

# Rotterdam

# 'dicht'

# controlegat

In het in 2002 in Rotterdam gesloten coalitie-akkoord, is vastgelegd dat het College een collegeprogramma diende te schrijven met meetbare doelen. Daarmee kwam men tegemoet aan de wens dat het College zich 'afrekenbaar' zou opstellen. De uitwerking was een collegeprogramma met zes topprioriteiten (veiligheid, huisvesting, onderwijs en jeugd, economische ontwikkelingen, inburgering en organisatie), uitgewerkt in 87 concrete doelen, waarover het College de gemeenteraad regelmatig informatie verstrekt. Opvallend is dat het gaat om een koppeling van doelen en beleid - en niet van doelen en budgetten - en om niet-financiële informatie. Daarmee lijkt Rotterdam, in ieder geval waar

het gaat om een verduidelijking van het verband tussen beleidsdoelen en de

te leveren producten (diensten), zich vrij gemakkelijk te spiegelen aan het VBTB-project van de rijksoverheid en ten aanzien van andere gemeenten een voorsprong te hebben genomen.

## Zekerheid

Misschien is het wel Rotterdam eigen dat het niet bleef bij 'meetbare doelen en informatie daarover'. De gemeenteraad wilde zekerheid - een 'keurmerk' - dat de keuze en formulering van de gekozen doelen valide waren, dat de door het College op de 87 doelen verrichte nulmeting voldoende betrouwbaar was, en wilde bovendien minstens een keer per jaar worden geïnformeerd over de kwaliteit van de ontvangen informatie.

De Rekenkamer Rotterdam heeft een en ander in november 2002 omgezet in een project met bijbehorende onderzoeksvraag (zie kader) en als zodanig neergelegd bij projectleider Johan van den Berg en zijn teamleden, waaronder onderzoeker Eline Vree. Begin maart 2003 verscheen het rapport 'Resultaten Tellen', met daarin de eerste bevindingen.

## Geen eenduidigheid

Over het onderzoek zegt Van den Berg: "Van een duidelijke, goed-georganiseerde stroom niet-financiële informatie was bij de aanvang van onze werkzaamheden geen sprake. Er was geen eenduidigheid, geen systematiek, of er werd voor de aangewezen doelen überhaupt niet aan informatieverzameling gedaan. We hebben veel tijd gestoken in welke informatie er nodig was en in welke vorm, van wie die zou moeten komen dan wel waar we die zouden

**Is controle op de kwaliteit van niet-financiële informatie mogelijk? Het openbaar bestuur van Rotterdam brengt het in praktijk. Daarbij is een cruciale rol weggelegd voor de Rekenkamer Rotterdam als *assurance provider*.**

PETER VAN RIETSCHOTEN



Eline Vree en Johan van den Berg: "Van een duidelijke, goed-georganiseerde stroom niet-financiële informatie was bij de aanvang van onze werkzaamheden geen sprake."

FOTO: SIMONE VAN ES

**de Overheids  
accountant**

moeten vinden. We hebben veel moeten uitlegen, bijvoorbeeld waarom de ene informatie niets en de andere juist wel iets zegt over een gesteld doel.”

Eline Vree vult aan: “Ook het feit dat het om een complexe organisatie gaat, maakte dat we heel goed in kaart moesten brengen hoe de diverse processen verlopen. Voor de 87 doelen zijn we bij zeker vijftig medewerkers langsgeweest. Meermalen bleek dat er over hetzelfde onderwerp verschillende begrippen werden gehanteerd. Dat maakt het meten van resultaten niet eenvoudig, laat staan het doen van uitspraken over de betrouwbaarheid van de metingen.”

## Leerproces

Van den Berg en Vree kijken terug op een ‘leerproces’, zowel voor de Rekenkamer als voor de organisatie van de gemeente Rotterdam. Van den Berg: “Als het College onze aanbevelingen daadwerkelijk uitvoert, zullen de transparantie en de eenduidigheid zeker toenemen. De diverse afdelingen, maar wijzelf ook, weten meer dan voorheen waarover men het heeft.”

Vree: “Er lijkt ook een toename plaats te vinden van het kwaliteitsbesef over de niet-financiële informatie. Daar maakte eigenlijk niemand zich druk over. Nu komt men naar ons toe met vragen en suggesties voor het aanbrengen van kwaliteitswaarborgen. Overigens, ook op andere aspecten van de bedrijfsvoering heeft dit project op diverse afdelingen tot initiatieven voor verbeteringen geleid.”

## Bottum up

Van den Berg voegt daar nog aan toe: “Anders dan doorgaans lijken er nu ook veranderingen bottom-up plaats te vinden, dus niet als direct gevolg van veranderd beleid. Dat verhoogt mijns inziens nog eens extra de acceptatie en de effectiviteit.”

Nog een voordeel van het toetsen van niet-financiële informatie is volgens hem dat de neiging om ‘vlak voor de verkiezingen of belangrijke besluiten’ de stand van zaken ‘even strategisch aan te passen’ minder goed of helemaal niet meer uitvoerbaar is. Een anekdotisch onderdeel van het leerproces was volgens Van den Berg de commotie die in eerste instantie ontstond over het gebruik van het woord ‘betrouwbaarheid’. “In de politiek en de ambtenarij is de vraag naar betrouwbaarheid veel meer beladen dan in de accountantspraktijk. Ook aan dit verschil in opvattingen hebben we nog wel wat moeten doen.”

## Uitkomst: goed begin

Het onderzoek van de Rotterdamse Rekenkamer leverde op dat de keuze en formulering van de doelen - de zogenaamde ‘smart criteria’ - ruimschoots voldeed aan de minimaal gestelde eisen. De formulering van de uitgevoerde nulmetingen kreeg hetzelfde oordeel.

Veel minder gunstig was de uitspraak over het aantal doelen met een controleerbare, volledige dan wel juiste nulmeting, namelijk 31 van de 87, in casu nog geen veertig procent. Dat leidde dan ook tot de eindconclusie dat de bruikbaarheid van de programmaverantwoording vooralsnog beperkt is.

Van den Berg: “Nogmaals, zo’n eerste fase van

### Probleemstelling Rekenkamer Rotterdam

*‘In welke mate voldoet de programmaverantwoording over de prestaties van het College aan de te stellen kwaliteitseisen, en in welke mate zijn de geformuleerde resultaten in het collegeprogramma 2002-2006 een meetlat voor de realisatie van de daaraan verbonden doelen?’*

Daarbij moesten met name de volgende onderzoeksvragen worden beantwoord:

- Is de keuze van de beoogde resultaten - gegeven de doelen - consistent?
- Voldoet de formulering van de doelen en de beoogde resultaten aan de daaraan te stellen kwaliteitseisen?
- Voldoen de in de programmaverantwoording gepresenteerde gegevens en uitspraken over de behaalde resultaten van het College aan de te stellen kwaliteitseisen?

## ‘Als het College onze aanbevelingen daadwerkelijk uitvoert, zullen de transparantie en de eenduidigheid zeker toenemen.’

een project als dit is vooral een leerproces. De nadruk lag wat ons betreft dan ook op het zogenaamde doelenspoor, het aanreiken van het instrumentarium dan wel het vergroten van de vaardigheden om daarmee om te gaan. Nu zijn we met de volgende fase bezig, de één-

meting. Daarin verschuift de nadruk naar het verantwoordingspoor. De resultaten zullen naar ik verwacht zeker beter worden. De vraag om tolerantiegrenzen aan te scherpen zal wel worden gesteld. In ieder geval durf ik te stellen dat de Rotterdamse Rekenkamer samen met de Raad voor de gemeente Rotterdam een controlelegat heeft gedicht.”

## Professional judgment

Die constatering leidt, samen met kwalificaties als ‘keurmerk’ en ‘assurance provider’, tot de vraag hoe de werkzaamheden van de Rekenkamer zich verhouden met die van de accountant van de gemeente.

“Men bijt elkaar niet, en men loopt elkaar niet in de weg”, zegt Eline Vree daarover. “Omdat we met dit project niet echt wisten waar we langs zouden komen en zouden eindigen, zijn er op voorhand geen afspraken met de accountant gemaakt. Tussentijds hebben er wel afstemmingen plaatsgevonden, juist om te voorkomen dat controles dubbel zouden worden uitgevoerd. En door het goede overleg weet iedereen goed waar de ander wel en niet mee bezig is. Dus er zijn geen conflicten of competentiestrijd.”

Van den Berg meent dat de aanpak van de Rotterdamse Rekenkamer in dit project niet alleen voor accountants interessant is, maar dat die dit soort projecten heel goed ook zouden kunnen uitvoeren. “Ik denk dat dit soort projecten voorziet in de toenemende vraag naar maatschappelijke verslaggeving en MVO-certificering.”

Wie de controles uitvoert, vindt hij niet van wezenlijk belang, wel dat die controles onder toezicht staan van een onafhankelijk toezicht-houder.

Zoals bijvoorbeeld een Rekenkamer?

Van den Berg: “Ja. Vooral in eerste aanzet is de bemoeienis van een toezichthouder essentieel. Zonder die instantie kan er in feite geen sprake zijn van een objectief en betrouwbaar meetmodel dat voldoende zekerheid geeft over de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie.”

De belangrijkste suggestie, of waarschuwing bewaart Van den Berg tot het laatst. “In het algemeen moet gelden, en dat is in dit project niet anders, dat het oordeel van de auditor een helder professional judgment moet zijn en geen persoonlijk oordeel. Transparantie van normen, afwegingen en uitkomsten is een vereiste. Benchmarking moet men zonder enige twijfel of aarzeling kunnen uitvoeren.” ■