

Verordening artikel 109a: "nog in de startblokken"



Presentatie bevindingen enquête





“109a nog in de startblokken”

Aanleiding

In de nieuwe waterschapswet, die per 1 januari 2009 in werking is getreden, wordt expliciet aandacht besteed aan doelmatigheid en doeltreffendheid. “Doen we de dingen goed en doen we de goede dingen?” zijn daarbij de centrale vragen. Er dient periodiek getoetst te worden of de uitvoering van het beleid voldoet aan de eisen van doelmatig en doeltreffend bestuur.

Naast het feit dat het begrip doelmatigheid nu in de wet is vastgelegd, willen waterschappen vanuit intrinsieke motivatie doelmatig werken. Ook de politiek gaat zich sterker met de waterschappen bemoeien: “CDA, PvdA en VVD: waterschap efficiënter en transparanter maken” (bron Waterforum).

Gemeenten zijn de waterschappen een aantal jaren geleden voorgedaan met doelmatigheidsonderzoeken en het daaropvolgende verbeterproces. Met de ervaringen uit de gemeentewereld kunnen de waterschappen hun voordeel doen. Van belang daarbij is dan wel dat waterschappen helder hebben waarom zij doelmatigheidsonderzoeken uitvoeren en wat men onder doelmatig werken verstaat.

In de maanden maart en april van 2009 is een onderzoek uitgevoerd onder de controllers van de waterschappen naar de stand van zaken rondom de invoering van artikel 109a en het doelmatigheidsvraagstuk binnen hun eigen organisatie.

Met dit onderzoek willen wij een beeld schetsen van de status van artikel 109a binnen waterschappen.

Context van het onderzoek

Er zijn vele definities van doelmatigheid en beelden bij mensen over de invulling van doelmatigheid. Het gaat er bij ons onderzoek niet om deze definitie eenduidig te krijgen, maar eerder om te bezien hoe men (gebruik makend van de eigen definitie) binnen de eigen organisatie met doelmatigheid omgaat, op welke wijze aan doelmatigheid invulling wordt gegeven en hoe en waar in de organisatie doelmatigheid een plek krijgt. Dit om van elkaars beelden en ervaringen te leren.

Rapportage

De rapportage die voor u ligt is een korte presentatie van de bevindingen uit het onderzoek. Deze worden aan de hand van een drietal thema's toegelicht. De uitkomsten van het onderzoek zijn gebaseerd op deelname van circa 25 waterschappen.

De bevindingen uit het onderzoek zullen tijdens een plenaire bijeenkomst op 25 juni worden teruggekoppeld.

Onze eigen visie wordt niet in deze rapportage weergegeven: deze zal worden verwoord in een boekje en een bijhorend artikel dat we momenteel schrijven over dit onderwerp.



Persoonlijke terugkoppeling

Mocht u op basis van de rapportage nader over dit onderwerp willen praten om te bezien op welke wijze uw waterschap uit de startblokken kunt komen, kunt u contact met ons opnemen, via info@hkp.nl

Drs. J. (Jacques) W.J. van Iperen
Drs. H. (Herbert) B. Bosch



Inhoudsopgave

Bevindingen.....	5
Thema I: Wat houdt doelmatigheid en 109a in?	5
Thema II: Waarom doen we dergelijke onderzoeken?	9
Thema III: Hoe is 109a ingericht en hoe doen we dergelijke onderzoeken?.....	12
Klaar voor de start ? Een voorzichtige conclusie	17



Thema I: Wat houdt doelmatigheid en 109a in?

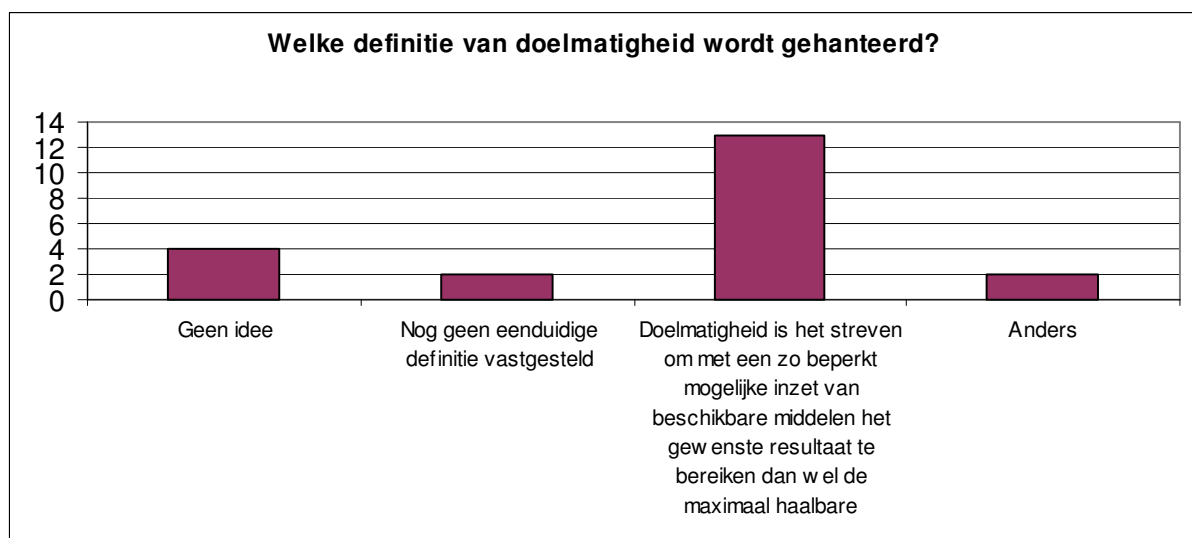


Doelmatigheid is een begrip dat gemakkelijk wordt genoemd, maar dat voor mensen vaak een andere betekenis heeft. De één schaaft het gelijk aan efficiëntie, de ander geeft aan dat het met effectiviteit te maken heeft. De derde denkt aan kostenbesparing en bezuinigen.

Wat is nu eigenlijk doelmatigheid?

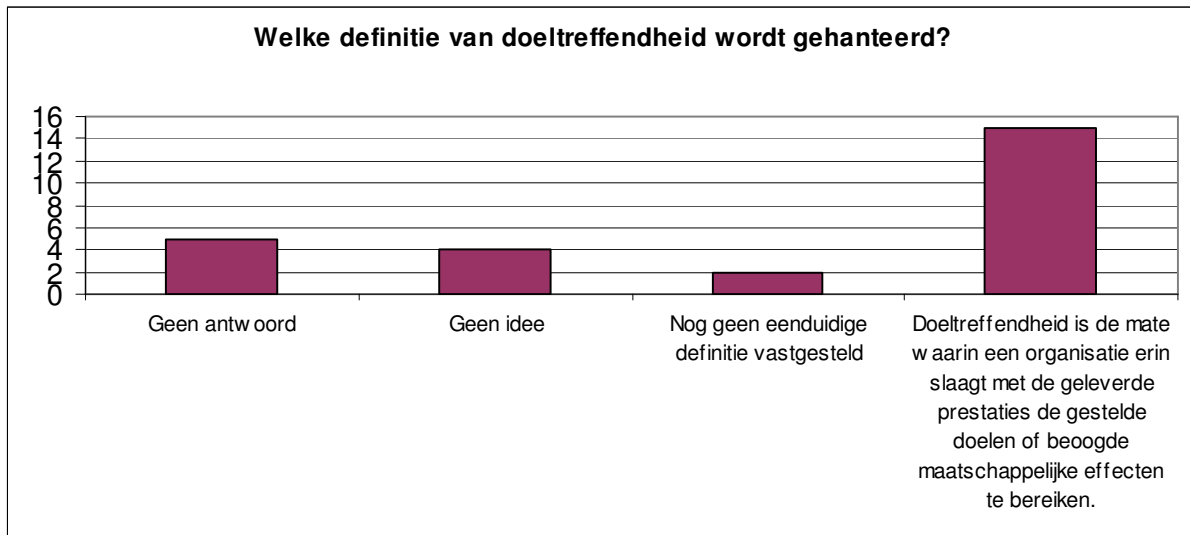
De meest gehanteerde definitie luidt als volgt: "Doelmatigheid is het streven om met een zo beperkt mogelijke inzet van beschikbare middelen het gewenste resultaat te bereiken dan wel de maximaal haalbare inkomsten te genereren".

In de enquête is gevraagd naar de definitie die uw waterschap hanteert. Hierbij is met name gekeken of de elementen "een zo beperkt mogelijke inzet" versus "het gewenste resultaat" hierin naar voren kwamen. De conclusie is dat deze beide elementen in 60% van de definities voorkwamen. De overige antwoorden gaven aan nog geen eenduidige definitie te hebben vastgesteld, of de definitie niet te kennen. Positief is dat er in de antwoorden geen begripsverwarring of vermenging met doeltreffendheid is opgetreden.





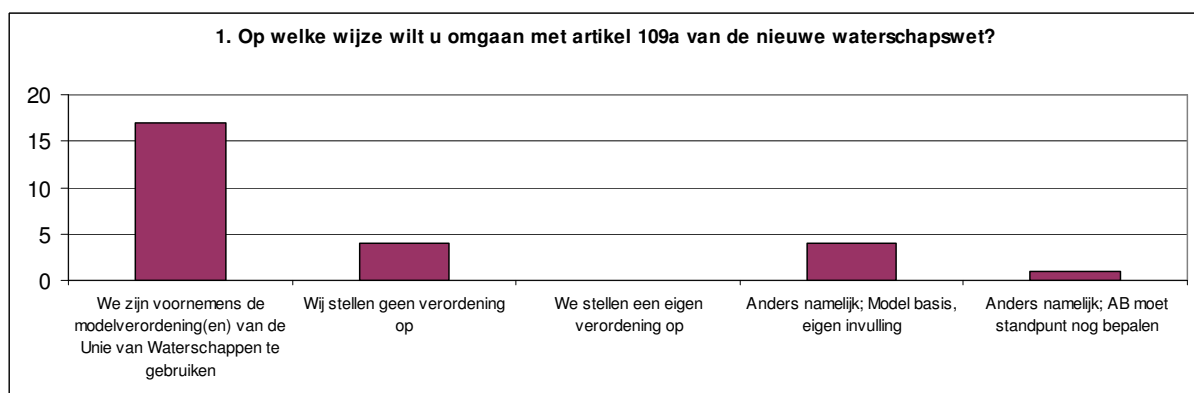
Voor de definitie van doeltreffendheid is eigenlijk een identiek beeld te zien. In 70% van de definities komt de noodzakelijke relatie tussen enerzijds "geboekte resultaten" en anderzijds de "bijdrage daarvan aan de doelstelling en /of het maatschappelijk effect" goed terug.



Conclusie; een groot deel van de waterschappen gebruikt een eenduidige definitie voor wat betreft doelmatigheid en doeltreffendheid. Dit biedt een goede basis om met artikel 109a aan de slag te gaan!

Merendeel waterschappen wacht op de modelverordening van Unie van Waterschappen

In de enquête is gevraagd op welke wijze men wil omgaan met artikel 109a van de waterschapswet. Hieruit kwam een duidelijk beeld naar voren:



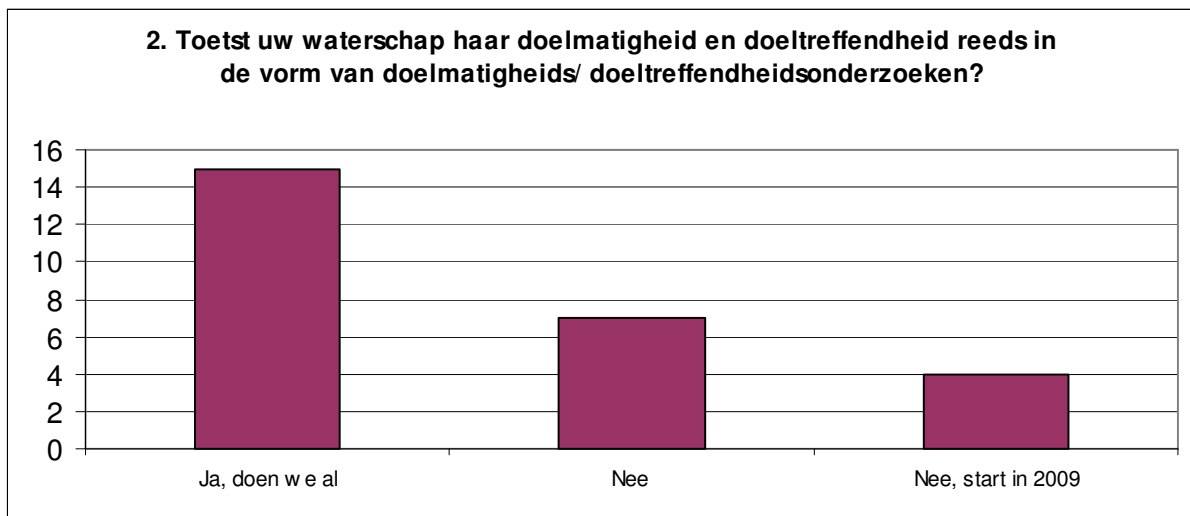
85% van de waterschappen geeft aan van plan te zijn om voor artikel 109a een verordening op te stellen. Hiervan wacht echter het merendeel (65%) op de modelverordening van de Unie van Waterschappen. Géén van de respondenten geeft aan een eigen verordening op te stellen. Slechts een klein percentage geeft aan de



modelverordening van de Unie van Waterschappen als basis voor de eigen verordening te willen gaan gebruiken.

Gezien de behoefte van de waterschappen, is het dus zaak dat er snel een modelverordening komt, op basis waarvan zij hun eigen verordening kunnen opstellen en kunnen laten vaststellen door het Algemeen Bestuur.

75% van de waterschappen geeft aan haar doelmatigheid reeds te toetsen dan wel dat op korte termijn te gaan doen

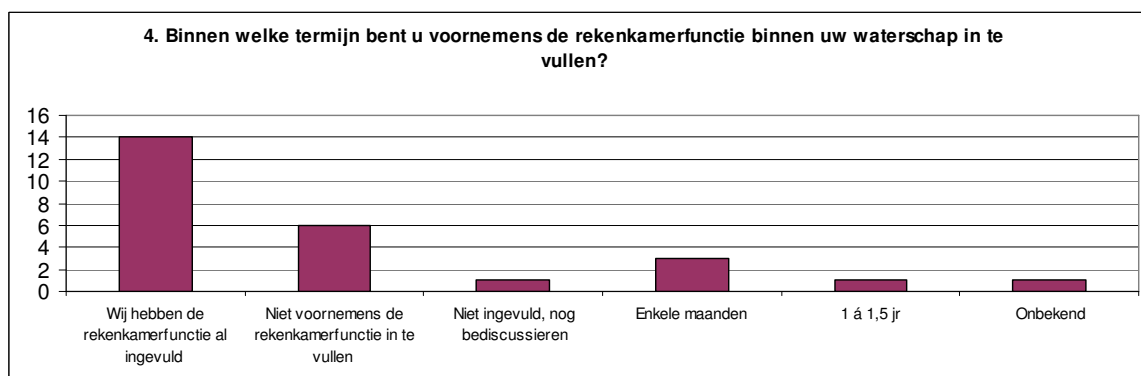


Ondanks het feit dat de Waterschappen wachten op de modelverordening van de Unie van Waterschappen, geeft 75% aan haar doelmatigheid reeds op enigerlei wijze te toetsen. Het nog ontbreken van een verordening is dus geen belemmering om al aan de slag te gaan.

Naast 109a wordt ook invulling aan de rekenkamerfunctie gegeven.

Doelmatigheid kan op verschillende wijze worden getoetst en tevens door verschillende onderdelen binnen/van de eigen organisatie. Wanneer we de parallel van de gemeentewereld doortrekken naar de waterschappen, wordt er een onderscheid gemaakt in:

- Doelmatigheidsonderzoeken in het kader van artikel 109a;
- Rekenkameronderzoeken.



Bijna 60% van de respondenten geeft aan reeds over een rekenkamer te beschikken. 15% geeft aan een rekenkamer in 2009 op te starten. De overige respondenten geven aan niet over een rekenkamer te beschikken en dat dit in de nabije toekomst ook niet zal gaan gebeuren.

Het is wel van belang dat het onderscheid tussen de verschillende onderzoeken wordt gemaakt aangezien zij elk hun eigen functie en doelstelling hebben:

- Doelmatigheidsonderzoeken in het kader van artikel 109a worden uitgevoerd t.b.v. het versterken van de rol van het Dagelijks Bestuur;
- Rekenkameronderzoeken worden uitgevoerd t.b.v. de versterking van de rol van het Algemeen Bestuur.

We komen hier later in de rapportage bij thema 3 op terug.

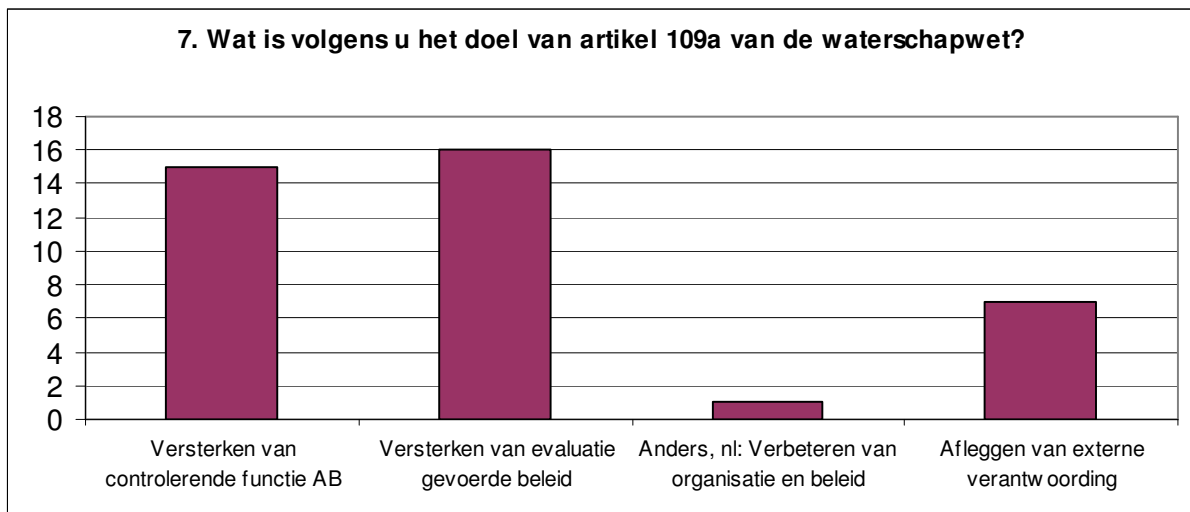


Thema II: Waarom doen we dergelijke onderzoeken?



Artikel 109a gaat om het versterken van de evaluatie én het versterken van controle

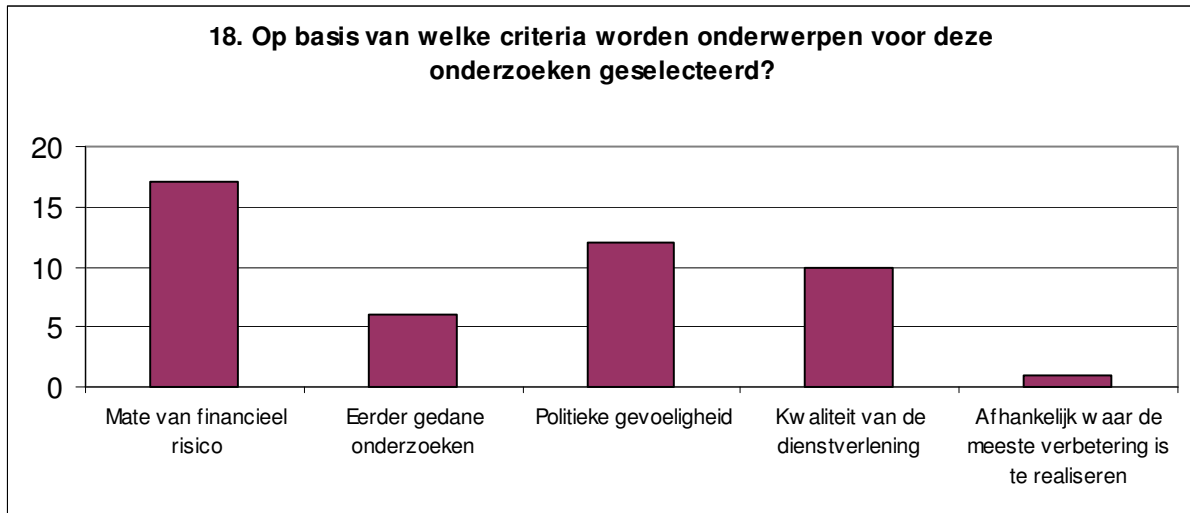
In de enquête is gevraagd naar het doel van de nieuwe wetgeving. Hierbij komen twee elementen duidelijk naar voren. Enerzijds wordt het gezien als een stok achter de deur om de systematische evaluatie van het gevoerde beleid meer vorm en invulling te geven, anderzijds geeft dit het Algemeen Bestuur een extra instrument in handen om haar controlerende functie te versterken, door het verplicht te stellen van het doen van doelmatigheidsonderzoeken.



In het verlengde van deze antwoorden liggen de criteria op basis waarvan deze doelmatigheidsonderzoeken worden uitgevoerd. In de enquête is gevraagd welke criteria dat zijn. Hier ontstaat een gemêleerd beeld, dat niet helemaal overeenkomt met voorgaand antwoord.

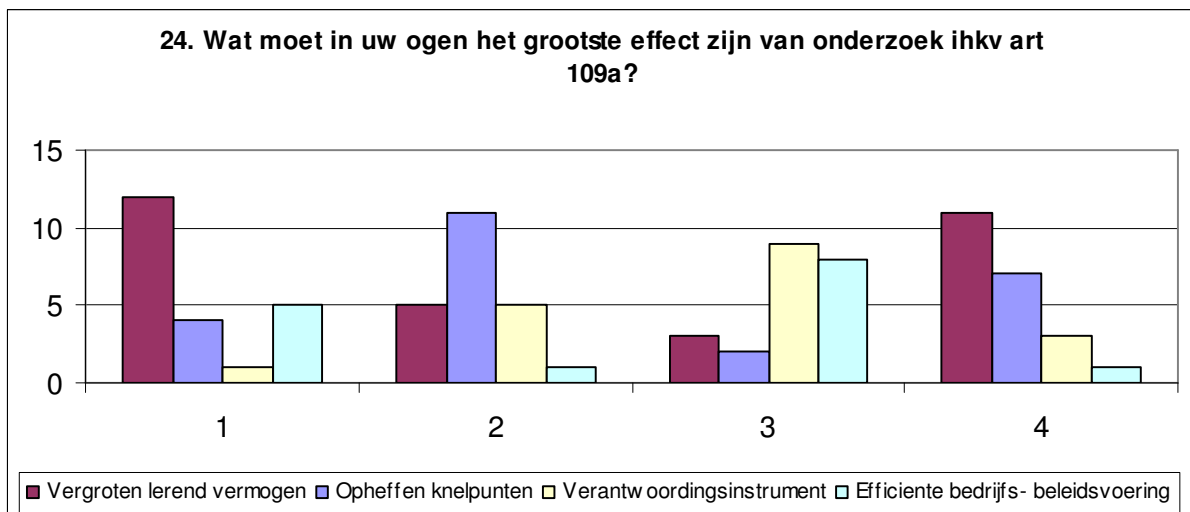


109a blijft hoofdzakelijk financieel ingestoken, kwaliteit van de dienstverlening is ondergeschikt



Als we kijken naar de resultaten wordt de mate van financieel risico vaak genoemd. Gelet op de eerdergenoemde doelstellingen van 109a ligt dit in de lijn der verwachting. Echter, wanneer men de doelstelling 'evaluatie van het gevoerde beleid' neemt (en met name de hoge score hierop), valt op dat de 'kwaliteit van de dienstverlening' en 'eerder gedane onderzoeken' ondergeschikt zijn aan het criterium 'politieke gevoeligheid'.

Leren en verbeteren is de primaire doelstelling van doelmatigheidsonderzoek

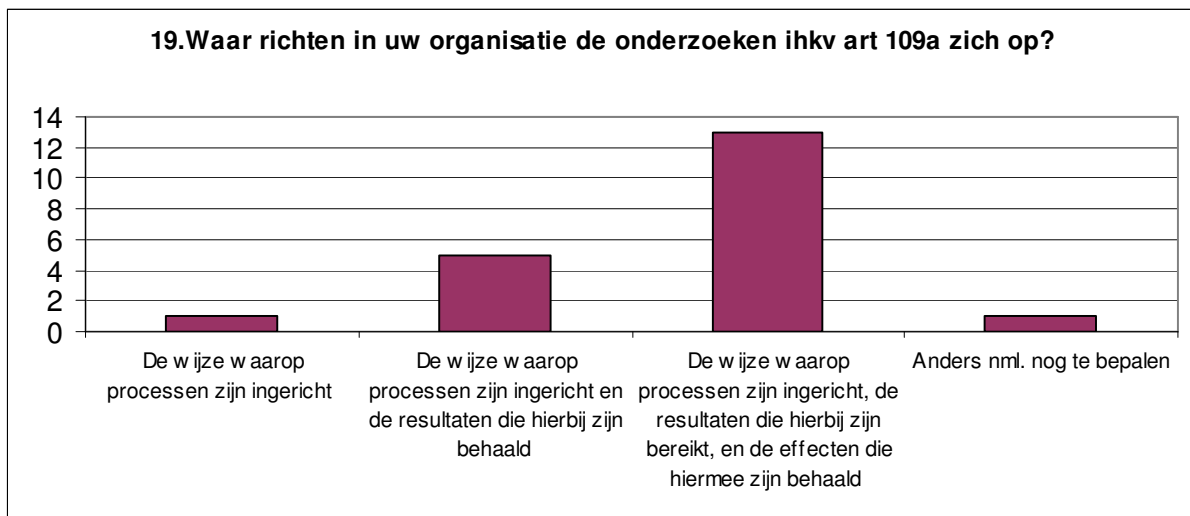


Ondanks het feit dat de invoering van artikel 109a in de waterschapswet vooral wordt gezien als stok achter de deur en een extra controle-instrument, is men wel van mening dat het effect toch vooral het 'vergroten van het lerend vermogen' en 'het opheffen van knelpunten' moet zijn. Met name de lage score op 'Verantwoordingsinstrument' valt op.



Meten van effecten is onderdeel van artikel 109a onderzoek

Op de vraag waar de onderzoeken zich op zouden moeten richten antwoord 65% "de wijze waarop de processen zijn ingericht (doelmatigheid), de resultaten die hiermee zijn bereikt (doeltreffendheid), én de effecten die hiermee zijn behaald". Daarmee is direct een stevig ambitieniveau neergelegd. Het meten van effecten is immers een flinke stap verder dan doelmatig- en doeltreffendheid. Het is de worsteling van elke onderzoeker: het spanningsveld tussen input -> output -> outcome (effect). Te meer aangezien de beoogde effecten van inspanningen vaak een relatief lange tijd na de behaalde resultaten komen.



Het feit dat dit ambitieniveau door de waterschappen wordt neergelegd, maakt de wijze waarop deze onderzoeken worden uitgevoerd, hoe men de effecten wil gaan meten, welke medewerkers die hierbij worden betrokken en de schaal van deze onderzoeken, des te interessanter. Deze elementen staan in het volgende thema centraal.

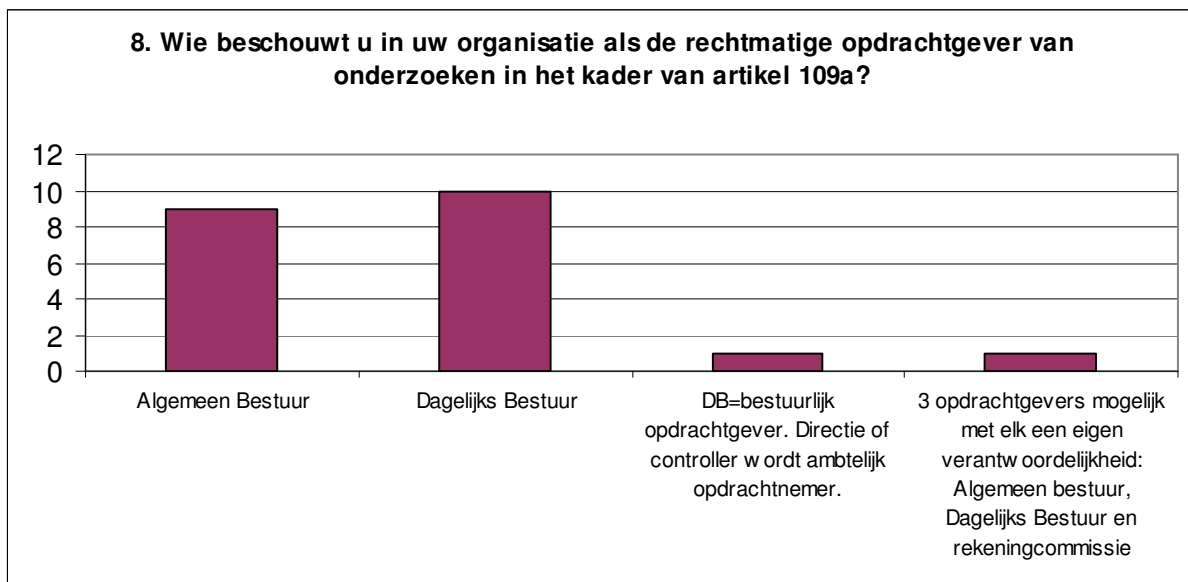


Thema III: Hoe is 109a ingericht en hoe doen we dergelijke onderzoeken

In de enquête zijn vragen gesteld over de wijze van inrichting van de werkzaamheden rondom artikel 109a en de wijze waarop momenteel doelmatigheidsonderzoeken plaatsvinden. Hieronder treft u in het kort de bevindingen aan die op dit thema aan de orde komen.

Rechtmatige opdrachtgever voor 109a-/doelmatigheidsonderzoeken nog niet helder

Op de vraag wie de rechtmatige opdrachtgever is voor 109a-onderzoeken, komt uit de enquête een diffuus beeld naar voren. 35% van de respondenten geeft aan dat het Algemeen Bestuur de rechtmatige opdrachtgever is, terwijl een bijna even groot percentage (38%) aangeeft dat het Dagelijks Bestuur de rechtmatige opdrachtgever is.



De evenredige verdeeldheid over het rechtmatige opdrachtgeverschap kan zitten in het woord 'rechtmatig'. Wanneer men bij de beantwoording uit is gegaan van het gegeven dat degene die verordening vaststelt daarmee ook de rechtmatige opdrachtgever is, kunnen wij ons indenken dat men dan hier 'Algemeen Bestuur' heeft geantwoord. In een andere context zien wij niet direct een rol voor het Algemeen Bestuur, zeker niet als rechtmatige eigenaar van de 109a-onderzoeken. O.i. speelt het Algemeen Bestuur alleen een actieve rol bij de doelmatigheidsonderzoeken die de Rekenkamer uitvoert. Bij de doelmatigheidsonderzoeken zoals bedoeld in 109a ontvangen zij ter informatie de resultaten uit het 109a-onderzoek en speelt juist het Dagelijks Bestuur een rol.

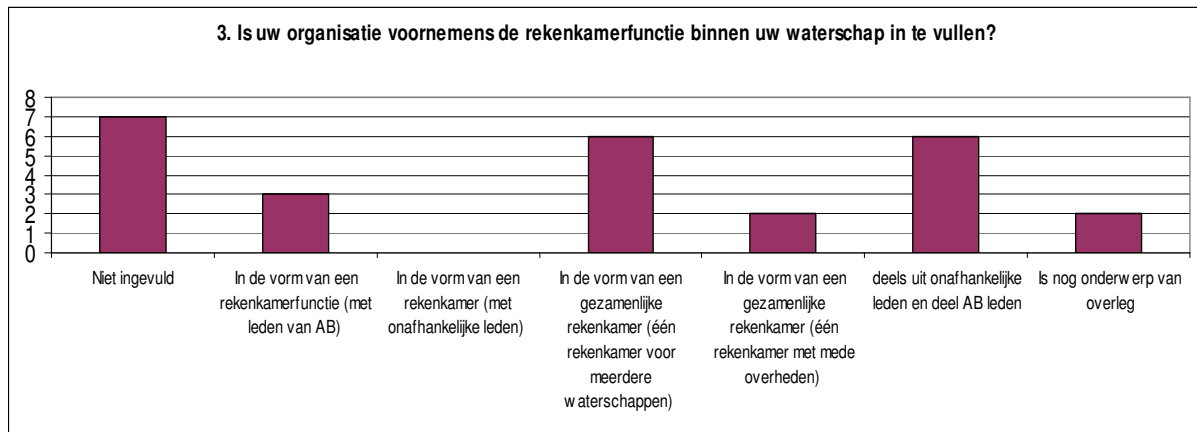
Om de rollen bij de verschillende onderzoeken te verduidelijken, verwijzen we naar de manier waarop het in de Gemeentewet is vastgelegd. Deze manier kan ook binnen de Waterschappen gehanteerd worden:



	Onderzoek door	Rapportage aan	Op basis van
Rechtmatigheid	Rekenkamer(functie)	Gemeenteraad	Art. 182 GW
	Accountant	Gemeenteraad	Art. 213 GW
Doelmatigheid	Rekenkamer(functie)	Gemeenteraad	Art. 182 GW
	Eigen organisatie	B&W	Art. 213a GW
Doeltreffendheid	Rekenkamer(functie)	Gemeenteraad	Art. 182 GW
	Eigen organisatie	B&W	Art. 213a GW

De invulling en vorm van de rekenkamer verschilt. Gezamenlijkheid prevaleert.

Een rekenkamerfunctie kan op verschillende wijze worden vormgegeven. Uit de antwoorden dat blijkt dat dit ook gebeurt. In onderstaand schema wordt dit weergegeven:



8 waterschappen geven aan over een gezamenlijke rekenkamer te (willen) beschikken. Als men deze vorm vergelijkt met de ervaring uit gemeenteland, is het % dat kiest voor deze vorm binnen waterschappen aan de hoge kant.

Onderzoeksplannen worden nog nauwelijks opgesteld



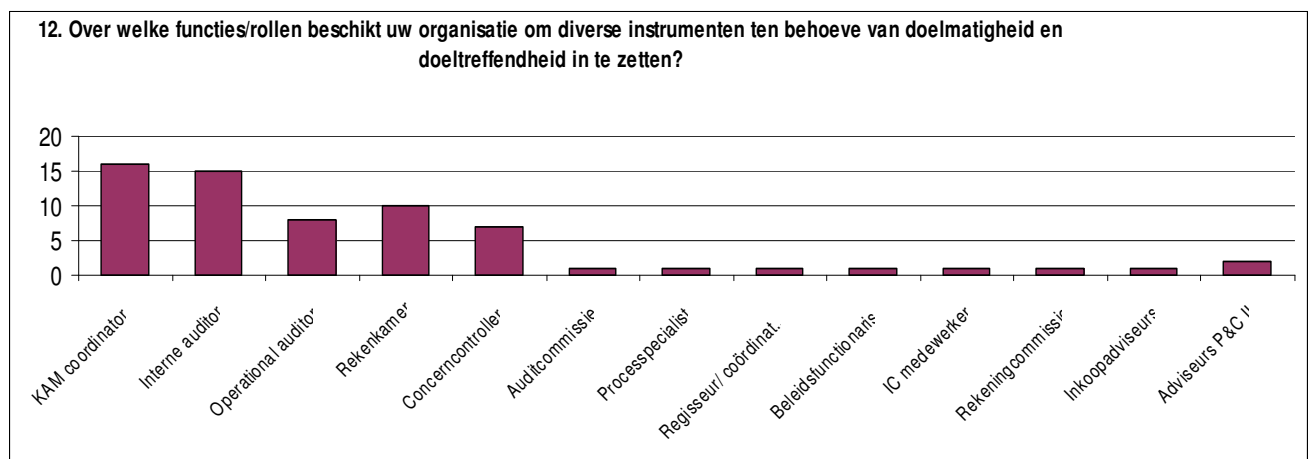
Uit de enquête komt naar voren dat slechts 14% van de respondenten aangeeft onderzoeksplannen op te stellen ten behoeve van de 109a-onderzoeken. Een onderzoeksplan geeft een nadere specificatie van welke onderzoeken in het komende jaar gepland staan en wanneer deze zullen gaan plaatsvinden. Ook geeft het aan wat de motivatie is voor de onderwerpkeuze en wat men beoogt met de resultaten van het onderzoek. Tevens geeft men aan in welk kader de onderzoeken worden verricht, met



welk budget en wie de uitvoering voor zijn/haar rekening gaat nemen. In sommige gevallen wordt in het onderzoeksplan tevens een terugkoppeling gegeven van de resultaten van de onderzoeken die het voorgaande jaar zijn uitgevoerd.

Wanneer een organisatie beschikt over een onderzoeksplan is dat een indicatie dat het uitvoeren van doelmatigheidsonderzoeken een vast onderdeel is binnen de bedrijfsvoering/P&C-cyclus en dat het een vaste plek heeft binnen de organisatie. Uit het onderzoek komt naar voren dat het overgrote deel van de waterschappen nog niet over een onderzoeksplan beschikt. Gelet op de (begin)fase waarin de waterschappen zich bevinden bij het uitvoering geven aan 109a-onderzoeken, is dit wellicht niet verwonderlijk te noemen.

Doelmatigheidsonderzoeken zijn niet binnen 1 functie belegd.



Aangegeven wordt dat doelmatigheid (en doeltreffendheid) op verschillende plaatsen in de organisatie wordt getoetst dan wel onderzocht. Genoemd worden in dit kader de KAM-coördinator (25%), de interne auditor (23%), de operationale auditor (12%), de Rekenkamer (15%) en de controller (11%). Voorgaande zijn de meest genoemde in de enquête. Daarnaast worden nog een 8-tal functionarissen genoemd die zich met doelmatigheid bezighouden.

Het feit dat er diverse functionarissen worden benoemd, geeft aan dat doelmatigheid niet aan één specifieke functionaris wordt gekoppeld. Het geeft tevens aan dat doelmatigheid niet iets nieuws is binnen de waterschappen. Vraag is wel, en deze is in het onderzoek niet naar voren gekomen, of er verschillen bestaan in onderzoeks-aanpak/scope/presentatie/resultaten in de onderzoeken vanuit de verschillende functies/disciplines met die van een doelmatigheidsonderzoek in het kader van 109a.

Er vindt weinig afstemming plaats

Zoals hiervoor reeds aangegeven zijn er binnen de organisatie van het waterschap momenteel verschillende instrumenten beschikbaar en functionarissen benoemd die zich op enigerlei wijze bezig houden met doelmatigheid.

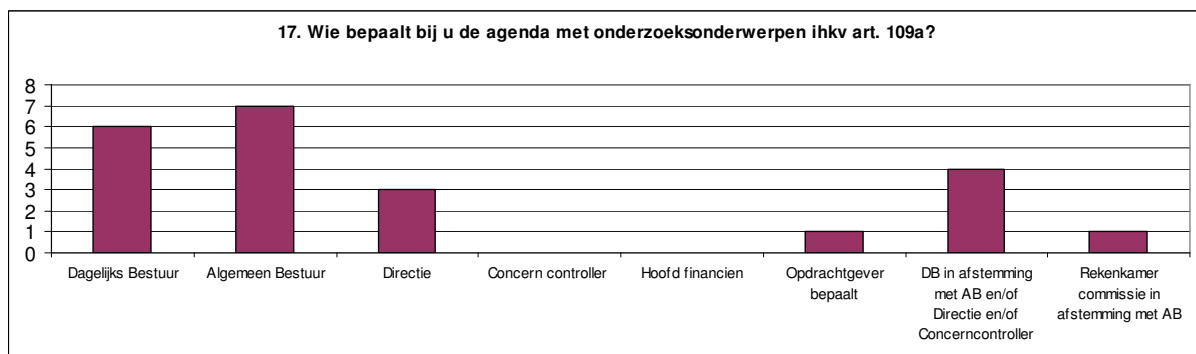


Om zicht te hebben c.q. te krijgen op wat eenieder op het gebied van doelmatigheid aan werkzaamheden verricht, teneinde bijvoorbeeld dubbelingen c.q. overlappings in onderzoeken (en nog erger: tegenstrijdigheden) te voorkomen, is eventuele onderlinge afstemming wenselijk dan wel noodzakelijk. 75% van de respondenten geeft aan dat dergelijke afstemming niet plaats vindt in de organisatie.



In hoeverre er door het gebrek aan afstemming ook daadwerkelijk dubbelingen/overlappingsen dan wel tegenstrijdigheden voorkomen, is niet verder onderzocht. Door het gebrek aan afstemming is de kans hierop natuurlijk wel groter dan wanneer er wel afstemming zou plaatsvinden. Het is dus maar de vraag, zonder afstemming op elkaar, hoe doelmatig deze verschillende doelmatigheidsonderzoeken verlopen.

AB bepaalt (mede) onderzoeksagenda



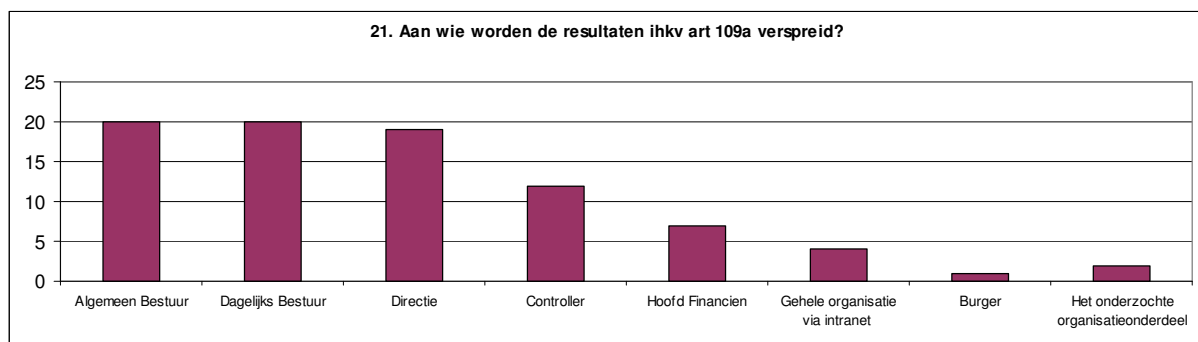
Op de vraag wie de onderzoeksagenda bepaalt, geeft het merendeel van de waterschappen aan dat dit het Algemeen Bestuur betreft. Wanneer men naar de verordening zoals die momenteel door sommige waterschappen wordt gehanteerd en naar de vergelijkbare verordening 213a binnen gemeenten kijkt, zou dit niet juist zijn.



Aangezien de verordening 109a is bedoeld als instrumenten ter versterking van de rol van het Dagelijks Bestuur (zie pagina 8) is het niet te veronderstellen dat het Algemeen Bestuur hierin een actieve rol speelt, Het Algemeen Bestuur heeft tenslotte de rekenkamerfunctie als eigen instrument waarbij zij de onderzoeksagenda bepaalt.

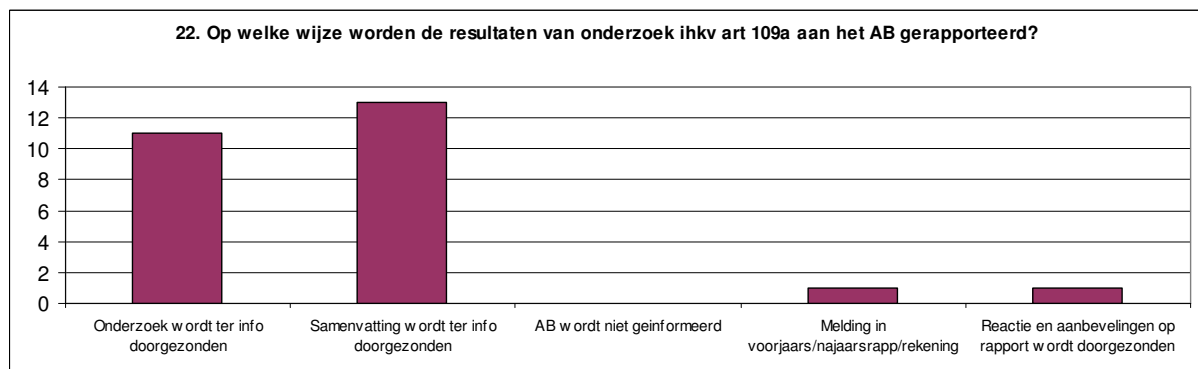
Transparantie rondom doelmatigheidsonderzoeken in eigen organisatie is groot

Op de vraag aan wie de onderzoeksresultaten (in het kader van 109a) worden toegezonden, komt het beeld naar voren dat men bereid is om de onderzoeksresultaten met een breed publiek te delen. In onderstaand schema wordt aangegeven aan wie men de onderzoeksresultaten wil verspreiden.



Het feit dat men de onderzoeksresultaten aan een breed publiek verspreidt, geeft aan dat men (op voorhand) niet 'huiverig' is om de uitkomsten te delen, ongeacht de uitkomsten van de resultaten.

Dit bevestigt en sluit aan op de bevinding dat het effect dat men toedicht aan 109a-onderzoeken gericht is op het vergroten van het lerend vermogen.





Klaar voor de start? Een voorzichtige conclusie

Op basis van de ervaringen binnen de Lokale Overheden, de wijze waarin vanuit de literatuur invulling gegeven wordt aan doelmatigheid binnen waterschappen en de bevindingen uit het onderzoek zijn een aantal conclusies te trekken:

Waterschappen nemen afwachtende houding aan t.a.v. verordening doelmatigheid

De Unie van Waterschappen heeft nog geen modelverordening ten aanzien van artikel 109a opgesteld. Een beperkt aantal waterschappen heeft momenteel een eigen verordening opgesteld. Het overgrote deel geeft aan te wachten op die modelverordening. Zij zullen vervolgens deze verordening één op één overnemen, dan wel het gebruiken als model om er vervolgens eigen kleur aan te geven. Totdat deze modelverordening van de Unie van Waterschappen is opgesteld, nemen de waterschappen een afwachtende houding aan.

Het gevaar van het overnemen van een modelverordening is dat deze niet geheel aan hoeft te sluiten bij de eigen organisatie en/of de ambities van de organisatie. De ervaring hiervan komt vanuit de gemeentewereld: Er waren vele gemeenten (zo niet het overgrote deel van de gemeenten) die destijds (ook) de modelverordening van de VNG hebben overgenomen.

Na het aannemen van die modelverordening bleek voor vele, met name kleine, gemeenten dat de invulling van die verordening (incl. het ambitieniveau dat eruit naar voren kwam) niet geheel aansloot bij de realiteit van de gemeenten (i.i.g niet in de beginperiode). Zo was het aantal onderzoeken dat per jaar uitgevoerd diende te worden ambitieus (2 onderzoeken gericht op inhoud/proces/thema en één op afdelingsniveau). Daarbij bleek het lastiger dan gedacht om tot een goede onderwerpselectie te komen. Ook bleek de rol en plek van de rekenkamer in relatie tot 213a (bij waterschappen 109a) meer aandacht en afstemming te vragen.

Kortom, het vaststellen van de verordening is geen doel op zich. Het is met name de voorbereiding op het vaststellen van de verordening die van belang is om de verordening goed in te vullen. Het is aan de waterschappen, met de ervaring vanuit de gemeentewereld, om hier goed rekenschap mee te houden.

Verantwoordelijkheden/rollen binnen doelmatigheidsonderzoeken nog diffuus

Zoals reeds aangegeven, zijn er binnen 109a-onderzoeken (opzet en uitvoering) verschillende verantwoordelijkheden en rollen te onderkennen. Uit de enquête komt naar voren dat men momenteel nog verschillend tegen deze verantwoordelijkheden en rollen binnen 109a-onderzoeken aankijkt. Te denken valt hierbij aan het rechtmatig eigenaarschap van de 109a-onderzoeken, degene die de onderzoeken zullen gaan uitvoeren en degene die de onderzoeksonderwerpen (zullen) bepalen.

Gelet op de ervaring binnen gemeentewereld is het aan te bevelen om bij het opstellen van de verordening na te denken over de invulling van de verschillende rollen en verantwoordelijkheden en deze vast te leggen, bijvoorbeeld in het onderzoeksplan. Dit om eventuele onduidelijkheden te voorkomen.



Doelmatigheid kent nog geen structurele plaats in bedrijfsvoering

Gelet op de antwoorden uit het onderzoek kunnen we concluderen dat doelmatigheidsonderzoek in het kader van artikel 109a nog geen (structurele) plaats in de bedrijfsvoering kent. We komen tot deze voorlopige conclusie door de bevindingen zoals hiervoor beschreven (rollen/verantwoordelijkheden diffuus), de onduidelijkheid over de plek van 109a in de P&C-cyclus, het gebrek aan onderzoeksplannen en de geringe afstemming tussen de verschillende functionarissen/instrumenten.

Hierbij nemen we wel in ogenschouw dat een deel van de waterschappen doelmatigheid in het kader van 109a nog niet heeft ingevuld en de verordening nog geen vorm en inhoud heeft gegeven. Deze waterschappen zullen dus wellicht ook nog niet nagedacht hebben over doelmatigheid in het kader van 109a en de plek ervan binnen de bedrijfsvoering.

Controller spil in proces rondom doelmatigheid

Wat uit het onderzoek naar voren komt is dat de controller als een spil rondom de invoering, uitwerking en uitvoering van 109a-onderzoeken naar voren komt. De controller wordt in meerdere gevallen als verantwoordelijke genoemd. Te denken valt hierbij aan de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van 109a-onderzoeken, de daadwerkelijke uitvoering ervan en tenslotte de uitvoering van de aanbevelingen vanuit de onderzoeken.

De vraag is of het reëel is te veronderstellen dat de controller al deze rollen en bijhorende werkzaamheden kan en moet uitvoeren.