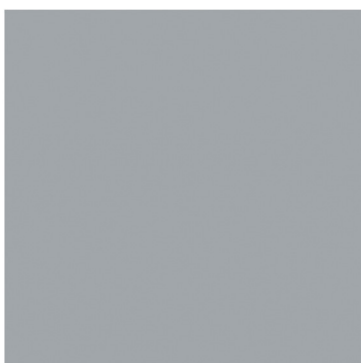
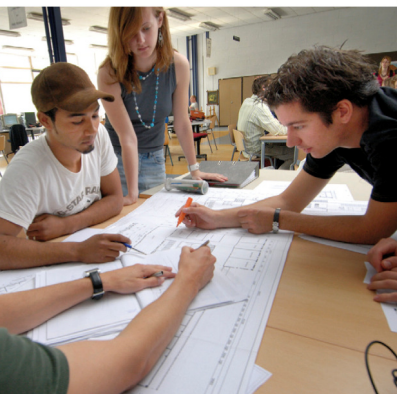
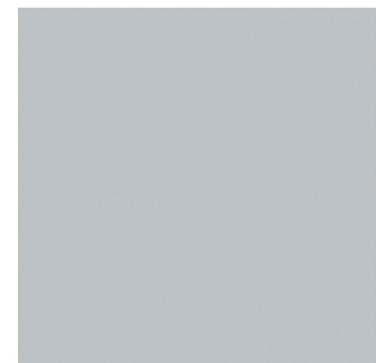
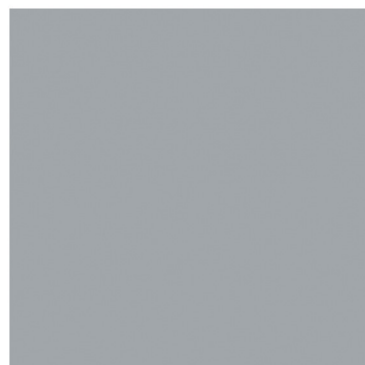




Onderzoeksprogramma 2009 - 2010

juni 2009



Rekenkamer Tilburg
Onderzoeksprogramma 2009 – 2010

Inhoud

1	Voorwoord	5
2	Werkwijze en onderwerpselectie	6
3	Subsidiebeleid (RKT 2009 / 1)	8
4	Sturing grote projecten (RKT 2009 / 2)	10
5	Sturing en beheersing apparaatskosten (RKT 2009 / 3)	11
6	Gemeentelijk beleid impulswijken (RKT 2010 / 1)	14
7	Publieke verantwoording (RKT 2010 / 2)	17
8	Sturing middels programmabegroting (RKT 2010 / 3)	18
	Bijlage: normenkader 'sturing grote projecten'	19

1 Voorwoord

Voor u ligt het eerste onderzoeksprogramma van de rekenkamer van de gemeente Tilburg. Aangezien de rekenkamer begin 2009 van start is gegaan, heeft dit onderzoeksprogramma betrekking op zowel 2009 als op 2010. Dit onderzoeksprogramma 2009 - 2010 is de tweede publicatie van de rekenkamer en sluit aan bij de (bij brief van 2 maart jl. ter kennis van de raad gebrachte) Missie en werkwijze van de Rekenkamer Tilburg.

In paragraaf 2 wordt de totstandkoming van het onderzoeksprogramma toegelicht. Vervolgens worden in afzonderlijke paragrafen de geselecteerde onderzoeken een voor een nader uitgewerkt in onderzoeksplannen.

Voor de onderzoeksprojecten die in 2009 worden opgestart zijn de plannen concreet uitgewerkt. De onderzoeksplannen voor 2010 zullen nog nader worden uitgewerkt. Alsdan zal het definitieve onderzoeksprogramma 2010 worden opgesteld. Wij hebben gemeend het voorlopige programma 2010 alvast te presenteren. Dit geeft inzicht in de toekomstige onderzoeksagenda van de rekenkamer.

Met enthousiasme zullen wij de uitvoering van het onderzoekprogramma 2009 - 2010 ter hand nemen.

Tilburg, juni 2009

Drs. N.W. Gouw (voorzitter)

Dr. M.W. Hertogh

Dhr. J. van Iersel (secretaris/onderzoeker)

Prof. dr. H.A.A. Verbon

Drs. J. Wielders

2 Werkwijze en onderwerpselectie

Werkwijze

De rekenkamer is vliegend van start gegaan. Nog voor de formele benoeming per 2 februari 2009 zijn de beoogde leden bij elkaar gekomen om kennis te maken en visies op het werk van de rekenkamer uit te wisselen. Verdere discussies hierover in vervolgbijeenkomsten hebben geleid tot het document *Missie en werkwijze* (tevens reglement) van 2 maart 2009.

Tevens hebben de leden van de rekenkamer in de maanden februari en maart 2009 gesprekken gevoerd met de fractievoorzitters, de Auditcommissie en diverse sleutelfiguren. De gesprekken waren bedoeld voor een nadere korte kennismaking en het inventariseren van verwachtingen. Aan alle fractievoorzitters is ook gevraagd suggesties te doen voor onderzoeksonderwerpen. Ook de Auditcommissie heeft onderwerpen voor onderzoek voorgesteld.

Daarnaast heeft de rekenkamer zich verdiept in een aantal documenten zoals de programmabegroting 2009, het Algemeen Beleidsplan van het college van B&W, het eindrapport van de collegewerkgroep budgetcyclus en begroting en het onderzoeksplan 2009 (doelmatigheid- en doeltreffendheidsonderzoeken in het kader van artikel 213a Gemeentewet).

Tenslotte is door de leden van de rekenkamer in deze oriëntatiefase een aantal commissievergaderingen en raadsvergaderingen bijgewoond en is gesproken met 'experts uit het veld van het rekenkamerwerk'.

Onderwerpselectie

De oriëntatieronde heeft geleid tot een groslijst met mogelijke onderwerpen voor onderzoek. Gelet op de geformuleerde missie en doelen heeft de rekenkamer deze groslijst van onderwerpen:

- getoetst aan de criteria voor onderwerpselectie;
- vergeleken met de onderwerpen die genoemd zijn in het onderzoeksplan 2009 (art. 213a onderzoeken);
- bekeken of het onderwerp al eerder is onderzocht.

Op basis hiervan heeft de rekenkamer voor 2009 en 2010 de volgende onderwerpen geselecteerd:

Onderzoeksprogramma 2009

- Subsidiebeleid (2009 / 1)
- Sturing grote projecten (2009 / 2)
- Sturing en beheersing apparaatskosten (2009 / 3)

Onderzoeksprogramma 2010

- Gemeentelijk beleid impuls wijken (2010 / 1)
- Sturing grote projecten (vervolg) (2010 / 2)
- Publieke verantwoording (2010 / 3)
- Sturing door programmabegroting (2010 / 4)

Type onderwerpen: sturingsinstrumentarium in de hoofdrol

De Rekenkamer Tilburg heeft de volgende missie geformuleerd: 'Vanuit haar onafhankelijke positie en een gebalanceerde keuze voor onderzoeksthema's ondersteunt de rekenkamer de controlerende functie van de gemeenteraad. Zij doet dit door gericht onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het handelen van de gemeente. Daarmee beoogt de rekenkamer bij te dragen aan de publieke verantwoording en grotere transparantie van het bestuur.'

Vanuit deze missie vloeit het logisch voort dat de 'sturing en controle door de gemeenteraad' een belangrijk onderzoeksthema is. Zoals het werkprogramma toont wordt het thema 'sturingsinstrumentarium' in 2009 en 2010 op verschillende wijzen onder de loep genomen. De volgende onderzoeksonderwerpen zijn daarbij door de rekenkamer geformuleerd:

- sturing grote projecten,
- sturing en beheersing van de apparaatskosten,
- publieke verantwoording;
- sturing door middel van de programmabegroting.

De twee andere onderzoeksonderwerp in dit programma zijn meer op inhoud gericht.

3 Subsidiebeleid (RKT 2009 / 1)

Context

In november 2005 publiceerde de toenmalige Rekeningcommissie een rapport over de werking van het instrument subsidies. Subsidies werden veelal op routinematige gronden verstrekt en bij de controle achteraf lag de nadruk op de financiële afrekening met weinig aandacht voor de geleverde prestaties en de daarmee bereikte maatschappelijke resultaten en effecten. Dit laatste zou in de programmabegroting en -verantwoording veel meer aandacht moeten krijgen. Daarnaast zouden de ambities in gemeentelijke beleidsnota's meer concreet en in meetbare termen moeten worden geformuleerd ('SMART'). Andere aanbevelingen betroffen onder meer het koppelen van programma's van eisen aan meerjarensubsidies, meer samenwerking tussen instellingen en nader onderzoek door het college naar het niet van de grond komen van het offertesysteem. Deze uitkomsten waren voor de Rekeningcommissie aanleiding om een navolgonderzoek te overwegen. De raad nam de conclusies en aanbevelingen van de commissie over en onderstreepte de wenselijkheid van een navolgonderzoek na twee jaar (nadien is deze termijn op verzoek van het college verlengd naar drie jaar).

De vraag naar de maatschappelijke effectiviteit van het subsidiebeleid leeft in de raad nog steeds, onder meer blijkend uit het verzoek van de Auditcommissie aan de rekenkamer om bedoeld navolgonderzoek daadwerkelijk uit te voeren. Onlangs is het rapport 'Stappen voorwaarts...' verschenen. Dit rapport bevat de uitkomsten van een ambtelijk onderzoek naar de wijze waarop de gemeente budgetsubsidies verstrekt. Dit rapport en het collegebesluit hierover d.d. 19 mei 2009 heeft de rekenkamer doen besluiten om af te zien van het voorgenomen navolgonderzoek en zich te beperken tot een kortlopend onderzoek. De resultaten hiervan zullen worden opgenomen in een zogenaamde rekenkamerbrief.

Onderzoeksdoel

In het kortlopend onderzoek zal van een drietal budgetsubsidies, te weten Twern/jongerenwerk, Kinderstad en Bibliotheek Midden-Brabant, worden nagegaan wat de gemeente en genoemde instellingen sinds het onderzoek in 2005 van de Rekeningcommissie:

- hebben gedaan om meer zicht te krijgen op de voor deze subsidies geleverde prestaties en de daarmee bereikte maatschappelijke resultaten en effecten;
- op welke wijze deze prestaties, resultaten en effecten inzichtelijk zijn gemaakt voor:
 - o de gemeenteraad zodat deze zijn sturende en controlerende rol beter kan vervullen;
 - o de burger in het kader van de publieke verantwoording.

Onderzoeksaanpak

De rekenkamer zal voor dit onderzoek kennis nemen van:

- het rapport van het subsidieonderzoek 'Met kleine stapjes vooruit' van de Rekeningcommissie van november 2005;
- het Plan van aanpak subsidies n.a.v. aanbevelingen Rekeningcommissie' (behandeld in de raadscommissie Modern Bestuur van 27 maart 2006);
- het ambtelijk onderzoeksrapport 'Stappen voorwaarts...' en het collegebesluit daarover d.d. 19 mei 2009.

Daarnaast zal de rekenkamer kennisnemen van:

- de subsidiedossiers van de drie 'cases' Twern/jongerenwerk, Kinderstad en Bibliotheek Midden-Brabant;
- de informatie daarover in de programmabegroting en -verantwoording;
- een en ander indien nodig aangevuld met mondelinge interviews met direct betrokkenen.

Planning en tijdsbesteding

- Stap 1. Gegevensverzameling en vooronderzoek (juni - augustus 2009)
- Stap 2. Analyse, opvragen nadere informatie en interviews (september - oktober 2009).
- Stap 3. Opstellen ontwerpbrief en voor een reactie voorleggen aan het college (november 2009)
- Stap 4. Verwerken reactie college, vaststellen tekst rekenkamerbrief en aanbieden aan raad (december 2009).

Het onderzoek wordt uitgevoerd door de rekenkamer (zonder externe inhuur).

4 Sturing grote projecten (RKT 2009 / 2)

Context

De afgelopen jaren is een aantal malen sprake geweest van overschrijding van projecten. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan het project Zorgvliet, de noordoost tangent, Hall of fame, dierenasiel en enkele multi functionele accommodaties. Ook de recente overschrijding van het project MIDI theater past in dit rijtje. Naar aanleiding van de laatstgenoemde overschrijding is een raadsenquête gestart.

Een interessante vraag hierbij is of en in welke mate de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad ten aanzien van grote projecten in voldoende mate uit de verf is gekomen c.q. wordt ingevuld.

In eerste aanleg kiest de rekenkamer er voor om lopende grote projecten (bijvoorbeeld 'spoorzoneproject') te volgen/monitoren. Bij dit 'monitoren' - dat tevens aangemerkt kan worden als voorbereidende onderzoekswerkzaamheden - hanteert de rekenkamer het in de bijlage opgenomen normenkader.

Doel van de monitoring

De rekenkamer streeft met de diverse werkzaamheden betreffende het thema 'sturing op grote projecten' twee doelen na:

- het voor de gemeenteraad helder krijgen wat de (kaderstellende en controlerende) rol van de raad is ten aanzien van de sturing op grote projecten;
- het benoemen van aanknopingspunten c.q. verbeterpunten voor het invullen van de rollen door de sleutelspelers.

Deze doelstellingen zijn vertaald in de onderstaande drie punten:

- het geven van een oordeel over de mate waarin de praktijk van kaderstelling bijdraagt aan de politiek sturende en controlerende rol van de raad;
- het bieden van een verklaring van deze praktijken aan de hand van de voorbereiding van kaderstelling door het college (in het bijzonder de informatievoorziening en de procesaanpak) en van regievoering op de kaderstellende processen door de raad zelf.
- het formuleren van praktische aanbevelingen ter (verdere) verbetering van zowel totstandkoming als het resultaat van kaderstelling met het oog op versterking van de politiek sturende en controlerende rol van de raad.

5 Sturing en beheersing apparaatskosten (RKT 2009 / 3)

Context

Apparaatskosten zijn de kosten van het ambtelijk apparaat (personeel en overhead) die via een vorm van kostenverdeling direct of indirect worden toegerekend aan de gemeentelijke programma's en producten. Apparaatskosten beslaan een groot deel van de begroting van de gemeente.

Op grond van hun budgetrecht bepaalt de gemeenteraad hoeveel middelen voor welk doel jaarlijks op de begroting worden gebracht. Dat geldt ook voor de post apparaatskosten, die als middel wordt ingezet om beleidsdoelen te realiseren. Een belangrijke vraag hierbij is of en in welke mate de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad op dit punt is uitgekristalliseerd. Dit vormt voor de rekenkamer aanleiding om een onderzoek naar de apparaatskosten te verrichten.

Onderzoeksdoel

Het doel dat de rekenkamer met dit onderzoek nastreeft is tweeledig:

- het transparant maken van de rollen van de gemeenteraad en het college van B&W binnen het duale stelsel in relatie tot de sturing en beheersing van de apparaatskosten, evenals de informatievoorziening en verantwoording die daarover plaatsvindt;
- het verschaffen van inzicht aan de gemeenteraad in de systematiek van apparaatskosten en de mogelijkheden om hier in kaderstellende en controlerende zin invulling aan te kunnen geven.

Centrale vraagstelling

Hoe wordt invulling gegeven aan de rolverdeling tussen gemeenteraad en college van B&W inzake de sturing en beheersing van de apparaatskosten?

Onderzoeksvragen

(1) Wat is het van toepassing zijnde wettelijke kader waarbinnen de gemeenteraad en het college van B&W kunnen opereren?

- Welke formele rolverdeling bestaat er tussen de gemeenteraad en het college van B&W?
- Hoe manifesteert zich dit bij de vaststelling van de begroting?

Om inzicht te krijgen in de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van en de rolverdeling tussen de raad en het college van B&W is het van belang het van toepassing zijnde wettelijke kader in kaart te brengen. Als gevolg van de dualisering zijn andere verhoudingen ontstaan. De vraag is op welke wijze de (autorisatie van de) apparaatskosten in de begrotingsprocedure een plaats heeft gekregen.

(2) Wat is het van toepassing zijnde beleids- en beheerskader dat de gemeenteraad aan het college van B&W heeft meegegeven?

- Welke (kaderstellende) beleidsuitgangspunten en beleidsregels zijn ter zake door de gemeenteraad vastgelegd?
- Welke (kaderstellende) beheersuitgangspunten en beheersregels zijn ter zake door de gemeenteraad vastgelegd?
- Hoe verhoudt het stellen van kaders door de gemeenteraad zich op dit punt met de verantwoordelijkheid van het college van B&W voor de bedrijfsvoering?

Binnen het wettelijk kader heeft de raad ruimte om ook voor wat betreft de apparaatskosten algemene en specifieke beleids- en beheerskaders te formuleren. Zo kunnen bepaalde beleidsuitgangspunten en/of spelregels worden vastgelegd in afzonderlijke nota's, dan wel in het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedure of ook via afzonderlijke regelgeving. Voorts kunnen beheerskaders (onder andere door middel van verordening artikel 212 Gemeentewet) worden vastgelegd.

(3) Hoe ziet het systeem van verantwoording en informatievoorziening eruit en in welke mate sluit dit aan op gemaakte afspraken, bestaande wensen en mogelijkheden tot kaderstelling en controle vanuit de gemeenteraad? Het opzetten van een goed systeem van verantwoording en informatievoorziening kan bijdragen aan een heldere en effectieve communicatie tussen de raad en het college van B&W. Uitgaande van duidelijke kaders wordt de gemeenteraad zo tevens in staat gesteld om op een efficiënte wijze toezicht te houden, te controleren en daar waar nodig bij te sturen. De vraag is derhalve welke informatieafspraken zijn gemaakt binnen de reguliere P&C-cyclus en welke rol de apparaatskosten daarbij (zowel in de begroting als in de jaarrekening) innemen.

(4) Welk beeld kan uit de reguliere bestuursdocumenten worden opgemaakt over het verstrekken van inzicht in de financiële omvang, de ontwikkeling en het systeem van toerekening van de apparaatskosten? Ten behoeve van sturing en beheersing zal inzicht moeten worden verstrekt in de apparaatskosten in de zin van afbakening, presentatie, specificatie en samenstelling, financiële omvang en ontwikkeling. Een specifiek element hierbij vormt de wijze waarop de apparaatskosten aan de programma's en producten worden toegerekend.

Afbakening onderzoek

Het brede onderzoeksterrein van de apparaatskosten wordt door de rekenkamer in meerjarig perspectief geplaatst.

Het onderzoek spitst zich toe op de jaren 2007 en 2008. Teneinde ontwikkelingen te kunnen signaleren en uit het oogpunt van beeldvorming zal tevens gekeken worden naar relevante documenten en overzichten over eerdere jaren (2004, 2005, 2006).

Normenkader

De rekenkamer hanteert voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen normen waaraan de bevindingen kunnen worden getoetst. Het normenkader vloeit voort uit relevante wet- en regelgeving, (beleids)stukken en diverse documenten, evenals uit vakliteratuur, professionele inzichten en opvattingen.

Planning

Het project start in 2009 en zal in 2010 worden afgerond.

6 Gemeentelijk beleid impuls wijken (RKT 2010 / 1)

Context

Tilburg staat bekend als een gemeente met een actief wijkbeleid. De ambitie om meer gebiedsgericht te werken resulteerde al in 1985 in een dienst Wijkzaken, die nadien is doorontwikkeld tot de huidige dienst Gebiedsontwikkeling. Vanuit de gemeente zijn in de tussenliggende periode vele activiteiten gestimuleerd gericht op het tegengaan van achterstand en het voorkomen van leefbaarheidproblemen. Recent beleid spreekt van de ambitie om de gebiedsgerichte sturing te versterken door onder meer wijkwethouders, buurtbudgetten, monitoring op wijkniveau, versterking van wijk- en dorpsraden (Algemeen Beleidsplan College (ABC) 2002-2006) en buurtanalyses en buurtpeilingen, versterking van de positie van gebiedsmanagers, steunen van Tilburgers die zich voor de buurt inzetten, meer buurtbeheerders en wijkplatforms (ABC 2006-2010).

In de kadernota 'Kansrijke stad, vitale wijken, Visie op welzijn 2008-2011' zijn door de gemeente vijf zogenaamde impuls wijken als focuspunten benoemd: Stokhasselt, Kruidenbuurt, Groenewoud, Groeseind-Hoefstraat en Trouwlaan-Uitvindersbuurt.

Per juli 2008 zijn vervolgens de ambities voor de impuls wijken vastgesteld:

- jongeren doen het goed op school en halen een diploma;
- elk huishouden heeft een kostwinner;
- inwoners leven boven de armoedegrens.

Momenteel wordt op diverse wijzen vormgegeven aan het gemeentelijk beleid inzake de wijkimpuls. Te denken valt bijvoorbeeld aan het opstellen van impulsplannen voor de impuls wijken en het uitvoeren van het 'Tilburg Akkoord: convenant wijkimpuls' (februari 2009) door de gemeente Tilburg in samenwerking met drie woningbouwcorporaties. Tilburg akkoord kent een budget van 9 miljoen euro over een periode van 10 jaar. 'Gemeentelijk beleid impuls wijken' – zo kunnen we concluderen - is een kernthema binnen het beleid van de gemeente Tilburg; een thema bovendien waarmee vele publieke middelen zijn gemoeid.

Onderzoekscontext: van theoretisch tekort naar beleidsleren

De discussie die tot nu toe is gevoerd over 'wijkbeleid' heeft in den lande niet veel resultaten en wetenschappelijke gevalideerde kennis opgeleverd. Er is veel verwarring rond aard en doelen van beleid en over de te volgen werkwijzen. De spelers in het debat zijn het makkelijk met elkaar oneens en verlaten de ingenomen posities nauwelijks. Anders gesteld: wijkbeleid kenmerkt zich door een theoretisch tekort.

Dit theoretisch tekort hangt deels samen met het gegeven dat de complexiteit van de maatschappelijke problemen in de aandachtswijken groot is. Er is weinig bekend over de samenhang van ontwikkelingen die van invloed zijn op uiteenlopende problemen in wijken. Wat is bijvoorbeeld het effect van slechte woonkwaliteit in wijken? En wat is de relatie tussen de kwaliteit van de leefomgeving en de (door bewoners ervaren) veiligheid? Is er een relatie tussen de voornoemde items en de sociaaleconomische ontwikkelingen op wijkniveau? En -

last but not least - wat betekent de integratie van bewoners van buitenlandse afkomst in de afzonderlijke wijken? Vele vragen, geen bevredigende antwoorden. Een tweede achtergrond van het theoretisch tekort komt voort uit de onmogelijkheid om de netto effectiviteit van afzonderlijke interventies op wijkniveau aan te tonen. 'Wijkbeleid' is in de regel niet de enige beleidsimpuls van gemeenten in de richting van achterstandswijken. Wijkbeleid, ook het beleid van de gemeente Tilburg richting impuls wijken, vormt eerder een aanvulling op een breder proces van samenwerking tussen de gemeente, de corporaties, het wijkgerichte welzijnswerk en het werk van organisaties die in de wijk werken (onderwijs, zorg).

Onderzoeksdoel

Het geconstateerde beleidstekort is voor de onderzoeksmethodiek van de rekenkamer van groot belang. Omdat onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van de gekozen interventies lastig te noemen is, leggen we het accent van het onderzoek op de kwaliteit van het beleidsproces. Voor de rekenkamer is met name het fenomeen van 'beleidsleren' relevant, waarbij het ijkpunt van het onderzoek wordt gevormd door het collegebesluit 'Vaststelling ambities en proces wijkimpulsen' (1 juli 2008).

Het doel van het onderzoek is tweeledig:

- inzicht verstrekken aan de raad: met het onderzoek wil de Rekenkamer Tilburg de gemeenteraad inzicht geven in de wijze waarop in Tilburg in de periode voorafgaande aan het besluit 'Vaststelling ambities en proces wijkimpulsen' vorm is gegeven aan het gebiedsgericht werken;
- ondersteunen van de raad: met het onderzoek wil de Rekenkamer Tilburg de gemeenteraad ondersteunen in zijn controlerende rol met betrekking tot de uitvoering van het besluit 'Vaststelling ambities en proces wijkimpulsen'.

Centrale vraagstelling

Hoe wordt binnen het gemeentelijk beleid impuls wijken in Tilburg invulling gegeven aan beleidsleren, als onderdeel van het proces van beleidsontwikkeling.

Onderzoeksvragen

In het najaar van 2009 worden door de rekenkamer de definitieve onderzoeksvragen in het onderzoeksplan vastgesteld. Mogelijke onderzoeksvragen inzake het wijkbeleid kunnen zijn:

- Is het besluit van juli 2008 gefundeerd op een analyse van de beleidsresultaten uit de voorafgaande periode?
- Welke ambities en doelstellingen zijn voorgenomen en hoe concreet en toetsbaar zijn deze doelstellingen?
- In hoeverre zijn de ambities en doelstellingen vertaald naar concrete afspraken, activiteiten en resultaten?
- Welke partners hebben samengewerkt om de ambities en doelstellingen te realiseren en hoe verliep deze samenwerking?
- Hoeveel geld gaat er in het wijkbeleid om en waar is dit geld aan besteed?

7 Publieke verantwoording (RKT 2010 / 2)

Context

Vele gemeenten leggen al op een goede manier publiek verantwoording af. En ze doen dit ook steeds meer.

In 2006 is de VNG begonnen met de website www.waarstaatjegemeente.nl waarop prestatiegegevens van gemeenten staan. Door hun gegevens op de site te publiceren zijn gemeenten meer transparant over hun functioneren. Bovendien kunnen ze onderlinge vergelijkingen maken door deelname aan benchmarks. Deze trend is nu ook zichtbaar bij instellingen als ziekenhuizen, zorginstellingen en scholen. Zij verantwoorden zich op een vergelijkbare manier door cijfers over hun functioneren openbaar te maken (zie ook: www.ziekenhuizentransparant.nl, www.kiesbeter.nl, www.venstersvoorverantwoording.nl).

Onderzoeksdoel

Door middel van onderzoek beoogt de rekenkamer input te verkrijgen om tot gerichte acties te komen ter bevordering van de verantwoording door de gemeente Tilburg aan haar burger en andere belanghebbenden .

Aandachtsgebieden hierbij zijn:

- het gebruik van de verantwoordingsinstrumenten (zoals jaarverslag, jaarrekening, visitaties, doorlichtingen, benchmarks, burgerpanels, klachtenregelingen, et cetera).
- de mate van omgevingsgerichtheid;
- de beeldvorming van de medewerkers over publieke verantwoording;
- de omgang met belanghebbenden;

8 Sturing middels programmabegroting (RKT 2010 / 3)

Context

De programmabegroting en jaarstukken vormen de twee centrale sturingsinstrumenten van de raad. De programmabegroting bevat het voorgenomen beleid op basis waarvan de resultaten van dat beleid achteraf getoetst kunnen worden, terwijl de jaarstukken de basis vormen voor de verantwoording van het gevoerde beleid. De programmabegroting en de jaarstukken plaveien derhalve de weg voor een eenduidige uitvoering van beleid en maken langs die route deel uit van een bredere communicatie tussen de gemeente en de doelgroepen van het beleid, te weten de burgers, maatschappelijke organisaties en andere externe partijen die met dat beleid op de een of andere manier te maken hebben. De cruciale positie van de programmabegroting vormt de aanleiding voor de rekenkamer om de programmabegroting aan een nader onderzoek te onderwerpen.

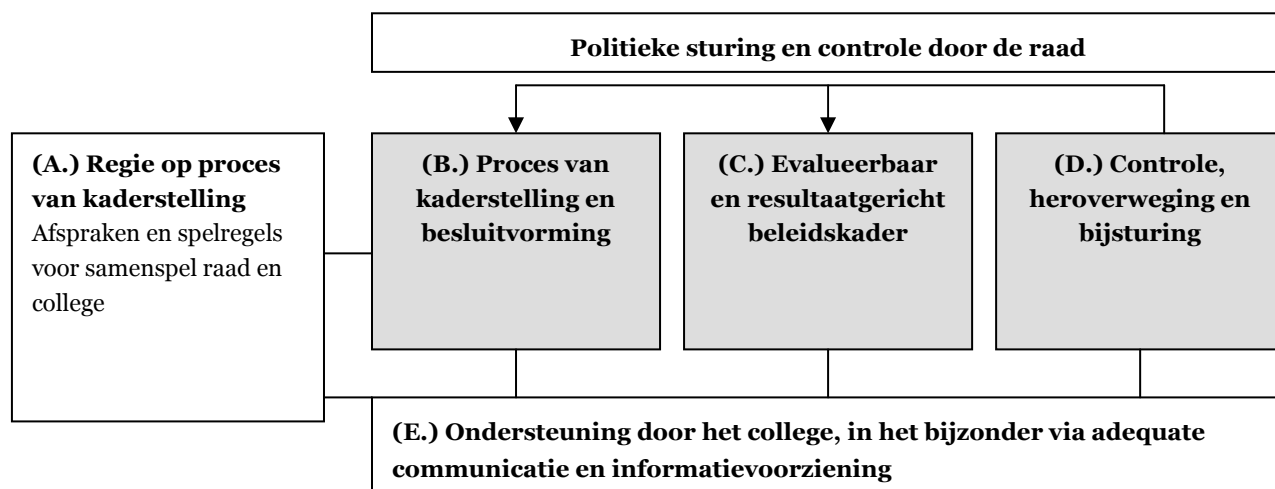
Het verbeteren van de planning- en controlcyclus heeft al geruime tijd de aandacht. Zo is recent de eindrapportage van de collegewerkgroep 'budgetcyclus en begroting' verschenen. De rekenkamer borduurt voort op deze rapportage en zoekt voorts aansluiting bij actuele opvattingen over de begroting als stuurinstrument. Hiermee wordt onder andere bedoeld op het aanbrengen van een onderscheid in de begroting tussen enerzijds posten die door de gemeente beïnvloedbaar zijn (het autonome deel; 20%) en anderzijds de posten die niet of nauwelijks beïnvloedbaar zijn (de medebewindstaken; 80%).

Onderzoeksdoel

De rekenkamer streeft met de diverse onderzoekswerkzaamheden drie doelen na:

- nagaan hoe de rol van de raad in de planning- en controlcyclus kan worden verbeterd;
- nagaan hoe de begroting door de raad meer als stuurinstrument is te benutten;
- nagaan hoe de raad meer kan prioriteren.

Bijlage: normenkader 'sturing grote projecten'



Uitwerking normenkader

A. Regie op proces van kaderstelling

De raad is in staat regie te voeren op het proces van kaderstelling. De raad en het college hebben afspraken en spelregels vastgesteld die duidelijk maken hoe processen van kaderstelling verlopen en wat daarbij de rolverdeling is.

Aandachtspunten kunnen zijn:

- er is sprake van een heldere rolverdeling in termen van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap;
- raad en college stellen voor politiek relevante onderwerpen een proceskader op voor de aanpak van het onderwerp en het richten van de onderlinge samenwerking;
- raad en college werken vanuit een vruchtbare wisselwerking samen in plaats van vechten of onderlinge concurrentie.

B. Proces van kaderstelling en besluitvorming

De raad neemt regie op het onderwerp.

Aandachtspunten zijn:

- voorafgaande aan de voorbereiding van de kaderstelling ten aanzien van een 'groot project' heeft het college een procesplan voorbereid (zie A);
- het procesplan is door de raad vastgesteld.

De raad komt op basis van een zorgvuldig besluitvormingsproces tot kaderstelling.

Aandachtspunten kunnen zijn:

- het gemeentebestuur betreft in voldoende mate partijen uit de samenleving bij de voorbereiding van besluitvorming; raad en college maken afspraken over wie wanneer en op welke wijze partijen uit de samenleving betreft;
- er is sprake van voldoende en adequate inbreng van burgers en andere partijen in de besluitvorming;
- de raad inventariseert de relevante politieke keuzevraagstukken en maakt deze inzet van de kaderstelling/besluitvorming;
- de raad vormt zich een goed beeld van de problematiek en mogelijke alternatieve oplossingsrichtingen;
- er is sprake van een expliciete en transparante afweging van alle relevante belangen en politieke keuzevraagstukken rond de genoemde onderwerpen

De rekenkamer hanteert de volgende definitie betreffende 'kaderstelling'.

Een kader is te zien als een politiek antwoord van de meerderheid van de raad op een politiek keuzevraagstuk. De term kader is in feite voor intern gebruik en maakt duidelijk dat de raad in verhouding tot het college iets vastzet, maar tegelijkertijd ook zaken loslaat en dus aan het college overlaat. Het zal burgers weinig zeggen dat de raad kaders bepaalt. Duidelijker is het als de raad zich profileert als het orgaan dat politieke sturing geeft: een orgaan dat debatteert en zich uitspreekt over politieke keuzes die burgers raken. Deze politieke keuzes komen tot uitdrukking in het uitzetten van politieke lijnen, het bepalen van politieke grenzen en het geven van politieke ruimte. Een politiek kader bestaat over het algemeen uit: een doelstelling, een prioriteitstelling, het beschikbare budget en een tijdsbepaling. (uit: Tussen pluche en publiek, lokale politiek in de praktijk; Pröpper/Kessens, Bussum: Coutinho, 2005)

C. Evalueerbaar en resultaatgericht beleidskader

Het beleidskader is evalueerbaar, wat wil zeggen: specifiek, meetbaar en tijdgebonden.

Evalueerbaarheid wordt gedefinieerd als de mate waarin het mogelijk is om de feitelijke resultaten waar te nemen en te herleiden tot in het beleidskader gestelde politieke lijnen. De evalueerbaarheid is groter wanneer er sprake is van heldere doelstellingen, dit betekent

- specifiek = eenduidig te interpreteren
- meetbaar = de doelbereiking kan aan de hand van eenduidige normen worden getoetst en vastgesteld
- tijdgebonden = de precisie waarmee wordt aangegeven wanneer zaken moeten zijn gerealiseerd

Het beleidskader is resultaatgericht.

De resultaatgerichtheid heeft betrekking op het niveau van politieke sturing en de mate waarin dit taakstellend is. Beleid is het meest resultaatgericht als deze stuurt op beoogde maatschappelijk effecten. Dit is minder het geval bij sturing op uitvoeringsprestaties en nog minder bij sturing op activiteiten. Er is niet of nauwelijks sprake van resultaatgerichte sturing als er louter budget ter beschikking wordt gesteld.

D. Controle, heroverweging en bijsturing

Het is voor de raad mogelijk het college op de juiste momenten en de juiste wijze ter verantwoording te roepen. Dat wil zeggen dat de raad in stelling komt bij cruciale momenten die aanleiding kunnen zijn voor heroverweging en bijsturing die zich in het proces voordoen.

Aandachtspunten kunnen zijn:

- momenten van controle, heroverweging en bijsturing vinden plaats aan de hand van de eerder uitgezette politieke lijnen (inclusief doelstellingen, randvoorwaarden, tijdskeuzen en budget);
- momenten van controle, heroverweging en bijsturing vinden plaats op grond van adequate informatie;
- momenten van controle, heroverweging en bijsturing vinden plaats als er aanleiding voor is/als er zich bijzondere omstandigheden voordoen op grond van adequate informatie, zoals bijvoorbeeld:
 - o geldende politieke kaders blijken knellend en belemmeren de voortgang
 - o er dienen zich mogelijkheden van versnelling aan bij gewijzigde politieke kaders
 - o er zijn andere, nieuwe belangen die om een heroverweging vragen
 - o er dienen zich grote (financiële) risico's aan
 - o beoogde resultaten blijven uit of er ontstaan averechtse (neven)effecten
 - o de uitvoering hapert en/of de planning wordt niet gehaald.

E. Informatievoorziening van het college aan de raad

Het college bereidt de besluitvorming van de raad voor en ondersteunt dit.

Aandachtspunten zijn:

- het college wisselt voldoende relevante informatie uit met de raad en geeft daarmee invulling aan de actieve informatieplicht
- de informatie van het college is tijdig beschikbaar
- het college verschaft op de juiste momenten informatie
- het college verschaft informatie van goede kwaliteit (feitelijk juist en begrijpelijk)