

Rekenkamers zijn eigenlijk constant op zoek naar goede onderzoeksonderwerpen. Via bijeenkomsten met de raad, rondjes langs de fracties en het uitvragen via de mail proberen rekenkamers interessante onderwerpen op te halen. Maar rekenkamers zitten allemaal in hetzelfde schuitje en kunnen dus ook elkaar op een idee brengen. Dat is de inzet van deze middag: elkaar op een idee brengen.

Tijdens het voorjaarscongres van de Kring Noord stonden vier onderwerpen op de agenda.

1. Restanten van de sociale werkvoorziening

In de workshop is het onderzoek van de rekenkamer Het Hogeland en de rekenkamercommissie Bedum aan de orde gekomen. Onderwerp van dit onderzoek: de gevolgen van de invoering van de Participatiewet voor de sociale werkvoorziening. Wat betekent dit voor de medewerkers, hoe vinden nieuwe mensen hun plek in een beschutte werkomgeving en in hoeverre slagen gemeenten erin dit te realiseren?

Context van het onderzoek

De essentie van de wet is: Inwoners van de gemeente toe leiden naar werk. Indien dit niet lukt dan krijgen ze een bijstandsuitkering van de gemeente. Gemeentelijke herindeling maakte dit onderzoek complex omdat het in de herindeling van de betrokken gemeenten viel. Dat maakte het lastig aan wie de rekenkamers het advies moesten aanbieden, aan de oude raden of de nieuwe raad. In eerste instantie was de vraag, hoe heeft het SW-bedrijf gepresteerd (ex-post). Er is in tweede instantie besloten het voorgenomen besluit over de positie en structuur van SW-bedrijf ex-ante te bekijken, wat gaat er gebeuren en waar moet de gemeente opletten. Participatie is iets waar politieke kleur er toe doet en de achterban van de politiek heeft invloed bij dit beleidsterrein. Het nieuwe beschut werken is een interessant onderwerp voor raden.

Bevindingen uit het onderzoek

- consistentie / samenhang van beleid, is er niet
- in de gemeenten zijn verschillende interpretaties van het beleid
- de structuur discussie is een deel van het probleem
- doelstellingen kaderstelling bevatten abstracte begrippen waar makkelijk overeenstemming over is. Concrete specifieke meetbare doelstellingen ontbreken
- de gemeenten hebben de doelstelling : 'Iedereen doet mee' en die is niet te controleren. Mede daarom kijkt de gemeente naar geld (oftewel binnen budget blijven)
- de raad wil weten met welke knoppen hij kan sturen
- stuurinformatie is niet beschikbaar bij SW, wel veel kengetallen en veel informatie.
- de raad is niet eenvormig elk besluit is een compromis.
- de raad stuurt op operationeel niveau, omdat de output informatie ontbreekt

Discussie in de werkgroep

Is het niet teveel gevraagd van de gemeenteraad om kaders te stellen? Er zijn zoveel beleidsterreinen in een gemeente. De raad heeft niet de tijd en expertise om echt met het college mee te denken. De Tweede kamer stelt ook geen kaders, maar controleert vooral. Idee: het college legt niet één besluit voor maar legt een aantal scenario's voor, met de voorkeur van het college. De raad kan daarin accenten aanbrengen. In de werkgroep wordt geopperd dat de raad met inzichtelijke raadsvoorstellen waarin alternatieven zijn uitgewerkt met bijbehorende effecten wel beter uit de voeten kan. Maatschappelijke effecten zijn lastig te definiëren daardoor wordt de raad ook een procesverantwoordelijke instantie. Het college richt zich dan op de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering. Uit het onderzoek Het Hogeland bleek dat het college eerst een goede structuur heeft gezocht en dan de doelen erbij gezocht. Dit is de omgekeerde volgorde van de theorie.

2. Energietransitie

Het tweede onderwerp ging over "Energietransitie", een onderwerp dat de aandacht heeft van veel gemeenten en dus ook rekenkamers, en dat al door verschillende rekenkamers is uitgevoerd. Hoe zorgen gemeenten ervoor dat ze in 2030, 2040 of 2050 klimaatneutraal zijn, wat is daar voor nodig

en hoe worden gemeenteraden in staat gesteld om te controleren of hun gemeente op de goede weg is? Geert Warringa van onderzoeksbureau CE Delft deed verslag van zijn ervaringen met dergelijk onderzoek.

3. De raad in positie

Het derde onderwerp, “*De raad in positie brengen*”, richtte zich op de vraag hoe de rekenkamer de raad meer en beter in stelling kunnen brengen. In Veendam heeft de Rekenkamer onderzoek gedaan naar de nieuwe kengetallen die elke gemeente verplicht moet opnemen van het BBV. Maar wat kan de raad eigenlijk met die cijfers, wat zeggen ze? Frans Haven van Rekenkameronderzoekers Friesland ging hier nader op in.

Frans Haven presenteerde de resultaten van een rekenkameronderzoek voor de gemeente Veendam. Hij gebruikte daartoe dezelfde powerpoint-presentatie als die hij voor de raad had gebruikt. De centrale vraag van dit onderzoek was of de jaarstukken in voldoende mate en op toegankelijke wijze zicht bieden op de financiële positie van de gemeente Veendam.

Dit werd gedaan aan de hand van de jaarstukken over drie recente jaren. De normen werden in de wet gevonden, art. 189 Grondwet en 11 BBV. Het doel is een sluitende begroting en een beoordeling van het weerstandsvermogen. Dit moet leiden tot een gezonde financiële positie.

Raadsleden, zo was het gevoel ook bij de deelnemers aan de workshop, denken dat de accountantsverklaring en eventueel het provinciale toezicht op de financiën hierop controleert. Dat is echter niet het geval. De accountant controleert uitsluitend of de data cijfers de werkelijkheid correct weergeven. Ze controleert zelfs niet of het voldoende begrijpelijk aan de raad wordt gepresenteerd. Het provinciale toezicht beperkt zich tot ingrijpen als het echt uit de hand dreigt te lopen - dus als het te laat is.

De heer Haven verklaarde de vijf kengetallen waarmee de gemeente werkt. De raad zou deze getallen over vijf jaar moeten kunnen vergelijken - twee uit het verleden, het huidige jaar en drie jaar in de toekomst. Dit bleek in Veendam niet als zodanig te worden gepresenteerd en toch had de accountant de weergave van de gegevens goedgekeurd. Veendam voldeed dus niet aan de wettelijke eisen.

Daar staat tegenover dat de financiële situatie zeer rooskleurig is.

Ter verduidelijking liet de heer Haven onder meer zien dat de ratio weerstandsvermogen van Veendam goed scoort. Echter, de berekening daarvan wordt, zoals bij alle gemeenten en met goedkeuring van accountants, vastgesteld volgens een methode die de bijnaam casino-methode heeft gekregen. Om het te berekenen wordt een schatting gemaakt van minimaal en maximaal risico dat op een bepaalde portefeuille wordt gelopen, bijvoorbeeld grondbedrijf, en de kans dat dat risico zich voordoet. Die kans is een schatting uit één van drie categorieën, 5%, 25% en 50%. Door vaak te gokken, moet dit ongeveer wel goed zitten. Gemeenten die veel grond bezaten in 2008 hebben gemerkt, dat dit in de praktijk toch heel anders kan uitpakken.

Als slotstuk besprak Haven de auditcommissie in Veendam. Hier bleek om redenen die voor de raadsleden onbekend was, er ooit voor gekozen te zijn om de auditcommissie te bemensen met raadsleden die geen expert waren in financiële zaken. Ook was, tot verrassing van de aanwezigen, de hele commissie bemest met leden van coalitiepartijen.

De conclusie is dat raadsleden eigenlijk weinig interesse hebben voor de financiële stand van zaken, terwijl het tegelijk wellicht één van de meest bruikbare sturingsmiddelen is waar de raad over beschikt. De accountant controleert de cijfers, maar keurt ze ook goed als de gemeente met sneltreinvaart naar een artikel 12 status toe gaat. De provincie waarschuwt wellicht één jaar voordat die status bereikt is, maar is tamelijk terughoudend. De raad is degenen die namens burgers de financiële stand van zaken van de gemeente in de gaat moet houden. Ze kan daarbij politieke keuzen maken die leiden tot grotere risico's, maar het is beter dat ze zelf de risico's inschatten en begrijpen, dan dat ze overgeleverd zijn aan het college die de raad altijd kan zeggen dat iets kan, omdat er geld is, of niet kan omdat er geen geld is.

Daar kan de rekenkamer de raad helpen.

4. Subsidiëring van op afstand opererende organisaties

In deze workshop stond centraal dat de doelmatigheid en effectiviteit van subsidies vaak moeilijk te bepalen is, zeker binnen de (financiële) beperkingen van een gemeentelijk rekenkameronderzoek. Toch is het mogelijk om als rekenkamer er onderzoek naar te verrichten, met name als een subsidie evident niet doelmatig is. Voor het kunnen bepalen van de effectiviteit van een subsidie zijn bepaalde randvoorwaarden nodig en in de praktijk wordt daar vaak niet aan voldaan. Rekenkameronderzoek kan dan praktische handvatten bieden om het meten van de effectiviteit in de toekomst wel mogelijk te maken. Dan kan de gemeenteraad ook beter in stelling worden gebracht in zijn controlerende rol.

Scope van rekenkameronderzoek naar subsidiëring van organisaties

- Vaak ex-post onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid
- Meestal staat het subsidiebeleid centraal in het onderzoek

Subsidies en doelstellingen

Subsidies zijn een beleidsinstrument en daarom moet de gemeente vooraf vastleggen wat de ambitie / doelstelling is, want anders kan de gemeente achteraf niet de realisatie controleren. De doelen moeten in het beleid of in de subsidieregeling/ verordening zijn vastgelegd. Belangrijk aandachtspunt is wat is de beïnvloedbaarheid van het beleid door de subsidies of worden de doelstellingen ook door ander factoren 'buiten' de gemeente gerealiseerd. Gemeente verstrekken grote en kleine subsidies. Bij kleine subsidies is het niet efficiënt om verantwoording af te leggen en te controleren.

Ontwikkelingen bij subsidies

Input informatie bij subsidies geeft geen indicatie van de realisatie van de doelstellingen. De insteek bij gemeenten wordt steeds meer om output informatie over subsidies te verzamelen. Causaliteit van effectiviteit is niet vast te stellen als vooraf niet een aantal randvoorwaarden zijn vastgesteld, o.a.:

- Heldere doelen met de koppeling van doelen met activiteiten
- Nulmeting en indicatoren

Discussie in de werkgroep

Het overleg met de samenleving om doelen voor een subsidie concreet te maken is lastig voor de raad. Voorbeeld in een traject bij de gemeente Utrecht om het abstracte begrip "sociale cohesie" vorm te geven door het gesprek met de inwoner. Wat wil de inwoner en wie is die inwoner? De vraag: Wat je wil bereiken met de subsidie? Heeft alles te maken met de kaderstelling van de raad. De vraag: Hoe wordt het doel gerealiseerd en door wie? Dat is de rol van het college. Nulmeting en goede indicatoren zijn heel belangrijk om vast te stellen wat de toegevoegde waarde van een subsidie is. Bijvoorbeeld hoe staat het met de sociale cohesie, dat is veel te vaag. Maar wel ik woon in een gezellige buurt waar veel saamhorigheid is. Niet aan wijkteam vragen maar juist aan de mensen die bediend worden door het wijkteam.