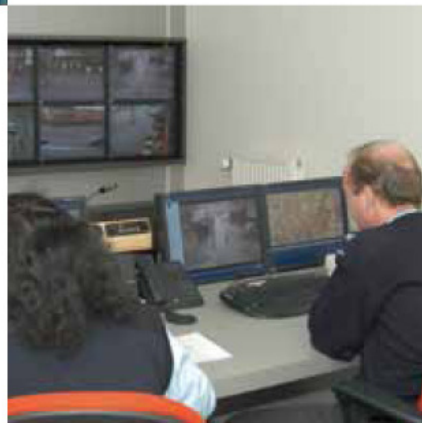
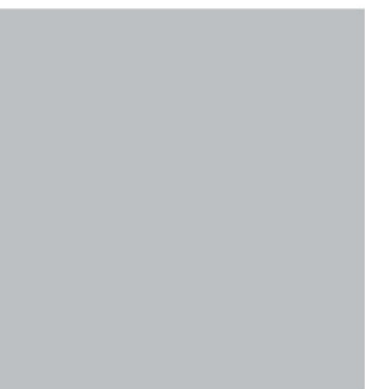
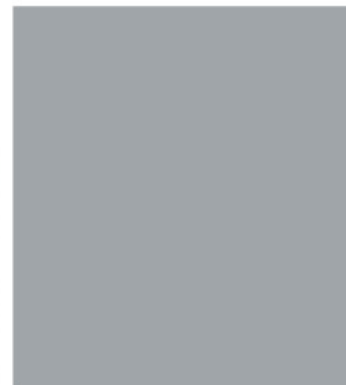




Sturing en beheersing apparaatskosten

Tilburg, 16 november 2010



Sturing en beheersing apparaatskosten

Definitief eindrapport
16 november 2010

Rekenkamer Tilburg

de heer drs. N.W. Gouw (voorzitter)
mevrouw dr. M.W. Hertogh
de heer drs. J. Wielders
de heer prof. dr. H.A.A. Verbon

Onderzoekers

mevrouw drs. D.M.H. van Dongen
de heer J. van Iersel

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Deel I Conclusies en aanbevelingen Rekenkamer Tilburg	4
1. Inleiding	
2. Inventarisatie omvang en ontwikkeling apparaatskosten per programma	
3. Conclusies	
4. Aanbevelingen	
Deel II Bevindingen onderzoek sturing en beheersing apparaatskosten	8
1. Onderzoeksvragen en aanpak	
2. Wettelijk kader apparaatskosten	
3. Beleid- en beheerskader m.b.t. apparaatskosten en de bedrijfsvoering	
4. Verantwoording en informatievoorziening	
5. Toetsing aan het normenkader	
Deel III Reactie college op ontwerprapport 'Sturing en beheersing apparaatskosten'	14
Bijlage 1 Toelichting bij de aan de programma's toegerekende apparaatskosten	

Voorwoord

Sturing en controle op de ontwikkeling van de apparaatskosten, is dat een taak voor een gemeenteraad? En hoe zit dat met het opstellen van kaders op het terrein van de bedrijfsvoering? Twee vragen die tijdens ons rekenkameronderzoek regelmatig zijn gesteld. De rekenkamer is tot de conclusie gekomen dat beide vragen bevestigend beantwoord kunnen worden.

Om als raad een goed oordeel te kunnen vormen over de doelmatigheid van het door het college gevoerde beheer (*wat is er bereikt en tegen welke kosten?*) dient de raad te beschikken over adequate informatie. Informatie die de raad op dit moment ontbeert. De huidige informatievoorziening (in de P&C-stukken) biedt geen inzicht in de omvang en ontwikkeling van de apparaatskosten per programma waardoor de raad haar controlerende rol niet goed kan vervullen. De rekenkamer bepleit een aanpassing van de financiële beheersverordening met daarin een verankering van de sturings- en informatiebehoefte vanuit de raad.

De rekenkamer bepleit tevens een meer kaderstellende rol van de raad op het terrein van de bedrijfsvoering. De rekenkamer voert geen pleidooi voor bemoeienis van de raad met de aansturing van de ambtelijke organisatie en de dagelijkse bedrijfsvoering, maar is wel voorstander van een meer kaderstellende rol ten aanzien van de (strategische) bedrijfsvoeringvraagstukken. Hiervoor zien we ondersteuning in wettelijke regelgeving (Gemeentewet en BBV) waarin wordt aangegeven dat bedrijfsvoering van groot belang is voor de realisering van de doelstellingen in de door de raad vastgestelde politieke programma's. Deze regelgeving gaat in op de kaderstellende en controlerende rol van de raad op de beheersaspecten van de gemeentelijke organisatie. Ontwikkelingen, risico's en knelpunten op het gebied van de bedrijfsvoering raken rechtstreeks de (on)mogelijkheden om tot een adequate realisatie van afgesproken doelstellingen te komen.

Door het verrichten van dit onderzoek wil de rekenkamer - vanuit haar onafhankelijke positie - een bijdrage leveren aan de zoektocht naar de invulling van de passende rollen voor college en raad op het gebied van de bedrijfsvoering. Daarbij wordt zoveel mogelijk als uitgangspunt genomen dat raad, college en ambtelijke organisatie in gezamenlijkheid tot een invulling van ieders rol dienen te komen. De rekenkamer biedt met de resultaten van het voorliggende onderzoek inzicht in een aantal sturingsmogelijkheden voor de raad die echter door alle betrokken partijen nog verder uitgewerkt moeten worden.

Walter Gouw
Voorzitter Rekenkamer Tilburg

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Deel 1 Conclusies en aanbevelingen Rekenkamer Tilburg

1. Inleiding

De rekenkamer heeft het initiatief genomen een onderzoek uit te voeren naar de apparaatskosten van de gemeente Tilburg. Met dit onderzoek wil de rekenkamer een bijdrage leveren aan het de zoektocht naar de rolverdeling tussen de raad en het college in relatie tot de sturing en beheersing van de apparaatskosten. Tevens wil de rekenkamer inzicht verschaffen in de feitelijke omvang en ontwikkeling van de aan de programma's toegerekende apparaatskosten. Binnen dit onderzoek is gekozen voor een focus op de sturing op apparaatskosten vanuit het perspectief van de raad. De wijze waarop de interne sturing op de apparaatskosten (binnen het concern) is geregeld, is niet nader onderzocht door de rekenkamer.

Onder apparaatskosten wordt verstaan: *de noodzakelijke financiële middelen voor het inzetten van personeel, organisatie-, huisvestings-, automatiseringskosten en dergelijke voor de uitvoering van de gemeentelijke taken.* Uitgangspunt hierbij is dat het gaat om alle kosten van het ambtelijk apparaat inclusief de overhead die worden toegerekend aan de programma's en producten, maar niet de programmakosten zelf. De programmakosten onderscheiden zich van de apparaatskosten doordat deze een directe relatie hebben met de programma's en producten en rechtstreeks worden verantwoord (zoals specifieke goederen en diensten, subsidies e.d.).

Aanpak (deskresearch)

De rekenkamer heeft de wettelijke kaders ten aanzien van de apparaatskosten in kaart gebracht. Ook is gekeken naar de wijze waarop de sturing en controle ten aanzien van de apparaatskosten door de Tilburgse gemeenteraad is geregeld. Hiervoor zijn de relevante verordeningen en de P&C-documenten van de jaren 2008-2010 (programmabegroting, berichten en jaarstukken) bestudeerd. De resultaten van deze deskresearch zijn opgenomen in deel II van deze brief.

2. Inventarisatie omvang en ontwikkeling apparaatskosten per programma

Naast het deskresearch, is aan de Concernstaf verzocht een overzicht aan te leveren van de omvang en de ontwikkeling van de apparaatskosten per programma. Uit het overzicht blijkt dat de apparaatskosten een substantieel deel van de begroting beslaan. Voor 2010 bedroegen de begrote apparaatskosten 169,3 miljoen euro.

Aan het overzicht verbindt de rekenkamer in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid van de apparaatskosten geen conclusies. Dit zou nader (uitgebreid) onderzoek vergen (bijvoorbeeld aan de hand van benchmarkonderzoek). De in het overzicht opgenomen informatie maakt geen onderdeel uit van de reguliere managementinformatiesystemen en is gebaseerd op cijfers die door de Concernstaf en de gemeentelijke diensten uit hun administraties zijn verzameld (met andere woorden: het overzicht van de omvang van de directe apparaatskosten kan niet 'met een druk op de knop' samengesteld worden).

Het overzicht roept voor de rekenkamer een aantal vragen en/of onduidelijkheden op:

- Tussen de opeenvolgende jaren zijn er moeilijk te verklaren verschillen in totale lasten, apparaatskosten en aantal fte's (alsmede het niet synchroon 'oplopen' van de fluctuaties in fte's en apparaatskosten). Volgens de CS is dit o.a. het gevolg van herinrichting van programma's (bijv. toevoegen producten/herordening producten tussen programma's e.d.).
- Tussen de verschillende programma's zijn er zeer uiteenlopende (percentuele) verhoudingen tussen lasten en de apparaatskosten (bijv. cultuur 3,2%, sport 94%, gem. 17,2 %).
- Een niet onaanzienlijk deel van de indirecte apparaatskosten worden niet aan de onderscheiden (beleids)programma's toegerekend. Dit betreft o.a. de kosten van de Concernstaf en van de afdeling Onderzoek en Informatie (dienst Beleidsontwikkeling), die ten laste van het programma 'Bestuur' worden gebracht. Ook op het programma 'Dienstverlening, belasting en tarieven' drukken veel indirecte apparaatskosten. Zowel absoluut (632 fte's) als relatief (bijna 1/3 van de totale formatie) kent dit programma een hoog aantal fte's. Het betreft o.a. de kosten voor het Centraal Meldpunt, Gebiedsmanagement en Ondernemerszaken.

Tabel 1: Overzicht toegerekende apparaatskosten en fte per programma 2008 - 2010 (Bron: overzicht beschikbaar gesteld door Concernstaf)

PROGRAMMA	2008					2009					2010				
	Lasten x 1 mln.	baten x 1 mln.	Saldo X 1 mln.	app.kst X 1 mln.	fte	Lasten X 1 mln.	baten x 1 mln.	saldo x 1 mln.	App.kst. X 1 mln.	fte	lasten x 1 mln.	baten x 1 mln.	saldo x 1 mln.	App.kst x 1 mln.	fte
Cultuur	25,8	2,2	23,7	0,8	6,8	26,2	2,6	23,6	1,1	10,2	27,4	2,8	24,6	0,9	7,5
Onderw. & Jeugd	38,5	7,8	30,7	3,2	28,9	48,5	21,1	27,4	3,7	31,7	67,1	30,4	36,7	3,6	32,8
Sport	18,3	5,0	13,3	19,7	106,3	21,7	6,1	15,6	20,2	144,3	21,6	6,8	14,8	20,2	167,1
Zorg en welzijn	61,8	5,2	56,6	4,9	60,8	79,7	19,4	60,3	4,8	74,7	94,5	23,4	71,1	5,3	63,8
Integratie	2,7	0,8	1,9	1,1	8,9	8,4	5,3	3,1	1,1	9,6	5,1	0,4	4,7	1,0	9,5
Veiligheid	28,3	3,5	24,8	10,4	109,6	31,7	5,3	26,4	11,0	111,	30,7	3,6	27,1	11,9	127,4
Armoedebeleid	20,1	7,4	12,8	6,8	94,6	19,8	6,2	13,7	7,5	94,6	19,2	3,5	15,7	7,5	101,3
Economie	124,5	138,2	-13,7	4,4	37,5	67,1	82,1	-14,9	4,0	35,3	97,9	113,4	-15,5	4,3	39,8
Arbeidsmarktbeleid	161,2	147,3	14,0	14,0	206,0	203,9	184,5	19,4	14,9	190,2	155,1	132,6	22,4	15,3	197,4
Stedelijke inr./Stedenbouw	8,1	1,3	6,8	4,6	38,6	7,7	2,2	5,4	4,4	35,9	7,5	2,2	5,3	4,7	34,8
Wonen	50,0	48,7	1,3	3,6	28,5	81,0	79,5	1,5	3,5	29,4	53,0	51,5	1,4	3,5	28,2
Verkeer en vervoer	68,8	46,4	22,4	5,5	57,0	70,7	43,7	27,1	5,6	55,6	72,8	45,6	27,2	5,7	55,9
Milieu	32,8	8,6	24,2	12,6	126,6	30,6	4,6	26,0	13,2	125,	34,4	7,9	26,5	13,8	127,5
Water, natuur en landschap	19,2	2,8	16,4	4,1	43,7	20,3	1,9	18,5	4,2	41,7	23,0	3,4	19,5	4,2	42,1
Bestuur	12,3	1,4	10,9	14,2	52,8	12,6	2,0	10,5	7,9	55,7	11,6	1,1	10,5	7,8	55,4
Dienstverlening / Bel. & tarieven	50,9	103,1	-52,2	55,5	624,2	69,0	121,5	-52,5	58,3	631,5	81,9	136,4	-54,5	59,9	631,7
Alg. middelen/interne dienstverl.	180,3	374,2	-193,9	0,1	-	168,9	379,9	-211,0	0,2	-	180,8	418,3	-237,5	-0,3	0,0
Totaal	903,7	903,7	-	164,5	1.630,6	967,9	-967,9	-	165,7	1676,4	983,5	983,5	-	169,3	1722,2

- De toerekening van de 'interne dienstverlening' aan programma's wordt wel in geld (via een vast bedrag per fte, arbeidsplaats of m2 doorberekend), maar niet in fte's.
- De in dit overzicht genoemde fte's (1722 fte) wijken af ten opzichte van formatieoverzichten in de jaarstukken (bijv. jaarstukken 2009: 2101 fte).
- Bij een aantal programma's zijn de apparaatskosten hoger dan de totale lasten (bijv. sport, bestuur en dienstverlening). Dit komt doordat in de tabel enerzijds gewerkt is met begrotingscijfers (lasten) en anderzijds met realisatiecijfers (apparaatskosten).

Ondanks dat er in administratief/technische zin wel (enige) verklaringen voor de genoemde onduidelijkheden cq. antwoorden op de vragen te geven zijn, plaatst de rekenkamer een kanttekening bij het aangeleverde overzicht alsmede het totstandkomingsproces. Door o.a. onderlinge verschillen in de systematiek van kostentoerekening, organisatorische wijzigingen en wijzigingen in de producten van de begroting, ontstaat er een overzicht waar geen eenduidige conclusies aan kunnen worden verbonden (o.a. in termen van ontwikkeling van kosten). Deze inventarisatie toont aan dat de raad geen adequate managementinformatie over de apparaatskosten voor handen heeft om op programmaniveau op de apparaatskosten te kunnen sturen en controleren.

3. Conclusies

Op basis van het onderzoek komt de rekenkamer tot de volgende conclusies:

► **De raad speelt geen rol van betekenis bij de sturing en beheersing van apparaatskosten**

In de huidige situatie speelt de raad geen rol van betekenis op het terrein sturing en beheersing van de apparaatskosten. Zowel de Gemeentewet als het BBV bieden de raad ruimte om een eigen invulling te geven aan de sturing op en beheersing van de apparaatskosten. De raad dient daarover wel duidelijke afspraken te maken met het college bijvoorbeeld in de financiële beheersverordening. De afspraken die in de huidige verordening zijn vastgelegd (dat *'het college nadere regelt opstelt over de momenten en de wijze waarop gerapporteerd wordt over de bedrijfsvoering'* en dat in de paragraaf *bedrijfsvoering ingegaan wordt op tijdelijke en actuele onderwerpen die aandacht behoeven*), zijn naar de mening van de rekenkamer niet toereikend voor de raad om zijn kaderstellende en controlerende rol goed waar te kunnen maken.

► **De rolverdeling tussen raad en college op het punt van de apparaatskosten is niet helder uitgekristalliseerd**

De rekenkamer heeft geconstateerd dat een discussie over het budgetrecht ten aanzien van de apparaatskosten nauwelijks heeft plaatsgevonden bij de invoering van de programmabegroting (2002). De (gewenste) rolverdeling tussen de raad en het college is op dit punt niet helder uitgekristalliseerd.

► **Het ontbeert de raad aan adequate informatie over de bedrijfsvoering**

Het ontbeert de raad aan adequate informatie om haar kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van de bedrijfsvoering goed te kunnen waar te maken:

- De informatie over de apparaatskosten in de relevante stukken (begrotingen, berichten en jaarverslagen) is uiterst summier en geeft hoogstens een partieel beeld van de omvang en de ontwikkeling van deze kostenpost.
- De raad heeft geen inzicht in de omvang van de apparaatkosten per programma. Het in het kader van dit onderzoek samengestelde overzicht, biedt voor het eerst enig inzicht op het niveau van de programma's.
- De raad heeft geen inzicht in de wijze waarop de bedrijfsvoering bijdraagt aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen (per programma).
- De informatie in de paragraaf *bedrijfsvoering* bevat geen SMART doelstellingen ten aanzien van de bedrijfsvoering.

► **Het overzicht van apparaatskosten per programma vormt geen onderdeel van de reguliere (management)informatievoorziening**

De toerekening van apparaatskosten aan programma's vindt gemeentebreed niet uniform plaats. Dit is onder andere afhankelijk van de aard/structuur van een dienst en een aantal wettelijke beperkingen. De huidige systematiek van toedeling van de apparaatskosten aan programma's is complex en lastig voor raadsleden te begrijpen. Het overzicht van toegerekende apparaatskosten op programmaniveau maakt geen standaard onderdeel uit van de reguliere managementinformatie. De informatie kan niet 'met een druk op de knop' worden verzameld. Het verkrijgen van inzicht in de omvang en ontwikkeling van de apparaatskosten per programma is voor (zowel raad als college) lastig.

4. Aanbevelingen

Het rekenkameronderzoek toont aan dat de raad geen inzicht heeft in de apparaatskosten en dat door de raad niet gestuurd wordt op de post apparaatskosten. De rekenkamer vindt een meer sturende rol van de raad ten aanzien van de apparaatskosten gewenst. Hoewel een groot deel van de apparaatskosten (bijvoorbeeld personeelskosten) grotendeels vast liggen voor een (paar) jaar, kan de raad voor een langere periode wel degelijk sturen door strategische keuzen te maken (wat doen we wel, wat niet). Daarnaast zou de raad zich naar de opvatting van de rekenkamer meer kunnen toeleggen op sturing en controle op het totaal van de budgetten. De rekenkamer komt tot de volgende aanbevelingen:

► **Pas de financiële beheersverordening aan**

De rekenkamer pleit (vanuit het oogpunt van het budgetrecht) voor meer inzicht in de omvang en ontwikkeling van de apparaatskosten. Dit draagt bij aan de mogelijkheden van de raad om het college te controleren op het door haar gevoerde beheer. De rekenkamer bepleit een aanpassing van de financiële beheersverordening met daarin een verankering van de sturings- en informatiebehoefte vanuit de raad. Om als raad zich een oordeel te kunnen vormen over de door het college gevoerde beheer is de rekenkamer van mening dat de paragraaf bedrijfsvoering in de programmabegroting en jaarstukken minstens informatie over apparaatskosten op programmaniveau dient te bevatten, vergezeld van een verschillenanalyse over de tijd en over verschillende beleidsterreinen. Om de verdere sturings- en informatiebehoefte van de raad ten aanzien van de apparaatskosten in kaart te brengen, kan de raad in overweging nemen om het college te verzoeken deze inventarisatie te betrekken bij het door haar aangekondigde traject 'herontwerp P&C'.

► **Leg inhoudelijke kaders voor de bedrijfsvoering vast in een meerjarige kadernota bedrijfsvoering**

De samenhang tussen de ambities en doelstellingen (wat willen we bereiken?), de organisatie (hoe willen we dat bereiken?) en de inzet van middelen (wat mag het kosten?) vereist een integrale benadering van keuzevraagstukken ten aanzien van de bedrijfsvoering zoals: de aansturing van de organisatie, de afweging tussen eigen personeel en inhuur derden versus uit- en aanbesteding dan wel subsidieverstrekking, de dienstverlening voor andere gemeenten, de huisvestingsfilosofie en het gewenst geachte dienstverleningsconcept. De rekenkamer voert geen pleidooi voor bemoeienis van de raad met de aansturing van de ambtelijke organisatie en de dagelijkse bedrijfsvoering, maar is wel voorstander van een meer kaderstellende rol van de raad ten aanzien van de (strategische) bedrijfsvoeringvraagstukken. Ter versterking van deze rol pleit de rekenkamer voor een meerjarige kadernota Bedrijfsvoering. De rekenkamer geeft in overweging om de auditcommissie een nader voorstel uit te laten werken omtrent de kaderstellende rol met betrekking tot de bedrijfsvoering (als onderdeel van het gestarte traject om te komen met voorstellen ter versterking van de kaderstellende rol van de raad).

Deel II Bevindingen onderzoek sturing en beheersing apparaatskosten

1. Onderzoeksvragen en -aanpak

Onderzoeksvragen

In het kader van het onderzoek heeft de rekenkamer de volgende vragen beantwoord:

1. Wat is het van toepassing zijnde wettelijk kader met betrekking tot de apparaatskosten?
2. Wat is het van toepassing zijnde beleid- en beheerskader dat de gemeenteraad aan het college heeft meegegeven?
3. Hoe ziet het systeem van verantwoording en informatievoorziening er in de praktijk uit?
4. Wat is de omvang van de apparaatskosten? Hoe hebben deze kosten zich ontwikkeld in de periode 2008-2010?

Toetsing aan normenkader

Naast beantwoording van bovenstaande onderzoeksvragen heeft de rekenkamer de feitelijke gang van zaken getoetst aan een door de rekenkamer zelf opgesteld normenkader 'sturing en beheersing apparaatskosten'.

Deskresearch en interviews

De rekenkamer heeft in het kader van dit onderzoek de relevante P&C documenten van de jaren 2008-2010 bestudeerd. Tevens is in het kader van dit onderzoek gesproken met vertegenwoordigers van de Concernstaf.

2. Wettelijk kader apparaatskosten

Om inzicht te krijgen in de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van en de rolverdeling tussen de raad en het college onder het duale systeem heeft de rekenkamer het van toepassing zijnde wettelijke kader in kaart gebracht.

Gemeentewet

Het budgetrecht van de raad is geregeld in artikel 189 lid 1 van de Gemeentewet: *'Voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden'*. Op grond van zijn budgetrecht bepaalt de raad hoeveel middelen jaarlijks op de begroting worden gebracht voor de post apparaatskosten om zijn beleidsdoelen te realiseren. In principe bepaalt de raad daarmee, wat de inzet van het ambtelijk apparaat betreft, de financiële en beleidsmatige kaders waarbinnen het college dient te opereren. Het college dient zich vervolgens in de reguliere P&C-documenten over de ingezette middelen (inclusief de apparaatskosten) te verantwoorden (Artikel 197 Gemeentewet). Naast deze jaarlijkse verantwoording heeft het college ook een actieve informatieplicht (artikel 169 Gemeentewet). Dit artikel schrijft voor dat het college (en elk van zijn leden afzonderlijk) aan de raad verantwoording schuldig zijn over het door het college gevoerde bestuur¹. Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.

Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

De invoering van het duale stelsel heeft gevolgen gehad voor de voorschriften in het 'besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' (BBV). Het BBV beoogt dan ook zodanige eisen aan begrotings- en verantwoordingsdocumenten te stellen dat de levering van de door de raad benodigde informatie wordt gewaarborgd. Het BBV schrijft voor dat in de verplichte 'paragrafen'² de *beleidslijnen vastgelegd moeten worden met betrekking tot relevant beheersmatige aspecten* (artikel 9). Doel van de paragrafen is dat onderwerpen die versnipperd in de begroting staan, worden gebundeld in een kort overzicht zodat de raad van de juiste en integrale informatie wordt voorzien om zijn kaderstellende en controlerende rol op de beheersmatige aspecten waar te kunnen maken. Een van de verplicht voorgeschreven paragrafen handelt over de bedrijfsvoering. Het BBV schrijft voor dat de bedrijfsvoeringsparagraaf ten minste inzicht geeft in de stand van zaken en de beleidsvoornemens van

¹ Onder 'bestuur' wordt zowel beleid als beheer verstaan (zie o.a. raadsvoorstel tot vaststelling van de verordeningen op basis van de artikelen 212,213 en 213a, december 2003).

² Naast de verplichte paragraaf 'bedrijfsvoering' schrijft het BBV de volgende paragrafen voor: lokale heffingen, weerstandsvermogen, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, verbonden partijen en grondbeleid.

de bedrijfsvoering (artikel 14 BBV). In de toelichting bij het BBV³ wordt opgemerkt dat 'Bedrijfsvoering meer en meer van belang is voor het verwezenlijken van de programma's en in verband daarmee voor een rechtmatig, doelmatig en doeltreffend beheer en beleid'.

Bevinding m.b.t. wettelijk kader

Zowel de Gemeentewet als het BBV bieden de raad de ruimte om een eigen invulling te geven aan de gewenste sturing op en beheersing van de apparaatskosten. De raad dient daarover wel duidelijke afspraken met het college te maken.

3. Beleid- en beheerskader m.b.t. apparaatskosten en de bedrijfsvoering

Binnen het wettelijk kader heeft de raad ruimte om algemene en specifieke beleid- en beheerskaders te formuleren. In de praktijk zijn deze vastgelegd in de financiële beheersverordening gemeente Tilburg 2007, de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Tilburg en de beleidsnota's over bedrijfsvoeringonderwerpen.

Financiële beheersverordening gemeente Tilburg 2007

In Tilburg zijn de *beheerskaders* vastgelegd in de 'Financiële beheersverordening gemeente Tilburg 2007' (gebaseerd op artikel 212 Gemeentewet). Deze verordening regelt de relatie tussen de raad en het college. In feite zijn in deze verordening de algemene regels die het BBV stelt voor de financiële functie vertaald naar de Tilburgse situatie en inzichten.

Artikel 2 Programmabegroting

In artikel 2 van de verordening wordt aangegeven dat de raad zijn budgetrecht uitoefent door budgetten en budgetmutaties vast te stellen op het niveau van de programma's. De verdere onderverdeling van deze budgetten in producten⁴ is gedelegeerd aan het college; die deze onderverdeling vastlegt in de uitvoeringsbegrotingen van de diensten. Deze uitvoeringsbegrotingen worden ter kennis van de raad gebracht.

Artikel 6 Budgetbewaking en tussentijdse rapportage

In artikel 6 van de financiële verordening geeft de raad aan op welke wijze het college dient te rapporteren over de realisatie van de begroting en hoe vaak per jaar die informatie gegeven moet worden. Op basis van deze informatie kan de raad de uitvoering van de begroting volgen en besluiten of bijsturing nodig is. Artikel 6 lid 3 bepaalt dat de voortgangsberichten (voorjaars-, najaars- en eindejaarbericht) ingaan op onder andere de verschillen tussen de feitelijke lasten en de begrote lasten van een programma. Dit betekent dat ook de afwijkingen in de apparaatskosten zichtbaar gemaakt worden in de berichten⁵. Artikel 6 lid 4 bepaalt dat '*het college nadere regels opstelt omtrent de momenten en de wijze waarop wordt gerapporteerd over de bedrijfsvoering, de werkplanning en de afwijkingen van de activiteiten en de prestaties ten opzichte van het aangegane jaarcontract*'. De rekenkamer begrijpt dat in de praktijk de interpretatie van dit lid is dat de raad als kader stelt dat het college nadere afspraken met het ambtelijk apparaat maakt omtrent de informatievoorziening m.b.t. de bedrijfsvoering en dat de raad in het kader van de budgetbewaking niet afzonderlijk geïnformeerd hoeft te worden over de bedrijfsvoering (met uitzondering van de afwijkingen in het lopende jaar).

Artikel 14 Sub E Paragraaf bedrijfsvoering in begroting en jaarstukken

Artikel 14 Sub E over de verplichte paragraaf bedrijfsvoering regelt dat '*in het onderdeel bedrijfsvoering van de begroting ingegaan wordt op de tijdelijke en actuele onderwerpen die aandacht behoeven; in het onderdeel bedrijfsvoering bij de jaarstukken wordt gerapporteerd over de bij de begroting bepaalde onderwerpen aangaande de bedrijfsvoering en over nieuwe ontwikkelingen*'. Ondanks dat de wetgever

³ Toelichting bij Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, 17 januari 2003, blz. 56.

⁴ Een programma laat zich verder uitsplitsen in een aantal onderdelen ook wel producten genoemd. Een product kan één activiteit omvatten maar kan ook een verzameling van activiteiten omvatten. In het raadsvoorstel 'aanpassing programma-indeling begroting' uit mei 2006 is bepaald dat onderverdeling van programma's in producten een bevoegdheid van het college is.

⁵ Tot 2009 werd het Voorjaarsbericht vastgesteld door het college. Naar aanleiding van de collegewerkgroep 'budgetcyclus en begroting' (2008) heeft de raad op 16 maart 2009 besloten om het Voorjaarsbericht vast te laten stellen door de raad. Overigens merkt de rekenkamer in dit verband op dat de financiële beheersverordening nog niet is aangepast aan het besluit van de raad 'om het voorjaarsbericht uit het oogpunt van het budgetrecht door de raad te laten vaststellen'.

in haar toelichting bij artikel 14 BBV de voorkeur uitspreekt voor het werken met een actuele (beleids)nota voor de onderwerpen van de verplichte paragrafen, heeft de gemeente Tilburg hier niet expliciet voor gekozen in haar verordening.

Geconcludeerd kan worden dat de raad in zijn financiële beheersverordening weinig specifieke eisen stelt aan de informatie die zij wenst over de bedrijfsvoering.

Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Tilburg

Op basis van artikel 213a Gemeentewet kent de gemeente Tilburg een verordening 'onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Tilburg'. De raad heeft in deze verordening o.a. vastgelegd dat het college periodiek via preventieve bedrijfsdoorlichting de doelmatigheid van de werkwijze van de gemeentelijke diensten onderzoekt. Binnen de preventieve doorlichting staat de gemeentelijke dienst centraal. In de huidige opzet van de preventieve doorlichting geeft het de raad geen inzicht in de wijze waarop de bedrijfsvoering van de onderzochte dienst bijdraagt aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen zoals opgenomen in de afzonderlijke programma's. Het college heeft onlangs aangekondigd om het instrument van de preventieve doorlichting te gaan herzien.

Beleidsnota's bedrijfsvoering

De gemeente Tilburg kent geen integrale beleidsnota 'Bedrijfsvoering'. Op (deel)terreinen van de bedrijfsvoering zijn er wel (kader)nota's vastgesteld waar bepaalde beleidsuitgangspunten uit kunnen worden ontleend. Zo is onlangs door de raad het 'Informatiebeveiligingsbeleid gemeente Tilburg 2010-2013' vastgesteld. Overige (kader)nota's zijn door het college vastgesteld en ter informatie aan de raad gezonden. Zoals bijvoorbeeld het 'Personeels- en organisatiebeleid' (collegebesluit 3 april 2007) en de ICT visie 'van en voor de stad' (collegebesluit 8 juli 2008). De rekenkamer wijst in dit verband op de verschillende regimes ten aanzien van het bevoegd orgaan voor het vaststellen van de (beleids) inhoudelijke kaders.

Bevinding met betrekking tot beleid- en beheerskader

De gemeente Tilburg kent een 'financiële beheersverordening Gemeente Tilburg' en de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Tilburg'. De raad heeft een beperkt aantal afspraken vastgelegd ten aanzien van de informatievoorziening over de apparaatskosten en de bedrijfsvoering. Tilburg kent geen integrale nota bedrijfsvoering.

4. Verantwoording en informatievoorziening

Binnen deze paragraaf wordt gekeken naar de wijze waarop het college verantwoording aflegt ten aanzien van de bedrijfsvoering. De rekenkamer heeft hiervoor de P&C documenten van 2008, 2009 en 2010 bestudeerd.

Programmabegroting

Na de invoering van de programmabegroting is afscheid genomen van de productenbegroting, waarin ook veel middelen- en bedrijfsvoeringsinformatie was opgenomen. Deze informatie maakt nu deel uit van de uitvoeringsbegrotingen van de diensten⁶. Uitgangspunt was dat de raad op hoofdlijnen moest gaan sturen en daarvoor geen detailinformatie nodig had. Dit heeft geresulteerd in een programmabegroting op een hoog aggregatieniveau met weinig informatie over bedrijfsvoering en apparaatskosten. De apparaatskosten op programmaniveau worden niet apart zichtbaar gemaakt in de programmabegroting.

► Paragraaf bedrijfsvoering

In de verplichte paragraaf 'bedrijfsvoering' komen naast algemene bedrijfsvoeringsonderwerpen de traditionele PIOFAH-'bolwerken' aan de orde: personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering en huisvesting. Ingegaan wordt op actuele zaken die de aandacht behoeven. Het ontbreekt in deze paragraaf aan toetsbare grootheden qua tijd en meetbaarheid. De rekenkamer

⁶ Organisatiereglement 2010: 'De bedrijfsvoering vormt een belangrijk bestanddeel van de uitvoeringsbegroting. De uitvoeringsbegroting bevat onder meer: 'een bestuurlijke activiteitenplanning, een informatie- en automatiseringsplan, een communicatieplan, een formatieplan'. Het college stelt de uitvoeringsbegrotingen van de diensten vast.

constateert verder dat de informatie die aan de raad wordt verstrekt zowel betrekking heeft op het uitvoeringsbeleid, zijnde het sturingsniveau van het college (bijv. klimaatbeheersing) als op een meer strategisch sturingsniveau. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de lange-termijn huisvestingsvisie en het duurzame personeelsbeleid.

► *Bijlagen*

Enige informatie over apparaatskosten is te vinden in de bijlagen (een afzonderlijk boekwerk van de begroting), met name bij de bezuinigingen (bijlage 3), de voorstellen nieuw beleid (bijlage 5) en de herijkingen (bijlage 10). Deze bevatten slechts bij uitzondering gekwantificeerde informatie over de formatieve consequenties en over de apparaatskosten. Een totaaloverzicht van de invloed van deze mutaties op de omvang van het personeelsbestand en de apparaatskosten maakt geen deel uit van de programmabegroting.

► *Onderzoeksplan 213a*

In het bijlagenboek bij de programmabegroting wordt jaarlijks het 'onderzoeksplan 213a' opgenomen. Deze bijlage is gebaseerd op artikel 213a Gemeentewet, dat voorschrijft dat het college periodiek onderzoek verricht naar het door hem gevoerde bestuur. In het onderzoeksplan geeft het college een opsomming van uitgevoerd doelmatigheidsonderzoek op het terrein van de bedrijfsvoering: o.a de benchmark formatieonderzoek 100.000+ gemeenten (2006), het onderzoek ICT organisatie (college 13 feb 2007), het onderzoek omvang ambtelijk apparaat (2008), het medewerkerstevredenheidsonderzoek 2008, de benchmark Servicedienst (2009) en de periodieke bedrijfsdoorlichtingen per dienst⁷.

Verantwoording over afwijkingen in de berichten

Voor wat betreft 2009 is de rekenkamer nagegaan wat in het Najaars- en Eindejaarsbericht over afwijkingen in apparaatskosten is gemeld. In het Najaarsbericht wordt vermeld dat de formatie hoger is dan begroot. In het financieel verslag worden afwijkingen van de begroting toegelicht, waarbij soms een link met de formatie wordt gelegd, maar niet met afwijkingen in de apparaatskosten. Eenzelfde conclusie geldt voor het Eindejaarsbericht.

Jaarstukken

Evenals de programmabegroting bevatten de jaarstukken een paragraaf 'bedrijfsvoering'. In de jaarstukken 2009 behandelt deze paragraaf voornamelijk onderwerpen over personeelszaken, zoals personeelsbeleid, formatie en bezetting, arbeidsvoorwaarden en ziekteverzuim. Ten slotte wordt summier ingegaan op zaken als huisvesting, communicatie, informatie en automatisering, echter zonder aan te sluiten op de paragraaf 'bedrijfsvoering' in de begroting. Voor het overige wordt in de jaarstukken niet over de apparaatskosten gerapporteerd, behoudens de apparaatskosten van de gemeentelijke grondexploitatie (zie de paragraaf Grondbeleid). Volledigheidshalve wordt hieraan toegevoegd dat in de dienstjaarverslagen wel over de bedrijfsvoering wordt gerapporteerd, vooral over personeelszaken, kwaliteit dienstverlening aan de burger en inhuur personeel van derden. Over de ontwikkeling van de apparaatskosten wordt niet gerapporteerd. Wel worden bij de Kerngegevens (in de inleiding) de kosten van de dienstoverhead vermeld, alsmede de dienstoverhead uitgedrukt in een percentage van de totale lasten (dus niet in een percentage van de apparaatskosten van de dienst).

Bevinding met betrekking tot verantwoording en informatievoorziening

De apparaatskosten op programmaniveau worden niet apart zichtbaar gemaakt in de programmabegroting. De informatie over de apparaatskosten in de relevante stukken (begroting, berichten en jaarstukken) is uiterst summier en geeft hoogstens een partieel beeld van de omvang en ontwikkeling van deze kostenpost.

⁷ In de collegenota 'project organisatieontwikkeling' geeft het college aan dat nadat de organisatie en sturing opnieuw vorm hebben gekregen dat er nieuwe vormen van doorlichtingen moeten worden vastgesteld. Centraal zal de vraag komen de staan of de gemeente als geheel in staat is om de gestelde doelen te realiseren.

5. Toetsing aan het normenkader

De rekenkamer heeft zijn bevindingen getoetst aan een normenkader 'sturing en beheersing apparaatskosten'. Het gaat hier om een verbijzondering van het door de rekenkamer gehanteerde algemene normenkader ten aanzien van 'controle en sturing' door de gemeenteraad.

► Wettelijk kader en rolverdeling

Norm: Er wordt voldaan aan het wettelijk kader, zoals met name vastgelegd in de Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

Om invulling te kunnen geven aan hun kaderstellende en controlerende rol op het punt van de apparaatskosten staan de raad wettelijke bevoegdheden ter beschikking. Met name het besluit BBV en de artikelen 212 en 213a van de Gemeentewet bieden de raad de ruimte om een eigen invulling te geven aan de gewenste sturing en beheersing van de apparaatskosten. Aan de wettelijke verplichting wordt in Tilburg in formele zin voldaan. Tilburg heeft een financiële beheersverordening, een verordening 'onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Tilburg' en heeft de verplichte paragraaf bedrijfsvoering in haar programmabegroting en jaarstukken opgenomen.

De rekenkamer is echter van opvatting dat de gemaakte afspraken in de verordening alsmede de inhoud van de paragrafen bedrijfsvoering in de begroting en jaarstukken onvoldoende volstaan om als raad een goed eindoordeel te kunnen vormen over de doelmatigheid van het door het college gevoerde beheer (wat is er bereikt en tegen welke kosten?). Ook kan de raad niet de ontwikkeling van de apparaatskosten in de tijd volgen. De rekenkamer is van opvatting dat het wettelijk kader beduidend meer ruimte biedt dan thans wordt benut door de raad.

Norm: Er is sprake van een heldere rolverdeling tussen de raad en college

Bij de invoering van de programmabegroting (2002) is de vormgeving van het budgetrecht op het gebied van de bedrijfsvoering geen specifiek onderwerp van bespreking geweest. In betreffend raadsvoorstel (besluit 9 december 2002) is ermee volstaan dat in de paragraaf 'bedrijfsvoering' het beleid op het gebied van personeel, ict, huisvesting, financiën vorm gegeven zal worden. Het ontbreekt volgens de rekenkamer aan heldere en schriftelijk vastgelegde afspraken over het budgetrecht van de raad met betrekking tot de bedrijfsvoering(kosten) en de daarop afgestemde informatieverstrekking door het college aan de raad.

► Proces van kaderstelling en besluitvorming

Norm: De raad neemt regie op het onderwerp en komt op basis van een zorgvuldig besluitvormingsproces tot kaderstelling.

De raad neemt geen regie ten aanzien van de sturing en beheersing van apparaatskosten. Het ontbreekt de raad aan adequate informatie om überhaupt regie te kunnen nemen op het onderwerp. Bij de invoering van de programmabegroting is ervan uitgegaan dat de raad op hoofdlijnen moest sturen, met als gevolg dat de programma-informatie werd toegespitst op de te bereiken doelen en het daarvoor benodigde budget. De wijze waarop die doelen bereikt moesten worden ('wat gaan we daarvoor doen?'), werd een bevoegdheid van het college geacht, waarover geen integrale informatie in de begroting werd opgenomen. Bij de begrotingsvoorstellen voor nieuw beleid en bezuinigingen (in de bijlagen) wordt wel enige informatie over de personele gevolgen vermeld.

► Evalueerbaar en resultaatgericht beleidskader

Norm: Het beleidskader is SMART geformuleerd (evalueerbaar en resultaatgericht).

Het ontbreekt aan een SMART geformuleerd beleidskader en een uitgewerkt jaarprogramma in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting. Hoewel de programmabegroting voor de raad de basis vormt voor de uitoefening van het budgetrecht, worden in de onderscheiden programma's de apparaatskosten niet apart zichtbaar gemaakt, noch in absolute bedragen noch verhoudingsgewijs ten opzichte van de totale programmakosten. Verder wordt er in de programmabegroting nagenoeg niets vermeld over personeelsratio's, doelmatigheidsnormen, meerjarenreeksen, de resultaten van benchmarks of dergelijke.

► Controle, heroverweging en bijsturing

Norm: De raad controleert het college en roept het zonedig ter verantwoording. Het college levert de hiervoor benodigde informatie aan.

In het kader van de controlerende rol van de raad is het vooral de rekening/rekenkamercommissie (nu auditcommissie) die in de praktijk werk heeft gemaakt van onderzoek naar apparaatskosten en bedrijfsvoeringonderwerpen. Een onderwerp dat de voorbije jaren aandacht kreeg was de samenstelling en kwaliteit van het personeelsbestand, het ziekteverzuim en de inhuur van derden. Andere onderwerpen van bedrijfsmatige aard waren de recht- en doelmatigheid van aanbestedingen en de klanttevredenheid over de gemeentelijke dienstverlening. Ook diverse raadsfracties hebben de afgelopen jaren raadvragen gesteld over bedrijfsvoeringsthema's. Zo zijn er raadvragen gesteld over de verhuizing van het stadhuis naar de spoorzone, de invulling van de vacature gemeentesecretaris/algemeen directeur, het manifest gemeenten open source en bijzondere ontslagregelingen voor ambtenaren. De raad(scommissies) hebben zeker interesse getoond voor bedrijfsvoeringsonderwerpen. Maar door het ontbreken van zowel een inhoudelijk als financieel kader met betrekking tot de bedrijfsvoering en de apparaatskosten kan de raad haar controlerende rol ten aanzien van de apparaatskosten en de bedrijfsvoering niet goed invullen.

Als eindverantwoordelijke voor de gemeentelijke huishouding dient de raad zich ook een oordeel te kunnen vormen over de doelmatigheid van het door het college gevoerde beheer. Hoewel de raad een aantal bronnen tot haar beschikking heeft (zoals resultaten preventieve bedrijfsdoorlichtingen, de paragraaf bedrijfsvoering en de berichten) wordt de raad niet in de gelegenheid gesteld een integraal beeld te vormen van de bedrijfsvoering en de daarmee samenhangende kosten. Een integrale dwarsdoorsnede van de programmabegroting (met daarin bijvoorbeeld (financiële) informatie over de inzet van personeel en materieel verdeeld over de programma's) heeft de rekenkamer in de door haar onderzochte begrotingen en jaarstukken niet aangetroffen⁸. Naar de mening van de rekenkamer zou in de programmabegroting meer aandacht moeten worden besteed aan de apparaatskosten.

⁸ Overigens merkt de rekenkamer hierbij op dat de rekenkamer (en de geraadpleegde accountant) geen voorbeelden kent van gemeenten waarbij er daadwerkelijk sprake is van een integrale dwarsdoorsnede.

Deel III Reactie college van B&W op ontwerprapportage

Aan de leden van de Rekenkamer Tilburg

p/a Raadsgriffie gemeente Tilburg
t.a.v. mevrouw D. van Dongen

Afdeling
Financiën

Ons kenmerk
138340/10471449

Uw kenmerk

Datum
3 november 2010

Onderwerp
Reactie op rapport

Bezoekadres
Stadhuisplein 130

Postadres
Postbus 90155
5000 LH Tilburg

Telefoon
013 542 88 11
Faxnummer
013 542 93 09
Doorkiesnummer
013 542 89 05

Geachte leden,

Bij brief van 6 oktober 2010 heeft u ons het conceptrapport 'Sturing en beheersing apparaatskosten' toegezonden. In het kader van de bestuurlijke hoor en wederhoor ontvangt u hierbij onze reactie op het rapport.

Met vriendelijke groet,

het college van burgemeester en wethouders van Tilburg,
de secretaris, de burgemeester,

drs. G.G.H.M. Haanen MBA

mr. P.G.A. Noordanus

Concernstaf
Veiligheid
Bestuursadvisering
& -ondersteuning
Financiën
Informatiebeleid
Personeel & Organisatie
Beleidscontrol &
Instrumentatie

Reactie op het rapport 'Sturing en beheersing apparaatskosten

Bij brief van 6 oktober 2010 heeft u ons het conceptrapport 'Sturing en beheersing apparaatskosten' toegezonden in het kader van de bestuurlijke hoor en wederhoor. Wij hebben het rapport met belangstelling gelezen en wij constateren dat u, net als wij, worstelt met het krijgen van een adequaat inzicht in de apparaatskosten. Wij delen daarom ook uw mening dat het wenselijk is om een goed inzicht te hebben in de apparaatskosten per programma. Verderop, onder het kopje 'aanbevelingen' komen wij hierop terug.

Kaderstellende rol

In het proces van sturing (en niet alleen voor apparaatskosten) mogen we echter het uitgangspunt van dualisering niet uit het oog verliezen. Wij als college zijn net als u van mening dat de Raad haar kaderstellende rol moet invullen op hoofdlijnen en niet in detail. Zoals u terecht op pagina 5 opmerkt past het niet in het dualisme om als raad bemoeienis te wensen met de aansturing van de ambtelijke organisatie en de dagelijkse bedrijfsvoering. Dualisme pleit voor kaderstelling door de raad waar het gaat om strategische bedrijfsvoeringsaspecten. De vraag is daarbij wat dan onder strategisch moet verstaan, daar willen wij graag met u over in discussie. Naar onze mening kan dat immers in tijd verschillen en invulling doe je op grond van een risicoanalyse of een benchmark. Als voorbeeld daarvan: de kosten inhuur derden, dienstreizen etc. Strategisch is ook beperkt in tijd, waarmee wij willen zeggen dat je niet alles over de volle breedte jaar in jaar uit als strategisch kunt benoemen. Gedurende een bepaalde periode worden specifieke elementen gevolgd, maar na verloop van tijd verdwijnt het strategisch karakter en worden zaken als 'going concern' geacht.

Naar onze mening moet de specifieke rol van de raad en college niet uit het oog verloren worden. De volgende vragen spelen daarbij een rol:

- Is sturen op apparaatskosten in detail door de raad gewenst? Past dit in het dualisme waarbij de raad stuurt op hoofdlijnen'?
- Wettelijk wordt de ruimte geboden, maar de vraag is of de noodzaak aanwezig is om te komen tot een uitbreiding van de huidige werkwijze (nieuw beleid en bezuinigingsvoorstellen bieden inzicht in toe- of afname van apparaatskosten).

Op pagina 10 van uw rapport merkt u hierover op:

'Bij de invoering van de programmabegroting is ervan uitgegaan dat de raad op hoofdlijnen moest sturen, met als gevolg dat de programma-informatie werd toegespitst op de te bereiken doelen en het daarvoor benodigde budget. De wijze waarop die doelen bereikt moesten worden ('wat gaan we daarvoor doen?'), werd een bevoegdheid van het college geacht, waarover geen integrale informatie in de begroting werd opgenomen. Wij hechten eraan erop te wijzen dat dit juist het uitgangspunt, het doel van het dualisme (nog steeds) is. Het is belangrijk die posities te markeren en wij willen als college deze lijn dan ook handhaven. Naast deze principiële argumentatie speelt ook de betaalbaarheid van de p&c cyclus een rol.

Conclusies

De conclusies van het rapport zijn gebaseerd op een feitenconstatering uit de deskresearch. De algemene conclusie is dan ook dat wettelijk voldaan wordt aan alle verplichtingen en dat ook aan de eigen regelgeving wordt voldaan. Wij zijn het eens met deze en de andere constatering.

- U zoekt, vanuit de wens om tot kaderstelling te komen, naar de mogelijkheden om te werken met een gemiddelde omvang van apparaatskosten per programma. Sommige programma's bestaan door de aard van het programma juist uit hoge apparaatskosten en 'lage' overige kosten of juist andersom. Binnen het programma cultuur wordt met een veel beperktere omvang in fte's gewerkt vergeleken met Sport. Juist binnen het programma cultuur vinden veel subsidies en bijdragen plaats en bij Sport is dit beperkt

omdat de gemeente in het verleden besloten heeft deze activiteiten in eigen huis te willen uitvoeren. De aard van het programma en de keuzes die de raad heeft gemaakt over wel of niet uitbesteden bepalen dus in grote mate de omvang van de apparaatskosten. 'Weinig' (beleids)medewerkers met bijbehorende kosten en hoge overige lasten of 'veel' medewerkers en weinig overige lasten. Het is dus niet vreemd, maar juist kenmerkend voor apparaatskosten. Werken met een gemiddelde is daarom ook geen optie en kan leiden tot foutieve conclusies.

- U zoekt naar een rode draad in de ontwikkeling van de apparaatskosten per programma. De herinrichting van programma's maar ook verschillen in activiteiten in de diverse jaren en nieuw beleid en het afstoten van taken en activiteiten met daaraan gekoppelde apparaatskosten bemoeilijken de vergelijkbaarheid bij gebruikmaking van cijfervergelijking op dit niveau.
- U vraagt om een verklaring van de verschillen in de totale apparaatskosten over alle programma's en de cijfers in de begroting. Omdat alleen de direct aan een programma toe te rekenen apparaatskosten zijn opgenomen is geen volledig inzicht in alle apparaatskosten mogelijk. Niet alle apparaatskosten worden om diverse redenen direct aan programma's toegerekend. Het gevolg van bovenstaande is dat het totaal aantal (directe) fte's daardoor uiteraard afwijkt van het totaal aantal fte's in dienst van de gemeente.

Aanbevelingen

De aanbevelingen van de Rekenkamer geven de mogelijkheden aan die de Raad heeft om de sturing door de raad te verdiepen, te verbreden. Wij willen graag meewerken aan het bevorderen van het inzicht op programmaniveau.

Goed inzicht is op dit moment moeilijk te realiseren en wij willen daarom graag de aanbevelingen van de Rekenkamer overnemen om gelet op het nu lopende traject voor organisatieontwikkeling, waarin programmasturing een centralere plek moet krijgen, en de heroriëntering van de P&C-cyclus, waarin ook de Auditcommissie betrokken is, dit in dat traject nader uit te werken. Niet nu overhaast een afzonderlijke actie opstarten, maar betrekken bij de boven genoemde trajecten. De heroriëntatie heeft immers al gevolgen voor het beleids- en beheerskader waar de Rekenkamer op doelt. Het opstellen van een nota bedrijfsvoering zal als sluitstuk van het herontwerp P&C cyclus moeten plaatsvinden.

Wij staan als college open voor alle suggesties die een transparant bestuur (zowel voor college als raad) bevorderen. Ons streven is daarbij gericht op een sfeer van vertrouwen binnen overzienbare kaders.

Bijlage 1 Toelichting bij de apparaatskosten en directe fte's per programma (cijfers 2009):

Cultuur (€ 1,1 miljoen, 10 fte's)

De apparaatskosten Cultuur worden toegerekend door de dienst Beleidsontwikkeling (BO). Het betreft onder meer bibliotheekwerk, kunst, cultuur en musea.

Onderwijs en jeugd (€ 3,7 miljoen, 32 fte's)

De apparaatskosten komen voornamelijk van de dienst BO (onder andere onderwijs, Brede school, jeugd en zorg, jeugd en veiligheid). Voorts € 0,2 miljoen voor het leerlingenvervoer, dat toegerekend is vanuit de dienst Publiekszaken (PU).

Sport (€ 20,2 miljoen, 144 fte's)

De apparaatskosten hebben betrekking op het gemeentelijk Sportbedrijf (beheer en exploitatie gemeentelijke sportaccommodaties), dat een onderdeel is van de dienst Bedrijven (BD).

Zorg en welzijn (€ 4,8 miljoen, 75 fte's)

Toegerekend worden de apparaatskosten voor uitvoering van de wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) door de dienst PU ad € 3,3 miljoen en daarnaast € 1,2 miljoen door de dienst BO voor zorg- en ouderenbeleid en € 0,3 miljoen voor multifunctionele accommodaties door de dienst Gebiedsontwikkeling (GO).

Integratie (€ 1,1 miljoen, 10 fte's)

Dit betreft kosten van de dienst BO voor met name multiculturele samenleving en beleid inburgering.

Veiligheid (€ 11,0 miljoen, 111 fte's)

De apparaatskosten voor Veiligheid worden grotendeels toegerekend voor handhavingstaken door de dienst GO (handhaving wonen, veiligheid in de wijk, handhaving openbaar gebied en handhaving bedrijvigheid) en voor de resterende € 1,1 miljoen door de Staf veiligheid, onderdeel van de Concernstaf.

Armoedebeleid (€ 7,5 miljoen, 95 fte's)

De toerekening bestaat volledig uit apparaatskosten van PU voor inkomensondersteuning: bijzondere bijstand, toeslagen, kwijtschelding gemeentelijke belastingen, schuldhulpverlening en dergelijke.

Economie (€ 4,0 miljoen, 35 fte's)

Toerekening geschiedt door de diensten BO ad € 1,1 miljoen (structuurversterking, deelnemingen), GO ad € 2,0 miljoen (bedrijfshuisvesting) en het Servicebedrijf ad € 0,9 miljoen (toerisme, recreatie en evenementen).

Arbeidsmarktbeleid (€ 14,9 miljoen, 190 fte's)

Dit betreft in z'n geheel de toerekening door Sociale Zaken, dienst PU, voor uitvoering van de wet Werk en Bijstand.

Stedelijke inrichting/Stedenbouw (€ 4,4 miljoen, 36 fte's)

Door de dienst BO wordt € 2,1 toegerekend voor beleid ruimtelijke ordening (waarin ook monumenten, archeologie, welstand en kunst in de openbare ruimte) en door de dienst GO € 2,3 miljoen voor bestemmingsplannen en woonomgevingsverbetering.

Wonen (€ 3,5 miljoen, 29 fte's)

Door de dienst GO wordt € 2,7 miljoen toegerekend wegens herstructurering wijken en realisatie woningbouw en door BO € 0,8 miljoen (beleid wonen).

Verkeer en vervoer (€ 5,6 miljoen, 56 fte's)

De apparaatskosten hebben voor € 4,7 miljoen betrekking op aanleg en beheer infrastructuur, beheer verkeer (waaronder verkeersregeling en openbare verlichting) en parkeerbeheer (inclusief -garages), toegerekend door de dienst GO, en voor € 0,9 miljoen op beleidstaken van de dienst BO.

Milieu (€ 13,2 miljoen, 125 fte's)

De apparaatskosten van het programma Milieu hebben voor € 9,1 miljoen betrekking op het BAT, onderdeel van de dienst Bedrijven, wegens inzameling en verwijdering van afval.

Daarnaast rekent de dienst BO voor € 3,6 miljoen toe voor milieubeleid, uitvoering wet- en regelgeving op het gebied van bodemsanering en geluidhinder en voorts door de dienst GO € 0,5 miljoen voor het schoonhouden van het openbaar gebied.

Water, natuur en landschap (€ 4,2 miljoen, 42 fte's)

De dienst GO rekent € 3,6 miljoen toe voor beheer groen en riolering en de dienst BO € 0,6 miljoen voor beleidstaken op het gebied van water, groen, natuur en landschap.

Bestuur (€ 7,9 miljoen, 56 fte's)

Dit betreft de kosten van de Raadsgriffie en de Concernstaf ad € 7 miljoen.

Voorts de afdeling Onderzoek en informatie van BO ad € 0,9 miljoen.

Dienstverlening/Belastingen en tarieven (€ 58,3 miljoen, 632 fte's)

Dit is het programma met veruit de hoogste apparaatskosten, die zijn toegerekend door de diensten:

- Servicedienst € 24,0 miljoen voor interne dienstverlening;
- PU € 19,4 miljoen voor belasting- en bestemmingsheffingen, bouwen en wonen, burgerzaken en ondernemerszaken;
- GO € 9,8 miljoen voor gebiedsmanagement, Centraal Meldpunt, beheer gemeentegebouwen, gebruik openbare ruimte en grondexploitatie algemeen;
- BD € 5,1 miljoen wegens dienstverlening door het BAT.