



Onderwerp Toepassing methode Duisenberg op programma 1 van de gemeenterekening 2017

Aan de leden van de raad

Telefoon 050 367 7727 Bijlage(n)

Ons kenmerk 7016608

Datum 20-06-2018

Uw brief van Uw kenmerk

Geachte leden van de raad,

Afgelopen november 2017 heeft de raad bij de behandeling van de begroting 2018 een motie aangenomen met daarin het volgende besluit:

- Het audit committee te verzoeken te onderzoeken op welke manier ook in Groningen gewerkt kan worden met de methode Duisenberg.

Het idee dat aan de motie ten grondslag ligt is dat het goed is om meer zicht te hebben op de gestelde beleidsdoelen en in welke mate deze zijn gehaald. Met dit zicht zouden de raadsleden beter in staat zijn om het politieke debat te voeren. Het is goed om als raad op de hoogte te zijn van het al uitgevoerde beleid. De motie is ingediend door de fracties van Groen Links, D66, VVD, Stadspartij en PvdA en door een ruime meerderheid van de raad aangenomen (31 voor, 7 tegen).

Wat is de methode Duisenberg?

Opzet van de Duisenbergmethode is dat twee raadsleden, één van de coalitie en één van de oppositie, namens de raad naar (een deel van) de begroting en/of rekening kijken. Hun opdracht is om de begroting/rekening te beoordelen ten behoeve van de gemeenteraad. De uitkomst daarvan is dat het enkele technische conclusies oplevert die de raad kan helpen om het raadsdebat over de begroting/rekening op inhoud beter te kunnen voeren. Aanvullende informatie over de methode vindt u hier: <https://vng.nl/methode-duisenberg-raadsrapporteurs-het-experimenteren-waard>

Hoe zijn we in Groningen te werk gegaan?

Het audit committee heeft vier raadsleden gevraagd voor de werkgroep. Dit zijn Jetze Luhoff, Rob Lamers, Benni Leemhuis en Amrut Sijbolts, twee raadsleden van de coalitie en twee van de oppositie. Deze groep is zes keer bij elkaar geweest om over de methode Duisenberg en de toepassing ervan te praten. De werkgroep heeft begin mei de beschikking gekregen over programma één van de gemeenterekening 2017 en heeft daarop de vragen van de Duisbergmethode toegepast. De werkgroep heeft ook gesproken met de verantwoordelijke ambtenaren voor dit hoofdstuk. Daarbij heeft de werkgroep gekeken naar de beleidsinhoudelijke en de financiële verantwoording. Vervolgens zijn de twee deelprogramma's (nl. 'werk en activering' en 'inkomen en armoedeverlichting') in duo's onderzocht. In een bijeenkomst hierna heeft de werkgroep het gesprek hierover gevoerd en zijn de vragen van Duisenberg meer vanuit een overkoepelende visie besproken. Dit betekent dat de subvragen uit de methode Duisenberg geen onderdeel zijn geweest van dit onderzoek.

Ook hebben wij inspiratie opgedaan bij andere gemeenten en gekeken naar hoe zij het hebben aangepakt. Enkele voorbeelden zijn de gemeente Rotterdam, Utrecht en Apeldoorn. Uit al deze gemeenten kwam naar voren dat het best zoeken was naar de juiste manier om in te gaan op de vragen en de vragen op het juiste aggregatieniveau te benaderen.

De bijeenkomsten en de gesprekken hebben geleid tot deze rapportage.

Duisenberg ter relativering

De methode Duisenberg heeft er toe geleid dat de werkgroep met elkaar in gesprek is gegaan over de begroting- en rekeningcyclus en wat deze teksten, indicatoren en cijfers nu eigenlijk zeggen. Het is goed om met elkaar hierover te praten en bewust te worden dat cijfers en woorden niet altijd even helder zijn en niet door iedereen op dezelfde manier wordt geïnterpreteerd. Er ontstaat snel de neiging om negatieve zaken te benadrukken en datgene wat goed gaat niet te benoemen. Met deze nuance moet deze brief worden gelezen. Tegen deze achtergrond hebben we geprobeerd de vragen van Duisenberg meer te beantwoorden op het gebruik van de methode dan dat we hebben geprobeerd de vragen heel specifiek en inhoudelijk te beantwoorden.

De vragen van Duisenberg

1. Wat is het beeld van het beleidsterrein op hoofdlijnen?

De werkgroep constateert dat de rekening over het algemeen een redelijk goed beeld geeft. Er wordt een duidelijke omschrijving gegeven wat de bedoeling is in de verschillende deelprogramma's en beleidsvelden. Per onderdeel wordt ingegaan op de volgende vragen:

- wat zijn de relevante ontwikkelingen,
- wat zijn de deelprogramma's en beleidsvelden,
- de verbinding met relevante beleidsnota's,
- de indicatoren,
- wat wilden we bereiken,
- wat ervoor is gedaan,
- de conclusies.

Geconstateerd wordt dat de teksten van de rekening in belangrijke mate aansluiten bij de begrotingstekst. Uiteraard zijn er verbeterpunten. Wat opvalt bij maatschappelijke participatie is dat de gemeente erop inzet dat iedereen actief aan de samenleving deelneemt, maar dat de indicatoren hier beperkt op aansluiten. Oftewel het is lastig te bepalen in welke mate activiteiten daadwerkelijk bijdragen aan een wat algemener gesteld doel. De werkgroep signaleert de behoefte aan een directer verband tussen de indicatoren en het gemeentelijk beleid. Tegelijk realiseert de werkgroep zich dat het erg lastig is om op dat niveau een juiste indicator te vinden. Opvallende zin in de programmatekst is dat geconstateerd wordt dat de huidige populatie bijstandsgerechtigden gemiddeld een grotere afstand tot de arbeidsmarkt heeft. Wat betekent dat vervolgens voor het door de gemeente te voeren beleid?

2. Welke doelen zijn er gepland/behaald?

In theorie werkt het zo: de gestelde doelen uit de begroting komen terug in de rekening en daarover legt het college verantwoording af. Eventuele afwijkingen gaan via de raad of er wordt toegelicht wat de redenen zijn van de afwijking. De begroting en rekening bevatten wettelijke indicatoren, effectindicatoren en prestatie-indicatoren. De wettelijke zijn opgelegd door het Rijk om gemeenten onderling met elkaar te kunnen vergelijken. Op effectindicatoren heeft de gemeente maar beperkt invloed. Bij de prestatie-indicatoren is dat anders, daar heeft de gemeente zelf invloed op.

Het is lastig om de doelstellingen en de cijfers te interpreteren zonder context. De werkgroep constateert dat context op meerdere manieren kan worden gegeven. Dit kan door een vergelijking te maken met cijfers uit het verleden, een vergelijking met andere steden of met het landelijk gemiddelde. Hierdoor is het mogelijk cijfers meer in perspectief te plaatsen, waardoor beter kan worden geconcludeerd hoe de stad zich ontwikkelt. Nu ontbreekt de vergelijking grotendeels. Opvallend tijdens het gesprek met de ambtenaren was dat er wel degelijk een uitleg achter de gegeven cijfers zit, maar dat dit heel vaak niet in de tekst is opgenomen. Vaak is het lastig een afweging te maken tussen kort en bondig in relatie tot het geven van context. Deze context helpt echter wel om een oordeel te vormen. De historische context ontbreekt ook vaak waardoor er geen trend te zien is. Als laatste valt op dat er wel heel veel indicatoren per programma zijn geformuleerd. De werkgroep wijst erop dat de gemeente zelf ook over veel gegevens beschikt, zoals de basismonitor. De raad zou daar bij het voorbereiden van het debat over de rekening meer gebruik van kunnen maken.

3. Welke prestaties zijn er gepland/geleverd?

Dit wordt beschreven in veld 'wat hebben we hiervoor gedaan?' Er is vaak sprake van een opsomming van allerlei activiteiten en de vraag is of de gemeente de juiste activiteiten doet. Tevens is het de vraag in welke mate deze activiteiten bijdragen aan de doelstellingen? Meer duidelijkheid over wat specifiek gemeentelijk beleid (vrije beleidsruimte) is en wat de gemeente wettelijk minimaal moet uitvoeren, kan de raad heel erg helpen.

4. Wat gaat het kosten/heeft het gekost?

In de afgelopen jaren is de raad in het vooruitzicht gesteld dat beleid en financiën dichter bij elkaar zouden worden gebracht. Dit zijn nog steeds twee aparte onderdelen binnen de programma's uit de begroting. De werkgroep komt tot de conclusie dat er meer behoefte is aan samenhang tussen deze onderdelen. Dan gaat het om daadwerkelijk inzichtelijk maken wat iets kost: hoeveel hebben bepaalde activiteiten gekost en wat heeft dit dan opgeleverd? De werkgroep realiseert zich dat dit een lastige verbinding is om te maken, maar dat zou wel bijdragen aan het vergroten van inzicht voor raadsleden om keuzes te maken.

5. *Wat is het oordeel over de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid?*

Over de rechtmatigheid van de bestedingen zoals verantwoord in de jaarrekening kan in dit kader geen oordeel worden gegeven. De accountant vervult deze functie wanneer hij zijn oordeel over de jaarstukken geeft. Over de doeltreffendheid kan maar in beperkte mate iets gezegd worden. Daarvoor zijn duidelijker indicatoren en prestatieomschrijvingen nodig. Over de doelmatigheid valt in dit verband geen oordeel te geven. Dat is meer het werk van de rekenkamercommissie en van de doelmatigheidsonderzoeken die het college van B&W zelf uitvoert.

6. *Welke aanbevelingen heb ik als rapporteur voor de commissie (gemeenteraad)?*

Algemeen

De bedoeling van de Duisenbergmethode is om bewuster naar de inhoud van de begroting en de rekening te kijken. Het gaat om het interpreteren van gegevens en hoe dat kan worden gezien in de samenhang van indicatoren (prestatie en effect), het beleid en de financiën.

Het is belangrijk om te beseffen dat het bij de rekening gaat om een terugblik over de resultaten van het voorgaande jaar en bij de begroting om een vooruitblik. De begroting en rekening worden meer dan een half jaar van tevoren gemaakt voordat de stukken door de raad worden vastgesteld. Geconstateerd wordt dat cijfers van de indicatoren vaak niet meer up-to-date zijn. Gezien het gehele proces is het erg lastig de begroting en rekening te voorzien van de meest recente cijfers. Daarom is de context van de cyclus van belang om te bepalen of de gemeente op de goede weg is.

Belangrijkste behoefte is om zicht te krijgen op wat de invloed is van het gemeentelijke beleid en wat het gevolg is van andere ontwikkelingen. Dit onderscheid is lastig te maken maar zou meer houvast bieden om richting te bepalen en keuzes te maken.

Indicatoren

Geconstateerd wordt dat er behoefte is om bijvoorbeeld in de hele begroting/rekening per programma een 2-tal of 3-tal indicatoren te benchmarken en daarmee meer context te geven waarom een indicator afwijkt ten opzichte van voorgaande jaren dan wel t.o.v. andere steden. Te onderzoeken valt of dit mogelijk is voor de wettelijke verplichte indicatoren. Deze gebruikt het Rijk ook om steden onderling te vergelijken.

De cijfers en indicatoren alleen zeggen vaak niet veel. Er is context nodig om te bepalen of iets goed gaat of niet. Daarom wordt geadviseerd om een vergelijking te maken met bijvoorbeeld het landelijk gemiddelde, met andere vergelijkbare gemeenten, historische ontwikkelingen en/of met de G32.

Niet alle indicatoren zijn even eenduidig te interpreteren. Soms worden de resultaten van de indicatoren nader uitgelegd, maar in andere gevallen niet. Dat geldt bijvoorbeeld voor de effectindicator over het aantal bijstandsgerechtigden. In het gesprek met de verantwoordelijke ambtenaren kwam deze uitleg wel aan de orde, maar is deze informatie niet in de programmatekst opgenomen. Achter de cijfers ligt dus soms veel meer informatie, meer toelichting helpt om de cijfers beter te interpreteren.

Conclusies en aanbevelingen

Het blijft in de begroting / rekening een uitdaging om op hoofdlijnen de meest belangrijke ontwikkelingen te schetsen. Er zijn onderwerpen die op hoofdlijnen worden benoemd maar die in de loop van het jaar via brieven uitgebreid worden toegelicht. De behoefte bestaat om voldoende toelichting te krijgen, maar ook om kort en bondig te blijven.

1. Aanbeveling is om samenhang en context te bundelen in de vorm van een bijlage bij elk programma waarin de vergelijking met andere steden of historie wordt geschetst.

De raad wordt tussentijds geïnformeerd via raadsvoorstellen en brieven (bijvoorbeeld naar aanleiding van moties) over beleidswijzigingen, maar dit komt niet altijd duidelijk terug in de rekening.

2. Aanbevolen wordt om tussentijdse beleidswijzigingen in de rekening mee te nemen.

Geconstateerd wordt dat de koppeling van beleid en middelen in de rekening niet altijd even duidelijk te maken is.

3. Maak de samenhang tussen beleid en financiën meer inzichtelijk en vergroot daarmee de sturingsmogelijkheden van de raad.

Evaluatie

De werkgroep Duisenberg is benieuwd naar uw reactie op deze brief. Het is de bedoeling dat de werkgroep in juli, na de behandeling van de gemeenterekoning in de raad, deze eerste toepassing van de methode voor Groningen gaat evalueren. Uw input daarbij is zeker belangrijk. Op basis daarvan is het aan de nieuwe raad om te bepalen of de methode in het vervolg opnieuw zou moeten worden toegepast.

Met vriendelijke groet,

Jetze Luhoff, Rob Lamers, Benni Leemhuis en Amrut Sijbolts.