

Verslag Expertmeeting Rekenkamer 31 januari 2011**Een transparante en inzichtelijke programmabegroting****31 januari 2011** 15.00 - 18.00 uur

Gast spreker: Prof. Dr. H. Aardema

Aanwezigen

- Raad (27) Gabe van de Zee, Willem Bongaarts, Orkun Baytemir, Hassan Chibani, Cecile Franssen, Oscar Dusschooten, Jan Heijman, Marko van Dalen, Joost van Huigevoort, Maarten van de Tillaart, Charlotte Stalpers, Marie-Therese Blomme, Sandra Franken, Paulus Oerlemans, Marc Vintges, Peter van Gool, Ruud van Esch, Veerle Slegers, Bart van de Camp, Hans Kokke, Corrie Laming, Henri Mandemaker, Loes Dielissen, Frans van Dommelen, Ans Bertens, John van Gorp, Jos Migchelbrink.
- Ambtenaren (6) Gabriëlle Haanen, Luc Hendriks, Phemi Coolen, Frits van Vugt, Gerard Vrenken, Janneke Oosterhuis
- Rekenkamer (5) Walter Gouw, Harrie Verbon, Mirjam Hertogh, Jos Wiolders, Daniëlle van Dongen

Bijlage : sheets H.Aardema**Bevindingen Rekenkamer**

Na een korte toelichting op het middagprogramma geeft Walter Gouw (voorzitter Rekenkamer Tilburg) een korte toelichting op de onderzoeksbevindingen van de Rekenkamer:

- De grondlegger van het dualisme (Elzinga) heeft al kort na de introductie van het dualisme geconcludeerd dat gemeenteraden feitelijk een groot deel van hen budgetrecht hebben ingeleverd.
- De kritiek (op sturing middels de programmabegroting) neemt toe. Ook in Tilburg heeft de Auditcommissie bij haar onderzoek naar de rekening al diverse malen kritiek geuit (o.a. over het hoge aggregatieniveau, het ontbreken van een verschillenanalyse tussen de begroting en de jaarstukken en het feit dat de informatie 'versnipperd' is opgenomen in de P&C-stukken). De Rekenkamer constateert dat het rapport van de collegewerkgroep 'budgetcyclus en begroting' niet tot veranderingen heeft geleid en dat de kritiek nog steeds actueel is.
- Uit een korte inventarisatie naar de kwaliteit en inrichting van de programmabegroting van andere gemeenten, komt het beeld naar voren dat veel gemeenten worstelen met het vinden van de goede inrichting van de programmabegroting en kwalitatief hoogwaardige sturingsinformatie via de P&C-stukken.
- De Rekenkamer Tilburg concludeert dat de transparantie en inzichtelijkheid van de programmabegroting niet optimaal is. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van de onderwerpen re-integratie en impuls wijken. Harrie Verbon geeft een korte toelichting op de bevindingen van de Rekenkamer. Met betrekking tot het onderwerp Re-integratie constateert de Rekenkamer

dat ondanks de eerder geuite wens om beleidsinformatie m.b.t. de effecten van de re-integratie (n.a.v. onderzoek Rekenkamercommissie 2007), de huidige programmabegroting geen relevante beleidsinformatie bevat die nodig is om een integraal beeld te kunnen krijgen van o.a. de baten en lasten van de re-integratie, de resultaten en effecten van het re-integratiebeleid. Ook met betrekking tot het onderwerp Impulswijken concludeert de Rekenkamer Tilburg dat de (inhoudelijke en financiële) informatie versnipperd is opgenomen in de programmabegroting. De activiteiten in het kader van de wijkimpuls vallen onder verschillende programma's en producten. Ook na een uitgebreide zoektocht is het ondoenlijk een integraal beeld te schetsen.

- De Rekenkamer heeft een (concept) programma van eisen opgesteld voor een meer transparante en inzichtelijke programmabegroting. Dit PvE zal later deze middag nog besproken worden. De heer Gouw geeft het woord over aan de heer Aardema met o.a. de vraag of een PvE de goede weg is.

Bezinning op veranderingen P&C door professor Harrie Aardema

De heer Aardema schetst een beeld dat we na een periode van 25 jaar New Public Management (met daarbij horende instrumenten (zoals het BBI) aan de vooravond staan van een omslag in het denken over sturingsvraagstukken in het openbaar bestuur. Hij wijst o.a. op:

- De performance en efficiency paradox: 'we zijn steeds meer mensen en middelen gaan inzetten om beheersmatig grip te krijgen op de organisatie; en desondanks die inzet lijken we daar steeds minder in te slagen'.
- De lineair-causale piramide staat ter discussie. Jarenlang ging men uit van het idee dat bovenin de lijnen werden uitgezet en dat dit via procedures en regels beneden (volgens plan) tot uitvoering werd gebracht. Steeds meer komt het besef dat beleid pas op 'de werkvloer' wordt gevormd. Bestuurders worden slechts beperkt beïnvloed door P&C-instrumenten. Er is sprake van een ontkoppeling tussen de 'bovenstromen' en 'onderstromen'.
- Er komt een omslag naar de vraagkant: welke informatie heb je nodig om je werk (als raadslid) te kunnen doen. Het boekwerk van de begroting is (te) aanbodgericht.
- P&C normeert niet het handelen van de mensen in de organisatie; het handelen van mensen wordt genormeerd door de dagelijkse interactie. Aardema licht e.e.a nader toe aan de hand van de metafoor van de petrischaaltjes.
- Omslag van stolling naar beweging: raadsleden hebben meer behoefte aan informatie op maat, gebruikmakend van nieuwe technologieën (van papieren 'zoekplaatjes' naar digitale toepassingen). Mogelijk in de toekomst steeds meer toe naar één (tijdelijk) stollingsmoment (één autorisatiemoment).
- Een organisatie is vergelijkbaar met een ijsberg. 'Boven het water' is een situatie ontstaan van overnormering (Deze 'bovenstroming' wordt getypeerd door technische rationaliteit, structuur/resultaatgerichtheid). De onderstromen worden gedomineerd door 'stille waarden'. Aardema schetst mogelijke interventies 'boven' water (o.a vraaggerichte (digitale) informatie op maat, verschillenanalyse en inzicht in beschikbaar beïnvloedbare ruimte). Ook geeft hij drie punten voor mogelijke interventies 'onder' water zoals 'helpende controllers', meer verbinding tussen raad-college-organisatie en het organiseren van de verbinding met teams op de werkvloer.

Discussie over sturingsvraagstukken en (concept)programma van eisen

Aan de aanwezigen worden twee sturingsvragen voorgelegd: 'Waar stuurt u op?' en 'wat heeft u daarbij nodig?'


Waar stuurt u op?	Wat heeft u nodig?
<ul style="list-style-type: none">• Geld (financieel kader)• Maatschappelijk resultaten/outcome/effecten• IST: sturen op cijfers, SOLL sturen op principes en gevoel• Proces/procedure (tijd, wettelijk kader, communicatie)• Uitzonderingen• Doelstellingen/kadernota's• De inhoud• Strategische 'hoe-vraag'• 'Waar voor je geld'• 'Het realiseren van mijn politieke ideologie'	<ul style="list-style-type: none">• Meer-actie ruimte• Affiniteit hebben met de burger• 'Sturen vanuit de kracht die je al hebt'• 'Dat mensen de kans krijgen hun eigen probleem op te lossen'• Gevoel ('klopt het?')• 1x per jaar informatie (business intelligence)• Burgers & organisaties• Politiek programma• Open relatie met ambtenaren die gebaseerd is op vertrouwen en verantwoordelijkheid• Besef dat we 75% niet kunnen sturen• Duidelijkheid op de vraag: 'waar ga ik over?'• Maatwerkinfo (op onderwerp)• Flexibele organisatie• IST: professionals, SOLL Vertrouwen gekoppeld aan gezond verstand.• Wethouders, burgers en ambtenaren met gevoel voor bestuurlijke verhoudingen.

Na beantwoording van de twee sturingsvragen, werden de aanwezige raadleden gevraagd om het door de Rekenkamer opgestelde (concept) programma van eisen te voorzien van stickers en werden de raadsleden uitgedaagd om concrete tips te formuleren:

1. **Loslaten van programma's:** De tijdens de sessie toegevoegde eis ('vervallen van programma's') kreeg opvallend veel steun. 'De programma's in de begroting zijn virtueel uitgewerkt en zijn vaak los gezongen van de praktijk'. 'We moeten zoeken naar een ander construct'.
2. **Niet perse alles over de hele linie SMART**
3. **Zicht op doelenboom:** Middels de groene stickers geven diverse raadsleden aan meer inzicht te willen hebben in de samenhang tussen doelen en inspanningen.
4. **We moeten durven te kiezen.** "We kunnen en moeten niet alles willen sturen. Voor de onderwerpen waarop we willen sturen moeten we zicht hebben op het aspiratieniveau ('liggen we op koers?') zodat we kortcyclus kunnen (bij)sturen'.
5. **De gemeentelijke informatievoorziening moet meer open.** Wanneer we willen moeten we met elkaar de diepte in kunnen gaan. (Uitbouw van een raadsinformatiesysteem naar beneden: 'een-druk-op-de-knop-systeem').

Bijlage bij verslag expertmeeting: (concept) programma van eisen

1. De begroting is samengesteld op basis van een door de raad bepaalde programma-indeling.

1.1. De raad bepaalt de programma-indeling op basis van de eigen situatie en wensen (BBV) 

1.2. De raad stelt bij de aanvang van elke raadsperiode de programma-indeling vast voor de nieuwe raadsperiode (FV).  

1.3. Een programma is een samenhangend geheel van activiteiten (BBV).


1.4. Het aantal programma's is beperkt om het overzicht te behouden (BBV).



1.5. Het is gewenst bij de programma-indeling het Coalitieakkoord als vertrekpunt te nemen (PLUS).

1.6 programma's afschaffen (toegevoegd)

 5x 4x 2x

2. De raad gebruikt de mogelijkheid om programma's onder te verdelen in deelprogramma's.

2.1. De raad kan apart stilstaan bij 'politiek relevante onderwerpen' en daartoe programma's onderverdelen in deelprogramma's - onderscheiden in 'prioriteiten en overig' - en per deelprogramma de budgetten vaststellen (BBV). 

2.2. De raad heeft behoefte aan autorisatie van budgetten op het lager en concreter niveau (AC).  

2.3. Deelprogramma's bieden het gewenste inzicht in het bestaand beleid (going concern) en verbinden tevens nieuw en bestaand beleid met elkaar (PLUS).

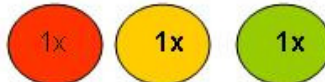
2.4. Aan elk deelprogramma is een verantwoordelijke portefeuillehouder gekoppeld (PLUS)

3. De raad gebruikt de mogelijkheid om extra paragrafen aan de verplichte paragrafen toe te voegen.

3.1. Naast de verplichte paragrafen kan de raad naar behoefte extra paragrafen toevoegen (BBV).



3.2. Met behulp van extra paragrafen kunnen met name bedrijfsmatige exploitaties inzichtelijker worden gemaakt (PLUS).



4. De programma's, deelprogramma's en producten hebben een consistente opbouw.

4.1. Er is een ononderbroken lijn - zonder 'knik' - tussen de programmabegroting en de product-/uitvoeringsbegrotingen (AC).












4.2. Een programma bestaat uit een samenhangend geheel van deelprogramma's, waarvan de doelen en ambities door een doelenboom visueel zichtbaar is te maken (PLUS).





4.3. Een product valt slechts onder één (deel)programma en de verantwoordelijkheid is zowel in het college als ambtelijk helder en eenduidig belegd.



5. De begroting bevat deugdelijke beleidstoelichtingen met meetbare en evalueerbare effect- en prestatie-informatie.

- 5.1 De raad stelt outcome, output en input vast, alsmede meetbare indicatoren voor het toetsen van de doelmatigheid en doeltreffendheid (FV). 
- 5.2 De beoogde effecten (outcome) en prestaties (output) zijn geconcretiseerd in meerjarige, meetbare en evalueerbare indicatoren (AC).  
- 5.3 Vaststelling van meerjarige, meetbare en evalueerbare indicatoren zou in de beleidsnota's zelf dienen te gebeuren (PLUS). 
- 5.4 Bij toelichtingen op prestaties wordt gebruik gemaakt van (meerjarenreeksen van) servicenormen en benchmarks (AC).  
- 5.5 De toelichtingen zijn integraal en niet versnipperd over de bijlagen (AC). 
- 5.6 Toelichtingen zijn transparant, consistent, zelfstandig leesbaar, relevant, compact en begrijpelijk (PLUS).  

6. In de (deel)programma's (en paragrafen) worden de ramingen van lasten en baten volledig en inzichtelijk gepresenteerd en toegelicht.

- 6.1 De ramingen van de lasten en baten vermelden ter vergelijking de rekeningcijfers van vorig jaar en de ramingen van het lopend jaar, alsmede een meerjarenoverzicht van de drie volgende jaren (BBV). 
- 6.2 De toelichtingen bevatten de grondslagen waarop de ramingen zijn gebaseerd, de oorzaken van eventuele aanmerkelijke verschillen met het vorig en lopend jaar, de incidentele lasten en baten en een toelichting op belangrijke ontwikkelingen en de financiële gevolgen van het bestaande en het nieuwe beleid (BBV). 
- 6.3 Voor een goed inzicht, onder meer in de beïnvloedbaarheid van de lasten, is het gewenst te specificeren hoe de lasten zijn samengesteld, bijvoorbeeld naar kapitaallasten, apparaatskosten, subsidies, et cetera (PLUS).

7. De begroting vormt een twee-eenheid met de door de raad vastgestelde beleidsnota's.

7.1. De begroting is de jaarschijf van het Coalitieakkoord en de (kader-)beleidsnota's en vormt daarmee een twee-eenheid (PLUS).

1x 1x

7.2. Bij de (deel)programma's wordt de relatie met de betrokken beleidsnota's aangegeven. De beleidsnota's zijn inhoudelijk deugdelijk onderbouwd, conform de beginselen van behoorlijk beleid (PLUS).

2x

7.3. De (deel)programma's bevatten de doelstellingen, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten, en de wijze waarop men die wil bereiken, alsmede de raming van lasten en baten (BBV).

3x

7.4. Het is voor een goede afweging gewenst om de doelen en effecten en hoe die te bereiken per (deel)programma als één geheel te presenteren tezamen met de raming van de lasten en baten (PLUS).

7.5. Waar sprake is van nieuw beleid en afwijkingen van eerder vastgesteld beleid wordt dit expliciet aangegeven (PLUS).

4x