



Delftse Rekenkamer

Postbus 2954 _2601 CZ Delft _T: 015 21 97 863 _E: info@delftserekenkamer.nl _www.delftserekenkamer.nl

99.

Gemeente Delft
Aan de leden van de werkgroep "Rekenkamer"
Ter attentie van de heer R.H.. van Luyk
Martinus Nijhofflaan 2
2600 ME DELFT

Betreft: kennisgeving Rekenkameronderzoek Programmabegroting

Delft, 5 augustus 2008

Geachte leden van de werkgroep "Rekenkamer",

Hierbij ontvangt u ter kennisname de opzet van het rekenkameronderzoek naar de programmabegroting van de gemeente Delft. In een bijeenkomst met het presidium op 9 juni 2008 en in onze gezamenlijke vergadering van 16 juli 2008 hebben wij deze onderzoeksopzet besproken. De opzet is afgestemd met de werkzaamheden van de ambtelijke taskforce. Wij streven ernaar het onderzoek in september te starten en zo mogelijk dit jaar af te ronden. Wij zien uit naar een vruchtbaar onderzoek.

Hoogachtend,

V.P. van Stipdonk
voorzitter Delftse Rekenkamer

Toelichting Onderzoek Delftse Rekenkamer naar Programmabegroting Gemeente Delft

1. Aanleiding

In het najaar 2007 is door de gemeenteraad van de Gemeente Delft een motie van het CDA aangenomen, waarin de Delftse Rekenkamer (DRK) wordt gevraagd om de programmabegroting van 2008-2010 te onderzoeken met als centrale vraag "In hoeverre geeft de programmabegroting 2008-2010 ten opzichte van die van 2007-2009 (meer) mogelijkheden tot sturing door de gemeenteraad?".

Van deze hoofdvraag kunnen de volgende deelvragen afgeleid:

- Is de beschrijving van de relatie tussen doelen, activiteiten en kosten verduidelijkt of duidelijk genoeg?
- Zijn de doelstellingen in voldoende mate meer specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden (SMART) geformuleerd."

Ook staat in de motie dat het "nadrukkelijk niet de bedoeling is dat nader wordt gekeken naar het proces van totstandkoming van de begroting en wat van de begroting politiek inhoudelijk moet worden gevonden. Het gaat om de programmabegroting uitsluitend als product."

Het presidium heeft in een toelichtend gesprek met DRK aangegeven behoefte te hebben aan een betere en meetbare formulering van de doelen, zodat de programmabegroting zich beter leent voor sturing door de raad.

Reeds meerdere rekenkamers hebben onderzocht in hoeverre de programmabegroting SMART is, of deze voldoet aan de eisen gesteld in het Besluit Begroting en Verantwoording en derhalve of de raad er mee kan sturen. In het overgrote deel van de gemeenten lijkt het antwoord negatief te zijn. Ook de gemeenteraad van Delft lijkt dit antwoord al te kennen. Naar het oordeel van DRK heeft de raad daarom meer aan een onderzoek waaruit concrete aanbevelingen en leereffecten voortvloeien die als voorbeeld dienen en toegepast kunnen worden bij het opstellen van de nieuwe programma's voor de nieuwe gemeenteraadsperiode.

Tegelijk heeft ook het College van de Gemeente Delft initiatief genomen om de programmabegroting te verbeteren. Er is binnen de ambtelijke

organisatie een "Taskforce Planning en Control" opgezet. Uit een gesprek dat DRK heeft gevoerd met de Controller van de Gemeente over deze Taskforce blijkt dat er, alvast vooruitlopend op het nieuwe coalitieakkoord, bezien wordt hoe met name het begrotingsproces, de timing van rapportages aan de raad, de leesbaarheid van de programmabegroting en de formulering van doelen verbeterd kunnen worden. De raad wordt door het college betrokken en geraadpleegd bij dit traject. Aandachtspunt daarbij is het college in Delft de productenbegroting niet als stuurinstrument gebruikt.

Een tweede aanleiding voor dit onderzoek is dat DRK ervaring wil opdoen met het in opdracht van de gemeenteraad controleren van relatie tussen de programmabegroting en de verantwoording op juistheid, controleerbaarheid, volledigheid en relevantie. Zoals dit ook wordt gedaan door de Rekenkamers van Rotterdam en Amsterdam.

DRK acht het bovendien zinvol om te bezien wat de kwaliteit van de verantwoording door het college is en in welke mate deze beïnvloed wordt door de kwaliteit van de doelstellingen. In tegenstelling tot de motie zal het onderzoek zich dus niet beperken tot de programmabegroting. Ook de verantwoording is onderwerp van onderzoek. Of en in welke mate doelstellingen behaald zijn, en of dat voor de raad te zien en te volgen is, is uiteindelijk waar het per slot van rekening allemaal om draait

Afhankelijk van de uitkomsten en in overleg met de Gemeenteraad zou dit een periodiek terugkerend onderzoek kunnen worden, waarbij dan in de nieuwe raadsperiode ook het coalitieakkoord kan worden meegenomen.

2. Onderzoek

Naar aanleiding van bovengenoemde motie (zie bijlage 1) heeft de DRK besloten een onderzoek uit te voeren.

Doel van het onderzoek is:

1. Een concreet handvat bieden aan de Gemeenteraad om betere doelstellingen te formuleren voor de volgende gemeenteraadsperiode (leereffect)
2. Vaststellen juistheid, controleerbaarheid, volledigheid en relevantie van de doelstellingen en de verantwoording over de uitvoering daarvan

Dit gebeurt aan de hand van twee voorbeeldprogramma's uit de programmabegroting en de verantwoording daarover.

3. Opzet van het onderzoek

Aangezien het onderzoek naar de hele programmabegroting te ambitieus is gezien het tijdspad is gekozen om onderdelen van twee programma's te toetsen:

- 1) Onderdeel "Stedelijke vernieuwing" binnen het programma "Wonen, zorg en welzijn"
- 2) Onderdeel "Kunst en Cultuur " binnen het programma "Cultuur en binnenstand"

Deze programma's lijken op het eerste oog, in termen van het formuleren van SMART doelstellingen, verschillend van kwaliteit.

Overwegingen om specifiek deze onderdelen te kiezen zijn:

- Naar (onderdelen van) deze programma's is onlangs geen onderzoek door DRK gedaan.
- Hierop voortbordurend past het goed om twee, van opzet verschillende programma's, als voorbeeld te nemen en onder de loep te nemen, in plaats van de gehele programmabegroting globaal te onderzoeken.
- "Stedelijke vernieuwing" is een onderdeel waar de doelstellingen redelijk compleet en SMART zijn geformuleerd en bij "Kunst en cultuur" is er amper sprake van SMART doelstellingen in de programmabegroting. DRK wil weten wat dit betekent voor de manier van sturing door de raad op doelstellingen en de wijze en kwaliteit van verantwoording door het college over op deze onderdelen.

4. Welke eisen stellen wij aan de programmabegroting

Gebaseerd op de criteria die de Rekenkamer van de Gemeente Den Haag stelt in haar rapport "Kwaliteit Programmabegroting" kunnen globaal de volgende eisen ten aanzien van de programmabegroting gelden:

1. De begroting moet gemakkelijk toegankelijk en goed leesbaar zijn;

2. De per programma beschreven doelen en prestaties omvatten alle taken en activiteiten die onder dat programma vallen;
3. De doelen zijn omschreven in termen van een maatschappelijk effect, ofwel een gewenste toestand in de samenleving;
4. De doelen zijn consistent;
5. De doelen zijn SMART geformuleerd;
6. De programma's bevatten een beschrijving van de belangrijkste inhoudelijke en organisatorische problemen die bij het realiseren van de programmadoelen aan de orde zijn;
7. De programma's bevatten informatie over door het college uit te voeren onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid;
8. De programma's bevatten informatie die sturen op doelmatigheid mogelijk maakt, dat wil zeggen dat de apparaatkosten erin zijn opgenomen en dat kengetallen zijn opgenomen voor kosten per eenheid product of de kosten per eenheid effect;
9. De paragrafen over bedrijfsvoering en aanverwante aangelegenheden bevatten kengetallen voor te realiseren prestaties en effecten;
10. Risico's die het bereik van doelstellingen zouden kunnen belemmeren, worden beschreven evenals de maatregelen om deze risico's te beperken.

De DRK houdt zich aanbevolen om (afhankelijk van de exacte van onderzoeksvragen) suggesties voor andere of aanvullende eisen te ontvangen.

Ook ontvangen wij graag suggesties voor een toetsingskader voor de verantwoordingsinformatie over de uitvoering van deze programma's (waarbij het gaat om de juistheid, controleerbaarheid, volledigheid en relevantie van verantwoordingsinformatie (zie 2^e onderzoeksdoel).

5. (mogelijke) Onderzoeksvragen

Enkele onderzoeksvragen waar DRK aan denkt, zijn:

- Wat is de kwaliteit van de twee genoemde programma's? En waardoor wordt dit veroorzaakt?
- Op welke wijze formuleren vergelijkbare gemeentes dergelijke programma's op en wat kan daar van geleerd worden?

- Doen van concrete en inhoudelijke suggesties voor verbetering van de "smartheid" van beide programma's;
- Wat zijn de gevolgen van het ontbreken van een productenbegroting voor het college?
- Welke relatie heeft dit met de sturing op beleidsnota's? In hoeverre zijn beleidsnota's een vertaling van de doelen in de programmabegroting? Heeft sturen op de programmabegroting zin als er een 'circuit' van beleidsnota's is?
- Wat is de kwaliteit van de verantwoording over de uitvoering en hoe en in welke mate hangt deze samen met de kwaliteit van de doelstellingen?
- Welke concrete handvatten aan de Gemeenteraad om betere doelstellingen te formuleren voor de volgende gemeenteraadsperiode kunnen hieruit worden afgeleid ? (leereffect)

Bovenstaande onderzoeksvragen geven de richting van de vragen waarop de DRK antwoord op wil hebben. De DRK houdt zich aanbevolen voor het aanvullen of aanpassen van bovenstaande onderzoeksvragen.

6. Onderzoeksubject

Het onderzoek beperkt zich tot een aantal documenten:

- Programmabegroting 2007 (programma Wonen, zorg en welzijn en programma Cultuur en binnenstand).
- In de programmabegroting genoemde beleidsnota's bij de twee programma's.
- Verantwoording 2007 (genoemde programma's).

7. Onderzoeksmateriaal (suggesties)

Uiteraard staat het de onderzoekers vrij om de relevantie van materiaal zal in te schatten. Om een indruk te krijgen doet DRK een aantal suggesties voor materiaal dat geraadpleegd kan worden:

- Zie stukken genoemd bij "onderzoeksubject".
- Motie CDA.
- Aanpak Task Force P&C.
- Relevante programmabegrotingen, beleidsnota's en verantwoordingen uit eerdere jaren.

- Relevante programmabegrotingen, beleidsnota's en verantwoordingen van vergelijkbare gemeenten c.q. vergelijkbare programma's.
- Coalitieakkoord.
- Besluit Begroting en Verantwoording.
- Onderzoek Rekenkamer Rotterdam en Amsterdam en Den Haag.

8. Onderzoeksaanpak

Een goede analyse beperkt zich niet alleen tot de programmabegroting. Ook de beleidsnota's die invulling geven aan de kaders en doelstellingen, zoals geformuleerd in de programmabegroting, geven inzicht in de wijze van sturing en de doelen waarop gestuurd wordt. Het onderzoek bestaat:

- voornamelijk desk research
- een beperkt aantal interviews

9. Overig

Tot slot is er een aantal overige zaken die voor zowel de onderzoekers als DRK, van belang zijn om vooraf helder te formuleren:

- De begeleiding vanuit de DRK wordt verzorgd door dhr. M. van Veldhoven en mw. I.M.S. Frijters. Het eerste aanspreekpunt voor de onderzoekers is dhr. Van Veldhoven;
- Het onderzoek wordt uitgevoerd door de onderzoekers die de offerte presenteren aan DRK;
- Bij de start van het onderzoek worden de onderzoekers aan de gemeentesecretaris en ambtelijk contactpersoon voor het onderzoek voorgesteld. In dit gesprek geven zij inzicht in de aard en strekking van het onderzoek. De ambtelijke organisatie kan de onderzoekers dan beter van dienst zijn;
- Het onderzoeksbureau verwerkt de hoor- en wederhoor in het rapport (coördinatie door DRK);
- Bij de beantwoording van vragen gesteld door de raad ter voorbereiding op de behandeling in de commissies en raad wordt het voortouw genomen door DRK. Onderzoekers moeten beschikbaar zijn om hierbij te ondersteunen;
- Het rapport mag niet meer dan 50 pagina's bevatten;

- Het rapport verschijnt als rapport van de DRK, waarbij in het colofon het onderzoeksbureau en de uitvoerend onderzoekers worden vermeld;
- Het rapport moet bestaan uit twee delen. Deel 1:
 - een zelfstandig gemakkelijk leesbare (management)samenvatting waarbij specifieke vaktaal wordt gemeden
 - de conclusies, aanbevelingen en leerpunten
 - bestuurlijke reactie van het college
 Deel 2 bestaat uit de rest van het rapport, de bevindingen van het onderzoek;
- Het onderzoeksbureau schrijft ook de conclusies en aanbevelingen, doch DRK heeft de vrijheid deze aan te passen c.q. aan te vullen;
- Het onderzoek wordt uitgevoerd onder algemene voorwaarden van de Gemeente Delft. Deze zullen worden mee gezonden met de

Voorlopige Planning

Telefonisch bespreken afstemming offerteaanvraag met DRK (mail)	25-31 juli 2008
Verzenden offerteaanvraag	5 augustus 2008
Ontvangst offertes	5 september 2008 voor 12.00 uur
Bespreken offertes met onderzoekers:	5-15 september 2008
Verstrekken van opdracht / aanscherpen offerte	Voor 15 september 2008
Gesprek gemeentesecretaris	15-30 september 2008
Start onderzoek	15 september 2008
Overleg begeleidingscommissie DRK	ca. 3 oktober 2008
Overleg begeleidingscommissie DRK: eerste concept	ca. 17 oktober 2008
Bespreking van concept rapport in de vergadering van Rekenkamer (zonder de onderzoekers)	28 oktober 2008
Overleg begeleidingscommissie DRK: definitief rapport	31 oktober 2008
Definitief rapport met aanbevelingen en conclusies	5 november 2008 (7 weken onderzoekstijd)
Vaststelling definitief rapport door de Rekenkamer	28 november 2008
Hoor- en wederhoor procedure	afronding vóór 1 december 2008
Rapport laten drukken en opstellen persbericht	ca. 10 december 2008

Adres- en contactgegevens

Telefoonnummer dhr. M. van Veldhoven:

Privé 015-3101622

Mobiel 06 51728804

Adres DRK:

Delftse Rekenkamer

Postbus 2954

2601 CZ DELFT