



Rekenkamer Metropool Amsterdam

An aerial photograph showing a city with a complex network of canals and streets, surrounded by green agricultural fields. A large body of water is visible in the upper right corner. The text is overlaid on this image.

*Navolgbaar rekenen op de
participatiesamenleving*

Jan de Ridder

Beleidsvisie 2016-2022

colofon

Rekenkamer Metropool Amsterdam
dr. J.A. de Ridder (directeur)

Navolgbaar rekenen op de participatiesamenleving
Beleidsvisie Rekenkamer Metropool Amsterdam 2016-2022

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Veranderende context	7
2.1	De nieuwe rol van de burger	7
2.2	Een andere overheid	8
2.3	Veranderingen bij gemeenten	8
2.4	Veranderingen in de controlecontext	10
3	Wat is de opgave? <i>Analyse</i>	13
3.1	Taak	13
3.2	Focus	14
3.3	Verantwoorden, een nieuwe opgave?	15
4	Wat willen we bereiken? <i>Doelstelling</i>	17
4.1	Doelen	17
4.2	Indicatoren	18
5	Wat gaan we doen? <i>Activiteiten</i>	21
5.1	Thema's	21
5.2	Onderzoekslijnen	22
5.3	Vervolgacties	23
6	Hoe gaan we het doen? <i>Werkwijze</i>	25
6.1	Ontwikkeling jaarprogramma's	25
6.2	Uitvoering projecten	26
6.3	Vervolgacties	27
7	Wat is er voor nodig? <i>Organisatie</i>	29
7.1	Budget en begroting	29
7.2	Personeelsbeleid	30
7.3	Verantwoording	30
7.4	Vervolgacties	31

1 Inleiding

De Rekenkamer Metropool Amsterdam (verder RMA) heeft zoals elke lokale rekenkamer de in de gemeentewet (artikel 81a t/m 81k en artikel 182 t/m 185) verankerde taak om onderzoek te doen naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Deze bevoegdheid betreft alle bestuursorganen die deel uitmaken van de gemeente.¹ Een rekenkamer is onafhankelijk, bepaalt haar eigen onderzoeksagenda en heeft recht op alle informatie die zij voor haar taak nodig denkt te hebben.

De formele lokale inbedding

De gemeenteraden in Amsterdam en Zaanstad hebben in de zomer van 2015 besloten de samenwerking in de gemeenschappelijke rekenkamer RMA voort te zetten voor weer een periode van zes jaar. Daarbij is het budget voor de komende zes jaar vastgesteld en zijn er wijzigingen aangebracht in de tekst van de gemeenschappelijke regeling. Dat is in Amsterdam vastgesteld bij raadsbesluit van 17 juli 2015 (nr. 171/647) en in Zaanstad bij raadsbesluit van 2 juli 2015 (nr. 2015/131435). De gemeenschappelijke regeling van 2010 is daarbij ingetrokken.

Prestaties in de periode 2011-2016

Een verslag van de vorige periode is te vinden op de website van de RMA. De RMA heeft de doelen, die in haar vorige beleidsvisies zijn verwoord, gerealiseerd; de ambitie kan voor de komende periode op sommige punten wel iets omhoog. Eind 2014 is in het kader van het 10-jarig bestaan van de RMA een boek verschenen waarin bevindingen en conclusies van het uitgevoerde onderzoek thematisch werden geordend onder de titel *Vooruitkijken en Terugblikken*.²

Organisatorische veranderingen in de periode 2011-2016

Samen met de andere G4 rekenkamers is een kwaliteitshandvest ontwikkeld met expliciete normen. Het handvest is te vinden op de RMA website. In het kader van het kwaliteitsbeleid is de planning, de organisatie en het personeelsbeleid de afgelopen jaren geprofessionaliseerd. De RMA heeft sinds 2014 een klankbordgroep van studenten en een elektronisch rekenkamerpanel van ongeveer 1000 Amsterdammers. Het panel wordt bevraagd in het kader van de lopende projecten en daarnaast kiezen ze jaarlijks het onderwerp uit voor het publieksonderzoek. Eind 2015 is de RMA verhuisd naar de 6^{de} verdieping van Weesperstraat 105A.

Evaluatie periode 2011-2016

Uit het medewerkers tevredenheidsonderzoek (voorjaar 2015) blijkt dat medewerkers tevreden zijn over de werksituatie. Men wil wel aandacht voor het loopbaanbeleid. Uit een onderzoek onder raadsleden in 2014 bleek waardering. De RMA is als een nuttig instrument ervaren. Als enige, breed gedeelde, kanttekening kwam naar voren

¹ De bevoegdheid omvat ook andere aan de gemeente gerelateerde organisaties (zie artikel 184 gemeentewet).

² Rekenkamer Metropool Amsterdam (2014), *Vooruitkijken en terugblikken, over kwaliteit van beleid en meten van resultaten*, Amsterdam: RMA.

dat het onderzoek beter moet worden ingebed in het raadswerk. De RMA trekt uit deze kanttekening de conclusie dat rapporten toegankelijker moeten worden en de communicatie over de onderzoeken beter. Tot slot heeft de RMA in het kader van het gezamenlijk kwaliteitshandvest commentaar gevraagd aan collega's uit Rotterdam en van de Zuidelijke Rekenkamer. Ze constateren dat de RMA aan de normen van het handvest voldoet, maar dat meer aandacht voor de externe zichtbaarheid nuttig is en dat het oplossen van geconstateerde organisatorische problemen meer prioriteit verdient.

Veranderende context

Een nieuwe periode betekent nieuwe uitdagingen. De decentralisaties in het sociaal domein hebben gezorgd voor taakverzwaring voor de gemeenten en daarmee voor de rekenkamers. Gemeenten worden geacht de nieuwe taken in het sociaal domein uit te voeren volgens het gedachtegoed van de participatiesamenleving. Dat zal ook de nodige gevolgen hebben voor het werk van een rekenkamer.

Rekenkamer in beweging

Op de consequenties van de *Veranderende context* wordt in deze beleidsvisie uitgebreid ingegaan. Wellicht hoort een rekenkamer in turbulente tijden een oase van stabiliteit te zijn. Ons object van onderzoek is echter in beweging en als we ons dat niet goed realiseren schieten we ons doel voorbij. Een gemeente die haar werk vorm wil geven met partners kan niet alles zelf onder controle hebben. Toch blijft de besteding van publieke middelen vragen om het afleggen van verantwoording. Ook op de participatiesamenleving moeten we *navolgbaar* kunnen rekenen.

Opzet beleidsvisie

In deze beleidsvisie wordt eerst uitgebreid aandacht besteed aan de veranderende context. Vervolgens wordt de visie van de RMA beschreven in vijf stappen: opgave, doelen, activiteiten, werkwijze en organisatie.

2 Veranderende context

Gemeenten maken een turbulente periode door. Zowel maatschappelijk als bestuurlijk vinden er in hoog tempo veranderingen plaats. Dat is de context waarbinnen de RMA haar beleidsvisie vorm geeft.

2.1 De nieuwe rol van de burger

Het kabinet Rutte 2 heeft de grote veranderingen in het sociaal domein gemarkeerd als een overgang van een klassieke verzorgingsstaat naar de participatiesamenleving. De term 'participatiesamenleving' refereert aan twee heel verschillende zaken. Allereerst gaat het om het idee dat de burger weer leert om voor zichzelf te zorgen. De burger moet weer meer zelfredzaam worden; alleen in uiterste gevallen kan een beroep worden gedaan op de overheid. Deze vorm van burgerparticipatie is vooral top-down ingestoken: de overheid verwacht iets van de burger. Participatie wordt een plicht. We zien dit onder meer terug in het sociaal domein. Aan de andere kant gaat het om ruimte voor de burger. Burgers willen samen met andere burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties, initiatieven kunnen ontplooiën om iets te veranderen. De burger zelf is degene die een grotere rol opeist; deze beweging is *bottom up*. Het gaat hierbij om participatie als recht. We zien dit terug in het fysieke domein en bij het sociaal doe-het-zelven. Paul Schnabel vat deze beide kanten van de participatiesamenleving bondig samen: "Aan de ene kant vindt de overheid dat zij zich wel wat kan terugtrekken uit de maatschappij, aan de andere kant vinden burgers soms dat de overheid hen teveel op de huid zit."³

De burger lijkt voor de overheid tegelijkertijd een probleem én een oplossing, aldus Boutellier. De overheid wil dat de burger participeert, zelfredzaam is en 'eigen verantwoordelijkheid' neemt. Dat is een nieuwe rol voor de burger, na die van 'onderdaan' in de jaren vijftig, 'individu' in de jaren zeventig en 'consument' in de jaren negentig.⁴ Het is de vraag of die andere rol gaat worden opgepakt door de burger. Het Sociaal en Cultureel Planbureau laat in een onderzoek zien dat burgers positief zijn over keuzevrijheid, inspraak en minder overheidsbemoediging, maar negatief over concrete voorstellen op diverse terreinen. Eén van de valkuilen die uit het onderzoek naar voren komt, is het gebrek aan *draagvlak* in de samenleving. Burgers vrezen dat de eigen verantwoordelijkheid bovenop hun vele andere taken komt en dat niet iedereen in staat zal zijn om al die taken goed te combineren.⁵

³ Sociaal Cultureel Planbureau (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?*, uitgave SCP.

⁴ Boutellier, H. (2011). *De Improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Boom/Lemma.

⁵ Sociaal Cultureel Planbureau (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?*, uitgave SCP.

2.2 Een andere overheid

De participatiesamenleving vraagt om een andere meer faciliterende en stimulerende rol van de lokale overheid. Dit vereist niet alleen organisatorische veranderingen, maar ook een andere opstelling van bestuurders en ambtenaren. 'Om participatie van burgers te kunnen faciliteren en stimuleren, is het essentieel dat professionals *vanuit de burger denken en snel kunnen en mogen handelen* in reactie op initiatieven van burgers', concludeert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.⁶ Daarbij past een minder bureaucratische reactie. Dat betekent echter niet dat er geen verantwoording nodig is als er publieke middelen worden besteed. Na het laten bloeien van vele bloemen moeten de meeste succesvolle initiatieven worden geselecteerd en dat vraagt om transparantie over inzet en resultaten van die initiatieven.⁷

De participatiesamenleving vraagt om een overheid die burgers kan verleiden tot civiel burgerschap, 'de gezindheid om actief bij te willen dragen aan de kwaliteit van de samenleving'. Maar burgers en instituties zijn echter, aldus Boutellier, van elkaar vervreemd. Het ontbreekt aan een 'vanzelfsprekend en gedeeld referentiekader: een coherent geheel van werkwijzen, opvattingen en gedragsvormen'. De relatie tussen een proactieve overheid en participerende burgers moet nog vorm krijgen. Essentieel hierbij is dat er aandacht is voor wederzijdse verwachtingen. Boutellier: 'Een orderingsprogramma dat zich richt op actief burgerschap, komt zichzelf tegen in selectieve deelname van burgers en overspannen verwachtingen'.⁸

De participatiesamenleving vergt dus het nodige van de overheid. Het tempo van de veranderingen dat wordt beoogd maakt de uitdaging nog groter. De gevolgen voor de voorzieningen voor burgers zijn ongewis. Dit brengt risico's met zich mee, zoals gebrek aan draagvlak, toenemende ongelijkheid en uiteenlopende verwachtingspatronen.

2.3 Veranderingen bij gemeenten

Per 1 januari 2015 zijn taken en bevoegdheden in het sociaal domein naar gemeenten gedecentraliseerd. Gemeenten moeten taken overnemen en tegelijkertijd de uitvoering vormgeven in de geest van de participatiesamenleving. Daarbij is er nog onvoldoende zicht op de beleidsruimte die gemeenten krijgen, op de omvang en samenstelling van de doelgroepen en op de beschikbare budgetten.

⁶ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Vertrouwen in de burger*. Uitgave WRR.

⁷ Van Gunsteren maakte een onderscheid tussen twee vormen van sturing: *Analyse en Instructie* enerzijds en *Variëteit en Selectie* anderzijds. De participatiesamenleving vraagt om de tweede vorm van sturing. *Vertrouwen in democratie. Over de principes van zelforganisaties*. Herman van Gunsteren. Gennep bv, september 2006

⁸ Boutellier, H. (2011). *De Improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Boom/Lemma., p. 105.

Ruimte voor eigen verantwoordelijkheid burgers

Achterliggende gedachte van zowel de decentralisaties in het sociaal domein als de veranderingen binnen de gemeente is een grotere eigen verantwoordelijkheid van de burger. Gemeenten en uitvoeringsorganisaties moeten de hulp aan en ondersteuning van de burger effectief en efficiënt verlenen en daarbij de behoefte van de burger centraal stellen. Dat vraagt om nieuwe vormen van samenwerking, waarbij gemeenten via ruime kaders meer vrijheid laten aan uitvoeringsorganisaties en burgers met initiatieven.

Meervoudige democratie

De commissie *Toekomstgericht lokaal bestuur* benadrukt in haar advies dat het op een goede manier omgaan met initiatieven van burgers en organisaties een radicaal andere manier van denken vergt in het openbaar bestuur.⁹ De representatieve democratie moet verbonden worden met nieuwe vormen van maatschappelijke democratie.¹⁰ Een 'beetje geven en nemen, een goed gesprek en wederzijds respect' is onvoldoende om die meervoudige democratie vorm te geven. Vooral omdat het, naast het inpassen van "burgerinitiatieven van (vaak) hoog opgeleiden", gaat om het vinden van een antwoord op de "diepgewortelde ontevredenheid" van achterblijvers in onze samenleving. Vanuit haar analyse stelt de commissie de 'uniformiteit' ter discussie. Onze veelkleurige maatschappij vraagt om meer flexibiliteit. Door variatie in de vormgeving van het lokaal bestuur kan beter aansluiting worden gevonden bij de opgave van een gemeente. De commissie pleit voor snel en zorgvuldig handelen, waarbij goed georganiseerde experimenten worden ingepast in een ontwikkelagenda.

Intensivering van gemeentelijke samenwerking

Soms zal de opgave van gemeente vragen om intensieve samenwerking met andere overheden. Bij veel gemeenten is dat bijvoorbeeld het geval vanwege de extra taken in het sociaal domein. Zo werkt Zaanstad samen met een aantal gemeenten in het samenwerkingsverband Zaanstreek/Waterland. Daarnaast pleit de studiegroep Openbaar Bestuur in haar in maart 2016 verschenen rapport *Maak Verschil* voor intensivering van de gemeentelijke samenwerking vanuit het belang van het inspelen op regionaal-economische opgaven.¹¹ De Metropoolregio Amsterdam waar Amsterdam en Zaanstad beide deel van uitmaken, is één van de zes door het rijk aangewezen proeftuinen om te experimenteren met nieuwe samenwerkingsvormen.

Versterking van de gemeenteraad

Vanwege alle extra taken in het sociaal domein en de maatschappelijke ontwikkelingen die vragen om het flexibel vormgeven van een meervoudige democratie wordt steeds nadrukkelijker de vraag aan de orde gesteld of gemeenten wel voldoende toegerust zijn om hun werk te doen. De commissie *Toekomstgericht lokaal*

⁹ Het rapport is te vinden op de website van de VNG (www.vng.nl).

¹⁰ De commissie verwijst hiermee naar burgerinitiatieven in de horizontale netwerksamenleving, zoals energiecorporaties, broodfondsen en buurtcommunities, die een antwoord zijn op de verdwenen zuilen en de eroderende verenigingen van politieke partijen.

¹¹ Het rapport is onder andere te vinden op de website van binnenlands bestuur (www.binnenlandsbestuur.nl).

bestuur vraagt om aandacht voor de ambtenaar die wellicht niet langer alleen maar ‘dienaar is van het gemeentebestuur’ en voor de lastige positie van de burgemeester. Denktank VNG pleit in haar jaarbericht 2016 onder de titel *Maatwerkdemocratie* voor kleinere maar wel sterkere gemeenteraden om de uitdaging van de herijking van hun rol vorm te kunnen geven.¹²

Specifieke situatie Amsterdam

De hier besproken veranderingen in het lokaal bestuur vallen in Amsterdam samen met grote bestuurlijke en organisatorische veranderingen.

- De bestuurscommissies die de stadsdeelraden vervangen moeten volgens het principe van verlengd bestuur vooral stedelijk beleid uitvoeren. Daarbinnen is beperkt ruimte voor ‘maatwerk’. Het idee van betekenisvol maatwerk in de uitvoering past bij de filosofie van de methodische transformatie in het sociaal domein.
- De gemeentelijke organisatie is afgeslankt en opgedeeld in clusters met resultaatverantwoordelijke eenheden. In de nieuwe organisatie is er ruimte voor leren en experimenteren met nieuwe vormen van samenwerking. Amsterdam is verdeeld in 22 gebieden. Het gebied wordt het schaalniveau waarop beleid tot uitvoering komt. Dichter bij de burgers. Daarbij hebben de bestuurscommissies een belangrijke signaleringsfunctie.

2.4 Veranderingen in de controlecontext

Door de decentralisatie van taken en bevoegdheden in het sociaal domein worden gemeenteraden geconfronteerd met een forse uitbreiding van hun controleterrein. Zij hebben daarnaast als gevolg van de *Wet revitalisering generiek toezicht* te maken met een verschuiving van verticaal naar horizontaal toezicht, wat betekent dat de verantwoordingsrelatie tussen college en gemeenteraad wordt geïntensiveerd. Door de uitbreiding van de controletaken van raden neemt het controleterrein voor lokale rekenkamers navenant toe.

Actieplan lokale rekenkamers

Intensivering van de controletaken is één van de redenen waarom er in de Tweede Kamer wordt gepleit voor een versterking van de rol van lokale rekenkamers en meer samenwerking tussen rekenkamers. In een brief aan de Tweede Kamer onderstreept de minister de belangrijke rol die er is weggelegd voor lokale rekenkamers in heel het land.¹³ De betekenis die een rekenkamer krijgt is sterk afhankelijk van keuzes die een gemeenteraad maakt. Dat heeft niet alleen te maken met het budget dat beschikbaar wordt gesteld, maar ook met de inbedding van het werk van de rekenkamer in het lokale politieke en bestuurlijke proces.

¹² Het rapport is te vinden op de website van de VNG (www.vng.nl).

¹³ Brief van 7 juli 2015, getiteld Actieplan lokale rekenkamers; kenmerk 2015-0000380875

Inkooprelaties bij uitvoering door derden

Tot nu toe werkten veel uitvoeringsorganisaties voor de gemeentelijke overheid door middel van subsidierelaties. De Gemeentewet biedt rekenkamers de mogelijkheid om bij die organisaties onderzoek te doen als zij in sterke mate afhankelijk zijn van subsidies. Gemeenten kunnen die bevoegdheid nog oprekken zodat alle subsidie ontvangende organisaties volledige medewerking moeten verlenen aan rekenkameronderzoek. Steeds vaker wordt de subsidierelatie vervangen door een inkooprelatie. Op dit moment heeft de rekenkamer daar nog geen wettelijke bevoegdheden.

Meer partijen betrokken bij het werk van de lokale overheid

In vele notities wordt door allerlei commissies op verschillende wijze aandacht gevraagd voor het feit dat het lokaal bestuur zich anders moet gaan verhouden tot de burger. Dat betekent veel, maar minimaal dat bij overheidsbeslissingen en de uitvoering van overheidstaken in de toekomst steeds vaker steeds meer partijen betrokken zullen zijn. Dat maakt het maken van goede kaders als handvat voor het controleproces en de controle op basis van die kaders lastiger.

3 Wat is de opgave? *Analyse*

De taak van een rekenkamer is wettelijk vastgelegd. Haar opgave wordt echter behalve door de wet bepaald door de context waarin ze werkt en, binnen de wettelijke grenzen, door haar eigen visie.

3.1 Taak

Gegeven de wettelijke basis kent het werk van een rekenkamer een grote mate van continuïteit. Zij wordt geacht om door middel van onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de controlerende functie van de raad en daarmee van het lokaal bestuur. In de visie van de RMA kent die taak een aantal essentiële aspecten.

Perspectief burger belangrijk

De rekenkamer moet haar rapporten conform de wet openbaar maken. Dat betekent dat zij ook richting het publiek een taak heeft. Het feit dat er een onafhankelijk orgaan als de rekenkamer is die het werk van het bestuur van de gemeente controleert kan een bijdrage leveren aan het vertrouwen van de burger in de overheid. Voor de RMA maakt dit de eigen publieke zichtbaarheid tot een belangrijk aandachtspunt. Daarbij gaat het niet alleen om intensiteit. De wijze waarop onderzoeksresultaten aan de burger worden gepresenteerd, is zeker zo belangrijk.

Transparantie leidt tot beter bestuur

Het stimuleren van transparantie en een cultuur van openheid bij de lokale overheid een belangrijk onderdeel van de taak van een rekenkamer. Die opvatting ligt in het verlengde van de wettelijke plicht voor de rekenkamer tot openbaarmaking, maar is ook gebaseerd op ervaringen. In ons jubileumboek *Vooruitkijken en terugblikken* (zie voetnoot 3) wordt onder andere betoogd dat transparantie leidt tot een beter bestuur. Die opvatting zal een belangrijke leidraad blijven in het onderzoek van de RMA.

Kwaliteit moet navolgbaar zijn

Het feit dat een rekenkamer streeft naar kwalitatief goed onderzoek is vanzelfsprekend. Het gaat echter om *navolgbare* kwaliteit. Daarom is in de vorige periode een kwaliteitshandvest gemaakt met de andere grote rekenkamers. In de komende periode zal de RMA blijven werken volgens de daarin vastgelegde kwaliteitsnormen.

Onafhankelijkheid is een instrument

De onafhankelijke positie van de rekenkamer is een belangrijk instrument om op een goede manier inhoud te geven aan haar taak. Maar het is ook niet meer dan een instrument. De RMA wil responsief blijven voor dat wat er in de gemeenteraad die zij dient, speelt en voor signalen uit de lokale gemeenschap waarvoor zij werkt.

3.2 Focus

De lokale overheid houdt zich met veel verschillende zaken bezig. Als de gemeente er daadwerkelijk iets over te zeggen heeft, is het een mogelijk onderwerp voor rekenkameronderzoek. Bij het maken van onderwerpkeuzes zijn een aantal algemene criteria het startpunt. De relevantie van een onderwerp is groter naarmate de risico's en de belangen groter zijn, de belangen van de burger meer worden geraakt en onderzoek van de rekenkamer, gegeven haar positie en mogelijkheden, meer nieuwe informatie op kan leveren.

Consequenties van de veranderende context

De RMA wil de veranderingen in de context zoals geschetst in het vorige hoofdstuk betrekken bij het maken van haar keuzes. Belangrijke conclusies in dat hoofdstuk zijn:

- gemeenten krijgen meer taken, met name in het sociaal domein
- meer taken en horizontalisering controle vragen om meer ondersteuning raad,
- samenwerking met andere gemeenten wordt belangrijker,
- er is een roep om maatwerk in samenhang met ruimere kaders,
- de participatiesamenleving vraagt om minder overheid en meer burger
- in het publieke domein wordt de inbreng van niet-publieke actoren belangrijker en
- gemeenten zullen hun taken meer samen met derden gaan uitvoeren.

Deze veranderingen maken het criterium of het beleid de burger raakt belangrijker. De terugtrekkende overheid brengt namelijk juist in dat soort situaties risico's met zich mee. Daarnaast is extra aandacht belangrijk voor die onderwerpen waarin de overheid de verantwoordelijkheid deelt met partners. Daar zijn de risico's op ineffectiviteit en ondoelmatigheid van de besteding van belastinggeld groot. Vanwege de decentralisaties ligt het voor de hand om relatief veel aandacht te besteden aan onderwerpen in het sociaal domein.

Een andere blik op onderwerpen

In de vorige periode gebruikte de RMA het thema *grip* als rode draad in allerlei projecten. Daarmee was er veel aandacht voor het *borgen* door de gemeenteraad van doeltreffendheid en doelmatigheid. Rekening houdend met de veranderende context zal de RMA in de komende periode de aandacht verleggen naar het thema *verantwoorden*. Het gaat daarbij om de vraag of de effecten van de besteding van publieke middelen maatschappelijk zichtbaar zijn. Dat perspectief vraagt om meer aandacht voor de daadwerkelijke doeltreffendheid en doelmatigheid en de visie daarop van de burger.

Relevantiecriteria komende periode

De relevantie van een onderwerp is groter naarmate:

- het beleid de burger meer raakt,
- de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid meer gedeeld wordt met anderen,
- de risico's op ineffectiviteit, ondoelmatigheid en onrechtmatigheid groter zijn,
- er grotere financiële of maatschappelijke belangen mee zijn gemoeid,
- er meer nieuwe informatie met het onderzoek kan worden gegenereerd en
- er raakvlakken zijn met het thema verantwoording.

Inhoudelijk zal er vanwege het toegenomen financiële en maatschappelijke belang meer aandacht worden besteed dan voorheen aan onderwerpen uit het sociaal domein.

Ruimte voor bewuste willekeur blijft nodig

Het toepassen van relevantiecriteria kan er toe leiden dat sommige onderdelen van sommige beleidsterreinen altijd onderbelicht blijven. Onderbelicht blijven is ook riskant. Daarom zal er net als in de afgelopen periode in het onderzoeksprogramma altijd ruimte blijven voor een afwijkend onderwerp op basis van wat genoemd zou kunnen worden *bewuste willekeur*.

3.3 Verantwoorden, een nieuwe opgave?

Het lijkt vanzelfsprekend dat de besteding van publieke middelen vraagt om een publieke verantwoording. Toch schiet die verantwoording in de praktijk vaak te kort. Met als argument kort samengevat: het is lastig. Gebrekkige en weinig transparante verantwoording ondergraaft echter uiteindelijk het draagvlak voor het handelen van de overheid. De in het vorige hoofdstuk besproken veranderingen zullen de verantwoording nog lastiger maken.

De uitdaging van ruime kaders

Volgens de klassieke benadering wordt een controlefunctie uitgeoefend vanuit nauwkeurig omschreven kaders. Met oog op maatwerk en samenwerking zullen overheden steeds vaker werken met ruimere kaders.¹⁴ Dat maakt de verantwoording in termen van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid lastiger. De doelen zullen open zijn zonder concrete indicatoren en bij de beleidsuitvoering blijft men gemakkelijk binnen de ruime regels. Er zijn dan andere normen nodig. Het wordt dan belangrijk dat de uitvoering *past* bij het idee achter de regels (passendheid) en de geboden beleidsvrijheid bijdraagt aan een beter openbaar bestuur.¹⁵

De uitdaging van de onteoreden achterblijver

Presteert de overheid voldoende? En is dat zichtbaar voor die burger waar de wereld van beleidsmaatregelen en effectindicatoren een ver-van-mijn-show is? Het is niet voor iedereen zonder meer vanzelfsprekend dat de overheid in de maatschappij een verschil maakt. Transparantie over bereikte resultaten is een belangrijke voorwaarde om het draagvlak voor het overheidshandelen te vergroten. In de participatiesamenleving zullen burgers meer gaan worden gewezen op hun eigen verantwoordelijk. Dat maakt het nog belangrijker dat niet alleen experts, maar vooral ook doorsnee burgers kunnen zien dat de overheid presteert.

¹⁴ Dit kan betekenen dat afspraken over resultaten zo vaak mogelijk worden gemaakt. Dat kan niet de bedoeling zijn. Het gebruik van zogenaamde SMART-indicatoren waarin de gewenste resultaten zo scherp mogelijk worden vastgelegd, blijft nuttig om het gesprek over resultaten te kunnen voeren.

¹⁵ Met het begrip passendheid wordt binnen de ruime kaders gezocht naar een nieuw ankerpunt voor oordeelsvorming. De bevindingen moeten daarbij helder blijven (zie noot 14), maar het oordeel zal minder zwart-wit worden.

De uitdaging van de participerende burger

Een rekenkamer heeft niet alleen tot taak om de raad en het college te adviseren. Rapporten zijn altijd openbaar (artikel 185, lid 5). Het past bij de meervoudige democratie om deze taak van openbaarmaking te zien als het *rapporteren aan de burger*. Maar misschien kan er meer. Als de lokale overheid samen met burgers probeert een antwoord te vinden op maatschappelijke opgaven past het een rekenkamer om te zoeken naar mogelijkheden om samen met burgers zich een oordeel te vormen over de resultaten van die inspanningen. Burgeraudits worden wel gepresenteerd als een zevende niveau op de participatieladder.¹⁶ Het idee is dat als burgers zelf over de besteding van budgetten kunnen beslissen, de logische volgende stap is dat burgers die besteding ook zelf controleren.

Zo lang het gaat om de uitvoering van publieke taken blijft een onafhankelijke toets op doeltreffendheid echter zinnig en zo lang als er algemene publieke middelen worden besteed door die burgers blijft een onafhankelijke controle essentieel. Burgers kunnen daar zeker een rol bij spelen en dat lijkt ook passend bij de participatiesamenleving. Dat confronteert de rekenkamer met de uitdaging om te zoeken naar een vorm om die rol invulling te geven.

¹⁶ Schram, J., M. van Twist & M. van der Steen (2016). *Kansrijk maar kwetsbaar; burgeraudits als nieuwe vorm van burgerparticipatie*. Den Haag; Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

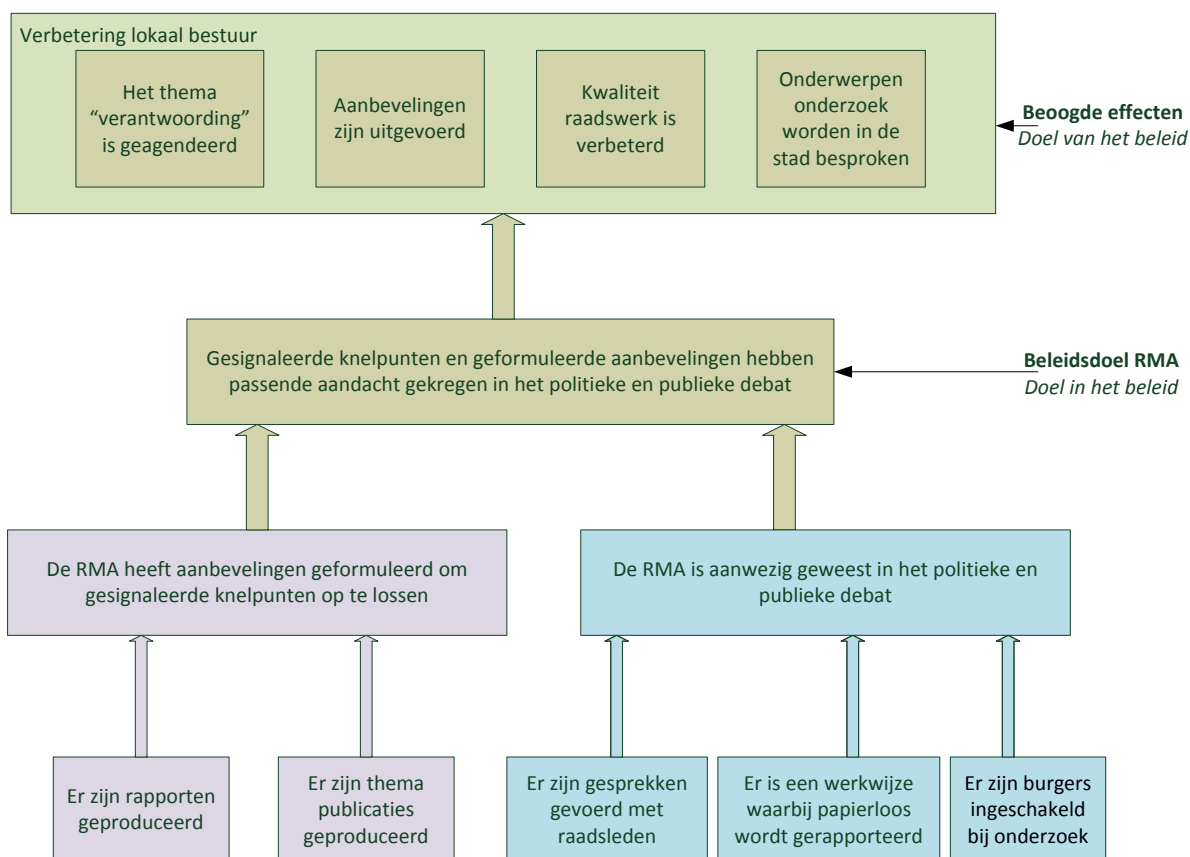
4 Wat willen we bereiken? Doelstelling

De RMA stelt zich doelen. Met oog op de verantwoording na afloop van de periode zijn de doelen voorzien van indicatoren. Beide worden in dit hoofdstuk besproken.

4.1 Doelen

De doelstelling van de RMA kan in een aantal doelen en subdoelen en beoogde effecten worden uiteengelegd. In het onderstaande schema wordt het geheel samengevat.

Schematische samenvatting uitwerking doelstelling RMA



Het *beleidsdoel* – het doel *in* het beleid – staat centraal. De RMA wil aan het eind van deze periode een situatie hebben bereikt waarin gesignaleerde knelpunten en geformuleerde aanbevelingen een passende plaats hebben gekregen in het politieke en publieke debat bij de aangesloten gemeenten. Passend betekent dat het bijdraagt aan de verbetering van het lokaal bestuur.

Prestatiedoelen: formuleren van aanbevelingen en aanwezig zijn

De RMA wil haar beleidsdoel realiseren door het signaleren van knelpunten en het formuleren van aanbevelingen via onderzoeksrapporten en thematische publicaties en een aanwezigheid in het politieke en publieke debat door gesprekken met raadsleden, gesprekken in de stad en passende vormen van rapporteren.

Beoogde effecten: doel van het beleid

Bij verbetering van het lokaal bestuur gaat het om een aantal door de rekenkamer beïnvloedbare factoren, zoals uitvoering van geformuleerde aanbevelingen en de agendering van het centrale thema van de RMA: verantwoording. Daarnaast mag verwacht worden dat raadsleden door het werk van de rekenkamer beter hun werk kunnen doen en het werk van de rekenkamer leidt tot debat in de stad.

4.2 Indicatoren

In het schema staan voorgenomen prestaties en beoogde effecten. Voor beide soorten doelen worden in deze paragraaf indicatoren geformuleerd.

Indicatoren prestaties

In de doelstelling wordt gesproken over het formuleren van aanbevelingen gekoppeld aan de subdoelen productie van rapporten en thematische brochures. In onderstaande tabel staan de indicatoren van deze drie prestatiedoelen.

doelen	indicatoren
De RMA heeft aanbevelingen geformuleerd om gesignaleerde knelpunten op te lossen	Gemiddelde 5 aanbevelingen per rapport 1 overkoepelende aanbeveling per themapublicatie
De RMA heeft rapporten geproduceerd	Gemiddeld 15 rapporten per jaar
De RMA heeft themapublicaties geproduceerd	4 publicaties per zes jaar

De RMA streeft gegeven haar huidige budget, naar minimaal 15 rapporten per jaar, waarbij de aandacht voor gemeenten zal worden verdeeld naar rato van de bijdrage aan het budget. Naar verwachting zullen er in elk rapport globaal gesproken 5 aanbevelingen worden opgenomen. Daarnaast is het de bedoeling om in een periode van 6 jaar 4 thematische publicaties te maken.

De RMA wil aanwezig zijn in het politieke en publieke debat. Dat is gekoppeld aan drie subdoelen. De indicatoren staan in onderstaande tabel per doel genoemd. De directeur zal debatten in de commissie¹⁷ naar aanleiding van rapporten bijwonen. Het is daarnaast de bedoeling om minstens twee artikelen per jaar te schrijven naar aanleiding van uitgevoerd onderzoek en in de komende periode twee keer in gesprek te gaan met burgers over de resultaten van onderzoek. Voor de programmering van ons onderzoek zal de RMA jaarlijks met alle fracties praten. In de komende periode wil de RMA ook een paar keer burgers inschakelen bij de uitvoering van het onderzoek. De RMA zal overgaan naar papierloos rapporteren via haar website.

doelen	indicatoren
De RMA is aanwezig geweest in het politieke en publieke debat	Aanwezig bij elke discussie over producten in raadscommissie ¹⁷
	2 artikelen per jaar n.a.v. onderzoek
	2 keer gesprek met burgers over resultaten onderzoek in 6 jaar
De RMA heeft gesprekken gevoerd met raadsleden	Jaarlijks gesprekken met alle fracties
De RMA heeft burgers ingeschakeld bij onderzoek	2 onderzoeken met burgers in 6 jaar
	Het rekenkamerpanel wijst per jaar 1 onderwerp aan waar de RMA onderzoek naar doet
De RMA heeft een werkwijze waarbij papierloos wordt gerapporteerd	Uiterlijk 2018 worden rapporten alleen nog maar via de website gepubliceerd

Indicatoren effecten

Het centrale doel in het beleid is passende aandacht in het politieke en publieke debat om zo een bijdrage te leveren aan een verbetering van het openbaar bestuur. De verbetering wordt geconcretiseerd in vier beoogde effecten. De indicatoren van de verschillende effectdoelen staan in onderstaande tabel weergegeven.

doelen	indicatoren
Gesignaleerde knelpunten en geformuleerde aanbevelingen hebben passende aandacht gekregen in het politieke en publieke debat.	Over 80% van rapporten is er debat in de commissie
	95% van de aanbevelingen wordt overgenomen
	75% van de rapporten krijgt media aandacht
Het thema "verantwoording" is geagendeerd	Thema wordt gekend en besproken door raadsleden
Aanbevelingen zijn uitgevoerd	Na 2 jaar zijn 50% van de aanbevelingen uitgevoerd
Kwaliteit raadswerk is verbeterd	Raadsleden vinden bijdrage RMA nuttig
Onderwerpen onderzoek worden besproken in de stad	Burgers herkennen onderwerpen rekenkameronderzoek

¹⁷ In Zaanstad is dat geen commissie maar het Zaanstad Beraad.

De RMA wil agendering van alle rapporten in een commissie en streeft er naar dat agendering in 80% zal leiden tot een debat in de commissie¹⁷. Daarnaast wil de rekenkamer bereiken dat zo goed als alle aanbevelingen (95%) door de gemeenteraad zullen worden overgenomen en 75 % van de rapporten aandacht krijgt in de media. In de doelstelling wordt gesproken over de *doorwerking* 'verbetering lokaal bestuur' in de vorm van agendering van het thema verantwoording, het uitvoeren van aanbevelingen, verbetering van de kwaliteit van het raadswerk en debat in de stad. Om deze doorwerking te achterhalen zal de rekenkamer opvolgingsonderzoeken uitvoeren en onderzoek doen onder raadsleden en burgers.

5 Wat gaan we doen? *Activiteiten*

De standaardactiviteit van een rekenkamer is het doen van onderzoek. De onderwerpen voor de komende periode worden niet in deze beleidsvisie vastgelegd. Die keuzes worden gemaakt in de jaarprogramma's. Wat wel in dit hoofdstuk wordt beschreven zijn de thema's en de onderzoekslijnen die in de komende periode centraal zullen staan.

5.1 Thema's

Het zichtbaar maken van de effecten van inspanningen van de lokale overheid voor de burger is een cruciale opgave in de komende periode. Thema's rond het begrip *verantwoorden* zullen daarom een belangrijke rol spelen in het onderzoek van de RMA.

Verantwoorden bij vrijheid

Maatwerk en de wens om in te kunnen spelen op concrete situaties vragen om vrijheid van handelen bij de uitvoering. Die behoefte is begrijpelijk. Maar ook bij ruime beleidskaders vraagt de besteding van belastinggeld om verantwoording.

Verantwoorden bij samenwerking

Samenwerken met andere overheden of particuliere organisaties zal voor gemeenten steeds belangrijker worden. Het kan het lastig worden om nog goed te zien wie waarvoor verantwoordelijk is. Het antwoord "iedereen" is niet bevredigend vanuit het perspectief van publieke verantwoording van gemeenschapsgeld.

Verantwoorden bij inzet burgers

In de participatiemaatschappij zijn er overheidstaken waarvan de uitvoering in sommige gevallen overgelaten gaat worden aan burgers. Blijft de uitvoering dan doeltreffend? Is deze uitbesteding van taken rechtmatig of passend,¹⁸ in de zin dat de rechten en plichten eerlijk zijn verdeeld?

Feitelijk verantwoorden

SMART indicatoren hebben het voordeel dat ze concreet zijn. Maar, zo krijgt een rekenkamer vaak te horen, ze doen geen recht aan de complexiteit van problemen. Daarom is naast tellen ook vertellen belangrijk. Maar zonder feiten over wat er in de maatschappij verandert door overheidsinterventies overtuigen verhalen niet.

Voor burgers verantwoorden

Niet iedere burger zal alle details van het overheidshandelen *willen* volgen. De representatieve democratie is ook een vorm van taakverdeling. Maar als burgers dat wel willen, kan dat dan? Is de transparantie voldoende? Kan de burger – in termen van de vorige beleidsvisie - *grip* krijgen op de effectiviteit van besteed belastinggeld?

¹⁸ Hierbij gaat het vaak om maatwerk met ruime kaders. Dan is "passend" het criterium. Zie ook noot 15.

5.2 Onderzoekslijnen

Bij sommige onderwerpen is het nuttig om het te onderzoeken via een aantal samenhangende projecten. Er lopen op dit moment een aantal van die onderzoekslijnen. Allereerst *Subsidies*. Nadat de RMA in 2014 een rapport heeft gepubliceerd over het borgen in de gemeente Amsterdam van de doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies, worden regelmatig onderzoeken uitgevoerd naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van concrete subsidies. In Zaanstad gebeurt dat ook, met een iets minder hoge frequentie. Deze onderzoekslijn zal nog een paar jaar worden gecontinueerd om het vervolgens af te ronden met een aparte publicatie.

Sociaal domein zal aandacht blijven vragen

Ontwikkelingen in het sociaal domein is een ander al lopend themaprogramma. Na een eerste verkenning van de risico's van het anders gaan werken in het sociaal domein, is de aandacht daarbij vooral uitgegaan naar de jeugdzorg. De komende jaren zal de RMA aandacht blijven geven aan het sociaal domein. Daarbij gaat het om twee invalshoeken. Allereerst zullen we ons richten op de organisatorische kant. Daarbij zal het in Amsterdam gaan over het gebiedsgericht werken en in Zaanstad over de samenwerkingsverbanden met andere gemeenten. In de tweede plaats zullen we aandacht besteden aan de participerende burger in het sociaal domein. Het stimuleren van eigen verantwoordelijk is een belangrijke doelstelling voor gemeenten. Lukt dat in Amsterdam en Zaanstad en gebeurt dat tot tevredenheid van de burger met een hulpvraag?

Nieuwe onderzoekslijnen ontstaan werkende weg

De participerende burger is er niet alleen in het sociaal domein. De RMA zal aandacht besteden aan burgers die initiatieven nemen en op zoek zijn naar een meewerkende overheid. Voor die burgers is *transparantie* van het overheidshandelen belangrijk. Een dergelijke onderzoekslijn past bij het thema *met burgers verantwoorden*. Een mogelijk ander nieuw onderwerp is *Proefregio Metropool Amsterdam*. De Metropool, waarin Amsterdam en Zaanstad participeren, is door het rijk aangewezen als proeftuin om met nieuwe samenwerkingsvormen te experimenteren om zo beter te kunnen inspelen op regionaal-economische opgaven. De inzet van deze onderzoekslijn zou kunnen zijn om via verschillende kleine projecten te kijken of die experimenten succesvol zijn.

Over een aantal jaren zullen ongetwijfeld weer andere onderwerpen spelen die vragen om een meer intensieve aandacht dan in één project kan worden gegeven.

5.3 Vervolgacties

Voor wat betreft de activiteiten zijn er de volgende acties nodig om de beoogde vernieuwingen te borgen:

- De verantwoording thema's worden uitgewerkt zodat ze een rol kunnen spelen in projectevaluaties en opvolgingsonderzoeken.
Wie: *de directeur*.
- De onderzoekslijn Proefregio Metropool Amsterdam wordt uitgewerkt.
Wie: *RMA-werkgroep*.

6 Hoe gaan we het doen? *Werkwijze*

Er is een handboek RMA waarin de afspraken voor de wijze van werken zijn vastgelegd.¹⁹ In dit hoofdstuk zullen twee belangrijke activiteiten kort worden besproken: de ontwikkeling van het jaarprogramma en het uitvoeren van onderzoek.

6.1 Ontwikkeling jaarprogramma's

Belangrijke onderdelen van dit proces zullen worden gecontinueerd. Ieder jaar wordt voor een gemeente een groslijst van onderwerpen opgesteld op basis van de input van de onderzoekers die ieder als accounthouder de ontwikkeling op een specifiek beleidsterrein volgen. De RMA praat over de groslijst met de fracties uit de raad en stelt daarna het jaarprogramma vast. Er blijft altijd ruimte voor onderzoek op verzoek van de gemeenteraad conform de regels in de gemeenschappelijke regeling.

Verbetering input van de accounthouders voor het onderzoeksprogramma

De accounthouders zullen in de komende periode meer ruimte krijgen om via kleine voorverkenningen hun voorstellen voor onderzoeksonderwerpen uit te werken. Dat betekent dat we ook al eerder in het jaar aan dat proces zullen beginnen.

In de komende periode blijven de publieksonderzoeken

In de afgelopen periode is al twee keer door het Amsterdamse RMA burgerpanel een onderwerp uitgekozen dat door de RMA is uitgevoerd. Dat zal ook in de komende jaren gaan gebeuren en voor Zaanstad zal een vergelijkbare methode worden ontwikkeld om burgers inspraak te geven in het jaarprogramma.

Jaarlijks overleg met fracties gebruiken voor evaluatie

De jaarlijkse consultatie van de fracties met oog op de vaststelling van de nieuwe jaarprogramma's zal de RMA gaan gebruiken om feedback te krijgen op het uitgevoerde onderzoek van het afgelopen jaar.

Bestuurscommissies in Amsterdam

In Amsterdam krijgen de bestuurscommissies apart de gelegenheid om onderwerpen naar voren te brengen die zij relevant vinden. Dat gebeurt via de klankbordgroep waarin vertegenwoordigers van alle bestuurscommissies zitting hebben. Een bestuurscommissie kan ook een formeel verzoek indienen voor een onderzoek. Als er sprake is van een expliciet besluit van een bestuurscommissie wordt dat verzoek serieus in overweging genomen.

¹⁹ De algemene werkwijzer is op de website te vinden evenals een samenvatting van de relevante procedures.

6.2 Uitvoering projecten

Onderzoek doen is voor een rekenkamer het belangrijkste onderdeel van het werk. De RMA hanteert daarbij werkwijze die de kwaliteit moet waarborgen bij het maken van de opzet en het verzamelen en analyseren van gegevens. Zorgvuldige communicatie, teruglegging van verslagen bij interviews, feitelijk wederhoor en het geven van een gelegenheid voor een bestuurlijke reactie maken ook onderdeel uit van de in het handboek RMA gedocumenteerde werkwijze.

Aandacht nodig voor de bevoegdheden

Het wettelijke recht van rekenkamers op alle relevante informatie spoort op sommige punten niet helemaal met de privacy regelgeving. Dat maakt dossieronderzoek in het sociaal domein lastig. De lokale overheid vervangt bij uitvoeringsorganisaties de subsidierelatie steeds meer door een inkooprelatie. Een rekenkamer heeft dan geen bevoegdheden meer bij die uitvoeringsorganisaties.²⁰ Gegeven de omvang van de budgetten die gemeenten via deze weg zullen gaan besteden en de risico's op ondoelmatigheid zal de RMA blijven aandringen op passende bevoegdheden.

Samenwerking met andere rekenkamers

De samenwerking met de andere G4 rekenkamers bij de uitvoering van onderzoek zal worden gecontinueerd. Daarnaast zal op incidentele basis worden samengewerkt met andere rekenkamers als dat nuttig is voor het onderzoek. Er zullen stappen worden gezet om de samenwerking met andere rekenkamers binnen de Metropool Amsterdam te structureren.

Innovatieve methoden in het onderzoek

Innoveren is voor de kwaliteit van het onderzoek belangrijk. In de komende periode wil de RMA meer onderzoek doen naar feitelijke effecten van overheidshandelen. Effectstudies in relatief korte projecten vergt een innovatieve aanpak. Daarbij zal onder andere gebruik gemaakt worden van geavanceerde tools om patronen in kwantitatieve gegevens bloot te leggen. Bij elk onderwerp neemt de hoeveelheid te verwerken informatie toe en tegelijkertijd groeit de behoefte aan bondige en (publieke) toegankelijkheid presentaties van onze bevindingen en conclusies. In het onderzoek zal daarom structureel software voor document-analyse en het beheer van kwalitatieve data worden gebruikt. Onderzoeksresultaten zullen op de RMA website worden gerapporteerd met een gelaagde ontsluiting van bevindingen lopend van infographics, via verbale conclusies tot gedetailleerde bevindingen.

Samenwerking met burgers

De RMA wil in de komende periode gaan experimenteren met burgeraudits. Daarbij is de gedachte dat geïnteresseerde burgers worden ingeschakeld in het onderzoek. Het gaat daarbij niet zozeer om 'vrijwillige onderzoekers', maar om burgers die binnen de randvoorwaarden en spelregels van een rekenkameronderzoek willen

²⁰ Er is een wijziging van de gemeentewet in voorbereiding waarbij ook aandacht besteed zal worden aan bevoegdheden bij organisaties waar de gemeente een (structurele) inkooprelatie mee heeft. Tot die tijd zou de gemeente iets kunnen regelen in haar voorwaarden voor aanbesteding..

meedenken over de keuzes die er bij een onderzoek aan het begin, tijdens de uitvoering en bij analyse en het formuleren van aanbevelingen worden gemaakt.

Experimenteren met verschillende soorten burgeraudits

De RMA zal experimenteren met verschillende vormen van burgeraudits. Via het al bestaande burgerrekenkamerpanel kan geëxperimenteerd worden met het elektronisch raadplegen van burgers. De diepgang kan daarbij niet zo groot zijn omdat er op zo'n grote schaal geen vertrouwelijke informatie en vertrouwelijke concepten kunnen worden gedeeld. Experimenteren met een meer diepgaande betrokkenheid kan alleen met een kleine groep burgers.²¹ In de derde plaats zullen burgers worden gezocht die willen meewerken aan verkenningen op basis van openbare stukken om onderzoekwaardig onderwerp te selecteren.

Doel experiment is het zoeken naar een bruikbare werkwijze

Het succes criterium bij de experimenten is tweërlei. We willen nagaan of het voor de rekenkamer waardevol is en of de participerende burgers het initiatief waarderen. Het uiteindelijke doel is om te kijken of we een werkwijze kunnen ontwikkelen waarbij de burgeraudit een structureel element van onze werkwijze wordt.

6.3 Vervolgacties

Voor wat betreft de werkwijze zijn er de volgende acties nodig om de beoogde vernieuwingen te borgen:

- Het handboek RMA en de daarin geformuleerde procedures worden bijgewerkt.
Wie: een tijdelijke medewerker 'Organisatieverbetering'; uiteindelijke borging bij de plaatsvervangend directeur
- Er wordt aandacht gevraagd voor het goed wettelijk en/of gemeentelijk regelen van de bevoegdheden.
Wie: RMA-werkgroep
- De mogelijkheden voor samenwerking met andere rekenkamers binnen de Metropoolregio Amsterdam worden verkend.
Wie: RMA-werkgroep
- Nieuwe innovatieve methoden (inclusief passende software) worden ontwikkeld en het gebruik wordt geborgd.
Wie: RMA-werkgroep
- De experimenten met burgeraudits worden uitgewerkt en uitgevoerd.
Wie: RMA-werkgroep

²¹ Een dergelijk groep wordt geacht gedurende langere tijd mee te werken aan een project conform de voorwaarde die de RMA daaraan stelt. Wellicht is een goed idee om deze werkwijze eerst uit te proberen met ons studentenpanel.

7 Wat is er voor nodig? *Organisatie*

Het feit dat de rekenkamer Metropool Amsterdam werkt voor Amsterdam en Zaanstad maakt een professionele, deskundige en stevige organisatie nodig. Amsterdam heeft veel inwoners en kent een complexe gemeentelijke organisatie met veel werknemers en daarnaast de ambitie die past bij de status van een hoofdstad. Zaanstad hoort bij de G32 gemeenten en heeft net als Amsterdam te maken met grootstedelijke problematiek.

7.1 Budget en begroting

Vanwege de grote uitbreiding van de gemeentelijke taken en in het verlengde daarvan het controleterrein, heeft de RMA bij de start van de nieuwe periode onderbouwd gevraagd om een verhoging van het budget.²² Een dergelijk verzoek kan gezien worden als passend bij het pleidooi van de Denktank VNG voor een kleinere, maar sterkere gemeenteraad.²³ Dat verzoek is echter door Amsterdam en Zaanstad niet gehonoreerd.²⁴ De bijdragen van beide gemeenten worden op hetzelfde niveau gehouden. Dat betekent dat er gegeven alle ontwikkelingen de komende jaren extra creativiteit en innovatiekracht van de RMA wordt verwacht.

Amsterdam zal € 1.791.250 per jaar beschikbaar stellen en Zaanstad € 182.040. Het totale budget is – zie ook hieronder – dus € 1.973.290 (prijspeil 2016).

Begroting 2017 (prijspeil 2016)

	2017
<i>Totale lasten</i>	2.005.912
Personeelslasten (inclusief inhuur)	1.627.290
Huisvestingslasten	170.000
Overige materiële lasten	166.000
Kapitaallasten	32.622
Onvoorzien	10.000
<i>Totale baten</i>	1.973.290
Bijdrage Amsterdam	1.791.250
Bijdrage Zaanstad	182.040
<i>Saldo van baten en lasten</i>	-32.622
Onttrekking aan reserves	32.622
<i>Resultaat</i>	0

²² De brieven aan de gemeenteraden van Amsterdam en Zaanstad zijn op de website van de RMA te vinden met als kenmerk respectievelijk RA_15_014 en RZ_15_07.

²³ Ook al werkt een rekenkamer niet in opdracht van de gemeenteraad. Een rekenkamer is als haar werk goed is ingebed in het raadswerk wel een belangrijk instrument om de raad sterk te maken.

²⁴ Inmiddels zijn vergelijkbare verzoeken van de andere G4 rekenkamers aan hun gemeenteraden wel gehonoreerd. Dat wil overigens niet zeggen – hoewel budgetten altijd slecht vergelijkbaar zijn – dat de gemeenteraden van Amsterdam en Zaanstad in vergelijking met andere gemeenten weinig geld over hebben voor hun rekenkamer.

De afspraak in de gemeenschappelijke regeling is dat bijdragen van de gemeenten voor 6 jaar vastliggen en geïndexeerd wordt op basis van de ontwikkeling van de loonkosten bij de overheid. De gemeenschappelijke regeling schrijft voor dat de verdeling van de onderzoeksinspanningen tussen Amsterdam en Zaanstad gebeurt naar rato van de financiële bijdrage.

Zoals bovenstaande begroting van 2017 laat zien, gaat het budget vooral op aan personeelskosten. De RMA heeft als gemeenschappelijke regeling een bescheiden eigen algemene reserve, zodat jaarlijkse fluctuaties in de bestedingen kunnen worden opgevangen. Daarnaast was er aan het eind van de vorige periode een reserve huisvesting gevormd waarmee de jaarlijkse afschrijvingskosten van de nieuwe huisvesting kunnen worden gedekt.

7.2 Personeelsbeleid

Om de voornemens die in dit visiedocument zijn neergelegd, uit te voeren zijn bij het personeel nieuwe vaardigheden nodig, een andere wijze van kijken naar de dagelijkse taken en innovatiekracht. Bij de nieuwe vaardigheden gaat het om vaardigheden om effectstudies uit te voeren, het anders gaan analyseren van documenten en het rapporteren met nieuwe hulpmiddelen gericht op een toegankelijke, papierloze en zoveel mogelijk interactieve presentatie van resultaten.

Nieuwe accenten in het personeelsbeleid

In de komende periode zal het personeelsbeleid daarom gericht zijn op versterking van de onderzoeksfunctie door meer senioriteit in de staf, aandacht voor informeel leren tijdens het werk en actief bijscholingsbeleid. Daarnaast zal er gewerkt worden aan versterking van de energie en innovatiekracht. Daarbij gaat het om een open cultuur van willen leren, de gerichte inzet van nieuwe methoden en nieuwe technologieën en een goed en zorgvuldig loopbaanbeleid. Tot slot willen we een blijvende focus op ons primaire proces, het doen van onderzoek. Dat krijgt handen en voeten door veranderingen in het management, de ondersteuning en de aansturing van projecten. Het nieuwe personeelsbeleid is vastgelegd in een afzonderlijk document.

7.3 Verantwoording

De jaarlijkse verantwoording bestaat uit de jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling en een jaarverslag waarin aandacht zal worden besteed aan de doeltreffendheid en doelmatigheid op basis van de prestatie-indicatoren zoals deze zijn benoemd in hoofdstuk 3. Op de website van de RMA komt een korte, toegankelijke verantwoording gericht op de geïnteresseerde burger. Een goed beeld van de prestaties wordt pas verkregen na een aantal jaren. De RMA zal daarom halverwege de benoemingstermijn, dat wil zeggen na drie jaar, een uitgebreidere verantwoording maken in de vorm van een zelfstudie.

7.4 Vervolgacties

Voor wat betreft de organisatie zijn er de volgende acties nodig om de beoogde vernieuwingen te borgen:

- Het personeelsbeleid wordt bijgesteld. Het veranderplan is al gemaakt en het document met het gewijzigde personeelsbeleid komt op de website.
Wie: de directeur in samenwerking met de personeelsadviseur
- Resultaten in termen van de beleidsvisie worden gemonitord en gerapporteerd.
Wie: RMA-werkgroep

