

**Rekenkamercommissie
Wassenaar
Voorschoten
Oegstgeest**

Onderzoeksopzet programbegrotingen

**Wassenaar
Voorschoten
Oegstgeest**

Inhoudsopgave:

| | |
|--------------------------------------------------|----|
| 1. Inleiding..... | 3 |
| 2. Uitgangspunten..... | 3 |
| 3. Probleemstelling en onderzoeksvragen..... | 4 |
| 4. Afbakening werkzaamheden..... | 4 |
| 5. Beoordelingscriteria en werkwijze..... | 5 |
| 5.1. Te onderscheiden onderdelen begroting | 6 |
| 5.2. De paragrafen..... | 6 |
| 5.3. Beoordelingscriteria onderzoek..... | 7 |
| 6. Ambtelijke en Bestuurlijke reactie..... | 9 |
| 7. Planning werkzaamheden..... | 10 |

1. Inleiding

In de vergadering van 9 februari 2006 van de Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest (hierna RKC) is besloten een onderzoek in te stellen naar de kwaliteit van de programmbegrotingen Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest.

De RKC richt zich in dit onderzoek op de vraag of de geformuleerde doelstellingen in de begrotingen van goede kwaliteit zijn zodat de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende taak op een adequate manier kan uitoefenen.

De RKC acht de programmabegrotingen en de daar op gebaseerde jaarrekeningen van bijzonder belang voor het functioneren van de gemeente en is dan ook van plan op dit thema verscheidene deelonderzoeken te doen.

In deze onderzoeksopzet wordt ingegaan op de uitgangspunten, de probleemstelling en de onderzoeksvragen, de aanpak en de planning van het onderzoek. Op het onderzoek is het onderzoeksprotocol van 19 april 2006 van toepassing.

2. Uitgangspunten

Als uitgangspunt voor het onderzoek wordt gehanteerd dat de kwaliteit van begrotingsinformatie hoger is naarmate deze beter is afgestemd op de functies van de begroting. Deze functies zijn:

| | |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 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 het bestuur van het college |
| Controleren | aan de hand van de vergelijking tussen rekening of begroting controleert de raad achteraf of het college aan voorschriften en afspraken heeft voldaan. |

Met de introductie van de programmbegroting in 2004 beoogt de wetgever een versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Naast de bepalingen in de Gemeentewet over de begroting zijn ook de uitvoeringsvoorschriften, het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en op gemeentelijk niveau de verordeningen op het financiële beleid en de controle van toepassing. 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 verwoord in:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daar voor doen?
- Wat mag dat kosten?

De bruikbaarheid van de begroting als sturingsinstrument wordt dus bepaald door de mate waarin wordt voldaan aan de eisen van BBV én de mate waarin invulling wordt

gegeven aan de door de gemeenteraad geformuleerde eisen en wensen.

Samengevat: de raad dient met de programmabegroting te kunnen sturen op gewenste maatschappelijke beleidseffecten en de daarvoor te maken kosten.

Een andere belangrijke functie van de programmabegroting is dat de burger inzicht dient te kunnen krijgen in de belangrijkste beleidspunten binnen de gemeente en de resultaten van de uitvoering.

3. Probleemstelling en onderzoeksvragen

In deze paragraaf wordt aangegeven hoe het onderzoek vorm krijgt. Dit wordt gedaan aan de hand van de probleemstelling, ofwel wat is de fundamentele vraag waarop het onderzoek een antwoord moet geven. De probleemstelling van het onderzoek is:

in hoeverre voldoet de kwaliteit van de sturingsinformatie van begrotingsprogramma's aan de eisen die de wet en de raad daaraan hebben gesteld en hoe kan de raad verbeteringen tot stand brengen.

Van de probleemstelling leiden wij de volgende onderzoeksvragen af.

Onderzoeksvraag 1:

a. Wat willen we bereiken?

Voldoen de programmadoelen aan de criteria van kwaliteit, ofwel is duidelijk geformuleerd wat het te bereiken maatschappelijke doel is;

b. Wat gaan we er voor doen?

Voldoen de prestatiedoelstellingen aan de criteria van kwaliteit, ofwel is duidelijk geformuleerd wat de gemeente gaat doen om het maatschappelijke doel te bereiken;

c. Wat mag dat kosten?

Is een beeld gegeven van de te verwachten kosten, ofwel is duidelijk geformuleerd wat de kosten zijn die de gemeente gaat maken voor de te leveren prestaties.

Onderzoeksvraag 2:

Voldoen de paragrafen aan de kwaliteitseisen van het BBV?

a. Welke inhoud hebben de paragrafen bij de drie gemeenten;

b. Welke verschillen zijn waarneembaar bij vergelijking van de paragrafen van de drie gemeenten;

c. Wat zijn goede voorbeelden?

4. Afbakening werkzaamheden

De RKC richt zich uitsluitend op de informatie die in de programmabegroting staat. De programmabegroting is namelijk hét document waarop aan de Raad en het publiek informatie wordt verschaft welke prioriteiten het College heeft gesteld voor het volgende jaar. Niet wordt nagegaan hoe deze informatie is doorvertaald in de productenraming en in de werkplanningen van de ambtelijke organisatie. Dat houdt in dat niet wordt beoordeeld of de

informatie uit de begroting voldoende is geconcretiseerd in termen van meetbare taakstellingen op de werkvloer.

Vanwege de beperkte capaciteit onderzoekt de RKC bij onderzoeksvraag 1 alleen de programma's:

- Bestuur;
- Verkeer;
- Onderwijs, jeugdbeleid en cultuurbeleid.

Met deze drie onderdelen komen, naar de mening van de RKC, verschillende aspecten van de begroting aan de orde (onder andere burgerzaken, publiekscontacten, maar ook de fysieke en sociale onderdelen).

Het onderzoek naar de kwaliteit van de paragrafen (onderzoeksvraag 2) is een quick scan aan de hand de wettelijke (BBV-)eisen. Naast de inhoud wordt onderzocht welke verschillen waarneembaar zijn, en wat goede voorbeelden zijn.

Wat precies de criteria zijn waaraan de begroting moet voldoen kan worden afgeleid uit de BBV.

In de paragraaf 5 (hierna) van deze onderzoekopzet is aangegeven aan welke specifieke criteria de begrotingen van Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest worden getoetst en op welke manier het onderzoek wordt uitgevoerd.

De RKC wil met dit onderzoek een bijdrage leveren aan de programmabegrotingen 2007 en streeft er naar medio 2006 het onderzoek afgerond te hebben..

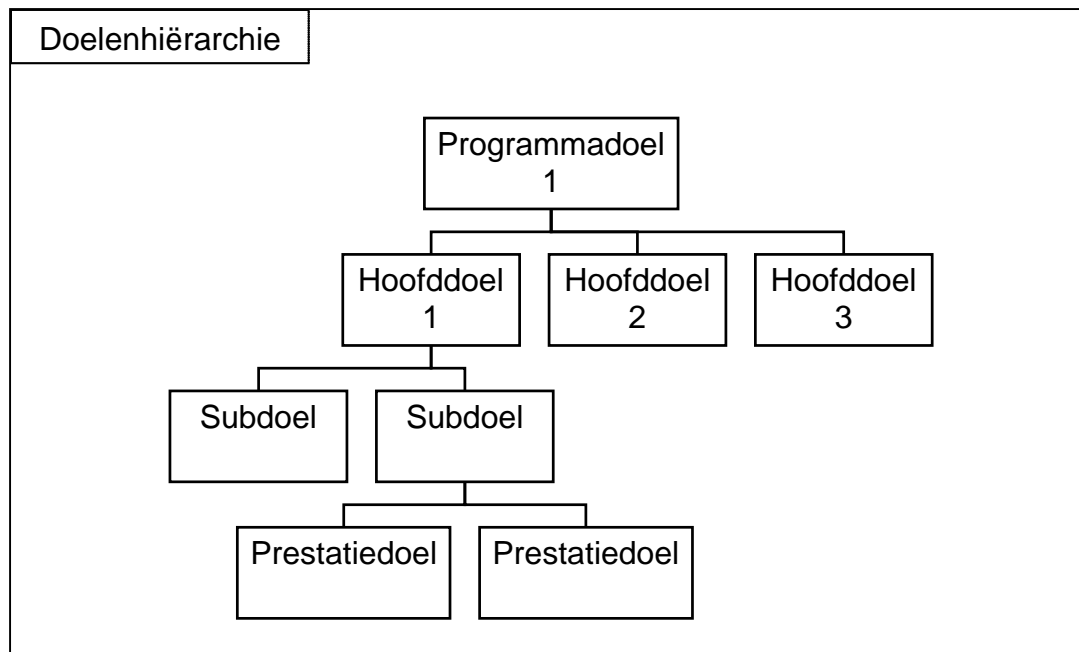
5. Beoordelingscriteria en werkwijze

5.1. Te onderscheiden onderdelen in de begroting.

De RKC heeft voor het onderzoek van de programmbegroting onderscheid gemaakt in:

5.1.a. Het programmadoel (wat willen we bereiken ?)

In het programmadoel wordt op het hoogste abstractieniveau een omschrijving gegeven van een gewenst maatschappelijk effect. Programmadoelen kunnen zijn afgeleid van het Raadsprogramma of van de al dan niet wettelijke gemeentetaken. Logischerwijze zouden programmadoelen moeten worden geconcretiseerd in hoofd- en subdoelen. Hiermee wordt dan zo concreet mogelijk aangegeven "wat de gemeente wil bereiken". In de rangorde van doelen kunnen de oorzakelijke verbanden zichtbaar worden gemaakt. In het hierna volgende schema is dit nader uitgewerkt..



5.1.b. De prestatiedoelen (wat gaan we ervoor doen ?)

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. Het gaat om de prestaties (output) van de gemeenten. De prestatiedoelen dienen een oorzakelijk verband te hebben met een programma-, hoofd-of subdoel.

5.1.c Het financieel overzicht (wat mag dat kosten ?)

Onder het kopje “wat mag dat kosten” zijn in een financieel overzicht de verbanden aangegeven van tussen de kosten en voormelde doelen. Daardoor ontstaat inzicht in de relatie tussen kosten en effecten, respectievelijk activiteiten of prestaties.

5.2. De paragrafen

In de BBV zijn zeven paragrafen voorgeschreven. De paragrafen en de programma's hebben een onderlinge samenhang. De paragrafen worden beoordeeld op informatieve waarde en leesbaarheid. Het betreffen de paragrafen:

1. Lokale heffingen
2. Weerstandsvermogen
3. Onderhoud kapitaalgoederen
4. Financiering
5. Bedrijfsvoering
6. Verbonden partijen
7. Grondbeleid

5.3. Beoordelingscriteria onderzoek

5.3.1. Leesbaarheid

De begroting moet als zelfstandig document toegankelijk en te begrijpen zijn. De RKC onderzoekt of de begroting voldoet aan de leesbaarheid. De RKC toetst de leesbaarheid op:

- Zelfstandige leesbaarheid: dat wil zeggen als de hoofdlijnen van het beleid zijn opgenomen en te begrijpen, zonder dat de lezer daarvoor nota's moet raadplegen; voor meer uitgebreide informatie wordt verwezen naar beleidsnota's;

- **Relevantie:** dat wil zeggen dat een programma uitsluitend de informatie bevat die nodig is met het oog op de functie van de begroting. De tekst geeft aan wat de realisatie van de beleidsdoelen betekent voor het begrotingsjaar en wel in termen van activiteiten, kosten, resultaten en effecten. Niet terzake doende beschouwingen, details of terugblikken blijven achterwege.
- **Begrijpelijkheid:** dat wil zeggen als er sprake is van korte duidelijke zinsbouw, afwezigheid van overbodige vaktermen en consistent taalgebruik.

5.3.2. Criteria voor onderzoek doelen

Bij het beoordelen van de doelen (programma-, hoofd-, sub- en prestatiedoelen hanteert de RKC de volgende specifieke criteria:

- Volledigheid;
 - Consistentie;
 - Formulering in termen van maatschappelijk effect;
 - SMRT-karakter
- **Volledigheid:** dat wil zeggen de verschillende doelen moeten volledig zijn ten opzichte van elkaar;
 - **Consistent;** dat wil zeggen hogere en lagere doelen (in de aangegeven rangorde) sluiten logisch op elkaar aan;
 - **Maatschappelijke effecten;** dat wil zeggen 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 kan worden gedefinieerd als een gewenste toestand in de samenleving, dus buiten de directe bevoegdheden van het college. Bij het maatschappelijk effect is het verder van belang het beoogde effect uit te drukken in effectindicatoren (een duidelijke ondubbelzinnige indicator) en een streefwaarde;

Met SMRT-karakter wordt bedoeld:

- **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);
- **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.

5.3.2.1. Beoordeling doelen

Om tot een oordeel te kunnen komen over de volledigheid en de consistentie van de programmadoelen en de prestatiedoelen wordt eerst de structuur van de doelen in beeld gebracht. Daartoe wordt per te onderzoeken programma een doelenboom gemaakt. 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 |
| | 4 |

Deze tabel is een vereenvoudigde weergave. In de uitwerkingen dienen alle teksten die op een of andere manier een doel verwoorden genoteerd te worden en vervolgens op een hiërarchisch niveau geplaatst. Daarbij wordt strikt de hand gehouden aan de teksten en aan de plaats van de teksten. Het kan voorkomen dat een tekst die erg op een programmadoel lijkt onder het kopje “wat gaan we daarvoor doen” staat. Deze tekst wordt dan opgenomen waar hij staat met als oordeel “niet consistent”.

Bij de beoordeling van de doelen (op volledigheid, consistentie SMRT karakter) wordt uitgegaan van een drie puntschaal. Deze drie puntschaal houdt de volgende waardering in:

1 = onvoldoende

2 = matig

3 = goed

Bij meer doelen per hiërarchisch niveau (zie tabel 1) kan een gemiddelde worden bepaald. De uitkomsten van deze beoordeling is tot uitdrukking gebracht in de volgende tabel:

Tabel 2: Naam programma

| Wat willen we bereiken? | | | | |
|-----------------------------------|--------------|--------------|------------------------|------|
| | volledigheid | consistentie | Formulering als effect | SMRT |
| 1. PROGRAMMADOEL | nvt | nvt | 1-3 | 1-3 |
| 2. HOOFDDOELEN | 1-3 | 1-3 | 1-3 | 1-3 |
| 3. SUBDOELEN | 1-3 | 1-3 | 1-3 | 1-3 |
| Wat gaan we daarvoor doen? | | | | |
| | volledigheid | consistentie | nvt | SMRT |
| 4.PRESTATIEDOELEN | 1-3 | 1-3 | | 1-3 |

5.3.2.2. Beoordeling financieel overzicht (wat mag het kosten?)

Het onderzoek betreft de verbanden die er zijn tussen de kosten en de doelen. Als dit verband er is wordt aangegeven op welk niveau dat het geval is.

Het verband tussen kosten en doelen wordt tot uitdrukking gebracht in de volgende tabel.

Tabel 3: Naam programma

| Wat gaat dat kosten? | | | |
|------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------|
| | Ja* | Nee* | Zo ja, op niveau** |
| Verband tussen kosten en doelen | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | |
| Aankruisen wat van toepassing is | | | |
| * Respectievelijk hoofdoelen, subdoelen of prestatiedoelen | | | |

In alle hiervoor genoemde gevallen dat scores zijn toegekend worden bij een aantal hoge en lage scores aangegeven waarom hoog en waarom laag. Onder de tabellen wordt aangegeven wat bij het doorlezen van het programma is opgevallen naast wat al in tabellen en dergelijke tot uitdrukking is gebracht.

De scores en oordelen laten zien in hoeverre de realiteit afwijkt van het ideaal van het model..

5.3.3. Criteria voor onderzoek paragrafen

In BBV is per paragraaf aangegeven welke informatie minimaal moet worden opgenomen. Deze eisen zijn benoemd in de circulaire zelf en op diverse punten (nader) uitgewerkt in de toelichting daarop. De inhoud van de paragrafen wordt beoordeeld op het informatieve gehalte daarvan. Goede voorbeelden zullen als good practice worden uitgelicht.

6. Ambtelijke en Bestuurlijke reactie

In het onderzoeksprotocol is aangegeven dat er altijd een ambtelijke reactie wordt gevraagd en dat bij elk afzonderlijk onderzoek de RKC kan bepalen of een bestuurlijke reactie nodig is. Vanwege de beperkte tijd die de RKC ter beschikking staat en de wens het rapport te betrekken bij de voorbereiding op het begrotingsproces 2007 wordt geen bestuurlijke reactie gevraagd.

7. Planning werkzaamheden

| <i>Planning onderzoek programbegrotingen</i> | <i>Uiterlijke datum</i> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| opvragen programmabegrotingen en jaarverslagen bij gemeenten | 1 maart 2006 |
| Oriënterende bespreking | 20 maart 2006 |
| Verdere werkafspraken | 23 maart 2006 |
| Onderzoeksopzet gereed | 31 maart 2006 |
| Bespreking onderzoeksopzet en verdeling werk | 3 april 2006 |
| Bekendmaking onderzoek aan gemeenteraden, colleges en gemeentesecretaris (schriftelijk) | Zsm na19 april 2006 |
| Overleg gemeentesecretaris m.b.t onderzoek | Zsm na19 april 2006 |
| Bespreking eerste uitkomsten onderzoek | 19 april 2006 |
| Eerste uitkomsten onderzoek gereed | 18 mei 2006 |
| Concept onderzoek gereed | Medio 2006 |
| Reacties gemeenten | Medio 2006 |
| Concept onderzoek vaststellen commissie | Medio 2006 |
| Bekendmaking en verzenden rapport naar raden | Medio 2006 |
| Overleg gemeenteraden uitvoering aanbevelingen en bevindingen RKC | November 2006 |

De onderzoeksopzet is vastgesteld in de vergadering van de Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest van 18 mei 2006.

de voorzitter,

de secretaris,

Dr. W.Kuiper

M.C.Teunissen