



Onderzoek begroting 2005

Sector: Rekenkamer

Beleidsproces: Rapport

Status: Definitief.
Datum: 15 maart 2005.
Ambtelijk opdrachtgever: Dhr Hindriks, Directeur Rekenkamer.

Rekenkamer Dordrecht
Postbus 8
3300 AA Dordrecht
078-6396218
rekenkamer@dordrecht.nl
www.dordrecht.nl/rekenkamer



Onderzoekers Jacques Necker:
Drs. L.J.F. (Louis) Dolmans
Drs. C. (Carlo) van Dijk
dolmans@necker.nl
0650667900

Contactpersoon:
D.V. Hindriks
078-6386218 / 0651825946
DV.Hindriks@Dordrecht.nl



Onderzoekers Rekenkamer:
N.V. (Nalini) Ramgoelam
D.M. (Danielle) Blokhuis

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Probleemstelling en opzet onderzoek	4
3	Eisen aan de inrichting van de begroting	4
4	Afspraken over de inrichting tussen raad en college	6
5	De interne organisatie van de begrotingsvoorbereiding	7
6	De inrichting van de begroting in relatie tot de formele eisen	7
7	De kwaliteit van de programma informatie	8
8	De kwaliteit van de informatie in de parafen	11
9	Conclusies en aanbevelingen	12
10	Reactie van het college van Burgemeester en wethouders	13
11	Naschrift	15
	Bijlagen	16

1. Inleiding

De Rekenkamer van de gemeente Dordrecht heeft, ondersteund door onderzoeksbureau Jacques Necker, een onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de programmabegroting 2005. De bedoeling daarvan is in beeld te krijgen in hoeverre dit stuk aan deze eisen voldoet die de wetgever en de raad van Dordrecht eraan stellen. Dit betreft zowel formele eisen (hoe moet de begroting zijn ingericht) als inhoudelijke eisen (aan welke eisen moet de informatie voldoen die is opgenomen).

Tijdens het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met de concerncontroller, enkele controllers en met de raadscommissie Bestuur en Middelen. Een concept van het verslag is aan het college voorgelegd met het verzoek erop te reageren. De reactie van het College ontvingen wij op 3 maart 2005. De brief van het College hebben wij bij het verslag gevoegd.

2. Probleemstelling en opzet onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is informatie te leveren over de kwaliteit van de begroting 2005. Deze informatie dient de raad te ondersteunen bij zijn gedachtevorming over de verdere ontwikkeling van de functie en de inhoud van de begroting. Het onderzoek beoogt daarom te stimuleren tot leren en verbeteren.

In de probleemstelling zijn de meest fundamentele vragen verwerkt waarop het onderzoek een antwoord probeert te geven. De probleemstelling luidt als volgt:

- Aan welke eisen moet de programmabegroting voldoen?
- Voldoet de programmabegroting aan formele eisen?
- Wat is de kwaliteit van de informatie in de programmabegroting?

Bij ons onderzoek naar de eisen waaraan de begroting moet voldoen hebben we gekeken naar de voorschriften van de wet en van de financiële verordening van Dordrecht. Vervolgens hebben we in kaart gebracht welke nadere afspraken de raad en het College over de inrichting van de begroting maakten in het kader van de voorbereiding van de begrotingen 2004 en 2005. Deze afspraken geven een beeld van het kwaliteitsniveau zoals de raad dit daadwerkelijk wenst te realiseren en van de ambitie op dit punt. De bevindingen naar aanleiding van deze vragen zijn opgenomen in de paragrafen 3 en 4 van dit rapport. Daarop aansluitend hebben wij globaal onderzocht op welke wijze de formele regels en de wensen van de raad hun doorvertaling hebben gekregen in de interne organisatie van het begrotingsproces. Hierover rapporteren wij in paragraaf 5. De daarop volgende paragrafen gaan over de kwaliteit van de begroting. Eerst geven we in paragraaf 6 aan in hoeverre de inrichting van de begroting overeenstemt met de formele eisen. Vervolgens gaan we in de paragrafen 7 en 8 in op de kwaliteit van de informatie in respectievelijk de programma's en de paragrafen. De wijze waarop we de informatie van de programma's hebben beoordeeld is bijgevoegd als bijlage 1. We sluiten in paragraaf 9 af met conclusies en aanbevelingen.

3. Eisen aan de inrichting van de begroting

De belangrijkste bepalingen over de begroting staan in de Gemeentewet. Artikel 189 van die wet zegt dat de raad voor alle taken en activiteiten van de gemeente jaarlijks de bedragen op de begroting brengt die hij daarvoor ter beschikking stelt, evenals de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden. Dit is de kern van het budgetrecht van de raad. De begroting is dus de begroting van de raad. Artikel 190 geeft vervolgens aan dat het College jaarlijks een ontwerp aanbiedt voor de begroting.

Tot 2004 was de begroting volgens de voorschriften opgebouwd uit functies. In de praktijk waren veel gemeenten inmiddels overgegaan op productbegrotingen. Vanaf 2004 is een inrichting voorgeschreven in volgens programma's. De bedoeling daarvan is de raad de mogelijkheid te geven meer te gaan sturen op effecten. De programma's dienen informatie te geven over effecten (wat willen we bereiken), activiteiten en producten (wat gaan we daarvoor doen) en kosten (wat mag dat kosten). Dat zijn de inmiddels bekende 3 w's. De raad is vrij zelf zijn programma's te kiezen en is ook vrij om te bepalen welke specifieke indeling hij wenst binnen de programma's. Programma's zijn onder te verdelen naar prioriteiten, naar thema's, naar productgroepen etc. Het is niet de bedoeling dat de raad op producten gaat sturen. Volgens de wet is het aan het College om op basis van de programma's een productenraming te maken en vast te stellen. Producten zijn de eenheden waarin programma's zijn onderverdeeld.

Volgens de formele omschrijvingen bestaat de begroting uit een beleidsbegroting en een financiële begroting. De beleidsbegroting is opgebouwd uit een programmaplan (waarin de programma's staan, een overzicht van de algemene dekkingsmiddelen en een bedrag voor onvoorzien) en een aantal paragrafen (waarin de kaders staan voor diverse onderdelen van het financieel beheer en de bedrijfsvoering en voor lokale heffingen). De financiële begroting bestaat uit een overzicht van baten en lasten (dit is een samenvattend overzicht van de financiële informatie die in de programma's staat) en een uiteenzetting van de financiële positie van de gemeente. Afgezien van de keuze van de programma's en de onderverdeling binnen de programma's is de raad op basis van het Besluit Begroting en Verantwoording bij de inrichting van de begroting aan een groot aantal voorschriften gebonden. Deze voorschriften hebben een tweeledig doel. In de eerste plaats moet voldaan zijn aan algemene verslagregels die voor elke organisatie gelden. In de tweede plaats heeft de wetgever geprobeerd de begroting zodanig in te richten dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol optimaal kan invullen. De nieuwe voorschriften moeten waarborgen dat alle informatie over programma's overzichtelijk op één plek bij elkaar komt te staan. Het zelfde geldt voor de informatie die nodig is om inzicht te krijgen in de financiële positie van de gemeente. Verder zijn diverse begrippen en definities verhelderd en toegelicht.

Van de wettelijke regels is ook van belang artikel 189 van de Gemeentewet, dat de raad opdraagt erop toe te zien dat de begroting in evenwicht is. De raad kan dit toezicht uitoefenen op basis van de meerjarenraming (met daarin de baten en lasten over vier opeenvolgende jaren), de uiteenzetting van de financiële positie en de paragraaf weerstandsvermogen (met daarin een weergave van de risico's die de gemeente loopt en een aanduiding van de wijze waarop die zijn afgedekt). Het is van het grootste belang dat de benodigde informatie over deze onderdelen op een overzichtelijke en begrijpelijke manier wordt weergegeven. De nieuwe voorschriften proberen hierin te voorzien. De provincie ziet er vervolgens op toe of het vereiste evenwicht inderdaad aanwezig is. Als dit toezicht leidt tot het niet goedkeuren van de begroting, kan de gemeente slechts verplichtingen aangaan na toestemming van Gedeputeerde Staten. Het verdient vermelding dat de provincie uitsluitend toeziet op het financiële evenwicht. Andere bemoeienis met de begroting heeft de provincie dus niet.

Het is aan de raad om binnen de ruimte die de wet en het Besluit Begroting en verantwoording daartoe bieden door middel van de financiële verordening nadere voorschriften voor de inrichting van de begroting te geven. Zoals de meeste raden, heeft de raad van Dordrecht op het punt van de begroting echter de modelverordening gevolgd van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, die helaas op dit punt erg oppervlakkig is. Dit heeft waarschijnlijk te maken met te korte voorbereidingstijd. Overigens is bij de voorbereiding van de verordening de wens uitgesproken de werking van de nieuwe regels na vier jaar (begin 2007) te evalueren.

De regels bevatten op één punt een onduidelijkheid. In de financiële verordening (artikel 3 lid 3) is de bepaling opgenomen dat het College per programma indicatoren voorstelt met betrekking tot de te leveren prestaties en de beoogde maatschappelijke effecten. De raad stelt deze indicatoren vast (artikel 3 lid 4). Het lijkt de bedoeling te zijn dat het College zijn voorstellen over indicatoren doet los van (en dus voorafgaand aan) de begroting, maar of dat zo is, valt uit de toelichting niet op te maken. Er zijn hoe dan ook tot nu toe door het College geen afzonderlijke voorstellen gedaan op dit punt.

Onze conclusie is dat de raad nog geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om in de financiële verordening specifiek aan te geven hoe de begroting er moet uitzien. Dat is opmerkelijk, omdat de bestuurlijke Werkgroep Programmabegroting (zie hierna onder 4) zich uitdrukkelijk met de gewenste inhoud van de begroting heeft bezig gehouden. Kennelijk vond de werkgroep het niet noodzakelijk de zijn bevindingen in een verordening te verankeren. Wij vinden dat hier sprake is van een gemiste kans. Belangrijke onderwerpen om in de verordening met betrekking tot de begroting te regelen zijn in onze ogen: de precieze indeling van de programma's, het niveau van de autorisatie, het al of niet specifiek opnemen van apparaatskosten en programmakosten, eventuele schuifmogelijkheden tussen budgetten, de kwaliteit van de toelichting en het tijdstip van indiening jaarstukken (zodat informatie daaruit op tijd beschikbaar is bij de voorbereiding van de begroting).

4. Afspraken over de inrichting tussen raad en college.

Na een discussie in de Commissie Bestuur en Middelen is de opzet van de nieuwe begroting is begin 2003 voorbereid door de bestuurlijke Werkgroep Programmabegroting. De voorstellen van deze werkgroep zijn door de commissie en vervolgens de raad overgenomen en vormden de basis van de begroting 2004. Uit de rapportage van de werkgroep (mei 2003) komt het volgende beeld naar voren van de wensen van de raad:

- Het door de raad vastgestelde Meerjarenbeleidprogramma is de basis voor de indeling van de begroting in programma's.
- Onder de programmabegroting ligt een sluitende productenbegroting.
- De productenbegroting verschaft zonodig ook aan de raad op een overzichtelijke wijze inzicht in de totstandkoming van de geaggregeerde gegevens van de programmabegroting.
- De begroting bevat prestatiegegevens over een reeks van jaren, zodat ontwikkelingen in prestaties zichtbaar zijn.
- De raad moet in de toekomst in de gelegenheid zijn om te kunnen prioriteren tussen programma's en programma onderdelen.

Aan de indeling in programma's zijn de volgende randvoorwaarden gesteld:

- De programma's moeten herkenbaar zijn voor de raad en voor de mensen in de stad.
- De programma's zoveel mogelijk compleet en onderscheidend zijn.
- Ze moeten zoveel mogelijk onder één raadscommissie kunnen vallen.
- Per programma worden thema's benoemd, die een beoogd maatschappelijk effect vertegenwoordigen.

Hierop aansluitend heeft de werkgroep de volgende inrichtingseisen voor de programma's en de thema's geformuleerd:

Per programma opnemen:

- Een visie over het onderscheidende karakter van het programma.
- Het belang van het programma voor de stad.
- De samenhang met het MJP en de strategische visie.
- De ingezette middelen, onderverdeeld per thema.

Per thema opnemen:

- De beoogde maatschappelijke effecten.
- De wijze waarop deze maatschappelijke effecten kunnen worden gemeten en gecontroleerd.
- De producten die het College voor het bereiken van de effecten wil inzetten.
- Welke partners van de gemeente bij het realiseren van de producten een rol spelen.

De Werkgroep programmabegroting heeft zich ook bezig gehouden met de voorbereiding van de financiële verordening en parallel daaraan met een aantal mogelijke niveaus voor het autoriseren van de lasten. Per niveau is een aanduiding gegeven van voordelen en nadelen. Deze uiteenzetting is door het College gebruikt in het kader van de begroting 2004. Bij de vaststelling van de begroting 2004 is feitelijk geautoriseerd op productniveau, bij die van 2005 op themaniveau. De bedoeling van de raad is het autorisatieniveau te relateren aan de kwaliteit van de informatie.

Tijdens de behandeling van de begrotingen van 2004 en 2005 heeft een aantal raadsleden voor de nieuwe opzet waardering uitgesproken. Ook zijn enkele kritische opmerkingen gemaakt over de kwaliteit van de kengetallen, waaraan het verzoek werd gekoppeld de meetinformatie te verbeteren. Daaruit komt naar voren dat behoefte bestaat aan verbetering op het gebied van meetbaarheid. De opmerkingen van de raad bij de begroting 2004 hebben tot verbeteringen geleid, die voor de raad voldoende waren om de begroting 2005 op thema niveau te autoriseren.

Uit het voorgaande blijkt dat de raad zich uitdrukkelijk met de voorbereiding van de programmabegroting heeft bezig gehouden. Uit de stukken komt de ambitie naar voren om de kaderstellende rol te versterken.

5. De interne organisatie van de begrotingsvoorbereiding

De eisen aan de inrichting en de inhoud van de begroting liggen vast de wettelijke voorschriften en in de financiële verordening. Aan deze eisen wordt kleur gegeven door geuite ambities in de raad. Deze ambities zijn terug te vinden in het genoemde rapport van de bestuurlijke Werkgroep Programmabegroting.

De programmabegroting maakt deel uit van een cyclisch proces, dat zijn basis heeft in het Meerjarenbeleidprogramma en dat via de Kadernota en de begroting naar de rekening loopt. In de nota "Kiezen, sturen en verantwoorden" van februari 2003 heeft het College uiteengezet hoe het deze cyclus in de toekomst wil inrichten en hoe van daaruit een verbeterproces kan worden ingezet in de richting van sturen op resultaat. De uitgangspunten van Kiezen Sturen en Verantwoorden zijn in 2004 en 2005 op basis van opgedane ervaringen geactualiseerd.

Intern ligt de verantwoordelijkheid voor de organisatie van het begrotingsproces bij de concerncontroller. Deze zorgt ervoor dat op de juiste momenten de juiste informatie op tafel komt. In de meeste gevallen gebeurt dit door middel van begrotingsaanschrijvingen of begrotingsbrieven, waarin ook allerlei standaarden en vormvoorschriften zijn opgenomen. Ook toetst de controller de aangeleverde informatie op juistheid en kwaliteit. Het managementteam is ambtelijk eindverantwoordelijk voor zowel het proces van voorbereiding als voor de inhoud van de begroting. Dit is in grote lijnen zoals het zou moeten in het proces van begrotingsvoorbereiding. Wij hebben getoetst in hoeverre het begrotingsproces op hoofdlijnen volgens deze kaders verloopt.

In de begrotingsbrief voor 2005 kijkt de concerncontroller terug op het begrotingsproces 2004. Aansluitend bij een evaluatie van dit proces komt hij tot de conclusie dat voor de begroting 2005 als doel moet gelden:

- Het verbeteren van het doel - en meetinstrumentarium op thema niveau;
- Het voldoen aan de inrichtingsvoorschriften van het Besluit Begroten en Verantwoorden.

In de begrotingsbrief verzoekt de controller de organisatie – onderdelen in de vorm van productbladen informatie aan te leveren voor het opstellen van de programmabegroting en daarbij vooral te letten op aanduiding van doelen en op de bijdrage van de producten aan doelen. De opdracht is heldere doelen en meetgegevens op productniveau te leveren.

In een gesprek met de concerncontroller hebben wij gevraagd naar de kwaliteit van de aangeleverde informatie. Ons beeld is dat de organisatieonderdelen nog vooral prestatiedoelen aanleveren, waarboven het concern dan aan de hand van de beleidsplannen thema en programmadoelen plaatst. Dat is begrijpelijk omdat de organisatieonderdelen gewend zijn om met productbegrotingen te werken. Wij hebben aangegeven dat in feite elke manager de verantwoordelijkheid zou moeten nemen voor "zijn bijdrage" aan het realiseren van de programmadoelen. Alleen als dit het geval is komt een effectieve koppeling tot stand tussen de in algemene termen geformuleerde programmadoelen en de prestatiedoelen die gelden op de werkvloer. Wij vinden dat hier sprake is van een kritische succesfactor voor het einddoel van de jaarcyclus, zijnde sturen op resultaten en effecten. In dit verband hebben we ook erop gewezen dat het van belang is reeds in een vroeg stadium van het voorbereidingsproces aan beleidsteksten te werken. De praktijk tot nu toe is dat teksten pas achter in het proces de aandacht krijgen, met alle gevaar van haastwerk.

6. De inrichting van de begroting in relatie tot de formele eisen

In hoofdstuk 7 gaan we nader in op de eerdergenoemde vorm - en inrichtingseisen zoals die zijn geformuleerd door de bestuurlijke werkgroep. De toets die hier aan de orde is betreft louter de formele (wettelijke) voorschriften, waaronder de financiële verordening.

De mate waarin de raad zijn kaderstellende en controlerende kan invullen is afhankelijk van de kwaliteit van zijn begroting. Weliswaar is de begroting van de raad, maar het College dient het voorstel voor de begroting in. De wettelijke voorschriften en de financiële verordening samen moeten veilig stellen dat de informatie via het College in de gewenste transparante en begrijpelijke vorm tot stand komt. Wij hebben de begroting van Dordrecht getoetst aan de geldende voorschriften. De uitkomsten van de toets zijn opgenomen in bijlage 2. Aan de inrichtingseisen van het Besluit begroting en Verantwoording is vrijwel geheel voldaan. De overeenstemming met de financiële verordening is goed.

7. De kwaliteit van de programma informatie

Wij hebben van alle programma's beoordeeld of de drie w's er voldoende in tot uitdrukking komen. De manier waarop wij naar de programma's hebben gekeken is beschreven in bijlage 1. Op deze plaats vatten wij onze methode in het kort samen. Voor de toepassing ervan verwijzen wij naar bijlage 3, waarin per programma de uitkomsten van onze toets zijn opgenomen. We hebben twee programma's in zijn geheel beoordeeld, de programma's 2, Veiligheid en Handhaving en 3, Jongeren. Van de andere programma's beoordelen wij telkens het algemeen deel en één thema (het eerste).

7.1 Indeling

We onderscheiden in onze beoordeling van de programma's:

- Het programmadoel of de algemene doelstelling van het programma. Hierin wordt op het hoogste abstractieniveau een omschrijving gegeven van een gewenst maatschappelijk effect.
- Hoofddoelstellingen en subdoelstellingen. Deze betreffen een concretisering van het programmadoel. Met de formulering van hoofddoelen en subdoelen wordt een zo concreet mogelijk antwoord gegeven op de vraag: "wat willen we bereiken". In een heldere rangorde van doelen zijn oorzakelijke verbanden zichtbaar tussen de diverse niveaus van doelen.
- Prestatiedoelstellingen. Dit betreft prestaties of activiteiten. Met de formulering hiervan wordt een antwoord gegeven op de vraag: "wat gaan we hiervoor doen". In een goed overzicht van prestatiedoelen zijn oorzakelijke verbanden zichtbaar tussen prestatiedoelen en hogere doelen.
- Het financiële overzicht. Dit geeft antwoord op de vraag: "wat mag dat kosten". In een duidelijk financieel overzicht zijn verbanden zichtbaar tussen kosten en doelstellingen.

Als het om de thema's gaat spreken wij van themadoel, themahoofddoel etc.

7.2 Criteria

Bij het beoordelen van de doelen hanteren wij de volgende specifieke criteria.

1. Volledigheid.
2. Consistentie.
3. Formulering in termen van maatschappelijk effect.
4. Specificatie.
5. Meetbaarheid.
6. Realiteitsgehalte.
7. Tijdgebondenheid.

7.2.a. Volledigheid

Onder volledigheid verstaan we voor het programmadoel dat het totale programma wordt omvat en dat de doelen van het Meerjaren beleidsprogramma erin tot uitdrukking komen. De hoofddoelen moeten volledig zijn ten opzichte van het programmadoel. De subdoelen moeten volledig zijn ten opzichte van hogere doelen.

7.2.b. Consistentie

Doelen zijn consistent als hogere en lagere doelen (hoofddoelen en subdoelen) logisch op elkaar aansluiten. Een subdoel is een verbijzondering van een hoger doel en het moet aannemelijk zijn dat er tussen subdoel en hoofddoel een oorzakelijk verband bestaat. Wat voor subdoelen geldt is ook van toepassing voor prestatiedoelen.

7.2.c. Maatschappelijk effect

Een doel is een gewenst effect. In programma's gaat het om maatschappelijke effecten. Om zo scherp mogelijk in beeld te krijgen wat moet worden bereikt is het van belang doelen consequent in termen van gewenste maatschappelijke effecten te formuleren. Een maatschappelijk effect definiëren wij als een gewenste toestand in de samenleving.

7.2.d. S.M.A.R.T.

De laatste vier criteria vatten we samen onder de naam Smartgehalte. Onder specificatie verstaan we de wijze waarop het doel is omschreven. De omschrijving moet maar voor één uitleg vatbaar zijn. Bovendien moet de doelgroep of de gebiedsafbakening duidelijk zijn. Met meetbaarheid bedoelen we de mate waarin een meting mogelijk is. Een meting is mogelijk als aan een aantal

theoretische eisen is voldaan, wat inhoudt dat er een indicator is (een kenmerk waaraan wordt afgemeten in hoeverre het doel is gerealiseerd, bijvoorbeeld het aantal naar werk uitgeschreven personen uit de bijstand), een streefwaarde is (de gewenste waarde van de indicator, bijvoorbeeld 70 personen) en een nulmeting (die aangeeft wat de waarde van de indicator is aan het begin van een periode, bijvoorbeeld 50, zijnde de uitstroom over het voorafgaande jaar).

Als we het realiteitsgehalte beoordelen, vragen wij ons af of de haalbaarheid van de doelstelling door middel van een onderbouwing aannemelijk is gemaakt.

Tijdgebonden wil zeggen dat de streefwaarde voorzien is van een tijdstip waarop deze moet zijn gehaald. De 'a' uit de term Smart staat voor 'accountable', of, aanspreekbaar en is in het onderzoek niet meegenomen, aangezien dat de buiten het onderzoek vallende vertalingen naar de diensten betreft.

7.2.e. Specificatie van de kosten

Bij de beoordeling van het financiële overzicht zijn we nagegaan of er een specificatie van kosten aanwezig is en zo ja of deze aansluit op doelen.

7.3 Beoordeling

Onze beoordeling ziet er verder uit als volgt. Eerst hebben we uit de teksten de doelen gehaald en ondergebracht in een doelenboom. Aan de hand van de aldus ontworpen doelenstructuur toetsten we de doelen op volledigheid, consistentie en formulering in termen van maatschappelijk effect. De uitkomsten van deze toets hebben we in een waarderingscijfer uitgedrukt. We hanteren daarbij een vier puntschaal, waarbij:

- 1= onvoldoende
- 2= matig
- 3= vrij goed
- 4= goed

Oftewel, de scores 1 en 2 zijn in verschillende mate 'onvoldoende' en de scores 3 en 4 in verschillende mate 'voldoende'.

Vervolgens hebben we voor het meest concrete doelniveau onder "wat willen we bereiken" het Smart -gehalte bepaald en van een waarderingscijfer voorzien. Hierbij hanteerden we eveneens een 4-puntschaal. In de volgende overzichten zijn de uitkomsten van onze toets samengevat.

Tabel 7.1 - Scores van de programmadoelen op 'volledigheid', 'consistentie' en 'effect'.

Criterium	Programmadoel	Hoofddoelen	Subdoelen	Prestatiedoelen
Volledigheid	2,66	3,11	3,67	2,22
Consistentie	2,55	3,22	4,00	3,65
Effect	3,22	2,89	2,67	n.v.t.

Tabel 7.2 - Scores van de Themadoelen op 'volledigheid', 'consistentie' en 'effect'.

Criterium	Themadoel	Themahoofddoelen	Themasubdoelen	Themaprestatiedoelen
Volledigheid	2,43	2,00	3,00	2,78
Consistentie	2,83	2,80	4,00	2,33
Effect	3,00	2,67	3,00	n.v.t.

Over het geheel gezien ligt de score op volledigheid en consistentie rond "redelijk goed". Het gaat hier echter om gemiddelden. Het gemiddelde onder "volledigheid" komt tot stand door een aantal scores "slecht", bij voorbeeld voor "Werk en Economie" en "Wonen" en een aantal scores "goed", bijvoorbeeld voor "Beheer van de stad" en "Welzijn". De spreiding is hier dus groot. De volledigheid en de consistentie van de programmadoelen hebben we beoordeeld op basis van het Meerjaren beleidsprogramma. In dat verband hebben we ook naar het regionaal Meerjaren Ontwikkelingsprogramma gekeken. Ons oordeel over de volledigheid en de consistentie veranderde daardoor niet. Verder verdient vermelding dat slechts onder enkele programma's thema subdoelen zijn opgenomen. De hoge scores op subdoelen moet dus enigszins worden gerelativeerd. Dit geldt ook voor hierna vermelde scores van thema subdoelen op Smartgehalte.

In het advies van de bestuurlijke Werkgroep Programmabegroting is zoals hiervoor vermeld voor de inhoud per programma als eis geformuleerd:

- Een visie over het onderscheidende karakter van het programma.
- Het belang van het programma voor de stad.
- De samenhang met het MJP en de strategische visie.
- De ingezette middelen, onderverdeeld per thema'.

De eerste drie punten zouden verwacht kunnen worden in het algemene deel van het programma. Deze informatie komt daar echter niet terug. Er is voor gekozen om zowel op programma niveau als op themaniveau een indeling volgens de drie w's te hanteren. Wij vinden dit geen gelukkige keuze. In onze ogen zou duidelijker zijn een indeling waarbij onder het kopje "programma" alleen het programmadoel en het themadoel wordt aangegeven (en dus niet tevens een uitwerking naar wat gaan we doen en wat mag dat kosten. Vervolgens kan dan per themadoel een uitwerking in termen van 3 w's worden gegeven.

Het verband tussen de w's programma niveau en dat op thema niveau is soms onduidelijk en in andere gevallen verwarrend. Zie bijvoorbeeld het programma jongeren.

Tot de wensen van de bestuurlijke Werkgroep Programmabegroting behoort ook dat de raad in de toekomst in de gelegenheid moet zijn om op basis van de begroting te prioriteren tussen programma's en programma onderdelen. Prioriteren wordt in onze ogen vergemakkelijkt als bij gemaakte beleidskeuzes alternatieven worden vermeld dan wel dat bij bestaand beleid melding wordt gemaakt van knelpunten, die al of niet tot actie kunnen leiden. De huidige begroting biedt deze mogelijkheid naar onze mening nog niet.

Tabel 7.3 - Smartscore van de meest concrete doelen op het programmaniveau.

Specifiek	3,73
Meetbaar	1,05
Realistisch	1,54
Tijdgebonden	1,00

Tabel 7.4 - Smartscore van de meest concrete doelen op themaniveau.

Specifiek	3,58
Meetbaar	1,41
Realistisch	1,78
Tijdgebonden	1,28

Het valt op dat de score op het aspect specifiek redelijk goed tot goed is, terwijl op alle andere Smart aspecten lage scores resulteren. Dat is opvallend omdat er op het eerste gezicht veel bruikbare kengetallen in de begroting staan. Lage scores zijn in regelmatig het gevolg van het ontbreken nulmetingen. Ook is vaak niet duidelijk of het om cijfers gaat van de regio of alleen van Dordrecht. De periode waarin een doel moet worden gerealiseerd staat er vaak niet bij. In andere gevallen is een periode van een aantal jaren vermeld en ontbreekt een aanduiding van het effect in 2005. In sommige andere gevallen ligt het wellicht voor de hand dat het om effecten 2005 gaat, maar als dat niet blijkt hebben wij daar omwille van de consistentie geen rekening mee gehouden. Algemeen genomen is het beeld dat er wel veel aanzetten tot kengetallen zijn opgenomen, maar dat de kwaliteit ervan nog onder de maat is. Ook zit er weinig lijn in de wijze waarop de kengetallen zijn weergegeven. Dat maakt het moeilijk ze als basis voor sturing te hanteren. Wij wijzen erop dat de relatie tussen de kengetallen van de programmabegroting en de productbladen buiten ons onderzoek viel. Gezien de wijze waarop de begroting tot stand is gekomen hebben wij echter de indruk dat hier een aandachtspunt ligt. Een korte blik in de productbladen bij de programma's "Veiligheid en Handhaving" en "Jongeren" wees uit dat sommige doelen behorend bij de thema's niet terugkomen in de productbladen. Tot slot vermelden we dat het Smart gehalte van de informatie per programma verschilt. Het programma "Veiligheid en Handhaving" heeft een duidelijk hogere score dan het programma "Jongeren". Verder valt het op dat kengetallen soms ontbreken waar ze juist te verwachten zijn, omdat het heel concrete activiteiten betreft, zoals bij het thema Dagelijks beheer (programma beheer van de stad).

De lage score op het aspect realistisch komt voort uit het vaak ontbreken van toelichting. De teksten onder de thema's hebben in veel gevallen het karakter van "kale" opsommingen. Dat

maakt het moeilijk er iets van te vinden. Het valt op dat er nergens melding wordt gemaakt van het bestaan van knelpunten.

Wij hebben nagevraagd of er een koppeling is te leggen tussen cijfers die resulteren uit de stadsmonitor en de kengetallen van de programmabegroting. Die relatie is er op dit moment nog niet, hoewel hij naar onze mening wel voor de hand zou liggen. Wij hebben de indruk dat op dit moment nog sprake is van diverse cijferreeksen die op diverse momenten voor het voetlicht komen.

7.4 Specificatie van kosten

De cirkeldiagrammen aan het begin van elk programma bieden een goed inzicht in het aandeel van het programma en de bijbehorende thema's in de totale lasten. De raad heeft hierdoor informatie over het (financiële) belang van een programma in relatie tot andere programma's. Onder alle thema's zijn de kosten gespecificeerd in termen van producten. Daarmee voldoet de begroting aan de formele eisen. Er is geen onderscheid gemaakt in apparaatskosten, waardoor het niet mogelijk is een beeld te krijgen van de doelmatigheid van de productie. Kengetallen over de relatie tussen kosten en productie zijn niet vermeld evenals kengetallen die iets zeggen over de relatie tussen de kosten en de effecten.

8. De kwaliteit van de informatie in de paragrafen

Een diepgaande beoordeling van de paragrafen hebben wij beperkt tot die over bedrijfsvoering en grondbeleid. De paragraaf bedrijfsvoering beoordelen wij als redelijk goed, de paragraaf grondbeleid als matig. Dit laatste vooral vanwege het ontbreken van concrete meetinformatie. Voor meer specifieke opmerkingen verwijzen wij naar bijlage 3. Over het geheel gezien hebben we het beeld dat aan de paragrafen redelijk goed aandacht is besteed.

9. Conclusies en aanbevelingen

Op grond van ons onderzoek komen wij tot de volgende conclusies en aanbevelingen:

- De raad heeft nog geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in de financiële verordening specifiek aan te geven hoe de begroting er moet uitzien. Het verdient aanbeveling de verordening op basis van opgedane ervaringen met de begroting te herzien.
- De raad heeft zich uitdrukkelijk met de voorbereiding van de programmabegroting bezig gehouden. Uit de stukken komt de ambitie naar voren om de kaderstellende rol te versterken.
- Het is in onze ogen een kritische succesfactor dat een koppeling bestaat tussen de programmadoelen die in de begroting staan en de doelen op productniveau, zoals die onder de verantwoordelijkheid van managers vallen. Hier ligt een belangrijk verbeterpunt.
- Het is van belang om in een zo vroeg mogelijk stadium van het proces van begrotingsvoorbereiding beleidsteksten op te stellen. In de praktijk komen deze teksten pas in een laat stadium tot stand, wat ten koste gaat van de kwaliteit.
- De begroting voldoet goed aan de geldende wettelijke voorschriften, waaronder de financiële verordening.
- De formulering van doelen is gemiddeld van een redelijk goed kwaliteitsniveau. Per programma zijn er op dit punt echter grote verschillen te zien.
- Aan de wensen van de raad, verwoord in het rapport van de bestuurlijke Werkgroep Programmabegroting, om onder de programma's een visie op te nemen en in te gaan op beleidsaspecten is in onze ogen niet tegemoet gekomen.
- De huidige begroting voldoet nog niet aan de wens van de raad dat zij op basis van de begroting prioriteiten kan stellen.
- De meetbaarheid van de programmadoelen en de prestatiedoelen kan nog veel beter worden geformuleerd.
- Het verdient aanbeveling in de begroting de cijfers van de stadsmonitor te verwerken.
- Het verdient aanbeveling om bij "wat mag dat kosten" apparaatskosten op te nemen en om aan kosten kengetallen te verbinden.
- De kwaliteit van de informatie in de paragraaf grondbeleid beoordelen wij als matig. De kwaliteit van de paragraaf bedrijfsvoering vinden wij redelijk goed, zij het dat voorgeschreven informatie over externe inhuur ontbreekt.

10. Reactie van het college van burgemeester en wethouders

Postbus 8 3300 AA Dordrecht
Bezoekadres
Spuiboulevard 300
3311 GR Dordrecht
Telefoon (078) 639 6182
Fax (078) 639 8080
E-mail gemeentebestuur@dordrecht.nl
Website www.dordrecht.nl

Aan
Rekenkamer Dordrecht
Spuiboulevard 300
3311 GR Dordrecht

Behandeld door P.D. de Nooijer.
Datum 3 maart 2005.

Onderwerp:
Reactie op het onderzoeksrapport "Kwaliteit begrotingsprogramma's gemeente Dordrecht" van de Rekenkamer Dordrecht.

Ons kenmerk SBC/2005/161.

Geachte Rekenkamer,

Wij hebben uw onderzoeksrapportage inzake de "Kwaliteit van de begrotingsprogramma's gemeente Dordrecht" in goede orde ontvangen en er goede notie van genomen. Het is een helder rapport dat goed aansluit op onze bevindingen en zienswijze op de huidige kwaliteit en het gebruik van de programmabegroting 2005. De rapportage biedt dan ook voldoende handvatten om de doorontwikkeling van de programmabegroting de komende jaren verder vorm te geven.

Inhoud rapportage

Wij hebben met tevredenheid kennis genomen van de over het algemeen (redelijk) goede score van de begroting en ondersteunen de conclusies en aanbevelingen.

Wel geven wij aan dat doordat u uw toets op de begroting baseert op een normatief beoordelingsmodel (ideaaltypische situatie) de reeds gerealiseerde verbeteringen minder tot hun recht komen. Juist de afgelopen jaren is ons inziens al een goede inhoudelijke verbetering bereikt. Tenslotte merken wij op dat het doorontwikkelen van de programma (en product)begroting een permanent proces is dat stapsgewijs tot gewenste verbeteringen leidt. Wij zien de conclusies en aanbevelingen dan ook in die context.

Voor een belangrijk deel komt de rapportage neer op mogelijkheden voor verdere inhoudelijke verbetering van het doel- en meetinstrumentarium op programma-, thema- en productniveau en de sturingsrelatie daartussen. In dit verband geeft u de volgende aanbevelingen c.q. verbetervoorstellen:

- Het is een kritische succesfactor dat een koppeling bestaat tussen de programmadoelen die in de begroting staan en de doelen op productniveau, zoals die onder de verantwoordelijkheid van managers vallen.
- Het is van belang om in een zo vroeg mogelijk stadium van het proces van begrotingsvoorbereiding beleidsteksten op te stellen.
- In de begroting worden de cijfers van de stadsmonitor verwerkt.
- Bij de vraag "wat mag dat kosten" worden apparaatskosten opgenomen en worden aan kosten kengetallen verbonden.

Daarnaast geeft u aan dat het op dit moment voor de raad nog niet mogelijk is om te prioriteren tussen programma's en thema's. Daartoe beveelt u aan dat de begroting alternatieven geeft voor door het college voorgestelde beleidskeuzes.

Wij wijzen u erop dat de Gemeente Dordrecht in 2003 haar reguliere beleids- en begrotingscyclus heeft geactualiseerd en vastgesteld in de nota "Kiezen, Sturen en Verantwoorden" (KSV). Daarin is de Kadernota (en de pré Kadernota) het instrument waar door de Raad een integrale afweging op inhoud en financiën plaatsvindt. Ten behoeve van het beleidsdebat dat bij de pré Kadernota en Kadernota plaatsvindt, vindt een afweging (en dus prioritering) plaats van beleidskeuzes.

In de programmabegroting worden de gemaakte beleidskeuzes vervolgens binnen de bij Kadernota vastgestelde inhoudelijke en financiële beleidskaders verder uitgewerkt. Voor een begroting die alternatieven bevat is derhalve niet gekozen, omdat voor in het begrotingsproces (te weten bij de Kadernota) afwegingen worden gemaakt die leiden tot integrale beleidskeuzes waarbij alternatieven uiteraard ook zijn afgewogen.

Verder geeft u aan dat de raad nog geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om in de financiële verordening specifiek aan te geven hoe de begroting er moet uitzien en dat het aanbeveling verdient om de verordening op basis van opgedane ervaringen met de begroting te herzien. Ten aanzien van dit punt is het College van mening dat dit niet de voorkeur verdient omdat op deze wijze een formalisering plaatsvindt die inhoudelijke flexibiliteit (bijvoorbeeld bij het opstellen van het coalitie akkoord) in de weg staat.

Ten slotte geeft u aan dat er op het eerste gezicht veel bruikbare kengetallen in de begroting staan, maar dat de kwaliteit daarvan verder verbeterd kan worden. Deze constatering is voor ons bevestiging dat de huidige outcome indicatoren (en doelstellingen) in het regionaal meerjaren ontwikkelingsprogramma (Rmop) een goed uitgangspunt zijn voor genoemde verdere inhoudelijke ontwikkeling van het sturingsinstrumentarium op thema- en productniveau.

Vervolg

De conclusies en aanbevelingen van de rapportage van de Rekenkamer zullen, met uitzondering van het opnemen van alternatieven voor voorgestelde beleidskeuzes in de begroting dan wel het aanpassen van de financiële verordening, worden meegenomen in het verbetertraject van (het sturen met) de programmabegroting 2006. Een verbetertraject waarmee tevens invulling wordt gegeven aan de toezegging van wethouder Financiën tijdens de begrotingsbehandeling 2005 aan de raad om de sturingswaarde van de begroting in relatie tot het rMOP te verbeteren. Over de wijze waarop deze verbeterslag wordt aangepakt is de Raad geïnformeerd via de raadsinformatiebrief over de "Sturingscyclus 2005-2006".

Hoogachtend,
Het college van Burgemeester en Wethouders

de secretaris	de burgemeester
W. van Miltenburg l.s.	R.J.G. Bandell

11. Naschrift

De Rekenkamer heeft met waardering kennis genomen van de reactie van het college. Het doet ons genoegen dat het college de aanbevelingen op een tweetal uitzonderingen na overneemt en inbrengt in het verbetertraject van de programmabegroting 2006.

Met betrekking tot het opnemen van alternatieven merkt het college op dat een integrale afweging op inhoud en financiën plaatsvindt ten tijde van het beleidsdebat bij de pré kadernota en kadernota. Op zichzelf is dat juist, in het bijzonder met betrekking tot nieuw beleid en voorgenomen innovaties. Dat neemt niet weg dat bij het verder invulling geven aan de begroting zich (financiële) knelpunten en meer tactische keuzes kunnen voordoen. Alternatieven binnen het bestaande beleid kunnen mogelijk bijdragen aan het oplossen van die knelpunten. Het zichtbaar maken van alternatieven kan de raad het middel verschaffen om invulling te geven aan haar wens om op basis van de begroting prioriteiten te kunnen stellen. Wanneer de raad naast de strategische keuzes bij het beleidsdebat bij de pré kadernota en kadernota tevens meer tactische keuzes wil kunnen maken tijdens het begrotingsdebat is het wenselijk om de knelpunten, alternatieve keuzemogelijkheden en de gevolgen daarvan beter inzichtelijk te maken.

We hebben vastgesteld dat de meetbaarheid van de programmadoelen en de prestatiedoelen nog veel beter kunnen worden geformuleerd. Meer in het algemeen hebben we vastgesteld dat, de begroting goed voldoet aan de voorschriften terzake en de doelen gemiddeld op een goed niveau zijn geformuleerd. We hebben echter ook vastgesteld dat de kwaliteit van een paragraaf matig is en dat daarin informatie ontbreekt. Indien de raad het wenselijk vindt dat de kwaliteit verder verbetert en de afspraken daarover vast wenst te leggen kan de financiële verordening goed dienen om de gestelde kwaliteitseisen naar inhoud en vorm te formuleren. Dat hoeft overigens geenszins ten koste te gaan van de flexibiliteit. In de verordening kan bijvoorbeeld worden opgenomen dat de raad in het voorjaar, op basis van een voorzet door het college, beslist over de indeling in programma's en thema's, de op te nemen kengetallen, het opnemen van knelpunten en alternatieven en het opnemen van door de raad gewenste specifieke informatie zoals programmakosten, apparaatskosten en inhuur externen. Het is aan de raad om te besluiten welke minimale eisen zij stelt, op welke wijze ze besluiten over de kwaliteit wenst te nemen en op welk moment ze die besluiten wil nemen. Het is aan te bevelen om dat voldoende open te laten om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. Het is naar ons oordeel ook verstandig om de gemaakte afspraken eenduidiger en specifiekere vast te leggen.