



Rekenkamer Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

Het College van B&W
T.a.v. De heer L. Asscher
Wethouder Financiën
Postbus 202
1000 AE AMSTERDAM

datum 4 juli 2006
ons kenmerk RA_06_056
behandeld door VE/EV
onderwerp Motie Bruines
cc - Gemeenteraad van Amsterdam, t.a.v. Commissie Financiën
- Mevrouw E. Lindeman, Directeur concern Financiën en Bedrijven

Geachte heer Asscher,

De Amsterdamse gemeenteraad heeft door het aannemen van de motie Bruines de Rekenkamer Amsterdam (rekenkamer) verzocht om onderzoek te verrichten naar de meetbaarheid van doelen in het jaarplan¹ 2007 en naar de kwaliteit, kwantiteit en controleerbaarheid van de nulmetingen in het jaarplan. De rekenkamer heeft de gemeenteraad middels een brief d.d. 29 maart 2006 laten weten op welke manier hieraan invulling wordt gegeven.

Tijdens de kennismaking van de rekenkamer met het nieuwe College van Burgemeester en Wethouders op 9 mei 2006 is de uitvoering van de motie Bruines aan de orde gekomen. Het College verzocht de rekenkamer daarbij om in een eerder stadium dan het opleveren van de concept-begroting 2007 (in oktober 2006) kritisch mee te kijken naar de (tussen)producten die het College vervaardigt om te komen tot een meetbare begroting en daarover rapport uit te brengen. De rekenkamer heeft hierop positief gereageerd, met inachtneming van de hieronder vermelde uitgangspunten.

Uitgangspunten

Aan het verzoek van het College zijn voor- en nadelen verbonden. Het voordeel is dat het College reeds bij het opstellen en ontwikkelen van het jaarplan gedurende de zomer 2006 de bevindingen van de rekenkamer kan meenemen. Dit kan leiden tot het aanbieden van een jaarplan door het College aan de raad dat tussentijds door de rekenkamer is getoetst en van aanbevelingen is voorzien. Daarmee wordt ook een basis gelegd voor een jaar *verslag* over 2007 (en wellicht over 2006), waarmee een meer adequate verantwoording mogelijk is over de realisatie van de doelstellingen en resultaten. Op basis daarvan kan de

¹ Onder jaarplan verstaat de rekenkamer het jaarplan en de begroting.

gemeenteraad het College vervolgens aanspreken en eventueel opdragen het beleid op onderdelen te wijzigen. Nadeel van dit verzoek is dat de rekenkamer 'werkende weg' de tussenproducten van het College om tot een meetbare begroting te komen, toetst en daarmee afhankelijk is van het materiaal dat het College tussentijds ter toetsing aanbiedt. Dit betekent dat de uitvoering van dit 'tussentijdse' onderzoek van de rekenkamer enigszins onder tijdsdruk kan komen te staan, waardoor de reikwijdte van onderdelen van het onderzoek - bijvoorbeeld naar de kwaliteit van de nulmetingen - wordt begrensd. Een ander nadeel is de mogelijke onduidelijkheid bij de gemeenteraad over de positie van de rekenkamer in dit onderzoek. De rekenkamer benadrukt dat zij - conform de Gemeentewet en de verordening op de rekenkamer - onafhankelijk onderzoek doet ten behoeve van de kaderstellende en de controlerende taak van de gemeenteraad. In dit licht heeft de rekenkamer besloten om alle (tussentijdse) rapportages van de rekenkamer gericht aan het College, gelijktijdig ook in afschrift aan de raad (commissie Financiën) te verstrekken.

Afspraken met het College

Om het onderzoek goed te kunnen uitvoeren, heeft de rekenkamer met het College afgesproken dat de rekenkamer al in een vroeg stadium de concepten van meetbaar gemaakte resultaatgebieden van het jaarplan ontvangt. Op het moment dat de verantwoordelijke wethouder zijn of haar goedkeuring geeft over een dergelijk concept ontvangt de rekenkamer daarvan een afschrift. Hierdoor is de rekenkamer in staat om het betreffende resultaatgebied nader te beoordelen. Verder is afgesproken dat het volledige concept-jaarplan 2007, zoals dat ambtelijk op 1 augustus 2006 beschikbaar komt, tegelijkertijd aan de rekenkamer wordt toegezonden.

Uit te brengen rapportages

Mede op grond van de afspraken met het College voorziet de rekenkamer de volgende planning:

1. Begin juli 2006 brengt de rekenkamer het College en de gemeenteraad (via de raadscommissie Financiën) op de hoogte van de huidige stand van zaken en de eerste bevindingen (zie voorliggende rekenkamerbrief).
2. Begin september 2006 brengt de rekenkamer rapport uit richting het College en de gemeenteraad (via de raadscommissie Financiën) over de bevindingen, oordelen en aanbevelingen. Het gaat dan om de bevindingen, oordelen en aanbevelingen betreffende de doelstellingen en nulmetingen in het concept-jaarplan 2007, zoals deze ons begin augustus wordt aangeboden. Het College is daardoor in staat om de aanbevelingen van de rekenkamer te betrekken in de zogeheten Baakbeprekingen.
3. In oktober 2006 brengt de rekenkamer een integraal verslag uit aan de gemeenteraad over haar werkzaamheden op grond van de motie Bruines, waarin bevindingen en oordelen zijn opgenomen over:

- Het proces van totstandkoming van het jaarplan 2007.
- De meetbaarheid van de doelstellingen en de kwaliteit van de nulmetingen.
- De mate waarin het College de aanbevelingen van de rekenkamer heeft overgenomen in het ontwerp-jaarplan 2007.

Onderzoeksverantwoording voor de huidige bevindingen

De rekenkamer heeft gedurende de maanden mei en juni kennisgenomen van de huidige procedures binnen de gemeente voor de totstandkoming van een meetbaar jaarplan. Ook heeft de rekenkamer een documentenstudie uitgevoerd. Hierbij zijn de procedures en de ervaringen bij zowel het rijk (VBTB) als bij een aantal gemeenten bestudeerd voor het meetbaar maken van het beleid in begrotingen en jaarplannen. Tenslotte heeft de rekenkamer een eerste toetsing verricht op het tot dusver door het College aangeboden relevante materiaal over de resultaatgebieden:

- Openbare Orde en Veiligheid (OOV, ontvangen 15 juni 2006).
- Stedelijke Ontwikkeling (ontvangen 30 juni 2006).

Deze eerste toetsing betreft hoofdzakelijk een toetsing op het gehanteerde systeem voor het meetbaar maken van het beleid, de definities en begrippen, de samenhang hiertussen en de kwaliteit van de instructies. De volgende toetsing zal ook gericht zijn op de inhoud van de meetbaar gemaakte resultaatgebieden.

Huidige bevindingen

In deze eerste brief geeft de rekenkamer een reactie op:

1. Het totstandkomingsproces binnen de gemeente Amsterdam om te komen tot een meetbaar jaarplan.
2. VNG-definitieboekje.
3. Productenraming.
4. Instructies voor het opstellen van een jaarplan

Ad 1. Proces van totstandkoming

Voor het meetbaar maken van het jaarplan 2007 maakt het College in feite gebruik van twee trajecten:

1. *De 'reguliere' jaarplancycclus.* De diensten² moeten jaarlijks vóór 1 juni een ontwerpjaarverslag indienen op basis van bestaand beleid voor het daarop volgende jaar. Via een zogenaamde jaarplancirculaire (d.d. 10 maart 2006) informeert het College over de eisen waaraan het jaarplan van de diensten moet voldoen. In dit traject worden de diensten – evenals voorgaande jaren – gevraagd het dienstjaarplan in te richten naar resultaatgebieden, met inbegrip van (meetbare) doelstellingen, subdoelstellingen, indicatoren en nulmetingen. Vervolgens 'bewerkt'

² Inclusief bedrijven.

en 'consolideert' de bestuursdienst deze dienstjaarplannen tot een jaarplan van de centrale stad.

2. *Nadere uitwerking van doelen uit het programmakkoord.* In aanvulling op de 'reguliere' jaarplancycclus heeft de wethouder Financiën eind april middels een brief de diensten mede onder verwijzing naar de motie Bruines, nadere richtlijnen verstrekt om de doelen uit het programmakkoord meetbaar te vertalen. Daarnaast vraagt de wethouder voor deze doelen ook indicatoren en nulmetingen. De diensten krijgen tot 3 juli de tijd om de gevraagde gegevens op te leveren. Vervolgens 'bewerkt' en 'consolideert' de bestuursdienst deze resultaten in het concept-jaarplan. In de brief meldt de wethouder verder dat door de Dienst Onderzoek en Statistiek (O+S) 'Stadstat' wordt ontwikkeld met de bedoeling de burger in staat te stellen de prestaties van het College te volgen. Dit gebeurt door het beschikbaar stellen van relevante informatie op een website.

De rekenkamer constateert dat ten tijde van het instrueren van de diensten (10 maart 2006 respectievelijk eind april 2006) bij de bestuursdienst nog geen volledige duidelijkheid aanwezig was over de vorm en inhoud waarop de doelstellingen meetbaar in het geconsolideerde jaarplan worden gepresenteerd. Als gevolg daarvan heeft de bestuursdienst extra inspanningen moeten leveren om de resultaatgebieden meetbaar te krijgen. Hiertoe is in de maand juni 2006 de werkgroep 'Compacte begroting' binnen de bestuursdienst belast met het ontwikkelen van een nieuw uniform format ('sjabloon') voor alle 13 resultaatgebieden. Hoewel de rekenkamer zich bewust is dat het meetbaar maken van de doelen van het programmakkoord eerst na vorming van een nieuw College goed kan plaatsvinden, is zij van mening dat een goed werkbaar en op meetbaarheid gericht format eerder ontwikkeld had kunnen worden.

Verder constateert de rekenkamer dat volgens de planning O+S pas wordt ingeschakeld op het moment dat het College overeenstemming heeft over de opzet en inhoud van een resultaatgebied. Bovendien zou volgens de planning O+S alleen een rol spelen bij de ontwikkeling van Stadstat. De rekenkamer heeft geadviseerd om O+S eerder in het proces te betrekken en ruimer gebruik te maken van de deskundigheid bij deze dienst. Reden voor de rekenkamer om dit advies te geven was drieledig. Ten eerste beschikt O+S over relevante data voor de definiëring en invulling van indicatoren. Ten tweede heeft O+S kennis over de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van nulmetingen. Ten derde wordt O+S hierdoor in staat gesteld om al in een vroeg stadium te anticiperen op de gegevens die in Stadstat worden opgenomen. De bestuursdienst heeft besloten om de aanbeveling van de rekenkamer over te nemen.

Ad 2. VNG-definitieboekje

In de motie Bruines wordt de rekenkamer verzocht om bij het onderzoek gebruik te maken van het definitieboekje, zoals gebruikt wordt in Rotterdam. De rekenkamer constateert dat het definitieboekje van Rotterdam specifiek is ontwikkeld voor Rotterdam. Hierin wordt – jaarlijks geactualiseerd – per beoogd resultaat ³ informatie gegeven over:

- Verantwoordelijk collegelid.
- Verantwoordelijke dienst.
- De indicator (definitie(s), meetsysteem, maatstaven en relevante indelingen, beheerder meetsysteem).
- Nulmeting (kwalitatief en kwantitatief).

Zowel voor het bestuur als voor de ambtelijke organisatie fungeert het VNG-definitie boekje als naslagwerk. De beleidsstukken (het jaarplan en jaarverslag) kunnen hierdoor meer kort en bondig worden opgesteld. De rekenkamer constateert dat de gemeente Amsterdam nog geen ‘eigen’ definitieboekje heeft ontwikkeld. De rekenkamer heeft aanbevolen om voor Amsterdam ook een definitieboekje te ontwikkelen. De directie ConcernFinanciën van de Bestuursdienst heeft ons medegedeeld het voortouw hierbij te nemen. Gelijktijdig met het opstellen van het concept-jaarplan 2007 zal een dergelijk boekje worden ontwikkeld. De rekenkamer beveelt bovendien aan om voldoende kennis en ambtelijke capaciteit beschikbaar te stellen om een dergelijk definitieboekje te ontwikkelen, van gegevens te voorzien en deze beschikbaar te stellen aan de gemeenteraad (in boekvorm en via intranet).

Ad 3. Productenraming

Naast het jaarplan schrijft het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) voor dat de gemeente ook een productenraming opstelt. De productenraming geeft op een meer gedetailleerd niveau weer welke activiteiten en prestaties er moeten worden geleverd om de hoofddoelstellingen en de resultaten in het jaarplan te kunnen realiseren. De productenraming is hét instrument voor het College om de ambtelijke organisatie aan te sturen. De rekenkamer constateert dat binnen de gemeente Amsterdam de wettelijk voorgeschreven productenraming als zodanig niet aanwezig is. Wel geven de (sub-)resultatengebieden en de jaarplannen van de circa 40 diensten veelal op een redelijk gedetailleerd niveau activiteiten en prestaties weer. Indien deze activiteiten en prestaties ook in het (geconsolideerde) jaarplan van de centrale stad worden gepresenteerd, beschouwt de rekenkamer dit als een vorm van productenraming. Daarmee wordt dan wel aan de wettelijke plicht

³ In Rotterdam worden 88 doelstellingen en beoogde resultaten onderscheiden.

voldaan. Tevens levert een dergelijk jaarplan ook voor raadsleden nuttige achtergrondinformatie. Een productenraming laat immers zien welke concrete activiteiten de gemeente van plan is uit te voeren om de doelstellingen in het jaarplan te realiseren.

Ad 4. Instructies voor het opstellen jaarplan

De rekenkamer heeft de instructies richting de diensten voor het meetbaar maken van het jaarplan kritisch beoordeeld, mede aan de hand van concrete uitwerkingen van twee resultaatgebieden (OOV, Stedelijke ontwikkeling). De bestuursdienst heeft de instructies in twee documenten vastgelegd:

1. 'Sjabloon resultaatgebied': verplicht de diensten om volgens een vaste structuur (meetbare) gegevens over het resultaatgebied aan te leveren.
2. 'Logisch kader': Dit is een toelichting op het sjabloon.

Op hoofdlijnen constateert de rekenkamer het volgende⁴:

Ad 1. Sjabloon Resultaatgebied

In het sjabloon wordt geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen effect-indicatoren en prestatie-indicatoren. De rekenkamer vindt dit onderscheid wel van belang, omdat hiermee onderscheid ontstaat tussen de gewenste maatschappelijke effecten en de prestaties die de gemeente hiervoor wil leveren. Door aan beide indicatoren te verbinden kan op goede wijze verantwoording worden afgelegd.

Ad 2. Logisch Kader

Het Logisch kader heeft tot doel de begrippen in het sjabloon helder te maken en nader toe te lichten. In de ogen van de rekenkamer wordt dit doel deels bereikt. Definities zijn nog niet scherp genoeg geformuleerd en de gepresenteerde voorbeelden werken in een aantal gevallen niet verhelderend. Ook constateert de rekenkamer dat niet alle relevante begrippen zijn beschreven. Belangrijke begrippen waarvoor naar het oordeel van de rekenkamer wel een definitie of omschrijving is vereist, zijn: indicator, overige bestuurlijke aandachtspunten, SMART en prestatiemeting.

De instructies voor het aanleveren van gegevens voor het meetbaar maken van de doelstellingen zijn derhalve voor verbetering vatbaar. Ook binnen de bestuursdienst is deze conclusie getrokken. Dit heeft ertoe geleid dat de genoemde werkgroep is geformeerd (zie Proces van totstandkoming). Het advies van deze werkgroep kan ertoe leiden dat de informatie die van de diensten is ontvangen over doelstellingen, indicatoren en nulmetingen achteraf nog ingrijpend moet worden aangepast. Mede uit doelmatigheidsoverwegingen beveelt de

⁴ Voor een meer uitvoerige beoordeling: zie de bijlage.



rekenkamer aan om, zowel voor het jaarplan als straks voor het jaarverslag, tijdig heldere instructies vast te stellen en deze met de diensten te communiceren.

Wij vertrouwen erop u op dit moment voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Dr. V.L. Eiff
Directeur Rekenkamer Amsterdam



Bijlage Verbeterpunten instructies

Meetbaar maken van beleid

Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten moet in het jaarplan per programma (in Amsterdam: resultaatgebied) het volgende zijn aangegeven:

1. *Wat willen we bereiken?*

Deze vraag wordt beantwoord door aan te geven welke maatschappelijke effecten in de samenleving worden beoogd. Eventueel worden op een hoger abstractieniveau nog 'ambities' onderscheiden. Om het kaderstellen (vooraf) en het verantwoorden en controleren (tussentijds en achteraf) mogelijk te maken, worden maatschappelijke effecten meetbaar (SMART) geformuleerd. Daaruit vloeit voort dat het maatschappelijk effect wordt geformuleerd als effectdoelstelling. Deze is te meten aan de hand van effectindicatoren, nulwaarden en streefwaarden.

Voorbeeld Ambitie 1: Garanderen bereikbaarheid en vergroting van de leefbaarheid.

Voorbeeld Effectdoelstelling 1.1: Verbetering autobereikbaarheid in Kerngebieden

Indicator bij effectdoelstelling 1.1: Gemiddelde snelheid over het hoofdwegenet

Nulwaarde (2006): 30 km/u

Streefwaarde 2007: 32 km/u

Streefwaarde 2010: 35 km/u

2. *Wat gaan we daarvoor doen?*

Om de gewenste maatschappelijke effecten te bereiken zal de gemeente zich moeten inspannen ofwel zal prestaties moeten leveren. Ook deze prestaties zijn meetbaar te maken, wat leidt tot een prestatiedoelstelling met een indicator, nulwaarde en streefwaarden.

Voorbeeld prestatiedoelstelling 1.1.1: Aanleg van ondergrondse parkeergarages.

Indicator bij prestatiedoelstelling 1.1.1: Aantal parkeerplaatsen in openbare parkeergarages

Nulwaarde (2006): 2.500

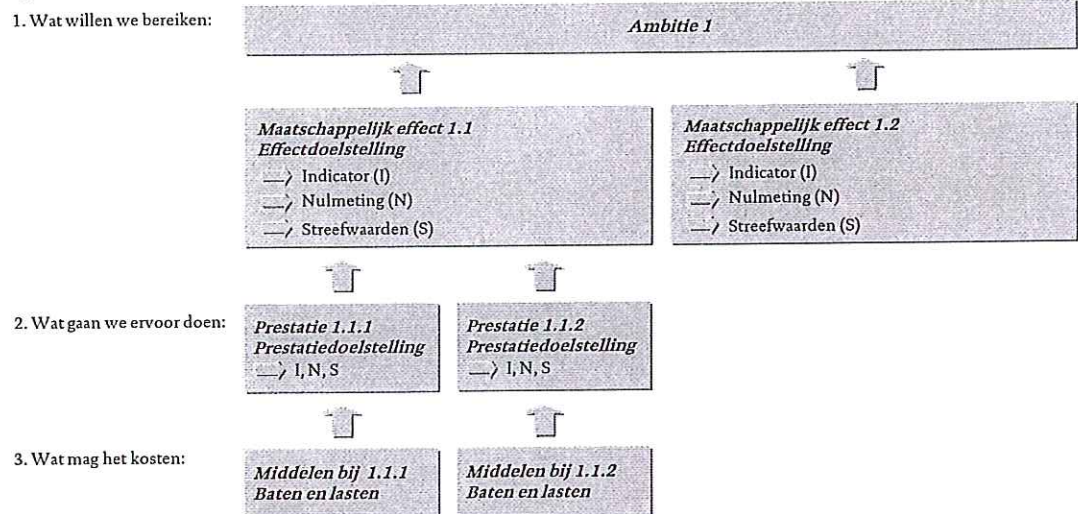
Streefwaarde 2007: 2.600

Streefwaarde 2010: 3.000

3. *Wat mag het kosten?* De laatste vraag betreft de baten en lasten om de betreffende prestaties te leveren. Gebruikelijk is om deze te begroten voor elk jaar van de bestuursperiode.

Onderstaande figuur geeft de relaties aan tussen de drie W-vragen.

Figuur 1 – Relaties tussen W-vragen



Begrippen en benamingen gehanteerd door de gemeente Amsterdam

In de literatuur zijn vele voorbeelden te vinden over de wijze waarop de doelstellingen in de begroting meetbaar kunnen worden gemaakt, zoals Handreiking duale begroting, Nota VBTB en Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek 2006. Ook in begrotingen van andere gemeenten zijn goede voorbeelden te vinden over de wijze waarop de begroting SMART gemaakt kan worden.

In de literatuur worden echter meerdere de benamingen gebruikt voor dezelfde begrippen. Dit maakt het soms lastig om de literatuur te vergelijken met bijvoorbeeld de Amsterdamse situatie. Om daarin meer helderheid te geven, geeft de rekenkamer in onderstaande tabel de begrippen zoals gehanteerd in het BBV en de begrippen zoals gehanteerd in de instructies door de gemeente Amsterdam (in: *Sjabloon resultaatgebied* en *Logisch kader*).

Tabel 1 Gehanteerde benamingen

BBV en handreikingen	Instructies Amsterdam
Ambitie	Maatschappelijk effect (outcome)
Maatschappelijk effect	Hoofddoelstelling
Prestatie	Activiteit
Prestatiedoelstelling	Resultaat
Nulwaarde	Huidige situatie (nulmeting)
Streefwaarden	Resultaten 2007-2010

Verbeterpunten Sjabloon resultaatgebied⁵

1. *Sjabloon indelen volgens de kernbegrippen BBV en handreikingen.*
In het sjabloon resultaatgebied worden de volgende kernbegrippen gebruikt: maatschappelijk effect, hoofddoelstelling, indicator, resultaat, activiteit en nulmeting. Deze begrippen (en de invulling daarvan) behoren onderling samen te hangen (zie figuur 1). In de instructie is de samenhang tussen deze begrippen onvoldoende helder. Het opnemen van een doelenboom (een indeling conform figuur 1) op de laatste pagina van de instructie is daarvoor bijvoorbeeld een goed middel.
2. *Definities van begrippen in het sjabloon plaatsen: deels samenvoegen van beide instructies.*
De uitleg over de betekenis van de gehanteerde begrippen in het sjabloon is nu apart weergegeven in het Logisch kader. Om de invulling van het sjabloon voor de diensten zo eenvoudig mogelijk te maken, is het beter om de uitleg van de begrippen in het sjabloon te plaatsen.
3. *Uitleg geven van begrippen indicator en nulmeting.*
In het sjabloon wordt de kolommen 'indicator' en 'nulmeting' gepresenteerd. Beide instructies (zowel het sjabloon als het Logisch kader) missen een beschrijving van de twee begrippen.
4. *Opnemen streefwaarden.*
Door de benamingen van de kolommen 'te bereiken resultaten 2007 (output)' en 'resultaten 2007-2010' kan verwarring over de invulling van deze kolommen ontstaan. Volgens de rekenkamer is bedoeld dat hierbij de 'streefwaarden' worden ingevuld. Aanbevolen wordt om dit duidelijk toe te lichten.
5. *Samenhang weergeven tussen doelstellingen en indicatoren enerzijds en de subresultaatgebieden (activiteiten en middelen = productenraming) anderzijds.*
In het sjabloon is geen duidelijke samenhang aangebracht tussen de doelstellingen en de daarvoor uit te voeren activiteiten. De rekenkamer beveelt aan deze samenhang expliciet aan te geven.
6. *Maak gebruik van voorbeelden.*
Om het sjabloon en de tabellen te verduidelijken, is het verstandig voorbeelden in het sjabloon op te nemen (zoals wel in het Logisch kader is gebeurd).

⁵ Gebaseerd op de toetsing van de resultaatgebieden OOV en Stedelijke Ontwikkeling.