

Kwaliteit begrotingsprogramma's Gemeente Den Haag

30 september 2004

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	3
2. DOELSTELLING EN PROBLEEMSTELLING	3
3. DE INRICHTING VAN DE PROGRAMMA'S	6
4. DE KWALITEIT EN DE MEETBAARHEID VAN DE STURINGSINFORMATIE	8
5. CONCLUSIES	13

1. INLEIDING

De Rekenkamercommissie van de gemeente Den Haag heeft het onderzoeksbureau Jacques Necker gevraagd een quick scan uit te voeren naar de programma's van de Haagse begroting 2005.¹ Het onderzoek heeft als doel een beeld te krijgen van de kwaliteit van de informatie die in dat stuk is opgenomen. Het betreft de ten behoeve van de raad geformuleerde programmadoelen, de onderlinge relaties tussen programmadoelen en subdoelen en de mate waarin doelen en prestaties meetbaar zijn gemaakt.

Op 3 september jongstleden hebben wij een concept van de begroting ontvangen, waarbij de kanttekening is geplaatst dat er later nog wijzigingen aangebracht kunnen worden in de tekst zoals deze is aangeleverd. Wij hebben ons onderzoek op het aangeleverde concept gericht. Gezien de korte termijn waarbinnen wij moesten rapporteren kon met eventuele wijzigingen geen rekening worden gehouden.

In deze notitie geven wij de hoofdlijnen aan van de aanpak van ons onderzoek en van de uitkomsten. Tevens formuleren wij een aantal aanbevelingen. Meer informatie over de aanpak van het onderzoek is te vinden in bijlage één. In bijlage twee zijn afzonderlijke analyserapporten per programma opgenomen, aangevuld met verbeter suggesties per programma.

¹ Aan het onderzoek werkten mee: Annette Corzilius, Gerard van Dieren, Carlo van Dijk, Chris de Jong, Brenda de Meere en Louis Dolmans (projectleiding).

2. DOELSTELLING EN PROBLEEMSTELLING

De **doelstelling** van het onderzoek is het geven van een oordeel over de kwaliteit en de meetbaarheid van de sturingsinformatie die naar voren komt uit de begrotingsprogramma's en het op basis daarvan formuleren van verbetervoorstellen.

Wij hebben ons daarbij uitsluitend gericht op de informatie die in de begrotingsprogramma's staat. We zijn niet nagegaan hoe deze informatie is doorvertaald in de productenraming en in de planningen van de diensten. Dat houdt in dat wij niet beoordelen of de informatie uit de begroting voldoende is geconcretiseerd in termen van meetbare taakstellingen op de werkvloer.

De **probleemstelling** van het onderzoek is: in hoeverre voldoen de kwaliteit en de meetbaarheid van de sturingsinformatie van de begrotingsprogramma's aan de eisen die de wet en de raad daaraan hebben gesteld en hoe kan de raad op deze punten verbeteringen tot stand brengen.

Van de probleemstelling hebben wij de volgende onderzoeksvragen afgeleid:

Onderzoeksvraag 1: Is de inrichting van de programma's in overeenstemming met de eisen die de wetgever en de gemeenteraad daaraan stellen?

Onderscheiden kan worden:

- minimaal vereiste informatie op basis van de wet en het besluit Begroting en Verantwoording (BBV);
- informatie vereist op basis van de verordening Financieel Beheer;
- specifieke informatie als afgeleide van vastgestelde ambities en wensen van de raad

Onderzoeksvraag 2: Voldoet de sturingsinformatie van de programma's aan de criteria van kwaliteit en meetbaarheid, zoals die kunnen worden afgeleid uit de antwoorden op vraag 1?

We onderscheiden per programma:

- Het programmadoel of de algemene doelstelling van het programma. Hierin wordt op het hoogste abstractie-niveau 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.

Hierna volgt een voorbeeld van een doelenstructuur aan de hand van de begroting.

Doelenstructuur programma 18, Wonen

Wat willen we bereiken?

- | | | |
|------------------|-------|--|
| 1. PROGRAMMADOEL | 1. | Den Haag moet een stad blijven waar het goed wonen en leven is. |
| 2. HOOFDDOELEN | 1.1 | Alle inwoners goed kunnen huisvesten in herkenbare stedelijke woonmilieus. |
| 3. SUBDOELEN | 1.1.1 | Een grotere keuze aan woningtypen. |

Wat gaan we daarvoor doen?

- | | | |
|--------------------|----------|--|
| 4. Prestatiedoelen | 1.1.1.a. | Een onderzoek starten naar de mogelijkheden om tot intensiever ruimtegebruik te komen, zodat op termijn 500.000 Hagenaars in de stad huisvesting hebben; |
| | 1.1.1.b. | Woningwagengewoners passend huisvesten in kleine centra, beheerd en geëxploiteerd door corporaties; |
| | 1.1.1.c. | Toepassen van aanpasbaar bouwen in de nieuwbouw. |

Omwille van de eenvoud zijn slechts enkele prestatiedoelen opgenomen

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

- Volledigheid;
- Consistentie;
- Formulering in termen van maatschappelijk effect;
- Specificatie;
- Meetbaarheid;
- Realiteitsgehalte;
- Tijdgebondenheid.

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.

De laatste vier criteria vatten we samen onder de naam Smart - gehalte.

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 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).

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.

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.

3. DE INRICHTING VAN DE PROGRAMMA'S

In het kader van de Dualiseringswetgeving zijn de voorschriften over de begroting en de rekening fundamenteel veranderd. De wetgever wil bereiken dat de gemeenteraad gaat sturen op maatschappelijke effecten, in plaats van op input (geld) en producten. In uitvoeringsvoorschriften (het BBV) is daarom bepaald dat begrotingen opgebouwd zijn uit programma's en niet meer (zoals voorheen) uit functies. Een programma is een samenhangend geheel van activiteiten, gericht op een gemeenschappelijk doel. In aansluiting op de nieuwe voorschriften over de begroting bepaalt de wet dat in het kader van de rekening (verantwoording door het college) onderzoek wordt gedaan naar de doelmatigheid (wordt op de goedkoopste manier gewerkt) en de doeltreffendheid (leiden producten en diensten tot de gewenste effecten). Niet alleen de kaderstellende rol moet in de ogen van de wetgever sterker, ook de controlerende rol moet dat. De raad moet zich ervan vergewissen dat het door het college gevoerde bestuur voldoet aan eisen van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

Volgens het BBV bepaalt de raad zelf het aantal en de omschrijving van de programma's. De inrichting van de begroting per programma is vervolgens weer gebonden aan wettelijke voorschriften. Deze houden in dat moet zijn aangegeven:

- De doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten, in de toelichting omschreven als "wat willen we bereiken";
- De wijze waarop ernaar gestreefd zal worden om die effecten te bereiken, in de toelichting omschreven als "wat gaan we daarvoor doen";
- De raming van baten en lasten per programma, in de toelichting omschreven als "wat mag dat kosten".

De omschrijvingen in de toelichting zijn inmiddels bekend geworden als "de 3 W's". De bedoeling is dat zoveel mogelijk kengetallen worden opgenomen die iets zeggen over doelmatigheid en doeltreffendheid. Naarmate dit het geval is, kan ook de verantwoording achteraf meer betekenis krijgen.

Op grond van de BBV kan de gemeente zelf bepalen of ze de programma's onderverdeelt in deelprogramma's, bijvoorbeeld een aantal deelprogramma's voor prioriteiten of productgroepen, aangevuld met een programma "Overige". Hierbij is opgemerkt dat deze onderverdeling een rol kan spelen bij de autorisatie. De raad kan bepalen dat autorisatie plaatsvindt per deelprogramma.

In de verordening Financieel Beheer en Beleid gemeente Den Haag (2003) is een programma omschreven als "een aantal samenhangende activiteiten voorzien van ten minste inhoudelijke doelstellingen en een budget en zo mogelijk van bestuurlijke kengetallen". Onder bestuurlijke kengetallen verstaat de raad prestatiegegevens op programmaniveau. Deze toevoeging komt derhalve naast de wettelijke eis om per programma antwoord te geven op de 3 W-vragen.

Op grond van artikel 4 van de verordening Financieel Beheer en Beleid gemeente Den Haag stelt de raad financiële middelen vast op programmaniveau, dus voor alle taken en activiteiten van een programma. Het college mag heralloceren binnen een programma (budgetten overhevelen naar andere productgroepen binnen een programma). Met de vaststelling van de begroting zijn ook doelstellingen en de bestuurlijke kengetallen vastgesteld. Deze kunnen dus niet door het College eenzijdig worden gewijzigd en moeten in de rekening terugkomen (artikel 4 lid 3).

In de verordening Financieel Beheer en Beleid zijn aan de inrichting van de begroting geen verdere eisen gesteld. Ook stelt de verordening geen bijzondere eisen aan de aard en de kwaliteit van de toelichting.

Vanaf 1999 spant de raad zich in om de begroting van bestuurlijke kengetallen te voorzien. In 2003 zijn de resultaten daarvan opgenomen in de eerste programma-begroting die toen is uitgebracht. Van jaar tot jaar probeert de raad de kengetallen sindsdien aan te vullen, uit te breiden en te verbeteren. De diverse raadscommissies spelen daarin een actieve rol. Intern moet zich dat vertalen in inspanningen van het college en de ambtelijke organisatie. De eisen die in de richting van de organisatie aan de inhoud van de begroting worden gesteld komen tot uitdrukking in de jaarlijkse begrotingsaanschrijving, waarin de directies richtlijnen krijgen voor het aanleveren van informatie. Deze richtlijnen houden onder meer in:

- Geef onder "wat willen we bereiken" in een halve A4 een beschrijving over de belangrijkste beleidsvoornemens en hoofddoelstellingen voor het programma.
- Neem conform de voorbeeldtabellen kengetallen op.
- Geef onder "wat gaan we daarvoor doen" onder bestaand beleid een omschrijving van de speerpunten van het betreffende programma. Omvang hooguit een A4.

Wat betreft de bestuurlijke kengetallen verwijst de begrotingsaanschrijving naar de kengetallen die in 2004 door de raad zijn vastgesteld.

Met het voorafgaande is in onze ogen in beeld gebracht aan welke eisen de inrichting van de programma's moet voldoen.

De feitelijke inrichting is hiermee in grote lijnen in overeenstemming. Hiermee zeggen we echter nog niets over de kwaliteit van de informatie. Dit komt hierna aan de orde.

Een aantal punten ten aanzien van de inrichting valt op.

In de eerste plaats dat de verordening en de begrotingsaanschrijving zeer summier is. Er worden weinig voorschriften gegeven, met als gevaar een grote diversiteit in teksten, moeilijk leesbare teksten én de kans dat belangrijke informatie achterwege blijft.

In de voorbeeldtabellen van de begrotingsaanschrijving (en ook in de begroting) staan in de eerste kolom meteen kengetallen. Wij zouden het voor de hand liggend vinden als in de eerste kolom de doelstelling wordt genoemd waarop het kengetal betrekking heeft.

De wens om op een halve A4 de belangrijkste beleidsvoornemens en de hoofddoelstellingen van een programma weer te geven vinden wij weinig reëel, zeker gezien de bedoeling van de wetgever dat de raad meer op effecten moet gaan sturen. Om dat te kunnen doen kan de raad weliswaar informatie uit beleidsnota's halen, maar het lijkt ons de bedoeling dat de benodigde informatie in de begroting staat.

Verder valt het ons op dat er in de begrotingsaanschrijving geen kengetallen worden gevraagd onder het kopje "wat mag dat kosten". Om iets te kunnen vinden over de doelmatigheid heeft de raad naar onze mening informatie nodig over de relatie tussen effecten / productengroepen en kosten. In de verordening Financieel beleid en Beheer staat daarover niets en in de begrotingsaanschrijving is slechts te lezen dat de Directie Financiën dit onderdeel invult op basis van informatie van de diensten.

Wat ons ten slotte opvalt, is het ontbreken van onderscheid tussen apparaatskosten (kosten van personeel en materieel van de eigen organisatie) en programmakosten (kosten van beleidsinstrumenten). Alleen als dat onderscheid wordt gemaakt en als tevens een onderverdeling wordt gemaakt in kosten per deelprogramma of per productgroep, is naar onze mening een antwoord mogelijk op de vraag "wat mag dat kosten".

4. DE KWALITEIT EN DE MEETBAARHEID VAN DE STURINGSINFORMATIE

We hebben de kwaliteit beoordeeld van de informatie van 21 begrotingsprogramma's (het 22e programma Overige beleidsvoornemens lieten we buiten beschouwing). 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 vier puntschaal.

De prestatiedoelen onder "wat gaan we daarvoor doen" hebben we globaal beoordeeld. We hebben telkens voorbeelden gegeven van "redelijk Smart" en "niet Smart". Van de kosten gingen we na of er een verband is te leggen tussen kosten en doelen. Voor meer informatie over ons beoordelingskader verwijzen we naar bijlage één.

De structuur van de doelen

We hebben aan de hand van de teksten de structuur van de doelen in kaart gebracht. Tekst over doelen onder "wat willen we bereiken" rangschikten we als programmadoel, hoofddoel of subdoel.

Tekst onder "wat gaan we daarvoor doen" rangschikten we als prestatiedoel. We hielden deze indeling consequent aan, ook als onder "wat willen we bereiken" doelen stonden met het karakter van een hoofddoel (wat overigens regelmatig voorkomt).

Het in kaart brengen van de doelen was geen eenvoudige opgave en kostte veel tijd. De doelen staan vaak niet in een hiërarchische volgorde of zijn verstopt in zinnen. Ook komt het regelmatig voor dat hoofddoelen zijn opgenomen onder "wat gaan we daarvoor doen" en ontbreken onder "wat willen we bereiken".

Voorbeelden van programma's met een onduidelijke doelenbeschrijving vinden wij de programma's Inkomstenvoorziening (9), Zorg (16) en Bestuur/Gemeenteraad (1). Heel helder beschreven structuren van doelen hebben we niet aangetroffen.

Aan de hand van de in kaart gebrachte doelen zijn we in een volgende stap overgegaan tot het beoordelen van de volledigheid en de consistentie van de doelen. In feite is de beoordeling op deze twee punten daardoor enigszins geflatteerd.

Als wij tot een oordeel komen over de volledigheid en de consistentie is dat oordeel immers gebaseerd op een schema dat wij uit de tekst destilleerden en dat niet in de tekst zelf stond. Wij zagen echter geen andere mogelijkheid om dit probleem onderzoeks-technisch bevredigend op te lossen.

Bij de teksten willen we ook nog een andere kanttekening plaatsen. Wij vinden dat de teksten erg vaak het karakter hebben van opsommingen (vertellingen) en dat er weinig samenhang in zit.

Er wordt bijvoorbeeld regelmatig gewag gemaakt van "wat er nog moet gebeuren in 2004", of er wordt teruggekeken naar het verleden, zonder dat duidelijk wordt waarom. Dit soort teksten komt de leesbaarheid niet ten goede. (Zie bijvoorbeeld de programma's 10. Achterstands- en minimabeleid, 13. Economie en promotie, en 18. Wonen.)

Verder is het ons opgevallen dat er in de programma's weinig verwijzingen voorkomen naar andere programma's, terwijl er toch veel samenhangen tussen programma's verondersteld mogen worden (bijvoorbeeld de programma's 11. Openbare ruimte, 19. Ruimtelijke Ordening, 20. Milieu en Natuur, 12. Water, evenals 14. Economie en Promotie en 8. Arbeidsmarktbeleid). Ook komt in verschillende programma's het onderwerp ICT voor, zonder dat er een samenhang wordt aangegeven (2. Bestuur/College, 3. Burgerzaken, 14. Economie en Promotie, etc.).

De volledigheid van de doelen

Alle scores van de verschillende programma's zijn per onderdeel ('volledigheid', 'consistentie', etc.) bij elkaar opgeteld en gedeeld door het aantal programma's om de onderstaande gemiddelde scores te verkrijgen.

De scores op het criterium "volledigheid" van doelen zien er uit als volgt.

Volledigheid doelen	
Niveau doel	Gemiddelde score
PROGRAMMADOEL	2,7
HOOFDDOEL	1,6
SUBDOEL	2,6
PRESTATIEDOEL	2,7

Voorbeelden van goed op het Collegeprogramma aansluitende programmadoelen zijn te vinden in de programma's 11. Openbare Ruimte en 14. Economie en Promotie.

In het merendeel van de programma's wordt meteen de stap gezet van programmadoel naar doelen die het karakter hebben van subdoelen. Dit verklaart de relatief lage score op het onderdeel hoofddoelen. Het geheel ontbreken van hoofddoelen kan afbreuk doen aan de duidelijkheid. Voorbeelden in dit opzicht zijn de programma's 16. Zorg en 17. Verkeer.

Voorbeelden van niet volledig doorvertaalde doelen naar prestatiedoelen zijn te vinden in de programma's 5. Cultuur en 20. Milieu en Natuur.

Consistentie

De scores op het criterium "consistentie" van doelen zien er uit als volgt.

Consistentie doelen	
Niveau doel	Gemiddelde score
Programmadoel	3,3
hoofdgoal	1,8
subdoelen	2,7
Prestatiedoelen	2,8

Het niveau hoofddoelen ontbreekt in 15 programma's. Vijf maal ontbreekt het niveau van subdoelen. In de gevallen dat een doelniveau ontbreekt hebben we de score 1 toegekend. Strikt genomen zou hier "geen oordeel" opgenomen moeten worden, maar dat zou in onze ogen ten onrechte een hoger gemiddelde opleveren. Wij onderstrepen dat het bij het ontbreken van een niveau lastig is de samenhang tussen doelen vast te stellen. Een voorbeeld van een hoog scorend programma op het onderdeel consistentie onderdeel is programma 3. Burgerzaken. Een lage score op consistentie gaven wij als er wel prestatiedoelen worden genoemd, maar geen corresponderende subdoelen terug zijn te vinden (zie bijvoorbeeld de programma's 4. Veiligheid en 11. Openbare Ruimte). In deze gevallen is de aansluiting van de prestatiedoelen op de programmadoelen moeilijk te maken.

Formulering in termen van maatschappelijk effect

De scores op het criterium "maatschappelijk effect" van doelen zien er uit als volgt.

Formulering in termen van maatschappelijk effect	
Niveau doel	Gemiddelde score
PROGRAMMADOEL	2,9
HOOFDDOEL	2,3
SUBDOELEN	2,4

Relatief veel doelen zijn nog omschreven als activiteit. Ze beschrijven dan wat de gemeente doet in plaats van wat de maatschappij daarvan uiteindelijk merkt.

Uit de omschrijving is het gewenste effect meestal wel af te leiden, maar dat laat onverlet dat het gewenste effect niet expliciet is benoemd. (Zie bijvoorbeeld het programma 12. Water en 14. Economie en Promotie of 10. Achterstand- en minimabeleid).

Een kanttekening

Na lezing van de programma's kwam bij ons de vraag op "wat nu eigenlijk de problemen zijn in Den Haag". Als lezer van een begroting zou je verwachten dat wordt aangegeven wat de doelen zijn, wat goed loopt en wat niet, waar de belangrijkste problemen zijn en waarom wel of niet voor bepaalde oplossingen wordt gekozen. De teksten van de programma's bevatten in onze ogen vooral "de oplossingen", en staan los van de algemene eerste hoofdstukken waarin knelpunten naar voren komen. Het is hierdoor moeilijk om op basis van de programma's inhoudelijke keuzes te kunnen maken, terwijl dat voor de raad toch wel een wezenlijke voorwaarde is.

Smart-gehalte van subdoelen en prestatiedoelen

De scores op het criterium "Smart-gehalte" van subdoelen zien er uit als volgt.

Smart-gehalte van subdoelen	
Aspect	Gemiddelde score
Specificatie	3,1
Meetbaarheid	2,6
Realiteitsgehalte	2,4
Tijdgebondenheid	2,7

De Smart-scores laten zien dat de specificatie van de subdoelen vrij goed is, maar dat de overige aspecten van meetbaarheid nog matig van kwaliteit zijn. De gemiddeld matige score op Smart is in de meeste programma's het resultaat van een aantal scores goed en een aantal scores onvoldoende.

Herhaaldelijk komt het voor dat er indicatoren worden opgenomen die moeilijk te herleiden zijn tot bijbehorende doelen (zie bijvoorbeeld bij programma 15. Welzijn). De tabellen waarin effect-indicatoren in de programma's zijn opgenomen vermelden niet het doel waarop de indicatoren betrekking hebben. Ook het ontbreken van hoofddoelen is hier overigens debet aan.

Het Smart-gehalte van de prestatiedoelen hebben we globaal beoordeeld. Ook bij de prestatie-indicatoren onder “wat gaan we daarvoor doen” ontbreekt de koppeling met de doelen en is het verband tussen indicator en doel vaak moeilijk te leggen (zie bijvoorbeeld programma 2. Bestuur/College, 12. Water en 4. Veiligheid) en ook hier zijn per programma voorbeelden terug te vinden van zowel een goed Smart-gehalte als onvoldoende Smart-gehalte. Ten slotte valt het op dat onder “wat gaan we daarvoor doen” heel veel effect-indicatoren staan. Dit maakt het geheel van doelen en indicatoren inconsistent.

Een kanttekening

Bij lage scores op Smart-gehalte komt de vraag op of dit een probleem is. Zowel te weinig meten kan een probleem zijn, als te veel meten.

In een ideale situatie kan op het niveau van college en raad worden volstaan met een beperkt aantal metingen van kenmerken die kritisch zijn voor het behalen van gewenste resultaten en effecten. Naarmate de bedrijfsvoering beter op orde is, wordt de keuze van dit soort metingen makkelijker. Soms is het verstandig om naast meting van activiteiten en producten (output) van tijd tot tijd diepergaand onderzoek te doen naar effecten (outcome). Ongetwijfeld doet ook Den Haag dit soort onderzoek en sinds de invoering van de Dualiseringswetgeving is het College zelfs verplicht om dit te doen. Het valt daarom op dat er in de programma's weinig melding wordt gemaakt van onderzoek.

Specificatie van kosten

In de meeste programma's wordt onder “wat mag dat kosten” een specificatie van kosten gegeven, maar omdat er geen duidelijke structuur aanwezig is, sluit deze specificatie doorgaans niet aan op de indeling van doelen, activiteiten of prestaties onder de kopjes “wat willen we bereiken” of “wat gaan we daarvoor doen”. Het is voor het grootste deel daarmee niet duidelijk welke kosten (en baten) bij welk doel horen.

5. CONCLUSIES

Kort weergegeven zijn onze belangrijkste conclusies:

- De verordening Financieel Beheer en Beleid bevat wel algemene, maar geen specifieke voorschriften voor de inrichting van de begroting. De raad heeft hiermee naar onze mening een kans voorbij laten gaan.
- De teksten van de programma's zijn niet systematisch van opzet en zijn daarom moeilijk te doorgronden.
- Veel doelen zijn volledig en consistent in de teksten opgenomen, maar de beschrijving van doelen kan veel beter. Vooral het ontbreken van logische samenhang en hiërarchie is een tekortkoming.
- Het Smart-gehalte van doelen scoort in een groot aantal gevallen goed, maar evenzeer is er een groot aantal scores onvoldoende op dit punt.
- Slechts in enkele gevallen komt in de teksten samenhang tussen verschillende programma's tot uitdrukking.
- In de programma's worden vooral oplossingen gepresenteerd. Het lijkt of er geen problemen zijn.
- In de programma's wordt weinig melding gemaakt van onderzoek.
- De samenhang tussen doelen en kosten is in het algemeen onvoldoende.

Ons eindoordeel over kwaliteit van de programma's als geheel is "matig". Wij nemen hierbij de slechte leesbaarheid van de teksten en het vele werk dat nodig was om inzicht te krijgen in de structuur van de doelen mee.

6. AANBEVELINGEN

Bij het verbeteren van de kwaliteit van de programma's zoals deze voorliggen kan de raad aan de volgende punten denken:

- Leg in de verordening Financieel Beheer en Beleid vast hoe de programma's er uit moeten zien. Probeer daarmee vooraf zoveel mogelijk structuur aan te brengen. Ons onderzoekskader kan daarbij wellicht aanknopingspunten bieden.
- Leg vast dat de programma's een beknopte beleidssamenvatting moeten bevatten en dat er niet van mag worden uitgegaan dat de beleidsinformatie in beleidsnota's is terug te vinden. De begroting moet de basis zijn voor beleidsnota's en niet omgekeerd.
- Leg vast welke eisen je als raad stelt aan de kwaliteit van de programma-informatie en accepteer geen teksten die niet aan deze criteria voldoen.
- Vraag het college aan te geven welke de belangrijkste sturingsproblemen zijn per programma, en aan deze sturingsproblemen actiepunten en indicatoren te koppelen.
- Kies er bewust voor niet alles te willen weten en meten. Meet datgene goed wat nuttig is te meten.
- Laat het college (gegeven deze keuze) beredeneerd aangeven op welke punten informatie desondanks ontbreekt of ontoereikend is.
- Vraag het college in de programmateksten aan te geven welke onderzoeken het gaat doen om over effecten, prestaties en kosten om meer te weten te komen. Voeg daartoe het kopje "wat gaan we onderzoeken" toe. Op deze wijze kan op een evenwichtige wijze inhoud worden gegeven aan het onderzoek ex artikel 213a Gemeentewet.
- Leg een duidelijk verband tussen kosten en doelen.
- Laat per programmaonderdeel apparaatskosten en programmakosten zien, aangevuld met indicatoren, zodat de raad zich behalve over de relatie kosten - effecten ook een oordeel kan vormen over de doelmatigheid van de uitvoering van beleid.
- Laat informatie die niet ter zake is (bijvoorbeeld over het verleden) consequent achterwege.
- Leg ook op beleidsniveau en productniveau de relatie tussen de begroting en de Rekening. Een betere begroting betekent een betere verantwoording. Begin de verbeteringen bij de begroting.
- Geef jaarlijks concreet aan welke punten in de begroting volgend jaar beter moeten zijn en vraag het college aan te geven hoe het dit gaat realiseren.

Ten slotte willen wij wijzen op een mogelijke valkuil.

Het is bij gemeenten gebruikelijk de begroting op basis van centrale richtlijnen van onder uit de organisatie op te bouwen. In het begin ligt vaak het accent sterk op de financiële kant en op de ruimte voor nieuw beleid. Toelichtende teksten komen daardoor pas laat aan bod en bereiken de directies en het college pas in de laatste fase. De kwaliteit van de programmabeschrijvingen zijn in een dergelijke context het kind van de rekening. Als deze situatie ook voor den Haag geldt, is het van belang niet alleen oog te hebben voor de inhoudelijke kant van de begroting, maar ook voor de proceskant. Uiteindelijk bepaalt de proceskant de kwaliteit. Betere kwaliteit van informatie vraagt in onze ogen meer centrale regie dan nu het geval is. Ook de raad zou een andere rol kunnen innemen. De raad zou de gedragslijn kunnen kiezen bij ontvangst van de begroting de kwaliteit van de programma's te beoordelen en pas bij voldoende kwaliteit tot behandeling van de begroting over te gaan. Terugsturen voor verbetering van kwaliteit zou in onze ogen tot de sanctiemogelijkheden moeten behoren.