concept Onderzoeksplan college Hillegom 2013.

bedrijfsmatig werken, en maakt kwantificeerbare afspraken over de levering. Na deze 1^e fase met een structuurverandering is nu de 2^e fase gestart van gedragsverandering.

Naast de organisatieontwikkeling is er ook een uitgebreide Verbijzonderde Interne controle (VIC) uitgevoerd door de medewerker Interne Controle. Deze VIC heeft vooral een financiële en rechtmatigheidsinstek en bespaart de accountant werk.

3.3 / Toezichthouders¹⁵

Interne toezichthouder: gemeenteraad

De gemeenteraad heeft geen expliciet oordeel uitgesproken over het niet uitvoeren van 213a. Betrokkenen geven aan dat de raad geen vragen of opmerkingen hebben gesteld over het niet uitvoeren van de collegeonderzoeken. De raad is in de jaarrekening en de programmabegroting geïnformeerd over de stand van zaken en ten aanzien van de overwegingen over het niet uitvoeren van 213a. De raad heeft dit onderwerp bij de behandeling van de documenten niet aan de orde gehad.

Ook de werkgroep accountantscontrole (werkgroep uit raad) is niet betrokken geweest bij overwegingen om geen 213a-onderzoek meer uit te voeren. Deze werkgroep accountantscontrole houdt zich uitsluitend bezig met de accountantscontrole. De werkgroep adviseert de raad hierover en vraagt de accountant bijvoorbeeld om extra onderwerpen mee te nemen, zoals de bewaking van grote projecten.

Een aantal andere zaken die de voorzitter van de werkgroep opvallen is dat doelmatigheid en doeltreffendheid, laat staan 213a-onderzoek, nauwelijks aan de orde komt in de raad. Wel bestaat er impliciet aandacht voor controlerende taak van de raad en een efficiënte organisatie. Zo wordt getracht om in de begroting en de jaarrekening de kwaliteit van streefcijfers en kengetallen te verbeteren. Ook heeft de raad aandacht voor het verkrijgen van een volledig overzicht van de geplande beleidsevaluaties.

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

¹⁵ 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.

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.¹⁶ 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. Daarmee verviel ook het afstemmingsoverleg. Vanuit Hillegom is geen opmerking over stoppen gekomen. Zoals uit deze rapportage blijkt, lijkt er bij Hillegom sprake te zijn van een tijdelijke stop.

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.

¹⁶ 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 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 Hillegom 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 Hillegom verscheen in 2011 en 2012 geen enkele rapportage. Voor 2013 is weer een collegeonderzoek in voorbereiding.
- 2 De belangrijkste reden voor het tijdelijk niet uitvoeren van 213a-onderzoek is de prioriteit die de organisatieontwikkeling kreeg. Daarnaast moest Hillegom op zoek naar een nieuwe werkwijze (tijd en capaciteit) nadat Lisse en Noordwijkerhout de samenwerking op dit vlak opzegden.
- 3 De rekenkamercommissie concludeert op basis van het stopzetten van 213a dat zelfevaluaties geen prioriteit bij het bestuur gekregen hebben in 2011 en 2012 (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.



Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout
Afdeling: ter attentie van: P.A.M. van der Velde
Postbus 200
2160 AE LISSE

Ons kenmerk : Z-12-13760\HD\1.2. Post Uit\29888
Datum : 19 APR. 2013
Onderwerp : Quick scan 213a onderzoeken


Geachte heer van der Velde,

De rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout heeft een quick scan laten uitvoeren naar de uitvoering van collegeonderzoeken ex. Artikel 213a.

Het college heeft met belangstelling kennisgenomen van uw rapport en hecht eraan om het belang van zelfevaluatie te bevestigen. Het college is voornemens om de planning van de 213a onderzoeken weer actief ter hand te nemen en om samen met onze buurgemeenten de uitvoering te gaan doen. In de bestaande planning en control documenten zullen wij hier expliciet aandacht aan geven.

Indien u nog vragen heeft, dan kunt u contact opnemen met de heer Hans Deul, telefonisch te bereiken op (0252) 537 250 of per e-mail h.deul@hillegom.nl

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders


ing. G.P. van Lierop
Secretaris


J. Broekhuis
Burgemeester



6 Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft met tevredenheid kennis genomen van de reactie van het college van burgemeester en wethouders.

Bijlagen

Bijlage 1. Bronnen

Interviews

Naam	Functie	Wijze
Hans Deul	Directeur Bedrijfsvoering	Interview op 7 februari 2013
Elma Hulspas	Griffier	Schriftelijke vragenlijst
Theo Adamse	Voorzitter werkgroep Accountantscontrole	Schriftelijke vragenlijst
Edgar Fontejn	Toezihtouder Provincie Zuid- Holland	13 februari 2013 (telefonisch)

Documenten

Hillegom

- / Verordening 213a
- / Programmabegroting 2011-2013
- / Jaarrekening 2011
- / Management letters 2009-2012
- / 213a rapportages
 - o Facilitaire Zaken
 - o Rapportage Op grond van de Verordening onderzoeken doelmatigheid afdeling Financiën en doeltreffendheid Het programma onderwijshuisvesting (artikel 213a Gemeentewet), 2010 zonder datum.
- / Onderzoeksplan 2009-2010
- / Concept Onderzoeksplan college Hillegom 2013
- / 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.