

## Onderzoeksvoorstel 'Onderzoek Programmabegroting 2013'

### 1. Aanleiding

De Rekenkamer Tilburg heeft besloten een onderzoek uit te voeren naar de programmabegroting 2013 van de gemeente Tilburg. De aanleiding voor het onderzoek is:

- 1) Al een aantal jaar maakten de Auditcommissie en haar voorgangers kritische opmerkingen over de jaarrekening als sturingsinstrument van de raad. Het ging daarbij om zaken als de aansluiting van de integrale verantwoording op de begroting, de verantwoording over wat wel en wat niet is bereikt, sturingsinformatie, meerjaren(cijfer)reeksen, benchmarks met andere gemeenten en een analyse en interpretatie van de resultaten e.d. Om hierin verbetering te krijgen, heeft de raad eerst zichzelf, en later de Auditcommissie opdracht<sup>1</sup> gegeven om het voortouw te nemen in de verbetering van de planning- en controlstukken.
- 2) Op 5 oktober 2010 heeft het college de startnotitie 'verbetering sturingsinstrumenten: herontwerp Planning & Control' vastgesteld. Volgens deze startnotitie vloeit de wens tot een herontwerp P&C voort 'uit enerzijds de behoefte vanuit zowel de raad, het college als het management om het sturings- en verantwoordingsinstrumentarium te verbeteren en anderzijds de wens van het college van B&W om (in het kader van de heroverwegingsoperatie) het P&C-instrumentarium te versoberen'. Vervolgens is in 2011<sup>2</sup> (binnen het bredere kader van het organisatieontwikkelingstraject 'Tilburg Transformeert') een proces doorlopen hetgeen heeft geresulteerd in een nieuwe visie op Planning & Control welke op 31 oktober 2011 is vastgesteld door de gemeenteraad.

Dit onderzoek naar de Programmabegroting 2013 vormt het sluitstuk van een reeks aan activiteiten die de Rekenkamer Tilburg heeft ontplooid binnen het meerjarige onderzoeksthema 'sturing middels de programmabegroting'. Zo heeft de Rekenkamer Tilburg in januari 2011 een expertmeeting georganiseerd met professor H. Aardema. Vervolgens heeft de Rekenkamer Tilburg op 30 juni 2011 een brief aan de raad gezonden n.a.v. een ambtelijk gepresenteerde 'dummy programmabegroting 2012'. In deze brief pleitte de Rekenkamer Tilburg o.a. voor een sturende betrokkenheid vanuit de raad bij het voorbereiding- en besluitvormingsproces inzake het herontwerp P&C.

### 2. Centrale onderzoeksvraag

*Levert de vernieuwde programmabegroting een verbeterd sturingsinstrument op voor de raad ter ondersteuning van haar kaderstellende en controlerende rol?*

<sup>1</sup> Tijdens de raadsvergadering van 25 juni 2010 heeft de raad bij de bespreking van het Rekenkamerrapport 'Garage onderbouwd' amendement 25-1 aanvaard luidend: de raad (...) besluit de Auditcommissie de opdracht te geven om voorstellen te doen tot 'het versterken van de kaderstellende en controlerende rol van de raad'.

<sup>2</sup> O.a. heeft het college in februari 2011 een besluit genomen met betrekking tot een aangepast plan van aanpak 'deelproject P&C-cyclus'. Belangrijke conclusie in deze collegenota was 'om te komen tot een beter (ondersteunend) sturings- en verantwoordingsinstrumentarium is een gedeelde visie (van raad, college, ambtelijk management) nodig op de verantwoordelijkheden, rollen, processen en instrumenten.

Deze centrale onderzoeksvraag zal aan de hand van deskresearch beantwoord worden. Daarbij zal de Rekenkamer Tilburg de programmabegroting 2013<sup>3</sup> toetsen aan het 'programma van eisen voor een ideale programmabegroting' (zie 4). De Rekenkamer Tilburg zal haar bevindingen en conclusies verwoorden in een Rekenkamerbrief. De Rekenkamer Tilburg is daarbij voornemens om (eventuele) concrete verbetersuggesties te formuleren ter optimalisering van de programmabegroting als sturingsinstrument voor de raad.

### **3. Cases impuls wijken en re-integratie**

Omdat een toetsing aan het 'programma van eisen' op een aantal punten tot abstracte bevindingen kan leiden, zal de Rekenkamer Tilburg haar bevindingen concretiseren aan de hand van cases. De Rekenkamer Tilburg heeft (net zoals in haar eerder vooronderzoek eind 2010/begin 2011) gekozen voor de onderwerpen re-integratie en impuls wijken.

### **4. Toetsingskader: het Programma van eisen 'ideale' programmabegroting**

Eind 2010 heeft de Rekenkamer Tilburg een vooronderzoek gedaan naar het sturend vermogen van de programmabegroting. De belangrijkste bevindingen en conclusies van dit vooronderzoek zijn opgenomen in de notitie: *'de Tilburgse programmabegroting en het budgetrecht van de raad'*<sup>4</sup>. Als sluitstuk van deze notitie presenteerde de Rekenkamer Tilburg een (concept) programma van eisen voor een 'ideale' programmabegroting. Dit programma van eisen is tijdens een expertmeeting op 31 januari 2011 met raadsleden besproken.

Het programma van eisen is tot stand gekomen door de bestudering van relevante wet- en regelgeving (BBV, Financiële beheersverordening), bestuurlijke inzichten, best practices uit andere gemeenten en uitspraken van de Auditcommissie en/of raad over het P&C-instrumentarium. Binnen het programma van eisen is een onderscheid gemaakt naar:

- a) Eisen om te voldoen aan de wet- en regelgeving en/of waar de Auditcommissie cq. de raad zich over heeft uitgesproken (de minimeisen)<sup>5</sup>.
- b) Eisen waaraan een kwalitatief hoogwaardige begroting zou moeten voldoen. Deze direct of indirect uit ad a) voortvloeiende en/of aan voorbeelden 'van buiten' ontleende PLUS-sen zijn door de Rekenkamer Tilburg zelf toegevoegd (PLUS).

Binnen het huidige onderzoek naar de Programmabegroting 2013 zal dit programma van eisen voor een 'ideale' programmabegroting gebruikt worden als toetsingskader. Bij de feitelijke toetsing zullen de bestuurlijke documenten welke in de periode tussen januari 2011 en oktober 2012 zijn vastgesteld, meegenomen worden (zie bijlage 1).

---

<sup>3</sup> Centraal in dit onderzoek staat de programmabegroting 2013. Deze programmabegroting 2013 kan echter niet los worden gezien van andere P&C-instrumenten. Daarom zal ook worden gekeken naar de Perspectiefnota 2013 (juni 2012).

<sup>4</sup> Op de Internetsite [www.tilburg.nl/rekenkamer](http://www.tilburg.nl/rekenkamer) is de notitie digitaal beschikbaar.

<sup>5</sup> Tussen haakjes is aangegeven wanneer een eis voortvloeit uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), de Financiële beheersverordening (FV) of standpunten van de Auditcommissie en/of raadsbesluiten (AC).

## Programma van eisen 'ideale' programmabegroting

<b>1.</b>	<b>De begroting is samengesteld op basis van een door de raad bepaalde programma-indeling</b>
1.1	De raad bepaalt de programma-indeling op basis van de eigen situatie en wensen (BBV).
1.2	De raad stelt bij aanvang van elke raadsperiode de programma-indeling vast voor de nieuwe raadsperiode (FV).
1.3	Een programma is een samenhangende 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).
<b>2.</b>	<b>De raad gebruikt de mogelijkheid om programma's onder te verdelen in deelprogramma's.</b>
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 verantwoordelijk portefeuillehouder gekoppeld (PLUS).
<b>3.</b>	<b>De raad gebruikt de mogelijkheid om extra paragrafen aan de verplichte paragrafen toe te voegen.</b>
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).
<b>4.</b>	<b>De programma's, deelprogramma's en producten hebben een consistente opbouw.</b>
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 (PLUS).
<b>5.</b>	<b>De begroting bevat deugdelijke beleidstoelichtingen met meetbare en evalueerbare effect- en prestatie-informatie.</b>
5.1	De raad stelt outcome, output en input vast, alsmede meetbare indicatoren voor het toetsen van 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).
<b>6.</b>	<b>In de (deel)programma's (en paragrafen) worden de ramingen van lasten en baten volledig en inzichtelijk gepresenteerd en toegelicht.</b>
6.1	De ramingen van de lasten en baten vermelden ter vergelijking de rekeningcijfers van vorige 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, enzovoorts (PLUS).

<b>7. De begroting vormt een twee-eenheid met de door de raad vastgestelde beleidsnota's</b>	
7.1	De begroting is de jaarschijf van het Coalitieakkoord en de (kader-)beleidsnota's en vormt daarmee een twee-eenheid (PLUS).
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).
7.3	De (deel)programma's bevatten doelstellingen, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten, en de wijze waarop men die wil bereiken, alsmede de raming van lasten en baten (BBV).
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).

## **5. Planning**

De Rekenkamer is voornemens om voor de algemene beschouwingen (5 november) een Rekenkamerbrief te zenden met daarin haar belangrijkste onderzoeksbevindingen m.b.t. het onderzoek naar de PB 2013.

### **Bijlage 1 Belangrijkste bestuurlijke besluiten ten aanzien van herontwerp P&C-cyclus**

Vanaf oktober 2010 is (binnen het kader van Tilburg Transformeert) een traject gaan lopen gericht op een herontwerp van de p&C-cyclus. Sindsdien hebben zowel raad als college diverse besluiten genomen met betrekking tot het herontwerp P&C:

- Collegebesluit '*startnotitie verbetering sturingsinstrumentarium: herontwerp P&C*' (oktober 2010)
- Voorlopig collegebesluit (januari 2011) en definitief collegebesluit '*organisatieontwikkeling*' (maart 2011)
- Collegebesluit '*Deelproject herinrichting P&C-cyclus*' (febr 2011)
- Raadsbesluit '*Versterking kaderstellende rol van de raad: kadernota's*' (juli 2011)
- Raadsbesluit '*visie op Planning & Control*' (oktober 2011)
- Raadsbrief '*strategische bedrijfsvoering*' (december 2011)
- Raadsbrief '*programma-indeling*' (januari 2012)
- Collegebesluit '*format perspectiefnota*' (januari 2012)
- Raadsbesluit '*actualisering verordeningen ex. art 212, 213 en 213a van de Gemeentewet*' (februari 2012)