

Kwaliteit begrotingsprogramma's Gemeente Den Haag

Bijlage 1

Onderzoekskader,
ofwel hoe wij
gekeken en geoordeeld hebben

30 september 2004

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	4
2. UITGANGSPUNTEN	5
3. BEOORDELINGSCRITERIA	6
4. HOE WIJ TOT ONS OORDEEL ZIJN GEKOMEN	8
5. HOE WIJ TEGEN ONS OORDEEL AANKIJKEN	11

1. INLEIDING

In opdracht van de Rekeningcommissie van Den Haag heeft Jacques Necker bv een Quick-scan uitgevoerd naar de programma's van de Haagse begroting 2005. In het voorliggende uitvoeringskader zetten wij uiteen hoe we ons onderzoek hebben aangepakt en hoe we tot conclusies en aanbevelingen zijn gekomen. Achtereenvolgens behandelen we:

- Een aantal uitgangspunten;
- De criteria op grond waarvan we de kwaliteit van de informatie hebben beoordeeld;
- De wijze waarop we ons een oordeel hebben gevormd;
- Hoe we aankijken tegen de uitkomsten van onze beoordeling.

Ons onderzoek omvatte alle programma's behalve het programma Overige beleidsvoornemens (22). Dit programma hebben we buiten beschouwing gelaten aangezien het niet als een beleidsprogramma is opgesteld, maar als een rest-categorie van voornemens.

2. UITGANGSPUNTEN

Als uitgangspunt hebben wij gehanteerd dat de kwaliteit van begrotingsinformatie hoger is naarmate 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 financiële 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, zo ook Den Haag. Ver vóór de wettelijke introductie van de programmabegroting (in 1999) heeft de gemeenteraad van Den Haag al initiatieven genomen tot sturing met behulp van bestuurlijke kengetallen (kengetallen die iets zeggen over maatschappelijke effecten). Ook zijn al in een vroeg stadium beleidsvelden beschreven (deze komen overeen met programma's).

Zowel de raad als het college hebben veel hierin veel energie gestoken. In feite wordt in Den Haag dus al een aantal jaren in de lijn van de nieuwe wet gewerkt. Het college ontwikkelde op voorstel van de Raad een set bestuurlijke kengetallen ten behoeve van de begroting 2003, die door de diverse Raadscommissies is aangepast en aangevuld. De Rekeningcommissie heeft de feitelijke werking van deze kengetallen getoetst. Daaruit bleek dat de betrouwbaarheid en de bestuurlijke relevantie ervan voor verbetering vatbaar zijn.

De commissie heeft gewezen op het belang van deze verbeteringen. In het verlengde daarvan zien wij het doel van ons onderzoek. Wij hanteren daarbij als uitgangspunt dat de Raad van Den Haag duidelijk de ambitie heeft om van het sturen op effecten iets te maken.

3. BEOORDELINGSCRITERIA

Uitgaande van de eisen van de wetgever en de ambities van de raad hebben wij vooraf de criteria geformuleerd 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 programma (er kan overigens ook sprake zijn van enkele doelen) is opgesplitst in een aantal hoofddoelen (bijvoorbeeld onderdelen van programma's), die op hun beurt weer verder onderverdeeld kunnen zijn in subdoelen.

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 de doelen van het Collegeprogramma 2002 - 2006 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 Smart - gehalte 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);
- Aanspreekbaar: 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 toetsten van de programmadoelen en prestatiedoelen:

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

Het criterium "aanspreekbaar" viel 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 het 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 toetsten van de kosten:

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

Als deze aansluiting er was hebben wij aangegeven op welke niveau dat het geval was.

4. HOE WIJ TOT ONS OORDEEL ZIJN GEKOMEN

We hebben geprobeerd om zo scherp mogelijk in kaart te brengen in hoeverre de programma's met de geformuleerde criteria in overeenstemming zijn. Op een aantal onderdelen hebben we ons oordeel in een cijfer uitgedrukt.

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) hebben we eerst de structuur van de doelen in beeld gebracht. Daartoe hebben we per programma een doelenboom getekend. Deze ziet er uit als volgt:

Tabel 1: Naam programma

Wat willen we bereiken?

1. PROGRAMMADOEL
2. HOOFDDOELEN
3. SUBDOELEN 1
 2
 3
 4
 5

Wat gaan we daarvoor doen?

4. Prestatiedoelen 1
 2
 3
 5
 6
 7
 8
 9
 10

Deze tabel is een vereenvoudigde weergave. In onze uitwerkingen hebben we alle teksten die op een of andere manier een doel verwoorden genoteerd en vervolgens op een hiërarchisch niveau geplaatst. Daarbij hebben we ons strikt aan de teksten gehouden en aan de plaats van de teksten. Meer dan eens komt het voor dat een tekst die erg op een programmadoel lijkt onder het kopje "wat gaan we daarvoor doen" staat. We namen deze tekst dan op waar hij stond, met als oordeel "niet consistent".

Bij de beoordeling van de doelen (op volledigheid, consistentie en formulering) zijn we uitgegaan van een vier puntschaal. Deze vier puntschaal houdt de volgende waardering in:

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

Bij meer doelen per hiërarchisch niveau (zie tabel 1) hebben we een gemiddelde bepaald.

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

Tabel 2: Naam programma			
Wat willen we bereiken?			
1. PROGRAMMADOEL	volledigheid 1-4	consistentie 1-4	Formulering als effect 1-4
2. HOOFDDOELEN			
3. SUBDOELEN			
Wat gaan we daarvoor doen?			
	volledigheid	consistentie	Niet van toepassing
4. PRESTATIEDOELEN			

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

Het Smart gehalte van de doelen

Vanwege de beschikbare tijd hebben we het Smart gehalte van de programmadoelen en de prestatiedoelen (zie de criteria onder 3.3) deels in detail beoordeeld en deels globaal. In detail beoordeelden wij de subdoelen onder "wat willen wij bereiken". Ook bij deze beoordeling pasten wij een vier puntschaal toe. De uitkomsten hebben wij uitgedrukt in de volgende tabel.

Tabel 3: Naam Programma				
Wat willen we bereiken?				
SUBDOELEN	Specifiek	Meetbaar	Realistisch	Tijdgebonden
1	1-4	1-4	1-4	1-4
2				
3				
4 etc				

In de kolom "specifiek" kan altijd een waarde van 1 tot 4 worden toegevoegd. Het komt voor dat er alleen een doel wordt genoemd en dat een streefwaarde, een indicator en een nulmeting geheel ontbreken. In dat geval hebben wij bij "meetbaarheid" een "0" ingevuld. Bij "realistisch" hebben wij een "0" ingevuld als de tekst in het geheel geen onderbouwing vermeldt.

Het Smartgehalte van de prestatiedoelen onder "wat gaan wij daarvoor doen" hebben wij globaal beoordeeld, door de teksten te lezen en voorbeelden te noteren van "redelijk Smart" en "helemaal niet Smart". Bij elk programma vermelden we een aantal van dit soort voorbeelden en geven we een totaal indruk.

De specificatie van de kosten

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

Tabel 4: Naam programma			
Wat gaat dat kosten?			
	Ja*	Nee*	Zo ja, op niveau**
Kosten gespecificeerd?	✓	✗	

* Aankruisen wat van toepassing is
** Respectievelijk hoofddoelen, subdoelen of prestatiedoelen

In alle hiervoor genoemde gevallen dat scores zijn toegekend geven we bij een aantal hoge en lage scores aan waarom hoog en waarom laag. Onder de tabellen 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 hetgeen 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 ermee 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, te veel in detail willen sturen kan net zo goed schadelijk zijn als te veel op grote lijnen willen sturen.

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