



Rapport

**Uitvoering en  
positionering van  
213a-onderzoek  
in de gemeente Lelystad**

Rekenkamer Lelystad  
Oktober 2009



# Rekenkamer Lelystad

## Rapport

### Uitvoering en positionering van 213a-onderzoek in de gemeente Lelystad

Rekenkamer Lelystad

Oktober 2009

# INHOUDSOPGAVE

<b>1. Inleiding .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Uitvoering van het onderzoek .....</b>	<b>2</b>
<b>3. Eindconclusies .....</b>	<b>3</b>
<b>4. Aanbevelingen van de Rekenkamer .....</b>	<b>4</b>
<b>5. Bestuurlijke reactie van het college van B&amp;W .....</b>	<b>5</b>
<b>6. Nawoord van de Rekenkamer Lelystad .....</b>	<b>6</b>

---

<b>Doe-mee onderzoek 213a</b>	
<b>Nota van bevindingen door Jacques Necker .....</b>	<b>7</b>

## **1. Inleiding**

Aanvang 2008 heeft de Rekenkamer Lelystad besloten om te participeren in het Doe mee onderzoek naar de uitvoering en positionering van de collegeonderzoeken ex artikel 213a gemeentewet in de gemeente Lelystad.

Sinds maart 2003 heeft het College de verplichting periodiek onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. Van de resultaten van 213a-onderzoek dient het College verslag uit te brengen aan de Gemeenteraad. Daarnaast moeten de colleges de Rekenkamer tijdig inlichten over de gekozen onderzoeksonderwerpen. Deze drie verplichtingen zijn dwingend voorgeschreven in artikel 213a van de Gemeentewet. Doel hiervan is dat gemeenten doelmatiger en doeltreffender gaan werken en dat de publieke verantwoording daarover wordt versterkt.

De wetgever heeft met de dualisering geprobeerd Raad en College verschillende interne instrumenten te geven, om beter te kunnen controleren of de doelen die zijn gesteld ook worden gehaald binnen de afgesproken kaders. Daarbij was de gedachtegang dat, als deze interne instrumenten ontoereikend zouden zijn, er ook altijd nog externe instrumenten zouden zijn zoals de accountant en de Rekenkamer.

Reguliere bedrijfsvoeringsaudits (AO/IC) blijken vaak een verzameling te zijn van informatie over afzonderlijke afdelingen. In het licht van de inmiddels geïmplementeerde programmasturing, dekken dergelijke audits de lading niet meer voldoende. Bovendien zijn deze interne audits niet gericht op publieke verantwoording. Collegeonderzoek ex artikel 213a kan daarom gezien worden als de schakel tussen de reguliere bedrijfsvoeringsaudits en onderzoeken van de Rekenkamer.

Wanneer de raad de juiste kaders stelt en het 213a-onderzoek goed is ingebed in de gemeentelijke organisatie, biedt 213a-onderzoek de mogelijkheid om dwarsverbanden te slaan tussen verschillende afdelingen. Dit alles uiteraard aan de hand van de ambities van de Raad en het College. Het doel van de uitvoering van 213a-onderzoek dient daarbij wel steeds te zijn, dat de gemeente doelmatiger en doeltreffender gaat werken en dat bijgedragen wordt aan de publieke verantwoording over de gemeentelijke uitvoering van beleid.

### **Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 geven wij een korte weergave van de uitvoering van dit onderzoek. In de hoofdstuk 3 geven wij de eindconclusies op basis van de bevindingen uit het onderzoek weer. In aansluiting daarop zijn in hoofdstuk 4 onze aanbevelingen weergegeven. De reactie van het college op de nota van bevindingen - inclusief de conclusies en aanbevelingen - is opgenomen in hoofdstuk 5. In het nawoord (hoofdstuk 6) is de reactie van de Rekenkamer op de opvattingen van het college is te lezen. De nota van bevindingen is vanaf pagina 8 integraal opgenomen als bijlage bij het rapport van de Rekenkamer.

## 2. Uitvoering van het onderzoek

De Rekenkamer Lelystad heeft begin 2008 besloten mee te doen aan het DoeMee-onderzoek naar de onderzoeken ex artikel 213a gemeentewet. DoeMee-onderzoek is een initiatief van De Lokale Rekenkamer BV, waarbij meerdere Rekenkamer(commissie)s zich kunnen inschrijven voor een onderzoeksopzet. Dit onderzoek is dan ook in meerdere gemeenten uitgevoerd, wat een vergelijking mogelijk maakt.

Het doel van dit DoeMee-onderzoek is het toetsen van de uitvoering van en de kaders voor 213a-onderzoek om aanbevelingen te doen ter bevordering van de kwaliteit van de uitvoering en de effectiviteit van 213a-onderzoek in de gemeente. Het is de bedoeling dat de uitkomsten en aanbevelingen uit dit onderzoek een bijdrage leveren aan de verbetering van (de inbedding van) het 213a-onderzoek in de gemeente Lelystad.

Bij brief van 30 januari 2008 heeft de Rekenkamer Lelystad de gemeenteraad en het college van B&W geïnformeerd over haar voornemen om dit onderzoek in uitvoering te nemen. Als bijlage bij deze brief heeft de Rekenkamer Lelystad de onderzoeksopzet meegezonden. Aansluitend hierop is de Rekenkamer gestart met haar onderzoek, hetgeen uiteindelijk heeft geresulteerd in een conceptnota van bevindingen.

In eerste instantie is gekozen voor het uitvoeren van een documentenanalyse. Met documentenanalyse bedoelen wij het bestuderen en analyseren van de beschikbare documenten. Dit onderdeel van het onderzoek heeft (voorlopige) antwoorden op veel van de gestelde vragen opgeleverd. Aansluitend daarop zijn – ter toetsing van de bevindingen uit de documentenanalyse en ter verkrijging van aanvullende informatie - interviews afgenomen met de portefeuillehouder Financiën, de gemeentesecretaris, de toenmalige concerncontroller en een onderzoeker van de afdeling Onderzoek en Statistiek. Hierna zijn de onderzoekers overgegaan tot het schrijven van het rapport van bevindingen.

Het rapport van bevindingen “Uitvoering en positionering collegeonderzoek in Lelystad” is voorgelegd aan de gemeentesecretaris voor een controle op de feitelijke juistheid van het gerapporteerde. In het kader van de technische reactie heeft de Rekenkamer op 12 maart 2009 een prettig gesprek gehad met de gemeentesecretaris en een vertegenwoordiging vanuit de ambtelijke organisatie. Dit heeft geresulteerd in aanpassing van het rapport van bevindingen op enkele punten.

In aansluiting hierop is de nota van bevindingen inclusief conclusies en aanbevelingen voor een bestuurlijke reactie voorgelegd aan het college. De ontvangen bestuurlijke reactie is integraal opgenomen in dit rapport onder hoofdstuk 5. Tot slot heeft de Rekenkamer de tekst van het rapport inclusief nawoord vastgesteld in haar vergadering van 5 oktober 2009.

Het onderzoek is onder regie van de Rekenkamer Lelystad uitgevoerd door de heer E.J.M. Wolters en mevrouw P.M. Groenenberg van Jacques Necker B.V. De heer J. Bonhof heeft namens de Rekenkamer de coördinatie van dit onderzoek op zich genomen.

### 3. Eindconclusies

Op basis van de bevindingen uit dit onderzoek en de hierboven geformuleerde deelvragen komt de Rekenkamer Lelystad tot de volgende conclusies:

#### 1. **Kwaliteit onderzoeken**

De onderzoekers zijn van mening dat het in Lelystad uitgevoerde doeltreffendheidsonderzoek ex artikel 213a Gw. inhoudelijk van goede kwaliteit is. Zeker wanneer zij dit vergelijken met veel van de andere in dit DoeMee-onderzoek participerende gemeenten. Echter, het enige aan de Rekenkamer beschikbaar gestelde doelmatigheidsonderzoek laat kwalitatief nogal wat te wensen over. Het onderzoek is eerder exploratief dan beoordelend van karakter. Bovendien wordt er geen normenkader gehanteerd. Het doelmatigheidsonderzoek schiet mede daarom tekort als 213a-onderzoek.

#### 2. **Jaarlijks onderzoeksplan**

De jaarlijkse onderzoeksplannen hebben geen duidelijke status. De gehanteerde methode van planning van de onderzoeken is nogal vrijblijvend: het lijkt meer een shortlist waarvan verschillende onderwerpen nog kunnen afvallen of aan kunnen worden toegevoegd dan wel gewijzigd. Op deze manier zijn de afgelopen jaren minder dan de helft van de in de onderzoeksplannen geplande onderzoeken daadwerkelijk gerealiseerd. De plannen functioneren de facto nu niet als een plannings- en sturingsinstrument. Deze handelwijze is tevens niet in overeenstemming met het bepaalde in de verordening.

#### 3. **Borging werkwijze**

De onderzoekers hebben een relatief robuuste onderzoekspraktijk op het gebied van de doeltreffendheidsonderzoeken geconstateerd. Deze zou naar analogie ook gehanteerd kunnen worden voor de doelmatigheids- onderzoeken ex artikel 213a. Echter, een vaste werkwijze is nog niet vastgelegd in een voor iedere betrokkene kenbaar of raadpleegbaar protocol 213a.

#### 4. **Communicatie over uitgevoerde onderzoeken**

De informatievoorziening aan de Raad (evenals aan de Rekenkamer) over de in uitvoering zijnde en afgeronde onderzoeken, is niet altijd consequent en voorspelbaar geweest.

#### 5. **In 'control' zijn**

Zowel het college, de ambtelijke top als de bij de uitvoering betrokken afdelingen (Concernstaf en Onderzoek & Statistiek), hebben geen integraal overzicht van uitvoering en status van de verschillende 213a-onderzoeken. De grote moeite die de Rekenkamer heeft gehad met het verkrijgen van informatie over de status van de verschillende onderzoeken en de gevraagde 213a-onderzoeksrapportages, is naar het oordeel van de Rekenkamer een belangrijke indicatie van een gebrek aan coördinatie en regie op de uitvoering van 213a- onderzoeken. Hieruit leiden wij af dat het gemeentebestuur in den brede niet 'in control' is op het gebied van de 213a-onderzoeken.

Hoewel de gebreken in de coördinatie en regie in dit onderzoek geen invloed hebben op het oordeel over de inhoudelijke kwaliteit van de desbetreffende onderzoeken, is dit wel degelijk van belang voor de kwaliteit van het onderzoeksproces en de planning en verantwoording daaromtrent.

## 4. Aanbevelingen van de Rekenkamer

In aansluiting op bovenstaande conclusies, komt de Rekenkamer Lelystad tot de volgende aanbevelingen voor de gemeenteraad. Hierbij hanteert de Rekenkamer het uitgangspunt, dat het college en de ambtelijke top 'in control' moeten komen op het gebied van de 213a onderzoeken:

### 1. Bepalen ambities en rolopvatting m.b.t. 213a-onderzoeken

Zowel Gemeenteraad als College dienen zich nadrukkelijk op hun wensen en ideeën ten aanzien van het instrument 213a-onderzoek te beraden. Welke prioriteit geeft het gemeentebestuur aan het instrument 213a-onderzoek en wat verwacht het gemeentebestuur ervan? Indien de meerwaarde van het instrument wordt betwijfeld, dan dient het gemeentebestuur hier een duidelijke uitspraak over te doen. Deze overwegingen zullen moeten leiden tot handreikingen voor de daadwerkelijke inzet van dit instrument (doel en aard van het onderzoek, onderzoeksfrequentie, rol van de Raad, wijze van rapporteren, etc.).

### 2. Uitvoering jaarlijkse onderzoeksplannen

Vertaal de ambities van college en Raad naar de jaarlijkse 213a-onderzoeksplannen. Zorg voor meer regie op en minder vrijblijvendheid ten aanzien van de uitvoering van de jaarlijkse onderzoeksplannen van het 213a-onderzoek. Wanneer het werken met een groslijst of shortlist gewenst is, laat de procedure daarvan dan vooraf gaan aan het vaststellen van het onderzoekplan.

### 3. Organisatie rondom 213a onderzoek

Beleg de verantwoordelijkheden bij zowel doelmatigheid- als doeltreffendheidsonderzoek en van het gehele onderzoeksproces (van onderzoeksplannen tot en met rapportage aan Raad en Rekenkamer) bij één organisatieonderdeel.

### 4. Communicatie

Zorg ervoor dat de planning en onderzoeksresultaten altijd consequent en zorgvuldig aan de Raad (en de Rekenkamer) worden gecommuniceerd.

### 5. Opstellen onderzoeksprotocol

Leg de intern te hanteren procedure bij 213a-onderzoek vast in een protocol, dat voor zowel uitvoerende onderzoekers als andere betrokkenen eenvoudig raadpleegbaar is. De bedoeling van een dergelijk protocol is het duurzaam borgen van de werkwijze in de organisatie evenals het voorspelbaar maken van het onderzoeksproces. Beoogd wordt om afwijkingen ten gevolge van mogelijke onbekendheid met de te volgen procedures te voorkomen.

In het protocol moet in ieder geval aandacht besteedt worden aan:

- de wijze van hanteren van de jaarlijkse onderzoeksplannen;
- werkwijze(n) voor doeltreffendheids- en doelmatigheidsonderzoek, evenals de specifieke vereisten voor dit onderzoek (bijvoorbeeld het gebruik van een normenkader).
- communicatie van planning en onderzoeksresultaten.

## 5. Bestuurlijke reactie college van B&W



Rekenkamer Gemeente Lelystad  
T.a.v. P.B. Nieuwenhuis  
Postbus 91  
8200 AB Lelystad

<b>uw brief van</b>	<b>uw kenmerk</b>	 <b>ons kenmerk</b> U09-20188	<b>datum</b> <b>29 SEP, 2009</b>
<b>behandeld door</b> H. Dijkhuis	<b>doorkiesnummer</b> 0320-278728	<b>bijlagen</b>	<b>dossiernummer</b>
<b>onderwerp</b> Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek naar 213a onderzoeken			<b>pr-nummer</b>

Geachte heer/mevrouw,

Graag willen wij van de gelegenheid gebruik maken om een bestuurlijke reactie te geven op uw rapport over de uitvoering en positionering van collegeonderzoek in de gemeente Lelystad. Allereerst willen wij u danken voor dit onderzoek dat ook voor ons veel inzicht geeft in de processen binnen onze organisatie. Het rapport roept bij ons dan ook veel herkenning op.

In het rapport wordt geconstateerd de centrale regie op 213a onderzoeken ontbreekt. Er blijkt uit het onderzoek dat iets minder dan de helft van de onderzoeken die ooit in onderzoeksplannen en de programmabegroting is gemeld ook daadwerkelijk is uitgevoerd. Dit willen wij verbeteren door de Concernstaf nadrukkelijk de rol van opdrachtgever voor 213a onderzoek te geven. De Concernstaf is in die rol verantwoordelijk voor de centrale regie en voor het formuleren van bestuurlijke conclusies bij 213a onderzoeken. De afdeling Advies en Beheer zal de rol krijgen van opdrachtnemer voor zowel de doeltreffendheids- als de doelmatigheidsonderzoeken. Met deze rolverdeling wordt helder wie wat doet en gaan we er sterk op sturen dat de onderzoeksplannen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Wij wensen u succes met de afronding van het rapport.

Hoogachtend,

het college van de gemeente Lelystad,

namens deze,  
het hoofd van de afdeling concernstaf,

Gemeente Lelystad  
Postbus 91  
8200 AB Lelystad  
Stadhuisplein 2  
T 0320 27 89 11  
F 0320 27 82 45  
www.lelystad.nl  
gemeente@lelystad.nl



## **6. Nawoord van de Rekenkamer Lelystad**

Gezien de vorengaande bestuurlijke reactie van het College heeft de Rekenkamer niets toe te voegen aan de geformuleerde conclusies en aanbevelingen.

De Rekenkamer van Lelystad,

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive letter 'J' followed by a horizontal line that tapers to a point on the right.

J. Bonhof, voorzitter.