

Kwaliteit begrotingsprogramma's Gemeente Dordrecht



Bijlage 1

Beoordelingskader, ofwel hoe wij gekeken en
geoordeeld hebben

Inhoudsopgave

1	Inleiding	2
2	Uitgangspunten	2
3	Beoordelingscriteria	3
4	Hoe wij tot ons oordeel willen komen	5
5	Hoe wij tegen ons oordeel aankijken	7



1. Inleiding

In deze notitie geven wij de kaders voor een toets op de kwaliteit van begrotingsprogramma's. We gaan uit van een aantal algemene toetsingscriteria. Al naar gelang specifieke wensen van de opdrachtgevers kunnen deze worden gewijzigd of aangepast.

2. Uitgangspunten

De kwaliteit van begrotingsinformatie is hoger, naar mate deze beter is afgestemd op de functies van de begroting. Deze functies omvatten:

- **Kiezen:**
De raad geeft aan voor welke doelen hij welke middelen ter beschikking stelt.
- **Autoriseren:**
De raad machtigt het College om de gekozen doelen met inzet van de ter beschikking gestelde middelen te realiseren.
- **Beheersen:**
Door middel van de begroting krijgt de raad greep op de rechtmatigheid, doelmatigheid en de doeltreffendheid van de het bestuur van het College.
- **Controleren:**
Aan de hand van vergelijking tussen rekening of begroting controleert de raad achteraf of het College aan voorschriften en afspraken heeft voldaan.

Met de introductie van de programmabegroting in 2004 beoogt de wetgever een versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de raad. In essentie houdt de verandering in dat de begroting niet meer uit hoofdfuncties en functies bestaat (die overigens in de praktijk vaak al waren vervangen door productgroepen en producten) maar uit programma's. Een programma is een samenhangend geheel van activiteiten gericht op een gezamenlijk doel. De nieuwe opzet moet het de raad mogelijk maken meer te gaan sturen op maatschappelijke effecten en meer greep te krijgen op de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de doelmatigheid. De vernieuwing raakt alle functies van de begroting. Naast de bepalingen in de Gemeentewet over de begroting zijn ook de uitvoeringsvoorschriften veranderd. De "oude" Comptabiliteitsvoorschriften zijn vervangen door het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en op gemeentelijk niveau zijn er nieuwe verordeningen gekomen op het financieel beleid en de controle. In het BBV is kernachtig aangegeven hoe de programma's er uit moeten zien. Per programma moet zijn aangegeven:

- De doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten.
- De wijze waarop ernaar zal worden gestreefd die effecten te bereiken.
- De raming van baten en lasten.

In de toelichting bij het BBV is dit in "gewoon Nederlands" verwoord als:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag dat kosten?

De meeste gemeenten hebben deze terminologie overgenomen en als basis gekozen voor hun begrotingsindeling.



3. Beoordelingscriteria

Uitgaande van de eisen van de wetgever en de ambities van de raad formuleren wij vooraf de criteria waaraan de informatie in de programma's moet voldoen. We onderscheiden de volgende criteria:

3.1 Kwaliteit van programmadoelen.

Onder het kopje "wat willen we bereiken" staat een programmadoel. Dit hoofddoel (er kan overigens ook sprake zijn van enkele hoofddoelen) is opgesplitst in een aantal subdoelen (bijvoorbeeld onderdelen van programma's), die op hun beurt weer verder onderverdeeld kunnen zijn.

De kwaliteit van de programmadoelen en subdoelen toetsten we aan de hand van de criteria:

- Volledigheid.
- Consistentie.
- Formulering in termen van maatschappelijk effect.

Onder "volledigheid" verstaan we voor het programmadoel, dat het totale programma wordt omvat en dat de doelen van het Collegeprogramma/ 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. 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. 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.

3.2 Kwaliteit van prestatiedoelen.

Onder het kopje "wat gaan we daarvoor doen" staan de activiteiten, producten en prestaties, die nodig zijn om de doelen onder "wat willen we bereiken" te kunnen realiseren. Daarom spreken we hier van Prestatiedoelen.

De kwaliteit van de prestatiedoelen toetsen we aan de hand van de criteria:

- Volledigheid.
- Consistentie.

De prestatiedoelen moeten volledig en consistent zijn ten opzichte van de subdoelen onder "wat willen we bereiken".

3.3 Het Smartgehalte van programmadoelen en prestatiedoelen

Doelen (gewenste effecten en prestaties) moeten zodanig zijn geformuleerd en van indicatoren (meetpunten) voorzien, dat van tevoren helder is op basis waarvan achteraf kan worden vastgesteld in welke mate het doel is bereikt. Volgens een breed verspreide theorie moeten doelen en wat daarbij is vermeld aan de zogenaamde Smart criteria voldoen. Naarmate dat méér het geval is zijn metingen effectief, in de zin dat er feitelijk invloed van uitgaat op (in ons geval) het doen en laten van managers en bestuurders. De letters van het woordje Smart staan voor:

- Specifiek: dat wil zeggen het doel moet maar voor één uitleg vatbaar zijn. Bovendien moet de doelgroep of de gebiedsafbakening duidelijk zijn.
- Meetbaar: dat wil zeggen een meting moet aan een aantal theoretische eisen voldoen, 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 1700 personen) en een nulmeting (die aangeeft wat de waarde van de indicator is aan het begin van een periode, bijvoorbeeld 1500, zijnde de uitstroom over het voorafgaande jaar).

- Acceptabel: dit wil zeggen managers en bestuurders (in ons geval) nemen de verantwoordelijkheid voor het halen van de streefwaarden en willen zich daarop laten aanspreken.
- Realistisch: de streefwaarde moet haalbaar zijn en die haalbaarheid moet aannemelijk zijn gemaakt door middel van een onderbouwing.
- Tijdgebonden: dat wil zeggen dat de streefwaarde voorzien is van een tijdstip waarop deze moet zijn gehaald.

We toetsen van de programmadoelen en prestatiedoelen:

- De specificatie.
- De meetbaarheid.
- Het realiteitsgehalte.
- De tijdgebondenheid.

Het criterium "acceptatie" valt buiten onze opdracht. Met deze beperking hanteren we verderop de terminologie "het Smart - gehalte".

3.4 De specificatie van de kosten

Onder het kopje "wat mag dat kosten" staan de kosten van de programma's. Om sturen op kosten mogelijk te maken moet de onderverdeling (specificatie) van de kosten aansluiten op de onderverdeling van de programmadoelen of de prestatiedoelen. Daardoor ontstaat inzicht in de relatie tussen kosten en effecten, respectievelijk activiteiten of prestaties.

Wij toetsen van de kosten:

- De aansluiting van de kosten op de programmadoelen of prestatiedoelen.

Als deze aansluiting er is geven wij aan op welke niveau dat het geval is.



4. Hoe wij tot ons oordeel willen komen

We proberen zo scherp mogelijk in kaart te brengen in hoeverre de programma's met de geformuleerde criteria in overeenstemming zijn. Op een aantal onderdelen willen we ons oordeel in een cijfer uitdrukken.

4.1 De kwaliteit van de doelen

Om tot een oordeel te kunnen komen over de kwaliteit van de programmadoelen en de prestatiedoelen (zie de criteria onder 3.1 en 3.2) brengen we eerst de structuur van de doelen in beeld. Daartoe ontwerpen we per programma een doelenboom. Deze ziet er uit als volgt:

Tabel 1		
Naam programma		
<i>Wat willen we bereiken?</i>		
Programmadoel	[...]	
Hoofddoelen	1 2	[...] Etc.
Subdoelen	1.1 1.2 2.1	[...] [...] Etc.
<i>Wat gaan we daarvoor doen?</i>		
Prestatiedoelen	1.1.a 1.1.b 1.2.a 2.1.a	[...] [...] [...] Etc.



Bij de beoordeling van de doelen (op volledigheid, consistentie en formulering) gaan we uit van een 4 puntschaal. Deze vierpuntsschaal houdt de volgende waardering in:

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

De uitkomsten van deze beoordeling brengen we tot uitdrukking in de volgende tabel:

Tabel 2			
Naam programma			
<i>Wat willen we bereiken?</i>			
	Volledigheid	Consistentie	Formulering als effect
Programmadoel	1-4	1-4	1-4
Hoofddoelen	1-4	1-4	1-4
Subdoelen	1-4	1-4	1-4
<i>Wat gaan we daarvoor doen?</i>			
	Volledigheid	Consistentie	
Prestatiedoelen	1-4	1-4	

In aansluiting op deze tabel geven wij aan of het makkelijk of moeilijk is om de doelen in de tabel onder te brengen. Dit geeft een indruk van de leesbaarheid en transparantie van de tekst.

4.2 Het Smart gehalte van de doelen

Het Smart gehalte van de programmadoelen en de prestatiedoelen beoordelen we deels in detail beoordeeld en deels globaal. In detail beoordelen wij de subdoelen onder "wat willen wij bereiken". Ook bij deze beoordeling passen wij een 4 puntschaal toe. De uitkomsten drukken we uit in de volgende tabel. De prestatiedoelen ('wat gaan we daarvoor doen') beoordelen we globaal. Dat betekent dat wij per programma de meest in het oog springende positief, respectievelijk negatief beoordeelde doelstellingen aangeven.



Tabel 3					
Naam programma					
<i>Wat willen we bereiken?</i>					
Subdoel		Specifiek	Meetbaar	Realistisch	Tijdgebonden
1.1	[...]	1-4	1-4	1-4	1-4
1.2	[...]	1-4	1-4	1-4	1-4
2.1	Etc.	1-4	1-4	1-4	1-4

4.3 De specificatie van de kosten

De aansluiting tussen kosten en doelen brengen wij tot uitdrukking gebracht in de volgende tabel.

Tabel 4			
Naam programma			
<i>Wat gaat dat kosten?</i>			
	Ja*	Nee*	Zo ja, op niveau**
Kosten gespecificeerd ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

* Aankruisen wat van toepassing is

** Respectievelijk hoofddoelen, subdoelen of prestatiedoelen

In alle hiervoor genoemde gevallen dat scores worden toegekend geven we bij een aantal hoge en lage scores aan waarom hoog en waarom laag. Onder het kopje "opmerkingen" geven we aan wat ons bij het doorlezen van het programma is opgevallen naast hetgeen al in tabellen en dergelijke tot uitdrukking is gebracht.

5. Hoe wij tegen ons oordeel aankijken

De door ons gehanteerde criteria sluiten aan bij wat sinds jaar en dag wenselijk wordt gevonden. Aan de andere kant laat de realiteit zien dat het moeilijk is om eraan te voldoen. Al in de jaren zeventig van de vorige eeuw zijn pogingen gedaan om een soort programmabegroting te introduceren. Dat werd toen "Planning Programming Budgetting Systems" (PPBS) genoemd. Ook in Nederland is daarmee geëxperimenteerd, maar de resultaten waren mager. Hetzelfde geldt voor de latere prestatiebegrotingen en productbegrotingen. Ook deze hebben veel minder verandering in de aansturing gebracht dan er mee werd beoogd.



Onze scores en oordelen laten zien in hoeverre de realiteit afwijkt van het ideaal van het model. Het is aan de gemeenteraad om aan te geven of dit een werkbare afwijking is of dat een verdere stap in de richting van het ideaalbeeld op zijn plaats is. Daarbij moet volgens ons hoe dan ook voor ogen staan dat het nog nooit een overheidsorganisatie is gelukt om het ideaal dicht te benaderen en dat aansturing daarnaast ook geld kost. Met andere woorden, teveel in detail willen sturen kan net zo goed schadelijk zijn als teveel op grote lijnen willen sturen.

Om enig houvast te geven bij het bepalen van een werkbare middenweg geven wij (in die gevallen ons dat nodig lijkt) per programma de in onze ogen meest wenselijke verbeteringen aan.

