

BESTUURLIJK RAPPORT

# Informatiewaarde van de begroting

februari 2013

Rekenkamer Amsterdam

**R a**





BESTUURLIJK RAPPORT

# Informatiewaarde van de begroting

februari 2013

**colofon**

Rekenkamer Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: Evert Visser RA (projectleider),

drs. Stefanie Geerts

drs. Caroline van Zon

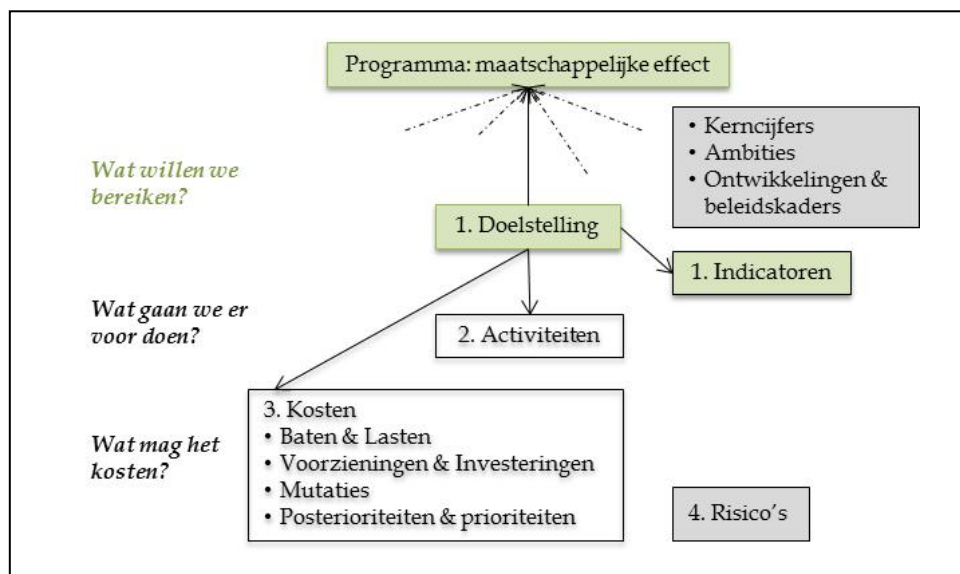
Dit is het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Amsterdam (de rekenkamer) over het onderzoek naar de informatiewaarde van de begroting.

Het onderzoek wordt gerapporteerd in twee delen: het bestuurlijk rapport (deel 1) en het onderzoeksrapport met bijlagen(deel 2). Het bestuurlijk rapport is een bondige samenvatting van de resultaten. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen. Dit rapport is te vinden op de website [rekenkamer.amsterdam.nl](http://rekenkamer.amsterdam.nl).

## Samenvatting

De afgelopen jaren heeft de raad door verschillende moties geprobeerd om de informatiewaarde van de begroting te vergroten. In 2010 heeft de voltallige raad een motie aangenomen waarin werd verzocht een beter leesbare begroting te maken. Dat heeft er toe geleid dat de begroting sinds 2012 bondiger is opgezet. De rekenkamer is in dit onderzoek nagegaan of de nieuwe opzet van de begroting niet ten koste is gegaan van de informatiewaarde van de begroting. Hiertoe heeft de rekenkamer de begrotingen voor de jaren 2011, 2012 en 2013 onderzocht. In het verlengde van de door de raad aanvaarde moties lag het accent in het onderzoek op de kwaliteit van de informatie in de programmabeschrijvingen.

De rekenkamer constateert dat de inrichting van de begroting voldoet aan de wettelijke voorschriften. Binnen de wettelijke voorschriften kan de begroting van een gemeente worden aangepast aan de eigen behoeften. In onderstaand figuur is de begrotingssystematiek die Amsterdam sinds 2012 toepast, samengevat.



De hoofdconclusie van het onderzoek is dat de compactere begroting niet ten koste is gegaan van de informatiewaarde van de begroting. De kwaliteit van de informatie is zelfs verbeterd, maar er zijn ook nog steeds zaken niet in orde. De volgende verbeterpunten ziet de rekenkamer:

- De aansluiting tussen het programakoord en de begroting is nog niet optimaal
- De effect- en prestatiedoelstellingen worden niet goed onderscheiden
- Formulering doelstellingen en uitwerking in indicatoren kunnen nog beter
- Budgetten in de financiële begroting sporen niet met de vermelde activiteiten

In hoofdstuk 3 *Analyse en aanbevelingen* geven we aan dat de verbeterpunten mogelijk samenhangen met dat de gemeente de beoogde begrotingsystematiek in de interne instructies niet goed heeft uitgewerkt.

Om de gekozen begrotingsystematiek te verbeteren doet de rekenkamer vijf aanbevelingen voor het college. Deze kunnen als volgt worden samengevat.

1. Maak beter inzichtelijk hoe ambities in de programma's zijn verwerkt.;
2. Verhelder de systematiek van de programmabegroting;
3. Geef van elke doelstelling een goede omschrijving;
4. Maak een goed gebruik van effect- en prestatie-indicatoren;
5. Probeer de financiële begroting aan te laten sluiten bij de activiteiten.

Programma's kunnen binnen de grenzen van de geldende voorschriften ook anders worden gestructureerd. Andere gemeenten *doen* het ook anders. De ene systematiek is niet per definitie beter dan de andere. Het kan een begroting wel prettiger, eigentijds of functioneler maken. Om deze reden hebben we nog een zesde aanbeveling opgenomen specifiek voor de raad.

6. Ga na welke wijzigingen in de programmabeschrijving wenselijk zijn.

Bij deze aanbeveling denken we concreet aan de volgende aspecten:

- *Wel of niet gebruikersvriendelijker maken van het document*
- *Wel of niet uitsplitsen van de lasten naar kostensoorten*
- *Wel of niet zichtbaar maken van flexibiliteit in budgetten*
- *Wel of niet een speerpuntbegroting*

We denken dat het zinvol is als de raad de voor- en nadelen van mogelijke veranderingen overweegt en zo nodig het college verzoekt de begroting aan zijn wensen aan te passen.

Het college heeft gereageerd op de aanbevelingen van de rekenkamer. Uit de reactie blijkt dat het de aanbevelingen 1 en 2 overneemt. Aanbeveling 3 en 4 neemt het niet over. Met betrekking tot aanbeveling 5 geeft het college aan dat het graag in overleg treedt met de raad over hoe de informatiewaarde van de begroting te vergroten. In hoofdstuk 4 is reactie van het college integraal opgenomen. In dit hoofdstuk treft u tevens het nawoord van de rekenkamer aan.

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>Inhoudsopgave</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doel van het onderzoek	8
1.3 Onderzoeksvragen en opbouw rapport	8
<b>2 Bevindingen</b>	<b>9</b>
2.1 Aansluiting programmakkoord en programmabegroting	9
2.2 Informatiewaarde van de begroting	9
2.3 Verwerking moties en amendementen	13
<b>3 Analyse en aanbevelingen</b>	<b>15</b>
3.1 Hoofdconclusie	15
3.2 Van conclusies naar aanbevelingen	16
3.3 Analyse 1: Wenselijke verbeteringen	17
3.4 Analyse 2: Mogelijke verbeteringen	19
<b>4 Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer</b>	<b>23</b>
4.1 Bestuurlijke reactie	23
4.2 Nawoord rekenkamer	24





# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De gemeenteraad vervult bij het vaststellen van de begroting verschillende taken, die in tabel 1.1 worden toegelicht.

Tabel 1.1. Taken van de gemeenteraad bij de begroting

Taken		Omschrijving
Kaderstellen	Allocatie	Verdeling van beschikbare middelen over de verschillende beleidsdoelen.
	Autorisatie	<ul style="list-style-type: none"><li>• Verlenen van toestemming aan het college om uitgaven te doen tot maximaal de in de begroting genoemde bedragen.</li><li>• Geven van opdracht aan het college om inkomsten te realiseren tot tenminste de in de begroting genoemde bedragen.</li></ul>
	Beheer	Formuleren van kaders voor de uitvoering door het college door het vastleggen en vaststellen van prestatienormen en normen voor uitvoeringsaspecten.
Vorbereiden controle		Het zodanig weergeven van bedragen, kaders en andere aandachtspunten, dat gecontroleerd kan worden – via de vier- en achtmaandsrapportage en jaarrekening - of de besteding van het geld verloopt zoals de gemeenteraad dat wil.

Om de taken goed uit te kunnen voeren, moet de begroting informatief zijn. De begroting moet voldoende informatie bevatten en deze informatie moet helder en relevant zijn.

Uit een eerder onderzoek van de rekenkamer in 2007 bleek dat toen een gebrek aan meetbaarheid de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad belemmerde.<sup>1</sup> De afgelopen jaren heeft de raad door verschillende moties geprobeerd om de informatiewaarde van de begroting te vergroten. In 2010 heeft de voltallige raad een motie aangenomen waarin werd verzocht een beter leesbare begroting te maken.<sup>2</sup> Naar aanleiding van die motie werd de projectorganisatie 'Laat de raad haar werk doen' in het leven geroepen, die voorstellen heeft geformuleerd om de begroting te verbeteren. Dat heeft er toe geleid dat de begroting sinds 2012 bondiger is opgezet. Bij de behandeling van de begroting 2011 is een motie aangenomen, met daarin het verzoek om doelstellingen en indicatoren te completeren in lijn met het programakkoord.<sup>3</sup> Tot slot werd in 2012 bij de behandeling van de kadenota 2012 het college via een motie verzocht om voor alle programma's meetbare en valideerbare indicatoren te formuleren.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Rekenkamer Amsterdam (2006). *Meetbaarheid gemeten. Beoordeling jaarplan 2007*.

<sup>2</sup> Motie nr. 457, 5 november 2010.

<sup>3</sup> Motie van de raadsleden de heer Flos, de heer De Wolf en mevrouw Van Doorninck, nr. 713, 14 januari 2010.

<sup>4</sup> Motie van de raadsleden de heer Toonk, de heer Verburg en de heer De Goede, nr. 672, 31 augustus 2011.

## 1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om de gemeenteraad inzicht te geven in de mate waarin de informatiewaarde van de begroting, vanuit het perspectief van de kaderstellende en controlerende taak van de raad, de afgelopen jaren is verbeterd. Daarnaast willen wij inzicht geven in de wijze waarop de informatievoorziening in de begroting nog verder verbeterd kan worden. In het verlengde van de door de raad aangenomen moties zullen we ons daarbij concentreren op de programmabeschrijvingen.

## 1.3 Onderzoeksvragen en opbouw rapport

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

In hoeverre is de informatiewaarde van de begroting de afgelopen jaren verbeterd?

Om de centrale vraag te beantwoorden zijn de begrotingen voor de jaren 2011, 2012 en 2013 onderzocht aan de hand van de volgende deelvragen:

In hoeverre

1. Sluit de programmabegroting aan op het programmakkoord?
2. Is de informatie opgenomen in de programma's van voldoende kwaliteit?

We zijn daarnaast in het onderzoek ook nagegaan of de bij de begrotingscyclus ingediende moties en amendementen zijn verwerkt.

Vanwege efficiëntieoverwegingen zijn er vier van de veertien programma's onderzocht, te weten: *Educatie, jeugd en diversiteit*, *Verkeer en infrastructuur*, *Cultuur en monumenten* en *Milieu en water*. Er is bewust gekozen om zowel fysieke als sociale programma's te onderzoeken.

In dit rapport komen, na de inleiding, in hoofdstuk 2 de belangrijkste bevindingen aan bod. In hoofdstuk 3 volgt de analyse van conclusies. Deze analyse mondt uit in aanbevelingen. Hoofdstuk 4 bevat de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders en het nawoord van de rekenkamer.

## 2 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten samengevat. Het onderzoeksrapport bevat de gedetailleerde resultaten.

### 2.1 Aansluiting programmakkoord en programmabegroting

In het programmakkoord zijn de beleidsambities vastgelegd voor de vierjaarlijkse collegeperiode. Met de begroting volgt de raad de uitvoering van de ambities door het college. De indeling van het programmakkoord is echter anders dan de indeling van de programmabegroting. Dat is wellicht onvermijdelijk<sup>5</sup>, maar het maakt het voor de gemeenteraad lastig om de uitvoering van de afspraken, die in het programmakkoord *Kiezen voor de Stad* zijn vastgelegd, te volgen.

Sinds 2012 is de aansluiting tussen het programmakkoord en de begroting verbeterd door bij ieder programma aan het begin de bijbehorende ambities uit het programmakkoord op te sommen. In 2012 zijn bij de vier door ons onderzochte programma's 41 (80%) van de 51 ambities aan het begin van het programma vermeld. Er staan soms echter ook ambities die niet rechtstreeks uit het programmakkoord afkomstig zijn, zoals de invoering van het passend onderwijs. In 2013 is de score slechter.<sup>6</sup>

De opsomming aan het begin van een programma is nuttig. Om de afspraken goed te kunnen volgen is het echter belangrijker dat de ambities zijn opgenomen in de begroting. Dat gebeurt, maar niet volledig. In 2013 is 29% (15 van de 51) van de ambities omgezet in meetbare indicatoren. Dit is geen verbetering ten opzichte van 2012 en nauwelijks ten opzichte van 2011 (25%). Bij een iets ruimere definitie van "opnemen", waarbij ook wordt meegeteld als er ergens – bij activiteiten of bij de toelichting op het financiële overzicht – iets wordt gezegd over de ambities, worden de percentages hoger: 65% (33) in 2013, 75% (38) in 2012 en 69% (35) in 2011.<sup>7</sup>

### 2.2 Informatiewaarde van de begroting

Bij de behandeling van de begroting 2011 en de kadernota 2012 zijn door de gemeenteraad moties aangenomen waarin gevraagd is om een verbetering van de informatiewaarde van de begroting. In het onderzoek is voor vier programma's

---

<sup>5</sup> In theorie kan de structuur van de programmabegroting elke vier jaar worden aangepast, maar met oog op de vergelijkbaarheid in de tijd, is dat niet wenselijk. De structuur van het programmakkoord laten aansluiten op de programmabegroting lijkt eenvoudiger, maar er kunnen allerlei legitieme politieke redenen zijn om dat niet te doen.

<sup>6</sup> Bij *Verkeer en infrastructuur* ontbreekt de opsomming van ambities geheel en bij *Educatie, jeugd en diversiteit* zijn er ambities samengevoegd of weggehaald.

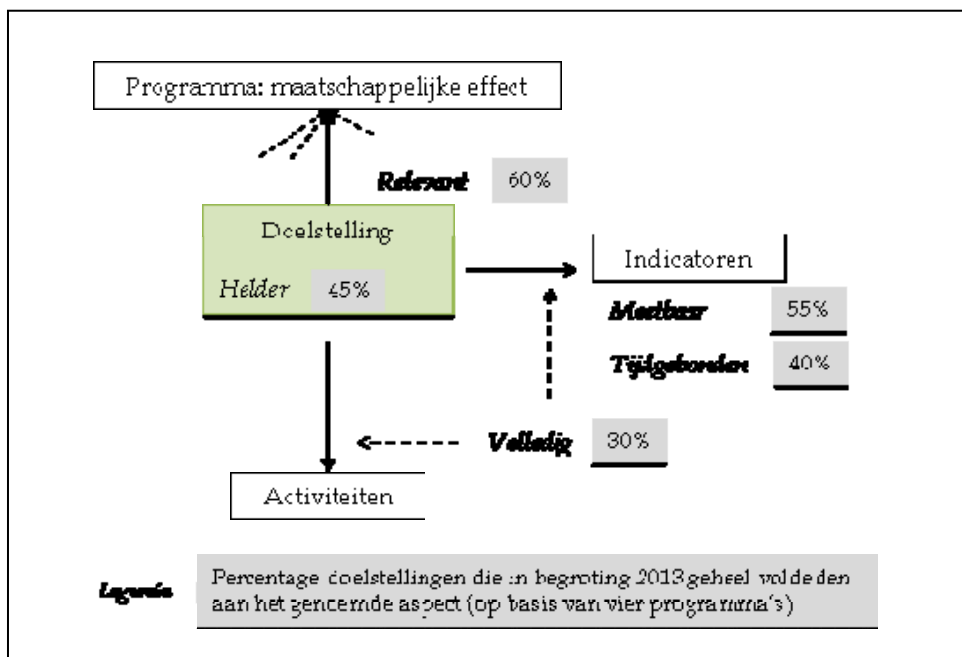
<sup>7</sup> De mate waarin de ambities (meetbaar) zijn verwerkt, verschilt sterk per programma. Bij *Milieu en water* is 75% van de ambities meetbaar gemaakt en bij *Verkeer en infrastructuur* 7%. Bij *Educatie, jeugd en diversiteit* is 90% van de ambities op enigerlei wijze verwerkt, terwijl in *Verkeer en infrastructuur* slechts 33% van de ambities terugkomt in de begroting.

nagegaan of die moties hebben geleid tot een verbetering. Daarbij komen aan bod het maatschappelijk effect, de doelstellingen, de activiteiten en de kosten.

*Wat willen we bereiken? Maatschappelijk effect en doelstellingen*

Het maatschappelijk effect is over het algemeen breed geformuleerd. Dat is begrijpelijk, maar daardoor perkt het maatschappelijk effect het programma vaak nog niet scherp af van andere programma's. Pas bij de nadere uitwerking in doelstellingen wordt geconcretiseerd wat de gemeente met het specifieke programma wil bereiken. De doelstellingen zijn in het onderzoek beoordeeld op de aspecten: helder, relevant, volledig, meetbaar en tijdgebonden. Daarbij is gebruik gemaakt van een schaal van 1 (voldoet geheel niet) tot 4 (voldoet geheel). In figuur 2.1 is voor de begroting van 2013 aangegeven hoe vaak doelstellingen bij de onderzochte programma's geheel voldeden aan de genoemde toetsaspecten.

Figuur 2.1. Beoordeling doelstellingen 2013



In de begroting 2013 is bij de aspecten "relevant" en "meetbaar" meer dan de helft van de doelstellingen geheel correct en op de andere aspecten minder dan de helft. Meestal zijn de problemen echter niet zo groot en ligt de beoordeling dichterbij "voldoet geheel" dan bij "voldoet geheel niet". Daarnaast blijken er behoorlijke verschillen te zijn tussen de onderzochte programma's. In tabel 2.1 zijn per toetsaspecten en per programma de gemiddelde scores weergegeven.

Tabel 2.1. Gemiddelde scores\* kwaliteit doelstellingen in 2013 voor vier programma's

Aspecten	Jaren	Educatie, jeugd en diversiteit	Verkeer en infra-structuur	Cultuur en monumenten	Milieu en water	Gemiddelde** over alle programma's
Helder	2013	3,4	3,3	2,3	3,2	3,0
Relevant	2013	3,2	3,5	2,8	3,6	3,3
Volledig	2013	2,4	3,3	2,5	2,8	2,8
Meetbaar	2013	3,2	3,3	1,5	4,0	3,0
Tijdgebonden	2013	2,0	2,3	2,5	4,0	2,7
Gemiddelde over alle aspecten	2013	2,8	3,1	2,3	3,5	2,9
	2012	2,8	2,9	2,6	3,6	3,0
	2011	2,6	2,8	2,7	2,5	2,7

\* Score loopt van 1 tot en met 4, waarbij 4 de hoogste score is

\*\* Bij gemiddelde is niet gecorrigeerd voor verschillen tussen programma's in hoeveelheid doelstellingen

Een vergelijking tussen de programma's laat zien dat de kwaliteit van de doelstellingen bij *Verkeer en infrastructuur* en vooral *Milieu en water* wel orde zijn. Om na te kunnen gaan of er sprake is van een verbetering zijn in tabel 2.1 ook gegevens van eerdere jaren opgenomen. Daaruit blijkt dat de gemiddelde scores sinds 2011 hoger zijn geworden. De enige uitzondering is het programma *Cultuur en monumenten*. Dat lijkt echter te gaan om een incident. In 2013 start het nieuwe Kunstenplan 2013-2016. Daar is in de begroting al rekening meegehouden, maar ten tijde van het opstellen van de begroting was het kunstenplan nog niet gereed. Deze doelstelling is daardoor niet optimaal ingevuld. In de begroting van 2014 zal dit probleem naar verwachting opgelost zijn.

Het onderzoek laat zien dat de formulering van doelstellingen nog op twee andere punten te kort schiet. Allereerst wordt de beleidsrichting vaak niet duidelijk gemaakt. In 2013 blijkt bij 3 van de 20 doelstellingen direct uit de formulering - door gebruik van woorden als meer, minder, beter - dat er een verandering wordt beoogd. Bij de andere doelstellingen is de beleidsrichting vaag. Soms kan dan uit het verloop van de streefwaarden van de indicatoren worden afgeleid of de gemeente een verandering beoogt of de bestaande situatie wil behouden. In de tweede plaats gaat het bij doelstellingen ook niet altijd over gewenste effecten, terwijl dat wel zou moeten. Bij slechts 13 van de 20 doelstellingen is er sprake van een duidelijke effectdoelstelling. Bij zes doelstellingen gaat het om voorgenomen prestaties en in één geval is het een combinatie van effect en prestatie. Effectdoelstellingen worden vervolgens soms ook nog meetbaar gemaakt met behulp van prestatie-indicatoren.

#### *Wat gaan we er voor doen? Activiteiten*

De weergave van de activiteiten in de programmahoofdstukken is vanaf 2012 gewijzigd. Er wordt dan niet langer in teksten uitgeschreven wat er zal worden gedaan, maar na elke doelstelling volgt een bondige opsomming van activiteiten. De

indikking lijkt over het algemeen niet ten koste te zijn gegaan van de informatie-waarde. Soms worden voor doelstellingen in 2013 andere activiteiten ingezet dan in 2012, terwijl de formulering van de doelstelling nauwelijks is gewijzigd. Activiteiten worden niet systematisch voorzien van prestatie-indicatoren; wel worden activiteiten regelmatig zodanig kwantitatief omschreven dat ze toch *afrekenbaar* zijn.

#### *Wat mag het kosten?*

Bij elke doelstelling is een kostenoverzicht te vinden. In tabel 2.2 zijn onze oordelen over dit overzicht samengevat. Het kostenoverzicht sluit over het algemeen aan bij de *financiële begroting* die te vinden is in de *cijfermatige overzichten* van de begroting.<sup>8</sup>

Tabel 2.2. Conclusie beoordeling kosten van de vier programma's in 2013

Toetsaspecten	Educatie, jeugd en diversiteit	Verkeer en infrastructuur	Cultuur en monumenten	Milieu en water
Bedragen komen op doelstellingsniveau overeen met financiële begroting	Voldoende	Voldoende	Onvoldoende	Voldoende
Bedragen komen op activiteitsniveau overeen met financiële begroting	Matig	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende
Verschil ten opzichte van begroting vorig jaar wordt toegelicht	Voldoende	Voldoende	Voldoende	Voldoende
Aard (incidenteel of structureel) van kosten zijn zichtbaar in kostenoverzicht	Voldoende	Voldoende	Matig	Onvoldoende

De aansluiting met de activiteiten die bij een doelstelling horen is slecht. De meeste activiteiten zijn niet terug te vinden in de financiële begroting.<sup>9</sup> Dit komt omdat de financiële begroting niet is opgebouwd naar activiteiten, maar naar producten. Bij het kostenoverzicht in de vier onderzochte programma's worden de belangrijkste verschillen per doelstelling (per saldo) ten opzichte van het voorgaande begrotingsjaar toegelicht, waarbij wordt aangegeven of het om structurele of om incidentele wijzigingen gaat. Alleen bij het programma *Milieu en water* is dit niet het geval.

Bij het vaststellen van de begroting stelt de raad de begrotingsbedragen per programma vast.<sup>10</sup> Allocatie van middelen is een belangrijk aspect van de kaderstelling. Bij de begrotingsbehandeling zou de raad moeten kunnen schuiven met budgetten tussen beleidsterreinen op basis van een integrale afweging. Dat kan alleen

<sup>8</sup> Bij het programma *Cultuur en monumenten* sluiten de begrotingsbedragen nog aan bij de oude indeling van 2012 en niet bij de nieuwe doelstellingen van 2013. Dit komt omdat bij de begroting 2013, reeds is geanticipeerd op de vaststelling van het kunstenplan 2013-2016, waarvan de hoofdlijnen bij de Kadernota is vastgesteld.

<sup>9</sup> De positieve uitzondering hierop is het programma *Educatie, jeugd en diversiteit*. Hierbij is wel enige relatie tussen de activiteiten in het programma en volgnummers in de financiële begroting.

<sup>10</sup> De raad stelt de bedragen op de volgnummers vast in de financiële begroting, inclusief de omvang van de mutaties in de verschillende reserves en de in de begroting opgenomen investeringskredieten.

als duidelijk is welke mogelijkheden er binnen een programma zijn om budget vrij te maken. De kostenoverzichten bieden de raad dit inzicht niet.

### 2.3 Verwerking moties en amendementen

Door het jaar zijn er verschillende mogelijkheden voor raadsleden om de begroting aan te passen en de uitvoering te controleren. De planning- en controlcyclus van de gemeente Amsterdam kent verschillende fases die worden afgerond met de behandeling van documenten in de raad.

Bij de behandeling van kadernota, begroting, de 4- en 8 maandsrapportages en de jaarekening kan de raad een motie (oordeel over of verzoek aan het college) of amendement (wijziging ontwerpbesluit) indienen waarmee zij de begroting kan beïnvloeden. Een amendement moet worden doorgevoerd; bij een motie gaat het om een verzoek aan het college.<sup>11</sup> Een motie kan dus pas daadwerkelijk effect hebben als het college er iets mee doet. Daarom zijn wij dat voor de vier onderzochte programma's nagegaan. Daarbij is de 2012-cyclus onderzocht aangevuld met de behandeling van de kadernota 2013.<sup>12</sup> Wij hebben daarbij niet beoordeeld of de moties kwalitatief voldoende zijn uitgevoerd. Een motie is als afgedaan beoordeeld als het college de raad (schriftelijk) heeft geïnformeerd over de wijze waarop het college een motie zal uitvoeren.

#### *Verwerking moties en amendementen*

Ten aanzien van de vier onderzochte programma's zijn er zeven amendementen ingediend om de begroting te wijzigen en die zijn alle doorgevoerd. Bij de behandeling van de kadernota 2013 zijn twee amendementen ingediend waarin raad het college ook heeft verzocht om uitwerkingsvoorstellen te doen. Daarbij gaat het om een voorstel om in het kader van 400 jaar grachtengordel vijftig panden duurzaam te illumineren en om een voorstel om de pijlers beeldende kunst en erfgoed in het cultuureducatiebeleid te verankeren. Beide verzoeken zijn nog niet afgehandeld.

Er zijn 24 moties ingediend die te maken hebben met de vier onderzochte programma's. Daarvan zijn er drie *direct gekoppeld* aan documenten van de begrotingcyclus: het college wordt verzocht om meer aandacht aan iets te besteden of nog eens op iets terug te komen. De andere moties zijn meer ingediend *naar aanleiding van* de begrotingscyclus en hebben niet tot doel om documenten zoals de kadernota of begroting te veranderen. De drie "begrotingscyclus" moties zijn afgehandeld. Van de 21 andere moties zijn er 17 (80%) door het college (tijdig) afgehandeld. De afdoening van moties varieert overigens sterk per programma. Van de vier niet afgehandelde

---

<sup>11</sup> Bij een amendement draagt de raad het college iets op (wijziging van een ontwerpbesluit) en bij een motie gaat het om een verzoek. In de praktijk wordt dit onderscheid niet altijd even scherp gehanteerd. Het ligt soms voor de hand om een opdracht (extra geld voor een beleidsdoelstelling uittrekken) te combineren met een verzoek (om voorstellen te maken voor de besteding van het geld) in één amendement. Formeel niet correct, maar wel begrijpelijk.

<sup>12</sup> Meer precies geformuleerd ging het om moties ingediend bij de behandeling van de jaarrekening 2011, kadernota 2012, begroting 2012, 4 -maandsrapportage en kadernota 2013.

moties gaat het in drie gevallen om moties bij het programma *Milieu en water*.<sup>13</sup> Bij dat programma zijn er van de vijf moties dus meer dan helft niet of te laat door het college afgedaan.

---

<sup>13</sup> Over de motie betreffende de koerswijziging van het milieucentrum Amsterdam heeft het college de raad te laat geïnformeerd. Ten tijde van het afronden van het onderzoek moet het college op basis van moties de raad nog (nader) informeren over een plan om de sociale competenties van jongeren in het (voorbereidend)middelbaar beroepsonderwijs te verbeteren, de instelling van een duurzame vrijzone en over extra fonteintjes en tappunten op Amsterdams grondgebied.



### 3 Analyse en aanbevelingen

In dit onderzoek is nagegaan of de informatiewaarde van de begroting de afgelopen jaren is verbeterd. De aandacht was daarbij gericht op de aansluiting van de programmabegroting op het programmakkoord en de kwaliteit van informatie in de programma's. We hebben een vergelijking gemaakt tussen 2011, 2012 en 2013 en ons daarbij beperkt tot 4 programma's.

#### 3.1 Hoofdconclusie

Sinds 2012 is de begroting compacter en de opbouw per programma gewijzigd. Dit is niet ten koste gegaan van de informatiewaarde van de begroting. De kwaliteit van de informatie is zelfs verbeterd, maar er zijn ook nog steeds zaken niet in orde.

*De aansluiting tussen het programmakkoord en de begroting is nog niet optimaal*

Sinds 2012 begint ieder programma met een opsomming van de bijpassende programmakkoordambities. Dit is een verbetering. De opsomming is echter niet altijd volledig, ontbreekt zelfs soms of bevat ambities die niet in het programmakkoord zijn te vinden. Om de afspraken uit het programmakkoord goed te kunnen volgen is een opsomming niet voldoende. Ambities moeten worden ingebed in de begroting; bij 35% van de ambities is dat niet terug te vinden. De verschillen tussen de programma's zijn daarbij groot.

*De beleidsrichting bij doelstellingen wordt niet altijd duidelijk aangegeven*

Bij de doelstellingen worden meestal (in 17 van de 20 beoordeelde doelstellingen) niet duidelijk gemaakt of de gemeente veranderingen in een bepaalde richting beoogt of continuïteit. Met het oog op een "meerjarig consistente programma-indeling" is daarvoor bewust gekozen. De richting kan dan alleen maar worden afgeleid uit het verloop van de streefwaarden van de indicatoren.

*De effect- en prestatiedoelstellingen worden niet goed onderscheiden*

Het onderscheid tussen effect- en prestatie-indicatoren is belangrijk. Effecten worden beoogd, maar ook beïnvloed door exogene factoren. Prestatie-indicatoren maken duidelijk wat de gemeente gaat doen en waarop ze is af te rekenen. In de begroting zijn de doelstellingen een uitwerking van het beoogde maatschappelijk effect. Het behoren dus effectdoelstellingen met effectindicatoren te zijn. In 3 van de 4 onderzochte programma's worden regelmatig prestatie-indicatoren gekoppeld aan effectdoelstellingen. Dit is dus niet juist.

*Formulering doelstellingen en uitwerking in indicatoren kunnen nog beter*

Sinds 2011 zijn de doelstellingen beter uitgewerkt. Ze zijn beter meetbaar gemaakt en vollediger, doordat er meer indicatoren zijn opgenomen en deze consequenter zijn

toegepast.<sup>14</sup> In het onderzoeksrapport is gedetailleerd aangegeven op welke onderdelen nog verbeteringen mogelijk zijn.

*Budgetten in de financiële begroting sporen niet met de vermelde activiteiten*

De financiële begroting in de financiële overzichten geeft een specificatie van baten en lasten op volgnummerniveau.<sup>15</sup> In de digitale begroting kan vanuit de doelstellingenparagraaf direct hiernaar worden doorgeklikt. De baten en lasten sporen echter niet met de activiteiten die in de doelstellingenparagraaf zijn vermeld. Inzicht in de kosten van de vermelde activiteiten is voor de raad van belang om haar kaderstellende én controlerende rol goed te kunnen vervullen.

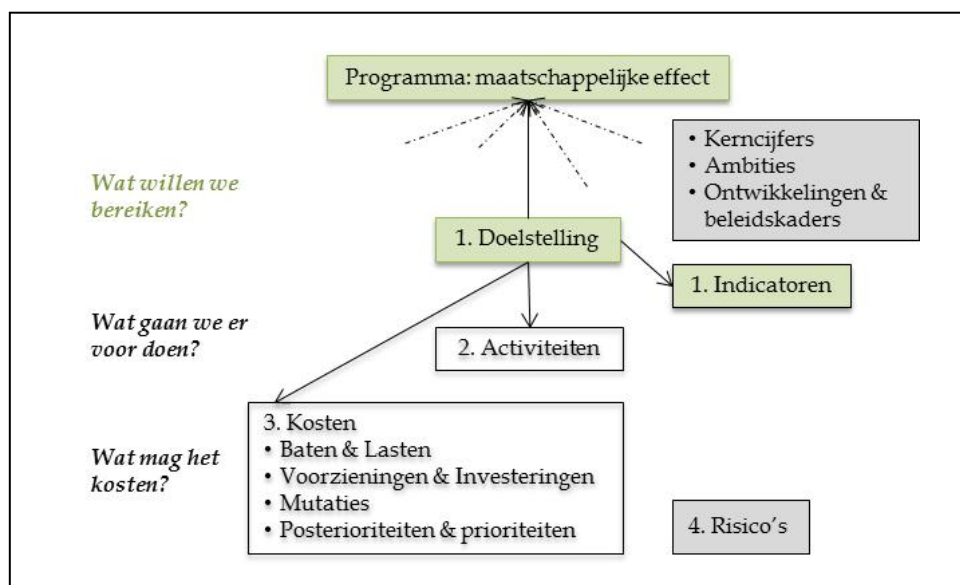
### 3.2 Van conclusies naar aanbevelingen

De gemeenteraad heeft de afgelopen jaren met behulp van moties aangedrongen op verbetering van de leesbaarheid van de begroting. Dat heeft een positief effect gehad. Het kan echter, zoals blijkt uit onze conclusies, nog steeds beter. In het vervolg van dit hoofdstuk gaat het over de weg naar verdere verbeteringen.

*De systematiek in Amsterdam*

Gemeenten verschillen in de wijze waarop zij binnen de grenzen van de geldende voorschriften de begroting inrichten en programma's beschrijven. Gedeeltelijk heeft dat te maken met de besturingsfilosofie die wordt gehanteerd, gedeeltelijk is het een kwestie van smaak. In figuur 3.1 is de systematiek van Amsterdam samengevat.

Figuur 3.1. Systematiek programmabeschrijving Amsterdam



<sup>14</sup> Het programma *Cultuur en monumenten* is een uitzondering en scoort slechter. In de ambtelijke reactie is aangegeven, dat dit komt omdat in de begroting 2013 al is geanticipeerd op de vaststelling van het Kunstenplan 2013-2016 zonder dat de doelstellingen precies vaststonden. De raad heeft dit plan inmiddels in november 2012 vastgesteld.

<sup>15</sup> Deel 4 van de begroting: Cijfermatige overzichten, onderdeel Baten en lasten per programma (p. 319 tot en met p. 381 van de begroting 2013).

Volgens de BBV moeten bij een programmabeschrijving de drie wat-vragen worden besproken: *Wat* willen we bereiken? *Wat* gaan we daarvoor doen? en *Wat* mag het kosten? In de Amsterdamse systematiek wordt de eerste vraag in tweeën beantwoord. Elke programma begint met het maatschappelijk effect dat wordt beoogd, gevolgd door contextinformatie (grijze box in figuur 3.1). Daarna volgt de uitwerking in (1) doelstellingen met indicatoren. De volgende vragen worden per doelstelling beantwoord met (2) een opsomming van activiteiten en (3) het kostenoverzicht op doelstellingsniveau. Indien van toepassing worden ook de investeringen en posterioriteiten en prioriteiten toegelicht. Elke doelstellingparagraaf eindigt met (4) een beschrijving van risico's.

*Er zijn meer wegen die naar Rome leiden*

De conclusie van het onderzoek is dat er nog steeds zaken niet op orde zijn. Dat hangt samen met het niet goed uitgewerkt zijn van de systematiek. Die analyse komt aan de orde in de paragraaf "*Wenselijke verbeteringen*". Programma's kunnen binnen de grenzen van de geldende voorschriften anders worden gestructureerd. Andere gemeenten *doen* het ook anders. De ene systematiek is niet per definitie beter dan de andere. Het kan een begroting wel prettiger, eigentijds of functioneler maken. In de paragraaf "*Mogelijke verbeteringen*" wordt ook daaraan aandacht besteed.

### 3.3 Analyse 1: Wenselijke verbeteringen

*Verwerking beleidsambities*

In het programmakkoord zijn de beleidsambities vastgelegd voor de vierjaarlijkse collegeperiode. De aansluiting tussen de ambities en de programmabegroting is nog niet optimaal.

*Aanbeveling 1: Maak beter inzichtelijk hoe ambities in de programma's zijn verwerkt.*

Er is de afgelopen jaren geprobeerd om de ambities een betere plaats te geven in de begroting. Toch zijn de ambities nog niet goed ingebed in de begroting. We denken dat het komt doordat de structuur van de begroting een zekere stabiliteit moet hebben die niet altijd spoort met de politieke dynamiek van een programmakkoord. Het is daarom lastig. Een praktische oplossing is het opnemen in de begroting van een "conversietabel", waarin van alle ambities inzichtelijk wordt gemaakt waar ze in de begroting zijn terug te vinden. In de tabel kan ook worden aangegeven welke ambities niet (meer) in de begroting terugkomen, bijvoorbeeld omdat zij al zijn uitgevoerd, zijn gedecentraliseerd naar de stadsdelen of omdat nieuwe wet- en regelgeving de ambities doorkruisen.

*Zorgvuldige definitie systematiek*

Het onderzoek laat zien dat er nog steeds sprake is van onzorgvuldigheden. Dat kan door slordigheid komen, maar het kan ook te maken hebben met het feit dat de samenstellers van de programmabegroting onvoldoende houvast hebben aan de systematiek omdat deze onvoldoende scherp is omschreven. De gemeente gebruikt

als achtergrondnotitie een handleiding die is gemaakt door Utrecht.<sup>16</sup> Die handleiding is bruikbaar en zorgvuldig geschreven. In de handleiding wordt onder andere uitgebreid aandacht besteed aan het verschil tussen prestatiedoelstellingen (output) en effectdoelstellingen (outcome). Dit verschil is belangrijk vanwege dat altijd eerst moet worden bepaald wat de gemeente wil bereiken alvorens te bepalen wat ze daarvoor gaat doen. In de *circulaire Begroting 2013*<sup>17</sup> van de gemeente wordt dit niet goed toegelicht. Outcome en output worden bij doelstellingen en indicatoren zowel in de circulaire als in de uiteindelijke begroting gebruikt; het wordt echter niet als zodanig benoemd en er lijkt ook geen bepaalde overweging aan ten grondslag te liggen. Ook de instructie bij *Wat gaan we er voor doen?* in de circulaire biedt weinig houvast. In hoofdstuk 7 van de handleiding wordt gesuggereerd om daarbij de gewenste output (met indicatoren) te beschrijven. Van de circulaire mag dat echter niet en in de begroting zelf zien we het vervolgens toch op veel plaatsen impliciet gebeuren.

#### *Aanbeveling 2: Verhelder de systematiek van de programmabegroting*

Het lijkt ons nuttig om de circulaire te herschrijven en daarbij strakker aan te sluiten bij de gedachtegang van de handleiding die als achtergrondnotitie wordt gebruikt. Ons lijkt de handleiding nog steeds goed bruikbaar. Maar als er werkende weg (de handleiding is van 2005) andere inzichten zijn ontstaan en Amsterdam een andere visie heeft, is het verstandig om een nieuwe handleiding te maken, waarin de filosofie en de gebruikte begrippen helder zijn omschreven.

De doelstellingen zijn veelal niet meer dan een korte duiding van het programma-onderdeel bijvoorbeeld: Amsterdam is vitaal, leefbaar en duurzaam. Soms wordt door een nadere toelichting de beleidsrichting duidelijk. Echter in de meeste gevallen ontbreekt die toelichting en moet uit de indicatoren worden afgeleid wat wordt beoogd.

#### *Aanbeveling 3: Geef van elke doelstelling een goede omschrijving*

Ons lijkt het beter om het kopje altijd te beperken tot een aanduiding (een label) voor het programma-onderdeel en direct na het kopje en voor de indicatoren een omschrijving te geven van de doelstelling. Het moet gaan om een effectdoelstelling, waarbij de beleidsrichting duidelijk is: meer, minder, beter of continuïteit. De vraag "hoe gaan we het maatschappelijk effect bereiken" is wellicht verwarrend. Meestal (in 65% van de gevallen) wordt het antwoord gegeven met behulp van een effectdoelstelling, maar relatief vaak (35%) is er sprake van een prestatiedoelstelling. Zie ook opmerkingen bij aanbeveling: verhelder systematiek.

<sup>16</sup> Bestuursinformatie, Gemeente Utrecht, *Handleiding meetbare doelstellingen*, 2005. Te vinden op het Amsterdamse intranetsite; onderdeel intranet Concern financiën.

<sup>17</sup> Programmasjabloon met toelichting voor het opstellen van de begroting 2013. Te vinden op het Amsterdamse intranetsite; onderdeel intranet Concern financiën (circulaire begroting 2013/Programma's Begroting 2013/downloads Sjablonen voor de programmahoofdstukken).

Om concreet te maken wat de gemeente wil bereiken moet een doelstelling worden voorzien van bijbehorende indicatoren. Dat is vrijwel overal gebeurd. De doelstelling wordt echter vaak niet goed afgedekt door die indicatoren en soms ook – zelfs al is er sprake van een effectdoelstelling - meetbaar gemaakt met prestatie-indicatoren. Bij het onderdeel *Wat gaan we er voor doen* ontbreken expliciete prestatie-indicatoren die daar meer voor de hand zouden liggen.

*Aanbeveling 4: Maak een goed gebruik van effect- en prestatie-indicatoren*

Het vinden van goede effectindicatoren is soms lastig. Voor een valide vaststelling van het effect is het gebruik van meerdere indicatoren soms nuttig. Soms kan het effect gemeten worden met opiniepeilingen (via O&S). Een compacte begroting vraagt echter ook om beperking.

Het zou passend zijn (en aansluiten bij de eigen handleiding) om onder het kopje *Wat gaan we er voor doen?* prestatiedoelstellingen te formuleren met prestatie-indicatoren. Echter als de prestatiedoelstellingen worden beperkt tot een opsomming van activiteiten moeten die activiteiten wel zo SMART-mogelijk worden geformuleerd. Dat gebeurt al regelmatig, maar niet altijd.

Op dit moment is de *financiële begroting*, zoals opgenomen in de *cijfermatige overzichten* achter in de begroting, niet opgebouwd naar activiteiten, maar naar producten. Dit betekent dat de in de programma's opgenomen activiteiten doorgaans niet zijn terug te vinden in herkenbare begrotingsvolgnummers in de financiële begroting. Dat is conform de handleiding en de circulaire, maar toch jammer. De relatie tussen de activiteiten en de daarvoor begrote bedragen is immers nu niet zichtbaar.

*Aanbeveling 5: Probeer de financiële begroting aan te laten sluiten bij de activiteiten*

Het college wil de wens van de raad om de begroting digitaal op detailniveau te kunnen raadplegen honoreren, al kan dat pas vanaf 2015 als alle gemeentelijke onderdelen hetzelfde (financiële) systeem gebruiken. Wellicht kan dan ook worden negegaan of deze aanbeveling kan worden meegenomen.

### **3.4 Analyse 2: Mogelijke verbeteringen**

De programmabegroting kan binnen de grenzen van de voorschriften van de BBV anders worden gestructureerd. Anders is echter niet altijd beter. Het is wel zinvol om een aantal mogelijke veranderingen te overwegen.

*Aanbeveling 6 (aan de raad): Ga na welke wijzigingen in de programmabeschrijving wenselijk zijn.*

Het is geen goed idee om een hele systematiek om te gooien omdat het gras bij de burens net wat groener is. Dat zou onevenredig veel energie vergen van de organisatie. Wel is het zinvol om na te gaan of er niet op een aantal punten verbeteringen mogelijk zijn. Daarbij gaat het om keuzes die de raad zelf moet maken; we kunnen daarvoor wel informatie aandragen.

*Wel of niet gebruikersvriendelijker maken van het document*

De layout kan op eenvoudige wijze wat prettiger gemaakt worden door het gebruik van een paar steunkleuren en minder tekst per pagina. Daarnaast kunnen illustraties (infographics) helpen. Gemeenten gebruiken soms een grafische weergave van (delen van) doelenbomen om de structuur van het beleidsterrein duidelijk te maken. Een goed plaatje vermindert de behoefte aan tekst.

*Wel of niet uitsplitsen van de lasten naar kostensoorten*

Op dit moment worden de kosten (baten, lasten en saldo) gespecificeerd per doelstelling. De transparantie over budgetten kan worden vergroot als er kostensoorten zouden worden onderscheiden. Rotterdam doet dat in een overzicht waarin naast het begrotingsjaar ook de realisatie uit jaarrekening en drie opeenvolgende jaren worden meegenomen. Het lijkt ons zinvol en haalbaar als het nieuwe financiële systeem overal gebruikt wordt.

*Wel of niet zichtbaar maken van flexibiliteit in budgetten*

Allocatie van middelen is een belangrijke functie van de begroting. Het is echter voor een raadslid lastig om bij een politieke wens in te schatten of het schuiven met budgetten ook een reële mogelijkheid is. De onderscheiding in kostensoorten (zie hiervoor) zou al een zekere indicatie geven van de mogelijkheden om met bedragen te schuiven. Kapitaallasten zijn bijvoorbeeld verplichtingen waar je niet onderuit kunt. Terwijl er bij personeelslasten vanwege natuurlijk verloop wel enige directe ruimte is. Door kostensoorten te koppelen aan vuistregels zou in de begroting een indicatie kunnen worden gegeven welk deel van het budget vrij gemaakt zou kunnen worden.

Wellicht wordt deze gedachte al snel als niet praktisch terzijde geschoven. Toch zouden we willen adviseren om er iets langer over na te denken. Allereerst is het - ook al zijn we er aan gewend - toch merkwaardig dat het zo lastig is voor de raad om de budgettoekenning bij een begrotingsbehandeling verantwoord te amenderen. Daarnaast is een min of meer permanente kennis in de organisatie van de financiële flexibiliteit uitermate nuttig. Het maakt de financiële wendbaarheid, zoals het in de kadernota 2013 heet, groter. Noodzakelijke bezuinigoperaties kunnen sneller en meer verantwoord worden doorgevoerd. Het is een aspect van de bedrijfsvoering die de stressbestendigheid doet toenemen. Als de kennis in de organisatie er is kan die ook gecommuniceerd worden naar de raad.

We kunnen ons wel voorstellen dat de begroting niet de plaats is om deze flexibiliteit heel nauwkeurig aan te geven. Wel kan dergelijke informatie digitaal beschikbaar worden gesteld. In ons rapport over reserves hebben we in discussie met het college over de “vrije” ruimte van reserves een vergelijkbaar standpunt ingenomen.

#### *Wel of niet een speerpuntbegroting*

De meest vergaande mogelijke verandering is het terugbrengen van de begroting tot een speerpuntbegroting. Amsterdam kent in het totaal ongeveer 70 doelstellingen, die worden uitgewerkt. Rotterdam laat zien dat door het kiezen van speerpunten een forse vermindering van het aantal pagina's kan worden bereikt. Rotterdam heeft wel alle doelstellingen van een beleidsrichting (meer, minder, beter, continuïteit) voorzien, maar ze niet allemaal (zoals Amsterdam) voorzien van streefwaarden. Dat is beperkt tot 22 centrale ambities (in Rotterdam heet dat de collegetargets). Voor die centrale ambities is erg veel aandacht, ook in de verantwoording.

We zijn hier aarzelend over. Een compacte begroting met veel focus lijkt aantrekkelijk. De focus is echter ook een risico, omdat het hand in hand kan gaan met blinde vlekken. Daarnaast is het een gevaar dat voor andere doelstellingen waarbij de vermelding van indicatoren in de begroting achterwegen blijft, de organisatie ook deze indicatoren niet meer gebruikt. Dat lijkt ons niet wenselijk. De vraag is overigens ook of, bij een verdere uitbreiding van de elektronische mogelijkheden, de omvang van het begrotingsdocument nog een belangrijk argument moet zijn voor het veranderen van de systematiek. De discussie zal meer moeten gaan over de vraag wat gedrukt moet worden, wat elektronisch raadpleegbaar en hoe beide zaken aan elkaar verbonden moeten worden. Dit alles op een zodanig manier dat het overzicht (over het geheel) en het inzicht (in de details) voor raadsleden beide worden geoptimaliseerd.





## 4 Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft dit rapport op 9 februari 2013 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B&W. De wethouder Financiën heeft namens het college van B&W op 22 januari 2013 een reactie gegeven op het rapport.

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

### 4.1 Bestuurlijke reactie

Hierbij ontvangt u onze bestuurlijke reactie op het conceptrapport Informatiewaarde begroting. Ons college heeft met interesse kennisgenomen van uw onderzoek. Het biedt veel nuttige informatie en inzichten.

U concludeert dat de kwaliteit van de begroting sinds 2012 is verbeterd, maar dat er nog steeds zaken niet in orde zijn. Sinds 2011 werken wij aan het verbeteren van de informatiewaarde van de planning en controlprodukten. Uw conclusie bevestigt dat we daarbij op de goede weg zijn. De toegankelijkheid en leesbaarheid zijn aanzienlijk verbeterd. Daarnaast is er vanaf de Begroting 2013 ook een speciale publieksversie beschikbaar. Maar de begroting is nog niet optimaal. Daarom werken we continu verder aan verbetering. Tegelijkertijd werpen wij de vraag op of methodische perfectie wel realistisch is. De begroting wordt immers niet gemaakt in *splendid isolation*, maar in een complexe politiek-bestuurlijke context. Daarin prevaleert pragmatisme soms onvermijdelijk boven methodische consistentie.

Voordat we ingaan op uw aanbevelingen, willen wij opmerken dat ons college het verstandig acht om deze collegeperiode geen wijzigingen in de systematiek door te voeren. Allereerst omdat we de financiële functie willen concentreren op de omvangrijke ombuigingsoperatie die momenteel in uitvoering is. Ten tweede zijn er voorjaar 2014 verkiezingen, waardoor de Begroting 2014 relatief beleidsarm zal zijn. Tot slot wordt nu gewerkt aan een uniform rekeningschema voor stad en stadsdelen. Dit rekeningschema zal vanaf de Begroting 2015 worden toegepast. Tevens wordt daarbij gewerkt aan de geconsolideerde begroting voor stad en stadsdelen. Tussentijdse wijziging lijkt ons niet verstandig.

Hieronder volgt onze specifieke reactie op uw 5 aanbevelingen.

- Aanbeveling 1: *maak beter inzichtelijk hoe ambities in de programma's zijn verwerkt.* Uw aanbeveling om een "conversietabel" in de begroting op te nemen (waarin van alle ambities inzichtelijk wordt gemaakt waar ze in de begroting zijn terug te vinden) zullen wij overnemen vanaf de Begroting 2015. Vanaf deze begroting wordt gewerkt met het programakkoord dat na de verkiezingen van 2014 wordt

opgesteld. De Begroting 2014 zal vanwege de verkiezingen relatief beleidsarm zijn.

- **Aanbeveling 2: Verhelder de systematiek van de programmabegroting.**  
Uw aanbeveling om de beschrijving van de systematiek in de circulaire aan te scherpen nemen wij over. Dit zal gebeuren in de circulaire voor de Begroting 2014.
- **Aanbeveling 3: Geef van elke doelstelling een goede omschrijving.**  
Uw aanbeveling om elke doelstelling een beleidsrichting mee te geven (*meer, minder, beter of continuïteit*) nemen wij niet over. Conform de wens van de gemeenteraad zijn vanaf Begroting 2012 alle baten en lasten gekoppeld aan doelstellingen. Om vergelijkbaarheid tussen begrotingsjaren mogelijk te maken, zijn veel doelstellingen duurzaam geformuleerd. Ze beschrijven de situatie die de gemeente gezien haar verantwoordelijkheid te allen tijde wil realiseren. Bijvoorbeeld *de Amsterdamse jeugd geniet onderwijs in geschikte gebouwen*. Zolang onderwijshuisvesting een gemeentelijke taak is, streeft de gemeente Amsterdam dit doel na. Andere, meer politieke doelstellingen lenen zich wel voor een beleidsrichting, bijvoorbeeld *de veiligheid in alle 78 buurten is verbeterd*.
- **Aanbeveling 4: Maak een goed gebruik van effect- en prestatie-indicatoren.**  
De aanbeveling om bij iedere doelstelling indicatoren te formuleren nemen wij niet over. Allereerst is het niet mogelijk om bij iedere doelstelling een logische, relevante en meetbare indicator te formuleren. De inspanning die het kost om een indicatoren te meten moet in verhouding staan tot de waarde die deze oplevert voor de gemeenteraad. Naar onze mening moet het formuleren van indicatoren geen doel op zich worden, maar dienstbaar zijn aan het debat tussen college en gemeenteraad over het gevoerde beleid. Wij willen graag voortdurend in gesprek zijn met de raad over de indicatoren die hen daarvoor het best equiperen. Op dit moment achten wij een herziening van indicatoren echter onverstandig. Het programmakkoord dat na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 wordt vastgesteld is een logisch moment om het aantal en soort indicatoren te heroverwegen.
- **Aanbeveling 5: Probeer de financiële begroting aan te laten sluiten bij de activiteiten.**  
In de huidige opzet van het financiële systeem is er niet in alle gevallen een directe relatie tussen de onder de doelstelling genoemde activiteiten en begrotingsvolnummers. Wij willen echter graag in overleg met de gemeenteraad hoe we de informatiewaarde kunnen vergroten.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

## 4.2 Nawoord rekenkamer

Het college geeft in zijn reactie aan dat ons rapport veel nuttige informatie en inzichten biedt. Het erkent dat de huidige begroting nog niet optimaal is en geeft aan continu te werken aan verbeteringen. We constateren echter dat het college slechts twee van de vijf aanbevelingen overneemt en twee niet. Bij aanbeveling 5 geeft het

college aan graag in overleg met de raad te willen bekijken hoe de aanbeveling van de rekenkamer zou moeten worden opgevolgd.

#### *Algemene opmerkingen*

We zullen hieronder de reactie van het college per aanbeveling bespreken. Maar daaraan voorafgaand eerst twee algemene opmerkingen. Het college vraagt zich af of, gelet op de complexe politiek-bestuurlijke context, een methodisch perfecte begroting wel realistisch is. Het college geeft hierbij aan zelf voor een meer pragmatische invalshoek te kiezen. We kunnen deze opmerkingen niet helemaal plaatsen. Hoewel sommige rekenkamers bij sommigen mensen wellicht de associatie oproepen van een naar perfectie strevende waarnemer in een ivoren toren, lijkt ons deze associatie toch niet passend bij dit rapport. We hebben geprobeerd vanuit veel begrip voor de weerbarstige werkelijkheid naar de begroting te kijken en aanbevelingen te formuleren. Daarnaast zien wij ook geen tegenstelling tussen pragmatisme en methodisch handelen. Niets is zo praktisch als een goede methode. Daarom bevelen wij ook aan om de invulinstructies te “perfectioneren”. Dat maakt het aanleveren van teksten gemakkelijker (en dus efficiënter) en het resultaat leesbaarder.

In de tweede plaats willen we een kanttekening plaatsen bij het standpunt van het college om in deze collegeperiode geen wijzigingen in de begrotingssystematiek te willen doorvoeren. We begrijpen de argumenten en we kunnen ons ook voorstellen dat voor sommige veranderingen de start van de nieuwe collegeperiode een logischer moment is. Aan de andere kant is de reactie van het college ook wat defensief. In de complexe politiek-bestuurlijke context is er immers nooit een perfect moment. Belangrijk is om vast te willen houden aan het doel om de informatiewaarde van de begroting te verbeteren en zaken die daartoe kunnen bijdragen niet al per definitie uit te stellen.

*Aanbeveling 1* gaat over het beter inzichtelijk maken hoe de ambities uit het programakkoord in de begroting zijn verwerkt. Ons idee om hiervoor in de begroting een conversietabel op te nemen, wordt overgenomen. Vanwege de verkiezingen in 2014 wil het college de conversietabel pas met ingang van de begroting 2015 opnemen. Hoewel 2015 een logisch moment lijkt, zijn we niet overtuigd. Een dergelijke tabel is immers ook een efficiënte wijze om de huidige en toekomstige raad te informeren over hoe het college met de ambities uit het programakkoord 2010-2014 is omgegaan.

*Aanbeveling 2* wil het college wel direct invoeren. In de circulaire Begroting 2014 zal het college aan het gemeentelijk apparaat de systematiek van de programmabegroting verhelderen. Het hanteren van een uniform begrippenkader en het daarop aanpassen van de handleiding meetbare doelstelling uit 2005 zijn daarbij belangrijke aandachtspunten.

*Aanbeveling 3* gaat over het helder maken van de beleidsrichting bij de opgenomen doelstellingen. We bevelen niet aan om elke doelstelling een verandering (meer, minder, beter) te laten inhouden. Daar gaan we niet over. Er is niets mis mee als de raad op bepaalde beleidsterreinen continuïteit nastreeft en geen verandering. Onze opmerkingen gaan over de vorm, die ons inziens beter kan en ook nu binnen de begroting niet altijd consequent is doorgevoerd. Nu wordt een doelstelling soms aangegeven met een paar woorden (een aanduiding), soms met een zin. En in die zin staat soms wel en soms geen richting. Onze voorkeur is om bij elk beleidsveld de 'duurzaamheid' te garanderen met een vast label (een paar woorden) en daaronder de doelstelling als volzin te formuleren waarbij op systematische wijze de beleidsrichting wordt aangegeven. Omdat de systematiek nu moeilijk was te ontdekken en het wel belangrijk is om de beleidsrichting te expliciteren, hebben we hiervoor een aparte aanbeveling opgenomen. Het kan echter ook gezien worden als een onderdeel van aanbeveling 2 (het verhelderen van de invulinstructies) die het college wel wil overnemen.

*Aanbeveling 4* luidde: *Maak een goed gebruik van effect- en prestatie-indicatoren.* Het college vermeldt in zijn reactie dat het *de aanbeveling om bij iedere doelstelling indicatoren te formuleren* niet overneemt. Hoewel het wijs is om iedere doelstelling te voorzien van minimaal één indicator, was dit niet onze aanbeveling. De meeste doelstellingen hebben in de begroting inmiddels wel een indicator. Ons zorgpunt is de wijze waarop effect- en prestatie-indicatoren worden gebruikt. Indicatoren passen regelmatig niet bij de doelstelling. Uit ons onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat de effectdoelstellingen in 35% van de gevallen waren voorzien van prestatie-indicatoren. Dit is niet juist. Wij zagen hier zoveel systematische problemen dat ons een aparte aanbeveling op zijn plaats leek. Evenals aanbeveling 3 zou het college ook dit aspect kunnen meenemen bij aanbeveling 2.

Met *aanbeveling 5* adviseerden wij het college om de financiële begroting aan te laten sluiten bij de activiteiten. Uit ons onderzoek blijkt dat alleen in het programma *Educatie, jeugd en diversiteit* de activiteiten redelijke aansloten op de financiële begroting. Bij de overige drie onderzochte programma's ontbrak deze aansluiting. Het college geeft als reactie dat het graag in overleg met de raad wil nagaan hoe de informatiewaarde kan worden vergroot. Het college geeft niet concreet aan hoe zij dat gaat doen. De rekenkamer wijst erop het een goed inzicht in de (flexibiliteit van de) kostenbudgetten voor de raad belangrijk is om de juiste afwegingen te kunnen maken bij de (her-)allocatie van financiële middelen voor de verschillende beleidsdoelen.

Het maken van een goed begrotingsdocument is lastig. Alles wat de gemeente doet moet in een gecomprimeerde vorm worden weergegeven. Overzicht over het geheel moet gecombineerd worden met inzicht in de details. Het is echter ook een erg belangrijk document waarin de integrale afweging van de verdeling van belastinggeld als het goed is zichtbaar wordt. Complex en belangrijk. Dat vraagt om continue aandacht voor de informatiewaarde van zowel het college als de raad.





Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1  
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897  
fax 020 552 2943  
[info@rekenkamer.amsterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.amsterdam.nl)  
[www.rekenkamer.amsterdam.nl](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl)