

Maak periodiek onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid

Sinds 2004 moeten gemeenten en provincies beschikken over een verordening die hen verplicht periodiek zelfonderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college (respectievelijk gedeputeerde staten) gevoerde bestuur. Kort aangeduid worden hiermee beleidsevaluaties bedoeld, al komt men ook de term “bedrijfsvoeringsonderzoeken” tegen.

De rapporten van de verrichte onderzoeken dienen aan de gemeenteraad (respectievelijk provinciale staten) te worden aangeboden. Mede op basis van het op 17 juli 2008 gepresenteerde onderzoek “Staat van het dualisme” heeft de staatsecretaris van B.Z.K. op 11 december 2008 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd. In deze brief stelt de staatsecretaris dat de wettelijke verplichting om periodiek onderzoek te doen naar doelmatigheid en doeltreffendheid geschrapt kan worden.

Het argument dat hieraan ten grondslag ligt is de constatering dat dit instrument geen wezenlijke bijdrage zou hebben geleverd aan de controle van de raad op het college.

In dit artikel geven wij hiervoor een mogelijke verklaring en zullen wij een handreiking presenteren voor een aanpassing van de wetgeving die wel in een behoefte voorziet.

Probleem

Als mogelijke oorzaak waarom de gewraakte onderzoeksfunctie de afgelopen jaren geen wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan de controle van de raad op het college, zien wij de manier waarop de wetgever de termen doelmatigheid en doeltreffendheid heeft ingevuld¹. *Achteraf* moet door middel van zelfevaluatie beoordeeld worden of de gemeente heeft bereikt (prestaties en maatschappelijke effecten) wat zij oorspronkelijk wilde bereiken en of dit tegen zo laag mogelijke kosten *is gebeurd*. Zolang deze interpretatie van doeltreffendheid en doelmatigheid gehandhaafd blijft, zijn wij het van harte eens met de intentie van de staatsecretaris om de verplichte periodieke zelfonderzoeken met verplichte rapportage aan de raad af te schaffen. De vier belangrijkste redenen zijn:

1 Afrekenkarakter

Het merendeel van de gemeenten (en provincies) wil leren in plaats van achteraf afrekenen. Welnu, de praktijk wijst uit dat juist onderzoeken die een *oordeel* geven of bereikt is wat de gemeente wilde bereiken en of dit tegen de laagste mogelijke middelen is gebeurd, ervaren worden als afrekenen. Dit is verklaarbaar, want om te beoordelen of de gemeente heeft bereikt wat zij beoogde te bereiken, moet het beleid al zijn uitgevoerd en zijn de werkzaamheden verricht. *Achteraf* wordt dus beoordeeld of het goed is gegaan, waardoor geen tijd meer beschikbaar is om bij te sturen en te *leren*.

Het argument dat van de resultaten geleerd kan worden voor andere beleidsdoelen gaat volgens ons zelden op. De inhoudelijke, bestuurlijke, politieke en maatschappelijke context is veelal zo verschillend en verandert dusdanig snel dat de kans groot is dat ‘appels met peren’ vergeleken worden.

2 Methodologische hindernissen

Ten tweede kleven aan de huidige manier van onderzoeken naar geleverde

toekomstgericht



prestaties, effecten en doelmatigheid een aantal onderzoeksmethodologische vraagstukken. Om te bepalen of je hebt bereikt wat je beoogde te bereiken moet het beleid vooraf – zo ‘SMART’ mogelijk – geformuleerd zijn en dient het beleid uitgevoerd te zijn. Om daarna te kunnen onderzoeken in welke mate dit heeft bijgedragen aan het maatschappelijke effect, moet je vervolgens ook nog voldoen aan een aantal voorwaarden. Zo moet minimaal:

- de 0-situatie bekend zijn;
- de beoogde effecten van het beleid moeten ‘SMART’ zijn;
- een causale relatie gelegd kunnen worden tussen de output en outcome waardoor wordt aangetoond in hoeverre de geleverde prestatie daadwerkelijk heeft geleid tot het gerealiseerde effect.

Kijkend naar bovenstaande voorwaarden constateren wij dat de meeste gemeenten nog niet volledig voldoen aan de eerste voorwaarde, namelijk dat de beoogde doelstellingen SMART zijn geformuleerd. Mocht hier wel aan voldaan zijn, dan doet zich direct een veel groter probleem voor namelijk in welke mate het beleid heeft bijgedragen aan het (maatschappelijke) effect. Natuurlijk kan afgezien worden van dergelijke eisen, maar dan valt wel een belangrijk onderzoeksfundament weg.

Ditzelfde geldt voor doelmatigheidsonderzoeken. Om achteraf deugdelijk vast te stellen of de geleverde prestaties met zo weinig mogelijk middelen zijn

gerealiseerd, is een veel beter uitgewerkte causale relatie tussen doelen, activiteiten en kosten in de planvorming nodig dan momenteel feitelijk de “state of the art” is.

3 Politieke realiteit

Controleren of de gemeente heeft bereikt wat zij wilde bereiken (beleidsevaluaties) kan zeer zinvol zijn. Echter de toegevoegde waarde om dit ‘verplicht’, periodiek door middel van zelfevaluatie voor alle beleidsvelden te onderzoeken, zien wij niet.

Niet al het beleid leent zich namelijk even goed voor een beleidsevaluatie. Soms wordt beleid bijvoorbeeld bewust vooraf niet ‘SMART’ geformuleerd waardoor een beleidsevaluatie minder relevant en haalbaar is. Daarbij kan vanwege de politieke realiteit en het veelal verplicht beschikbaar stellen van het onderzoeksresultaat aan de Raad, het helemaal niet wenselijk zijn om beleidsevaluaties uit te voeren.

Ons inziens voldoende argumenten om de huidige invulling van de wetsverplichting waarin het college verplicht zelfonderzoek moet uitvoeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur, af te schaffen. Het huidige artikel is te ambitieus, sluit niet aan bij de ontwikkelingsgang bij de gemeenten en legt een onnodige zware hypotheek op de functie door te verplichtingen elk onderzoek met de raad te delen. Dit betekent niet dat wij tegen een (verplichte) inter-

ne onderzoeksfunctie van gemeenten zijn. Integendeel, wij juichen dit zelfs van harte toe.

Voorstel

Geen controlerende functie achteraf, maar een functie die (aanvullende) zekerheid geeft over de mate waarin de organisatie in control is (toekomstgericht).

Wij stellen voor om de interne onderzoeksfunctie van gemeenten vooral *vooruit* te laten kijken in plaats van *achteruit*. Deze functie is dan bedoeld om het (top)management (lees: college/raad) aanvullende zekerheid te geven dat zij in staat is om de door hen beoogde doelstellingen te realiseren. Met andere woorden: zijn we als gemeentelijke organisatie in staat (in control) om ons beleid te realiseren in plaats van controleren of we als organisatie het beoogde beleid wel of niet gerealiseerd hebben.

De termen doeltreffendheid en doelmatigheid krijgen hierdoor ook een hele andere lading. Doeltreffendheid wordt dan geïnterpreteerd als: hebben wij als organisatie de meest doeltreffende maatregelen getroffen om onze doelstellingen te bereiken en hebben wij niet te veel of te dure maatregelen getroffen (doelmatigheid)?

Door inzicht te geven in welke mate de gemeentelijke organisatie in staat is om haar doelstellingen te bereiken, wordt

het lerend vermogen van de organisatie aangeboord en versterkt. De doelstellingen zijn immers nog niet gerealiseerd waardoor eventuele verbetermogelijkheden direct opgepakt kunnen worden. Hierdoor levert de onderzoeksfunctie een wezenlijk bijdrage aan het realiseren van de nog te behalen doelstellingen. Het gevolg is ook dat de onderzoeken veel minder gezien worden als afrekenen. Het college, managers en onderzoekers streven hetzelfde doel na, namelijk het realiseren van de doelstellingen!

Om te kunnen vaststellen of de organisatie in staat is haar beoogde doelstellingen te realiseren kunnen diverse methoden² en referentiemodellen³ worden gebruikt. Dit is afhankelijk van het object van onderzoek en de specifieke situatie binnen de gemeente. Het is hierbij belangrijk om zowel de harde (regels en procedures) als de zachte (mens, cultuur) aspecten onderzoeken. Bij het realiseren van doelstellingen is veelal een goede mix tussen deze twee aspecten noodzakelijk.

Afsluiting

Indien het college wil weten of het beoogde beleid daadwerkelijk is gerealiseerd, zijn beleidsvaluaties een zinvol

instrument om dit te beoordelen. Echter, de praktijk heeft uitgewezen dat de huidige, verplichte periodieke functie zoals de wetgever die voor ogen stond niet uitvoerbaar is en evenmin effectief. Dit vanwege de methodologische hindernissen, het afrekenkarakter en het ontbreken van politiek draagvlak.

Als alternatief stellen wij voor om de interne onderzoeksfunctie vooral toekomstgericht in te richten waarbij uiteraard ruimte moet blijven bestaan voor het uitvoeren van beleidsvaluaties. Voordat beleidsdoelstellingen vastgesteld worden en/of gedurende de uitvoering van het beleid, geeft de interne onderzoeksfunctie aanvullende zekerheid of de organisatie, op de meest doeltreffende en doelmatige manier, in staat is om de beoogde doelstellingen te realiseren. Hiermee levert de onderzoeksfunctie direct toegevoegde waarde aan het behalen van de doelstellingen en wordt het lerend vermogen van de organisatie versterkt.

Wij zijn van mening dat een interne onderzoeksfunctie, die vooral aanvullende zekerheid geeft over de mate waarin de organisatie in staat is haar doelstellingen te realiseren, wettelijk verplicht moet zijn dan wel zou moeten worden “afgedwongen” door een secto-

rale governance code. De interne onderzoeksfunctie is al jaren gemeengoed binnen het bedrijfsleven onder de naam internal/operational auditing. De wetgever zou echter ruimte moeten laten aan de vorming van de onderzoeksagenda en de doelen die men hiermee lokaal wil bereiken. Dit moet bepaald worden in het lokale krachtenveld.

* Mark Daamen is als senior auditing consultant werkzaam bij ACS te Driebergen. Daarbij is Mark als docent verbonden aan de Hogeschool van Avans+, waar hij de post Bachelor opleiding operational auditing verzorgt. Mark is tevens lid van de lokale rekenkamercommissie van de BEL-gemeenten.

Noot:

- 1 Ministerie van Binnenlands Zaken en Koninkrijksrelaties, Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2003). Handreiking voor de financiële verordeningen en controle verordening (artikel 212, 213 en 213a Gemeentewet), pagina 84 e.v.. VNG Uitgeverij, Den Haag.
- 2 Onderzoeksmethodologie zoals door ACS, in samenwerking met de Erasmus Universiteit, is ontwikkeld. www.acs.nl
- 3 INK, ABIB, PCDA-cyclus, KAD+, Simons, Quin, etc