



Gemeenschappelijke Rekenkamercommissie Bergen, Uitgeest, Castricum, Heiloo

Aan de gemeenteraden en colleges van Burgemeester en Wethouders
van Bergen, Uitgeest, Castricum, Heiloo

Bergen, 24 oktober 2016

Betreft: Rekenkamerbrief doelmatigheidsonderzoeken op basis van artikel 213a Gemeentewet

Geachte raadsleden,

Inleiding doelmatigheidsonderzoeken

Toetsing van het gemeentelijk beleid op doelmatigheid en doeltreffendheid is van het grootste belang voor de algemene oordeelsvorming over het gevoerde beleid. Volgens de Gemeentewet (GW) is het een gezamenlijke verantwoordelijkheid van college en raad om hiernaar periodiek onderzoek te doen. Het verkrijgen van inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid vereist immers voortdurende informatie en aandacht. Hiertoe heeft de wetgever de doelmatigheidsonderzoeken van artikel 213a van de Gemeentewet in het leven geroepen.¹

Artikel 213a Gemeentewet

1. Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover.
2. Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken.
3. Het college stelt de rekenkamer of, indien geen rekenkamer is ingesteld, personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen, tijdig op de hoogte van de onderzoeken die hij doet instellen en zendt haar, onderscheidenlijk hen, een afschrift van een verslag als bedoeld in het tweede lid.

De wetgever ziet deze onderzoeken als een belangrijk middel om de verantwoording van het college aan de raad te versterken; het draagt zodoende bij aan de kaderstellende rol van de gemeenteraad bij het financieel beleid en beheer. Ook zijn deze onderzoeken bedoeld om het gemeentebestuur verantwoording af te laten leggen aan de burger.

De controle op doelmatigheid en doeltreffendheid geschiedt primair door de raad en het college zelf en daarnaast door de lokale rekenkamer. Deze kan zo nodig een tweede oordeel geven. De rekenkamercommissie BUCH heeft vanwege het grote belang dat aan periodiek onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid wordt gehecht gemeend de staat van het instrument in de vier gemeenten te moeten onderzoeken.

¹ Kamerstuk II, 2000/2001, 27 751, nr. 3. Memorie van Toelichting Wet dualisering gemeentebestuur (Gemeentewet), p. 45.

Onderzoeksvraag rekenkamercommissie

Hiertoe heeft de rekenkamercommissie op 24 juni de colleges van de vier gemeenten verzocht om de wettelijk verplichte verordeningen en om een overzicht en kopie van de in de afgelopen vijf jaar uitgevoerde onderzoeken in het kader van artikel 213a GW. Daarnaast heeft de rekenkamercommissie in haar brief verzocht om de planning - zoveel mogelijk voorzien van een onderwerpaafbakening, onderzoeksopzet en vraagstelling - van de door u uit te voeren doelmatigheidsonderzoeken. De planning loopt bij voorkeur door tot het einde van de huidige raadsperiode in maart 2018.

Gezien het belang van te delen lessen uit het onderzoek en de start van de gemeenschappelijke werkorganisatie BUCH heeft de rekenkamercommissie de colleges vriendelijk gevraagd om de planning met de andere colleges van B&W van de BUCH-gemeenten af te stemmen.

De rekenkamercommissie heeft van alle vier colleges een antwoord ontvangen.² Castricum leverde de gevraagde stukken ruim anderhalf maand later, na meermaals rappelleren door de rekenkamercommissie.

Bevindingen

Alle vier de gemeenten beschikken over de wettelijk verplichte verordening. Deze verordeningen moesten uiterlijk per 7 maart 2004 in werking zijn getreden.

Op Castricum na zijn de verordeningen van de gemeenten digitaal gepubliceerd.

Alle vier de gemeenten hebben hun verordening gericht op de modelverordening die de Vereniging Nederlandse Gemeenten in 2003 heeft uitgegeven. Tussen de vier verordeningen zijn er alleen verschillen in de vastgelegde frequentie en het aantal te verrichten onderzoeken.

Verordening in werking	Onderzoeken naar de doelmatigheid van de gemeentelijke organisatie	Onderzoeken naar de doeltreffendheid van beleidsprogramma's	Onderzoeksplan
Bergen, 7 maart 2004	Periodiek	Periodiek, geen aantal	Jaarlijks
Uitgeest, 1 maart 2004	Jaarlijks, ieder organisatieonderdeel of gemeentelijke taak in ieder geval eens per 8 jaar	Jaarlijks	Jaarlijks tegelijk met de begroting, per raadsperiode een meerjarenplan
Castricum, 7 maart 2004	Jaarlijks, ieder organisatieonderdeel of gemeentelijke taak in ieder geval eens per 8 jaar	Jaarlijks minimaal 2 delen van programma's en paragrafen	Jaarlijks voor 30 oktober naar de raad

² Antwoordbrief van B&W Uitgeest (5 juli 2016); Antwoordbrief van de gemeente Bergen (26 augustus 2016); Antwoordbrief van de gemeente Heiloo (2 augustus 2016), Antwoordbrief van de gemeente Castricum (21 oktober 2016).

Heiloo, 1 december 2003	Jaarlijks, ieder bedrijfsonderdeel of gemeentelijke taak in ieder geval eens per 4 jaar	Jaarlijks minimaal 2 delen van programma's en paragrafen	Jaarlijks voor 1 december naar de raad
-------------------------	---	--	--

Wanneer wij terugkijken hoe de verordening de afgelopen vijf jaar is ingezet zien we verschillen tussen de gemeenten. Wat opvalt is dat geen van de gemeenten jaarlijks een doelmatigheidsonderzoek opzet. Vanaf 2013 verricht Castricum jaarlijks wel twee onderzoeken.

Gemeente	Aantal uitgevoerde onderzoeken
Bergen	1 (2012)
Uitgeest	0
Castricum	5 (2x 2013, 2x 2014, 1x 2015)
Heiloo	3 (2012, 2x 2013)

Bergen

De verordening van de gemeente Bergen noemt geen aantal te houden doelmatigheidsonderzoeken en legt zich ook niet vast op de periodiciteit. Wel schrijft de verordening voor dat jaarlijks een onderzoeksplan wordt ingediend. Dit lijkt de afgelopen vijf jaar niet gebeurd, noch lijkt door het college aan de gemeenteraad uitstel te zijn gevraagd.

In de afgelopen 5 jaar heeft de gemeente Bergen éénmaal een doelmatigheidsonderzoek gedaan. In 2012 is door de gemeente Bergen onderzoek gedaan naar een specifieke casus, namelijk het mislopen van subsidies voor de realisatie van de Rekervlotbrug. Dit onderzoek leidde tot 7 aanbevelingen voor het versterken van de gemeentelijke organisatie. Naar de doeltreffendheid van het gemeentelijk beleid en programma's is nooit onderzoek gedaan.

Uitgeest

De gemeente Uitgeest heeft de afgelopen vijf jaar geen doelmatigheidsonderzoeken gehaald. Het voorschrift dat iedere acht jaar alle bedrijfsonderdelen en alle gemeentelijke taken zijn doorgelicht is daarmee niet gehaald. Evenmin is beleid onderzocht op zijn doeltreffendheid. Aan de vereiste om jaarlijks met de begroting een onderzoeksplan en iedere raadsperiode een meerjarenplan voor de doelmatigheidsonderzoeken lijkt evenmin te zijn voldaan. Mede gezien de vereiste van een meerjarenonderzoeksplan voor de raadsperiode bevreemdt het de rekenkamercommissie dat het college het 'niet logisch' vindt om een meerjarenplanning met de BUCH-gemeenten op te stellen. Het college schrijft dat met het oog op de ambtelijke fusie per 1 januari 2017 'alle gemeentelijke processen van de vier gemeenten opnieuw worden bekeken en met behoud van best practices en inzet van de lean-methodiek worden geüniformeerd'.

Deze uniformering veronderstelt inzicht in de doelmatigheid van de verschillende organisatieonderdelen en hun processen die in afstemming en daarmee in planning tot stand komen. Juist vanwege de gestructureerdheid, de planbaarheid en de geïntegreerde aanpak die de lean-systematiek behelst, verbaast het de rekenkamercommissie daarom dat het niet logisch of mogelijk zou zijn om een meerjarenplanning te maken. Temeer omdat er wel een gemeenschappelijke verordening voor het doelmatigheidsonderzoek in de maak is.

Castricum

Het is voor de gemeente niet mogelijk om voor de gehele gevraagde periode de onderzoeken op te vragen, voor 2013 zijn geen gegevens beschikbaar. Wel heeft de gemeente Castricum de afgelopen drie jaar met vijf onderzoeken de meeste onderzoeken uitgevoerd.

Naar inhoud van de onderzoeken gingen alle onderzoeken over de doelmatigheid van de gemeentelijke organisatie: Digitale dienstverlening (gemeente-website) 2013, Inkoop en aanbesteding (2013), treasuryfunctie (2014), Onderhoud kapitaalgoederen - wegen en riolering - (2014), Duurzaamheidsbeleid (2015). Het onderzoek naar het onderhoud kapitaalgoederen gaat mede in op de doeltreffendheid of doelmatigheid van de uitgevoerde beleidsprogramma's. Het onderzoek naar het duurzaamheidsbeleid doet dit ook gedeeltelijk, maar het accent ligt op de gemeentelijke organisatie en processen.

Hiermee worden de doelen uit de verordening niet gehaald. Alhoewel de gemeente Castricum, zeker in verhouding met de andere BUCH-gemeenten, relatief veel doelmatigheidsonderzoeken naar de organisatieonderdelen heeft verricht, zijn in acht jaar niet alle organisatieonderdelen doorgelicht. Aan de bepaling dat ieder jaar twee programma's of paragrafen of doeltreffendheid worden onderzocht is alleen in 2015 (gedeeltelijk) voldaan.

In de doelmatigheidsonderzoeksverordening en in artikel 20, tweede lid, van de Financiële verordening is voor de voortgang van de onderzoeken wel vastgelegd dat het college in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de begroting en jaarstukken rapporteert over de voortgang van de onderzoeken. In de begroting wordt dit gemeld, in de jaarstukken van tenminste 2014 en 2015 is dit verzuimd.

Zorgpunt is dat de vele onderzoeken en de ambtelijke inspanning die deze onderzoeken nu eenmaal vergen, niet centraal worden vastgelegd. Dit geldt zowel voor het onderzoeksproces met zaken als onderzoeksopzet en methodiek, als voor de formele vaststelling van de onderzoeken en de doorwerking en opvolging van de gedane conclusies en aanbevelingen. Het is voor de rekenkamercommissie niet mogelijk om vast te stellen of, hoe en wanneer de onderzoeken door de gemeenteraden zijn behandeld. Het besluitvormingsproces is niet of nauwelijks vastgelegd. Hierdoor is niet vast te stellen of het college aan zijn wettelijke informatieplicht heeft voldaan.

Uit de door Castricum toegezonden inventarisatie blijkt dat er in 2016 twee onderzoeksopzetten voor doelmatigheidsonderzoeken zijn gemaakt of in voorbereiding zijn. Deze zijn echter niet voorgelegd aan de rekenkamercommissie terwijl dit wel wettelijk verplicht is. Het college moet de rekenkamercommissie immers tijdig op de hoogte stellen van het instellen van deze doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken.

Heiloo

Van de vier gemeenten heeft Heiloo de meest ambitieuze verordening. Hierin is vastgelegd dat jaarlijks één doelmatigheidsonderzoek en twee effectiviteitsonderzoeken zullen worden gehouden. De gemeente Heiloo heeft onderzoeken uitgevoerd zoals in de verordening is bedoeld. Er zijn drie onderzoeken verricht: twee onderzoeken gingen over de doelmatigheid van de gemeentelijke organisatie (effectiviteit handhaving 2012 en doorlooptijden van aanvragen omgevingsvergunning 2013), en één onderzoek ging over de doeltreffendheid van een (deel van een) collegeprogramma (namelijk de effectiviteit minimabeleid 2012). Dit is het enige echte doeltreffendheidsonderzoek dat de rekenkamercommissie bij de vier gemeenten heeft aangetroffen.

Alhoewel Heiloo zeker in vergelijking met de vier gemeenten relatief veel onderzoek heeft gedaan, is niet voldaan aan de ambitieuze belofte uit de verordening dat in vier jaar alle organisatieonderdelen en gemeentelijke taken zijn doorgelicht. Wel meldt het college dat verschillende processen met de lean-methodiek zijn geoptimaliseerd. Deze resultaten lijken niet aan de raad te zijn gezonden.

Het college heeft zich altijd goed aan haar informatieplicht uit de verordening gehouden door de gemeenteraad jaarlijks voor december op de hoogte te stellen van het onderzoeksplan. Het college heeft de raad altijd actief geïnformeerd wanneer het wilde afwijken van het in de verordening opgenomen aantal onderzoeken.

Zo stemde de gemeenteraad er 10 december 2012 mee in dat er in 2013 één doeltreffendheidsonderzoek minder gedaan zou worden, omdat op dat moment er veel andere onderzoeken liepen. (die echter niet als doelmatigheidsonderzoek konden worden bestempeld). Het college adviseerde op dat moment om de verordening aan te passen en een kleiner aantal onderzoeken verplicht te stellen zodat wordt aangesloten bij de VNG-norm.³ Deze suggestie is hierna niet opgepakt.

Een jaar later, op 9 december 2013, stemde de raad wederom er mee in dat er in 2014 geen doelmatigheidsonderzoeken werden gepland vanwege 'omvangrijke onderzoeken in verband met de bezuinigingen en de samenwerkingsmogelijkheden met de Duinstreek' het college zag daardoor geen mogelijkheid om capaciteit vrij te maken voor de doelmatigheidsonderzoeken.⁴

Op 10 november 2014 vroeg het college aan de raad om uitstel. 'omdat de organisatie op dit moment al belast is met omvangrijke onderzoeken in verband met de bezuinigingen en de samenwerkingsmogelijkheden met de BUCH, en het zeer lastig is om nog aanvullend capaciteit vrij te maken voor doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken. Daarnaast kan gesteld worden dat deze lopende onderzoeken in het kader van de bezuinigingen en samenwerking, (indirect) de doelmatigheid en doeltreffendheid van de gehele organisatie onder de loep nemen.'⁵

De raad stemde er toen mee in dat er in 2015 en 2016 geen onderzoeken zouden worden gedaan.

³ Raadsvoorstel afwijking van verordening 213a, college-onderzoeken, punt 10 gemeenteraad Heiloo (10 december 2012).

⁴ Raadsvoorstel afwijking op verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid (art 213a), punt 16 gemeenteraad Heiloo (9 december 2013).

⁵ Raadsvoorstel raadsvoorstel afwijking verordening artikel 213a, punt 9 gemeenteraad (10 november 2014).

Aanbevelingen van de rekenkamercommissie

Op basis van haar onderzoek meent de rekenkamercommissie dat doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek de afgelopen jaren in de vier gemeenten weinig aandacht heeft gekregen. Sinds 2014 zijn er geen onderzoeken meer uitgevoerd. Hierdoor wordt het budgetrecht van de raadsleden niet ten volle benut. Doordat in alle gemeenten niet de frequentie en het aantal doelmatigheidsonderzoeken wordt behaald, wordt in geen van de vier gemeentes door het college volledig voldaan aan de verantwoordingsplicht aan zowel de raad als de burgers. Wij merken op dat de doelmatigheidsonderzoeken een gedeelde verantwoordelijkheid zijn van college en raad en roepen daarom op tot een dialoog tussen raad en college over hoe de doelmatigheidsonderzoeken in de toekomst beter kunnen worden ingevuld. Hieronder doet de rekenkamercommissie daartoe een aantal aanbevelingen.

Aandacht nodig voor doeltreffendheid van het gevoerde beleid

Van de acht aan de rekenkamercommissie aangeleverde onderzoeken gingen er zeven (voornamelijk) over de doelmatigheid van de gemeentelijke organisatie. Eén ging over het effectiviteit van het (minima)beleid, twee andere gingen gedeeltelijk over effectiviteit van beleidsprogramma's (kapitaalgoederen, duurzaamheid). Hierdoor ziet de rekenkamercommissie een hiaat in de kennis van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde gemeentelijke beleid. In tijden waarin de druk op de financiële middelen van gemeenten groeit, het aantal taken toeneemt en steeds meer uitvoeringszaken gedecentraliseerd worden is zicht op het doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid noodzakelijk. Alleen zo kan een goede afweging worden gemaakt tussen de prioriteiten en de financiële middelen.

Hou de verordeningen kritisch tegen het licht

De verordeningen voor het doelmatigheidsonderzoek zijn alle meer dan tien jaar oud en voor zover de rekenkamercommissie kon nagaan sindsdien niet meer geëvalueerd. Door zowel brede formuleringen die geen normen stellen, als door het veelvuldig vragen om uitstel dreigen de doelmatigheidsonderzoeken een dode letter te worden. Gezien het belang voor het budgetrecht, maar ook vanwege het meer op afstand raken van de gemeentelijke organisatie in de BUCH-samenwerking, is dit een goed moment om voor de komende jaren goede afspraken te maken tussen zowel college als raad over het aantal, de omvang en de diepgang van de doelmatigheidsonderzoeken.

Zorg voor éénduidige termijn voor doelmatigheidsonderzoeken van de gemeentelijke organisatie

De vorming van de gemeenschappelijke ambtelijke BUCH-organisatie is een logisch moment om de frequentie en het aantal doelmatigheidsonderzoeken van de gemeentelijke organisatie voor alle BUCH-gemeenten te uniformeren. Uit de business-case blijkt dat de doelen en de verwachtingen

voor deze samenwerkingsorganisatie hooggespannen zijn. Het is voor de gemeenteraden en voor de burgers van het grootste belang om te kunnen vaststellen of de gedane belofte uit de businesscase (29 oktober 2014) dat de samenwerking zal leiden 'tot dé beste dienstverleners onder de Nederlandse gemeenten' en een 'professioneel, robuust en efficiënt ambtelijk apparaat' gestand wordt gedaan. Wij roepen daarom de vier colleges op om tot een gezamenlijke planning te komen van de onderzoeken naar de doelmatigheid van (onderdelen van) de organisatie-eenheden van de gemeente en de uitvoering van taken door de gemeente.

Overweeg een prioriteitenlijst/groslijst in BUCH-verband op voor de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de programma's

Het BUCH-verband biedt de vier verschillende gemeenteraden de mogelijkheid om te leren van de doeltreffendheid van elkaars beleid op de programmabegrotingen. Wanneer gezamenlijk gelijke programma's tegelijkertijd op doeltreffendheid worden onderzocht kan men de verschillende beleidsprocessen ten aanzien van doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid beter met elkaar vergelijken. Bovendien biedt dit de mogelijkheid om best practices van elkaar over te nemen en ontstaat benchmarking die verdere doelmatigheid kan aansporen. Daarnaast kan een gezamenlijke prioriteitenlijst en een afgestemde planning overbelasting van de gemeentelijke werkorganisatie voorkomen.

Leg de werkwijze, besluitvorming en opvolging van de onderzoeken centraal vast

Het viel op dat de gemeente die veel inspanning heeft geleverd aan doelmatigheidsonderzoeken de werkwijze en besluitvorming niet centraal heeft vastgelegd. Vele verschillende ambtenaren hebben de afgelopen jaren aan doelmatigheidsonderzoek gewerkt. Juist doordat evalueren een vak is en het onderzoeksproces veel tijd en capaciteit kost, is het goed om onderzoeksmethoden vast te leggen. Dit geldt voor samenwerking in een ambtelijke werkorganisatie nog meer.. Door centrale vastlegging kan een beter organisatorisch geheugen ontstaan.

Wanneer de conclusies en verbetermogelijkheden over doelmatigheid niet worden opgevolgd hebben deze onderzoeken slechts een beperkte waarde. Ook vanuit het oogpunt van budgetrecht en de verantwoording is goed zicht op de opvolging van de conclusies van het grootste belang. Te overwegen valt om hier een vaste plek in de verantwoordingscyclus voor in te ruimen. Het jaarverslag kan hier een logische en herkenbare plek voor zijn.

Voeg een sluitende evaluatieplanning toe aan de gemeentelijke begroting

Analoog aan de gemeentelijke doelmatigheidsonderzoeken kent de Rijksoverheid de verplichting om tenminste iedere zeven jaar al het beleid dat op grond van de rijksbegroting wordt gevoerd te evalueren. In de Rijksbegroting is hiervoor verplicht een meerjarenplanning opgenomen.⁶ Zo wordt het voor raadsleden en de burgers inzichtelijk wanneer welke onderdelen van beleid worden

⁶ <http://rbv.minfin.nl/2016/modellen/begroting/1-32d-meerjarenplanning-beleidsdoorlichtingen>

doorgelicht en ontstaat er inzicht of alle programma's van de gemeentelijke begroting worden geëvalueerd.

Overweeg lean-onderzoeken openbaar te maken aan gemeenteraden om zo doelmatigheid van organisatie in beeld te krijgen

Zowel de gemeenten Bergen, Uitgeest als Heiloo melden dat er verschillende procedures via de lean-methodiek zijn geoptimaliseerd. Welke processen dit zijn blijft voor de rekenkamercommissie onduidelijk. Het zou voor de hand liggen dat de gemeenteraden van deze vorderingen op de hoogte worden gesteld, omdat B&W hiermee invulling geeft aan het verhogen van de doelmatigheid van de gemeentelijke organisatie.

Wij hopen met deze brief een aanzet te geven voor een dialoog over de rol van doelmatigheidsonderzoek ter ondersteuning van de verantwoording, het budgetrecht en de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Wij zijn altijd bereid om deze brief in uw raad toe te lichten of deel te nemen aan de dialoog over dit belangrijke onderwerp.

Met vriendelijke groeten,

I.O.



Judith de Groot

Joke Jong

Sjoerd Keulen