

Bijlagen 2004
16 december 2003
nr. 49/23
reg.nr. 03.3327

Agendanummer: C 2

Voorstel tot het vaststellen van de Verordening op het periodiek onderzoek door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur

Aan de gemeenteraad

In uw vergadering van 13 november jl. hebt u de verordeningen inzake de inrichting van en de controle op de gemeentelijke financiële huishouding vastgesteld. Deze verordeningen vinden hun grondslag in het bepaalde in de artikelen 212 en 213 van de Gemeentewet.

Naast beide genoemde verordeningen schrijft de wet dualisering gemeentebestuur c.q. de gewijzigde Gemeentewet voorts, als laatste in de rij van drie, nog een verordening op periodieke onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid voor. Een door ons geconcipeerd ontwerp van een dergelijke verordening, die zijn wettelijke basis vindt in artikel 213a van de Gemeentewet, bieden wij u hierbij ter vaststelling aan. Deze verordening zal, zoals wij u reeds meedeelden in ons preadvies bij gelegenheid van de vaststelling van de beide hierboven genoemde verordeningen, uiterlijk 7 maart 2004 kracht van wet moeten hebben gekregen.

In verband met het thans voorliggende ontwerp brengen wij het volgende onder uw aandacht.

1. De conceptverordening is opgesteld aan de hand van de ter zake in het kader van de vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie uitgebrachte modelverordening.
2. In tegenstelling tot de verordeningen 212 en 213 die geen toelichting kennen omdat naar ons oordeel de daarin voorkomende artikelen in beginsel voor zichzelf spreken, hebben wij gemeend de onderhavige verordening, ter ondersteuning en verduidelijking van de daarin opgenomen bepalingen, wel van een toelichting te moeten voorzien. Ook daarvoor heeft als basis gegolden de toelichting op de modelverordening.
3. De thans aan de orde zijnde verordening regelt *het zelfonderzoek door ons college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur*. Los daarvan staat, uiterlijk ingaande 2006, de gemeentelijke rekenkamer(functie) als bedoeld in hoofdstuk IVA resp. hoofdstuk IVB van de Gemeentewet. *De rekenkamer(functie) is een voorziening om uw raad bij te staan in de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur*.
4. Ging het bij het inhoud geven aan de verordeningen op grond van de artikelen 212 en 213 van de Gemeentewet mede om accentverschuivingen in reeds bestaande administratief-organisatorische regels inzake de financiële organisatie en de controle daarop, bij de thans voorliggende verordening gaat het, althans in formeel opzicht, om iets complementairs. Weliswaar zijn doelmatigheid en doeltreffendheid in het kader van het in de negentiger jaren van de vorige eeuw in de gemeentelijke huishoudingen in zwang geraakte bedrijfsmatig werken ingeburgerde begrippen geworden, tot op heden bestond er echter geen wettelijke plicht op die punten daadwerkelijk iets te ondernemen. Dat is met de komst van het dualisme veranderd, getuige de inmiddels in de Gemeentewet opgenomen bepalingen.

Ter meer inhoudelijke toelichting op de onderhavige verordening en het daarmee beoogde doel moge voorts het volgende dienen.

Met de in deze verordening bedoelde onderzoeken wordt beoogd het periodiek toetsen door ons college of bij het uitvoering geven aan het gemeentelijk beleid wordt voldaan aan de eisen van doelmatig en doeltreffend bestuur. Alle zaken die in dat verband van belang zijn kunnen daarbij worden betrokken. Derhalve kan ook de vraag aan de orde komen of de inrichting van de gemeentelijke organisatie en het gemeentelijk middelenbeheer aan de gestelde eisen voldoen alsmede de vraag of de gekozen wijze van taakuitoefening doeltreffend en/of doelmatig is. Systematisch wordt onderzocht of de gemeente bereikt wat ze wil bereiken (doeltreffendheid) en of dit tegen zo laag mogelijke kosten is gebeurd (doelmatigheid). Te denken valt daarbij aan het meten van de effecten van begrotingsprogramma's en de daarvoor ingezette middelen. Ook het doorlichten van beheersprocessen op bijv. het vlak van doelmatigheid en interne controle behoort tot de mogelijkheden.

Voor wat betreft de relatie met de hierboven reeds genoemde rekenkamer(functie) merken wij op dat de rekenkamer op grond van het gestelde in artikel 213a van de Gemeentewet gebruik kan maken van de resultaten van de door ons college uitgevoerde onderzoeken. De rekenkamer wordt bovendien tijdig geïnformeerd over de onderzoeken die wij instellen en ontvangt afschriften van verslagen van de resultaten van door ons afgeronde onderzoeken.

Het moge tenslotte duidelijk zijn dat het verrichten van onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid zoals in de voorliggende verordening bedoeld vraagt om de inzet van (additionele personele en/of financiële) middelen. Daarnaast is tevens de vraag aan de orde op welke wijze deze onderzoeken moeten worden georganiseerd opdat de objectiviteit en onafhankelijkheid daarvan gewaarborgd zijn.

Deze aandachtspunten vragen weliswaar niet direct in het kader van de vaststelling van de onderwerpelijke verordening om een oplossing, ze verplichten echter wel tot nadenken daarover, willen althans de doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken het beoogde effect sorteren. Bij de implementatie van de uit deze verordening logischerwijs voortvloeiende organisatorische maatregelen zullen wij daaraan prioriteit geven.

Wij stellen u voor bijgevoegde conceptverordening dienovereenkomstig vast te stellen.

Het raadsbesluit is niet referendabel, gelet op het bepaalde in artikel 8, lid 1 onder a van de Tijdelijke referendumwet.

De raadscommissie financiën en economische zaken heeft in haar vergadering van 13 januari 2004 besloten uw raad te adviseren tot behandeling en besluitvorming over te gaan.

Oldenzaal, 22 januari 2004

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris,

de burgemeester,

mr. A.J. van Oss

T. Bennink

De raad van de gemeente Oldenzaal;

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 16 december 2003 nr. 49/23;

Gelet op artikel 213a van de Gemeentewet;

b e s l u i t :

vast te stellen de volgende Verordening op het periodiek onderzoek door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur

Artikel 1 definities

In deze verordening worden verstaan onder:

- a. doelmatigheid
het leveren van een product, dienst of prestatie (output) met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen (input); anders gezegd: de dingen goed doen;
- b. doeltreffendheid
de mate waarin een product, dienst of prestatie (output) bijdraagt aan het bereiken van een gesteld maatschappelijk doel (outcome); anders gezegd: de goede dingen doen.

Artikel 2 aard en frequentie van de onderzoeken

1. Het college onderzoekt jaarlijks de doelmatigheid van:
 - a. onderdelen van de gemeentelijke organisatie als zodanig;
 - b. de uitvoering van de door de onderzochte organisatie-eenheid verrichte taken;
2. Iedere gemeentelijke organisatie-eenheid en iedere gemeentelijke taak wordt minimaal eens in de acht jaar aan een dergelijk onderzoek onderworpen;
3. Het college onderzoekt jaarlijks de doeltreffendheid van het (in delen van) in de begroting opgenomen programma's en/of paragrafen geformuleerde beleid;
4. Ieder programma en iedere paragraaf wordt minimaal eens in de acht jaar aan een dergelijk onderzoek onderworpen.

Artikel 3 onderzoeksplan

1. Het college zendt ieder jaar, uiterlijk op 30 september, een onderzoeksplan naar de raad betreffende de in het eerstvolgende jaar te verrichten onderzoeken naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid;
2. In het onderzoeksplan wordt per onderzoek globaal aangegeven:
 - a. het object van het onderzoek;
 - b. de reikwijdte van het onderzoek;
 - c. de onderzoeksmethode;
 - d. de doorlooptijd van het onderzoek;
 - e. de wijze van uitvoering;
3. In het onderzoeksplan wordt aangegeven welke budgetten in de productramingen zijn opgenomen voor de uitvoering van de onderzoeken.

Artikel 4 voortgang onderzoeken

1. Het college rapporteert, overeenkomstig het bepaalde in artikel 4.5, lid 2 van “de Verordening op de financiële organisatie van de gemeente Oldenzaal 2003”, in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de begroting en de jaarverantwoording over de voortgang van de lopende onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid;
2. Tevens wordt bij die gelegenheid inzicht verschaft in de met de in uitvoering zijnde onderzoeken gemoeide kosten in relatie tot de daarvoor in de productramingen opgenomen budgetten.

Artikel 5 rapportage en gevolgtrekking

1. de uitkomsten van een onderzoek worden vastgelegd in een rapportage;
2. elke rapportage bevat tenminste een analyse en evaluatie van de onderzoeksresultaten en, indien nodig, aanbevelingen voor verbeteringen;
3. de rapportage als bedoeld in het tweede lid wordt, uiterlijk gelijktijdig met de overige in artikel 197, lid 2 van de Gemeentewet genoemde stukken, aan de raad uitgebracht.
4. naar aanleiding van de in het tweede lid genoemde aanbevelingen stelt het college een plan van verbetering op en neemt op basis daarvan organisatorische maatregelen;
5. het in het vierde lid bedoelde plan wordt ter kennis van de raad gebracht.

Artikel 6 inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking met ingang van 7 maart 2004.

Artikel 7 citeerartikel

Deze verordening kan worden aangehaald als “de Verordening op onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Oldenzaal 2004”.

Vastgesteld in de openbare vergadering van 29 januari 2004,

de griffier a.i.,

de voorzitter,

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING OP DE VERORDENING

behorende bij de Verordening op onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Oldenzaal 2004 (vastgesteld bij raadsbesluit van 29 januari 2004, nr. 197)

Artikel 2 aard en frequentie van de onderzoeken

In dit artikel wordt het college opgedragen onderzoek te doen naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur, dus zowel omvattende het beleid als ook het beheer.

Hierin wordt bepaald dat er jaarlijks een dusdanig aantal doelmatigheidsonderzoeken wordt georganiseerd dat met een frequentie van acht jaar alle gemeentelijke organisatie-eenheden en alle taken aan een dergelijk onderzoek zijn onderworpen en voorts alle in de begroting opgenomen programma's en paragrafen aan een doeltreffendheidsonderzoek zijn onderworpen.

De onderzoeken naar doelmatigheid hebben betrekking op onderzoeken naar de uitvoering van het beleid en beheer ten aanzien van middelen en betreffen op de eerste plaats de gemeentelijke organisatie. De onderzoeken richten zich dus ten eerste op de gemeentelijke organisatie-eenheden als zodanig. Een tweede ingang voor de doelmatigheidsonderzoeken is de procesgang. Hiervoor wordt gekeken naar de uitvoering van gemeentelijke taken c.q. de totstandkoming van de gemeentelijke producten, diensten en prestaties.

Om te verzekeren dat alle onderdelen van de gemeentelijke organisatie op doelmatigheid worden onderzocht, bepaalt lid 2 van dit artikel dat iedere organisatie-eenheid en elke gemeentelijke taak minimaal eens in de twee raadsperioden, dus eens in de acht jaar, worden onderzocht.

De onderzoeken naar de doeltreffendheid vinden plaats op basis van het in de programma's en paragrafen van de begroting geformuleerde beleid. Dit beleid kan gehele begrotingsprogramma's en/of paragrafen omvatten of delen daarvan.

Ook hier is geregeld dat, om te verzekeren dat alle programma's en paragrafen periodiek, dat wil zeggen eens in de acht jaar, op doeltreffendheid worden onderzocht, in lid 4 een bepaling is opgenomen die daartoe strekt.

Artikel 3 onderzoeksplan

De beslissing wat te onderzoeken is aan het college. Uiteraard zal de raad willen weten wat de plannen zijn alsmede de gelegenheid willen hebben deze te bespreken en, als hij dat nodig vindt, invloed uit te oefenen. Hierin voorziet het onderzoeksplan.

Het onderzoeksplan moet een volledig beeld geven van de voorgenomen onderzoeken, zij het uiteraard nog globaal.

De onderzoeken in het onderzoeksplan worden per onderzoek uitgewerkt. Het onderzoeksplan wordt aangeboden aan de raad. De raad kan het ter bespreking agenderen. De vaststelling geschiedt echter door het college.

In lid 2 van dit artikel wordt, globaal, aangegeven wat in een onderzoeksplan wordt opgenomen. De daarin genoemde onderwerpen kunnen als volgt worden toegelicht:

- a. Het object van een onderzoek wordt dusdanig omschreven dat duidelijk aangegeven is wat de afbakening van het onderzoek is. Daarbij worden bij de doelmatigheidsonderzoeken de scheidslijnen aangegeven tussen de te onderzoeken procedures en instrumenten. Bij de doeltreffendheidsonderzoeken worden de scheidslijnen met andere beleidsvelden aangegeven.

- b. De reikwijdte van ieder onderzoek strekt zich in beginsel uit over alle bestuursorganen (raad, college en burgemeester), organisatie-eenheden en instellingen waarvoor de gemeente bestuurlijk verantwoordelijk is of waarvan de activiteiten geheel of in belangrijke mate door de gemeente worden bekostigd. De reikwijdte kan in het onderzoeksplan echter worden ingeperkt door het aangeven van de te onderzoeken bestuursorganen, organisatie-eenheden en instellingen en/of het te onderzoeken tijdsvak. De reikwijdte van onderzoeken moet van tevoren duidelijk worden aangegeven. Aangegeven moet in dat verband worden welk tijdvak wordt onderzocht en welke bestuursorganen, organisatie-eenheden en niet gemeentelijke instellingen bij het onderzoek worden betrokken.
- c. Hier wordt aangegeven welke methoden gebruikt zullen worden (bijv. kengetallen, benchmarking, enquête, klantenpanels enz.)
- d. Er wordt van tevoren een inschatting gemaakt van de duur van het onderzoek, eventueel onderverdeeld in fasen
- e. Onderzoeken kunnen in opdracht van het college worden uitgevoerd door het ambtelijk apparaat, door derden of door een combinatie van beiden. Indien de ambtelijke organisatie de onderzoeken uitvoert zullen bij de opzet van het onderzoek waarborgen moeten worden ingebouwd waarmee de onafhankelijkheid van de analyse, de evaluatie en/of adviezen ter verbetering als bedoeld in artikel 5, lid 2 worden gegarandeerd. Dat betekent dat het onderzoek wel (mede) mag worden uitgevoerd door functionarissen die in hun dagelijks werk betrokken zijn bij het onderzoeksobject. De analyse, de evaluatie en aanbevelingen tot verbetering echter moeten onafhankelijk tot stand komen en opgesteld resp. gedaan worden door functionarissen die niet in hun dagelijks werk bij het onderzoeksobject betrokken zijn.

Artikel 4 voortgang onderzoek

De bedrijfsvoeringsparagraaf van de begroting en de jaarverantwoording dient inzicht te verschaffen in de stand van zaken en de beleidsvoornemens betreffende de bedrijfsvoering. Daarbij moet een relatie worden gelegd met de realisatie van de programma's van de begroting en de jaarverantwoording. Het ligt dientengevolge voor de hand om in de bedrijfsvoeringsparagraaf te rapporteren over de stand van zaken betreffende de lopende interne onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid.

Artikel 5 rapportage en gevolgtrekking

Met het instellen van onderzoeken naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid wordt beoogd de transparantie van het gemeentelijk handelen te vergroten en de publieke verantwoording daarover te versterken. De bevindingen van onderzoeken worden daarom neergelegd in rapportages aan de raad zoals voorgeschreven in artikel 213a, tweede lid, van de Gemeentewet. Deze rapportages dienen vervolgens overeenkomstig het bepaalde in artikel 197, tweede lid, van de Gemeentewet te worden gevoegd bij de jaarverantwoording, een en ander uiteraard voor zover het gaat om in de loop van het jaar afgeronde onderzoeken. Dat sluit overigens niet uit dat de raad, indien hij dat wenst, de rapportages ontvangt zodra deze zijn vastgesteld. Van daar de formulering in het derde lid.

Systematische aandacht voor doelmatigheid en doeltreffendheid impliceert het streven naar verbetering. Vandaar dat in deze verordening is opgenomen dat evaluatie en aanbevelingen voor verbetering onderdeel zijn van de rapportages en dat, zo nodig, via een plan van verbetering, een vervolgtraject wordt ingezet.

De bedrijfsvoering behoort, zoals bekend, tot de competentie van het college. Het is derhalve het college dat maatregelen neemt tot verbetering. Het college stelt daartoe een plan van verbetering op en voert dat uit. Dat plan wordt uiteraard ter kennis van de raad gebracht.

Artikel 6 inwerkingtreding

De datum van inwerkingtreding van deze verordening is ingevolge de Gemeentewet bepaald op 7 maart 2003. De wet biedt echter tevens de mogelijkheid deze datum, via een daartoe strekkend raadsbesluit, met één jaar op te schuiven. Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt door middel van het raadsbesluit van 27 februari 2003 nr. 92. Als gevolg daarvan treedt deze verordening thans in werking met ingang van 7 maart 2004.