

Onderzoek 213a

Leren verantwoording afleggen



Onderzoek 213a

Leren verantwoording afleggen

Rekenkamer Dordrecht

adres Postbus 8
3300 AA Dordrecht
telefoon (078) 6396218
internet www.dordrecht.nl/rekenkamer

Contactpersoon

naam drs. D.V. Hindriks (directeur)
telefoon (078) 6396217
mobiel 06-51825946
e-mail dv.hindriks@dordrecht.nl

Het onderzoek is uitgevoerd als
"DoeMee-onderzoek" door:



Jacques Necker

www.necker.nl

Onderzoekers

Evert Wolters (projectleider)
Bregje Mooren
Reinier Dijkstra

Publicatie

februari 2009

Dit rapport is opgesteld onder verantwoordelijkheid en eindredactie van
drs. D.V. Hindriks, directeur Rekenkamer Dordrecht.

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|------|--|----|
| 1. | Bestuurlijke samenvatting | 4 |
| 2. | Bestuurlijke reactie | 9 |
| 3. | Inleiding | 13 |
| 3.1. | Aanleiding en doelstelling van dit DoeMee-onderzoek | 13 |
| 3.2. | Analysekader | 14 |
| 3.3. | Vraagstelling, deelvragen en normenkader | 15 |
| 3.4. | Onderzoeksaanpak en methode | 16 |
| 3.5. | Leeswijzer | 17 |
| 4. | Beleidskader 213a-onderzoek Dordrecht | 18 |
| 4.1. | Beschrijving beleidskader 213a-onderzoek | 18 |
| 4.2. | Bevindingen beleidskader 213a-onderzoek | 22 |
| 5. | Uitvoering 213a-onderzoek Dordrecht | 23 |
| 5.1. | Beschrijving uitvoering 213a-onderzoek | 23 |
| 5.2. | Beschrijving onderzoeken uit de praktijk | 26 |
| 5.3. | Bevindingen onderzoek uit de praktijk | 33 |
| 6. | Collegeonderzoek in Dordrecht | 35 |
| 6.1. | Positionering collegeonderzoek in Dordrecht | 35 |
| 6.2. | Positionering in zeven dimensies | 36 |
| 7. | Dordrecht en de andere gemeenten | 38 |
| 8. | Beantwoording deelvragen | 41 |
| | | |
| | Bijlage 1: Normenkader DoeMee 213a | 45 |
| | Bijlage 2: Positionering t.o.v. andere gemeenten | 47 |
| | Bijlage 3: Verordening ex artikel 213a Gw Dordrecht | 56 |
| | Bijlage 4: Toetsing kwaliteit aanbevelingen aan de hand van Goudvinkcriteria | 59 |
| | Bijlage 5: Relevante artikelen gemeentewet | 63 |

1. BESTUURLIJKE SAMENVATTING

De gemeente Dordrecht positioneert zichzelf tussen de grotere gemeenten. In het kader van de samenwerking in Drechtstedenverband is er zelfs sprake van de 5^e stad van Nederland. Bij die positionering behoort een professionele aanpak van de bedrijfsvoering. In de grote steden is daartoe, veelal onder andere in een eigen onafhankelijke operational auditafdeling¹, met een directe lijn naar de wethouder financiën voorzien. Het doel daarvan is om zeker te stellen dat de bedrijfsvoering regelmatig, gestructureerd en diepgaand wordt geanalyseerd. De onafhankelijke positionering dient om de onafhankelijkheid te waarborgen en zeker te stellen dat aan het college alle relevante informatie wordt verschaft.

Dordrecht is (nog) geen grote stad. Bij de omvang van Dordrecht behoort echter wel dat tenminste de wetgeving wordt nageleefd. Zowel de benodigde ambtelijke kwaliteit als de ambtelijke capaciteit is daarvoor voldoende. Ook behoort bij de omvang van de stad dat er regulier en gestructureerd onafhankelijk onderzoek naar de bedrijfsvoering wordt uitgevoerd. Daar dient een risicoanalyse aan ten grondslag te liggen. In de gemeentewet is in artikel 213a voorzien in onafhankelijk onderzoek ten behoeve van het college. De rekenkamer is krachtens artikel 184a belast met het toezicht op de uitvoering van dit artikel. Omdat de gemeente Dordrecht de bepalingen van de gemeentewet niet uitvoert heeft de rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar de oorzaken. Uit dat onderzoek blijkt dat slechts 3 van de 17 voorgenomen onderzoeken hebben geleid tot een rapportage aan de gemeenteraad. Uit een ambtelijke reactie² blijkt dat de ambtelijke organisatie zich niet bewust is van de verplichting³ de rapporten aan de raad aan te bieden. Dat baart de rekenkamer zorgen, ook omdat het proces zo is ingericht dat de ambtelijke organisatie invloed uitoefent op conclusies en aanbevelingen voordat de rapportage aan het college wordt aangeboden. Overigens was er tot december 2008 onvoldoende bewustzijn van de wettelijke verplichtingen. Het heeft er toe geleid dat college en raad in de afgelopen jaren onvoldoende zijn geïnformeerd over de stand van zaken bij de bedrijfsvoering. De rekenkamer ontving geen plannen en geen rapporten, van afstemming was na het vertrek van een actieve ambtelijke verantwoordelijke in 2005 geen sprake. Wel is er sprake van goede voornemens op dit punt.

Mogelijk brengt de voorgenomen brede doorlichting en de voorgenomen onderwerpkeuze in maart 2009 verandering in de tot nu toe gehanteerde aanpak, maar het ligt voor de hand bij opzet en uitwerking daarvan, rekening te houden met de bevindingen van dit onderzoek.

In de gemeentewet zijn in 2002 bij de invoering van de dualisering enkele nieuwe bepalingen opgenomen met betrekking tot het onderzoek van doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. Die onderzoeken en de plicht daartoe was overigens niet nieuw. Onder andere in de regelgeving rondom begroting en verslaglegging (nu Besluit Begroting en Verantwoording, voor 2002 de CV'95) waren al sinds de jaren '70 voorschriften opgenomen om regelmatig de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid te onderzoeken. Oorspronkelijk waren veel van deze taken toebedeeld aan de afdeling Financiën en de accountant. Dat leidde in de

¹ Bijvoorbeeld de ASR (Audit Services Rotterdam).

² Die luidt: "In de gemeentewet staat niet dat de rapporten aan de raad moeten worden aangeboden".

³ Zie artikel 197 gemeentewet, bijlage 5.

ogen van de wetgever echter niet tot de gewenste informatie voor de raad die daardoor zijn controlerende taak onvoldoende kon invullen. Waren de onderzoeksverplichtingen niet nieuw, de instrumenten zijn dat wel:

- de rechtmatigheidsverklaring, af te geven door accountants;
- de rekenkamerfunctie (art. 81) als onderzoeksinstrument van de raad;
- het College onderzoeksprogramma (art. 213a) als onderzoeksinstrument van het college met informatieplicht aan de raad.

Deze nieuwe instrumenten zijn in veel gemeenten opgevat als voorschrift om nieuw onderzoek uit te voeren en bovendien om dat onderzoek volgens een specifieke methode uit te voeren. Nieuwe instrumenten bedoeld om bestaand onderzoek in te kaderen en te structureren en ook bedoeld om zeker te stellen dat beschikbare informatie aan de raad zou worden verstrekt, hebben geleid tot een forse groei van de onderzoeksomvang. Intussen is er, ook in kringen van lokale rekenkamers, kritiek op deze groei van de controletoren.

Tegen deze achtergrond heeft de rekenkamer onderzocht hoe het instrument 213a-onderzoek binnen de gemeente Dordrecht wordt toegepast.

De algemene conclusie van dit onderzoek is dat Dordrecht in de afgelopen jaren zeer beperkte ervaring met collegeonderzoek heeft opgedaan. Aan het merendeel van de normen is niet of slechts gedeeltelijk voldaan. De wettelijke verplichtingen zijn niet nageleefd. In de verordening, die door de gemeenteraad op 18 maart 2008 is herzien, is vastgelegd dat collegeonderzoeken worden uitgevoerd in het kader van het College onderzoeksprogramma (het zogenaamde COP). De kaders voor de uitvoering van dit COP zijn, naast de verordening, vastgelegd in de 'startnotitie COP'. De rekenkamer signaleert echter dat de startnotitie, die na vaststelling in 2003 niet meer is herzien, niet volledig in lijn is met de herziene verordening.

Ten aanzien van de uitvoering van het COP constateert de rekenkamer dat de coördinerende rol is belegd bij het Stadsbestuurcentrum (SBC). Sinds de vaststelling van de verordening zijn er zeventien onderzoeken aangekondigd. Daarvan zijn er 6 uitgevoerd en afgerond. Slechts 3 van de aangekondigde 17 onderzoeken hebben geleid tot een rapportage aan de gemeenteraad. Geen van de onderzoeksplannen en geen van de uitgevoerde onderzoeken is aan de rekenkamer verstrekt.

Drie van de aangekondigde onderzoeken zijn uiteindelijk niet uitgevoerd, de raad is daarover geïnformeerd in een voortgangsbericht. Over vijf onderzoeken moet nog aan de raad worden gerapporteerd, over drie onderzoeken is de raad geïnformeerd in een geïntegreerd eindverslag van het verbeterprogramma (het VSCB). Van drie onderzoeken is een afzonderlijke rapportage naar de raad gegaan, twee maal is de raad überhaupt niet over de resultaten van het onderzoek geïnformeerd, één maal is dit in het stadsjaarverslag gebeurd.

Over de kwaliteit van de uitgebrachte rapportages oordeelt de rekenkamer dat deze niet altijd voldoende is. De rekenkamer komt tot dit oordeel met name vanwege het feit dat een deel van de rapportages niet zelfstandig leesbaar is. De rapportages bieden geen inzicht in de methode die voor het onderzoek is toegepast, noch is in die rapportages opgenomen aan welke normen er is getoetst. De COP-onderzoeken worden vanuit de ambtelijke organisatie begeleid. In veel gevallen worden onderzoeken door externe bureaus uitgevoerd. In dat geval wordt er vanuit het SBC een onderzoeksbegeleidingsteam van twee tot drie personen gevormd. Daarnaast vindt er regelmatig overleg plaats met betrokken afdelingen en ambtenaren en vormen betrokken medewerkers in een aantal gevallen een klankbordgroep.

Wel moet de rekenkamer concluderen dat zowel bij de totstandkoming als bij de uitvoering van het COP, de werkwijze zoals voorgeschreven in de startnotitie, niet geheel gevolgd wordt. Raad en college dienen te beoordelen of het wenselijk is dat de directieraad invloed uitoefent op conclusies en aanbevelingen voordat het eindrapport aan het college wordt aangeboden.

Wat is de toegevoegde waarde van 213a-onderzoek?

Met de dualisering van het lokale bestel heeft de wetgever het college een instrument gegeven om periodiek te controleren of de beleidsuitvoering door de ambtelijke organisatie binnen de gestelde kaders plaatsvindt. Dit onderzoek is allereerst onderzoek van en voor het college. Uit de wettekst is echter wel af te leiden dat de wetgever ook belang hecht aan *transparantie* over de resultaten van dit onderzoek. Het college dient over de uitkomsten van onderzoek aan de raad te rapporteren. En de raad dient deze uitkomsten ook voor burgers ter inzage te leggen.

Dat ook het college in Dordrecht hier belang aan hecht, leidt de rekenkamer af uit het feit dat in de verordening staat opgenomen dat “het collegeonderzoeksprogramma tot doel heeft het college, de raad *en de inwoners* van Dordrecht inzicht te verschaffen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatie en het gevoerde beleid.”

Eén van de aspecten uit de verordening die is herzien, was de wijze waarop de raad over de uitkomsten van onderzoeken geïnformeerd wordt. Was het tot nu toe zo dat over ieder onderzoek een afzonderlijke rapportage naar de raad diende te gaan, met de herziene verordening heeft het Dordtse college de lijn ingezet om, afhankelijk van het belang van het onderzoek, voor de raad te beslissen in hoeverre er een afzonderlijke rapportage naar de raad dient te gaan, of dat de raad meer gebaat is bij een geïntegreerde informatievoorziening over het COP in het stadsjaarverslag. Hierbij is het college voornemens de raad *vooraf* op de hoogte te stellen van de wijze waarop zij de raad wil informeren. Mocht de raad over een bepaald onderzoek toch liever afzonderlijk geïnformeerd worden, dan zal het college aan die wens voldoen. De rekenkamer begrijpt de afweging om de raad op een geïntegreerde manier van informatie te voorzien. Tegelijkertijd spreekt de rekenkamer de wens uit dat het college de raad daadwerkelijk *vooraf*, dat wil zeggen bij het opstellen van het onderzoeksplan, zal informeren over de voorgenomen wijze van rapporteren.

In de handreiking in de modelverordening van de VNG en het ministerie van BZK wordt gesteld dat dit onderzoek *systematisch* wordt uitgevoerd. Een formulering in de modelverordening suggereert dat alle organisatieonderdelen en alle beleidsprogramma's binnen een bepaalde periode in zijn geheel worden doorgelicht. In veel gemeenten, ook in de meeste van de gemeenten die aan dit DoeMee-onderzoek deelnamen, is de cyclische benadering losgelaten. In de benadering die de gemeenten wel kiezen zit heel veel diversiteit. Bij een gemeente met de omvang en ambities van Dordrecht behoort wellicht een op risicoanalyse gebaseerde stelselmatige en gestructureerde cyclische benadering.

De plaats van collegeonderzoek in de plaatselijke controletoren

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 om het eigen beleid of de eigen organisatie tegen het licht te houden, maar ook om daarover proactief verantwoording te kunnen afleggen aan de raad. Dat betekent niet

noodzakelijkerwijs dat er extra onderzoek wordt uitgevoerd, wel dat voorgenomen onderzoek voor dit doel wordt ingericht.

Daarbij kan het college (ook binnen de kaders van de wet) allerlei keuzes maken ten aanzien van de plaatselijke inrichting en uitvoering van collegeonderzoek. Om zeker te stellen dat het onderzoek ook werkelijk ten behoeve van het college wordt uitgevoerd is te overwegen om de onderzoekscapaciteit onafhankelijk te positioneren en aan te sturen.

De rekenkamer stelt vast dat er vanuit het SBC verschillende onderzoeksinstrumenten worden ingezet om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatie en het gevoerde beleid te verbeteren. Zo voert de gemeente Dordrecht naast het COP halverwege een collegeperiode een *brede doorlichting* door, waarvoor naar financiële techniek, bedrijfsvoering en beleidsinhoud wordt gekeken. In 2006 vond de eerste brede doorlichting plaats, voor 2009 staat de tweede brede doorlichting gepland. Naast de brede doorlichting vond in 2006 ook het programma *Versterking, Sturing, Control en Beheer* (VSCB; een verbeterprogramma gericht op de bedrijfsvoering) plaats. Vanuit beide programma's zijn enkele onderzoeken en verbetervoorstellen in het COP opgenomen. Naast de onderzoeken en programma's die vanuit het SBC worden uitgevoerd, worden ook elders in de gemeente onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid uitgevoerd. Zo voert het Onderzoek Centrum Drechtsteden (OCD) peilingen onder burgers uit ten behoeve van beleidsvoorbereiding en beleidsresultaten en –effecten, worden er binnen sectoren audits uitgevoerd en voert ook de rekenkamer onderzoek uit naar doelmatigheid en doeltreffendheid. De rekenkamer constateert echter dat de gemeentelijke organisatie op dit moment niet beschikt over een integraal overzicht van alle gevoerde onderzoeken. Ook constateert de rekenkamer dat er geen actieve afstemming plaatsvindt tussen SBC, OCD en rekenkamer. In de ogen van de rekenkamer zou Dordrecht er goed aan doen opnieuw stil te staan bij de inrichting van het COP en zich daarbij vooral de vraag te stellen hoe het COP zich verhoudt tot andere onderzoeken en verbeterprogramma's.

Aanbevelingen

Aanbevelingen aan het college van B&W van Dordrecht

De rekenkamercommissie beveelt het college van B&W van Dordrecht aan om:

1. Zo snel mogelijk, doch uiterlijk voor 1 mei 2009, de startnotitie College onderzoeksprogramma in overeenstemming te brengen met de recent aangepaste 'Verordening met betrekking tot het College onderzoeksprogramma'.
2. Bij het uitbrengen van het COP 2009 na te gaan of het wenselijk is de positionering van collegeonderzoek onafhankelijker te maken en de raad over de uitkomsten daarvan te informeren.
3. Direct zeker te stellen dat alle uitgevoerde onderzoeken in het kader van het College onderzoeksprogramma leiden tot een rapportage aan de raad conform artikel 197 gemeentewet.
4. Voorafgaand aan het publiceren van het COP 2009 zorg te dragen voor een integraal overzicht van alle onderzoeken (naar doelmatigheid en doeltreffendheid) zoals die in de gemeentelijke organisatie plaatsvinden. In de ogen van de rekenkamer houdt dat ook een actieve afstemming tussen SBC, OCD en rekenkamer in. In aansluiting daarop beveelt de rekenkamer bovendien

aan een goede afweging te maken hoe de verschillende onderzoeksinstrumenten en verbeterprogramma's zich tot elkaar verhouden. Op basis daarvan kan tot een meer afgewogen oordeel worden gekomen, over de vraag welke onderzoeken het beste in het COP kunnen worden ondergebracht en welke niet. Wellicht dat ook de plannen om een auditcommissie op te richten, hier een bijdrage aan zouden kunnen leveren.

5. De kwaliteit van de rapportages te verbeteren. De rekenkamer beveelt dit met name aan, omdat op dit moment uit veel onderzoeksrapportages niet duidelijk wordt welke onderzoeksmethode gehanteerd is en op welke wijze het onderzoek daarmee bijdraagt aan doelmatigheid dan wel doeltreffendheid van het gevoerde bestuur. Voor de herkenbaarheid van 213a- en COP-onderzoeken zou het bovendien goed zijn als in onderzoeksrapportages ook een expliciete verwijzing wordt gemaakt naar zowel artikel 213a van de Gemeentewet als naar het COP.
6. Met ingang van de eerstvolgende rapportage de kwaliteit van de aanbevelingen zoals die volgen uit de uitgevoerde COP-onderzoeken te verbeteren. Deze aanbeveling richt zich daarbij vooral op het meer tijdgebonden formuleren van aanbevelingen en het explicieter adresseren van aanbevelingen aan een persoon of afdeling. Tevens beveelt de rekenkamer aan om de naleving van aanbevelingen meer systematisch te waarborgen. Op dit moment is de naleving van aanbevelingen afhankelijk van het onderzoek en de wijze waarop verbeteracties worden ondergebracht in jaarplannen en bij de primair verantwoordelijk directeur.

Aanbevelingen aan de raad van Dordrecht

De rekenkamercommissie beveelt de raad B&W van Dordrecht aan om:

7. Het college te vragen uiterlijk 1 juni 2009 de startnotitie COP-onderzoek in overeenstemming te brengen met de verordening.
8. Het college voor 1 mei 2009 van zijn gevoelens te laten blijken met betrekking tot de positionering van het onderzoek binnen de ambtelijke organisatie.
9. Toe te blijven zien op de wijze waarop het college aan de raad rapporteert over in het kader van het COP uitgevoerde onderzoeken. Daartoe het college op te dragen voor 1 april 2009 met een voortgangsrapportage over de lopende onderzoeken te komen.
10. Zeker te stellen dat binnen de op te richten auditcommissie de afstemming plaatsvindt tussen de verschillende onderzoeksplannen.

2. BESTUURLIJKE REACTIE

De Rekenkamer gemeente Dordrecht
t.a.v. de heer D.V. Hindriks
Papeterspad 58
DORDRECHT

Datum: 10 februari 2009

Geachte heer Hindriks,

Hierbij doen we u onze reactie toekomen op het in opdracht van de Rekenkamer uitgevoerde onderzoek naar de uitvoering van het collegeonderzoek.

De conclusies die in de *bestuurlijke samenvatting* getrokken worden zijn slechts ten dele in overeenstemming met de bevindingen in de achterliggende rapportage zelf. De bevindingen van de onderzoekers van de Lokale Rekenkamer in de rapportage zelf zijn voor ons herkenbaar. Daaruit blijkt dat binnen de gemeente Dordrecht actief invulling gegeven wordt aan de uitvoering van college onderzoek. De insteek van veel onderzoeken is inderdaad gericht op intern leren en verbeteren en minder op publieke verantwoording.

Met betrekking tot de conclusies in de *bestuurlijke samenvatting* merken wij het volgende op:

Onafhankelijkheid van COP-onderzoek

U adviseert ons om na te gaan of de positionering van collegeonderzoek onafhankelijker te maken is dan nu het geval is. U vraagt zich af of ons collegeonderzoek ook werkelijk ten behoeve van het college wordt uitgevoerd (p.7, bestuurlijke samenvatting). Dit advies in de bestuurlijke samenvatting is niet in lijn met de bevindingen die in het rapport verwoord zijn:

- In uw normenkader is opgenomen dat bij de uitvoering van 213a-onderzoeken op voorhand maatregelen genomen worden die de onafhankelijkheid van het onderzoek waarborgen (p.34). Uw bevinding is; **Voldaan**. *“Onafhankelijkheid is gewaarborgd door uitvoering van het onderzoek door externen. De onderzoekers blijven eigenaar van de aanbevelingen, op basis van de aanbevelingen maakt het college vervolgens inzichtelijk in hoeverre zij met de aanbevelingen instemt”*.
- Op p.42 is met betrekking tot de Dordtse situatie het volgende opgenomen; ‘Een voordeel van externe uitgevoerde onderzoeken is dat juist dan veelal normenkaders of benchmarks bij het onderzoek worden betrokken. Dit komt de validiteit van onderzoeksresultaten ten goede’.

Wij zien hierin een bevestiging dat de onafhankelijkheid bij het 213a-onderzoek in Dordrecht geborgd is.

Informereren van de gemeenteraad

U constateert ‘onvoldoende bewustzijn’ van de wettelijke plicht de raad te informeren over de uitkomsten van de 213-a onderzoeken (p.4, bestuurlijke samenvatting). U baseert dit op de conclusie dat slechts een zeer beperkt aantal rapportages aan de gemeenteraad zijn toegezonden.

Wij herkennen deze conclusie niet. De gemeenteraad is over meer onderzoeken geïnformeerd dan u stelt. Daarnaast stoelt uw conclusie op een interpretatie van het wettelijk kader die wij niet delen, namelijk dat COP-rapportages altijd en integraal aan de gemeenteraad dienen te worden toegezonden. De artikelen 197 en 213a van de Gemeentewet zeggen hierover het volgende:

Artikel 197, tweede lid;

Het college voegt daarbij de verslagen, bedoeld in artikel 213 a, tweede lid.

Artikel 213a, tweede lid;

Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken.

Zowel de artikelen 197 en 213a, als het door u gehanteerde normenkader, spreken niet over één unieke wijze van rapporteren. Ook uit de memorie van toelichting blijkt niet dat het de bedoeling van de wetgever is dat over elk onderzoek een apart verslag aan de raad wordt verzonden. Er moet in ieder geval over elk onderzoek schriftelijk verslag worden gedaan aan de raad, maar er geldt daarvoor geen vormvoorschrift.

Andere mogelijkheden om de raad te informeren dan via het integraal toezenden van eindrapporten zijn hiermee mogelijk. In de verordening COP 2008 is dit nader uitgewerkt. Het college informeert de gemeenteraad vooraf (bij het voorstel voor de uitvoering van collegeonderzoek) over de wijze van verantwoording achteraf.

In het normenkader van het DoeMee-onderzoek (p.33) is opgenomen dat in de verordening dient te zijn opgenomen hoe rapportage over afgeronde 213a-onderzoeken aan de raad plaatsvindt. Het is hierbij 'wenselijk dat de wijze van rapporteren wordt vastgelegd en daardoor wordt gewaarborgd'.

Onze verordening biedt op dit punt duidelijkheid wat de onderzoekers ook constateren (p.22, onder 2d):

*'hoe rapportage over afgeronde 213a-onderzoeken (aan de raad) plaatsvindt; **Voldaan** Het college dient onderzoeksresultaten te presenteren in afzonderlijke onderzoeksrapporten en/of door verantwoording in het jaarverslag'*

Aantal uitgevoerde onderzoeken

U geeft aan dat uit het onderzoek blijkt dat slechts drie van de zeventien voorgenomen onderzoeken hebben geleid tot een rapportage aan de raad. Dit is naar ons oordeel onjuist.

De onderzoeken 13, 14 en 17 (vergunningverlening en handhaving, subsidies en verbijzonderde interne audits 2008) betreffen alle verbijzonderde interne audits en worden conform de verordening, en hetgeen over deze onderzoeken vooraf is gecommuniceerd, via het stadsjaarverslag 2008 verantwoord. In ditzelfde jaarverslag wordt tevens verwoord waarom onderzoek 12 naar lopend beleid (veranderende rol in woonomgeving) niet tot een einddocument heeft geleid.

De onderzoeken 15 en 16 (prestatiesturing regionale netwerk en personeelsbeleid) zijn inmiddels afgerond en worden in het eerste kwartaal van 2009 aan de raad toegezonden.

U geeft aan dat van het onderzoek subsidiebeheer geen einddocument is opgesteld. Dit eindrapport is u echter bij ambtelijke reactie (mail en brief van 19 januari) toegezonden. Wij verwijzen u nogmaals naar de raadsinformatiebrief d.d. 8 december 2003 betreffende het collegeonderzoek 'subsidies in Dordrecht'.

Naast deze 6 onderzoeken is de raad via een informatiebrief betreffende de eindrapportage van het programma Versterking, Sturing, Control en Beheer geïnformeerd over de uitkomsten van de onderzoeken 7 t/m 10. Ook in het stadsjaarverslag 2006, wat u destijds is toegezonden bij opvraag van de documentatie, is dit toegelicht.

Samenvattend. Er zijn 17 onderzoeken geprogrammeerd geweest.

- De gemeenteraad is geïnformeerd over acht onderzoeken (nrs. 1, 2, 3, 7, 8, 9, 10, 11);
- De gemeenteraad wordt nog geïnformeerd over vijf (recent afgeronde) onderzoeken;
Drie onderzoeken (interne audits) zullen via het stadsjaarverslag worden verantwoord (nrs. 13, 14 en 17) en twee onderzoeken via afzonderlijke raadsinformatiebrieven (nrs. 15 en 16);
- Drie onderzoeken zijn niet uitgevoerd (nrs. 4, 5 en 6);
- één onderzoek heeft niet tot een einddocument geleid (nr. 12).

De algemene conclusie op pagina 5 van de bestuurlijke samenvatting, inhoudende dat Dordrecht in de afgelopen jaren zeer beperkte ervaring met collegeonderzoek heeft opgedaan, wordt dan ook niet door ons gedeeld.

De onderzoekers maken op p.45 (tabel met 12 gemeenten) met name duidelijk dat het ambitieniveau van Dordrecht ten aanzien van het aantal uit te voeren onderzoeken hoog ligt (koploper).

Met betrekking tot uw aanbevelingen:

1) voor 1 mei aanpassen startnotitie College Onderzoeksprogramma (COP)

De startnotitie is destijds bedoeld om richting te geven aan de invulling van COP-onderzoeken. Naar ons oordeel biedt de in 2008 vastgestelde verordening voldoende handvatten voor de wijze waarop wij invulling willen en kunnen geven aan collegeonderzoek. Bij voornemens tot uitvoering van onderzoek kan gericht invulling gegeven worden aan nadere voorwaarden (normenkader e.d.).

Naar onze mening is er geen noodzaak om dit in de verordening vast te leggen.

2) het college voor 1 mei 2009 van haar gevoelens te laten blijken met betrekking tot de positionering van het COP binnen de ambtelijke organisatie

De onafhankelijkheid bij collegeonderzoek is naar ons oordeel gewaarborgd.

Ook in uw rapportage wordt dit positief gewaardeerd (p.42), vooral doordat onderzoek frequent door externen wordt uitgevoerd. In aanvulling daarop kunnen wij aangeven dat de onafhankelijkheid ook binnen de ambtelijke organisatie vorm gegeven is ("regels omtrent de ambtelijke organisatie")

3) het college opdragen voor 1 april 2009 met een voortgangsrapportage over de lopende onderzoeken te komen

Zoals wij al eerder in deze brief toegelicht hebben, wordt de gemeenteraad op korte termijn over vijf recent afgeronde onderzoeken geïnformeerd. Daarnaast wordt in maart/april 2009 de onderwerpkeuze voor het COP 2009 voorgelegd. Een voortgangsrapportage op 1 april 2009 over de lopende onderzoeken ligt dan niet voor de hand.

Hoogachtend,

Het college van Burgemeester en Wethouders,
De (wnd.) secretaris de burgemeester

M.R. Schurink

R.J.G. Bandell

3. INLEIDING

3.1. Aanleiding en doelstelling van dit DoeMee-onderzoek

Aanleiding

Sinds de invoering van de dualisering in het lokale bestel hebben colleges van burgemeester en wethouders 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 bovendien verslag uit te brengen aan de gemeenteraad. Daarnaast moeten de colleges de gemeentelijke rekenkamer tijdig inlichten over de gekozen onderzoeksonderwerpen. Deze drie verplichtingen zijn sinds maart 2003 dwingend voorgeschreven in artikel 213a van de Gemeentewet. Het doel dat de wetgever hiermee voor ogen had, was dat gemeenten doelmatiger en doeltreffender zouden gaan werken en dat de publieke verantwoording daarover zou worden versterkt.⁴

Uit een vooronderzoek van De Lokale Rekenkamer blijkt dat veruit de meeste colleges grote moeite hebben om aan hun verplichtingen uit de Gemeentewet te voldoen. Van 120 ondervraagde gemeentecontrollers antwoordt maar liefst 30% dat sinds de invoering van de wettelijke verplichting in 2003, in hun gemeenten *nog geen enkel* '213a-onderzoek' is uitgevoerd. Uit antwoorden op aanvullende vragen blijkt zelfs een nog minder rooskleurig beeld; de colleges van *ruim tweederde van de gemeenten* onderzoeken de eigen beleidsuitvoering niet op doelmatigheid en doeltreffendheid zoals de Gemeentewet voorschrijft.

Omdat vele colleges en raden na vier jaar nog steeds moeite hebben om het 213a-instrument een duurzame en praktische plaats in het lokale bestel te geven, vond De Lokale Rekenkamer het de hoogste tijd dat plaatselijke rekenkamers zich met dit onderwerp zouden gaan bezighouden. Als sluitstuk van controle zijn deze rekenkamers immers begaan met (transparantie over) de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur.

Eind 2007 programmeerde De Lokale Rekenkamer een DoeMee-onderzoek met als onderwerp 'Collegeonderzoek in het kader van artikel 213a Gemeentewet'. Evenals de rekenkamers van dertien andere gemeenten heeft de rekenkamer van de gemeente Dordrecht besloten te participeren in dit onderzoek.

Doelstelling

Interessanter dan de bovengenoemde constatering dat 213a-onderzoek moeizaam van de grond komt, is de vraag waarom dit het geval is. Nog belangrijker is de vraag hoe ervoor gezorgd kan worden dat 213a-onderzoek daadwerkelijk zal bijdragen aan meer transparantie en beter lokaal bestuur.

De uitkomsten en aanbevelingen van dit onderzoek moeten een bijdrage leveren aan de verbetering van (de inbedding van) het 213a-onderzoek in de verschillende gemeenten, waaronder Dordrecht. Van een 'verplicht nummer' kan het 213a-onderzoek dan worden tot een duurzaam en praktisch instrument waarmee transparantie over doelmatigheid en doeltreffendheid minder afhankelijk is van externe controle, en meer 'ingebakken' raakt in de gemeentelijke praktijk van alledag.

⁴ Handreiking voor de financiële controleverordeningen, VNG / BZK, 2003.

Dit DoeMee-onderzoek heeft de volgende doelstelling:

Het toetsen van de uitvoering van, en kaders voor, 213a-onderzoek om aanbevelingen te doen ter bevordering van de uitvoering en de effectiviteit van 213a-onderzoek in de gemeente.

3.2. Analyse kader

Verschillende spelers hebben eigen instrument

De rekenkamer is niet de enige die in de gemeente onderzoek doet naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Integendeel. Met de dualisering van het lokale bestel heeft de wetgever het college (en in mindere mate de raad) ook een *intern* instrument gegeven om beter te kunnen controleren of de doelen die gesteld zijn ook worden gehaald binnen de afgesproken kaders: onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid in het kader van de 213a-verordening (hier ook 'collegeonderzoek' genoemd). Daarbij is de gedachtegang dat de verschillende spelers in het lokale bestel hun 'eigen' controle-, dan wel onderzoeksinstrument hebben.

Tabel 1: De verschillende lokale spelers met hun 'eigen' controle/onderzoeksinstrument

| Speler | Instrument | Geregeld in artikel Gemeentewet: |
|-----------------------------|--------------------------------------|----------------------------------|
| Raad | Rekenkameronderzoek/ raadsenquête | Artikel 182* / artikel 155a |
| College | Collegeonderzoek | Artikel 213a** |
| MT & ambtelijke organisatie | Interne controle / audits | Artikel 212 en deel 213 |

*Kanttekening bij het 'eigene' van dit instrument is de door de wetgever gewaarborgde onafhankelijkheid van de rekenkamer(commissie). De rekenkamer(commissie) bepaalt zelf haar onderzoeksonderwerpen.

**Kanttekening bij het 'eigene' van dit instrument is de door de wetgever bepaalde betrokkenheid van de raad. De raad stelt bij verordening regels voor collegeonderzoek en dient ook van de uitkomsten op de hoogte te worden gesteld (vgl. ook artikel 197 Gw.).

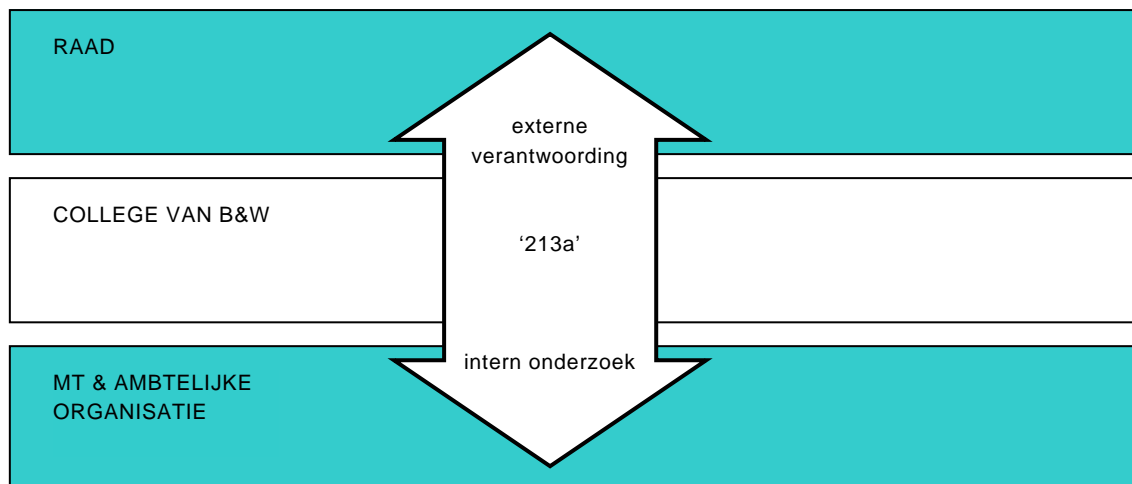
Collegeonderzoek ook extern gericht

In de bovenstaande tabel worden enkele kanttekeningen geplaatst bij het 'eigene' van collegeonderzoek. Zo heeft de wetgever bepaald dat de raad bij verordening regels dient te stellen voor de uitvoering van doelmatig- en doeltreffendheidonderzoek door het college. Ook schrijft de wetgever voor dat aan de raad wordt gerapporteerd over (onder meer) de uitkomsten van het onderzoek. Artikel 197 van de Gemeentewet lijkt dit laatste nog aan te scherpen. Ten aanzien van de informatie aan de raad stelt dat artikel dat de "rapportages" (meervoud) in het kader van 213a-onderzoek bij het jaarverslag gevoegd dienen te worden. Zo bezien dient de raad dus op het niveau van afzonderlijke onderzoeken de rapportages te ontvangen. Ook hiermee is raadsbetrokkenheid bij collegeonderzoek verondersteld.

In de onderstaande figuur is weergegeven hoe het doelmatig- en doeltreffendheidonderzoek van het college gesitueerd is tussen de ambtelijke organisatie en de raad. Het college richt zich met dit onderzoek op de beleidsuitvoering

en (de interne controle op) het beheer door de ambtelijke organisatie, maar richt zich in de verantwoording van dit onderzoek, naar buiten, naar de raad.

Figuur 1: 213a-onderzoek als 'brug' tussen intern onderzoek en externe verantwoording



Dit verantwoordende, extern gerichte aspect is door de onderzoekers meegenomen in hun benadering van 213a-onderzoek.

3.3. Vraagstelling, deelvragen en normenkader

Centrale vraagstelling

De uit de doelstelling afgeleide centrale onderzoeksvraag van het DoeMee-onderzoek in Dordrecht luidt:

Wat zijn de mogelijk bepalende factoren voor het al of niet uitvoeren van 213a-onderzoek en (indien het wordt uitgevoerd) voor de kwaliteit van dit onderzoek in de gemeente Dordrecht?

Deelvragen

Deze centrale onderzoeksvraag hebben wij uitgewerkt in acht deelvragen:

1. Welk doelmatig- en doeltreffendheidsonderzoek wordt er in de gemeente onder de verantwoordelijkheid van het college uitgevoerd?
2. In hoeverre voldoet dit onderzoek aan wat daarover in artikel 213a van de Gemeentewet is bepaald?
3. In hoeverre voldoet dit onderzoek aan wat daarover in de gemeentelijke verordening ex artikel 213a is bepaald?
4. In hoeverre voldoet dit onderzoek aan wat daarover in het gemeentelijke protocol voor 213a-onderzoek is bepaald?
5. Wat is de kwaliteit van dit onderzoek (is het erop gericht een bijdrage te leveren aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van, en publieke verantwoording over, het door het college gevoerde beleid)?
6. Hoe verhoudt de kwaliteit van het onderzoek in de gemeente zich tot de kwaliteit van onderzoek in de andere deelnemende gemeenten?

7. Is er een relatie tussen de kwaliteit van het onderzoek en de inhoud van de gemeentelijke verordening ex artikel 213a?
8. Wat zijn de redenen voor het eventuele ontbreken van 213a-onderzoek in de gemeente?

Normenkader

Zoals uit de centrale vraagstelling is af te leiden, is het onderzoek enerzijds beschrijvend en exploratief; het wil achterhalen wat de redenen zijn voor het (al of niet) uitvoeren van 213a-onderzoek in de gemeente. Anderzijds is het onderzoek ook beoordelend; het toetst de kwaliteit van reeds uitgevoerd 213a-onderzoek en de kaders hiervoor. De beoordeling van de kwaliteit van onderzoeken richt zich op de inbedding van het onderzoek in de gemeentelijke organisatie en procedurele waarborgen die de gemeente stelt voor de (deugdelijke) uitvoering ervan. Het gehanteerde normenkader heeft met name betrekking op het tweede, *beoordelende* element van het onderzoek.

Het normenkader is ontleend aan het doel van de wetgever bij het instellen van de verplichting zoals gesteld in artikel 213a van de Gemeentewet. Op grond van dat artikel, artikel 197 Gw en de handreiking van de VNG/BZK gaan wij ervan uit dat het 213a-onderzoek van het college:

- gericht is op het verbeteren van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeentelijke beleidsuitvoering;
- gericht is op het leereffect voor de ambtelijke organisatie, maar *daarnaast* ook op verantwoording;
- wordt verantwoord in een voor de raad en andere geïnteresseerden toegankelijke rapportage.

Vanuit algemene overwegingen over voorspelbaarheid, kwaliteit en onafhankelijkheid van de onderzoeksuitvoering vinden wij verder dat collegeonderzoek dient te worden uitgevoerd, mede aan de hand van een bij elk 213a-onderzoek te hanteren onderzoeksprotocol. In bijlage 1 vermelden wij de in dit DoeMee-onderzoek gehanteerde normen en lichten wij hun herkomst toe.

3.4. Onderzoeksaanpak en methode

Dit onderzoek is uitgevoerd in 4 fasen:

Fase 1: documentenanalyse (inventarisatie en beschrijving)

Deze fase van het onderzoek richtte zich op een verkennende vergelijking van de gemeentelijke verordening ex artikel 213a Gemeentewet met de modelverordening van de VNG en BZK en van de uitgevoerde 213a-onderzoeken met de bepalingen in de Gemeentewet en in de gemeentelijke verordening.

Fase 2: interviews en documentenanalyse (beschrijving en toetsing)

In deze fase zijn de bevindingen uit de voorgaande fase in een interview voorgelegd en geverifieerd bij:

- wethouder
- stadscontroller
- auditor rechtmatigheid
- coördinator COP 2009
- senior adviseur Kwaliteit en Middelenstrategie

Behalve ter verificatie van bevindingen, zijn de interviews ook gebruikt om de opvattingen van de verschillende geïnterviewden over de gemeentelijke insteek en nut en noodzaak van 213a-onderzoek in kaart te brengen. Gespreksverslagen zijn ter accordering teruggesteld bij de geïnterviewden.

Nadat de onderzoekers over een compleet dossier beschikten, heeft daadwerkelijke toetsing van beleidskader en -uitvoering aan het normenkader plaatsgevonden.

Fase 3: opstellen nota van bevindingen

In deze fase zijn de resultaten van de voorgaande fasen van het onderzoek op papier gezet. De nota van bevindingen is voor wederhoor aan de gemeentelijke organisatie voorgelegd.

3.5. Leeswijzer

Deze nota bevat met de volgende hoofdstukken en paragrafen achtereenvolgens:

- een beschrijving van het beleidskader voor collegeonderzoek in Dordrecht (paragraaf 4.1);
- de bevindingen van de toetsing van het beleidskader (paragraaf 4.2);
- een beschrijving van de uitvoering van collegeonderzoek in Dordrecht (paragrafen 5.1 en 5.2);
- de bevindingen van de toetsing van de uitvoering (paragraaf 5.3);
- een positionering van collegeonderzoek in Dordrecht, aan de hand van interviews, aangevuld met dossierstudie (paragraaf 6.1);
- een positionering van collegeonderzoek in Dordrecht aan de hand van zeven dimensies (paragraaf 6.2).

4. BELEIDSKADER 213A-ONDERZOEK DORDRECHT

4.1. Beschrijving beleidskader 213a-onderzoek

Vaststelling gemeentelijke verordening ex artikel 213a

De Gemeentewet (Gw) schrijft voor dat de gemeenteraad bij verordening regels vaststelt voor periodiek onderzoek door het college van B&W naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door haar gevoerde bestuur. Dit periodiek onderzoek wordt ook wel 213a-onderzoek genoemd. Tenzij de raad tot uitstel zou besluiten, moest deze verordening op 7 maart 2003 worden vastgesteld.

De gemeenteraad van Dordrecht stelt op 18 maart 2003 de 'Verordening met betrekking tot het College onderzoeksprogramma' vast.⁵ Deze verordening vermeldt bepalingen over het doel van collegeonderzoeken (ex artikel 213a Gw), de wijze van vaststelling van het onderzoeksprogramma, bepalingen over beschikbare budgetten en voorschriften over de wijze van publiceren van collegeonderzoeken.⁶

Precies vijf jaar later, op 18 maart 2008, stelt de raad een nieuwe 'Verordening met betrekking tot het College onderzoeksprogramma' (verder in de tekst kortweg: de verordening) vast.⁷ Deze verordening vervangt de 'oude' gelijknamige verordening uit 2003.

Inhoud verordening ex artikel 213a

In de 'nieuwe' verordening (d.d. 18 maart 2008) staan bepalingen over:

- gehanteerde definities van 'College onderzoeksprogramma' (verder in de tekst kortweg; het COP) en 'gelieerde instellingen';
- het doel van het College onderzoeksprogramma;
- het beschikbaar stellen van het budget;
- de publicatie van onderzoeksresultaten.⁸

De verordening geeft de volgende definitie van het COP: 'een verzameling onderzoeken die het college in enig kalenderjaar laat uitvoeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatie en het gevoerde beleid'.⁹

Het COP heeft tot doel 'het college, de raad en de inwoners van Dordrecht inzicht te verschaffen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatie en het gevoerde beleid, de organisatie mogelijkheden voor verbeteringen aan te reiken en een basis te bieden voor verantwoording aan raad en burgers over de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en organisatie'.¹⁰

⁵ Raadsbesluit 18 maart 2003, pp. 1.

⁶ Verordening met betrekking tot het College onderzoeksprogramma, pp. 1-2 (2003).

⁷ Raadsbesluit 18 maart 2008, pp. 1.

⁸ Verordening met betrekking tot het College onderzoeksprogramma, pp. 1-2 (2008).

⁹ Verordening met betrekking tot het College onderzoeksprogramma, artikel 1 (2008).

¹⁰ Verordening met betrekking tot het College onderzoeksprogramma, artikel 2 (2008).

De verordening schrijft voor dat het college het COP jaarlijks vaststelt en ter informatie aan de raad stuurt. In het COP moet minimaal de volgende informatie staan:

- de te onderzoeken onderwerpen;
- een globale aanduiding van de te onderzoeken aspecten van het onderwerp;
- de start- en publicatiedatum;
- de publicatiewijze van het onderzoek;
- de (verantwoordelijke) portefeuillehouder.¹¹

De raad krijgt de mogelijkheid om het door het college aangeboden COP te bespreken, waarna het college dit vaststelt. De verordening schrijft voor dat het college de wensen en bedenkingen uit de bespreking in de raad hierbij meeneemt.

De verordening schrijft verder voor dat het college over de collegeonderzoeken dient te rapporteren door middel van afzonderlijke onderzoeksrapporten of door middel van een verantwoording in het jaarverslag. Het college beslist zelf over de 'te nemen verbeteracties en de communicatie hierover'.¹²

De verordening bevat geen bepalingen over de wijze waarop onderwerpskeuze en -selectie tot stand komt. Ook geeft zij geen voorschriften over hoe vaak het college een collegeonderzoek dient uit te voeren.

Verschillen tussen oude en nieuwe verordening

In de nieuwe verordening is, ten opzichte van de oude verordening, een aantal zaken gewijzigd:

Aanpassing van de periode van een onderzoeksprogramma

De oude verordening hanteert een programmaperiode van september tot september. De nieuwe verordening houdt het kalenderjaar aan. Uit een toelichting op deze wijziging en uit de interviews blijkt dat men hierdoor beter kan aansluiten op de P&C-cyclus (aankondigen met de begroting en vervolgens informeren met kadernota, interim-nota en jaarrekening).¹³ Deze benadering voorkomt dat de raad versnipperd geïnformeerd wordt, aldus geïnterviewden.

Aparte afspraken over rapportering over de onderzoeksresultaten

De oude verordening bepaalde dat over ieder onderzoek door middel van een afzonderlijke rapportage gerapporteerd moet worden aan de raad. De nieuwe verordening stelt dat hierover per onderzoek een afweging kan worden gemaakt.

Uit interviews blijkt de gedachte achter de bovenstaande verandering: de raad kan over onderzoeken die voor de raad van minder direct belang zijn (bijvoorbeeld een onderzoek naar personeelsbudgettering) beter via het jaarverslag, dan via afzonderlijke rapportages geïnformeerd worden.¹⁴

¹¹ Verordening met betrekking tot het College onderzoeksprogramma, artikel 3 (2008).

¹² Verordening met betrekking tot het College onderzoeksprogramma, artikel 5 (2008).

¹³ Toelichting op aanpassen Verordening met betrekking tot het College onderzoeksprogramma, SBC/2008/94.

¹⁴ Toelichting op aanpassen Verordening met betrekking tot het College onderzoeksprogramma, SBC/2008/94.

In interviews is aangegeven dat het college het voornemen heeft de raad vooraf te informeren (voor het eerst in de nog uit te komen COP 2009) over de wijze waarop het college over onderzoeken wil rapporteren. Mocht de raad over een bepaald onderwerp op een andere wijze geïnformeerd willen worden, dan kan hij dit aangeven.

Vrij laten van de wijze waarop resultaten een vervolg krijgen

In de toelichting bij de verordening is over deze derde wijziging het volgende opgenomen: "tot op dit moment is er niet gestructureerd gevolg gegeven aan de beleidsregel om verbeteracties uit de college onderzoeken op te nemen in het stadsjaarverslag. Omdat de verbeteracties uit het College onderzoeksprogramma wel belangrijk zijn, is in het voorstel opgenomen dat bij de behandeling van de onderzoeksresultaten wordt stilgestaan bij de implementatie van de verbeteracties en de communicatie hierover. De verbeteracties kunnen namelijk per onderzoek zeer verschillen, er kan daardoor situatie afhankelijk gerapporteerd worden. In het kader van deregulering en handhaafbaarheid stellen we u voor de beleidsregel om verbeteracties op te nemen in het stadsjaarverslag niet langer in de verordening op te nemen."¹⁵

Overige beleidsstukken: startnotitie College onderzoeksprogramma

Het college van de gemeente Dordrecht hanteert, naast de verordening, een kaderstellende 'startnotitie College onderzoeksprogramma'.

In de 'startnotitie College onderzoeksprogramma' (verder in de tekst kortweg: de startnotitie) werkt het college de wens concreet uit om 'systematischer dan tot nog toe het geval is geweest onderzoek in de te zetten voor de besturing van de organisatie'.¹⁶ De startnotitie stelt dat de uitvoering van de onderzoeken uit het COP bestuurders en managers moet helpen om tot besluiten voor verbeteringen te komen. Onderzoeken uit het COP dienen gericht te zijn op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de organisatie en het gevoerde beleid.¹⁷ De uitvoering van deze onderzoeken moet passen binnen de bepalingen uit de gewijzigde Gemeentewet (ex artikel 213a), aldus de startnotitie.

De startnotitie schrijft voor dat het COP een meerjarige opbouw dient te hebben. In de keuze voor onderzoeksonderwerpen dient in het begin voor doelmatigheidsonderzoeken gekozen te worden. Later dient de focus verlegd te worden naar doeltreffendheidsonderzoek. Immers: 'van een doelmatige organisatie die over relevante en juiste beleids- en verantwoordingsinformatie beschikt, mag eerder verwacht worden dat die doeltreffend beleid kan voeren', aldus de startnotitie.¹⁸

De startnotitie geeft globaal weer welke stappen elk collegeonderzoek dient te doorlopen. Globaal gaat het om de volgende stappen:

- Het SBC houdt een groslijst bij van relevante onderzoeksonderwerpen.
- De groslijst wordt jaarlijks besproken met betrokken organisatieonderdelen.
- Het college kiest jaarlijks onderwerpen van de groslijst en presenteert deze door middel van het COP (lopend van september tot september) aan de raad.

¹⁵ Toelichting op aanpassen Verordening met betrekking tot het College onderzoeksprogramma, SBC/2008/94.

¹⁶ Startnotitie College onderzoeksprogramma, januari 2003, pp. 3.

¹⁷ Startnotitie College onderzoeksprogramma, januari 2003, pp. 5.

¹⁸ Startnotitie College onderzoeksprogramma, januari 2003, pp. 5.

- Voor elk onderzoek uit het COP wordt een projectplan opgesteld. In dit plan moet minimaal de doelstelling, aanpak, capaciteit, doorlooptijd, mijlpalen en budget uitgewerkt worden.¹⁹
- Het onderzoek wordt uitgevoerd volgens het projectplan. Bij grote onderzoeken wordt een begeleidingsgroep in het leven geroepen.
- De rapportage voorgelegd aan de sector, het bedrijf of het programma waar het onderzoek betrekking op heeft en wordt daarna aangeboden aan de raad.

Naar aanleiding van ieder rapport dienen verbeteracties te worden vastgesteld. Deze moeten worden uitgevoerd door het desbetreffende organisatieonderdeel. De startnotitie schrijft voor dat in het jaarverslag de onderzoeksresultaten en de uitvoering van de verbeteracties besproken worden.

Bij de keuze van onderzoeksonderwerpen, dient het college een aantal selectiecriteria te hanteren. Deze zijn opgenomen in tabel 2.

Tabel 2 : Selectiecriteria COP-onderzoeken²⁰

| Selectiecriteria: | |
|-------------------|---|
| 1. | Het onderzoeksonderwerp moet een <i>aanmerkelijk belang</i> hebben (burgers moeten erom vragen, er moeten veel middelen mee gemoeid zijn en/of er moet een vermoeden zijn dat er weinig rendement mee wordt behaald). |
| 2. | Een onderzoek naar het te kiezen onderzoeksonderwerp moet <i>voldoende verbeteringsmogelijkheden</i> met zich mee brengen. |
| 3. | Het onderzoek moet vrij snel <i>toegevoegde waarde</i> opleveren (niet al te ingewikkelde onderzoeken met een complexe onderzoeksopzet). |
| 4. | Het moet gaan om <i>sectoroverstijgende onderwerpen</i> (onderwerpen die voor meerdere onderdelen of zelfs gemeentebreed relevant zijn). |
| 5. | In de eerste jaren van het College onderzoeksprogramma moet onderzoek <i>de eerstelijns control ondersteunen</i> . |

In de startnotitie staat verder:

- een positionering van het collegeonderzoek ten opzichte van beleidsvoorbereidend onderzoek en ander onderzoek naar bedrijfsvoering;
- aangegeven dat het Stadsbestuurscentrum (SBC) uitvoering geeft aan het onderzoek (waarbij medewerkers een opleiding volgen en zo nodig ondersteuning krijgen van externe deskundigen);
- een planning voor de uit te voeren onderzoeken tot 2004;
- dat er eind 2004 een evaluatie wordt uitgevoerd naar de werkwijze, organisatorische verankering en de effecten van het College onderzoeksprogramma.

¹⁹ Model projectplan, januari 2003, pp. 4-5.

²⁰ Bron: Startnotitie College onderzoeksprogramma, januari 2003, pp. 11.

4.2. Bevindingen beleidskader 213a-onderzoek

In de onderstaande tabel maakt de rekenkamer haar beoordeling van het beleidskader van de gemeente Dordrecht ten aanzien van 213a-onderzoek inzichtelijk.

Tabel 3: Bevindingen beleidskader 213a-onderzoek

| Norm: | | Bevinding: |
|-------|---|---|
| 1. | De gemeente beschikt over een door de raad vastgestelde verordening ex artikel 213a van de Gemeentewet. | Voldaan. Deze verordening heeft de raad vastgesteld op 18 maart 2003. Vijf jaar later (18 maart 2008) heeft hij een aangepaste verordening vastgesteld. |
| 2. | In de verordening is opgenomen: | |
| a) | Hoe de onderwerpskeuze en selectie tot stand komt; | Gedeeltelijk voldaan. De verordening geeft wel informatie over de procedure, maar maakt niet inzichtelijk op basis van welke criteria onderzoeksonderwerpen gekozen worden. Deze criteria staan wel in de 'startnotitie College onderzoeksprogramma'. |
| b) | hoe vaak het college 213a-onderzoek uitvoert; | Niet voldaan. De verordening geeft geen ambities over het aantal uit te voeren onderzoeken (bijvoorbeeld per jaar). Deze informatie staat ook niet in de startnotitie. |
| c) | hoe en wanneer aankondiging van onderzoek (aan raad en rekenkamer) plaatsvindt; | Gedeeltelijk voldaan. De verordening geeft wel aan hoe aankondiging van het onderzoek aan de raad plaatsvindt, maar geeft geen datum wanneer dit dient te gebeuren. De rekenkamer wordt in de verordening niet genoemd. |
| d) | hoe rapportage over afgeronde 213a-onderzoeken (aan de raad) plaatsvindt. | Voldaan. Het college dient onderzoeksresultaten te presenteren in afzonderlijke onderzoeksrapporten en/of door verantwoording in het jaarverslag. |
| 3. | De gemeente beschikt over een vastgesteld <i>onderzoeksprotocol</i> voor 213a-onderzoek waarin voor de uitvoering van 213a-onderzoek zijn beschreven: | Voldaan. De gemeente heeft de 'startnotitie College onderzoeksprogramma', die als onderzoeksprotocol gezien kan worden. De startnotitie wijkt op één punt af van de huidige verordening; in de startnotitie wordt nog gesproken van een doorlooptijd van het COP van september tot september, terwijl de verordening inmiddels het kalenderjaar als programmaperiode hanteert. |
| a) | Uitgangspunten (het <i>onderzoeksprotocol</i> , dan wel de verordening, bevat definities van de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid); | Niet voldaan. Zowel de verordening als de startnotitie spreken wel over doelmatigheid en doeltreffendheid, maar definiëren deze begrippen niet. |
| b) | randvoorwaarden (het <i>onderzoeksprotocol</i> , dan wel de verordening, bevat bepalingen die in gaan op het waarborgen van de onafhankelijkheid van collegeonderzoek); | Voldaan. De startnotitie stelt dat het van belang is dat onderzoekers van het SBC een kritische en onafhankelijke houding hebben. Een opleiding en een zelfevaluatie moeten hieraan bijdragen. |
| c) | procedure (het <i>onderzoeksprotocol</i> , dan wel de verordening, gaat in op de te zetten stappen in elk onderzoeksproces). | Voldaan. De startnotitie geeft in het hoofdstuk 'onderzoeks- en rapportageprocedure' inzicht in de verschillende fasen die een onderzoek moet doorlopen. |

5. UITVOERING 213A-ONDERZOEK DORDRECHT

5.1. Beschrijving uitvoering 213a-onderzoek

Onderstaande paragraaf beschrijft de wijze waarop de gemeente Dordrecht 213a-onderzoeken in de praktijk uitvoert. Allereerst gaan wij in op de 'brede doorlichting' die in de 213a-praktijk van Dordrecht een speciale plaats inneemt.

Brede doorlichting

In Dordrecht vindt halverwege een collegeperiode een brede doorlichting plaats. Het doel van zo een brede doorlichting is tweeledig; enerzijds wil men leren en verbeteren door terug te kijken, anderzijds wil men de voor de volgende collegeperiode herinzetbare ruimte vinden. Binnen de brede doorlichting wordt gekeken naar drie aspecten: naar het financiële aspect (en de financiële techniek), de bedrijfsvoering en beleidsinhoud.

De eerste brede doorlichting vond plaats in 2006. Toen maakte ook rechtmatigheid deel uit van de brede doorlichting. In de brede doorlichting die voor 2009 gepland staat, zal dat niet het geval zijn. Welke onderwerpen en aspecten dan aan de orde komen zal nader worden bepaald. De brede doorlichting van 2009 zal nog verder vorm moeten krijgen, aldus geïnterviewden.

Geïnterviewden gaven aan dat het van belang is dat de onderzoeken die in het kader van de brede doorlichting plaatsvinden, op een goede wijze in het COP worden opgenomen. Zo zijn enkele verbetervoorstellen uit de brede doorlichting 2005/2006 in de COP's van 2007 en 2008 terug te vinden. In het COP 2005/2006 is het VSCB aangekondigd als één van de onderdelen van het College onderzoeksprogramma. Het programma VSCB omvatte vier verbetertrajecten, gericht op:

rechtmatigheid;

financieel beheer;

ICT-beheer;

planning en control.²¹

Het VSCB zelf is geen onderzoek, maar een programma bestaand uit vier verbetertrajecten waar onderzoeken een onderdeel van (kunnen) uitmaken. Van het VSCB is een eindrapportage opgesteld en ter kennisgeving aan de raad gestuurd. Deze komt bij de beschrijving van de afzonderlijke onderzoeken (in paragraaf 5.2) aan de orde.

College gaat flexibel om met criteria voor te selecteren onderwerpen

Zoals eerder aangehaald vermeldt de 'startnotitie College onderzoeksprogramma' een aantal criteria aan de hand waarvan onderwerpen voor 213a-onderzoek dienen te worden gekozen (zie pagina 21 van dit rapport). Uit de interviews blijkt dat deze criteria in de praktijk daadwerkelijk worden gebruikt. Tegelijkertijd geven de geïnterviewden aan dat er ruimte moet zijn om hier in speciale gevallen van af te wijken.

²¹ Raadsbrief, voortgang College onderzoeksprogramma, programma Versterking Sturing, Control en Beheer en uitkomsten ICT audit, 7 december 2005, pp 1-2.

Iedere ambtenaar in de organisatie kan onderzoeksonderwerpen aandragen voor het COP. In de praktijk is vooral het Stadsbestuurcentrum (SBC)²² actief met het samenstellen van een groslijst voor geschikte onderwerpen. In het SBC is het meeste zicht op wat er leeft binnen de ambtelijke organisatie, aldus de geïnterviewden.

De route die de bij de selectie van onderwerpen wordt doorlopen, is als volgt:

- In het concerncontrol afdelingsoverleg (een overleg van concerncontrol, waarbij geen mensen uit de sectoren bij aanwezig zijn) wordt een groslijst opgesteld.
- Deze groslijst wordt besproken en verder aangepast in het controlleroverleg (waarin de controllers van alle sectoren zitting hebben).
- De groslijst wordt besproken met de verantwoordelijke portefeuillehouder en de gemeentesecretaris.

Nadat de groslijst langs bovenstaande overleggingen en ambtenaren is geweest, doet het SBC een voorstel voor te selecteren onderwerpen. Dit voorstel wordt besproken met de verantwoordelijk portefeuillehouder en met de directieraad. Vervolgens gaat dit voorstel ter vaststelling naar het college. Tot slot gaat het ter kennisgeving naar de raad.

Bovenstaande werkwijze komt in grote lijnen overeen met de bepalingen hierover uit de startnotitie.

Uitvoering en rapportage van COP-onderzoeken vaak door extern bureau

Voor de uitvoering van COP-onderzoeken heeft het SBC een bedrag van € 150.000,- beschikbaar. Ieder jaar bekijkt het SBC hoe zij dit budget kan besteden. Een goede besteding van het onderzoeksbudget hangt voor een deel af van het onderwerp en de aard van het onderzoek.

Vaak (in ongeveer 90-95% van de gevallen) vraagt het college een extern onderzoeksbureau om het COP-onderzoek uit te voeren. Door het onderzoek uit te laten voeren door externen, wil het college de onafhankelijkheid van onderzoekers waarborgen. In de interviews wordt daarbij genoemd dat "vreemde ogen dwingen".

Bij elk onderzoek dat door een extern bureau wordt uitgevoerd, zet het SBC een begeleidingsteam van 2 tot 3 personen in. Dit begeleidingsteam is betrokken bij de opzet, uitvoering en presentatie van het onderzoek.

De sectorcontrollers stellen afdelingen, sectoren en medewerkers die onderwerp van het COP-onderzoek zijn, op de hoogte van de aard en inhoud van het onderzoek. Daarnaast worden medewerkers door middel van een klankbordgroep betrokken. Deze klankbordgroep bespreekt de tussenrapportages met het externe bureau.

Bij het opleveren van het conceptrapport, beschrijven medewerkers van het SBC de consequenties van de onderzoeksresultaten. De directieraad bespreekt vervolgens op basis van het advies van het begeleidingsteam²³ de conclusies en aanbevelingen met het externe bureau. Soms leidt dit gesprek nog tot aanpassingen in het rapport. Pas daarna bespreekt het college de aangepaste rapportage.

²² Het SBC is een organisatieonderdeel dat de samenhang van de werkzaamheden van alle organisatieonderdelen bewaakt. Vanuit dit centrum wordt de planning & control cyclus gecoördineerd, worden beleidskaders opgesteld en wordt de uitvoering binnen deze kaders in de organisatie bewaakt.

²³ Aldus de ambtelijke reactie op de nota van bevindingen.

In de eindrapportage staan de conclusies en aanbevelingen van het externe onderzoeksbureau. In een advies aan de raad geeft het college per aanbeveling aan in hoeverre zij het er mee eens is en in hoeverre zij de aanbeveling overneemt.

Kwaliteit aanbevelingen is wisselend

De onderzoekers hebben de aanbevelingen uit COP-onderzoeken getoetst aan de aan de eisen voor de formulering en adressering van de NVRR²⁴. Deze criteria schrijven voor dat aanbevelingen specifiek, meetbaar, tijdgebonden en geadresseerd (in dit geval aan het college, een afdeling of de raad) moeten zijn. Voor de laatste geldt dat de aanbevelingen geadresseerd dienen te zijn aan een duidelijk identificeerbaar organisatie onderdeel. Onderstaande tabel laat zien hoe de aanbevelingen zoals die tot nu toe geformuleerd zijn op die vier aspecten hebben gescoord. In bijlage 4 zijn de resultaten van deze toetsing per onderzoek weergegeven.

Tabel 4: Kwaliteit van aanbevelingen

| Kwaliteitscriterium | Aanbevelingen |
|---------------------|---|
| Specifiek | Voldaan. Op een paar aanbevelingen na, zijn alle aanbevelingen specifiek geformuleerd. |
| Meetbaar | Deels voldaan. In hoeverre de aanbevelingen meetbaar geformuleerd zijn, verschilt per onderzoek en per aanbeveling. |
| Tijdgebonden | Zeer beperkt voldaan. Van alle tot nu toe geformuleerde aanbevelingen is er slechts één tijdgebonden geformuleerd. |
| Geadresseerd | Beperkt voldaan. Alleen bij het onderzoek naar de inhuur van externen zijn de meeste aanbevelingen geadresseerd, bij de andere onderzoeken zijn aanbevelingen niet geadresseerd. |

Uit de toetsing blijkt dat één aanbeveling (van alle aanbevelingen uit alle tot nu toe verschenen onderzoeksrapportages) tijdgebonden is geformuleerd. Van één onderzoek (naar de inhuur van externen) zijn de meeste aanbevelingen geadresseerd. Bij de andere onderzoeken zijn de aanbevelingen niet geadresseerd, met uitzondering van één aanbeveling in het onderzoek naar risicobeheersing bij grote projecten.

De meeste aanbevelingen zijn wel specifiek geformuleerd. De meetbaarheid van de aanbevelingen is per onderzoek en per aanbeveling zeer wisselend.

Opvolging aanbevelingen wordt niet systematisch gewaarborgd

Bij aanbidding van het rapport, stelt het college concrete verbeteracties op. Voor de uitvoering van deze verbeteracties, wordt de desbetreffende projectleider of programmabeheerder verantwoordelijk gesteld. Ook worden verbeteracties opgenomen in het programma bedrijfsvoering.

Zo heeft het onderzoek naar grote projecten geleid tot het ontwikkelen van projectbladen en een training en opleidingstraject voor projectmedewerkers. Dat aanbevelingen worden opgevolgd, wordt door de geïnterviewden als vanzelfsprekend

²⁴ Nederlandse vereniging voor rekenkamers en rekenkamercommissies. De NVRR heeft zogenaamde 'Goudvink' kwaliteitscriteria geformuleerd: aanbevelingen dienen specifiek, meetbaar, tijdgebonden en geadresseerd te zijn.

verondersteld. Zij geven aan dat dit is ingebakken in de Dordtse cultuur. Borging van aanbevelingen gebeurt door opname van concrete verbeteracties in de jaarplannen en in het onderbrengen van de verbeteracties bij de primair verantwoordelijke directeur.

Afstemming andere onderzoeken

Naast de COP-onderzoeken en de brede doorlichting worden er binnen de gemeente Dordrecht ook verschillende (soorten) onderzoeken uitgevoerd.

- Er vinden interne audits naar rechtmatigheid plaats.
- Medewerkers van de afdeling Kwaliteit, Middelen en Strategie (KMS) voeren jaarlijks onderzoeken uit die moeten leiden tot algemene kwaliteitsverbeteringen.
- Binnen sectoren worden audits uitgevoerd. Het SBC beschikt echter niet over een overzicht van de audits die binnen sectoren worden uitgevoerd.
- Onderzoekcentrum Drechtsteden (OCD) voert peilingen uit onder burgers. Door middel van deze peilingen onderzoekt het OCD wat er ten aanzien van een bepaald thema leeft onder burgers. Hierbij gaat het om peilingen en onderzoeken ten behoeve van beleidsvoorbereiding, en om peilingen ten behoeve van beleidsresultaten en beleidseffecten. Er wordt jaarlijks overleg gevoerd over de productenlijst met de directeur OCD. Uit interviews werd duidelijk dat dit niet leidt tot daadwerkelijke afstemming tussen SBC en OCD. Het SBC beschikt ook niet over een overzicht van de onderzoeken die het OCD uitvoert.
- De Rekenkamer Dordrecht voert onderzoeken uit. Vanuit het college is niet altijd formeel een exemplaar van het COP afzonderlijk naar de rekenkamer gestuurd, omdat het zich niet bewust is geweest van de wettelijke verplichting hiertoe. In de toekomst is het college voornemens om dit wel te doen, zo geven geïnterviewden aan.

Op dit moment bestaat er geen integraal overzicht en vindt er ook geen actieve instemming plaats tussen het SBC, de Rekenkamer Dordrecht en het OCD. Wel is met alle uitvoerders van interne onderzoeken afgesproken dat er geen dubbel onderzoek wordt uitgevoerd. De gemeente Dordrecht wil in de toekomst een auditcommissie oprichten voor afstemming. Overigens is de rekenkamer niet betrokken bij de oprichting van een auditcommissie. Dat roept de vraag op of de actieve afstemming na het oprichten van een auditcommissie wel plaats zal vinden.

5.2. Beschrijving onderzoeken uit de praktijk

Geplande en uitgevoerde collegeonderzoeken in Dordrecht

Sinds de verordening in 2003 van kracht is geworden, heeft de gemeente Dordrecht door de jaren heen vijf College onderzoeksprogramma's (COP's) vastgesteld. Tabel 5 geeft een overzicht van de onderzoeken die vanaf 2003 in het kader van het COP zijn uitgevoerd. Daarnaast maakt het inzichtelijk of en wanneer de onderzoeken zijn afgerond en gerapporteerd aan de raad.

Tabel 5: Geprogrammeerde collegeonderzoeken 2003-2008

| | Onderzoek | Gepland in COP | Afgerond | Rapportage raad |
|---|------------------------------------|---|---|--|
| 1 | Beheer en rechtmatigheid subsidies | Niet geprogrammeerd in een COP maar wel uitgevoerd in het kader van COP | Oktober 2003 | Niet aan raad gerapporteerd |
| 2 | Totaalbeeld benchmarks 2001-2003 | Niet geprogrammeerd in een COP maar wel uitgevoerd in het kader van COP | September 2004 | December 2004 |
| 3 | Inhuur van externen | 2003/2004 | Maart 2005 | Niet aan raad gerapporteerd |
| 4 | Vergunning-aanvragen | 2003/2004 | Niet uitgevoerd, omdat dit onderzoek zou kunnen interfereren met activiteiten in het kader van een innovatietraject ketenarrangementen ²⁵ | N.v.t. |
| 5 | Toezicht en handhaving | 2003/2004 | Niet uitgevoerd, omdat dit onderzoek zou kunnen interfereren met activiteiten in het kader van een innovatietraject keten-arrangementen ²⁶ | N.v.t. |
| 6 | Naleving aanbestedings-procedures | 2003/2004 | Niet uitgevoerd, omdat college een aparte audit uiteindelijk 'niet voor de hand vond liggen' ²⁷ | N.v.t. |
| 7 | ICT | 2004/2005 | November 2005 | Afzonderlijk aan raad gerapporteerd in december 2005 Tevens opgenomen in eindrapportage VSCB januari 2007 |

²⁵ Voortgang College onderzoeksprogramma 2004, pp. 1.

²⁶ Voortgang College onderzoeksprogramma 2004, pp. 1.

²⁷ Voortgang College onderzoeksprogramma 2005, pp. 1-2.

| | Onderzoek | Gepland in COP | Afgerond | Rapportage raad |
|----|---|----------------|---|---|
| 8 | Financieel Beheer | 2004/2005 | Opgenomen in verbetertraject VSCB 2005/2006. Van afzonderlijke onderzoeken geen rapportages | Opgenomen in eindrapportage VSCB januari 2007 |
| 9 | Rechtmatigheid | 2004/2005 | | |
| 10 | Inkoop en aanbesteding | 2004/2005 | | |
| 11 | Risicobeheersing van grote projecten | 2007 | Oktober 2007 | Oktober 2007 |
| 12 | Onderzoek lopend beleid | 2007 | Geen einddocument | Niet aan raad gerapporteerd ²⁸ |
| 13 | Vergunningverlening en handhaving | 2007 | Augustus 2008 | Nog niet gepubliceerd |
| 14 | Subsidiebeheer | 2007 | Geen einddocument | Niet aan raad gerapporteerd ²⁹ |
| 15 | Prestatiesturing in het regionale netwerk | 2008 | Lopend | N.v.t. |
| 16 | Personeelsbeleid | 2008 | Lopend | N.v.t. |
| 17 | Verbijzonderde interne audits | 2008 | Lopend | N.v.t. |

Het COP kent een jaarlijks programma waarin de onderzoeken die dat jaar geprogrammeerd staan worden aangekondigd. Daarnaast wordt de raad geïnformeerd over de stand van zaken van COP's. In een brief over de voortgang legt het college uit waarom geplande onderzoeken in een aantal gevallen niet is uitgevoerd. Zo zijn de onderzoeken naar besluitvorming over vergunningaanvragen en naar toezicht en handhaving niet uitgevoerd, omdat deze 'zouden kunnen interfereren met activiteiten in het kader van het innovatietraject ketenarrangementen'.³⁰ In dat innovatietraject vond reeds een op verbetering gericht onderzoek plaats naar de vormgeving van de keten van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

De onderzoeken naar het financiële beheer, de rechtmatigheid en het inkoop- en aanbestedingsbeleid, zijn niet uitgevoerd. De onderzoeken naar het financiële beheer en de rechtmatigheid zijn opgenomen in 'het programma Versterking Sturing, Control en Beheer'. Uit het voortgangsbericht over het COP 2005 blijkt dat voor het onderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid de uitvoering van de aparte audit niet voor de hand lag. De rechtmatigheid van inkoop en aanbestedingen was al beoordeeld in het kader van interne controles naar rechtmatigheid, aldus het college.³¹

²⁸ Volgens een ambtelijke reactie zal de raad bij het stadsjaarverslag 2008 worden geïnformeerd. Een dergelijke rapportage voldoet echter niet aan de norm.

²⁹ Volgens een ambtelijke reactie is de raad via het stadsjaarverslag 2007 geïnformeerd. Een dergelijke rapportage voldoet echter niet aan de norm.

³⁰ Voortgang College onderzoeksprogramma 2004, pp. 1.

³¹ Voortgang College onderzoeksprogramma 2005, pp. 1-2.

Hieronder beschrijven we per collegeonderzoek kort de inhoud van de in tabel 5 genoemde onderzoeken.

Beheer en rechtmatigheid subsidies (afgerond in 2003)

Dit onderzoek naar subsidies is het eerste onderzoek dat is uitgevoerd conform de kaders van het College onderzoeksprogramma (COP), er is echter geen COP waarin dit onderzoek al stond aangekondigd. Het onderzoek beoordeelt twee fasen van het subsidieproces: de besluitvorming over subsidieaanvragen en de controle op subsidieverantwoordingen. Het onderzoek moet bijdragen aan een beoordeling van de rechtmatigheid van de subsidieverstrekking en de kwaliteit van het subsidiebeheer. Om de rechtmatigheid van de subsidieverstrekking te kunnen bepalen, wordt gebruik gemaakt van een beoordelingskader.

Dit onderzoek was een onderzoek naar rechtmatigheid. Ook verwijst de rapportage niet naar artikel 213a uit de Gemeentewet. Het is dus zeer de vraag of dit onderzoek wel als 213a-onderzoek aangemerkt kan worden.³²

Totaalbeeld benchmarks 2001-2003 (afgerond in 2004)

Het tweede COP-onderzoek, over benchmarks, stond ook nog niet in een COP aangekondigd, maar is wel in het kader van het COP uitgevoerd. Met dit onderzoek beoogt het college inzicht te krijgen in:

- de inzet van benchmarking in de gemeente Dordrecht;
- de voorwaarden waaraan het instrument benchmarking moet voldoen om optimaal benut te worden als leer- en verbeterinstrument;
- de inhoud en uitkomst van de benchmarks waar de gemeente aan heeft deelgenomen in de periode 2001-2003.³³

De onderzoeksvragen zijn gerelateerd aan bovenstaande doelstellingen. De onderzoeksvragen maken geen melding van de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid. In de inleiding komen deze begrippen wel zijdelings terug. Daarin wordt genoemd dat het onderzoek valt onder de doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken van de gemeente Dordrecht (waarbij artikel 213a van de Gemeentewet wordt vermeld).³⁴

Voor de uitvoering van het onderzoek wordt gebruik gemaakt van een toetsingskader. Aan de hand hiervan wordt de inhoud van de benchmarks en het proces ten aanzien van de besluitvorming rondom benchmarks getoetst. De conclusies en aanbevelingen van het onderzoek richten zich voornamelijk op het proces ten aanzien van de besluitvorming en opvolging (wat gebeurt er met de aanbevelingen) van de benchmarks. Er wordt slechts kort ingegaan op de kwaliteit van de benchmarks, terwijl dit wel een belangrijk element is in de vraagstelling en het normenkader. Doordat er in de conclusies en aanbevelingen niet met tussenkoppen gewerkt wordt, is de opbouw van de conclusies en aanbevelingen niet altijd even duidelijk. Dit draagt niet bij aan de toegankelijkheid van het rapport. Het 'bevindingendeel' van het rapport is wel goed leesbaar.

³² Onderzoek 'Subsidies in Dordrecht', 23 oktober 2003.

³³ Onderzoek 'Totaalbeeld Benchmarks 2001-2003', september 2004.

³⁴ Onderzoek 'Totaalbeeld Benchmarks 2001-2003', september 2004, pp. 7.

Inhuur van externen (afgerond in 2005)

Met het onderzoek naar de inhuur van externen wil het college de sturing op externe inhuur verbeteren. Hiertoe moet het onderzoek inzicht bieden in de aard van de externe inhuur, de afwegingen om voor externe inhuur te kiezen en de kwaliteit van het inhuurproces.³⁵ De onderzoeksrapportage spreekt niet over doeltreffendheid of doelmatigheid. Ook verwijst het rapport niet naar artikel 213a van de Gemeentewet. Wel wordt genoemd dat het om een onderzoek gaat in het kader van het COP.

Voor het onderzoek is een beoordelingskader gebruikt. Aan de hand hiervan toetst het onderzoek de inhuur van externen aan de juridische kaders. Daarnaast worden aan de hand hiervan de verschillende inhuurfasen en de kwaliteit van de administratie onderzocht.³⁶

De conclusies en aanbevelingen in het rapport sluiten goed aan bij de bevindingen en bij het beoordelingskader. Er is een duidelijke structuur en consistentie in het beoordelingskader, het 'bevindingendeel' en de conclusies en aanbevelingen. Dit maakt het rapport toegankelijk en goed leesbaar.

ICT beheer (afgerond in 2005)

Met dit onderzoek wil het college de beheersprocessen van de automatiseringsomgeving en ICT-infrastructuur verbeteren. De audit is door een extern bureau uitgevoerd en richt zich op twee aspecten. Allereerst moet deze audit inzicht geven in de beheersprocessen zoals die gemeentebreed bestaan. Vervolgens moest de audit ook antwoord bieden op de vraag in hoeverre de ICT infrastructuur kwalitatief in staat is om de toekomstige elektronische dienstverlening te ondersteunen.³⁷ In de rapportage is geen definitie van doelmatigheid of doeltreffendheid opgenomen. Ook wordt niet verwezen naar artikel 213a Gw, noch wordt verwezen naar het COP.

De rapportage is opgebouwd in bevindingen en aanbevelingen (hoofdstuk 2), een weergaven van de bevindingen in de vorm van bedrijfsrisico's (hoofdstuk 3) en een verbeterprogramma (hoofdstuk 4). Het hoofdstuk bevindingen en aanbevelingen gaat in op vier aspecten: bedrijfsprocessen, organisatie, wet- en regelgeving en ICT-infrastructuur.³⁸ Per aspect is aangegeven welk normenkader is gehanteerd, maar de normenkaders zelf zijn niet in de rapportage opgenomen. Ook is niet aangegeven hoe het onderzoek is opgezet of uitgevoerd.

In de rapportage zijn per aspect eerst de bevindingen en vervolgens een aantal aanbevelingen uiteengezet. Hoewel de aanbevelingen logische gevolgtrekkingen uit de bevindingen lijken, is dit niet objectief vast te stellen, omdat normenkaders en ook de wijze waarop de audit is uitgevoerd in de rapportage niet nader zijn uitgewerkt. De bevindingen zijn vervolgens uitgewerkt in drie bedrijfsrisico's. De wijze waarop bevindingen vertaald worden in bedrijfsrisico's is in de rapportage niet nader uitgewerkt. Ten slotte bevat het rapport een verbeterplan. De aanbevelingen zoals die eerder in de rapportage aan de orde kwamen, worden hierin in de vorm acties bij elkaar gezet. De indeling die hierbij gehanteerd wordt, is echter weer een andere dan de deelaspecten die eerder gehanteerd zijn.

Door het ontbreken van normenkaders of de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd is onduidelijk hoe de bevindingen precies tot stand zijn gekomen. De rapportage is

³⁵ Onderzoek 'Inhuur externen', maart 2005, pp. 6.

³⁶ Onderzoek 'Inhuur externen', maart 2005, pp. 15.

³⁷ Bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit de ICT-audit, pp. 5.

³⁸ Bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit de ICT-audit, pp. 7-11.

hierdoor niet goed zelfstandig leesbaar. Die leesbaarheid wordt bovendien nog eens bemoeilijkt door het feit dat aanbevelingen op verschillende manieren gestructureerd worden: per aspect (bedrijfsprocessen, organisatie, wet- en regelgeving en ICT-infrastructuur), per bedrijfsrisico en vervolgens per actie uit het verbeterplan.

Dit onderzoek komt later terug in het VSCB, als (mede) op basis van dit onderzoek een verbetertraject ICT-beheer wordt gestart.

Verbeterprogramma VSCB (afgerond in 2007)

Los van het COP is het programma 'Versterking, Sturing, Control en Beheer' (VSCB) uitgevoerd. Dit programma is gestart in 2005, begin 2007 is er een eindrapportage opgesteld die is aangeboden aan de raad. In de eindrapportage wordt ingegaan op de vier projecten die in het kader van dit programma zijn uitgevoerd:

ICT-beheer;

Planning & Control;

Financieel beheer;

Rechtmatigheid.

In de eindrapportage wordt per project aangegeven wat de opdracht was, welke resultaten het project geboekt heeft en welke conclusies er op basis daarvan kunnen worden getrokken. Vervolgens wordt aangegeven welke activiteiten geïncorporeerd worden in het programma Bedrijfsvoering. De eindrapportage vermeldt echter niet in hoeverre er afzonderlijke onderzoeken zijn uitgevoerd die ten grondslag lagen aan de verschillende verbetertrajecten.

In interviews werd aangegeven dat er voorafgaand aan, of in het kader van het VSCB, wel interne controles zijn uitgevoerd. Hiervan zijn echter geen afzonderlijke onderzoeksrapportages opgesteld. Het verbetertraject ICT-beheer vormt hierop een uitzondering. Dat verbetertraject is ingezet, mede op basis van de audit ICT-beheer die hierboven beschreven is. Die rapportage is dus wel afzonderlijk naar de raad gegaan.

Naast het feit dat de eindrapportage VSCB niet gerapporteerd wordt over afzonderlijke onderzoeken, refereert de eindrapportage VSCB ook niet aan artikel 213a Gw, noch aan het COP. Daarnaast worden in deze eindrapportage ook geen definities van doelmatigheid of doeltreffendheid gegeven. Als geheel kan het VSCB daarom niet beschouwd worden als een onderzoek dat in het kader van het artikel 213a ex. Gw of in het kader van het COP is uitgevoerd. Als gevolg hiervan is de eindrapportage van het VSCB ook niet opgenomen in bijlage 4.

Risicobeheersing van grote projecten (afgerond in 2007)

Aanleiding voor dit onderzoek was het rapport 'Dordtse Dromen' van de Rekenkamer³⁹. Met dit onderzoek wilde het college inzicht verkrijgen in de belangrijkste risico's die zich kunnen voordoen bij 13 grote projecten. Daarnaast wilde het college met dit onderzoek het risico- en projectmanagement bij grote projecten verbeteren.

³⁹ De rekenkamer heeft geen terugkoppeling van dit onderzoek ontvangen en is er niet bij betrokken.

Het onderzoek is uitgevoerd door een extern bureau. In de rapportage is geen definitie van doelmatigheid of doeltreffendheid opgenomen. Ook wordt niet verwezen naar artikel 213a Gw. of het COP.

In de rapportage zijn onderzoeksvragen, onderzoeksaanpak en een theoretisch raamwerk opgenomen. Dit laatste vormde het toetsingskader waaraan de 13 grote projecten getoetst zijn. Op basis van dat toetsingskader en de analyse van de 13 grote projecten is in de rapportage vervolgens een overzicht gegeven van de belangrijkste generieke risico's. De risico's per project zijn opgenomen in een separate bijlage.⁴⁰

In de rapportage wordt een duidelijke relatie gelegd tussen het toetsingskader en de bevindingen (de risico's op hoofdlijnen). Ook in de conclusies en aanbevelingen wordt op die risico's ingegaan en worden handreikingen gedaan hoe dit te verbeteren. Ook is een duidelijk verband zichtbaar tussen de bevindingen en de conclusies en aanbevelingen.

Vergunningverlening en Handhaving (afgerond in 2008)

In dit onderzoek staat de vraag centraal in welke mate het proces van Vergunningverlening en Handhaving (V&H) aan de daaraan te stellen eisen voldoet. Specifiek moet dit onderzoek inzicht bieden in de kwaliteit van het programma Mozaïek (dat gebruikt wordt voor digitale aanvraag van vergunningen) en in de wijze waarop Backoffice-werkzaamheden zijn uitbesteed.⁴¹

De centrale vraag van het onderzoek richt zich voornamelijk op de rechtmatigheid van de vergunningverlening. Uit de deelvragen komt echter naar voren dat het onderzoek daarnaast inzicht wil geven in de mate waarin ambities van het college op doeltreffende en doelmatige wijze kunnen worden gecombineerd. Deze doelmatigheid en doeltreffendheid wordt niet aan de hand van een toetsingskader bepaald.

Het rapport is beperkt toegankelijk. Hoewel het een relatief bondig rapport is, doet het gebruik van vele (niet altijd uitgelegde) afkortingen af aan de leesbaarheid. Daarnaast zijn conclusies en aanbevelingen niet altijd goed terug te vinden; ze staan door het gehele rapport verspreid.

⁴⁰ De separate bijlage met risico's per project was niet in het bezit van de onderzoekers, maar uit de brief d.d. 30 oktober 2007 waarmee dit rapport aan de raad is gestuurd, kan worden opgemaakt dat die bijlage wél aan de raad is gestuurd.

⁴¹ Auditrapport Innovatie Vergunningverlening en Handhaving, augustus 2008.

5.3. Bevindingen onderzoek uit de praktijk

Tabel 6: Bevindingen onderzoek uit de praktijk

| | Norm: | Bevinding: |
|----|--|--|
| 4. | In het normenkader zijn de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid geoperationaliseerd en toegespitst op het onderzoeksonderwerp. | Niet voldaan. In de onderzoeken worden de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid niet geoperationaliseerd, met uitzondering van het onderzoek 'Vergunningverlening en Handhaving'. |
| 5. | Bij de uitvoering van 213a-onderzoeken zijn op voorhand maatregelen genomen die de onafhankelijkheid van het onderzoek waarborgen. | Voldaan. Onafhankelijkheid is gewaarborgd door uitvoering van het onderzoek door externen. De onderzoekers blijven eigenaar van de aanbevelingen, op basis van de aanbevelingen maakt het college vervolgens inzichtelijk in hoeverre zij met de aanbevelingen instemt. |
| 6. | <p>Bij de uitvoering van het onderzoek worden de bepalingen in acht genomen uit:</p> <p>a) Artikel 213a van de Gemeentewet;</p> <p>b) de gemeentelijke verordening ex artikel 213a;</p> <p>c) een eventueel vastgesteld gemeentelijk onderzoeksprotocol.</p> | <p>Deels voldaan. Sommige onderzoeken gaan niet over doelmatigheid en doeltreffendheid. In de onderzoeksrapportages komen deze termen komen zelden expliciet aan de orde. Ook heeft de aankondiging van onderzoeken aan de rekenkamer niet altijd plaatsgevonden.</p> <p>Voldaan. Uit de interviews blijkt dat de bepalingen uit de nieuwe verordening worden nageleefd.</p> <p>Beperkt voldaan. In de praktijk wordt de 'startnotitie COP' maar ten dele gehanteerd. Zo is er het VSBC dat wel onder de noemer COP is uitgevoerd, maar waar in feite geen onderzoeken hebben plaatsgevonden. Ook is er in een aantal onderzoeksrapportages niet aan het COP gerefereerd.</p> |
| 7. | In het kader van de programmering van 213a-onderzoeken vindt overleg plaats tussen de verschillende 'onderzoekende' instanties van de gemeente, bijvoorbeeld in een auditcommissie. | Niet voldaan. Er vindt geen structureel overleg plaats tussen het SBC en andere 'onderzoekende' instanties en organisatieonderdelen, zoals de rekenkamer of de medewerkers die binnen sectoren audits uitvoeren. Met het OCD vindt wel jaarlijks overleg plaats, maar dat leidt niet tot overzicht binnen het SBC. |
| 8. | <p>Geplande onderzoeken worden tijdig, d.w.z. voorafgaand aan de uitvoering aan de rekenkamer(commis­sie) gemeld.</p> <p>Afschrift van de onderzoeksrapporten wordt aan de rekenkamer gezonden</p> | Niet voldaan. De gemeente was zich tot december 2008 niet bewust van de wettelijke verplichting hiertoe. |
| 9. | Geplande onderzoeken worden tijdig, d.w.z. voorafgaand aan de uitvoering, aan betrokkenen binnen de ambtelijke organisatie bekend gemaakt. | Voldaan. Er vindt overleg plaats met de betrokken ambtenaren; zij worden via controller of sectorhoofd geïnformeerd door hun afdelingshoofd. |

| Norm: | | Bevinding: |
|-------|--|--|
| 10. | Het normenkader voor de uitvoering van het 213a-onderzoek wordt voorafgaand vastgesteld. | Deels voldaan. Slechts in een aantal onderzoeken wordt gewerkt met een expliciet normenkader. |
| 11. | Aanbevelingen die voortkomen uit het onderzoek zijn: a) Gerelateerd aan de bij het onderzoek gestelde normen; b) gebaseerd op de bevindingen van het onderzoek; c) expliciet gericht op het verbeteren van doelmatigheid, dan wel doeltreffendheid van het gevoerde beleid. | Deels voldaan. In sommige onderzoeken ontbreekt het normenkader, in nagenoeg alle onderzoeken ontbreekt de expliciete koppeling naar doelmatigheid en doeltreffendheid. Wel vloeien de conclusies en aanbevelingen bij de meeste onderzoeken direct voort uit de bevindingen. |
| 12. | De rapportage van het onderzoek is gericht op publieke verantwoording. Dit komt tot uiting in: De verantwoording van de onderzoeksopzet en -uitvoering; de toegankelijkheid van de rapportage. | Beperkt voldaan. De meeste rapporten zijn niet goed leesbaar voor een externe (bijvoorbeeld een burger). De wijze waarop rapporten geschreven worden, vereisen in de meeste gevallen voorkennis. |

6. COLLEGEONDERZOEK IN DORDRECHT

6.1. Positionering collegeonderzoek in Dordrecht

In deze paragraaf positioneren de onderzoekers de wijze waarop de gemeente Dordrecht omgaat met 213a-onderzoek. Dit doet hij aan de hand van zeven dimensies (zie paragraaf 6.2).

Besluitvorming over onderzoeken bij college

Het college besluit welke onderzoeken zij in het kader van het College onderzoeksprogramma uitvoert. Het college stelt het COP echter pas vast nadat zij de raad in de gelegenheid heeft gesteld om zijn wensen en bedenkingen te uiten. De verordening schrijft voor dat het college deze wensen en bedenkingen in het vaststellen van het uiteindelijke COP meeneemt.

Intern leren én extern verantwoorden

De focus van de uit te voeren COP-onderzoeken ligt op intern leren. Zowel bestuurlijk als ambtelijk leeft in de gemeente de overtuiging dat zowel intern leren als extern verantwoorden van belang zijn, maar dat de eerste prioriteit ligt bij het creëren van leereffect. Door de kwaliteit van de tot nu toe verschenen rapporten (en de wijze waarop deze zijn opgebouwd) vormen de college onderzoeken tot nog toe slechts in beperkte mate een instrument voor publieke verantwoording.

Onderwerpsinventarisatie: MT en college

De inventarisatie van onderwerpen wordt breed in de organisatie uitgezet (zowel bij de verschillende sectoren, als bij de directieraad, de gemeentesecretaris en het college). De coördinatie ligt bij het SBC. Het SBC stelt aan het college een selectie uit de groslijst voor. Het college stelt die selectie uiteindelijk vast.

Collegeonderzoek wordt niet cyclisch ingezet

De startnotitie de ambitie uitspreekt dat het College onderzoeksprogramma een meerjarige opbouw moet hebben. De praktijk in Dordrecht laat zien dat collegeonderzoek niet cyclisch wordt ingezet. Per jaar inventariseert het SBC welke onderwerpen in het College onderzoeksprogramma kunnen worden opgenomen. Het college stelt het onderzoeksprogramma per jaar op. Daarnaast is er ruimte voor ad hoc onderzoeken. Zo bleek er bij de raad, naar aanleiding van een incident, behoefte aan een onderzoek naar de risicobeheersing bij grote projecten. Het college heeft vervolgens voorgesteld dit onderzoek onder te brengen in het College onderzoeksprogramma.

Hoewel 213a-onderzoek niet cyclisch wordt ingezet, is er in de gemeente wel een keer sprake geweest van een brede doorlichting. Daarbij wordt de organisatie op een aantal aspecten (financieel beheer, bedrijfsvoering en beleidsaspecten) doorgelicht. Deze brede doorlichting is geen onderdeel van het College onderzoeksprogramma, maar vindt daarnaast plaats. Ook voor 2009 is een brede doorlichting gepland. In maart 2009 worden, later dan vereist volgens de verordening, de onderwerpen uit het COP voor dat jaar vastgesteld aan de hand van de verbeteruggesties uit de voorfase van de brede doorlichting. Of de onderzoeken op dat moment nog kunnen worden uitgevoerd kon de rekenkamer niet vast stellen.

Belanghebbenden worden betrokken voor creëren draagvlak

Belanghebbenden (betrokken medewerkers) worden betrokken bij de uitvoering van COP-onderzoeken. Ze worden niet nadrukkelijk betrokken bij de totstandkoming van de onderzoeksopzet of normenkader. Betrekken bij de uitvoering van het onderzoek gebeurt met name vanuit het oogpunt van het creëren van draagvlak. Ze worden via de controller of het sectorhoofd op de hoogte gesteld van het onderzoek, de wijze waarop dit zal worden uitgevoerd en de verlangde medewerking. Als er tijdens het onderzoek interviews met medewerkers plaatsvinden, sturen de onderzoekers hen altijd een gespreksverslag toe. Als het relevant is voor het betreffende onderzoek, wordt per onderzoek een klankbordgroep opgesteld waarin ook betrokken medewerkers zitting hebben. Met die klankbordgroep worden tussenrapportages e.d. besproken.

Ten aanzien van het opstellen van de onderzoeksaanpak en het normenkader ligt de betrokkenheid met name bij het begeleidingsteam dat gevormd wordt door twee of drie personen van het SBC.

Onderzoek naar processen

COP-onderzoeken richten zich in Dordrecht primair op processen. Onderzoeken richten zich nooit op specifieke afdelingen of organisatieonderdelen. Eén van de selectiecriteria voor onderzoeksonderwerpen is dat deze sectoroverstijgend moeten zijn. Ook onderzoekt de organisatie met COP-onderzoeken nagenoeg nooit beleidseffecten. Dat blijkt ook in de praktijk, waarin de uitgevoerde onderzoeken zich met name richten op processen: risicobeheersing grote projecten, subsidiebeheer, inhuur externen of vergunningverlening. Uit de interviews blijkt dat COP-onderzoeken in de toekomst zich wellicht wat meer op beleidsthema's zullen gaan richten, maar ook daarbij zal het met name om de organisatie in de ambtelijke organisatie gaan. Daarnaast is het zo dat het OCD momenteel veel peilingen onder burgers e.d. verricht en zich daarmee wellicht ook richt op het onderzoeken van de doeltreffendheid van beleid.

Onderzoeken worden extern uitgevoerd

COP-onderzoeken worden voor het grootste deel (in interviews werd aangegeven 90-95%; van de 3 aan de raad gerapporteerde onderzoeken werden er 2 door externe bureaus uitgevoerd) door externe bureaus uitgevoerd. Als reden hiervoor werd in interviews aangegeven dat 'vreemde ogen nu eenmaal dwingen'. Bovendien beschikt de gemeente over apart budget voor de uitvoering van collegeonderzoeken.

Wel is er nadrukkelijke begeleiding vanuit het SBC. Per onderzoek wordt een begeleidingsteam van 2 tot 3 personen ingesteld. Afhankelijk van het onderwerp, wordt bepaald hoe intensief de begeleiding zal zijn. In ieder geval is het begeleidingsteam betrokken bij het opstellen van de onderzoeksaanpak en het normenkader, maar ook bij het uitzetten van het onderzoek onder betrokken medewerkers.

6.2. Positionering in zeven dimensies

In de onderstaande tabel is op grond van de hierboven beschreven zelfpositionering van het collegeonderzoek, en met verwerking van de bevindingen uit tabel 3 en tabel 6, in kaart gebracht wat de positionering is van 213a-onderzoek in de gemeente Dordrecht. De daarbij gehanteerde dimensies zijn ontleend aan dimensies van het Platform doelmatigheid (NIVRA) en naar aanleiding van eerdere onderzoekservaringen aangepast door De Lokale Rekenkamer.

Tabel 7: Positionering in zeven dimensies

| Dimensie: | | Bevinding: |
|-----------|--|---|
| 1. | Besluitvorming over 213a-programma ligt bij het college <i>versus</i> besluitvorming over het 213a-programma ligt bij de raad. | Besluitvorming ligt bij het college. De raad wordt wel gehoord. |
| 2. | Collegeonderzoek is puur gericht op het leren van de interne organisatie <i>versus</i> collegeonderzoek is óók gericht op externe verantwoording. | In de praktijk is collegeonderzoek vooral gericht op intern leren. Tegelijkertijd stelt de verordening dat collegeonderzoek verricht wordt om zowel college en raad als <i>inwoners</i> inzicht te verschaffen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. De positie die met de verordening wordt ingenomen richt zich dus wel degelijk op publieke verantwoording. De rekenkamer heeft echter geen daadwerkelijke op bewoners gerichte verantwoording kunnen waarnemen. |
| 3. | Mate van inbreng in onderwerpsinventarisatie: Inbreng komt met name uit de lijnorganisatie en het MT <i>versus</i> inbreng is vooral een zaak van de staf (en het college). | Inbreng in de onderwerpinventarisatie is met name afkomstig uit staf (SBC) en het college. Wel is het zo dat via de controllers van alle sectoren ook medewerkers uit de lijnorganisatie onderwerpen kunnen aandragen. Daarnaast wordt ook de directieraad bij de onderwerpsinventarisatie betrokken. |
| 4. | In de toepassing van het 213a-instrument wordt ruimte gecreëerd om het instrument ad hoc in te zetten <i>versus</i> de inrichting van 213a-onderzoek is gericht op cyclische toepassing. | Het COP wordt niet cyclisch toegepast; per jaar worden er onderwerpen geselecteerd. Daarnaast is ruimte voor ad hoc onderzoek, zoals bijvoorbeeld het geval was bij het onderzoek naar risicobeheersing bij grote projecten. |
| 5. | Inbreng belanghebbende tijdens uitvoering: geen / weinig inbreng <i>versus</i> veel inbreng. | Belanghebbenden worden betrokken bij de uitvoering van het onderzoek. Ze worden niet nadrukkelijk betrokken bij de totstandkoming van de onderzoeksopzet of normenkader. Die betrokkenheid ligt met name bij het begeleidingsteam vanuit SBC. |
| 6. | Collegeonderzoek richt zich met name op werkprocessen <i>versus</i> collegeonderzoek richt zich met name op beleidsthema's. | Collegeonderzoek is uitsluitend gericht op processen. Vervolgens kan het wel zo zijn dat een proces bekeken wordt in het bredere kader van beleidsthema's, maar er worden geen beleidseffecten onderzocht. Ook zal een collegeonderzoek zich nooit richten op een afdeling of organisatieonderdeel. Eén van de selectiecriteria is dat een onderwerp sectieoverstijgend moet zijn. |
| 7. | Uitvoering door de gemeentelijke organisatie zelf <i>versus</i> uitvoering door externe inhuur. | Het merendeel van de collegeonderzoeken is extern uitgevoerd. |

7. DORDRECHT EN DE ANDERE GEMEENTEN

Hieronder wordt de praktijk in Dordrecht vergeleken met andere gemeenten. Dit aan de hand van de zeven dimensies die in paragraaf 6.2 werden geïntroduceerd. In bijlage 2 zijn de deelnemende gemeenten in een matrix geplaatst. Hier geven we de relatieve positie van Dordrecht op hoofdlijnen weer.

Besluitvorming over 213a-programma

Van de aan dit onderzoek deelnemende gemeenten is Hilversum de enige gemeente waar in de verordening is bepaald dat de besluitvorming over het 213a-programma officieel bij de raad ligt. Dat Hilversum hier de enige gemeente is, strookt met het landelijke beeld. Slechts in enkele gemeenten hebben de raden deze bevoegdheid naar zich toe getrokken. Hoewel in Dordrecht de besluitvorming over het Collegeonderzoekprogramma officieel bij het college ligt, is de praktijk dat het college pas formeel met het voorgestelde programma instemt, nadat de raad gehoord is. Dat de besluitvorming bij de meeste gemeenten bij het college ligt, is overigens niet zo vreemd gezien het feit dat het hier ook om een instrument van het college gaat.

De vergelijking tussen de deelnemende gemeenten leert dus dat ook zonder dat de raadsbemoediging zo ver gaat als in de Hilversumse verordening, de raad wel vooraf inzicht en eventueel inspraak kan hebben in het onderzoeksprogramma van het college. In Apeldoorn, Venlo maar ook in Dordrecht wordt het onderzoeksprogramma jaarlijks en vooraf ter kennisgeving aan de raad gestuurd.

Intern leren en extern verantwoorden

In de meeste deelnemende gemeenten wordt 213a-onderzoek primair gebruikt om de interne organisatie te laten leren. Verantwoording is veelal een secundair doel.

Helemaal aan de kant van het interne leren staan in dit onderzoek de gemeenten Hardenberg en Roermond. In die gemeenten wordt 213a-onderzoek verregaand geïntegreerd met interne controle. Dit betekent dat het onderscheid tussen enerzijds interne controle ('ingebakken' in de organisatie en werkprocessen) en anderzijds collegeonderzoek (als *onder meer* onafhankelijk oordeel over de interne controle) verloren dreigt te gaan.

Aan de andere kant staat Wûnseradiel waar – hoewel de insteek ook in Wûnseradiel is én te verantwoorden én intern te leren – de nadruk relatief gezien meer op verantwoording ligt. In de praktijk komt dit daar zowel vooraf (vanwege de maatschappelijke relevantie van de onderwerpskeuze) als achteraf (in de transparante verantwoording van de gevolgde onderzoeksaanpak) tot uiting.

De Dordtse praktijk is met name gericht op intern leren. Dordrecht is echter wel de enige aan dit onderzoek deelnemende gemeente waarbij in de verordening is opgenomen dat het doel van het collegeonderzoekprogramma is om "het college, de raad *en de inwoners* inzicht te verschaffen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatie en het uitgevoerde beleid".

Inbreng onderwerpsinventarisatie

Van de deelnemende gemeenten nemen Hilversum, Apeldoorn, Hardenberg, Roermond en Wûnseradiel een middenpositie in. Dit geldt ook voor Dordrecht. Inbreng in de onderwerpsinventarisatie is met name afkomstig vanuit staf (het SBC) en het college. Tegelijkertijd is er wel een procedure opgezet om via controllersoverleggen van

verschillende sectoren ook de lijnorganisatie te betrekken bij de onderwerpinventarisatie. Daarnaast wordt ook de directieraad betrokken.

In met name Aa en Hunze en Venlo is in de onderwerpsinventarisatie een relatief grote rol weggelegd voor de lijnorganisatie en het MT. Dit zijn allebei gemeenten waarbij in de praktijk een werkwijze groeit waarin lijnorganisatie en MT zelf 'zwakke' plekken in de organisatie aanwijzen.

Ad hoc of cyclische toepassing

Van de deelnemende gemeenten is alleen Aa en Hunze erin geslaagd een cyclische insteek waar te maken. In de andere gemeente is dit niet of minder gelukt, dan wel geambieerd. Ook in Dordrecht wordt de cyclische benadering niet nagestreefd. Daar worden vanuit het Stadsbestuurcentrum verschillende onderzoeksinstrumenten gehanteerd, waaronder halverwege een collegeperiode de brede doorlichting. Een cyclische benadering lijkt meer op de brede doorlichting van toepassing dan op het collegeonderzoeksprogramma, waarin toch met name per jaar, of zelfs ad hoc, gekeken wordt aan welke onderzoeken behoefte is.

Dit sluit aan bij de landelijke trend waarbij in collegeonderzoek niet meer gestreefd wordt naar een volledig beeld van alle programma's en alle organisatieonderdelen. Onder meer door voorafgaande risicoanalyse wordt (in grotere gemeentes) bepaald waar van onderzoek veel effect verwacht mag worden.

Inbreng belanghebbenden tijdens uitvoering

De mate van inbreng van belanghebbenden is in de praktijk van de onderzochte gemeenten zeer gevarieerd. In Dordrecht worden belanghebbenden, vanuit het oogpunt van het creëren van draagvlak, nadrukkelijk betrokken bij de uitvoering van het onderzoek. Zij worden niet betrokken bij de totstandkoming van de onderzoeksopzet of het normenkader. De begeleiding van onderzoeken, 2 van de 3 aan de raad gerapporteerde COP zijn extern uitgevoerd, vindt plaats vanuit het SBC.

In andere deelnemende gemeenten hebben de onderzochten in sommige gevallen geen inbreng en worden de onderzoeken alleen uitgevoerd door een afdeling Control (Ridderkerk en Venlo). In andere gemeenten voert Control de regie maar zijn vormen van zelfonderzoek mogelijk (Aa en Hunze). En nog weer andere gemeenten maken gebruik van een auditpool waarbij de uitvoering mede geschiedt door een auditer uit een andere gemeente (Wünseradiel). Een manier om een afdeling te betrekken is een gesprek vooraf over de te hanteren normen of een gesprek over de uitvoering van de aanbevelingen. Beide kunnen helpen om het leereffect voor de organisatie te vergroten.

Werkprocessen of beleidsthema's

Hoewel de wetgever de nadruk legt op het doen van doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek, ligt het zwaartepunt bij collegeonderzoek in de onderzochte gemeenten duidelijk bij (doelmatigheids)onderzoeken naar werkprocessen. Onderzoeken naar maatschappelijke effecten van beleid als onderwerp zijn in de minderheid.

Dordrecht is daarin niet anders. Ook in Dordrecht richt het collegeonderzoeksprogramma zich op werkprocessen en worden in dat kader geen beleidseffecten onderzocht. Wel onderscheidt Dordrecht zich door collegeonderzoek nooit te richten op één afdeling of organisatieonderdeel. Een selectie criterium voor collegeonderzoek is dat het sectoroverstijgend moet zijn. In een enkele gemeente

(Apeldoorn) verschuift de aandacht zich meer naar beleid. Voor zover beleidsonderzoeken plaatsvinden, gaat het om gemeenten die een relatief beheerste en gestroomlijnde onderzoekspraktijk kennen (Aa en Hunze, Apeldoorn).

Onderzoek door de organisatie zelf of door externen

Het meeste 213a-onderzoek wordt door gemeenten zelf uitgevoerd. Dit is niet zo vreemd gezien het belang dat aan het leren van de eigen organisatie wordt gehecht (Hardenberg, Roermond en Aa en Hunze).

Dordrecht vormt hierop een uitzondering, daar wordt het merendeel van de onderzoeken extern uitgevoerd. Een voordeel van externe uitgevoerde onderzoeken is dat juist dan veelal normenkaders of benchmarks bij het onderzoek worden betrokken. Dit komt de validiteit van onderzoeksresultaten ten goede.

Wûnseradiel en Drimmelen doen met hun regionale samenwerking in een auditpool aan een bijzondere vorm van externe uitvoering. Van deze regionale samenwerking lijkt een positieve invloed op de kwaliteit van onderzoek uit te gaan. Overigens bestaan er ook interne gemeentelijke onderzoekspools (Apeldoorn). In dat geval worden onderzoeken meestal uitgevoerd door medewerkers van andere dan de onderzochte afdelingen.

8. BEANTWOORDING DEELVRAGEN

1. *Welk doelmatig- en doeltreffendheidonderzoek wordt er in de gemeente onder de verantwoordelijkheid van het college uitgevoerd?*

In Dordrecht zijn er sinds de invoering van de verordening in 2003 zeventien onderzoeken aangekondigd in het kader van het collegeonderzoeksprogramma (COP). Hiervan zijn er drie niet uitgevoerd, de raad is daarover geïnformeerd in een voortgangsbericht. Van de veertien onderzoeken zijn er vijf waarover nog aan de raad moet worden gerapporteerd en van twee onderzoeken is geen rapportage naar de raad gegaan. Over de andere onderzoeken is aan de raad gerapporteerd, maar de vorm waarin dit is gebeurd, verschilt. In één geval (onderzoek subsidiebeheer, 2007) is dat gebeurd in het stadsjaarverslag, bij de onderzoeken in het kader van het programma Versterking, Beheer, Control en Bestuur is dat gebeurd in een geïntegreerd eindverslag van dit verbeterprogramma.

Van 3 van de 17 onderzoeken zijn afzonderlijke rapportages naar de raad gegaan.

2. *In hoeverre voldoet dit onderzoek aan wat daarover in artikel 213a van de Gemeentewet is bepaald?*

De onderzoeken voldoen ten dele aan de bepalingen uit de gemeentewet ex art. 213a. Zo zijn de onderzoeken, middels het collegeonderzoeksprogramma, vooraf aangekondigd aan de raad. De onderzoeken zijn echter niet aangekondigd aan de rekenkamer. Van een deel van de onderzoeken zijn afzonderlijke rapportages naar de raad gegaan, in sommige gevallen is niet aan de raad gerapporteerd. In één geval is de raad via het stadsjaarverslag geïnformeerd over de resultaten van het onderzoek.

In algemene zin moet worden opgemerkt dat de onderzoeken die worden uitgevoerd in het kader van het COP niet altijd doelmatigheid- of doeltreffendheidonderzoeken zijn, maar bijvoorbeeld ook rechtmatigheidonderzoeken. Voor zover het onderzoeken naar doelmatigheid of doeltreffendheid betreft, komen deze termen in de rapportages slechts zelden expliciet aan de orde.

3. *In hoeverre voldoet dit onderzoek aan wat daarover in de gemeentelijke verordening ex artikel 213a is bepaald?*

Bij de uitvoering van 213a-onderzoek worden de bepalingen uit de herziene verordening nageleefd. Er wordt jaarlijks een collegeonderzoeksprogramma vastgesteld en over de resultaten wordt de raad middels afzonderlijke rapportages of middels het stadsjaarverslag geïnformeerd.

4. *In hoeverre voldoet dit onderzoek aan wat daarover in het gemeentelijke protocol voor 213a-onderzoek is bepaald?*

De Startnotitie COP kan als onderzoeksprotocol dienen. Deze startnotitie is recentelijk echter niet, zoals de verordening, herzien. Het gevolg hiervan is dat de verordening en de startnotitie niet synchroon lopen (bijvoorbeeld als het gaat om de periodisering van een COP, die met de herziening van de verordening is aangepast van september – september naar een kalenderjaar). Ook werd uit interviews duidelijk dat de startnotitie als werkwijze maar weinig gehanteerd wordt.

5. *Wat is de kwaliteit van dit onderzoek (is het erop gericht een bijdrage te leveren aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van, en publieke verantwoording over, het door het college gevoerde beleid)?*

Hoewel in veel gevallen in rapportages uiteengezet is hoe het onderzoek is uitgevoerd, is het onderzoek in de ogen van de rekenkamer niet altijd van voldoende kwaliteit. De rekenkamer ziet daarvoor een aantal oorzaken:

Ontbreken normenkader

De belangrijkste reden om tot dit oordeel te komen is dat in een aantal gevallen het normenkader ontbreekt. Hierdoor blijft onduidelijk waar bevindingen precies aan getoetst zijn. Ook is niet duidelijk op welke wijze dit vervolgens heeft geleid tot conclusies en aanbevelingen. Voor een kwalitatief goed onderzoek is het in de ogen van de rekenkamer van belang dat er, bij voorkeur voorafgaand aan het onderzoek, een normenkader wordt opgesteld. Daarnaast is het ook van belang dat dit normenkader aan de rapportage wordt toegevoegd. Dit omdat vanuit het uitgangspunt dat 213a-onderzoeken ook een rol vervullen ten aanzien van publieke verantwoording, rapportages over afzonderlijke onderzoeken zelfstandig leesbaar zouden moeten zijn en inzicht zouden moeten bieden in de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Het opnemen van een normenkader in de rapportage is daarvoor een belangrijke voorwaarde. Voor het normenkader is het overigens ook van belang dat algemene termen als doelmatigheid en doeltreffendheid daar in worden geoperationaliseerd. Als dat niet gebeurt, is het maar de vraag hoe een oordeel over doelmatigheid en doeltreffendheid tot stand kan komen en hoe vervolgens op basis van het onderzoek aanbevelingen voor de verbetering van doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen worden gedaan.

Onderzoeksopzet / methodiek niet altijd opgenomen in rapportage

Vanuit het uitgangspunt dat rapportages aan de raad zelfstandig leesbaar zouden moeten zijn, speelt ook het ontbreken van de gehanteerde onderzoeksopzet / methodiek een rol. Zonder onderzoeksopzet is het voor de lezer moeilijk te weten hoe het onderzoek precies is uitgevoerd.

Aanbevelingen niet tijdgebonden en geadresseerd geformuleerd

Een derde oorzaak richt zich op het feit dat conclusies en aanbevelingen onvoldoende tijdgebonden geformuleerd zijn. Ook is slechts een beperkt deel van de aanbevelingen expliciet geadresseerd aan een persoon of organisatieonderdeel. Dit laatste betekent dat het onderzoek niet aan alle voorwaarden voldoet om optimaal bij te dragen aan de verbetering van het door het college gevoerde bestuur.

6. *Hoe verhoudt de kwaliteit van het onderzoek in de gemeente zich tot de kwaliteit van onderzoek in de andere deelnemende gemeenten?*

De algemene lijn bij de onderzochte gemeenten van dit DoeMee-onderzoek is dat zij hun eigen ambitie ten aanzien van onderzoeksfrequentie zoals vastgelegd in verordeningen ex artikel 213a Gw. maar slechts ten dele waarmaken. Bij het merendeel van de deelnemende gemeenten wordt discussie gevoerd over het terugbrengen het aantal onderzoeken dat ooit (in navolging van de modelverordening van de VNG) in de verordening ex artikel 213a Gw. is vastgesteld. Dit beeld is voor Dordrecht niet van toepassing. Allereerst omdat een ambitieniveau in de verordening niet geëxpliciteerd wordt, ten tweede omdat er in Dordrecht in het kader van het Collegeonderzoeksprogramma een groot aantal onderzoeken is uitgevoerd.

Hieronder is het aantal afgeronde 213a-onderzoeken weergegeven per gemeente uit de vergelijking.

Tabel 8: het aantal afgeronde 213a-onderzoeken

| Gemeente | aantal | Gemeente | aantal |
|--------------|--------|---------------|--------|
| Aa en Hunze* | 7 | Alblasserdam* | 1 |
| Apeldoorn* | 7 | Dordrecht | 14 |
| Drimmelen* | 1 | Hardenberg* | 0 |
| Hilversum* | 2 | Lelystad | - |
| Ridderkerk* | 12 | Roermond* | 3 |
| Venlo* | 4 | Wünseradiel* | 1 |

*Deze gemeenten zijn meegenomen in de vergelijking in hoofdstuk 5. Van Lelystad was op het moment van de vergelijking nog geen nota van bevindingen gereed. Een vergelijking van alle gemeenten zal gemaakt worden in de overkoepelende nota die separaat zal verschijnen.

Nog een algemene lijn in dit DoeMee-onderzoek is dat in ongeveer de helft van de bestudeerde onderzoeken de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid niet of onvoldoende worden toegespitst op het onderzoeksobject. In ongeveer een derde van de onderzoeken wordt niet gewerkt met een normenkader. Bij intern uitgevoerde onderzoeken is dit bovendien vaker het geval dan extern uitgevoerde onderzoeken. Over het algemeen zijn uitspraken over het gevoerde beleid onvoldoende navolgbaar omdat in de rapportages slechts beperkt wordt ingegaan op de gehanteerde normen en werkwijze.

Conclusies en aanbevelingen zijn bij de meeste bestudeerde 213a-onderzoeken direct gebaseerd op de onderzoeksbevindingen. Deze conclusies schieten echter veelal tekort, omdat ze geen oordeel over doelmatigheid en doeltreffendheid bevatten. Dit is bij veel collegeonderzoeken het geval. De kwaliteit van het in Dordrecht uitgevoerde onderzoek past in het geschetste beeld.

7. Is er een relatie tussen de kwaliteit van het onderzoek en de inhoud van de gemeentelijke verordening ex artikel 213a?

Vorig jaar is de inhoud van de verordening gewijzigd. Die wijziging richtte zich met name op het beter aansluiten van het COP op de reguliere P&C-cyclus, om daar ook in de verantwoording over het COP beter op te kunnen aansluiten. In de herziene verordening hoeft niet meer ieder onderzoek te leiden tot een afzonderlijke rapportage richting de raad, maar kan het college ook besluiten aan de raad te rapporteren in het stadsjaarverslag. De gedachte er achter is dat de raad bij een aantal onderwerpen (zoals een onderzoek naar personeelsbudgettering) meer gebaat is bij een integrale rapportage in het stadsjaarverslag, dan met afzonderlijke rapportages. In de praktijk wordt dit zichtbaar, bijvoorbeeld doordat over het onderzoek naar subsidiebeheer (2007) geen afzonderlijke rapportage meer aan de raad is gestuurd, maar de raad is geïnformeerd in het stadsjaarverslag.

8. Wat zijn de redenen voor het eventuele ontbreken van 213a-onderzoek in de gemeente?

met de rekenkamer en het In de gemeente Dordrecht ontbreekt 213a-onderzoek niet. Wel signaleert de rekenkamer dat er niet alleen vanuit het Stadsbestuurscentrum, maar vanuit veel meer plaatsen in de organisatie onderzoek wordt gedaan naar doelmatigheid en doeltreffendheid. Voor een afgewogen inrichting van het COP acht de rekenkamer het daarom van belang dat het stadsbestuurscentrum een integraal overzicht krijgt van alle onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid en bovendien actief afstemmen Onderzoek Centrum Drechtsteden.

Normenkader DoeMee-213a

Het normenkader is ontleend aan het doel van de wetgever bij het instellen van de verplichting zoals gesteld in artikel 213a van de Gemeentewet. Wij gaan ervan uit dat het 213a-onderzoek van het college:

- gericht is op het verbeteren van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeentelijke beleidsuitvoering;
- gericht is op het leereffect voor de ambtelijke organisatie, maar *daarnaast* ook op verantwoording;
- wordt uitgevoerd, mede aan de hand van een vooraf vastgesteld normenkader;
- wordt verantwoord in een voor de raad en andere geïnteresseerden toegankelijke rapportage.

Tabel 9: normenkader

| Norm: | | Herkomst: |
|-------|--|--|
| 1. | De gemeente beschikt over een door de raad vastgestelde verordening ex artikel 213a van de Gemeentewet. | Artikel 213a, lid 1. |
| 2. | In de verordening is opgenomen: a) hoe de onderwerpskeuze en selectie tot stand komt; b) hoe vaak het college 213a-onderzoek uitvoert; c) hoe en wanneer aankondiging van onderzoek (aan rekenkamer en raad) plaatsvindt; d) hoe rapportage over afgeronde 213a-onderzoeken (aan de raad) plaatsvindt. | a) DLR; het is wenselijk dat totstandkoming onderwerpselectie aansluit bij wat gemeente met 213a-onderzoek wil bereiken; b) artikel 213a, eerste lid; c) modelverordening VNG/BZK en artikel 213a, lid 3. Toegespitst door DLR; aankondiging aan rekenkamer en raad. Bovendien is het wenselijk dat wijze van aankondiging wordt vastgelegd en daardoor gewaarborgd; d) artikel 213a, lid 2. Toegespitst door DLR; het is wenselijk dat wijze van rapporteren wordt vastgelegd en daardoor gewaarborgd. |
| 3. | De gemeente beschikt over een onderzoeksprotocol voor 213a-onderzoek waarin voor de uitvoering van 213a-onderzoek zijn beschreven: a) uitgangspunten (zie ook norm 4); b) randvoorwaarden (zie ook norm 5); c) procedure (te volgen stappen in onderzoeksproces). | DLR; een onderzoeksprotocol is niet verplicht, maar ons inziens een belangrijke waarborg voor de voorspelbaarheid, kwaliteit en onafhankelijkheid van de onderzoeksuitvoering. |
| 4. | Het normenkader voor een onderzoek bevat definities van de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid of verwijst naar definities in de verordening. | DLR; een onderzoek dat een oordeel over doelmatigheid of doeltreffendheid uitspreekt, kan niet zonder normenkader. De operationalisatie van doelmatigheid en doeltreffendheid in normen voorkomt dat conclusies (te) algemeen blijven. |

| | | |
|-----|--|--|
| 5. | Bij de uitvoering van 213a-onderzoeken zijn maatregelen genomen die de objectiviteit van het onderzoek waarborgen. | Handreiking VNG/BZK. Toegespitst door DLR; het gaat 213a om zelfonderzoek (van het college), maar bijvoorbeeld ook om controle op de beheersprocessen, zoals de doelmatigheid van de interne controle. Deze getrapte <i>controle</i> vraagt om onafhankelijkheid. |
| 6. | Bij de uitvoering van het onderzoek worden de bepalingen in acht genomen uit: a) artikel 213a van de Gemeentewet; b) de gemeentelijke verordening ex artikel 213a; c) een eventueel vastgesteld gemeentelijk onderzoeksprotocol. | a) wettelijke norm; b) wettelijke norm; c) DLR; het ligt voor de hand dat, als er een onderzoeksprotocol is, dit ook gehanteerd wordt. |
| 7. | In het kader van de programmering van 213a-onderzoeken vindt overleg plaats tussen de verschillende 'onderzoekende' instanties van de gemeente, bijvoorbeeld in een auditcommissie. | Artikel 213a, lid 3. Toegespitst door DLR; overleg levert een belangrijke bijdrage aan de doelmatigheid van het onderzoek in gemeente en bovendien tot begrip tussen verschillende onderzoekende instanties in de gemeente. |
| 8. | Geplande onderzoeken worden tijdig, d.w.z. voorafgaand aan de uitvoering aan de rekenkamer(commissie) gemeld. Afschrift van de onderzoeksrapporten wordt aan de rekenkamer gezonden. | Artikel 213a, lid 3. Toegespitst door DLR; 'tijdig' wil zeggen voorafgaand aan uitvoering. |
| 9. | Geplande onderzoeken worden tijdig, d.w.z. voorafgaand aan de uitvoering aan betrokkenen binnen de ambtelijke organisatie bekend gemaakt. | DLR; voor voorspelbaarheid van en draagvlak voor het onderzoek is het van belang dat ambtelijke betrokkenen (de 'onderzochten') vooraf op de hoogte worden gesteld. |
| 10. | Voorafgaand aan de uitvoering van elk 213a-onderzoek stelt de gemeente een normenkader op aan de hand waarvan de doelmatigheid, dan wel de doeltreffendheid van het onderzochte beleid kunnen worden beoordeeld. | DLR; voor een onafhankelijk oordeel is het van belang dat het normenkader voorafgaand van het onderzoek, dan wel in zekere onafhankelijkheid van de onderzochte betrokkenen tot stand komt. Input van vakafdelingen is niet per sé ongewenst maar onderzoekers moeten 'eigenaar' zijn van het normenkader. |
| 11. | Aanbevelingen die voortkomen uit het onderzoek zijn: a) gerelateerd aan de bij het onderzoek gestelde normen; b) gebaseerd op de bevindingen van het onderzoek; c) expliciet gericht op het verbeteren van doelmatigheid, dan wel doeltreffendheid van het gevoerde beleid. | DLR; het betreft normen die van toepassing zijn op elk onderzoek dat behalve leren, ook verantwoord tot doel heeft. Aanbevelingen zijn niet primair gebaseerd op al aanwezige deskundigheid, maar op conclusies die gebaseerd zijn op onderzoeksbevindingen. |
| 12. | De rapportage van het onderzoek is gericht op publieke verantwoording. Dit komt tot uiting in: a) de verantwoording van de onderzoeksoptzet en -uitvoering; b) de toegankelijkheid van de rapportage. | Artikel 213a, lid 2 / artikel 197, lid 2. Toegespitst door DLR; vanwege belang van verantwoording dient onderzoeksrapportage transparant te zijn gemaakt en moet elk onderzoek resulteren in een rapportage die zelfstandig leesbaar is, voor college- en raadsleden, maar ook voor geïnteresseerde burgers. |

BIJLAGE 2: POSITIONERING T.O.V. ANDERE GEMEENTEN

Positionering collegeonderzoek in Dordrecht ten opzichte van andere gemeenten

In de onderstaande tabel plaatsen we Dordrecht op de in hoofdstuk 5 beschreven dimensies, maar dan samen met de andere aan dit onderzoek deelnemende gemeenten.

| Dimensie 1: | | | | | |
|--|--|--|---|--|--|
| Besluitvorming over 213a-programma ligt bij het college | | | versus | besluitvorming over het 213a-programma ligt bij de raad. | |
| Aa en Hunze, Hardenberg Ridderkerk en Roermond | Alblasserdam, Apeldoorn, Drimmelen, Venlo en Wûnseradiel | Dordrecht | Hilversum | | |
| <p>Besluitvorming over het 213a-programma ligt in <u>Aa en Hunze</u>, <u>Ridderkerk</u> en <u>Roermond</u> volledig bij het college. Slechts informatie aan raad via paragraaf bedrijfsvoering.</p> <p>In <u>Hardenberg</u> worden geen 213a-onderzoeken uitgevoerd. Wel worden er control-audits uitgevoerd, naar aanleiding van een periodieke risicoscan. De besluitvorming hierover ligt bij het college. Over de uitkomsten van de risicoscan wordt raad geïnformeerd in jaarrekening, raad wordt niet geïnformeerd over welke control-audits uitgevoerd gaan worden.</p> | <p>Besluitvorming over het 213a-programma ligt in <u>Alblasserdam</u>, <u>Apeldoorn</u>, <u>Drimmelen</u>, <u>Venlo</u> en <u>Wûnseradiel</u> volledig bij het college. Programma / onderzoekplan wordt wel ter kennisgeving aan de raad gestuurd of besproken.</p> <p>In <u>Alblasserdam</u> is geen volledig onderzoeksprogramma aan de raad gestuurd, maar werd de raad per onderzoek geïnformeerd. Jaarlijks kondigde het college één onderzoek aan.</p> | <p>Besluitvorming over het COP ligt in <u>Dordrecht</u> bij het college, maar de raad wordt wel gehoord.</p> | <p><u>Hilversum</u> is de enige van de onderzochte gemeenten waar in de verordening is bepaald dat de besluitvorming over het 213a-programma officieel bij de raad ligt. De praktijk is overigens genuanceerder: de raad is tegenwoordig niet meer vaststellend, maar adviserend betrokken.</p> | | |

| Dimensie 2: | | | | |
|--|--|---|--|--|
| Collegeonderzoek is puur gericht op het leren van de interne organisatie | | <i>versus</i> | | Collegeonderzoek is óók gericht op externe verantwoording. |
| Hardenberg en Roermond | Aa en Hunze, Apeldoorn en Ridderkerk | Alblasserdam, Dordrecht, Drimmelen, Venlo en Wûnseradiel | Hilversum | |
| <p>Collegeonderzoek is in <u>Roermond</u> puur gericht op het leren van de interne organisatie. Collegeonderzoek wordt beschouwd als een geïntegreerd onderdeel van de Interne Controle.</p> <p>In <u>Hardenberg</u> werd in interviews aangegeven dat het college control audits beschouwt als een sturingsstelsel, niet als een politiek verantwoordingsstelsel.</p> | <p>Collegeonderzoek is in alle drie de gemeenten zowel gericht op leren als op externe verantwoording.</p> <p>In interviews wordt in <u>Aa en Hunze</u> daarbij nadruk op leereffect gelegd. Ook komt dit tot uiting in het betrekken van afdelingsmedewerkers bij de uitvoering van onderzoek.</p> <p>In de <u>Apeldoornse</u> verordening is bijzonder dat behalve verbetering van beleids- en bedrijfsvoering ook verantwoording aan burgers expliciet wordt genoemd. Deze nadruk op verantwoording wordt echter genuanceerd door nadruk op het leereffect voor de interne organisatie in de uitvoering. Deze uitvoering en het resultaat voor de organisatie wordt door het college bovendien van meer belang geacht dan daadwerkelijke rapportage.</p> <p>Ook in <u>Ridderkerk</u> is collegeonderzoek in de eerste plaats gericht op het interne leereffect. In veel gevallen geschiedt verantwoording alleen mondeling.</p> | <p>Collegeonderzoek is zowel gericht op leren als op externe verantwoording.</p> <p>In <u>Alblasserdam</u> is men bezig met de herpositionering van 213a-onderzoek. Hoe zich dit precies gaat uitkristalliseren is nog niet duidelijk. Wel is in interviews aangegeven dat "intern leren" in ieder geval meegenomen moet worden.</p> <p>In de praktijk is collegeonderzoek in <u>Dordrecht</u> met name gericht op intern leren. Externe verantwoording speelt echter wel degelijk een rol: in de verordening is immers opgenomen dat "het Collegeonderzoeksprogramma tot doel het college, de raad <i>en de inwoners</i> inzicht te verschaffen"</p> <p>De gemeente <u>Drimmelen</u> vindt beide aspecten belangrijk, maar legt een zwaar accent op het aspect van publieke verantwoording. Het rapport naar de front-Office is echter beperkt geschikt om hier aan bij te dragen.</p> | <p>Collegeonderzoek heeft in <u>Hilversum</u> in de praktijk aanleiding gehad in behoefte aan / wens om externe verantwoording. Heeft ook aanleiding in formulering verordening. Nuancering is dat organisatie terughoudend was met uitvoeren 213a-onderzoek vanwege bemoeienis raad. Intern gerichte onderzoeken werden niet als 213a-onderzoek uitgevoerd.</p> | |

| | | | | |
|--|--|---|--|--|
| | | <p>In onderzoeksprotocol <u>Venlo</u> wordt zowel leereffect als streven naar transparantie benadrukt. In uitvoering worden eerdere interne onderzoeken geschikt gemaakt voor 213a-doeleinde (en externe verantwoording).</p> <p>In <u>Wûnseradiel</u> is onderzoek wel gericht op leren organisatie, maar gebruikt het college het onderzoek in de praktijk ook juist om maatschappelijk relevante onderwerpen te onderzoeken, en om daarover verantwoording af te leggen.</p> | | |
|--|--|---|--|--|

| Dimensie 3: | | | | |
|--|--|---|--|--|
| Mate van inbreng in onderwerpsinventarisatie: Inbreng komt met name uit de lijnorganisatie en het MT | | versus | | inbreng is vooral een zaak van de staf (en het college). |
| | | Aa en Hunze, Alblisserdam, Dordrecht, Drimmelen, Ridderkerk en Venlo | Apeldoorn, Hardenberg, Hilversum, Roermond en Wûnseradiel | |
| | | <p>De onderwerpsinventarisatie wordt in <u>Aa en Hunze</u> en in <u>Drimmelen</u> begeleid door de afdeling Concerncontrol. Het MT brengt shortlist van Concerncontrol terug tot de daadwerkelijke selectie die door het college officieel wordt vastgesteld.</p> <p>In <u>Alblisserdam</u> heeft de onderwerpselectie zoals die tot nog toe plaatsvond, erg pragmatisch en in samenspraak tussen college en ambtelijke organisatie tot stand. Er werd aangesloten bij de behoefte van de ambtelijke organisatie. Formele besluitvorming ligt echter bij het college.</p> <p>In <u>Dordrecht</u> is de inbreng in de onderwerpinventarisatie met name afkomstig uit de staf (stadsbestuurcentrum) en het college. Wel is het zo dat via de controllers van alle sectoren ook medewerkers uit de lijnorganisatie onderwerpen kunnen aandragen. Daarnaast wordt ook de directieraad bij de onderwerpsinventarisatie betrokken.</p> <p>Ook in <u>Ridderkerk</u> voert de afdeling Control regie op onderwerpsinventarisatie, maar met input vanuit de lijnorganisatie.</p> <p>Het 213a-programma in <u>Venlo</u> is voor een deel bepaald door wat er al lag aan intern onderzoek van de lijnafdelingen. Wel lag de uiteindelijke beslissing tot 213a-onderzoek bij de concerncontroller en werd ander onderzoek ook vanuit de staf geïnitieerd. Voor de toekomst is de visie uitgesproken dat middenmanagement en MT ook formeel meer inspraak heeft.</p> | <p>Bij de onderwerpsselectie van <u>Apeldoorn</u> wordt door de afdeling Concerncontrol zowel input van MT als college verzameld. Uiteindelijke selectie geschiedt door het college ook op grond van het politieke aspect (in termen van beleidsprogramma's). Precieze verhouding inbreng lijnorganisatie en staf moet zich in toekomst nog verder uitkristalliseren.</p> <p>In <u>Hardenberg</u> vindt de onderwerpselectie van control-audits plaats op basis van de risicoscan. De controller maakt een lijst van de meest risicovolle onderwerpen. Op basis van die lijst stelt het college vast naar welke onderwerpen een control-audit wordt uitgevoerd. Ook adhoc control-audits worden door het college vastgesteld. Het lijnmanagement is formeel niet betrokken bij de onderwerpselectie voor control-audits, al worden zij voorafgaand aan het</p> | |

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | | | <p>agenderen van een onderwerp wel op de hoogte gesteld. Het lijnmanagement is wel verantwoordelijk voor de reguliere interne controles, die naast de control-audits plaatsvinden.</p> <p>De inmiddels onderzochte onderwerpen kwamen in <u>Hilversum</u> voort uit politieke prioriteit. Bij Evaluatie PvdT lag er wel een ambtelijk voorstel aan ten grondslag.</p> <p>In <u>Roermond</u> wordt in interviews aangegeven dat het college een belangrijke rol speelt in het agenderen en prioriteren van onderzoeksonderwerpen. Tegelijkertijd wordt 213a in Roermond niet onderscheiden van interne controle. In het IC-plan is een belangrijke rol weggelegd voor het lijnmanagement.</p> <p>In <u>Wûnseradiel</u> worden de onderwerpen voor onderzoek direct door het college aangedragen, maar in informele afstemming met MT.</p> | |
|--|--|--|--|--|

| Dimensie 4: | | | | |
|---|---|--|--|---|
| In de toepassing van het 213a-instrument wordt ruimte gecreëerd om het instrument ad hoc in te zetten | versus | | | de inrichting van 213a-onderzoek is gericht op cyclische toepassing. |
| Roermond en Wünseradiel | Alblasserdam, Dordrecht, Drimmelen. en Venlo | Hardenberg, Hilversum en Ridderkerk | Apeldoorn | Aa en Hunze |
| <p>In <u>Roermond</u> was de kritiek op het opgelegde 'stramien' van 213a-onderzoek argument om in 2007 een beperkte verordening vast te stellen. College hecht aan ruimte om het instrument ad hoc in te zetten. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat men voor de toekomst streeft meer gestructureerde en planmatige inzet het instrument.</p> <p>In <u>Wünseradiel</u> wordt jaarlijks over het ene onderzoek besloten dat zal worden uitgevoerd. Er is veel ruimte om op actuele zaken in te spelen.</p> | <p>In <u>Alblasserdam</u> is 213a-onderzoek de afgelopen jaren geen prioriteit geweest. Als gevolg daarvan werd 213a-onderzoek niet cyclisch ingezet, maar werd er per onderzoek gekeken aan welke onderwerpen vanuit de ambtelijke organisatie behoefte was. Welke positie 213a-onderzoek in Alblasserdam in de toekomst zal gaan innemen, zal zich in de komende periode moeten uitkristalliseren.</p> <p>In <u>Dordrecht</u> wordt 213a-onderzoek niet cyclisch ingezet. Er wordt jaarlijks geïnventariseerd waar behoefte aan is en die onderwerpen worden opgenomen in het COP. Tegelijk blijft er ruimte om ad hoc een onderzoek uit te voeren in het kader van het COP. Dat was bijvoorbeeld het geval bij het onderzoek naar risicobeheersing bij grote projecten.</p> <p>De gemeente <u>Drimmelen</u> zet 213a-onderzoek niet cyclisch in, maar doet onderzoek op terreinen waar zich interessante ontwikkelingen voordoen. Zij plant onderzoeken wel relatief ver vooruit (de toekomst zal moeten uitwijzen of deze geplande onderzoeken ook worden uitgevoerd).</p> <p>De huidige werkwijze in <u>Venlo</u> wordt sterk bepaald door de capaciteit bij de afdeling Concerncontrol en door de onderzoeken die er al liggen. Voor de toekomst wordt gestreefd naar een meer cyclisch karakter voor collegeonderzoek.</p> | <p>In <u>Hilversum</u> wordt nadruk gelegd op de politieke prioritering van onderwerpen. 213a-onderzoek richt zich niet op brede cyclische toepassing. Wel wordt geprobeerd om leerpunten uit collegeonderzoeken breed toe te passen.</p> <p>In <u>Hardenberg</u> worden control-audits uitgevoerd op basis van de periodieke risicoscan. Daarnaast werd in interviews aangegeven dat de control-audits ook een belangrijk instrument blijven om ad hoc in te zetten.</p> <p>In <u>Ridderkerk</u> is wel ruimte om het instrument ad hoc in te zetten, maar gebeurt dit zelden. Uitgangspunt voor toepassing is het jaarlijks op te stellen auditplan.</p> | <p>In <u>Apeldoorn</u> wordt gewerkt met een jaarlijks college-werkplan waarin ook (meerjarig) vooruit wordt gekeken. Vaststelling jaarplan is echter ook afhankelijk van politieke prioritering door het college.</p> | <p>In <u>Aa en Hunze</u> is het 213a-instrument met name gericht op cyclische toepassing.</p> |

| Dimensie 5: | | | | |
|--|--|---|---|--|
| Inbreng belanghebbende tijdens uitvoering: geen / weinig inbreng | | <i>versus</i> | veel inbreng. | |
| Ridderkerk en Venlo | Apeldoorn | Aa en Hunze, Alblasserdam, Dordrecht, Drimmelen, Hardenberg, Roermond en Wûnseradiel | Hilversum | |
| <p>In <u>Ridderkerk</u> hebben de belanghebbenden weinig inbreng tijdens de uitvoering. Deze beperkt zich tot het aanleveren van informatie en verificatie van de feiten in het conceptrapport.</p> <p>In <u>Venlo</u> worden collegeonderzoeken alleen uitgevoerd door de afdeling concern. In het onderzoeksprotocol is opgenomen dat er geen zelfonderzoek plaatsvindt. Alleen het opstellen van een verbeterplan is de verantwoordelijkheid van de betrokken afdeling.</p> | <p>In <u>Apeldoorn</u> wordt met name in de totstandkoming van het normenkader input gevraagd van belanghebbenden. Uitvoering geschiedt echter niet door dienst zelf. Hier wordt ook op toegezien.</p> | <p>In <u>Aa en Hunze</u> is de inbreng van belanghebbenden tijdens de uitvoering groot. De afdeling Control kijkt mee met het onderzoek, maar belanghebbenden voeren het voornamelijk zelf uit.</p> <p>In <u>Alblasserdam</u> is tot nog toe één 213a-onderzoek uitgevoerd. In dat onderzoek was de inbreng van belanghebbenden niet aan de orde, omdat het een enquête onder burgers betrof. Hoe de inbreng van belanghebbenden in toekomstige onderzoeken georganiseerd wordt, moeten volgende onderzoeken uitwijzen.</p> <p>In <u>Dordrecht</u> worden de belanghebbenden worden betrokken bij de uitvoering van het onderzoek. Ze worden niet nadrukkelijk betrokken bij de totstandkoming van de onderzoeksopzet of normenkader. Die betrokkenheid ligt met name bij het begeleidingsteam vanuit Stadsbestuurcentrum. De uitvoering van het onderzoek gebeurt met name door externen.</p> <p>Ook in <u>Drimmelen</u> hebben belanghebbenden inbreng in de totstandkoming van het normenkader en ter verificatie van het conceptrapport. Hier wordt het onderzoek echter uitgevoerd door controllers uit andere gemeenten (via het regionale samenwerkingsverband).</p> <p>In <u>Hardenberg</u> werd in interviews aangegeven dat er veel afstemming plaatsvindt met betrokken afdelingen. Onderzoeken worden echter altijd door de controller uitgevoerd, control-audits zijn nooit zelfevaluaties.</p> <p>In het IC-plan van <u>Roermond</u> wordt ingestoken op zelfevaluatie. Twee van de drie onderzoeken zijn (deels) door externe partijen uitgevoerd.</p> <p>In <u>Wûnseradiel</u> hebben belanghebbenden inbreng in de totstandkoming van het normenkader en ter verificatie van het conceptrapport. Het onderzoek wordt door afdeling control uitgevoerd. Wel is tijdens onderzoek aanscherping van normenkader mogelijk.</p> | <p>In <u>Hilversum</u> is er in de praktijk veel inbreng van belanghebbenden. Er wordt bovendien nergens bepaald dat van deze inbreng geen sprake mag zijn.</p> | |

| Dimensie 6: | | <i>versus</i> | | |
|--|--|---|--|---|
| Collegeonderzoek richt zich met name op werkprocessen | | | | collegeonderzoek richt zich met name op beleidsthema's. |
| Dordrecht, Ridderkerk, Roermond en Venlo | Drimmelen, Hardenberg en Hilversum | Aa en Hunze, Alblasterdam, Apeldoorn en Wûnseradiel | | |
| <p>In <u>Dordrecht</u> richt collegeonderzoek zich uitsluitend op processen. Vervolgens kan het wel zo zijn dat een proces bekeken wordt in het bredere kader van een beleidsthema's, maar er worden geen beleidseffecten onderzocht. Ook zal een collegeonderzoek zich nooit richten op een afdeling of organisatieonderdeel. Eén van de selectiecriteria is dat een onderwerp sectoroverstijgend moet zijn.</p> <p>In <u>Ridderkerk</u> richt het collegeonderzoek zich met name op de werkprocessen. Wel geeft de organisatie aan dat het onderzoek naar beleidsthema's ook als een mogelijkheid beschouwd.</p> <p>Collegeonderzoeken hebben in <u>Roermond</u> een duidelijke focus op bedrijfsvoering en richten zich met name op werkprocessen.</p> <p>Tot nog toe waren in <u>Venlo</u> alle onderzoeken doelmatigheidsonderzoeken en richten ze zich niet op beleidsthema's, maar op interne processen. In ambtelijke visie is doeltreffendheidonderzoek een verantwoordelijkheid van de bestuursdienst en niet van concern.</p> | <p>In <u>Drimmelen</u> worden tot nu toe uitsluitend onderzoeken naar werkprocessen uitgevoerd. In 2009 staat echter een onderzoek naar een beleidsthema gepland.</p> <p>In <u>Hilversum</u> is beide het geval. Het ene onderzoek richtte zich op beheersing van projecten, maar spitste zich toe tot één concreet geval. Het andere onderzoek gold een beleidsprogramma, al had dit beleidsprogramma veel van doen met organisatieaspecten en werkprocessen. Hierdoor ligt de nadruk toch meer bij werkprocessen dan op beleidsthema's.</p> <p>In <u>Hardenberg</u> richten control-audits zich niet zozeer op werkprocessen als wel op onderwerpen (bijvoorbeeld de invoering van de Wmo of betaald parkeren). Een specifieke afdeling of organisatie-eenheid is in ieder geval nooit onderwerp van onderzoek, evenals een beleidsthema's. Onderzoek naar beleidsthema worden gedaan door de afdeling beleidscoördinatie en maken geen onderdeel uit van de control-audits.</p> | <p>Collegeonderzoek in <u>Aa en Hunze</u> en <u>Wûnseradiel</u> richt zich ongeveer evenredig op werkprocessen en beleidsthema's.</p> <p>Ook in <u>Apeldoorn</u> is tot nu toe beide het geval geweest. De nadruk lijkt hier echter te verschuiven naar beleidsthema's.</p> <p>In <u>Alblasterdam</u> richtte het afgeronde onderzoek zich meer op beleidsthema's (de waardering van burgers), dan op werkprocessen. In de in uitvoering zijnde onderzoeken worden echter ook werkprocessen onderzocht.</p> | | |

| Dimensie 7: | | | | |
|---|--|---|---|--|
| Uitvoering door de gemeentelijke organisatie zelf | | versus | uitvoering door externe inhuur. | |
| Aa en Hunze | Hardenberg, Roermond en Venlo | Hilversum en Ridderkerk | Alblasserdam, Apeldoorn, Dordrecht en Drimmelen | |
| <p>In verband met de optimalisatie van het leereffect voert de gemeentelijke organisatie van <u>Aa en Hunze</u> de onderzoeken voornamelijk zelf uit.</p> <p>In <u>Wünseradiel</u> worden onderzoeken uitgevoerd door tweetallen uit de regionale onderzoekspool. Daarvan komt één van de onderzoekers van binnen de gemeentelijke organisatie.</p> | <p>In <u>Hardenberg</u> is beide het geval. De meeste control-audits worden uitgevoerd door de controller zelf, maar in sommige gevallen wordt een extern bureau ingeschakeld.</p> <p>In <u>Roermond</u> is beide het geval. De nadruk ligt echter op intern, omdat 213a vooral wordt beschouwd als geïntegreerd onderdeel van de interne controle.</p> <p>De collegeonderzoeken in <u>Venlo</u> zijn in principe intern uitgevoerd. Wel is het in drie gevallen zo dat de onderzoeken voortborduurden op extern uitgevoerd onderzoek.</p> | <p>In <u>Hilversum</u> en <u>Ridderkerk</u> is beide het geval geweest.</p> | <p>Het onderzoek dat in <u>Alblasserdam</u> is afgerond is extern uitgevoerd. Het betrof een afstudeerstage, als gevolg waarvan er wel sprake was van begeleiding vanuit de gemeente. Van de twee onderzoeken die op dit moment in uitvoering zijn en gaan, wordt er één intern uitgevoerd en één extern. Die laatste zal uitgevoerd worden door het Onderzoeks Centrum Drechtsteden. In de toekomst is Alblasserdam van plan meer onderzoeken aan dit Onderzoeks Centrum uit te besteden.</p> <p>Ook in <u>Apeldoorn</u> is beide het geval. De nadruk ligt daar echter op extern. Van de zeven onderzoeken zijn er vijf door externen uitgevoerd.</p> <p>In <u>Dordrecht</u> is het merendeel van de collegeonderzoeken extern uitgevoerd. In interviews werd gesproken over 90-95%.</p> <p>In <u>Drimmelen</u> worden onderzoeken uitgevoerd door onderzoekers uit andere gemeenten (die deelnemen aan regionale samenwerking). Ambtenaren uit Drimmelen zijn wel betrokken, maar voeren het onderzoek niet uit.</p> | |

'Oude' verordening ex art. 213a Gw

Verordening voor periodiek onderzoek door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur van de gemeente Dordrecht.

Verordening met betrekking tot het College onderzoeksprogramma**Artikel 1*****Begripsbepalingen***

Onder het College onderzoeksprogramma wordt verstaan de verzameling onderzoeken die het college in enig jaar laat uitvoeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatie en het gevoerde beleid. Een jaar voor een onderzoekprogramma loopt van september van enig jaar tot september van het daaropvolgende jaar. Onder jaarverslag wordt in deze verordening verstaan het stadsjaarverslag. Onder gelieerde instellingen worden verstaan instellingen die voor hun voortbestaan afhankelijk zijn van een bijdrage die door de gemeente is verstrekt in de vorm van een deelneming, lening, garantie of subsidie.

Artikel 2***Doel College onderzoeksprogramma***

Het College onderzoeksprogramma heeft tot doel het college, de raad en de inwoners van Dordrecht inzicht te verschaffen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatie en het gevoerde beleid, de organisatie mogelijkheden voor verbeteringen aan te reiken en een basis te bieden voor verantwoording aan raad en burgers over de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en organisatie.

Artikel 3***Vaststelling College onderzoeksprogramma***

Jaarlijks presenteert het college in het stadsjaarverslag het voorgenomen College onderzoeksprogramma voor de periode september lopend jaar – september volgend jaar. Het College onderzoeksprogramma bevat de te onderzoeken onderwerpen met een globale aanduiding van de te onderzoeken aspecten van het onderwerp, start- en publicatiedatum van het onderzoek en de portefeuillehouder binnen het college. Het college stelt zo spoedig mogelijk na de raadsbehandeling van het College onderzoeksprogramma dit programma vast.

Artikel 4***Beschikbaar stellen budget***

De raad stelt een budget vast dat beschikbaar is voor de uitvoering van het College onderzoeksprogramma.

Artikel 5***Uitvoering onderzoek***

De onderzoeken uit het College onderzoeksprogramma worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de stadscontroller. De medewerkers die belast worden met de uitvoering van een onderzoek uit het College onderzoeksprogramma hebben toegang tot alle documenten en bestanden die zij in het kader van het onderzoek van belang achten. Deze bevoegdheid strekt zich niet uit tot de documenten en bestanden van gelieerde instellingen.

Artikel 6***Publicatie onderzoeksresultaten***

Van elk afzonderlijk onderzoek uit het College onderzoeksprogramma wordt een rapport opgesteld en door het college vastgesteld. Het college biedt het rapport aan de raad aan. Het rapport en de daaraan te verbinden verbeteracties worden door het college met de raad besproken. Vervolgens stelt het college de verbeteracties vast.

Artikel 7***Publicatie resultaten en verbeteracties***

In het stadsjaarverslag worden de verantwoording over het uitgevoerde onderzoeksprogramma en de voortgang in die verbeteracties opgenomen.

Artikel 8***Slotbepaling***

Deze verordening kan worden aangehaald als "Verordening College onderzoeksprogramma (18 maart) 2003".

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de gemeenteraad op 18 maart 2003.

Verordening voor periodiek onderzoek door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur van de gemeente Dordrecht.

Verordening met betrekking tot het College onderzoeksprogramma

Artikel 1

Begripsbepalingen

- a. College onderzoeksprogramma: de verzameling onderzoeken die het college in enig kalenderjaar laat uitvoeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatie en het gevoerde beleid.
- b. Gelieerde instellingen: instellingen die voor hun voortbestaan afhankelijk zijn van een bijdrage die door de gemeente is verstrekt in de vorm van een deelneming, lening, garantie of subsidie.

Artikel 2

Doel College onderzoeksprogramma

Het College onderzoeksprogramma heeft tot doel het college, de raad en de inwoners van Dordrecht inzicht te verschaffen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatie en het gevoerde beleid, de organisatie mogelijkheden voor verbeteringen aan te reiken en een basis te bieden voor verantwoording aan raad en burgers over de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en organisatie.

Artikel 3

Vaststelling College onderzoeksprogramma

Jaarlijks stelt het college het College onderzoeksprogramma vast en biedt dit ter informatie aan de raad aan. Het College onderzoeksprogramma bevat de te onderzoeken onderwerpen met een globale aanduiding van de te onderzoeken aspecten van het onderwerp, start- en publicatiedatum, de publicatiewijze van het onderzoek en de portefeuillehouder.

Artikel 4

Beschikbaar stellen budget

De raad stelt een budget vast dat beschikbaar is voor de uitvoering van het College onderzoeksprogramma.

Artikel 5

Publicatie onderzoeksresultaten

Het college rapporteert over de college onderzoeken zoals is aangegeven in het College onderzoeksprogramma. Dit kan enerzijds zijn door middel van afzonderlijke onderzoeksrapporten, anderzijds door een verantwoording in het jaarverslag. Bij de behandeling van de onderzoeksresultaten beslist het college over de te nemen verbeteracties en de communicatie hierover.

Artikel 6

Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op 14 maart 2008, onder gelijktijdige intrekking van de "Verordening College onderzoeksprogramma (18 maart) 2003".

Artikel 7

Slotbepaling

Deze verordening kan worden aangehaald als "Verordening College onderzoeksprogramma".

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de gemeenteraad op 19 februari 2008.

BIJLAGE 4: TOETSING KWALITEIT AANBEVELINGEN AAN DE HAND VAN GOUDVINKCRITERIA

| Aanbeveling | Specifiek | Meetbaar | Tijd-gebonden | Geadresseerd |
|--|-----------|----------|---------------|--------------|
| Totaalbeeld Benchmarks 2001-2003 | | | | |
| <p>Stuur meer op een evenwichtige inzet van benchmarking als kwaliteit- en verbeterinstrument. Een aantal sectoren en bedrijven blijft nu buiten beeld, wat ertoe leidt dat er geen 'totaalbeeld' van de gemeente Dordrecht gemaakt kan worden.</p> <p>1. Inventariseer structureel op het niveau van de Algemene Directie de behoefte aan gegevens en informatie bij en over de verschillende <i>beleidsvelden</i> en maak hierbij een koppeling naar het meerjaren(beleids)programma MJP 2002-2006. Bepaal ten aanzien van welke programma's en ambities er 'blinde vlekken' zijn en er behoefte is aan vergelijkingsinformatie en zet daar benchmarks op in.</p> <p>2. Hetzelfde geldt voor de <i>bedrijfsvoeringaspecten</i>. Ook de beslissing om al dan niet deel te nemen aan een benchmark naar aspecten van de bedrijfsvoering moet goed worden afgewogen. Voor die afweging kan onder meer gebruik gemaakt worden van de uitkomsten van de INK-zelfevaluaties en van medewerkerstevredenheids- en klanttevredenheidsonderzoeken.</p> | + | +/- | - | - |
| <p>Stimuleer, waar mogelijk, het gebruik van benchmarking als instrument. Versterk daarbij de koppeling van benchmarking aan de inzet van het INK-managementmodel. Zonder vergelijking met andere organisaties is het immers niet goed mogelijk om de organisatie te ontwikkelen richting een ketengeoriënteerde organisatie (INK fase 4).</p> | + | +/- | - | - |
| <p>Borg de benutting van de resultaten van benchmarks door bij het besluit tot deelname de mogelijke opbrengsten in termen van (aanknopingspunten voor) kwaliteitsverbetering bewust af te wegen tegen de eventuele beperkingen van de benchmark en de ermee samenhangende kosten.</p> | + | - | - | - |
| <p>Stuur meer op vertaling van resultaten van de benchmarks in vervolgacties en de implementatie van de vervolgacties. Dring de afhankelijkheid terug van individuele medewerkers waar het gaat om benutting van de resultaten van benchmarks. Opname in reguliere P&C-documenten biedt hiervoor goede mogelijkheden.</p> | + | +/- | - | - |

| Aanbeveling | Specifiek | Meetbaar | Tijd-gebonden | Geadresseerd |
|--|-----------|----------|---------------|--------------|
| Inhuur van externen | | | | |
| Aanbeveling 1 (zie rapport) | + | + | - | + |
| Aanbeveling 2 (zie rapport) | + | +/- | - | + |
| Aanbeveling 3 (zie rapport) | - | - | - | - |
| Aanbeveling 4 (zie rapport) | + | - | - | + |
| Aanbeveling 5 (zie rapport) | + | - | - | + |
| Aanbeveling 6 (zie rapport) | + | + | - | + |
| Aanbeveling 7 (zie rapport) | + | +/- | - | + |
| Aanbeveling 8 (zie rapport) | + | + | - | + |
| ICT Audit | | | | |
| Stel kaders en richtlijnen op | + | + | - | - |
| Richt uniforme operationele beheerprocessen in | + | + | - | - |
| Zorg voor uniforme methoden en instrumenten en richt de informatievoorziening van de ICT- functie in | + | + | - | - |
| Organiseer centrale regie en samenwerking binnen de I – functie; richt de I- functie in | + | + | - | - |
| Richt uniforme strategische en tactische beheerprocessen in | + - | + - | - | - |

| Aanbeveling | Specifiek | Meetbaar | Tijd-gebonden | Geadresseerd |
|---|-----------|----------|---------------|--------------|
| ICT audit | | | | |
| Werk (informatie)beleid uit | + | + | - | - |
| Richt een overleg en rapportagestructuur in | + | + | - | - |
| Dwingend juridisch advies | + | + | - | +- |
| Back-up en recoveryplan | + | + | - | - |
| Standaardisatie door vermindering van het aantal applicaties, het aantal systeemplatforms en de verdere consolidatie van het serverpark. | +- | - | - | - |
| Schaalbaarheid en groei in gegevensopslag en verwerkingscapaciteit | +- | - | - | - |
| Aanpassing van de systemen en het digitale netwerk om te kunnen voldoen aan de eisen van logische- en fysieke beveiliging bij een toenemende noodzaak om externe partijen te koppelen | +- | - | - | - |
| Centralisatie van gebruikersautorisaties en de configuraties van werkpleksystemen | + | + | - | - |
| Het uitwerken van een beleidsnotitie om de applicatie consolidatie te kunnen uitvoeren | + | + | - | - |
| Technische inregeling beveiligingsmaatregelen zoals virusscanner, firewall enz. | - | + | - | - |
| De capaciteit van gegevensopslag direct verhogen | + | + | + | - |
| De back-up en recovery verbeteren | +- | - | - | - |
| Het decentrale inkoopproces verbeteren en uniformeren | +- | - | - | - |
| Verbeteren communicatie en draagvlak | - | - | - | - |

| Aanbeveling | Specifiek | Meetbaar | Tijd-gebonden | Geadresseerd |
|---|-----------|----------|---------------|--------------|
| Versterking Sturing, Control en Beheer (VSCB) | | | | |
| Omdat de eindrapportage geen onderzoeksresultaten en daaruit voortkomende aanbevelingen bevat, zijn hier geen aanbevelingen uit deze eindrapportage opgenomen. | | | | |
| Risicoanalyse grote projecten | + | + | - | - |
| Het oordeel over de aanbevelingen van dit onderzoek is voor nagenoeg alle aanbevelingen gelijk: wel specifiek en meetbaar geformuleerd, maar niet tijdgebonden en geadresseerd. Alleen voor wat betreft het laatste aspect, is er één aanbeveling een uitzondering. Die richt zich expliciet op de rol van raad en college en is dientengevolge expliciet geadresseerd. Dat alle aanbevelingen specifiek en meetbaar zijn, is mede het gevolg van het feit dat alle aanbevelingen zeer uitgebreid zijn. Vandaar dat deze niet per aanbeveling in deze tabel zijn opgenomen. | | | | |
| Vergunningverlening en handhaving | | | | |
| In dit rapport staan de aanbevelingen verspreid over het gehele document, waarbij niet expliciet staat aangegeven waar deze staan (wat een aanbeveling is). Hierdoor is het niet mogelijk gebleken de aanbevelingen te toetsen. | | | | |

- = onvoldoende

-+ = voldoende

+ = goed

Artikel 184a

De rekenkamer is belast met het toezicht op de naleving van artikel 213, achtste lid.

Artikel 197

1. Het college legt aan de raad over elk begrotingsjaar verantwoording af over het door hem gevoerde bestuur, onder overlegging van de jaarrekening en het jaarverslag.
2. Het college voegt daarbij de verslagen, bedoeld in artikel 213a, tweede lid.
3. De raad legt de in het eerste en tweede lid, alsmede de in artikel 213, derde en vierde lid, bedoelde stukken, wanneer de bespreking daarvan geagendeerd is op de in artikel 19, tweede lid, bedoelde wijze, voor een ieder ter inzage en stelt ze algemeen verkrijgbaar. Van de ter inzage legging en de verkrijgbaarstelling wordt openbaar kennis gegeven. De raad beraadslaagt over de jaarrekening en het jaarverslag niet eerder dan twee weken na de openbare kennisgeving.

Artikel 213a

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.

Gemeente Dordrecht

Spuiboulevard 300

Postbus 8

3300 AA Dordrecht

www.dordrecht.nl

DORDRECHT

