

# **Kwaliteit programmabegroting gemeente Den Haag**

inzicht of invloed

## Inhoudsopgave

1. Inleiding .....	3
2. Actie en onderzoek vanaf 2005 .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
3. De kwaliteit van programma's en paragrafen .	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
4. Doorwerking naar de werkvloer .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
5. Opvattingen van de raad .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
6. Conclusies en aanbevelingen .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
Bijlage 1 Kaders van het onderzoek 2004 .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
Bijlage 1 Kaders van het onderzoek 2004 .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
Bijlage 2 Actie naar aanleiding van onderzoek 2005 .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
Bijlage 3 Zes programma's in scores .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
Programma 6 Onderwijs .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
Programma 7 Burgerschap .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
Programma 8 Werk en Inkomen .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
Programma 10 Jeugd .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
Programma 11 Leefbaarheid .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
Programma 17 Verkeer .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
Bijlage 4 Sturende werking .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
Bijlage 5 Raadvragen bij begroting 2007 .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>

# 1. Inleiding

In 2004 heeft de Rekenkamercommissie van Den Haag een Quick Scan uitgevoerd naar de kwaliteit van de geformuleerde doelstellingen van de programmabegroting en de onderlinge relatie tussen programmadoelen en subdoelen. Het onderzoek had betrekking op de begroting voor het jaar 2005. De uitkomsten en aanbevelingen van dit onderzoek leidden deels tot concrete acties en deels tot toezeggingen. Eén van deze toezeggingen betrof een evaluatie van de bestaande set bestuurlijke kengetallen. In 2006 hebben ook de accountant en de Rekeningencommissie zich in de kwaliteit van de kengetallen verdiept en tenslotte deed een Raadswerkgroep in dat jaar een onderzoek naar het gehele begrotings- en verantwoordingsproces. Al deze onderzoeken leverden tips en aanbevelingen op, die voor een deel hun weerslag hebben gekregen in de begroting 2007.

De Rekenkamercommissie wil graag weten tot welke feitelijke acties en maatregelen haar onderzoek van 2004 heeft geleid en welke effecten het een en ander heeft gehad. Met dat doel heeft de commissie een vervolgonderzoek uitgevoerd naar de begroting 2007, waarover hierna verslag wordt gedaan<sup>1</sup>.

## **1.1 Resultaten uit het onderzoek naar de programmabegroting 2005**

Het onderzoek van 2004 was gericht op het analyseren en beoordelen van de programmateksten. De centrale vraag in dit onderzoek was: 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? Om deze vraag te kunnen beantwoorden is een normenkader ontworpen, dat het mogelijk maakt de programma-informatie systematisch te toetsen. Een verkorte weergave van dit normenkader is bijgevoegd als bijlage 1.

In het onderzoek van 2004 zijn de volgende stappen gezet:

- Eerst zijn per programma de doelen in kaart gebracht. Dat is gedaan door doelenbomen te maken. Daarmee werd de hiërarchie in de doelen aangegeven. Er werd onderscheid gemaakt tussen programmadoelen, hoofdoelen, subdoelen en prestatiedoelen (in de huidige terminologie van den Haag worden in dit verband inmiddels de termen strategische, tactische en operationele doelen gehanteerd);
- De doelen zijn vervolgens getoetst op volledigheid, consistentie. Verder is telkens gekeken of de doelomschrijving duidelijk in termen luidde van een gewenst maatschappelijk effect, ofwel een gewenste toestand in de samenleving.
- De derde stap in het onderzoek betrof het beoordelen van de meetbaarheid van de doelen. Als toetsingscriteria golden daarbij of de doelen specifiek genoeg waren geformuleerd, voldoende meetbaar waren, of sprake was van een realistisch steven en of het tijdstip van realisatie goed was aangegeven<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Het onderzoek is uitgevoerd door het bureau Dolmans Opleiding & Onderzoek. De onderzoekers zijn Annette Corzilius en Louis Dolmans.

<sup>2</sup> Dit zijn de zogenaamde SMART criteria: Specifiek, Meetbaar, Aanspreekbaar, Realistisch en Tijdgebonden. De "A" betreft de vraag of bestuurders en managers de verantwoordelijkheid nemen voor het halen van de doelen en zich daarop laten aanspreken. Dit aspect is in het onderzoek van 2004 buiten beschouwing gebleven.

- Tenslotte is per programma nagegaan of de lasten zoals die in de begroting zijn opgenomen aansluiten op de onderverdeling die is gemaakt in doelen.

Het onderzoek leidde tot de volgende 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 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.

In aansluiting op deze conclusies zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd:

- 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 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 programma onderdeel 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 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.

## **1.2 Onderzoeksvragen en normen bij het onderzoek naar de programmabegroting 2007**

In het vervolgonderzoek is voor zes programma's dezelfde toets uitgevoerd als in het onderzoek van 2004. Daaraan voorafgaand is in kaart gebracht op welke wijze en met welk resultaat het College en de Raad de conclusies en aanbevelingen van 2004 hebben opgepakt en hoe dat uitwerkte. Daarbij zijn gesprekken gevoerd met diverse betrokkenen en is aanvullende informatie opgevraagd om een beeld te krijgen van resultaten en effecten. Om het beeld te verbreden is ook kennis genomen van de bij de programma's behorende paragrafen.<sup>3</sup> Om de betekenis van de bevindingen te verdiepen, zijn gesprekken gevoerd met managers en beleidsmedewerkers over de doorwerking van de begroting naar de werkvloer. Centrale vraag daarbij was: wat is de sturende werking van de programma's op de feitelijke uitvoering? Tenslotte hebben wij een aantal raadsleden vragen voorgelegd over hoe zij de functie van de begroting zien en wat zij vinden over de kwaliteit van informatie die zij door middel van de begroting krijgen. Alles bijeengenomen hebben wij geprobeerd in het vervolgonderzoek tevens een verdiepingsslag te maken.

Samengevat luiden de onderzoeksvragen voor dit onderzoek:

- Welke onderzoeken volgden op het onderzoek 2004?
- Wat is de kwaliteit van programma's en paragrafen van de begroting 2007?
- Hoe werkt de begroting door naar de werkvloer?
- Welke opvattingen heeft de raad over de begroting?

Als algemeen kader in ons onderzoek hanteren wij het budgetrecht van de Raad en de in dat verband geldende wettelijke regels, zoals die zijn vast gelegd in de Gemeentewet. Bij onze beoordeling houden wij tevens rekening met eigen "spelregels" van de gemeente Den Haag.

De wettelijke bepalingen dienen ertoe om de begroting de volgende functies te geven:

- **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;

---

<sup>3</sup> De paragrafen zijn wettelijk verplicht en omvatten (naast een paragraaf over lokale heffingen) een aantal beheersmatige aspecten van de begroting, die op het geheel van de programma's betrekking hebben. In de paragrafen behoort de kwaliteit van het beheer tot uitdrukking te komen, die nodig is om een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de begroting te kunnen waarborgen. Zo zijn er paragrafen over het beheer van kapitaalgoederen, de bedrijfsvoering en het grondbedrijf.

- **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.

Onze centrale vraag bij de beoordeling van de programma's is of de informatie in de begroting voldoende is om de Raad in staat te stellen invulling te geven aan deze functies. De specifieke criteria die wij hanteren voor het beoordelen van doelen en andere informatie zijn hiervan afgeleid.

De begroting bevat volgens de wet voor alle taken de middelen die de raad daarvoor ter beschikking stelt (artikel 189 van de Gemeentewet). Autoriseren is de klassieke begrotingsfunctie die vanouds wettelijk is verankerd. De functies kiezen en autoriseren samen worden ook wel aangeduid als "kaders stellen". Naarmate de kaderstelling beter wordt ingevuld, ontstaat een betere grondslag voor de beheersingsfunctie en voor de controle achteraf. Het is de bedoeling van de wetgever dat de Raad door middel van de budgetcyclus actief invloed uitoefent op de rechtmatigheid, doelmatigheid en de doeltreffendheid van het bestuur. In het kader van de dualiseringswetgeving (2002) heeft de wetgever aangegeven dat de begroting, het jaarverslag en de rekening de uitvoering van bestaand en toekomstig beleid beter moeten gaan ondersteunen. Wij gaan ervan uit dat de Raad de ambitie heeft om hier gevolg aan te geven. Wij leiden dat af uit de reacties op ons onderzoek van 2004, maar vooral ook uit het Coalitieakkoord, waarin de volgende passage is opgenomen:

*"De gemeentelijke begroting en de andere financiële stukken moeten overzichtelijk en helder zijn. Dit betekent dat duidelijk wordt gemaakt welke doelen en resultaten behaald moeten worden, en hoeveel geld daarmee is gemoeid. Hoofdstukken uit de begroting worden daarom verbonden aan portefeuilles of onderdelen ervan, en ieder hoofdstuk bevat tenminste de belangrijkste inhoudelijke speerpunten voor dat beleidsterrein in de komende jaren. In deze lijn vragen wij het college een voorstel te ontwikkelen."*

Wij hanteren de van de wet afgeleide algemene norm dat de begroting een integraal beeld geeft van doelen, prestaties en kosten en op deze onderdelen informatie bevat over zowel bestaand beleid als speerpunten en nieuw beleid.

### **1.3 Opbouw van dit rapport**

De indeling van dit rapport sluit aan bij de onderzoeksvragen. Wij geven aan hoe wij te werk zijn gegaan om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden en beschrijven vervolgens wat wij aantreffen. Elk hoofdstuk bevat naast de bevindingen onze kanttekeningen en conclusies. Het rapport eindigt met een slotconclusie, die een analyse bevat op basis van de antwoorden op de onderzoeksvragen. Wij vatten in dit laatste hoofdstuk onze belangrijkste conclusies samen en geven aanbevelingen voor de raad en het college om de sturende werking van de programmabegroting te verbeteren.