



Rekenkamer Amsterdam

Verdieping informatiewaarde van de begroting

Rekenkamerbrief 2014 - 01
15 januari 2014

Geachte leden van de gemeenteraad,

Met deze brief wil ik u informeren over de uitkomsten van het verdiepende onderzoek dat de Rekenkamer Amsterdam (verder rekenkamer) heeft uitgevoerd als vervolg op het rapport *Informatiewaarde van de begroting* van februari 2013. In dit onderzoek hebben wij geconcludeerd dat de informatiewaarde van de begroting de afgelopen jaren is toegenomen. Er zijn echter nog wel een aantal zaken die beter of anders kunnen.

Naar aanleiding van een bijeenkomst over dit onderzoek met een aantal raadsleden en ambtenaren heb ik besloten om nog twee vervolgactiviteiten te ondernemen. Ten eerste een vervolgonderzoek naar de betekenis van de indicatoren uit de programmabegroting voor de bedrijfsvoering van DIVV en DMO. Ten tweede een inventarisatie van de mogelijkheden van een instrument als de buurtbegroting in stadsdeel Oost om de informatiewaarde van een begroting voor raadsleden te verhogen.

In deze brief staan de belangrijkste conclusies genoemd. Vanwege de sterke interesse van de raad voor dit onderwerp is een bijlage toegevoegd met meer details over het onderzoek bij de diensten. In de tweede bijlage is de bestuurlijke reactie en het nawoord van de rekenkamer opgenomen. De rekenkamerbrief die we naar het stadsdeel Oost hebben gestuurd over de buurtbegroting, is op onze website te vinden.

P&C-indicatoren bij DIVV en DMO

De indicatoren uit de gemeentelijke programmabegroting sluiten redelijk aan bij de bedrijfsvoering van de onderzochte diensten. De indicatoren uit de gemeentelijke programmabegroting komen over het algemeen overeen met de indicatoren in de dienstbegroting en zij zijn meestal ook consistent met de beleidsnota's. We hadden verwacht dat er op het concrete niveau van de dienstbegroting en de beleidsnota's naast de P&C-indicatoren ook nog meer uitgewerkte prestatie-indicatoren zouden worden gebruikt. Dat bleek echter niet het geval te zijn.

De bevindingen in dit vervolgonderzoek bevestigen onze eerdere conclusies en onderstrepen daarmee ook onze eerdere aanbevelingen. Het is nuttig om (1) gebruik te maken van een conversietabel om inzichtelijk te maken of en hoe de programmakkoordambities zijn verwerkt in de begroting en (2) een heldere instructie op te stellen voor het formuleren van goede doelstellingen en indicatoren, waarin onder andere aandacht wordt besteed aan het onderscheid tussen effect- en prestatie-indicatoren.

Daarnaast heeft het onderzoek ook nog een aantal nieuwe inzichten opgeleverd:

- De consistentie tussen de doelstelling/indicator en de activiteiten – in zowel de programmbegroting zelf als de beleidsnota's – kan beter. Het opstellen van een doelenboom is nuttig omdat daarmee dergelijke inconsistenties aan het licht worden gebracht.
- De 'going concern activiteiten'¹ worden onvoldoende afgedekt door de indicatoren in de begroting. Die indicatoren beperken zich namelijk meestal tot de bestuurlijk relevante ambities. Met de 'going concern activiteiten' is soms echter veel geld gemoeid. Het is daarom belangrijk daar toch enige aandacht aan te besteden door:
 - Op dienstniveau wel effect- en prestatie-indicatoren voor de 'going concern activiteiten' worden gebruikt. Het zou passend kunnen zijn om deze indicatoren in de dienstbegroting en -jaarrekening op te nemen.
 - Het is ook te overwegen om in de gemeentebegroting bij elk programma op te nemen welk deel van het budget gebruikt wordt voor 'going concern activiteiten'.²

Buurtbegroting in stadsdeel Oost

De buurtbegroting van stadsdeel Oost is een website waarmee inzicht wordt verkregen in de opgave, activiteiten en inzet per buurt. Deze website is in eerste instantie ontwikkeld ter ondersteuning van de ambtelijke organisatie die zich bezighoudt met het gebiedsgericht werken. Maar ook voor de (stadsdeel)raad kan het een zinvol instrument zijn. Voor het invullen van de kaderstellende rol is het minder bruikbaar; hier is de programmabegroting een geschikter instrument voor. De inzet van digitale hulpmiddelen, zoals de buurtbegroting, kan echter wel de afstand tussen de abstracte kaders uit de programmabegroting en de concrete uitvoering door het college overbruggen, zodat het mogelijkheden biedt om de raad te ondersteunen in haar controlerende functie. Daarnaast kan de raad op basis van de concrete informatie het gesprek met de burger aangaan over wat er in hun buurt door de overheid wordt gedaan. Dit versterkt de volkvertegenwoordigende rol.

¹ Onder 'going concern activiteiten' verstaan we activiteiten, die niet expliciet aandacht hebben gekregen in het programmakkoord, maar wel moeten worden uitgevoerd. In zekere zin gaat het om activiteiten waarover blijkbaar politieke consensus bestaat, dat ze moeten worden gecontinueerd.

² Wij begrijpen dat dit in de praktijk lastig kan zijn, omdat dit een aanpassing van de huidige begrotingssystematiek vergt. Er wordt nu namelijk gebruik gemaakt van overkoepelende doelstellingen. De bijbehorende indicatoren dekken echter de 'going concern activiteiten' veelal niet af.

In de verdere ontwikkeling van instrumenten zoals de buurtbegroting zien we nog een aantal aandachtspunten:

- Zorg voor consistentie met de doelen en kosten uit de programmabegroting, maar heb ook oog voor andere relevante informatie die niet direct is verbonden met de programmabegroting.
- Probeer niet alle activiteiten en kosten buurtgericht weer te geven. Voor algemene posten, zoals het stadsdeelkantoor, heeft dit weinig toegevoegde waarde.
- Denk bij de (nadere) invulling van de buurtbegroting na over het doel en de gewenste doelgroep. Tevens dient nagedacht te worden over wat nodig is om dergelijke instrumenten goed te laten functioneren, zoals het technisch systeembeheer.

Samengevat zie ik in het vervolgonderzoek bij de diensten een onderstreping van onze eerdere aanbevelingen om de informatiewaarde van de begroting nog verder te verbeteren en bij de buurtbegroting van stadsdeel Oost aanknopingspunten om de transparantie van de begroting verder te vergroten.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,



dr. J. A. de Ridder
directeur Rekenkamer Metropool Amsterdam

colofon Rekenkamer Amsterdam
Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam
Directeur: Jan de Ridder
projectleider: Evert Visser
onderzoeker: Caroline van Zon



Bijlage 1 - P&C-indicatoren bij DIVV en DMO

In het rapport *Informatie van de begroting* (februari 2013) hebben wij de kwaliteit van de geformuleerde begrotingsdoelstellingen beoordeeld. Het gebruik van goede indicatoren is een belangrijk aspect van die kwaliteit. Indicatoren zijn een instrument om de mate waarin begrotingsdoelstellingen worden gerealiseerd te kunnen volgen.

In dit vervolgonderzoek is daarom nagegaan in hoeverre de indicatoren uit de gemeentelijke programmabegroting worden doorvertaald binnen de bedrijfsvoering van de diensten. Het onderzoek is uitgevoerd bij de Dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer (DIVV) en de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO). Voor beide diensten zijn de volgende twee deelvragen beantwoord:

1. In hoeverre zijn de indicatoren uit de gemeentelijke programmabegroting onderdeel van de P&C-cyclus van de dienst?
2. In hoeverre worden de indicatoren door de diensten *consistent* gebruikt en zijn de meetresultaten *afrekenbaar* en *betrouwbaar*?

Het gaat hierbij alleen om indicatoren waarmee wordt gemonitord in hoeverre het beoogd maatschappelijk effect wordt gerealiseerd door de gemeentelijke beleidsactiviteiten. Indicatoren die betrekking hebben op het functioneren van ondersteunende functies zijn buiten het onderzoek gelaten.

Deze bijlage bevat een samenvatting van onze bevindingen en conclusies, op basis waarvan wij een aantal aandachtspunten hebben opgesteld. In het onderzoeksrapport zijn onze bevindingen en conclusies in detail terug te vinden. Deze is te downloaden op onze website.

1. Bevindingen

Indicatoren binnen de P&C-cyclus van de dienst

De P&C-cyclus binnen DIVV en DMO is afgestemd op het aanleveren van informatie aan de Bestuursdienst voor de gemeentelijke P&C-producten. Dit geschiedt door middel van dienstproducten, te weten een dienstbegroting, 4-maandsrapportage, 8-maandsrapportage en dienstjaarrekening. Ook leveren de diensten hun bijdrage aan de zogenaamde wethoudersbrieven, die de vakinhoudelijke wethouders ten behoeve van de Kadernota sturen aan de wethouder Financiën.

Conform de uitvraag van de Bestuursdienst is alleen in de oorspronkelijke dienstbegroting en dienstjaarrekening informatie over de P&C-indicatoren opgenomen.³ In de dienstbegroting dragen de dienstafdelingen indicatoren en streefwaarden aan voor de gemeentebegroting en in de dienstjaarrekening verantwoorden zij zich vervolgens over

³ Aan de vakinhoudelijke wethouders wordt wel gevraagd om in de wethoudersbrieven op hoofdlijnen het effect van een aantal kaders op de doelstellingen en indicatoren in de begroting te beschrijven.

de realisatie van de streefwaarden. De controlafdeling van de dienst speelt hierbij een coördinerende, controlerende en consoliderende rol.

Voor de interne sturing en beheersing gebruikt DIVV het *Meerjaren Werk- en Investeringsprogramma (MWP)* en de *A3-jaarplannen*. Deze instrumenten leveren ook belangrijke input voor het opstellen van de P&C-dienstproducten. De P&C-indicatoren zijn hierin evenwel niet terug te vinden. Deze documenten monitoren vooral de financiën, voortgang en risico's van de activiteiten, die zijn geordend op basis van de begrotingsdoelstellingen.

Het MWP is sinds 2013 alleen nog een ambtelijk document, maar voorheen werd het MWP aan de raadscommissie *Verkeer, Vervoer en Luchtkwaliteit* toegezonden. Raadsleden dienden soms op basis van het MWP moties en amendementen in voor de gemeentebegroting.

Beoordeling indicatoren

DIVV en DMO zijn verantwoordelijk voor het realiseren van 35 indicatoren uit de programma's *Verkeer en Infrastructuur, Educatie, jeugd en diversiteit* en *Cultuur en Monumenten*⁴. Van deze indicatoren is 80% als effectindicator en 20% als prestatie-indicator opgesteld. Omdat het belangrijk is dat de gemeenteraad en de diensten dezelfde uitgangspunten hanteren, is voor deze 35 indicatoren nagegaan of zij overeenkomen met de indicatoren in de dienstbegrotingen. Het blijkt dat 40% van de indicatoren afwijkt. De belangrijkste redenen zijn slordigheidsfouten, actualisering van het beleid en het niet overnemen van indicatoren door de Bestuursdienst vanuit de wens van de Raad voor een compacte begroting.

Om te beoordelen of de indicatoren zijn doorvertaald naar de bedrijfsvoering van de diensten zijn tevens vier indicatoren per dienst gescoord op de normen *consistent, afrekenbaar* en *betrouwbaar*. In onderstaande tabel staan onze bevindingen samengevat.

Tabel 1 - Conclusies doorvertaling indicatoren naar bedrijfsvoering DIVV en DMO

Norm	DIVV	DMO	Gemiddelde score norm/toetsaspect
Consistent	2,9	2,9	2,9
Relevant	2,8	2,8	2,8
Volledig	3	3	3
Afrekenbaar	2,6	2,9	2,8
Meetbaar	3,3	2,5	2,9
Tijdsgebonden	1,8	3,3	2,6

⁴ In het programma *Cultuur en monumenten* zijn nog twee andere indicatoren opgenomen, die niet onder de verantwoordelijkheid vallen van DMO, maar van Bureau Monumenten en Archeologie.

Norm	DIVV	DMO	Gemiddelde score norm/toetsaspect
Betrouwbaar	3,8	3,7	3,8
Herleidbaar	3,5	4	3,8
Interne controle	4	3,3	3,7
Gemiddelde score dienst	3,1	3,2	3,2

*Score loopt van 1 tot 4

Uit de gemiddelde score van DIVV (3,1) en DMO (3,2) blijkt dat de doorvertaling van de indicatoren naar de bedrijfsvoering van deze diensten redelijk op orde is. Onze belangrijkste bevindingen met betrekking tot de normen *consistent*, *afrekenbaar* en *betrouwbaar* lichten we hierna kort toe. Voor de specifieke beoordelingen per indicator verwijzen wij naar het onderzoeksrapport.

Consistent

De consistentie tussen de indicatoren uit de gemeentebegroting en het gevoerde beleid op dienstniveau is ruim voldoende. De indicatoren sluiten grotendeels aan op de vermelde indicatoren en activiteiten in de beleidsnota's. Dit is geen verrassing, omdat de indicatoren uit de gemeentebegroting door de dienstafdelingen zijn aangedragen. Zij zullen vaak kiezen voor indicatoren die al voorhanden zijn.

Er zijn echter wel twee aandachtspunten.

Het programmakkoord sluit niet aan op de beleidscycli

Voor het monitoren van de programmakkoordambities wordt ernaar gestreefd om de indicatoren in de begroting vierjarig vast te stellen. De beleidscycli van de verschillende beleidsterreinen volgen echter een ander ritme dan het programmakkoord. Als er tijdens een collegeperiode nieuw beleid tot stand komt, voelen de diensten de behoefte om de indicatoren in de begroting hierop aan te passen. Dit gebeurt soms wel en soms niet. In de begroting 2013 zijn de indicatoren bijvoorbeeld wel aangepast naar aanleiding van het nieuwe *Kunstenplan*. Ook is een nieuwe indicator opgenomen voor het programma *Samen Doen in de buurt*. In 2012 is daarentegen ook beleid tot stand gekomen met betrekking tot de kwaliteit van het voortgezet onderwijs. In de begroting is hiervoor geen indicator opgenomen. De indicator in de begroting richt zich nog steeds alleen op de kwaliteit van het basisonderwijs.

Het verschil in ritme tussen het programmakkoord en de beleidscycli heeft ook gevolgen voor de streefwaarden bij de indicatoren. Zo vult DMO in de gemeentebegroting geen streefwaarden in voor de jaren die buiten de beleidsperiode vallen. Bij voortschrijdend inzicht of ontwikkelingen op het beleidsterrein worden bovendien de streefwaarden wel in de begroting aangepast, maar niet in de beleidsnota's.

De indicatoren dekken nog niet altijd de activiteiten volledig af

Bij 3 van de 8 onderzochte indicatoren (38%) zien we dat de indicatoren uit de gemeentebegroting de vermelde activiteiten in de beleidsnota's niet goed afdekken. Soms dekt de indicator de activiteiten in de beleidsnota's maar ten dele af, zoals de indicator *Bezettingsgraad fietsparkeervoorzieningen CS*. De activiteiten in de beleidsnota richten zich namelijk ook op andere locaties dan het Centraal Station. De indicator *Zwakke Basisscholen volgens oordeel inspectie* sluit zelfs in zijn geheel niet aan op de activiteiten van DMO. Zij stuurt namelijk op de kwaliteit van lesgeven op alle Amsterdamse scholen, waarvan het terugdringen van het aantal zwakke scholen slechts een indirect gevolg is.

In het rapport *Informatiewaarde van de begroting* bleek dat ook de consistentie tussen doelstelling, indicatoren en activiteiten in de programmabegroting zelf nog niet altijd op orde is. Nog niet alle activiteiten van de diensten die onder een begrotingsdoelstelling vallen, worden momenteel geraakt door de bijbehorende indicatoren. Uit het verdiepende onderzoek is naar voren gekomen dat dit mede te maken kan hebben met het samenvoegen van de 'programakkoorddoelstellingen' en 'overige doelstellingen' in de begroting 2012 naar aanleiding van de wens van de raad voor een compactere begroting. De 'going concern activiteiten'⁵ passen echter niet altijd goed bij de programakkoorddoelstellingen en -indicatoren.

Afrekenbaar en betrouwbaar

Ondanks dat de meetresultaten over het algemeen redelijk betrouwbaar zijn, leiden de meetmomenten en meetfrequentie bij de diensten er veelal niet toe dat de indicatoren jaarlijks afrekenbaar zijn in de jaarrekening. Dit is bij zes van de acht indicatoren (75%) namelijk niet het geval. DIVV voert voor drie indicatoren een tweejaarlijkse meting uit. Van de vijf indicatoren die wel jaarlijks worden gemeten, zijn de meetresultaten van drie indicatoren niet op tijd beschikbaar voor het opstellen van de jaarrekening, zodat alsnog geen tijdige verantwoording in de jaarrekening kan plaatsvinden.

Een mogelijke verklaring voor een tweejaarlijkse meting is dat het effect van de activiteiten niet binnen één jaar zichtbaar zou zijn. Indicatoren waarvan het effect op lange termijn zichtbaar is, worden echter soms jaarlijks gemeten, terwijl indicatoren waarvan het effect al binnen een jaar zichtbaar is daarentegen soms weer tweejaarlijks worden gemeten. Het tijdsverloop waarbinnen het effect zichtbaar is, lijkt dus geen aannemelijke reden. De meetfrequentie hangt wellicht af van de kosten van de meting.

2. Hoofdconclusie

De doorvertaling van de indicatoren uit de programmabegroting naar de bedrijfsvoering van de diensten is redelijk op orde. De P&C-cyclus op dienstniveau is afgestemd op het aanleveren van informatie voor de gemeentelijke P&C-producten. Met de dienstbegroting dragen de dienstafdelingen indicatoren en streefwaarden aan voor de

⁵ Onder 'going concern activiteiten' verstaan we activiteiten, die niet expliciet aandacht hebben gekregen in het programakoord, maar wel moeten worden uitgevoerd. In zekere zin gaat het om activiteiten waarover blijkbaar politieke consensus bestaat, dat ze moeten worden gecontinueerd.

gemeentebegroting en in de dienstjaarrekening verantwoordten zij zich vervolgens over de realisatie van de streefwaarden. De indicatoren uit de gemeentebegroting sluiten daardoor grotendeels aan op de vermelde indicatoren en activiteiten in de beleidsnota's, aangezien de dienstafdelingen vaak kiezen voor indicatoren die al voorhanden zijn.

In het verdiepende onderzoek zijn echter ook een aantal aandachtspunten naar voren gekomen:

- In de Amsterdamse gemeentebegroting worden onder de vraag 'Wat willen we bereiken?' zowel effect- en prestatie-indicatoren geplaatst.
- De indicatoren in de gemeentebegroting wijken regelmatig af van de indicatoren in de dienstbegrotingen. Het lijkt er echter niet op dat de raad en de dienst structureel op andere zaken sturen, omdat voor deze afwijkingen meestal logische verklaringen zijn te vinden.
- Indicatoren en streefwaarden worden soms binnen de vierjarige collegeperiode tussentijds gewijzigd. De reden is dat het programmakkoord en de beleidscycli een ander ritme volgen. Ook andere ontwikkelingen op het beleidsterrein kunnen hieraan debet zijn.
- De aansluiting tussen doelstelling, indicatoren en activiteiten is niet altijd op orde. Zo dekt 38% van de onderzochte begrotingsindicatoren de activiteiten in de bijbehorende beleidsnota's onvoldoende af. Ook binnen de programmabegroting zelf kan de consistentie tussen doelstelling, indicator en activiteiten beter. Uit het verdiepende onderzoek kwam het samenvoegen van de 'programmakkoord-doelstellingen' en 'overige doelstellingen' als een mogelijke verklaring naar voren. Daarmee zijn de 'going concern activiteiten' geschaard onder de programmakkoorddoelstellingen en -indicatoren, terwijl zij eigenlijk een aparte categorie vormen.
- De meetresultaten in de jaarrekening geven niet altijd de actuele situatie weer. De meetmomenten en meetfrequentie bij de diensten leiden namelijk vaak niet tot een jaarlijkse verantwoording in de jaarrekening. Bij 75% van de geselecteerde indicatoren vindt geen jaarlijkse meting plaats of zijn de meetresultaten niet op tijd beschikbaar voor de jaarrekening. De meetresultaten zijn over het algemeen wel redelijk betrouwbaar.

3. Aandachtspunten

In het rapport *Informatiewaarde van de begroting* van februari 2013 hebben wij een aantal aanbevelingen gedaan om de informatiewaarde van de begroting verder te verbeteren. De bevindingen uit ons verdiepende onderzoek naar de indicatoren uit de P&C-cyclus onderstrepen een aantal van deze aanbevelingen. Wij bouwen dan ook voort op de aanbevelingen uit ons vorige rapport en geven aan waar specifieke aandacht voor de indicatoren is gewenst.

1. *Het programakkoord en de beleidscycli sluiten niet op elkaar aan. Gebruik de conversietabel om de wijziging van indicatoren toe te lichten.*

In het programakkoord zijn de beleidsambities vastgelegd voor de vierjaarlijkse collegeperiode. Met de doelstellingen en indicatoren in de begroting volgt de raad de uitvoering van de ambities door het college, zodat het streven is om de doelstelling en indicatoren in de begroting vierjarig vast te stellen. In het rapport *Informatiewaarde van de begroting* kwam naar voren dat de aansluiting tussen het programakkoord en de begroting nog niet optimaal is, aangezien slechts 29% van de ambities is omgezet naar indicatoren. Daarbij is 35% van de programakkoordambities op geen enkele wijze ingebed in de begroting.⁶ In het rapport *Informatiewaarde van de begroting* hebben wij aanbevolen om met een conversietabel inzichtelijk te maken waar de ambities uit het programakkoord in de begroting zijn terug te vinden. Tevens kan hier worden aangegeven welke ambities niet (meer) terugkomen in de begroting en de reden daarvoor.

In het verdiepende onderzoek is naar voren gekomen dat indicatoren en streefwaarden soms wijzigen binnen de vierjarige collegeperiode. Dit komt mede omdat het programakkoord en de beleidscycli een ander ritme volgen. Het gelijk laten lopen van het programakkoord en de beleidscycli is in een dynamische omgeving veelal onhaalbaar, omdat het vaak enige tijd duurt om beleid op te stellen en omdat het beleid afhankelijk is van bijvoorbeeld landelijke regelgeving. Daarom is een conversietabel ook hiervoor een handige oplossing. Als nieuw beleid leidt tot andere prioriteiten binnen de collegeperiode en daarmee tot het wijzigen van de doelstellingen, indicatoren en activiteiten in de begroting, kan dit in de conversietabel worden toegelicht. Nieuw beleid is dan de reden waarom een programakkoordambitie niet meer terugkomt in de programmabegroting.

2. *De interne instructies zijn niet helder met betrekking tot het opstellen van de indicatoren. Maak een nieuwe handleiding.*

Het onderzoek *Informatie van de begroting* van februari 2013 laat ook zien dat zaken die nog niet op orde zijn in de begroting vaak worden veroorzaakt door onzorgvuldigheden en inconsistentie. Dit kan mogelijk samenhangen met het niet goed uitgewerkt zijn van de begrotingssystematiek in de interne instructies. Daarom hebben wij aanbevolen om de systematiek van de programmabegroting te verhelderen door de begrotingscirculaire te herschrijven op basis van de achtergrondnotitie uit 2005 die DMC ter beschikking stelt op intranet.⁷

⁶ Hiermee bedoelen we dat de programakkoordambitie ook niet op andere plaatsen in de begroting terugkomt, zoals de activiteiten of kosten.

⁷ Bestuursinformatie, Gemeente Utrecht, *Handleiding meetbare doelstellingen* 2005, te vinden op de Amsterdamse intranetsite van Concern Financiën.

In het verdiepende onderzoek hebben wij van de diensten aanwijzingen gekregen dat de interne instructies inderdaad weinig houvast bieden. De diensten geven aan dat zij weinig input krijgen van de Bestuursdienst voor het opstellen van kwalitatief goede indicatoren, zoals het onderscheid tussen effect- en prestatie-indicatoren. Door de wens van de gemeenteraad voor een compactere begroting stuurt de Bestuursdienst vooral op het beperken van het aantal doelstellingen en indicatoren. De diensten worstelen echter met het opstellen van een beperkt aantal overkoepelende indicatoren, die jaarlijks afrekenbaar zijn. De meetmomenten en meetfrequentie bij de diensten leiden bovendien vaak niet tot tijdige verantwoording in de jaarrekening. In de jaarrekening zijn zodoende meetgegevens opgenomen die meer dan één jaar oud zijn. Hierdoor is het voor de raad niet goed mogelijk om zich een oordeel te vormen over de voortgang van het gevoerde beleid.

Het verdiepende onderzoek onderstreept dus onze aanbeveling om de interne instructies te verhelderen. Omdat de begrotingsopzet sinds 2005 is gewijzigd, lijkt het ons verstandig om nieuwe handleiding te maken die specifiek aansluit op de Amsterdamse situatie. In deze handleiding dient ook aandacht te worden besteed aan het opstellen van kwalitatief goede indicatoren, zodat de diensten meer houvast krijgen. Daarbij zien we drie stappen voor ons.⁸

Stap 1: Kies indicatoren die passen bij de informatiebehoefte

Bij de vertaling van de programakoordambities naar meetbare doelstellingen dient rekening te worden gehouden met de informatiebehoefte van de raad. De rekenkamer geeft de voorkeur aan effectdoelstellingen en -indicatoren als antwoord op de eerste W-vraag: 'Wat willen we bereiken?'. Deze gegevens zijn nuttig voor de raad vanwege hun kaderstellende en controlerende rol. Prestatie-indicatoren geven daarentegen antwoord op de tweede W-vraag: 'Wat gaan we ervoor doen?' en passen zodoende bij de activiteiten. Het realiseren van de activiteiten is de verantwoordelijkheid van het college en het ambtelijk apparaat.

Stap 2: Kies voor indicatoren die daadwerkelijk te volgen zijn

Bij de keuze van een indicator dient nagegaan te worden of de benodigde informatie voor het volgen van de indicator wel voorhanden is. Daartoe dienen drie vragen te worden beantwoord:

1. Wordt de benodigde informatie momenteel al bijgehouden en door wie?
2. Zo ja: met welke periodiciteit gebeurt dat? Worden er metingen op bepaalde tijdstippen gehouden en stemmen die tijdstippen overeen met de meetmomenten die we nodig hebben voor het volgen van onze doelstelling?
3. Zo nee: is het überhaupt mogelijk de benodigde informatie te verzamelen? Welke kosten en inspanningen zijn daaraan verbonden en wie zou dat kunnen doen?

⁸ Deze drie stappen zijn mede gebaseerd op de *Handleiding meetbare doelstellingen* (2005) van de gemeente Utrecht, die DMC op intranet ter beschikking stelt als achtergrondnotitie bij de begrotingscirculaire.

Idealiter staan in de begroting bij de vraag ‘Wat willen we bereiken?’ een beperkt aantal effectindicatoren, die SMART zijn geformuleerd en een betrouwbaar beeld geven van de maatschappelijke effecten dat het resultaat is van het gevoerde beleid. Bij de keuze voor een indicator zal echter de mate van zekerheid die de indicator kan bieden, moeten worden afgewogen tegen de kosten die zijn verbonden aan het meten van de indicator. Als deze afweging negatief uitvalt, kan ook nagedacht worden om in de begroting tweejaarlijks te meten⁹ of gebruik te maken van ‘second best indicatoren’, zoals tevredenheidsindicatoren. Indicatoren in de begroting dienen immers vooral om aan de gemeenteraad de ontwikkelingen op het beleidsterrein te schetsen, zodat de raad kan controleren of het de gewenste richting opgaat. Het beoordelen of de beleidsinterventies doelmatig en doeltreffend zijn, vereist veelal meer onderzoek. De resultaten daarvan kunnen worden gerapporteerd via de periodieke beleidsevaluaties.

Stap 3: Leg informatie over de indicator vast

Als de indicator eenmaal is gekozen, dienen een aantal zaken over de indicator te worden vastgelegd. Denk hierbij aan de definitie van de indicator, de precieze bron waarvan gebruik wordt gemaakt (met waar mogelijk een uitspraak over de betrouwbaarheid), de eigenaar van die bron en het moment/frequentie waarmee nieuwe gegevens beschikbaar komen. Indien de gemeenteraad daadwerkelijk wil sturen op de indicatoren, is inzicht in deze gegevens een vereiste. Bij de begroting 2008 heeft de gemeente Amsterdam een definitieboekje ontwikkeld, waarin dergelijke informatie stond gebundeld. Dit definitieboekje is echter inmiddels weer afgeschaft. Aangezien de diensten verantwoordelijk zijn voor de rapportage over de voortgang van de indicatoren, zou de diensbegroting ook een geschikte plaats kunnen zijn om deze informatie op te nemen.

3. De consistentie tussen de indicatoren en de activiteiten kan beter. Maak de structuur van het programma inzichtelijk door middel van een doelenboom.

Uit het rapport *Informatiewaarde van de begroting* bleek dat de consistentie tussen doelstelling, indicatoren en activiteiten in de programmabegroting nog kan verbeteren. Deze bevinding zien wij terug in dit verdiepende onderzoek, aangezien 38% van de onderzochte indicatoren uit de gemeentebegroting de activiteiten in de beleidsnota's niet goed afdekt.

In het rapport *Informatiewaarde van de begroting* hebben wij de raad meegegeven om na te denken over welke wijzigingen in de programmabegroting gewenst zijn. Eén van de door ons aangedragen opties was om het document gebruiksvriendelijker te maken, bijvoorbeeld met behulp van een doelenboom. Een doelenboom maakt immers in één oogopslag de structuur het programma inzichtelijk. In de achtergrondnotitie, die DMC op intranet ter beschikking stelt, wordt ook aanbevolen om een doelenboomanalyse uit te voeren. Dit dwingt om de samenhang tussen het maatschappelijk effect, doel

⁹ Indien voor een tweejaarlijkse meting wordt gekozen, dient in de begroting ook een tijdshorizon te worden afgesproken die aansluit op periodiciteit van de gegevensverzameling.

stellingen, indicatoren, activiteiten en kosten binnen het programma kritisch tegen het licht te houden. Inconsistenties komen hiermee eerder aan het licht. Relaties, die in eerste instantie niet voor de hand liggen, kunnen worden voorzien van een toelichting.

4. De indicatoren dekken niet alle activiteiten af. Probeer ook de raming en verantwoording van 'going concern activiteiten' zichtbaar te maken.

Uit het verdiepende onderzoek kwam ook naar voren dat de inconsistentie tussen doelstelling, indicatoren en activiteiten in de programmabegroting te maken kan hebben met het feit dat er in de huidige begroting meestal geen onderscheid wordt gemaakt tussen activiteiten die bestuurlijke aandacht krijgen en overige activiteiten. In de begroting 2011 werd nog wel onderscheid gemaakt tussen 'programakkoorddoelstellingen' en 'overige doelstellingen'. Deze zijn nu meestal samengevoegd door de wens van de raad voor een compacte begroting met een beperkt aantal doelstellingen en indicatoren. De 'going concern activiteiten' passen echter niet altijd onder de programakkoorddoelstellingen en -indicatoren, omdat zij eigenlijk een aparte categorie vormen.

Het college en het ambtelijk apparaat zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de 'going concern activiteiten'. Het is daarom belangrijk dat de betreffende dienst wel beschikt over indicatoren om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de 'going concern activiteiten' te monitoren. Het zou passend kunnen zijn om deze indicatoren voortaan in de dienstbegroting en -jaarrekening op te nemen.

Bij de gemeentebegroting ligt het iets anders. Het is begrijpelijk dat er in de begroting vooral aandacht is voor de bestuurlijke relevante indicatoren waar het politieke debat over gaat. Indicatoren bij beleidsterreinen waarbij min of meer sprake is van politieke consensus zijn vanuit dat perspectief minder informatief. Het gaat echter bij de 'going concern activiteiten' soms om veel geld. Het is daarom niet juist als de 'going concern activiteiten' voor raadsleden helemaal achter de horizon verdwijnen. Het lijkt minimaal wenselijk om duidelijk te maken welk deel van het budget besteed wordt aan dit soort activiteiten. Dat kan door bij ieder programma die activiteiten met elkaar in een aparte categorie te plaatsen met het bijbehorende budget. Indirect ontstaat er daarmee ook een scherper zicht op welk deel van het budget voor een bepaald programma wordt besteed aan de bestuurlijk relevante indicatoren.



Bijlage 2 - Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft deze rekenkamerbrief op 10 december 2013 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B&W. De wethouder Financiën heeft namens het college B&W op 7 januari 2014 een reactie gegeven op de rekenkamerbrief.

Hierna volgt de integrale tekst van de bestuurlijke reactie van het college van B&W en vervolgens het nawoord van de rekenkamer.

1. Bestuurlijke reactie

Met veel belangstelling heeft het college kennis genomen van de concept-rekenkamerbrief *Verdieping informatiewaarde van de begroting* en het concept-onderzoeksrapport *P&C indicatoren bij DIVV en DMO*.

In de concept-rekenkamerbrief en het concept-rapport bent u nagegaan in hoeverre de indicatoren uit de gemeentelijke programmabegroting worden doorvertaald binnen de bedrijfsvoering van de diensten. Verder heeft u van een viertal indicatoren per dienst onderzocht hoe deze scoren op het gebied van consistentie, afrekenbaarheid en betrouwbaarheid. Hieronder geven wij onze reactie op de door u genoemde bevindingen.

Bevinding 1: De indicatoren uit de dienstbegrotingen van DIVV en DMO komen voor 40% niet overeen met de 35 indicatoren uit de programma's Verkeer en Infrastructuur, Educatie, jeugd en diversiteit en Cultuur en monumenten.

Zoals u zelf schrijft komt dit inderdaad onder meer doordat de raad een compacte begroting wenst. Hierdoor wordt het aantal indicatoren per programma beperkt, maar het onvermijdelijke gevolg hiervan is dat niet alle indicatoren terugkomen in de programmabegroting. De indicatoren uit de dienstbegrotingen zullen dan ook nooit 100% overeenkomen met die uit de programmabegroting.

Bevinding 2: De consistentie tussen de indicatoren uit de gemeentebegroting en het gevoerde beleid op dienstniveau is ruim voldoende.

Deze conclusie stemt het college tevreden. De door u genoemde aandachtspunten, te weten de onvoldoende aansluiting van het programmakkoord op de beleidscycli en het feit dat indicatoren nog niet alle activiteiten volledig afdekken¹⁰ zal het college meegeven aan de schrijvers van het programmakkoord respectievelijk betrekken bij het opstellen van de Begroting 2015.

Bevinding 3: Hoewel de meetresultaten over het algemeen redelijk betrouwbaar zijn, leiden de meetmomenten en meetfrequenties bij de diensten er veelal niet toe dat de indicatoren jaarlijks afrekenbaar zijn in de jaarrekening.

¹⁰ Voor de indicator 'bezettinggraad fietsparkeervoorzieningen CS' geldt dat het Meerjarenplan fiets inderdaad breder is dan alleen deze locatie. DIVV voert dan ook op andere plekken in de stad metingen uit. Over de voortgang van het Meerjarenplan fiets wordt de Raad echter in de reguliere P&C-documenten afdoende geïnformeerd om te kunnen sturen.

Het college onderkent dat dit hier sprake van kan zijn. Voor het verbeteren van de lage score op tijdigheid zijn wel oplossingsmogelijkheden, zoals het vaker uitvoeren van onderzoeken. Deze oplossingen zijn echter kostbaar en daarom is in dit geval vanuit kostenoverwegingen gekozen voor de huidige onderzoeksfrequentie. Een tweede argument tegen het frequenter doen van onderzoek is dat dit indruist tegen het voornemen van een vereenvoudiging van de Planning en Controlcyclus.

In uw rapport noemt u verder nog een vijftal aandachtspunten met de daarbij behorende aanbevelingen. Het college zal die ter harte nemen. Hieronder geven wij een reactie op deze aanbevelingen.

Aanbeveling 1: Het programmakkoord en de beleidscycli sluiten niet op elkaar aan. Gebruik de conversietabel om de wijzigingen van indicatoren toe te lichten.

Zoals al in de bestuurlijke reactie op het rekenkameronderzoek *Informatiewaarde van de begroting* is gemeld, wordt vanaf de Begroting 2015 een conversietabel in de begroting opgenomen.

Aanbeveling 2: De interne instructies zijn niet helder met betrekking tot het opstellen van de indicatoren. Maak een nieuwe handleiding.

Het college beaamt dat heldere instructies kunnen helpen om tot goede indicatoren te komen. In de circulaire Begroting 2015 zal hier dan ook aandacht aan worden besteed. Hierbij zullen de stappen die u in uw rapport noemt worden gevolgd.

Aanbeveling 3: De consistentie tussen de indicatoren en de activiteiten kan beter. Maak de structuur van het programma inzichtelijk door middel van een doelenboom.

Vanaf de Begroting 2015 wordt een doelenboom in de begroting opgenomen.

Aanbeveling 4: De indicatoren dekken niet alle activiteiten af. Probeer ook de raming en verantwoording van 'going concern activiteiten' zichtbaar te maken.

De beperking van het aantal indicatoren in de programmabegroting leidt er inderdaad toe dat indicatoren niet alle activiteiten afdekken. Dit betekent volgens het college niet dat "going concern" activiteiten voor raadsleden "achter de horizon verdwijnen". In elk programma uit de programmabegroting worden de belangrijkste budgetten per doelstelling opgesomd. Het betreft hier ook budgetten die betrekking hebben op "going concern" activiteiten. Het is niet altijd mogelijk om deze budgetten onder te verdelen in "going concern" budgetten en budgetten die worden besteed aan bestuurlijk relevante indicatoren.

Het college streeft ernaar de informatiewaarde van de begroting verder te vergroten en daarmee ook de leesbaarheid daarvan te verbeteren. In dat proces zijn de constatering, aanbevelingen en suggesties van de Rekenkamer ons behulpzaam.

2. Nawoord rekenkamer

Het college reageert overwegend positief op de rekenkamerbrief en geeft aan dat de bevindingen en aandachtspunten van de rekenkamer behulpzaam zullen zijn bij het streven om de leesbaarheid van de begroting te verbeteren. Wij bespreken hieronder de reactie van het college op de bevindingen en aandachtspunten.

Bevindingen

Het college geeft aan dat de indicatoren in de dienstbegroting en gemeentebegroting nooit 100% overeen kunnen komen, omdat in de gemeentebegroting vanwege de leesbaarheid het aantal opgenomen indicatoren wordt beperkt. Dit begrijpen wij. Daar hebben de verschillen tussen dienst- en gemeentebegroting echter meestal niet mee te maken. Verschillen worden vaak veroorzaakt door slordigheidsfouten en beleidswijzigingen in de periode tussen de vaststelling van de dienst- en gemeentebegroting. We vinden het bijvoorbeeld slordig als er in de dienstbegroting streefwaarden staan bij een indicator die in de gemeentebegroting bij diezelfde indicator niet worden opgenomen. Gelet op het belang van een consistente informatievoorziening vragen wij het college dit soort slordigheidsfouten zoveel mogelijk te voorkomen. Inconsistenties door tussentijdse wijzigingen in het beleid zijn niet altijd te vermijden. Het is dan wel belangrijk om een en ander in de gemeentebegroting goed toe te lichten.

Het college zet ook een kanttekening bij onze bevinding dat metingen van de indicatoren veelal niet zijn afgestemd op de jaarlijkse verantwoording in de jaarrekening. Het college wijst daarbij vooral op de kosten. Indien vanwege kostenoverwegingen de meetfrequentie wordt beperkt, ligt het in de reden om dit expliciet voor te leggen aan de gemeenteraad bij bijvoorbeeld de vaststelling van een beleidsnota. Actuele cijfers zijn namelijk van belang om het beleid goed te kunnen volgen en zo nodig te kunnen bijsturen. Soms zijn er ook minder kostbare alternatieven aanwezig. Met frequente tevredenheidsmetingen in combinatie met minder vaak uitgevoerde harde metingen kunnen ontwikkelingen op een bepaald beleidsterrein vaak ook redelijk gevolgd worden.

Aandachtspunten

Het college neemt drie van onze vier aandachtspunten over.

Aandachtspunten 1 en 2 sluiten grotendeels aan bij de aanbevelingen uit ons rapport *Informatiewaarde van de begroting* van februari 2013. We zijn blij dat het college nogmaals bevestigt dat het onze eerdere aanbevelingen overneemt om een conversietabel in de begroting op te nemen en de interne instructies in de *circulaire Begroting* te verhelderen. De conversietabel gaat over het systematisch inzichtelijk maken hoe het programmaakkoord is vertaald naar de begroting of waarom een eventuele vertaling achterwege is gebleven. De conversietabel zou ook kunnen worden gebruikt om wijzigingen van indicatoren en streefcijfers gedurende een collegeperiode nader toe te lichten. Voor het instrueren van het ambtelijk apparaat lijkt het ons nuttig om, naast de circulaire Begroting, een aparte beleidsnotitie op te stellen met de achtergronden en filosofie van

de gewenste aanpak. Een dergelijk notitie, die specifiek aansluit op de Amsterdamse situatie, is op dit moment niet aanwezig. Gelet op de kaderstellende kant van een dergelijk notitie en de belangstelling van de raad voor dit onderwerp, ligt het voor de hand om deze notitie ook met de raad te bespreken.

Aandachtspunt 3 neemt het college ook ter harte. Dit gaat over het opnemen van een zogenaamde doelenboom in de begroting. Hiermee wordt systematisch inzicht verschaft in de samenhang tussen doelen en activiteiten binnen een beleidsveld. Ook kunnen daaraan eventueel de budgetten worden gekoppeld.

Aandachtspunt 4 gaat over het beter zichtbaar maken van de 'going concern activiteiten'. Dat aandachtspunt neemt het college niet over. Het college geeft aan dat het niet altijd mogelijk is de budgetten te verdelen in 'going concern budgetten' en 'bestuurlijk relevante budgetten'. Dat begrijpen we. De huidige begrotingssystematiek is hier ook niet op ingericht. Het gaat ons bij dit aandachtspunt vooral om de richting die zou moeten worden ingeslagen. Idealiter wordt in een dienstbegroting het hele beleidsterrein gedekt met effect- en prestatie-indicatoren. Bij de programmabegroting kan het dan gaan om een bepaalde selectie van die indicatoren met het bijbehorende budget. Het overige budget is dan voor de going concern activiteiten en wordt als algemene categorie in de gemeentebegroting vermeld.

In de praktijk zijn er natuurlijk vele praktische problemen. Wat het vooral lastig maakt is dat prestaties kunnen bijdragen aan meerdere effecten. Bij de toerekeningen van budgetten van bepaalde effectindicatoren zijn dan schattingen nodig. Dat soort details kunnen in dienstbegrotingen worden opgenomen. In de digitale gemeentebegroting zou de achterliggende informatie in de dienstbegroting voor de raadsleden met een doorklikfunctie eenvoudig ontsloten kunnen worden.

Buurtbegroting stadsdeel Oost

In de Rekenkamerbrief *Verdieping Informatiewaarde van de begroting* waren ook onze conclusies voor het vervolgonderzoek naar de buurtbegroting van stadsdeel Oost opgenomen. Het college is hier niet op ingegaan. Met dit nawoord willen wij de raad nog eens extra attenderen op de ontwikkeling van nieuwe instrumenten zoals de buurtbegroting. Er zijn verschillende digitale hulpmiddelen in en buiten de stad in ontwikkeling. Dat soort hulpmiddelen kunnen de raad ondersteunen in zijn controlerende en volksvertegenwoordigende rol. Stadsdeel Oost heeft ons gemeld de aandachtspunten mee te zullen nemen in de verdere ontwikkeling van de buurtbegroting.