

Aanbevelingen Auditcommissie i.o. tav de programmabegroting

Aanleiding

In Hoofdstuk 2 van de programmabegroting worden de zeven programma's, die uw raad heeft vastgesteld, besproken. De paragrafen kenmerken zich door een vaste opbouw; namelijk eerst de 'staat van de stad', daarna 'wat willen bereiken', gevolgd door 'wat mag het kosten', waarna in de thema's vervolgens uiteen wordt gezet "wat we daarvoor gaan doen".

Uw auditcommissie in oprichting heeft zich gebogen over de mogelijkheden die de programmabegroting biedt om als raad te sturen en verantwoording af te leggen. Ze komt tot een drietal inzichten.

1) Geen expliciet verband tussen 3 W-vragen

De opbouw van de paragrafen uit hoofdstuk 2 is nog niet zodanig dat de raad veel handvatten in handen heeft om bij te sturen. Dat heeft een oorzaak. In alle paragrafen worden weliswaar de drie W-vragen consequent beantwoord:

1. wat willen we bereiken (= doelstellingen)?
2. wat gaan we daarvoor doen (=activiteiten)?
3. wat mag dat kosten (=kosten)?

Maar de samenhang tussen die vragen wordt niet gelegd. Die samenhang is echter wel nodig om de raad de mogelijkheid te geven om adequaat bij te sturen. Het kan namelijk zijn dat de raad de doelstellingen wil bijstellen. Of dat de raad, omdat de doelstellingen niet gehaald worden, meer activiteiten wil inzetten. Of dat de raad meer geld wil uittrekken om de doelstellingen te bereiken. In de huidige programma's is het verband tussen doelstellingen, activiteiten en kosten, ondanks de vaste opbouw, niet (expliciet) gelegd.

De auditcommissie in oprichting raadt daarom aan om het verband tussen de drie W-vragen in de begroting expliciet te leggen.

Aanbeveling 1)

Geef het college de opdracht om in de programma's expliciet de link tussen de drie W-vragen te leggen. Zodat de raad op alle drie de vragen kan bijsturen. De raad kan dan bijsturen door de doelstellingen aan te passen, de raad kan kiezen voor andere beleidsmiddelen of ten slotte kan de raad kiezen meer of minder geld in te zetten voor de betreffende doelstellingen of activiteiten.

Hieronder is als voorbeeld voor programma 2.5 uit de programma begroting 2009 in een tabel het verband tussen de drie W-vragen gelegd. Links staan de doelstellingen vermeld, in de rij bovenaan de activiteiten (=thema's) die ondernomen worden, in de vakken zouden dan de specifieke kosten opgenomen kunnen worden. Die kunnen nu niet uit uw begroting gehaald worden, vandaar dat daar geen bedragen ingevuld zijn.

Verband tussen de drie W-vragen van programma 2.5

	A) thema ontwikkelen, beheer en herstructurering bedrijventerreinen	B) thema verbeteren bereikbaarheid	C) thema economische structuurversterking
1) stimuleren economische concurrentiepositie			kosten
2) verbreden economische structuur	kosten		kosten
3) verbeteren van het innovatieve vermogen	Kosten		
4) vergroten van de aantrekkingskracht van de stad			kosten
5) verbeteren van de economische bereikbaarheid		kosten	
6) verbeteren van de veiligheid op bedrijventerreinen	kosten		
	3.512 euro	7.031 euro	7.851 euro

2) Sturen op het coalitieprogramma

De volksvertegenwoordiging en u als raad, is in eerste instantie gericht op het bereiken van maatschappelijke effecten. Hetgeen de verkozen raad en de daaruit gevormde coalitie wil bereiken wordt vastgelegd in een coalitieprogramma. Waarin beschreven wordt wat de effecten zijn die de aankomende raadsperiode gerealiseerd moeten worden. Dat wil zeggen daarin staan de gewenste uitkomsten (=outcome) van het te voeren beleid. Het dient daarbij als opdracht voor het gevormde college. Over het wel of niet bereiken van die effecten wordt het college en de coalitie aan het eind van de raadsperiode bij de nieuwe verkiezingen door de kiezers afgerekend.

In de huidige raadsperiode is er geen duidelijke link gelegd tussen het coalitieprogramma en de doelstellingen van de verschillende programma's. Het sturen op de doelstellingen die als opdracht meegegeven zijn aan het college is daarmee lastig.

De auditcommissie in oprichting raadt daarom aan om het verband tussen het coalitieprogramma en de doelstellingen in de programmabegroting aan het begin van de nieuwe raadsperiode expliciet te leggen.

Aanbeveling 2)

Geef, na het tot stand komen van een coalitieprogramma en een nieuw college, dit nieuwe college de opdracht om het coalitieprogramma te vertalen in meetbare doelstellingen en dit doelstellingendocument, met adviezen van de auditcommissie en de programmakamers, ter besluitvorming voor te leggen aan de raad.

Laat de raad in een aparte vergadering deze doelstellingen en de daaraan gekoppelde algemene prestatie-indicatoren vaststellen, waarna het kan dienen als opdracht aan het college.

3) Sturen met prestatie-indicatoren

Bij het onderdeel 'wat willen we bereiken?' is al een flinke slag geslagen. Zeer consequent worden doelstellingen genoemd, die vertaald zijn in prestatie-indicatoren (pi's). Pi's waarvoor een nulwaarde, een streefwaarde en actuele nieuwe metingen worden opgesomd, zodat u als raad vergelijkingsmateriaal heeft en kan bepalen of Dordrecht de goede richting uitgaat. Met dit vergelijkingsmateriaal kunt u als raad de ontwikkelingen volgen en keuzes maken om bij te sturen. Dit is een kwaliteitsslag die nog menige gemeente moet leggen. De aanbevelingen hieronder zijn dan ook bedoeld om het toch al goede niveau van dit onderdeel van de begroting nog wat te verbeteren.

De pi's zijn qua aard en soort heel divers. Sommige prestatie-indicatoren meten de uitkomsten (=output), bijvoorbeeld het aantal deelnemers culturele educatie. Andere prestatie-indicatoren meten de effecten (=outcome): de gemiddelde reisduur per auto in de spits. Een deel van de prestatie-indicatoren is subjectief, dwz deze prestatie-indicatoren geven de mening van een deel van de bevolking weer, bijvoorbeeld de tevredenheid van de bezoekers van de binnenstad over het winkelaanbod. Een ander deel van de prestatie-indicatoren is objectief, dwz dat het hier gaat om een feitelijke weergave van de werkelijkheid, bijvoorbeeld het aantal werkzame personen in een bepaalde sector. Er zijn prestatie-indicatoren die een vergelijking met andere steden mogelijk maakt, bijvoorbeeld het rapportcijfer ondernemingsklimaat G27. Sommige prestatie-indicatoren meten hetzelfde, bijvoorbeeld het rapportcijfer veiligheid in de buurt meet hetzelfde als het onveiligheidsgevoel in de buurt.

Bij elk programma kom je een schijnbaar willekeurige mix van pi's tegen en bij elk programma worden er veel pi's genoemd, waarin dan wel onderscheid wordt gemaakt in ambitieniveau. Misschien lijkt het alsof een heel hoop pi's meer inzicht, meer controle geef op het geheel. Het tegendeel is echter waar. Met een wirwar van prestatie-indicatoren, terwijl er tegelijkertijd geen verband gelegd wordt met de activiteiten en de gemaakt kosten, is het erg moeilijk om als raad te bepalen waar je wil gaan bijsturen en waar je focus zou moeten liggen.

De auditcommissie in oprichting heeft ten aanzien van de pi's een aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn vooral bedoeld om het de raad makkelijker te maken zich te richten op de hoofdlijnen en op de te bereiken effecten.

Aanbeveling 3)

Breng hiërarchie aan in de prestatie-indicatoren. Benoem eerst de doelstelling in algemene zin, bijvoorbeeld het omlaag brengen van het algemene onveiligheidsgevoel. Benoem daaronder prestatie-indicatoren die zich richten op een deel, zoals bijvoorbeeld het onveiligheidsgevoel bij jongeren of het onveiligheidsgevoel in een bepaalde buurt.

Aanbeveling 4)

Streef naar een mix van objectieve en subjectieve prestatie-indicatoren. Zoals nu bij het programma veiligheid onderscheid wordt gemaakt in objectieve en subjectieve prestatie-indicatoren. Zodat je zowel de mening van de inwoners peilt, als de feitelijke stand van zaken.

Aanbeveling 5)

Gebruik in eerste instantie indicatoren die iets zeggen over het effect (outcome), en als dat niet mogelijk is indicatoren die iets zeggen over de uitkomsten (output) en pas als dat niet mogelijk is prestatie-indicatoren die iets zeggen over de investeringen die je als gemeente doet (input). Bijvoorbeeld bij het programma veiligheid is de outcome indicator het gevoel van veiligheid, een output indicator is het aantal opgeloste delicten, een mogelijke input indicator is meer blauw op straat.

Er is natuurlijk een verondersteld causaal verband tussen outcome, output en input. Bijvoorbeeld als je meer 'blauw' op straat zet (input), veronderstel je dat daarmee de veiligheid toeneemt (outcome), omdat de agenten preventief werken, ingrijpen, meer proces verbalen (output) kunnen opmaken. Als raad zul je je echter vooral moeten willen richten op de te bereiken effecten.

Aanbeveling 6)

Beperk het aantal prestatie-indicatoren om zo focus aan te brengen en je als raad te beperken tot de hoofdlijnen. Hiermee kun je als volksvertegenwoordiging ook duidelijker verantwoording afleggen naar je kiezers.

4) Vergelijkingsmateriaal met andere gemeenten

Maar welke doelstellingen je ook kiest en in welke prestatie-indicatoren je deze vertaald, het is slechts mogelijk om goed te sturen als er betrouwbaar vergelijkingsmateriaal, dat wil zeggen nulmetingen, streefwaarden, informatie uit voorgaande jaren of prestaties van vergelijkbare gemeenten, beschikbaar is. Daartegen kun je de huidige prestaties van Dordrecht afzetten en wegen. Dit is iets dat in uw huidige programma-begroting al goed gaat. Bij elke prestatie-indicator worden streefwaardes genoemd en in het overgrote gedeelte van is er ook informatie over het verleden beschikbaar. Vergelijkingsmateriaal met andere gemeentes is echter slechts sporadisch aanwezig. De huidige prestatie-indicatoren zijn gericht op de situatie in Dordrecht. Vaak ontbreekt een vergelijking met de situatie in andere (vergelijkbare) steden of het landelijk gemiddelde. Dit laatste is te realiseren door gebruik te maken van landelijke vergelijkende onderzoeken. Hiervoor zouden bijvoorbeeld gegevens gebruikt kunnen worden uit de Atlas voor Gemeenten, Coelo, NICIS, Elsevier (b.v. woonindex of economische score), AD (misdaadmonitor). In sommige gevallen geven de genoemde onderzoeken een absolute waarde, die kan worden afgezet tegen een landelijk gemiddelde of een gemiddelde van de G27. In andere gevallen geven de onderzoeken slechts een rangorde ten opzichte van andere steden/gemeenten aan.

De auditcommissie in oprichting heeft ten slotte daarom nog de onderstaande aanbeveling:

Aanbeveling 7)

Benoem zoveel mogelijk bij elk programma een prestatie-indicator die wat zegt over de prestatie van Dordrecht afgezet tegen andere vergelijkbare gemeenten (beeldbepalende prestatie-indicator). Zoals bijvoorbeeld het rapportcijfer ondernemingsklimaat G27 bij het programma ondernemerschap en bereikbaarheid.