

Ons beeld van de stand van zaken

Maart 2005 heeft de rekenkamer een onderzoek naar de begroting 2005 gepubliceerd. De aanbevelingen uit dit onderzoek (zie pagina 12) zijn in deze brief in cursief overgenomen

- *De raad heeft nog geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in de financiële verordening (verordening ex artikel 12) 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 het College 5 april 2005, middels een besluit, gevraagd de commissie middelen en bestuur te informeren over de wijze waarop andere steden in de G30 invulling hebben gegeven aan de verordening. Naar aanleiding daarvan zou de deze commissie de raad adviseren over de noodzaak of wenselijkheid van aanpassing. De directeur SBC heeft ons meegedeeld dat de informatie over de invulling van de verordening inmiddels beschikbaar is. Het blijkt dat de inrichting van de begroting niet is uitgewerkt in de verordeningen, maar jaarlijks wordt bepaald in overleg tussen raad en college. Regeling in een verordening wordt gezien als een gevaar voor flexibiliteit. Wij kunnen dit argument onderschrijven, zolang er sprake is van een goed samenspel en zolang de raad het gevoel heeft dat de begroting 'zijn' begroting is.

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.

In ons gesprek met de directeur SBC werd aangegeven dat er hard aan is gewerkt aan het verhelderen van de relatie tussen de informatie op programmaniveau voor de raad en de informatie die nodig is voor het op college respectievelijk voor het management. Alle rMOP doelen zijn, naar ons werd meegedeeld, op een herkenbare wijze doorvertaald naar productinformatie.

- *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.*

Dit jaar is op dit punt een eerste stap gezet. De doorontwikkeling van de programmabegroting op dit punt zal het komende jaar verder vorm worden gegeven, zo bleek uit ons gesprek met de directeur SBC.

- *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.*

Aan deze wens is nu wel tegemoet gekomen. Anders dan de begroting 2005 bevat elk programma van de begroting 2006 een korte inleiding waarin een schets wordt gegeven van het beleid. Soms worden daarbij knelpunten genoemd, soms is de stand van zaken vermeld, soms een belangrijk doel. Per programma verschilt dit. De visie zou in onze ogen richtinggevend moeten zijn voor de doelen op jaarbasis onder 'wat willen we bereiken'. Ze zou moeten beschrijven wat de essentie van de doelen van het programma is en wat over een langere termijn gezien wordt nagestreefd. Dit komt in onze ogen over de gehele linie nog onvoldoende uit de verf.

- *De huidige begroting voldoet nog niet aan de wens van de raad dat hij op basis van de begroting prioriteiten kan stellen.*

De raad heeft het college in zijn besluit van 5 april 2005 verzocht bij het aanbieden van de begroting kenbaar te maken, met welke argumenten welke keuzes zijn gemaakt in het proces tussen vaststelling van de kadernota en het aanbieden van de begroting aan de raad. Wij gaan ervan uit dat de raad hiermee doelde op beleidsinhoudelijke keuzes. In de aanbiedingsbrief bij de begroting komen dergelijke keuzes niet aan de orde. De rekenkamer heeft hier navraag naar gedaan bij de directeur SBC. In de aanbiedingsbrief bij de begroting worden deze keuzes niet toegelicht omdat het hier om een beleidsarme begroting gaat (zie pagina 2 van de programmabegroting).

Het beschikken over informatie voor het stellen van prioriteiten ondersteunt de keuzefunctie van de begroting. Volgens de inleiding op de begrotingsprogramma's (pagina 9 van de programmabegroting) is de kadernota het instrument waarmee keuzes worden gemaakt. Wij willen deze constatering in die zin nuanceren, dat de kadernota in onze ogen de basis is voor de begroting en dat de raad op basis van

integrale afweging en aan de hand van de stand van zaken in november met de vaststelling van de begroting definitieve keuzes maakt. De Rekening is vervolgens gebaseerd op de keuzes die vastliggen in de begroting. Deze nuancering plaatsen wij omdat wij het belangrijk vinden dat de raad ook in de begroting zelf aanknopingspunten moet kunnen vinden om keuze te kunnen maken.

Aan andere kant stellen wij vast dat het college, om tegemoet te komen aan de behoefte van de raad om de strategische sturing met de programmabegroting te verbeteren (dit betreft de keuzefunctie van de begroting), met ingang van 2006 een indeling heeft gevolgd, die geheel aansluit op het rMOP en bovendien per programma expliciet alle investeringen heeft opgenomen op basis van het Meerjaren Investeringsprogramma Dordrecht. Dit vinden wij belangrijke verbeteringen. De keuzefunctie kan in onze ogen verder worden versterkt door per programma duidelijker aan te geven wat de knelpunten en problemen zijn en door, net zoals onder 'wat willen we bereiken', ook onder de thema's voor essentiële onderdelen (in relatie tot 'wat willen we bereiken') kengetallen op te nemen over een reeks van jaren.

In dit verband willen we ook nog wijzen op het belang van een vaste indeling van de begroting over een reeks van jaren. Als de indeling te vaak verandert, gaat dat ten koste van de inzichtelijkheid en de vergelijkbaarheid over de jaren heen. Dit doet afbreuk aan alle functies van de begroting. Wij pleiten voor een structuur die 'aan de bovenkant' (dat wil zeggen als het om informatie voor de raad gaat) zo veel mogelijk vaststaat en tegelijkertijd de nodige ruimte biedt om aan de onderkant (ten behoeve van sturing binnen de organisatie) de indeling desgewenst aan te passen.

- *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.*

Anders dan in de begroting 2005 zijn alle effect (outcome) -indicatoren opgenomen onder 'wat willen we bereiken' en bevattende thema's onder het kopje 'wat gaan we daarvoor doen' uitsluitend prestatie-indicatoren. Dit komt ten goede aan de overzichtelijkheid. Daarnaast zijn bij elk hoofdstuk outcome-indicatoren opgenomen

die zijn ontleend aan de stadsmonitor. Dat is op zich in onze ogen een belangrijke verbetering, maar streefwaarden voor de jaren 2006 en 2007 ontbreken nog, zodat de cijfers nog geen kaderstellende functie vervullen en geen basis zijn voor de autorisatie, de uitvoering van de begroting en de verantwoording daarover. Verder valt het op dat er nog geen relatie is gelegd tussen de kengetallen onder 'wat willen we bereiken' en de informatie die wordt gegeven onder 'wat gaan we daarvoor doen'. Naar onze mening zou een vervolgstap in de ontwikkeling van de begroting kunnen zijn dat onder 'wat gaan we daarvoor doen' kengetallen worden opgenomen voor de meest cruciale prestaties die de gemeente moet leveren om de kengetallen onder 'wat willen we bereiken' daadwerkelijk te kunnen waarmaken (wat zou de gemeente bijvoorbeeld moeten doen om een betere score te krijgen op het onderdeel 'overlast' uit de stadsmonitor, pagina 42-43). Als een dergelijke werkwijze wordt gekozen zal het nodig zijn de uitvoering van de stadsmonitor af te stemmen op het rekeningproces.

Over het geheel gezien stellen wij vast dat enkele stappen zijn gezet om de meetinformatie van de begroting te verbeteren. Er zijn echter nog vervolgstappen nodig zijn om een zodanige kwaliteit bereiken en te behouden, dat deze informatie een geprononceerde een rol kan spelen in het begrotingsproces. Dit vergt in onze ogen inspanningen van zowel de raad (die moet laten weten wat hij wil) als van het college (dat voor de benodigde informatie moet zorgen). Aan de hand van de feitelijke inhoud van het begrotingsdebat en aan de hand van het verantwoordingsdebat bij de rekening kan worden vastgesteld of in hoeverre dit 'hoge' doel wordt gehaald.

- *Het verdient aanbeveling om bij 'wat mag dat kosten' apparaatskosten op te nemen en om aan kosten kengetallen te verbinden.*

Op deze aanbeveling is door het college nog niet ingegaan. De bedoeling ervan is dat in de begroting behalve doeltreffendheidskengetallen (die iets zeggen over de realisatie van doelen) ook doelmatigheidskengetallen worden opgenomen (die iets zeggen over de hoogte van de kosten in relatie tot de geleverde productie). Van ambtelijke zijde is ons meegedeeld dat dit onderwerp op dit moment wordt onderzocht.

- *De kwaliteit van de informatie in de paragraaf grondbeleid beoordelen wij als matig. De kwaliteit van de paragraaf bedrijfsvoering vinden wij redelijk goed.*

In de kadernota geeft het college aan dat de paragrafen voor de raad een instrument vormen om te sturen op doelmatigheid (efficiëntie). Het spreekt uit, aan de kwaliteit van de paragrafen aandacht te blijven geven en zegt toe voor 2006 te zullen zorgen voor een betere kwaliteit van de paragraaf grondbeleid. Hieraan is gevolg gegeven. De kwaliteit van deze paragraaf is in onze ogen ten opzichte van de begroting 2005 sterk verbeterd, vooral omdat er nu concrete cijfers zijn opgenomen die iets zeggen over de financiële positie van het bedrijf.

Samenvattend

Ons algemene beeld is dat vooral de leesbaarheid en de toegankelijkheid van de programma's ten opzichte van vorig jaar sterk is verbeterd. De inhoud en de opzet van de begroting sluit, evenals vorig jaar, goed aan bij de wettelijke voorschriften. Door de toegevoegde teksten aan het begin van elk programma krijgt de lezer een duidelijk beeld van wat er speelt in de gemeente. Ook is een aanzet gemaakt om tot betere metingen te komen. Het college heeft de uitvoering van onze aanbevelingen in onze ogen dan ook voortvarend opgepakt. Gezien de korte tijd die ter beschikking stond ligt het voor de hand dat het daarbij nog niet volledig is en dat nog niet op alle punten resultaten zijn geboekt.

Beelden uit onze gesprekken

Onze gesprekspartners zijn over het algemeen tevreden over de leesbaarheid en de toegankelijkheid van de begroting, al zijn er ook op dit punt nog kritische opmerkingen. De verbeterde koppeling aan het rMOP wordt als positief ervaren. Hierbij is wel nog de kanttekening gemaakt dat de begroting nu niet meer aansluit bij de commissie-indeling.

Over de meetbaarheid van de opgenomen informatie zijn talrijke opmerkingen gemaakt. De algemene lijn daarin is dat op dit punt nog forse verbeteringen nodig zijn. Sturen op effecten is volgens onze gesprekspartners niet mogelijk omdat de tabellen onder 'wat willen we bereiken' alleen informatie over het verleden bevatten. Eén van onze gesprekspartners deed de suggestie de nieuwe raad per outcome-indicator streefcijfers te laten invullen voor de komende periode. In relatie tot de meetbaarheid van informatie zijn verder de volgende opmerkingen gemaakt:

- Er ontbreekt nog van alles op het punt van meetbaarheid, maar dat laat onverlet dat de begroting een aantal duidelijke kengetallen bevat (bijvoorbeeld 150 ha groen/bos ontwikkelen, pagina 50);
- De meetbaarheid is ten opzichte van vorig jaar toegenomen;
- Er is behoefte aan kengetallen die iets zeggen over de relatie tussen diverse beleidsterreinen (bijvoorbeeld economie en sociale zaken);
- Onder 'wat gaan we daarvoor doen' ontbreekt bij kengetallen vergelijking met voorgaande jaren;
- Meetinformatie schiet soms door (teveel in detail, bijvoorbeeld 645 processen verbaal, pagina 53);
- Soms geen meetinformatie waar je dat wel zou verwachten bijvoorbeeld bij het thema beheer openbare ruimte, pagina 46).

Een gedeelte van onze gesprekspartners vindt dat de begroting onvoldoende informatie bevat om te kunnen autoriseren. Het tekort zit volgens deze raadsleden in het ontbreken van de relatie tussen geld en prestaties. Tweemaal is de opmerking gemaakt dat een raadslid niet weet waar hij 'ja' tegen zegt bij de vaststelling van de begroting.

Een gedeelte van onze gesprekspartners is eveneens van mening dat de begroting nog onvoldoende informatie bevat om keuzes te kunnen maken. Voor het maken van

keuzes is volgens deze raadsleden betere meetinformatie nodig en meer informatie over risico's en knelpunten.

Uit de gesprekken blijkt dat raadsleden op verschillende lijnen zitten als het gaat om het gewenste detailniveau van de informatie. Er is ook naar voren gebracht dat de huidige begroting voldoende informatie bevat om te kunnen sturen op hoofdlijnen, mits de meetbaarheid wordt verbeterd, waarbij de suggestie is gedaan uit te gaan van dashboard – sturing (sturing op basis van een beperkt aantal met elkaar samenhangende cruciale meetpunten).

Elk van onze gesprekspartners is van mening dat de begroting onvoldoende informatie bevat om te kunnen sturen op doelmatigheid. Twee van hen zijn van mening dat dit ook niet hoeft, omdat er voor de raad andere middelen beschikbaar zijn om de doelmatigheid te meten, namelijk evaluatieonderzoek. Een andere gesprekspartner deed de suggestie om bij een beperkt aantal thema's, te selecteren door de raad, doelmatigheidskengetallen op te nemen.

Wij hebben elke gesprekspartner gevraagd wat in zijn ogen het belangrijkste verbeterpunt van de begroting is. De reacties op deze vraag richtten zich vooral op de meetbaarheid en de controleerbaarheid van de informatie.

Ten slotte is vermeldenswaard de opmerking van één van onze gesprekspartners dat de debatten in de raad vooral over de strategische investeringen gaan, terwijl eigenlijk de gehele begroting aan de orde is.

Conclusies rekenkamer

In onze ogen heeft het college de aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek naar de begroting 2005 met voortvarendheid opgepakt. Vooral de leesbaarheid en de toegankelijkheid zijn verbeterd. Op het onderdeel meetbaarheid zijn verdere verbeteringen nodig. De daarbij te hanteren maatvoering is daarbij in onze ogen nog een punt van discussie. Het is aan de raad om de richting aan te geven. Het gaat daarbij om het wel of niet meetbaar maken van het bestaande beleid, het wel of niet op nemen van doelmatigheidskengetallen et cetera. De basis om dit soort accenten te kunnen leggen is in onze ogen voldoende aanwezig. Randvoorwaarde voor een succesvolle doorontwikkeling is in onze ogen eenheid van opvatting in de raad en ondersteuning van de raad bij het ontwikkelproces.

Bijlage

In onze gesprekken met raadsleden vormden de hierna opgenomen vragen de leidraad. De vragen sluiten aan bij het onderzoeksmodel dat wij hanteerden bij ons onderzoek naar de begroting 2005. Overigens zijn niet in elk gesprek alle vragen even intensief aan de orde geweest. Wij hebben onze gesprekspartners gevraagd voorafgaand aan het gesprek één programma specifiek te bekijken.

1. Door middel van de begroting geeft u machtiging aan het College om voor bepaalde doelen en activiteiten uitgaven te doen. Kunt u aangeven in algemene termen aangeven of u voldoende informatie heeft om die machtiging te geven? Is er bepaalde informatie die u mist?
2. Op basis van een begroting moet er iets te kiezen vallen. Wat zijn voor u belangrijke keuzes? Geeft de begroting de informatie op basis waarvan u keuzes kunt maken? Kunt u daarvan voorbeelden geven?
3. Wat is voor u de belangrijkste doelstelling van dit programma? Treft u deze aan?
4. Hebt u er een beeld van of de doelen die in het programma staan een volledige weergave zijn van hetgeen in beleidsnota's en meerjarenplannen staat?
5. Zijn de doelen voldoende meetbaar gemaakt? kunt u voorbeelden noemen van voldoende en onvoldoende meetbaar?
6. Zijn de activiteiten (Wat gaan we doen) in uw ogen volledig genoeg weergegeven? Kunt u uw antwoord toelichten? Mist u bepaalde activiteiten?
7. Ziet u een logisch verband tussen de "wat gaan we doen" en 'wat willen we bereiken' ?
8. Zijn de activiteiten voldoende meetbaar gemaakt? Kunt u voorbeelden noemen van voldoende en niet voldoende meetbaar?
9. Bevat het programma informatie die het voor u mogelijk maakt om kaders te stellen op het gebied van doelmatigheid?
10. Is het programma voor u goed leesbaar en makkelijk toegankelijk?
11. Wat is over het geheel uw oordeel over dit programma in termen van goed, matig of slecht? Als u niet tevreden bent, in hoeverre levert dat voor u een probleem op?
12. Wat zou in uw ogen vooral beter kunnen of moeten?
13. Zijn er nog aanvullende opmerkingen of vragen die u naar voren zou willen brengen?