

Doelmatig en doeltreffend

Controle door de gemeenteraad in het duale stelsel

H.D. Albeda

Stichting Rekenschap

November 2004

Versie 1.1

Stichting Rekenschap
Vrolijkstraat 453^E
1092 TJ Amsterdam

www.rekenschap.nl

T: 020 777 1052

F: 020 777 1055

Delen van deze publicatie zijn ook opgenomen in het boekje Hein Albeda e.a.(red) 'Financiën voor gemeenteraadsleden' uitgegeven bij Kluwer (Alphen aan den Rijn 2004) Te vinden bij www.kluwershop.nl (zoeken op gemeenteraadsleden)

Inhoud

Samenvatting	4
<i>Toepassing: op welke momenten in het jaar</i>	4
0: Doelmatigheid en doeltreffendheid	5
Burgers willen waar voor hun geld.....	5
De dingen goed doen en de goede dingen doen.....	6
Wat is waar voor je geld?.....	6
1: Van begin tot eind	9
Beperkte blik beter dan details.....	9
<i>Leren van anderen</i>	9
<i>Voor wie zijn die cijfers?</i>	10
Do's en don'ts van prestatiemeting.....	11
Jaarrekening, burgerjaarverslag en jaarverslag	12
2: Instrumenten	13
Onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid.....	13
<i>Accountant</i>	13
<i>(Vergelijkend) onderzoek door het college</i>	14
<i>Eigen onderzoek / enquête</i> recht.....	15
<i>Ad hoc onderzoek</i>	15
Subsidies en aanbestedingen.....	16
Blijven kijken of de prioriteit nog geldt.....	17
<i>Vraagsturing: afweging baat en nut</i>	17
Burger als recensent.....	17
Rekenkamer of rekenkamerfunctie	18
Trainingen	19
3: Praktijkvoorbeelden	20
Tips en valkuilen	21
4: Enkele juridische vragen en antwoorden	23
<i>Regelt het college niet de financiële controle?</i>	23
<i>Wat gebeurt er als de raad niet zorgt voor een goede financiële 'gezondheid'</i>	23
<i>Kan de raad niet gewoon extra geld lenen?</i>	24
5: Handige links	25

Samenvatting

Raadsleden bepalen de kaders voor het bestuur van de gemeente en geven prioriteiten aan. Vaak zijn ze in de gemeenteraad gekozen om prioriteiten te stellen en politieke richting te geven. Ze zijn echter ook gekozen om te controleren of het geld van burgers goed besteed is. Bovendien hebben ze meer invloed als ze niet alleen richting geven, maar ook alert zijn of die ook werkt en resultaten oplevert. Om de doelmatigheid en doeltreffendheid te controleren.

In deze notitie gaan we in op de doelmatigheid en doeltreffendheid. Wat is het? Op welke wijze is de raad betrokken bij de doelmatigheid en doeltreffendheid? Hoe kan de raad controleren of en bevorderen dat burgers waar voor hun geld krijgen? We behandelen de instrumenten die de raad ter beschikking staan en noemen de voor- en nadelen.

Raadsleden die letten op de doelmatigheid en doeltreffendheid hebben verschillende instrumenten tot hun beschikking. Deze variëren van het afdwingen van onderzoek door het college, eigen onderzoek door de raad tot het uitnodigen tot het geven van tips over de uitvoeringskwaliteit.

Toepassing: op welke momenten in het jaar

Controle begint bij het begin. Dat start dus op het moment dat de raad kaders stelt, bij de begroting en bij het invullen van de doelen van een betreffend werkterrein. Het werken met meetbare doelen helpt om

achteraf te kunnen zien of een maatregel effectief was.

Het is belangrijk tijdens de uitvoering door het college: heeft de raad tijdig een beeld van de verwachte effectiviteit? Dit speelt bij de voorjaarsnota en de najaarsnota en bij voortgangsrapportages. Hier is het ook belangrijk om tips te krijgen over de uitvoering en als raadslid de ogen open te hebben.

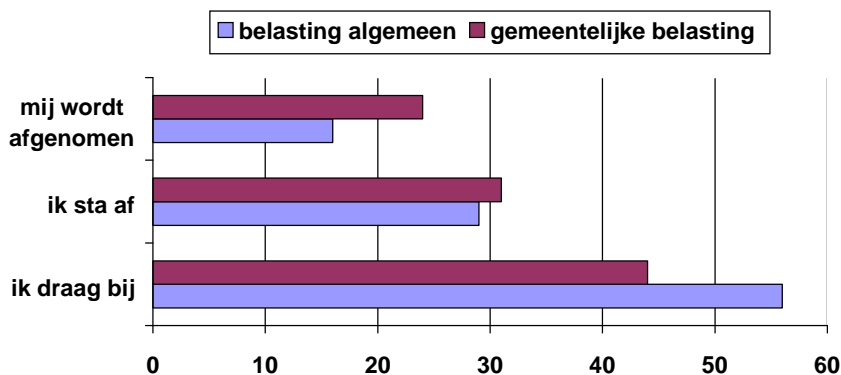
Het eindigt (en begint) achteraf, bij de jaarrekening en het jaarverslag: was een maatregel effectief en efficiënt? Welke gevolgen heeft dat voor de nieuwe kaderstelling?

0: Doelmatigheid en doeltreffendheid

Burgers willen waar voor hun geld

Burgers willen waar voor hun geld. Dat is kort en krachtig de boodschap die kiezers aan de gekozenen geven. Maar wat is dat dan? Al snel vallen de woorden doelmatigheid en doeltreffendheid. Wordt bereikt wat was afgesproken en kost dat niet meer dan noodzakelijk?

Toch zijn mensen helemaal niet zo negatief over het betalen van belasting. Anders dan in de VS waar mensen zeer kritisch op elke cent voor de overheid letten, ziet de meerderheid belasting betalen als “iets bijdragen”. Dat is echter geen reden om niet te controleren of burgers waar voor hun geld



figuur 1: Houding ten opzichte van belasting

krijgen. Zeker niet in gemeenten. Gevraagd naar de houding ten opzichte van de gemeentebelasting zijn mensen kritischer.

Bovenstaande grafiek illustreert dat de houding van burgers ten opzichte van gemeentelijke belasting kritischer is, dan ten opzichte van de belasting in het algemeen. (Cijfers Consumentenbond) Bovendien vinden zij dat ze geen waar voor hun geld krijgen. Ze hebben het idee dat ze minder terugkrijgen dan dat ze bijdragen. Daar is veel aan te nuanceren: burgers weten eigenlijk niet goed wat de gemeente uitgeeft en waar aan. De bijdrage aan de rijksbegroting is bovendien veel minder zichtbaar: mensen betalen de BTW en de loonbelasting zonder er erg in te hebben. Voor de onroerende zaakbelasting krijgen ze een rekening.

Kiezers willen dat de gemeente het geld goed besteedt. Voor de een is het “goed besteed” iets anders dan voor de ander. De ene kiezer heeft andere wensen en belangen dan de ander. De een vindt een zuinig en goed beheerd park met mooi gras,

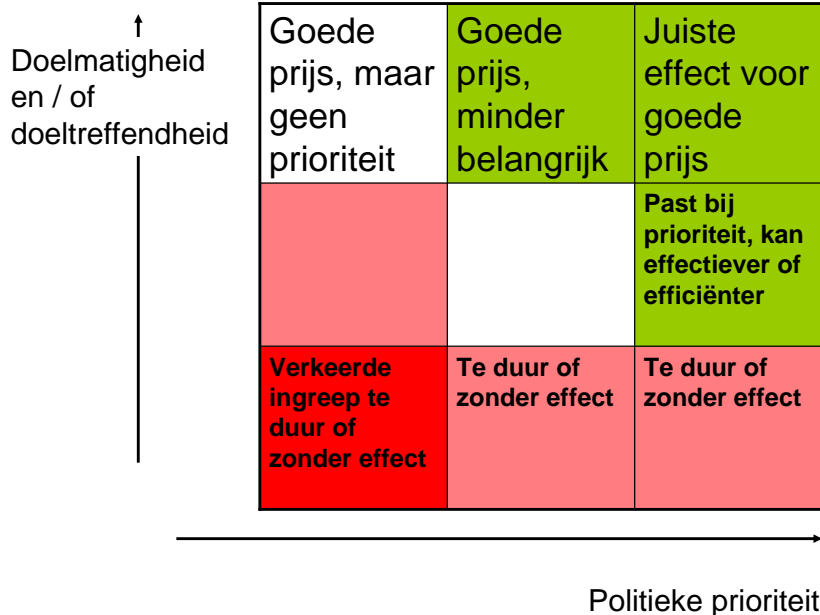
bloemen en bomen geldverspilling, omdat er vooral meer geld moet naar onderwijs. De ander acht het park pas goed beheerd als mensen elkaar in dat park ontmoeten en daar met plezier recreëren. De derde is zeer tevreden omdat er geen geld weggegooid is en groenbeheer het park efficiënt beheert.

Mocht naar buiten komen dat de groenbeheerder te duur werkt, bijvoorbeeld omdat er dubbel werk gebeurt of nieuw gras geplant wordt vlak voor een groot evenement, is er al snel overeenstemming dat er ingegrepen moet worden.

De dingen goed doen en de goede dingen doen

In de politiek is veel aandacht voor politieke verschillen en politieke wensen. Veel raadsleden zoeken geld voor hun prioriteiten. In een gemeenteraad zitten per definitie belangenverschillen en politieke tegenstellingen verankerd. Toch merken raadsleden dat ze gemeenschappelijk als doel hebben dat er geen geld weggegooid

Onderstaand schema geeft weer hoe de politieke prioriteiten en doelmatigheid en doeltreffendheid samenhangen. In de bovenstaande drie vakjes krijgt de gemeente waar voor zijn geld. In de onderste niet. In de linkerkolom krijgt de gemeente weliswaar waar voor zijn geld, maar het is niet een politieke prioriteit. De ene lijn vraagt de dingen goed doen, de kwaliteit die men kan vertalen als doelmatig en doeltreffend, de andere de goede dingen doen, de prioriteit die de politiek geeft.



figuur 2: Kwaliteit versus prioriteit

Wat is waar voor je geld?

Over de gewenste politieke effecten is altijd discussie mogelijk. Gelukkig zijn veel taken van de gemeente beheerstaken waarbij niet veel politieke discussie hoeft

wordt, dat de uitvoering goede kwaliteit heeft. Eigenlijk kijken ze tegelijk naar prioriteiten (waarbij ze forse meningsverschillen kunnen hebben) en kwaliteiten.

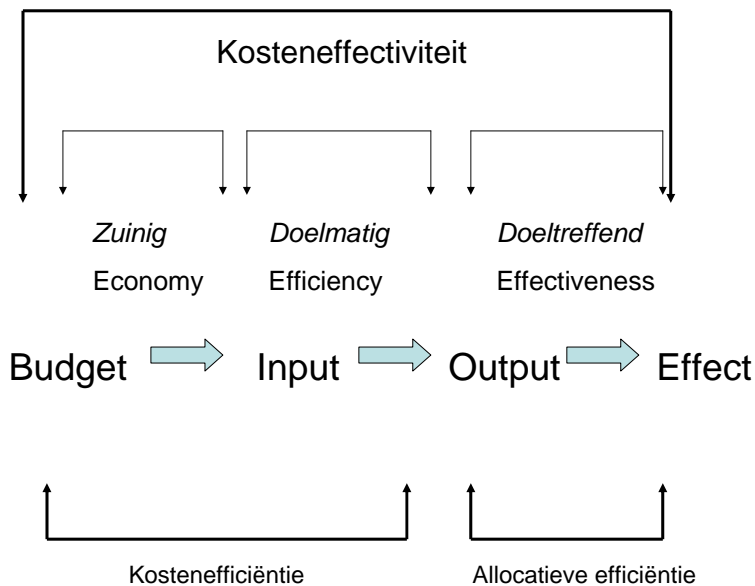
Over de politieke prioriteiten hoeft in hier geen discussie gevoerd worden. Dat kunnen de raadsleden zelf uitstekend. Maar een ingreep of activiteit die past binnen de politieke prioriteit die geen enkel effect heeft, zal niet lang door mogen gaan.

gevoerd te worden. Bij grote op te starten projecten speelt die politieke discussie zeker, bij de reiniging, de groenvoorziening, het loket voor gemeentelijke diensten is er geen discussie over de taak op zich. Wat speelt is de zuinigheid (geven we het geld aan de goede dingen?), doelmatigheid (doen we dat efficiënt?) en doeltreffendheid (heeft het effect?). Zuinigheid in de zin van weinig uitgeven hoeft niet altijd goed te zijn: soms is het goed een dure ingreep te plegen

omdat het belangrijk is het doel te bereiken en misschien kosten in een later stadium te voorkomen.

De samenhang tussen doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiëntie) tot een totaal van kosteneffectiviteit is weergegeven in het schema hieronder:

figuur 3: Kosteneffectiviteit



Doelmatigheid heeft te maken met de manier van werken. Kan de zelfde output (uitgevoerde activiteiten) behaald worden voor minder geld? Voor een raadslid is het belangrijk om met het beschikbare budget zoveel mogelijk te kunnen doen. Of met een bepaald budget meer resultaat te bereiken is voor hetzelfde bedrag is dus zeer relevant!

Zo bleek uit een onderzoek naar de inning van Onroerende Zaak Belasting (OZB) dat de ene gemeente daar zeven keer zoveel aan uitgaf per geïnde euro dan de andere. De kosten per uitlening bedragen in een niet efficiënte bibliotheek soms 2,5 keer die van een wel doelmatig functionerende.

Het vraagt echter nogal wat om daar achter te komen. Een gemeente die veel OZB-betalers heeft, is snel efficiënter dan een gemeente met weinig betalers. Betalen de burgers per persoon ook nog meer geld, dan behaalt de gemeente tegen dezelfde inningskosten een hogere opbrengst, zonder dat de gemeente echt een doelmatiger werkwijze heeft uitgevonden.

Zolang de gemeenteraad er geen energie in steekt om er achter te komen of een doelmatige werkwijze is gekozen, worden burgers te gemakkelijk als geldautomaat gebruikt.



Doeltreffend heeft minder te maken met de werkwijze en meer met de gekozen aanpak. Treft de aanpak doel? Een project dat voortijdig schoolverlaten tegengaat kan efficiënt georganiseerd zijn (een goede output hebben). Als het echter geen invloed heeft op het voortijdig schoolverlaten (een goede outcome) is het doel niet behaald. Dit is nog moeilijker te achterhalen dat de doelmatigheid. Het gaat er dan niet om dat een activiteit heeft plaatsgevonden, maar dat deze activiteit de gewenste uitwerking had. En omgekeerd dat het effect te danken is aan de activiteit.

Wat kan een gemeenteraadslid daarmee? Productbegrotingen, programmabegroting, monitors, managementrapportages: er zijn de laatste twee decennia veel instrumenten ontwikkeld. Daarbij is vaak over het hoofd gezien dat een goed resultaat nog geen goede prestatie betekent. Dat is het pas wanneer die resultaten tegen minimale kosten worden gerealiseerd. Anders gezegd: veel tevreden klanten is geen kunst wanneer men niet op de kosten hoeft te letten. De af te spreken prestatie moet een relatie leggen tussen resultaten of effecten en de daarvoor te maken kosten. Pas met een maat voor de kosteneffectiviteit is er inzicht in de prestatie.

In de politiek is veel aandacht voor politieke verschillen en politieke wensen. Veel raadsleden zoeken geld voor hun prioriteiten. In een gemeenteraad zitten per definitie belangenverschillen en politieke tegenstellingen verankerd. Toch merken raadsleden dat ze gemeenschappelijk als doel hebben dat er geen geld weggegooid wordt, dat de uitvoering goede kwaliteit heeft. Eigenlijk kijken ze tegelijk naar prioriteiten (waarbij ze forse meningsverschillen kunnen hebben) en kwaliteiten.

Over de politieke prioriteiten hoeft in dit verband geen discussie gevoerd worden. Dat kunnen de raadsleden zelf uitstekend. Maar een ingreep of activiteit die past binnen de politieke prioriteit die geen enkel effect heeft, zal niet lang door mogen gaan. Tegelijk moet de raad steeds zorgen dat er zicht blijft op de prioriteiten die gekozen zijn. Een uitstekende doelmatige en doeltreffende activiteit kan inmiddels door de gemeenteraad onbelangrijk gevonden worden.

1: Van begin tot eind

Het schema in figuur 3: Kosteneffectiviteit laat zien dat de aandacht voor doelmatigheid en doeltreffendheid vraagt om vergelijking tussen begin en eindsituatie. Dat brengt ons op de eerste belangrijke rol die de Raad kan oppakken:

- Helder maken hoeveel geld voor welke activiteit beschikbaar is
- Helder maken welke effecten bereikt moeten worden
- Zeker stellen dat dat niet meer kost dan noodzakelijk

Als niet bekend is welke effecten bereikt moeten worden is achteraf moeilijk te beoordelen de behaalde effecten goed zijn. "Wat wilde de raad dan bereiken?" zal al snel de tegenvraag zijn, als geopperd wordt dat de resultaten niet goed zijn.

Neem het voorbeeld van voortijdig schoolverlaten. Er kan uitgebreid stil gestaan zijn bij de activiteiten die ondernomen gaan worden. Stel er komt meer aandacht voor individuele leerlingen en de huiswerkklassen zijn gezelliger. Idee is dat jongeren dan minder redenen hebben om de school vaarwel te zeggen. Dan kan wel als zij-effect gemeten worden dat jongeren die niet voortijdig afhaken met meer plezier naar school gaan. De gemeente heeft dan geld beschikbaar gesteld voor activiteiten, deze hebben een bepaald effect, maar het is niet het effect dat de raad wilde. Een gemeenteraad die niet oplet, zal dergelijke verrassingen tegenkomen. Het is immers een heel natuurlijke neiging van mensen die hard hebben gewerkt en veel hebben geleverd om tevreden te zijn met het bereikte effect,

ook al was dat niet vooraf afgesproken. Het is bovendien een natuurlijke neiging van wethouders om de resultaten mooi voor te stellen.

Aandacht bij de start is aardig, het is vervolgens belangrijk op vaste momenten te kijken naar de uitkomsten. De laatste tijd is er gelukkig meer aandacht voor de resultaten, ook van de minder politiek gevoelige zaken als het vegen van de straten en de loketdiensten. Dit heeft te maken met het besef dat burgers minder geïnteresseerd zijn in de politieke gebaren en meer in de meetbare diensten en effecten.

Beperkte blik beter dan details

Raadsleden vragen veel. En terecht. De gemeenteraad dient goed voorzien te worden van informatie en het is aan de raad om aan te geven of hij daarmee voldoende geïnformeerd is. Het gevaar bestaat echter dat de raad zo op zoek gaat naar details dat het grote geheel uit beeld verdwijnt. Een wethouder die geen last wil hebben van de raad is blij als hij tweehonderd vragen krijgt in plaats van twee. Bij tweehonderd vragen kan hij bepaalde vragen bij elkaar nemen en zo om de vraag heen praten. Ook kan een wethouder grote boekwerken ter beschikking stellen zodat hij altijd kan zeggen dat hij de raad op de hoogte heeft gesteld. Een goede raad kent de feiten die van belang zijn en ziet een richting. Een slechte raad ziet veel details, veel bomen, maar krijgt geen beeld van het bos.

Leren van anderen

Niemand zal graag slecht over zijn eigen werk oordelen. Toch wil iedereen wel weten hoe hij zijn werk doet. Doelmatig en

doeltreffend werken is geen automatisme. Het is ook niet altijd duidelijk wat de meest doeltreffende en doelmatige werkwijze is. Het is nodig om nieuwe werkwijzen uit te proberen. Wat werkt goed? Wat willen bewoners? Hoe kan ik meer effect behalen voor het zelfde budget?

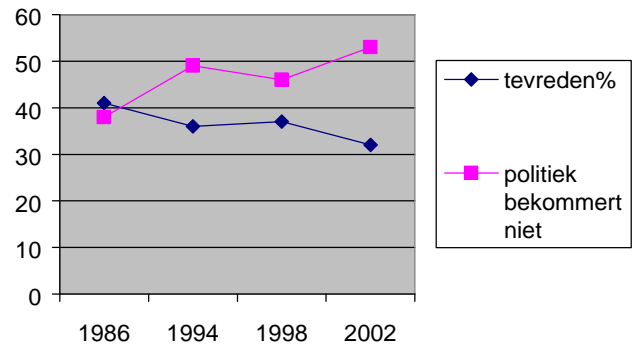
Bij deze vragen hebben gemeenten het voordeel dat de zelfde taken ook elders uitgevoerd worden. Gemeenten kunnen leren van elkaar. Dat is direct doelmatiger: je kunt niet alleen leren van je eigen missers en successen, maar ook van die van anderen. Vergelijken is dus heel effectief om te zien of de burger waar voor zijn geld krijgt. Maar vergelijken met andere gemeenten is natuurlijk niet het enige middel. Andere mogelijkheid is te vergelijken met een eerdere periode. Ook kan het oordeel van gezaghebbende buitenstaanders gevraagd worden. Met gezond verstand kijken naar de uitvoeringspraktijk blijft altijd een uitstekend middel.

Dit vraagt een bepaalde openheid en leergierigheid in de organisatie en de raad. De raad kan deze cultuur stimuleren door naar de vergelijking te vragen en de organisatie niet ongenueanceerd af te straffen voor op het oog minder goede resultaten. Vergelijken met anderen moet een vanzelfsprekend onderdeel van het werk zijn.

Vergelijken heeft ook als voordeel dat niet alle gemeenten over een kam geschoren worden. Er komt tegelijk goed en slecht nieuws naar buiten.

Zonder vergelijkingen komen alleen de uitwassen in de pers. De ontevredenheid over de politiek wordt dan gevoed door louter slecht nieuws. Onderstaande figuur 4 Afnemende tevredenheid over lokale politiek geeft aan hoezeer de ontevredenheid groeit.

Bovendien zeggen steeds meer mensen de stelling te onderschrijven dat de politiek zich niet bekommert om mensen zoals zij. (cijfers SGBO)



figuur 4 Afnemende tevredenheid over lokale politiek

Wij denken dat systematische vergelijkingen tussen gemeenten het beeld van de bewoners over de politiek zal nuanceren. Wie het goed doet, wordt gunstiger beoordeeld. Wie het niet goed doet, krijgt een extra stimulans om zich te verbeteren.

Voor wie zijn die cijfers?

In het kader van de dualisering moet de gemeenteraad het college van B&W aansturen met een programmabegroting en –rekening. De raad kan dan de aard en het aantal programma's bepalen. Het college maakt productenramingen en –realisaties om meer op details te kunnen sturen en toezien. Wat gaat het apparaat doen om de doelen gesteld door de raad te bereiken en gebeurt dat ook? Hier begint direct de rol van de raad. Wie niet zegt waar hij heen wil, moet niet gek kijken als het niet de goede kant op gaat.

Bij deze notitie past ook een kritische reflectie op de rol van de raad. Zolang de raad en het college aangeven dat er vooral informatie verzameld moet worden voor de verantwoording aan de top, zo lang blijft het een brij met cijfers. De cijfers zijn immers ter controle door de top en niet geschikt om zelf te zien hoe het staat. Eerste belanghebbende is echter de ambtenaar die zelf wil zien of hij zijn werk goed doet.

De verantwoording naar boven sluit aan bij een verouderd wereldbeeld. De top bepaalt, de basis voert uit. De vraag is of deze gedachte wel stoelt op de werkelijke praktijk. Beleid wordt vaak interactief ingevuld door ambtenaren in de basis die in samenwerking met de omgeving bepaalde manieren zoeken om de doelen gesteld door college en raad te behalen. Het zijn dan ambtenaren en bewoners die het eerst iets zouden kunnen doen als uit de verantwoording blijkt dat het nog niet de goede kant op gaat.

In theorie is het financiële instrumentarium bruikbaar om in het apparaat te gebruiken om te leren van resultaten en goede prestaties te belonen. Er zijn naast de financiële gegevens steeds meer “monitors” om te zien hoe het gaat in de uitvoering. Ze worden niet gecombineerd tot hanteerbare informatie, waar burgers en medewerkers wat aan hebben. Dat is zonde.

Om te kunnen leren is “horizontale verantwoording” nodig. Burgers die zien wat de resultaten zijn, collega’s van andere gemeenten die elkaars resultaten kunnen vergelijken. Naast de instrumenten die we hierna zullen beschrijven zal de gemeenteraad hier ook een bijdrage aan kunnen leveren: de cultuurverandering waarbij de medewerkers geïnteresseerd zijn in de eigen prestaties en deze kunnen verantwoorden aan bewoners van de stad.

Horizontale verantwoording is juist nu onontbeerlijk. Het wordt steeds belangrijker mensen in de uitvoering ruimte te geven om resultaten te behalen. Het is niet mogelijk en wenselijk precies voor te schrijven hoe een taak uitgevoerd moet worden, daarom maken partijen afspraken over wat het resultaat moet zijn. Binnen het ambtelijke apparaat gaat dat evenzeer op: de manager zal moeten motiveren en stimuleren dat medewerkers leren van elkaar en van anderen. Het is onmogelijk of in elk geval onhandig om precies vast te leggen hoe de uitvoering moet plaatsvinden. Hoe iemand de eigen zaakjes regelt en hoe er gewerkt wordt doet er minder toe dan de resultaten die behaald worden. Organisaties willen op elkaar kunnen rekenen omdat men afhankelijk is van elkaar. Soevereiniteit in eigen kring is gekoppeld aan resultaten.

In het bedrijfsleven wordt niet alleen gekeken naar de algemene omzetgegevens en winstcijfers. Mensen zien hoe zij presteren ten opzichte van anderen. Het meten is bijvoorbeeld bij McDonalds geautomatiseerd en geïntegreerd met kassahandelingen. Daar zijn gegevens over wachttijd afgezet tegen andere vestigingen. Ook houdt het bedrijf klantmetingen waarbij klanten oordelen over bereikbaarheid en sfeer. Klanten krijgen overal de zelfde set vragen. Alle gegevens worden per restaurant automatisch gemeten en vergeleken. Zo is op een laag niveau spiegelinformatie beschikbaar. Dat gebeurt in overheidsdiensten te weinig. De verhouding tussen prijs en kwaliteit blijft verborgen.

Do’s en don’ts van prestatiemeting

Elke systeem dat de uitvoering vastlegt in gemeten resultaten versterkt de bureaucratie. De flexibiliteit kan verstikken,

de metingen kunnen ongewenste bijeffecten hebben. Zo kan de organisatie alleen dat gaan doen wat afgesproken was. Vergelijk dat met de term 'stiptheidsacties'. Dat zet een verdere inperking van vrijheden in gang als de reactie van de raad is om nog meer vast te leggen. Fouten die veel gemaakt zijn bij prestatie metingen, zijn:

- direct afrekenen, zonder nuance en toelichting, waardoor men zich gaat indekken;
- alles *volledig* in cijfers willen vangen, waardoor uiteindelijk niets op gang komt;
- alleen harde zaken meetellen, waardoor het meetbare belangrijk wordt in plaat van het belangrijke meetbaar;
- cijfers gebruiken om het debat te doven, waardoor de werkelijkheid uit beeld raakt.

Jaarrekening, burgerjaarverslag en jaarverslag

Een meer op resultaat gerichte werkwijze stelt nieuwe eisen aan sturingsinstrumenten zoals de begroting en jaarrekening. In het dualistische stelsel is daar bovendien het burgerjaarverslag bijgekomen. Dit geeft inzicht in de kwaliteit van de dienstverlening en participatie. De combinatie van kwaliteit en kosten is tot nu toe in geen van de burgerjaarverslagen te vinden.

De gemeenteraad heeft vooral een belangrijke rol aan het begin, bij het vaststellen van de doelen en aan het eind, bij het controleren van de resultaten.

De jaarrekening en de ontwikkeling van programma's krijgen gelukkig steeds meer aandacht van de raad. De jaarrekening moet

bruikbaar zijn om een goede verantwoording te geven. Dat bevordert gezag van de overheid en duidelijke keuzen, aanspreekbaar en verantwoordelijk handelen. Succes en falen moeten zichtbaar kunnen worden.

Belangrijk is resultaten in perspectief te zetten. Ambtenaren kunnen resultaten zelf in perspectief zetten. Zij kennen resultaten uit het verleden en weten hoe collega's werken, burgers niet. De prestatie krijgt het meeste kleur in vergelijking met andere organisaties.

Ook de rijksoverheid is bezig met betere verantwoording in het proces 'Van beleidsvoorbereiding tot beleidsverantwoording' (VBTB).

Om dit tot een succes te maken, is het belangrijk dat de gemeenteraad de resultaten ook onder de aandacht brengt. Zoals bekend krijgt bij het rijk de begroting (Prinsjesdag) vooral aandacht. Rotterdam heeft juist een jaarlijkse verantwoordingsdag ingesteld, waarbij met burgers over resultaten gesproken wordt. Een gemeenteraad die resultaten voor burgers serieus neemt, zorgt voor voldoende aandacht voor resultaten. In de volgende paragraaf kijken we hoe de gemeenteraad zich een beeld kan vormen van de resultaten.

2: Instrumenten

De raad beschikt over diverse instrumenten om kritisch naar de doelmatigheid en doeltreffendheid te kijken. Het gaat echter niet alleen om instrumenten, maar om een bepaalde alertheid op resultaten. Het vragen en de actieve informatieplicht ondersteunen de raad bij het controleren van het college. Let er op dat instrumenten geld en ambtelijke capaciteit kosten en dat daarvoor in de begroting ook geld beschikbaar moet zijn.

Er zijn voor oplettende raadsleden al zeer veel cijfers beschikbaar. Hoeveel raadsleden vergeten niet bij de begroting het gemeentelijk jaarverslag te betrekken bij de begroting? Verder zijn er CBS-cijfers en cijfers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de toerekening aan gemeenten (op basis waarvan de uitkering aan het gemeentefonds is berekend). Belangrijk daarbij is dat cijfers gebruikt moeten worden om te discussiëren over wat belangrijk en nodig is. Alle cijfers kunnen immers weer discussies op zichzelf oproepen. Het is belangrijk te focussen op de grote winstmogelijkheden. Daarbij moeten raadsleden niet alleen bouwen op de aanwezige cijfermatige aanwijzingen. Nuchterheid, rondkijken, vertrouwen op het gevoel, horen tot het instrumentarium van raadsleden te behoren.

In het politieke debat is echter het onderbuikgevoel niet genoeg. Dan is het goed onderbouwing te zoeken.

Voor alle instrumenten geldt: controle begint bij het begin. Dat start dus op het moment dat de raad de politieke wens uitspreekt en kaders stelt, bij de begroting en bij het

invullen van de doelen van een betreffend werkterrein. Het werken met meetbare doelen helpt om achteraf te kunnen zien of een maatregel effectief was. Het geeft tijdens de uitvoering medewerkers houvast en kan zo problemen achteraf voorkomen.

Onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid

De gemeenteraad heeft verschillende mogelijkheden om door middel van onderzoek een bijdrage te leveren aan de doelmatigheid en doeltreffendheid. Het onderzoek door het college, eigen onderzoek en onderzoek door de rekenkamer zijn daarbij bruikbare instrumenten.

Accountant

De Wet dualisering gemeentebestuur beschrijft drie soorten onderzoek. In de eerste plaats is er de aangescherpte accountantscontrole gericht op het beoordelen van de rechtmatigheid van gedane uitgaven (en daarmee van het bijbehorende beleid). Tot en met 2003 gaf de accountant alleen een accountantsoordeel inzake de getrouwheid van de jaarrekening van de gemeente c.q. provincie. Bevindingen betreffende de rechtmatigheid van het financieel beheer kunnen wat anders zijn dan getrouwheid van de jaarrekening.

De accountant kijkt dus niet naar de doelmatigheid. Doelmatigheidscontrole heeft al snel een element in zich van een beleidsinhoudelijk oordeel, en past daarom minder dan rechtmatigheidscontrole in de rol van de accountant. Wel kan de raad een oordeel vragen van de accountant over het financiële beheer en de gevolgen voor het

toezicht op doelmatigheid en doeltreffendheid.

(Vergelijkend) onderzoek door het college

In artikel 213a staat "Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover." Dit periodiek onderzoek dient het proces van verantwoording te versterken. Uitdrukkelijk speelt ook de vraag mee of de burger "waar voor zijn geld" krijgt. De raad spreekt af hoe vaak organisatieonderdelen worden doorgelicht en op welke wijze. De raad spreekt ook af hoe de doelmatigheid en doeltreffendheid van de programma's wordt bekeken en hoe vaak dit gebeurt.

De gemeenteraad moet goed afwegen hoe diep ze wil kijken in de bedrijfsvoering en hoe vaak onderzoeken moeten plaatsvinden. Hoe dieper de raad graaft in vergelijkingen hoe verder hij van zijn primaire taak afwijkt. Aan dergelijke onderzoeken zitten bovendien een prijskaartje. Tegelijk kan een slechte prestatie voor de gemeenteraad reden zijn om er dieper in te duiken en er veel geld mee te vinden. Het minste is dat de raad zich ervan vergewist dat het college er goed genoeg naar kijkt.

Onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid kan veel inhouden. Het kunnen onderzoeken gericht op de eigen organisatie zijn, maar ook vergelijkende onderzoeken. Vergelijkend onderzoek maakt de gemeenteraad sterk ten opzichte van het college. Het toont wat de beste praktijk is en geeft kleur aan een gevoel dat de prestatie beter zou kunnen. De raad is niet volledig afhankelijk van de informatie die het college

en het apparaat bieden. Wel kan het betekenen dat de raad moet erkennen dat de prestaties niet achterblijven door inefficiënte uitvoering, maar door het geringe budget dat de raad beschikbaar stelt.

Er blijkt nogal eens weerstand te zijn tegen dergelijke vergelijkingen tussen gemeenten. De angst dat onvergelijkbare gemeenten vergeleken worden en dat op basis daarvan bezuinigingen opgelegd worden is groot. De gemeenteraad kan hier een goede rol in vervullen. De raad kan bijvoorbeeld vragen om van bepaalde werkzaamheden eens in de vier jaar een vergelijking vragen met buurgemeenten of met de eigen gemeente vergelijkbare steden. Een dergelijke vaste afspraak maakt de vergelijking goedkoper, omdat de gemeenten op dezelfde manier hun registraties kunnen invullen. Voorbeelden zijn de benchmark riolering waar een kleine 40 gemeenten reeds aan deelnamen en de benchmark parkeren.

Vergelijkend onderzoek door middel van (herhaalde) benchmarking is vooral geschikt waar problemen ervaren worden, maar oplossingen nog niet in zicht zijn. In andermans keuken kijken wordt dan noodzakelijk. Benchmarking gaat voorbij aan cultuurverschillen en cultuurveranderingen. Wie dieper gaat zoeken naar de beste praktijken die ontdekt worden met behulp van benchmarking, zal merken dat het bereiken van optimale resultaten meer is dan alleen het toepassen van een bepaalde effectieve werkwijze. Het gaat ook om cultuur, samenwerking, houding en ruimte om te experimenteren. Bij de invoering van een andere werkwijze kunnen ook meer intern-organisatorisch gerichte instrumenten nodig zijn. Benchmarking past daarmee zeer goed bij de positie van de gemeenteraad die op afstand wil blijven van de bedrijfsvoering.

Het is aan de raad om richting te geven aan het onderzoek. De raad kan dus in plaats van een vergelijking vragen om een doorlichting door een eigen team van experts van de gemeente. Ook kan de raad vragen om het oordeel van buitenstaanders over de bedrijfsvoering en de effectiviteit en efficiëntie van de programma's.

Eigen onderzoek / enquêterecht

De raad heeft sinds de nieuwe gemeentewet een vertaling van het parlementair enquêterecht (Artikel 155 a t/m f van de Gemeentewet). De raad kan een onderzoekscommissie instellen om het bestuur van college en/of burgemeester te onderzoeken. Voor het onderzoek worden regels en een onderzoeksomschrijving opgesteld. Medewerking aan het onderzoek is verplicht en de kosten moeten in de begroting opgenomen worden.

Elk raadslid kan een voorstel doen om een dergelijk onderzoek in te stellen. De raad beslist bij gewone meerderheid van stemmen. Het onderzoek wordt uitgevoerd door een onderzoekscommissie, waarvan de leden door de raad worden benoemd. Een onderzoekscommissie bestaat uit ten minste drie en uitsluitend raadsleden. Collegeleden kunnen geen lid zijn van een onderzoekscommissie. De commissie brengt verslag uit aan de raad. De raad trekt er politieke conclusies uit.

Personen die van gemeentelijke zijde direct met dit bestuur te maken hebben (of hebben gehad), zijn verplicht mee te werken aan het onderzoek. Een uitzondering op deze plicht kan alleen gemaakt worden op grond van ambts- of beroepsgeheim. Als getuigen of deskundigen weigeren te verschijnen, kan de politie hen op verzoek van de commissie

voor de onderzoekscommissie brengen. Dat geldt niet voor anderen die gehoord worden.

Ad hoc onderzoek

In plaats van een onderzoek volgens het onderzoeksrecht kan de raad ook kiezen voor een ad hoc-onderzoek.

Het kan nodig zijn om door mooie verhalen heen te prikken. Een van de manieren is het vragen van vergelijkend onderzoek, een ander is vragen van het oordeel van anderen. Niets weerhoudt de raad om een onderzoek te vragen of een deskundige te vragen een second opinion te geven over een groot project.

Op de website www.vernieuwingsimpuls staat een handreiking voor eigen onderzoek en onderstaande checklist.

- | | |
|---|--|
| <p>1. Waarom gekozen voor onderzoek en niet voor andere instrumenten?</p> <p>2. Hoe luidt de onderzoeksvraag?</p> <p>3. Welke elementen worden precies onderzocht in de kwestie?</p> <p>4. Met welk doel vindt het onderzoek plaats:</p> <ul style="list-style-type: none"> - lering voor de toekomst, - verantwoording afleggen, - overig <p>5. Samenstelling onderzoekscommissie: leden en plv. leden. Welke fracties zijn hierin vertegenwoordigd? Welke leden zitten in de onderzoekscommissie?</p> <p>6. Hoe groot is de commissie?</p> <p>7. Bepaalt de raad of de commissie het</p> | <p>14. Welke wijze van rapporteren wordt gekozen tussen rapportages en/of eindrapportage, schriftelijk en/of mondeling.</p> <p>15. Waar bestaat de rapportage uit:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. bevindingen, b. conclusies, c. aanbevelingen? <p>16. Hoeveel en welke middelen wil de gemeenteraad ter beschikking stellen voor het onderzoek?</p> <p>17. Welke methode wordt gekozen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. onderzoek van stukken, b. voorgesprekken met betrokkenen, c. interviews met betrokkenen, |
|---|--|

voorzitterschap?

8. Welke incompatibiliteiten gelden er voor het lidmaatschap voor de raadsleden?

Bijvoorbeeld: betrokkenheid bij besluitvorming in oude raad of anderszins,

b. andere betrokkenheid in de te onderzoeken kwestie.

9. Welke taakverdeling vindt er plaats in de onderzoekscommissie?

10. Wie ondersteunt de commissie?

11. Hoe is de wettelijke aansprakelijkheid geregeld voor externe ondersteuning?

12. Welke regels gelden voor bijstand door ambtenaren?

13. Binnen welk tijdsbestek moet de commissie haar werkzaamheden verrichten?

d. horen (onder ede) van betrokkenen,

e. inschakelen van officiële(re) instanties?

18. Op welke locatie(s) vinden de voorgesprekken, interviews en het verhoor plaats?

19. Vindt het onderzoek in openbaarheid of in beslotenheid plaats? Hoe wordt de vertrouwelijkheid in verschillende fases van het onderzoek geregeld?

20. Op welke wijze wordt de informatieverstrekking van het college aan de onderzoekscommissie geregeld? Dient hiervoor een informatieprotocol opgesteld te worden?

21. Op welke wordt een goede archivering en classificering gewaarborgd?

22. Op welke wijze wordt de pers geïnformeerd?

onderwerp in de belangstelling staat. De politieke prioriteit is dan duidelijk. Te vaak blijft onduidelijk wat een instelling met de subsidie moest bereiken. Het is aan de raad om daar op te letten.

De organisatie die de subsidie inzet moet weten met welke activiteiten de subsidie gedekt kan worden. Incidentele subsidies die gebruikt worden voor structurele, vaste, activiteiten geven problemen op het moment dat de gemeenteraad geld voor iets anders beschikbaar wil stellen. De gemeente die daar niet zorgvuldig op let, krijgt later het verwijt dat de gemeente haar eigen subsidieverordening niet serieus neemt: met de mogelijke gevolgen als de organisatie tegen bezuiniging in het geweer komt. Van startsubsidies die gebruikt worden om een activiteit op te starten moet duidelijk zijn dat de exploitatie en het onderhoud niet door de gemeente gegarandeerd wordt.

Het college draagt zorg voor de interne regels voor de inkoop en aanbesteding van werken en diensten en legt dit (in een besluit) vast. De regels waarborgen dat de gemeente handelt in overeenstemming met de regels van de Europese Unie. Het is goed om de ervaringen met aanbesteding van tijd tot tijd te evalueren.

De gemeenteraad kan op bepaalde terreinen vragen om ook subsidies voor activiteiten aan te besteden. De automatische subsidie voor de regionale bibliotheek of instelling voor maatschappelijk werk kan dan kritisch op doelmatigheid en doeltreffendheid bekeken worden. Is de infrastructuur in handen van de gemeente? Is de kennis bij het personeel overdraagbaar? Dan zou gekeken kunnen worden of de subsidie wel automatisch bij de gebruikelijke instelling moet komen. Gerichte (incidentele) projectsubsidies zijn gemakkelijker aan te besteden. Dan vraagt het college om voorstellen te doen die een

Bron: Handreiking Recht van onderzoek in de gemeentelijke praktijk 2004
www.vernieuwingsimpuls.nl

Subsidies en aanbestedingen

De raad moet duidelijke kaders stellen op grond waarvan hij subsidie wenst te verstrekken. Daarbij dienen (zoveel als mogelijk) toetsbare normen te worden genoemd ten aanzien van de outcome (wat willen we bereiken) en output (wat gaat de instelling doen). De subsidie wordt vastgelegd op een moment dat een bepaald

antwoord geven op een bepaalde behoefte van de gemeente.

Blijven kijken of de prioriteit nog geldt

Om een voortdurende afweging tussen verschillende projecten te maken kan het zinvol zijn om oud voor nieuw-operaties te vragen. Daarbij vraagt de raad om een inventarisatie van projecten die langer lopen en stelt dat 10% moet vervallen om plaats te maken voor nieuw beleid. Dit geldt zowel voor intern opgezette projecten als voor subsidies aan instellingen.

Subsidies starten als er een duidelijke nood is. Eenmaal gestart is de vraag of de subsidie moet worden voortgezet snel uit zicht. Is een subsidie drie jaar lang verstrekt, dan is het een structurele uitgave geworden. De raad kan zichzelf dwingen dergelijke subsidies na verloop van tijd te heroverwegen (en dus afzetten tegen andere prioriteiten) door een termijn te verbinden aan de subsidie.

Structurele subsidies kunnen de subsidieontvangende organisaties lui maken. Andere kant is dat organisaties ook moeten investeren in het in stand houden van een bepaalde infrastructuur. Is de voortzetting van een subsidie onzeker, dan kan dat zijn weerslag hebben op die langer lopende investeringen. De raad zal moeten bekijken waar deze effecten wel en waar niet optreden.

Vraagsturing: afweging baat en nut

Meestal bepaalt de gemeente hoe een aanbod er uit moet zien. De gemeente werkt daar waar de markt geen brood in ziet (algemeen maatschappelijk werk) of waar het efficiënter is om een aanbod aan iedereen te doen dan iedereen apart de

dienst te laten afnemen (riolering, reiniging). De gemeente bepaalt dan in overleg met de betreffende dienst of instelling wat voor soort product precies geleverd wordt. In veel gevallen staat de klant buiten spel: hij kan een dienst afnemen of niet, veel keuze is er niet.

Als een gemeente een bepaalde doelgroep wil bereiken kan het handig zijn om afspraken te maken met de doelgroep zelf. Dus niet de instelling geld geven om iets te doen met minderheden, ouderen of jongeren, maar de doelgroep een waardebon geven om in te kopen. Met een dergelijke bon, een voucher, kunnen de jongeren bij de instelling of bij instellingen terecht. Voorbeelden zijn cultuurvouchers voor jongeren om kennis te maken met kunst. De jongeren wegen dan af welk museum of welke toneelvoorstelling of film hen aanspreekt. De afweging wat voor hen prettig of nuttig is wordt op een laag niveau gelegd. Dit helpt de doelmatigheid, want zinloze of niet aansprekende activiteiten worden niet beloond. Let wel op: vraagsturing kan leiden tot hogere kosten als meer mensen dan verwacht een beroep doen op het recht op een voucher. Het gebeurt dan wel doeltreffend en doelmatig, maar het totale budget dat gebruikt wordt kan hoger worden als de groep die de voucher krijgt niet goed vooraf ingeperkt is.

De eigen afweging van klanten wordt sterker als zij een eigen bijdrage moeten betalen. Dit doet afbreuk aan de toegankelijkheid, maar de extra afweging die de klant maakt, zorgt voor een betere balans tussen baat en nut.

Burger als recensent

Een goede tipgever is de bezoeker van de gemeentelijke dienst of de man of vrouw op straat. Natuurlijk kan deze geen beeld

hebben van de bedrijfsvoering, wel van de effecten die bepaalde ingrepen hebben. Een goed raadslid zorgt ervoor dat de tips van burgers hem bereiken. Dat vergt meer dan een goede mailbox, telefoon en brievenbus. Het vraagt ook inleving in burgers.

Een burger die geen kennis heeft van doelstellingen voor bepaalde dienstverlening, weet ook niet of deze doelstelling al of niet gehaald worden. Niet voor niets gaan de meeste klachten over onvriendelijke bejegening: daar weet de burger of hij iets in strijd acht met fatsoensnormen. Een gemeenteraad die helder aangeeft wat burgers van de gemeente mogen verwachten zal eerder tips krijgen als verwachtingen niet worden waargemaakt.

Een burger die op een tip geen reactie krijgt, die niet ziet of zijn tip effect heeft, zal minder geneigd zijn opnieuw de raad te tippen. Terugmelding van resultaten is daarom zeer zinvol.

Rekenkamer of rekenkamerfunctie

Met de invoering van het dualisme dient iedere gemeente een rekenkamer of een "rekenkamerfunctie" te hebben. Bij de eerste kiest de raad voor onafhankelijke buitenstaanders. Zo voorkomt de raad (vermeende) vermenging van politiek en controle. Raadsleden worden niet in problemen gebracht doordat zij een hard oordeel over het college geven waar zij in de politieke arena (en carrière) op aangekeken worden. Bij een rekenkamerfunctie kunnen raadsleden zelf lid zijn. Dat biedt mogelijkheden om te leren en aandacht voor de uitkomsten in de raad te verzekeren. Verder heeft de raad meer invloed op de bevoegdheden en zittingsduur van de leden.

Een rekenkamerfunctie vraagt uiteraard meer tijd van de raadsleden.

De rekenkamer (of rekenkamerfunctie) onderzoekt de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het bestuur. Het gaat dan niet alleen om de prestaties van het college, maar ook om de prestaties van de gemeente als geheel. De raad en het college moeten bereid zijn kritisch naar zichzelf te kijken, de resultaten van het bestuur te onderzoeken en te evalueren, en het beleid en/of de uitvoering bij te stellen waar dat nodig is. Daarbij behoort openheid en transparantie naar buiten toe. Het vraagt ook de bereidheid te laten zien wat men doet en een houding om van de aanbevelingen en reacties daarop te willen leren. De lokale rekenkamer(commissie) zal daartoe de raad en het college dwingen. Een goede rekenkamer gebruikt ook de media om de boodschap door te laten dringen.

Of het een rekenkamer of rekenkamerfunctie is, de kamer bepaalt zelf welke onderwerpen hij behandelt. De raad kan wel suggesties doen, maar burgers kunnen dat in feite ook. In de verordening die de raad moet opstellen kan vastgelegd worden op welke wijze suggesties van de raad worden behandeld. Zo kan vastgelegd worden dat een besluit om een verzoek niet te honoreren altijd gemotiveerd moet worden.

Rekenkamers kunnen leren van elkaar. Op de website van de vereniging van lokale rekenkamers en rekenkamerfuncties staan onderzoeken die lokale rekenkamers hebben uitgevoerd. Zo kunnen zij profiteren van vondsten van anderen.

Controleren is alleen zinvol als er iets met de bevindingen gebeurt. Dat kan leren van gemaakte fouten zijn, maar ook afrekenen op resultaten. Het is daarom vooral nodig

dat de raad toeziet op het lerende vermogen van de eigen raad, het college en het ambtelijk apparaat. Het kan handig zijn de adviezen van de rekenkamer(functie) bij te houden en regelmatig tegen het licht te houden.

Trainingen

Elke vier jaar komen er nieuwe raadsleden met frisse inzichten. Dat is heel goed, want anders raakt de fut er uit. Het is zaak om deze raadsleden te helpen snel hun weg te vinden. Soms gebruiken fracties hiervoor vaste routiniers die hen de weg wijzen en als vast aanspreekpunt functioneren. Niets staat een raad in de weg om een training te organiseren om snel in de begroting en financiële functie thuis te raken.

3: Praktijkvoorbeelden

40 gemeenten vergeleken met steun van Rioned hun kwaliteit van riolering. Deze 'benchmark' leverde een schat aan gegevens op. De belangrijkste conclusie was dat de rioleringszorg van gemeenten zich verder kan en moet ontwikkelen door bij elkaar in de keuken te kijken. "*De kennis en ervaring bij individuele gemeenten ligt voor het oprapen om gezamenlijk te worden ingezet*", was een conclusie. De benchmark wees uit dat de gemeentelijke gegevens over de rioleringszorg uitwisselbaar zijn. Belangrijk daarbij is, dat deze beschikbaar en vergelijkbaar zijn. Het leidde tot aanpassing van de administraties waardoor een volgende vergelijking sneller gemaakt kan worden. De gemeenteraad kan een belangrijke factor zijn die de doorslag geeft om mee te doen aan dit onderzoek.

De gemeente Alkmaar vergelijkt permanent de kwaliteit en prijs van het eigen bibliotheekwerk met dat in andere gemeenten. De vergelijking wordt niet aan de bibliotheek overgelaten, maar de gemeente is betrokken bij de opzet en beoordeling van de uitkomsten. De personeelskosten per lener zijn lager dan die van andere, vergelijkbare gemeenten. Er wordt steeds gezamenlijk gestuurd op doelen.

De Rotterdamse Rekenkamer deed onderzoek naar het subsidiebeleid van de deelgemeenten. Uit het onderzoek bleek dat geen enkele deelgemeente beschikt over een in alle opzichten volledig dossier. Vooral op het vlak van werk- of activiteitenplannen en inhoudelijke verantwoordingsinformatie (verslagen) bestonden in meer of mindere

mate hiaten in de dossiervorming. Bij enkele deelgemeenten beperken de gebreken zich tot kleinere subsidies. Uit het onderzoek bleek dat er duidelijk onderscheid was tussen de deelgemeenten. Er kwam een duidelijk beeld van beste praktijken uit. Adviezen om te komen tot verbetering waren niet theoretisch, maar bleken bij collega (deel)gemeenten bestaande praktijk.

Het dagelijks bestuur van stadsdeel Binnenstad van Amsterdam stelde een commissie in die alle subsidies bekeek op doelmatigheid en doeltreffendheid. Geconcludeerd werd dat het stadsdeel nog onvoldoende stuurt op effecten, waardoor er geen goed oordeel gegeven kan worden over de doeltreffendheid van subsidies. Om hierin meer inzicht te krijgen zal voortaan veelvuldiger gebruik worden gemaakt van het SMART-principe - Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch, Tijdsgebonden - waarbij de doelstellingen nauwkeurig worden beschreven en het al dan niet behalen ervan wordt gemeten, bijvoorbeeld door tevredenheidsonderzoeken. Verder zal onderzocht worden of subsidies die hetzelfde effect nastreven kunnen worden geclusterd. Prijs- en kwaliteitsvergelijking met andere stadsdelen (benchmarking) en andere aanbieders zal het inzicht in de eigen prijsdoelmatigheid verhogen.

Dertig grotere gemeenten voeren een benchmark ondernemingsklimaat uit. Deze benchmark wordt periodiek herhaald. Het is leerzaam de uitkomsten te spiegelen en de voortgang te zien. Ook als het goed gaat, geeft de benchmark de raad inzicht. Het kan zijn dat op bepaalde punten extra inspanning nodig is en dat de raad nieuwe kansen over het hoofd heeft gezien. Op basis van de benchmark zijn bijvoorbeeld initiatieven gestart om de ondernemersvriendelijkheid te vergroten en

extra in te zetten op het etnisch ondernemerschap.

Een werkgroep van de gemeenteraad van Almere deed onderzoek naar de reserves en voorzieningen in de gemeentelijke begroting. Uit het onderzoek kwam naar

voren dat per direct een bedrag van ruim 17 miljoen euro kan vrijvallen voor andere doeleinden. Op termijn kan nog eens een bedrag van bijna 15 miljoen euro aangewend worden voor andere doelen. Dit komt omdat de uitgaven waarvoor deze middelen op zij gelegd waren zich met zekerheid niet meer voor zullen doen. Bovendien concludeerde de werkgroep dat een bedrag van 5,7 miljoen euro politiek kan

kunnen maken. Het is op de website van de gemeente Rotterdam te downloaden.

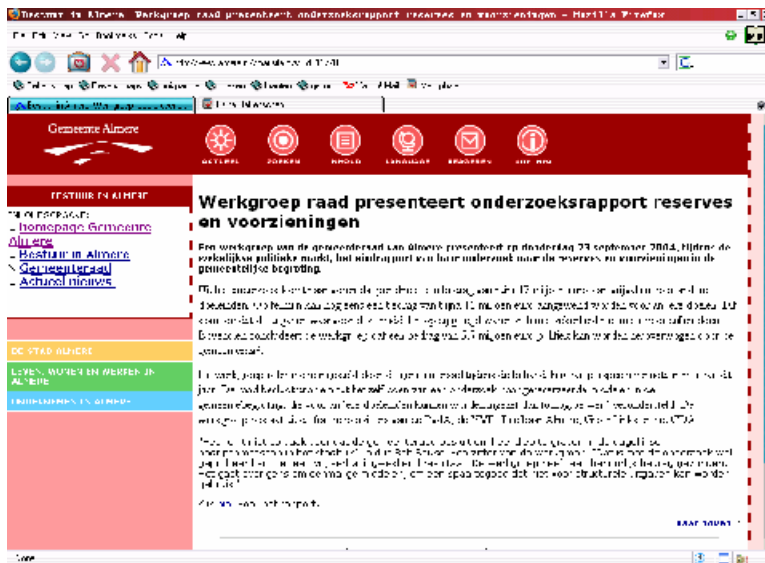
Tips en valkuilen

Wie altijd naar de klok kijkt ziet de wijzer nooit veranderen. Vaak herhaalde onderzoeken kosten vooral geld en leiden tot weinig nieuws. Zet onderzoeken niet te weinig in, maar zeker niet te vaak. Wissel ook de methode van onderzoek af. Elk soort heeft zijn eigen voor- en nadelen.

Let er op dat de aandacht voor doelmatigheid en effectiviteit niet leidt tot een grote verantwoordingsbureaucratie. Als alle organisatieonderdelen steeds moeten rapporteren en afgestraft worden als daaruit blijkt dat iets niet goed gaat, zal men de verantwoording dichttimmeren. Het doel wordt dan niet efficiënter en effectiever werken, maar geen fouten tonen.

Geef de organisatie ruimte om te verbeteren. Om de organisatie tijd te geven zich

aan te passen is het nodig dat er na de onrust die een doelmatigheidsonderzoek geeft ook weer rust komt om de veranderingen door te voeren. Geef de organisatie daarna ook enige tijd om te experimenteren. Wordt elke fout afgestraft dan leidt dat tot een angstige organisatie. Om wezenlijke verbeteringen voor elkaar te



worden heroverwogen door de gemeenteraad.

In Rotterdam gaf het college een externe commissie de opdracht om alle subsidies te onderzoeken op doelmatigheid en doeltreffendheid. De commissie onder leiding van Van Middelkoop gaf een overzicht en ontwierp een instrumentarium waar andere gemeenten gebruik van

krijgen is een angstige organisatie de beste kans op mislukking.

Zonder meetbare doelen is de evaluatie achteraf moeilijk. Het letten op vergelijking en een focus op meetbare doelen heeft echter ook nadelen. Het kan leiden tot een tunnelvisie: de organisatie raakt eenzijdig gericht op de meetbare gegevens ten koste van de niet kwantificeerbare aspecten van de prestatie. Men kan gefixeerd raken op de korte termijn doelen ten koste van die op langere termijn. Of de nadruk ligt meer op het meten van het succes dan op het achterliggende doel.

Het letten op de doelmatigheid en doeltreffendheid moet niet een technocratisch proces worden. Vergeet niet dat de gemeentelijke organisatie niet alleen de activiteiten goed moet uitvoeren, maar ook de goede activiteiten moet uitvoeren. Politieke prioriteiten moeten niet uit het beeld verdwijnen.

4: Enkele juridische vragen en antwoorden

Regelt het college niet de financiële controle?

De financiële administratie en controle in de gemeente is geregeld in de Gemeentewet. We vinden in artikel 212 tot en met 215 de teksten. De raad stelt de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan (art 212 Gw) De raad stelt bij verordening regels vast voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst. (art 213 Gw) Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover (art 213 a). Ook de provincie heeft een belangrijke rol. Gedeputeerde Staten kunnen altijd een onderzoek instellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie.

De raad stelt dus de kaders waarbinnen het college van B&W zorgt voor een goede uitvoering.

Ook is van belang de begroting. Hierover zegt de wet in artikel 189: Voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan

aanwenden. De raad ziet erop toe dat de begroting in evenwicht is. Hiervan kan hij afwijken indien aannemelijk is dat het evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht.

De rol van het college staat in artikel 190 Het college biedt jaarlijks de raad een ontwerp aan voor de begroting met toelichting van de gemeente en een meerjarenraming met toelichting voor ten minste drie op het begrotingsjaar volgende jaren.

Wat gebeurt er als de raad niet zorgt voor een goede financiële ‘gezondheid’

De raad dient ervoor te zorgen dat de gemeente niet ‘failliet gaat’. In de wandelgangen heet dat een “artikel 12 gemeente” wordt. Het gaat om artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. De gemeente krijgt dan extra staatssteun, maar komt onder toezicht te staan. Een aanvullende uitkering wordt slechts verleend indien de algemene middelen van de gemeente aanmerkelijk en structureel tekort zullen schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien, terwijl de eigen inkomsten van de gemeente zich op een redelijk peil bevinden. Dat betekent dat de gemeente eigen inkomsten moet opschroeven. Bovendien verbindt het rijk voorschriften aan het besluit tot verlening van een aanvullende uitkering.

Ook al doet iedereen nog zijn best, het kan ook wel eens fout gaan. Wat kan een raad dan doen? In zijn algemeenheid zullen er discussies zijn met de raad en het college over bezuinigingsmogelijkheden, bezien hoe meer baten te verwerven enzovoorts. Daarbij kan de gemeente gebruik maken van een zelftoets, die op de BZK website

staat¹, waarmee ze zich globaal kan vergelijken met andere gemeenten.

Kan de raad niet gewoon extra geld lenen?

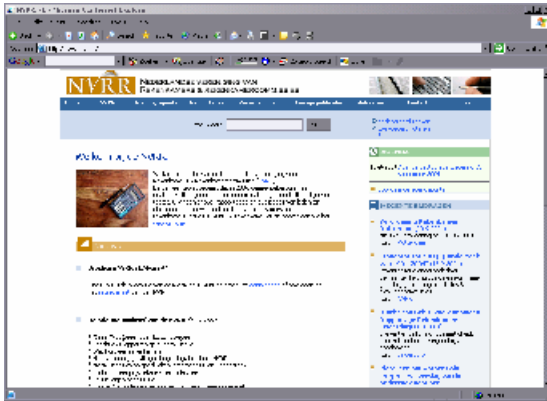
De financieel toezichthouder –gedeputeerde staten voor gemeenten² – houdt toezicht op het sluitend zijn van de begroting. Bij sommige gemeenten echter is de toezichthouder van oordeel dat de begroting niet sluit of niet duurzaam in evenwicht is. Er mag dus een tijdelijk tekort zijn, maar dat mag niet duurzaam zijn. Als een begroting niet sluit is de toezichthouder verplicht preventief toezicht in te stellen. De raad moet dan handelen om niet de artikel 12 status te krijgen.

¹ www.minbzk.nl/IFLO onder begrotingsanalyse

² Gedeputeerde staten hebben, behalve het toezicht op de gemeenten ook het toezicht op gemeenschappelijke regelingen aangegaan door gemeenten.

5: Handige links

Op internet is veel te vinden om als raadslid beter te controleren. Misschien wel te veel. Daarom geven we hieronder enkele nuttige links.



www.nvrr.nl.

Website Vereniging lokale rekenkamers en rekenkamercommissies

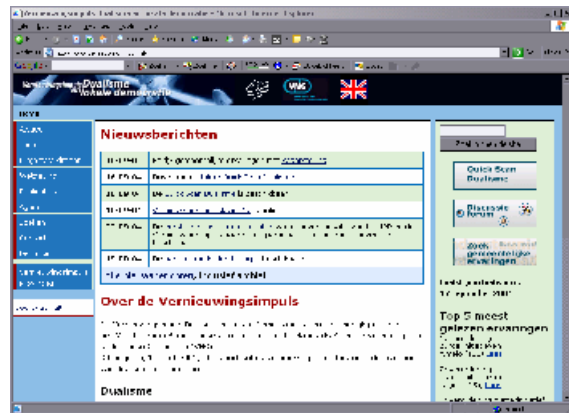
U vindt hier o.a. rapportages en publicaties van leden en niet-leden van deze vereniging en nieuws rond het thema rekenkamers en rekenkamerfuncties. Deze site bevat de meeste onderzoeken van rekenkamers en rekenkamercommissies en handreikingen voor onderzoek.

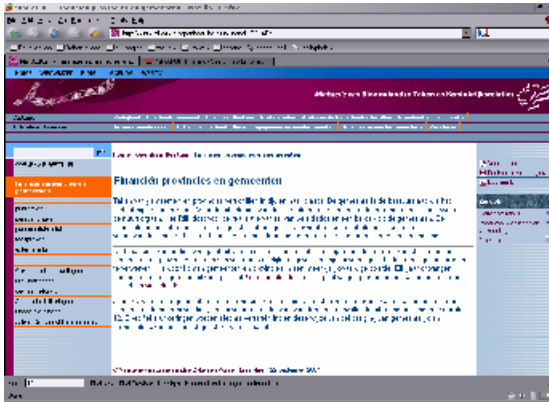
www.vernieuwingsimpuls.nl.

Website Vernieuwingsimpuls. Deze site geeft gemeenteraadsleden, wethouders, burgemeesters, ambtenaren en andere belangstellenden informatie over de Vernieuwingsimpuls en dualisme in gemeenten.

U vindt hier onder meer:

- relevante wetgeving
- uitleg, toelichting en achtergronden
- initiatieven en ervaringen van gemeenten
- publicaties en onderzoek
- activiteiten van de Vernieuwingsimpuls





www.minbzk.nl/openbaar_bestuur

Op de website van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties staat veel informatie over financiën van provincies en gemeenten. Hier staat ook links naar informatie over het gemeentefonds en specifieke uitkeringen.

www.rekening.nl.

Website stichting Rekening. Hier staan diverse publicaties die interessant zijn voor gemeenteraadsleden, waaronder:

- Dualisme: Schotschrift gemeenteraden
- Prestatiemeting: Tien voor meten, vijf voor gebruik

