

Collegeonderzoek in Lisse

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 drie 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 Lisse 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 Lisse 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 een senior beleidsmedewerker Financiën en het Afdelingshoofd Financiën & Personeel/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 Maatschappij en Financiën 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 Lisse. 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 Lisse 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 Lisse 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.

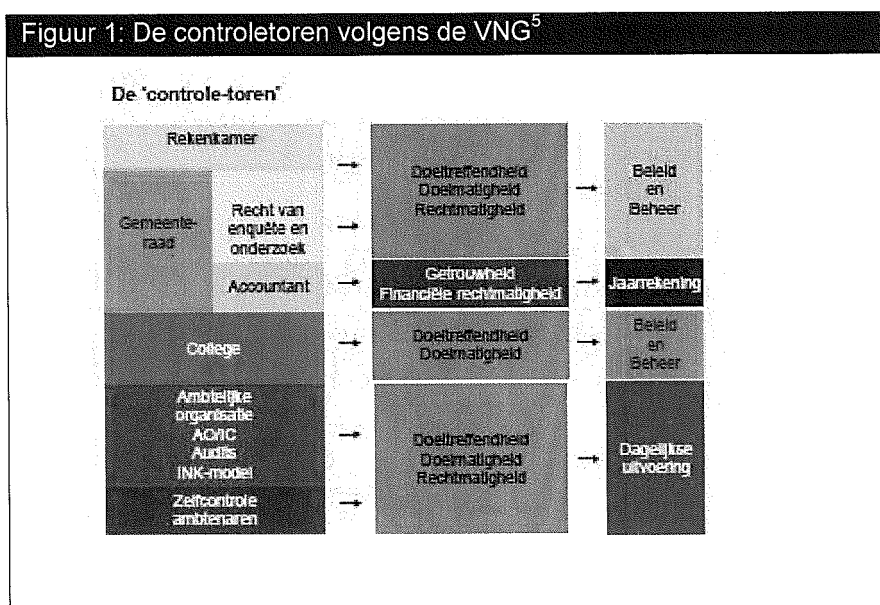
³ Idem.

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

Verordening

Het college van de gemeente is wettelijk verplicht tot het periodiek uitvoeren van 213a-onderzoek. Daartoe heeft de gemeenteraad van Lisse in 2010 een verordening vastgesteld, getiteld: 'Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Lisse 2010'. In de verordening staat onder meer dat het college de doelmatigheid van onderdelen van de organisatie-eenheden van de gemeente en de uitvoering van taken door de gemeente en/of doeltreffendheid van de programma's *kan* onderzoeken.

In deze verordening staat geen frequentie van onderzoek meer. Voorheen was dat wel het geval. In het raadsvoorstel staat toegelicht: 'Vooruitlopend op het afschaffen van artikel 213a van de Gemeentewet heeft u besloten de raming met ingang van 2010 te verlagen tot nihil. De verordening is hierop aangepast. De mogelijkheid tot een onderzoek blijft bestaan, echter dan zal eerst een bedrag beschikbaar moeten worden gesteld.'⁶ Hiermee voldoet de verordening niet aan Gemeentewet artikel 213a waarin staat dat het college *periodiek* onderzoek *verricht*. 'Verricht' is dwingend gesteld. De tekst in de verordening in Lisse suggereert dat het geen verplichting is, maar een mogelijkheid tot het doen van onderzoek. Ten aanzien van periodiciteit is geen nadere duiding gegeven in het wetsartikel of jurisprudentie beschikbaar, maar in Lisse is geen zinsnede in die trant opgenomen.

Wanneer het college zou besluiten tot een onderzoek stuurt het uiterlijk voor 31 december een onderzoeksplan aan de gemeenteraad toe te sturen, inclusief budgetvoorstel (artikel 3). In de paragraaf bedrijfsvoering in de documenten uit de Planning-en-control cyclus dient het college de voortgang te beschrijven van lopende onderzoeken (artikel 4). De mogelijkheid voor het doen van onderzoek blijft dus bestaan, maar er dient iedere keer een budget voor beschikbaar gesteld te worden. Van structureel uitvoeren van 213a-onderzoek is geen sprake meer in de verordening.

Actualiteit

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

⁶ Raadsvoorstel 'Vaststelling Verordeningen ter versterking van de financiële functie', 28 oktober 2010.

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

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

2.2 / Inventarisatie 2009-2012

In Lisse is volgens de gemeente één collegeonderzoek uitgevoerd in de afgelopen periode, zo blijkt uit de aangeleverde gegevens:

| Jaar | Onderwerp |
|------|-------------------|
| 2009 | Facilitaire Zaken |
| 2010 | - |
| 2011 | - |
| 2012 | - |

Voor 2010 is een onderzoek voorbereid, een 1-meting Dienstverlening, maar niet uitgevoerd. In de voorbereiding op de 1-meting Dienstverlening wordt niet duidelijk dat het een collegeonderzoek volgens Gemeentewet 213a betreft. Het is in eerste instantie niet aangemerkt als 213a-onderzoek. Pas bij het bepalen van het budget voor het onderzoek, stelt het college de raad voor om het budget voor 213a te gebruiken voor andere activiteiten, waaronder de 1-meting. Omdat het college, bij nader inzien, het onderzoek ziet in het kader van het onderzoeksplan naar doelmatigheid en doeltreffendheid.⁹ Uiteindelijk blijkt dat de 1-meting toch nog is wegbezuinigd.

Het laatste onderzoek dat met Hillegom en Noordwijkerhout is uitgevoerd is Facilitaire Zaken. De jaren voor 2010 vond er jaarlijks onderzoek plaats. Daarbij werd samen opgetrokken met Hillegom 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. Dit rekenkameronderzoek gaat vooral in op het ontbreken van 213a in de laatste drie jaar. In het volgende hoofdstuk gaat de rekenkamercommissie in op het stoppen van de uitvoering.

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

⁹ Raadsvoorstel 'Bestemmen stelpost programmabegroting 2010', 17 december 2009.

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 reden voor het stoppen met de uitvoering van 213a-onderzoek is dat er bezuinigingen afkwamen op de gemeente, zo geven betrokkenen aan. De post voor 213a van € 15.000 euro per jaar was een gemakkelijke bezuinigingspost, waarover eigenlijk geen discussie is geweest. Het houdt geen belastingverhoging in en tast ook het voorzieningenniveau van de gemeente niet aan, dat zijn twee aspecten waar bezuinigingsmogelijkheden in Lisse als eerste aan getoetst worden. Bovendien zien betrokken ambtenaren dat er al zoveel controle en onderzoek plaats vindt door verschillende organen, zoals de rekenkamercommissie, accountant, Gedeputeerde Staten en externe auditors. De noodzaak van de uitvoering van het specifieke collegeonderzoek wordt te midden van al het andere onderzoek minder gezien. Daarnaast is de bezuiniging ook ingegeven door het feit dat een afschaffing van het wetsartikel was aangekondigd.

In 2010 vond de eerste grote bezuinigingsronde plaats. Toen zijn er ambtelijk mogelijkheden bepaald die het college verwerkt heeft in de begroting 2011. Daar was de bezuiniging op 213a-onderzoek onderdeel van.¹⁰

Er zijn geen specifieke notities of formele besluiten met daarin de overwegingen van college en raad over het niet of niet meer uitvoeren van 213a-onderzoek, het was onderdeel van een grotere bezuinigingsronde. Wel zijn er passages in de paragraaf bedrijfsvoering opgenomen in de planning-en-control documenten, zoals de jaarrekening 2011. Daar wordt gemeld dat er voor 2011 geen voornemen was om onderzoek uit te voeren, er is ook geen budget beschikbaar gesteld. 'Gedurende het jaar hebben zich geen omstandigheden voorgedaan om op dit voornemen terug te komen'.¹¹ De Programmabegroting 2012 laat ook zien dat er geen nieuw onderzoek verwacht wordt, ook omdat met de nieuwe verordening het budget op nul gezet is.¹² Voor 2013 is dezelfde tekst opgenomen.¹³ In de

¹⁰ In 2012 en 2013 is er Nota Bezuinigingen opgesteld met mogelijke bezuinigingsposten, deze Nota is ook aan de raad toegestuurd.

¹¹ Jaarrekening 2011, p. 156.

¹² Programmabegroting 2012, p. 133.

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.

Gevolg van de bezuiniging is dat de door de raad vastgestelde verordening voor collegeonderzoek niet meer aansluit op de praktijk. De verordening voor 213a-onderzoek is aangepast in een reeks van (financiële) verordeningen die iedere raadsperiode opnieuw vast gesteld worden. Aangezien het budget op nul gezet was werd het noodzakelijk geacht de verordening in die sfeer aan te passen. De beleidsmedewerker Financiën heeft daarover contact gezocht met de accountant en het Ministerie van Binnenlandse Zaken, in eerste instantie om na te gaan of intrekken van de verordening ook mogelijk was. Maar het gemeentewetsartikel was nog steeds van kracht, dus dat verplicht gemeenten tot het hebben van een verordening waarin staat dat het college periodiek onderzoek verricht. Binnenlandse Zaken gaf echter wel aan dat ze bezig waren met de voorbereidingen om het artikel 213a te schrappen uit de Gemeentewet. In de huidige verordening van Lisse, vastgesteld door de raad op 28 oktober 2010, staat dat er collegeonderzoek uitgevoerd *kan* worden en dat er dan budget voor vrij gemaakt moet worden, in plaats van dat er jaarlijks of periodiek onderzoek plaats vindt.¹⁴ Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven strookt dit niet met de verplichting dat het college onderzoek *verricht*. Navraag leert dat er de komende jaren geen onderzoek in de vorm van 213a gepland staat.

In Lisse is het uitvoeren van 213a-onderzoek als een soort verplichting gezien. Oorzaak hiervan is, naar de mening van betrokkenen dat het doel van de 213a-onderzoeken (het zelflerend vermogen en in de spiegel kijken) te weinig wordt onderkend als instrument om verbeteringen in processen aan te brengen.

3.2 / Intern onderzoek

In principe zijn er geen andere zelfevaluaties uitgevoerd in 2011 en 2012. Wat er wel gebeurt aan (zelf)onderzoek zijn puur de verplichte onderdelen, zoals audits en de accountantscontrole. De controller ziet alle rapporten die naar het college gaan, in die zin heeft hij een beeld van wat er gebeurt in de organisatie. Er bestaat daarvoor geen apart overzicht, dat inzicht biedt in het (zelf)onderzoek 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.

Naast de verplichte zaken noemen geïnterviewden andere voorbeelden van aandacht voor doelmatigheid en doeltreffendheid in de organisatie:

- / In het kader van de organisatieverandering wordt er ook gewerkt aan een meer doelmatige organisatie. (directiemodel is ingevoerd, waardoor er minder overleg nodig is; afdelingen samen gevoegd; nieuwe vacatures worden kritisch tegen het licht gehouden. Er is onderzoek geweest naar de grootte van de formatie)
- / Er is veel aandacht voor verbeteringen op het gebied van ICT en digitalisering in Lisse.
- / Een apart traject is op initiatief van de griffier tot stand gekomen in de afgelopen twee jaar. De opvolging van de rekenkameronderzoeken uit de afgelopen jaar is gecheckt in de ambtelijke organisatie. Het initiatief kwam van de griffier. Sinds 2011 is er een werkproces voor de behandeling én opvolging van rekenkameronderzoeken vastgelegd. Het hoofd van Bestuurlijke- en Juridische Zaken monitort de uitvoering.

¹³ Programmabegroting 2013, p. 118.

¹⁴ Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Lisse 2010.

3.3 / Toezichthouders¹⁵

Interne toezichthouder: gemeenteraad

De gemeenteraad heeft geen expliciet oordeel uitgesproken over het niet uitvoeren van 213a. De gemeenteraad is niet betrokken in de overwegingen om te stoppen met de uitvoering van collegeonderzoek. De gemeenteraad van Lisse heeft de mededeling in de P&C stukken ter kennisgeving aangenomen. Daar zijn geen opmerkingen over gemaakt. De raad is akkoord gegaan middels vaststelling van de documenten. In Lisse is de frequentie van onderzoek uit de verordening gehaald in 2010. In plaats van jaarlijks onderzoek te doen kan er nu periodiek onderzoek gedaan worden. De raad heeft dit stuk als hamerstuk vast gesteld. Er worden geen vragen gesteld ten aanzien van het ontbreken van 213a-onderzoek. De griffier en een betrokken raadslid hebben niet de indruk dat het onderzoek wordt gemist. Volgens de griffier wordt er door raadsleden van uitgegaan dat het doorlichten van de gemeentelijke organisatie regelmatig gebeurt.

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.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 controletoeren 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.

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.

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.

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.

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 In Lisse wordt sinds 2010 geen 213a-onderzoek uitgevoerd, het budget is weg bezuinigd. De verordening is in 2010 aan die situatie aangepast. Wanneer de wens bestaat tot het uitvoeren van collegeonderzoek dient eerst een budget beschikbaar gesteld te worden.
- 2 De belangrijkste reden voor het niet uitvoeren van 213a-onderzoek is financieel. In de bezuinigingsronde in 2010 is de keuze gemaakt om het 213a-onderzoek definitief te schrappen vanaf 2011. 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 die is er meer impliciet. 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 en college aan om samen de functie en ambitie van collegeonderzoek te heroverwegen te midden van de verschillende soorten onderzoek die in de gemeente plaatsvinden of plaats kunnen vinden. Daarbij valt naast de mogelijkheid tot het uitvoeren van collegeonderzoek bijvoorbeeld te denken aan het benutten van de adviesfunctie van de accountant door de raad, een verzoek om een raadsonderzoek of een specifiek rekenkameronderzoek
- 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.



LISSE

Gemeente Lisse

Heereweg 254
Postbus 200
2160 AE Lisse

T (0252) 433 222
F (0252) 433 240
E gemeente@lisse.nl
W www.lisse.nl

Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout
Postbus 200
2160 AE Lisse

Datum 8 mei 2013
Uw kenmerk
Ons kenmerk W037215 / 42230
Onderwerp Doelmatigheidsonderzoek rekenkamercommissie 2013
Inlichtingen Dhr. R.H.G.M. van den Broek
Doorkiesnummer 0252-755531
Bijlage(n)

Geachte Rekenkamercommissie,

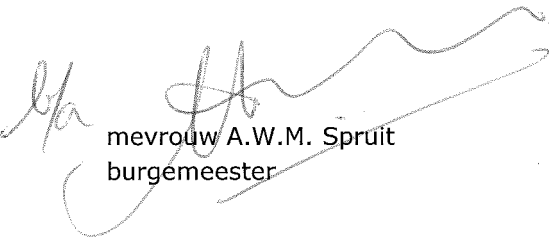
Wij hebben kennis genomen van uw rapport Quick scan over uitvoering van 213a onderzoeken. U hebt ons college de gelegenheid geboden om een reactie te geven op dit rapport voordat aanbidding van de stukken aan de gemeenteraad plaatsvindt.

In het aangeboden rapport is de ambtelijk gemaakte reactie verwerkt en uw eindrapportage is hierop aangepast.

De voorliggende rapportage geeft ons op dit moment geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

Met vriendelijke groet,
Het college van Lisse,

J.W. Schellevis
secretaris


mevrouw A.W.M. Spruit
burgemeester

U snel helpen, dat is wat wij willen. Daarom werken wij vanaf 1 mei op afspraak. Een afspraak maakt u telefonisch, via www.lisse.nl, aan de receptie of via de Lisse-app.

I.a.a.: geen

Verzonden:

08 MEI 2013

Graag bij uw antwoord
datum en kenmerk van deze
brief te vermelden

6 Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft kennis genomen van de reactie van het college van burgemeester en wethouders. De rekenkamercommissie betreurt het dat het college in zijn reactie niet inhoudelijk ingaat op de aanbevelingen uit paragraaf 4.2 van de rapportage. Conform het protocol van de rekenkamercommissie heeft het college hiervoor vier weken de gelegenheid gekregen.

Bijlagen

Bijlage 1. Bronnen

Interviews

| Naam | Functie | Datum gesprek |
|--|---|--------------------------------|
| Rob van den Broek en Ton van Wieringen | Senior beleidsmedewerker Financiën en Hoofd Afdeling Financiën & Personeel/controller | 7 februari 2013 |
| Ben Blonk | Griffier | Februari 2013 (schriftelijk) |
| Willem Loos | Voorzitter commissie Maatschappij & Financiën | Februari 2013 (schriftelijk) |
| Edgar Fonteijn | Toezichthouder Provincie Zuid-Holland | 13 februari 2013 (telefonisch) |

Documenten

Lisse

- / Verordening 213a
- / Programmabegroting 2011-2013
- / Jaarrekening 2011
- / Management letters 2009-2012
- / 213a rapportages
 - o Facilitaire Zaken, 20 juli 2009
- / Raadsvoorstel en besluit verordeningen ter versterking financiële functie, 28 oktober 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.