

Tilburg, 23 oktober 2012

Aan de leden van de Auditcommissie
c.c. wethouder Financiën

Betreft: Rekenkamerbrief programmabegroting 2013

Inleiding

De Rekenkamer Tilburg heeft afgelopen maand onderzoek gedaan naar de programmabegroting 2013 van de gemeente Tilburg. Centraal stond de vraag *in hoeverre de vernieuwde programmabegroting 2013 een verbeterd sturingsinstrument oplevert voor de raad ter ondersteuning van haar kaderstellende en controlerende rol.*

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag is de programmabegroting 2013 getoetst aan een eerder door de Rekenkamer Tilburg gepresenteerd 'programma van eisen voor een ideale programmabegroting'. In deze brief zijn de conclusies weergegeven welke op basis van de toetsing kunnen worden getrokken. Met deze brief hoopt de Rekenkamer Tilburg een constructieve bijdrage te leveren aan de door alle betrokken actoren gewenste verbetering van het sturings- en verantwoordingsinstrumentarium.

Toetsing programma van eisen 'ideale' programmabegroting

Deze brief vormt het sluitstuk van de activiteiten die de Rekenkamer Tilburg heeft ontplooid binnen het meerjarige onderzoeksthema 'sturing middels de programmabegroting'. In januari 2011 heeft de Rekenkamer Tilburg een expertmeeting over de programmabegroting georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomst heeft de Rekenkamer Tilburg de uitkomsten van haar deskresearch naar de mogelijkheden van een betere begrotingsopzet gepresenteerd. Met de externe inbreng van professor Harrie Aardema heeft een discussie met raadsleden plaatsgevonden over een programma van eisen' als handreiking voor een 'ideale' begrotingsopzet. Dit programma van eisen¹ vormt nu het toetsingskader. In deze brief volgen per normenset (7 in totaal) de bevindingen². De Rekenkamer Tilburg presenteert haar bevindingen aan de hand van drie kleurcoderingen: groen, oranje en rood³.

¹ 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 (AC) 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 minimumeisen).
- 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).

² Een meer uitgebreide (puntsgewijze) toetsing is verwerkt in een bijlage. Deze bijlage is opvraagbaar bij de secretaris van de RKT.

³ Groen: 'De uitwerking leidt tot verbeterde sturingsmogelijkheden voor de raad', Oranje: 'Neutraal', Rood: 'De uitwerking leidt (nog) niet tot verbeterde sturingsmogelijkheden voor de raad.'

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

Norm en toetsresultaat

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 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).	

Toelichting

Hoewel er géén expliciet raadsbesluit is genomen met betrekking tot de programma-indeling van de programmabegroting 2013, zijn er wel raadsbesluiten waarbij de raad impliciet instemt met de nieuwe programma-indeling voor de P&C-stukken (het raadsbesluit 'visie op P&C'⁴, raadsbesluit m.b.t. 'de nieuwe wijze van vergaderen'). In de programmabegroting 2013 wordt geen inhoudelijke toelichting gegeven op de wijze waarop de 'oude' programma's van de begroting zijn ondergebracht bij de nieuwe programma's⁵. Er is voortgeborduurd op de indeling van de programmabegroting 2012 waar nog wel de oude programma's werden genoemd bij de vier thema's van het Coalitieakkoord.

Het ligt in de lijn der verwachting dat bij de aanvang van de nieuwe raadsperiode er wel een expliciet raadsbesluit zal komen over de programma-indeling. Met de nieuwe programma-indeling wordt het aantal programma's beperkt en wordt het Coalitieakkoord als vertrekpunt genomen.

Binnen de nieuwe programmabegroting wordt ieder afzonderlijk programma onderscheiden in enerzijds 'beleidsvelden' waar vervolgens 'doelen', 'stand van zaken' en 'activiteiten' aan worden gekoppeld en anderzijds 'reguliere activiteiten'. De lezer kan zichzelf geen samenhangend beeld vormen van het totaal aan activiteiten dat valt onder een programma (en de deelprogramma's). Dit is o.a. het gevolg van de keuze om de 'reguliere activiteiten' los te koppelen van de doelen zoals opgesomd onder de 'beleidsvelden' alsmede het feit dat er activiteiten zijn die aan meerdere programma's en doelen een bijdrage leveren. Bijvoorbeeld de re-integratieactiviteiten⁶ vallen onder het programma 'Sociale Stijging' (werkgelegenheid, bevorderen zelfredzaamheid & meedoen, impuls wijken, werken aan een andere overheid) en het programma 'Bestuur' (dienstverlening). Ook zijn de inhoudelijke toelichtingen met betrekking tot de 'activiteiten 2013' vaak vrij globaal en abstract beschreven. De reguliere activiteiten worden in zijn geheel niet nader toegelicht. Dit maakt dat de vier programma's (ieder afzonderlijk) geen 'samenhangend geheel van activiteiten' vormen.





⁴ Omdat er in de Auditcommissie van 19 december 2011 een discussie ontstond over de betekenis van dit raadsbesluit voor de programma-indeling ('Er zou geen expliciet besluit zijn genomen over de programma-indeling van de programmabegroting'), heeft het college van B&W op 19 januari 2012 een brief gezonden aan de raad. In de commissie Modern Bestuur van 30 januari 2012 heeft een gedachtewisseling over deze brief plaatsgevonden. De gedachtewisseling heeft niet meer geleid tot een expliciet raadsbesluit over de programma-indeling.

⁵ Artikel 3 lid 2: 'De onderverdeling van de programma's staat voor de raadsperiode vast, tenzij er dringende redenen tot wijzigingen zijn; dit wordt dan bij de begroting expliciet gemeld'. In de PB2013 is dit niet expliciet aangegeven.

⁶ Gebaseerd op het afdelingsplan 2012 'Werk & Inkomen'.

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

Norm en toetsresultaat

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 verantwoordelijk portefeuillehouder gekoppeld (PLUS).	

Toelichting

De term 'deelprogramma' komt voort uit het BBV. Deze term wordt in de onderhavige programmabegroting 2013 niet gebezigd. In de programmabegroting 2013 is er sprake van een onderverdeling van programma's naar 'beleidsvelden' (zie leeswijzer). Bij de toetsing van deze norm zijn de afzonderlijke 'beleidsvelden' alsmede de bundeling 'reguliere activiteiten' door de Rekenkamer Tilburg beschouwd als 'deelprogramma's' zoals opgenomen in de bovenstaande normen.

De tabel 'begrotingsvoorstellen 2013-2016' biedt per programma een (financieel) inzicht in de voorstellen nieuw beleid, de ruimtescheppende maatregelen en de (autonome) herijkingen. De inhoudelijke toelichting op deze cijfers is terug te vinden in bijlage 1. Omdat de ordening in deze bijlage naar 'doelen 2013' en 'reguliere activiteiten' is weergegeven, vergt het nodige puzzelwerk om de tabel 'begrotingsvoorstellen 2013-2016' uit hoofdstuk 2 (geordend naar 'ruimtescheppende maatregelen', 'nieuw beleid' en 'herijkingen') en de tekst in bijlage 1, op elkaar te laten aansluiten en zodoende goed (financieel en inhoudelijk) inzicht te verkrijgen tussen het nieuwe en bestaande beleid.

De raad autoriseert⁷ binnen de huidige opzet van de programmabegroting budgetten op twee niveau's: het hoogste programmaniveau en het niveau van de zogenoemde 'programmaraming'⁸ (inclusief de begrotingsvoorstellen 2013-2016). Dit tweede niveau is het ramingsniveau waarbij het programma in budgettair opzicht is verdeeld in 'doelen 2013' en 'reguliere activiteiten'. De nieuwe opzet van de programmabegroting leidt uiteindelijk tot een autorisatie door de raad van in totaal 4 programmabudgetten met daaronder 114 afzonderlijke budgetten⁹ (De programmabegroting 2012 kende 17 programmabudgetten). Het autorisatieniveau van de raad is daarmee lager komen te liggen. Echter de 'spelregels' uit de financiële beheersverordening gemeente Tilburg die bepalen welke ruimte het college heeft bij (budget)overschrijdingen zijn nog onduidelijk en niet toegeschreven naar de huidige situatie. Zo is o.a. bepaald dat 'de lasten per programma niet mogen worden overschreden' en 'dat de lasten van de producten niet dusdanig mogen worden overschreden dat het verwezenlijken van andere producten binnen hetzelfde programma onder druk komen te staan'. De financiële beheersverordening geeft (nog) geen nadere spelregels ten aanzien door de raad vastgestelde 'programmaramingen'. Dit leidt tot een

⁷ Het budgetrecht van de raad is verankerd in artikel 189 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'. In hetzelfde wetsartikel is bepaald dat slechts uitgaven mogen worden gedaan tot de bedragen die op de begroting zijn gebracht.

⁸ Het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) kent de terminologie van de 'programmaraming' niet.



⁹ Sociale stijging: 10 budgetten voor doelen en 16 budgetten voor reguliere activiteiten; Vestigingsklimaat: 15 budgetten voor doelen en 16 budgetten voor reguliere activiteiten; Leefbaarheid: 9 budgetten voor doelen en 14 budgetten voor reguliere activiteiten; Bestuur: 24 budgetten voor 'reguliere activiteiten'. In totaal tussen 114 budgetten. Uit bijlage 2 valt te herleiden dat er in totaal 86 budgetten zijn op productniveau.

onduidelijkheid in de vraag welke 'speelruimte' het college heeft om te schuiven (Kan een verschuiving tussen producten leiden tot een verschuiving van de budgetten in de programmaring zoals vastgesteld door de raad?). Hierdoor is het volgens de Rekenkamer Tilburg onduidelijk op 'welk niveau' de raad uiteindelijk budgetten autoriseert.

De programmabegroting 2013 geeft geen inzicht in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen portefeuillehouders.

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

Norm en toetsresultaat

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)	




Toelichting

Naast de in het BBV verplicht¹⁰ gestelde paragrafen kent de programmabegroting 2013 extra paragrafen voor subsidies en algemene dekkingsmiddelen. De informatiewaarde van de extra paragraaf 'subsidie' is beperkt o.a. doordat enkel totaalbedragen worden genoemd welke verdeeld zijn over 'beleidsonderwerpen' die op geen enkele wijze aansluiten bij de indeling in programma's en beleidsvelden van de huidige programmabegroting¹¹.

De mogelijkheid om een extra paragraaf te gebruiken om met name bedrijfsmatige exploitaties (bijvoorbeeld het sportbedrijf en parkeerbedrijf) inzichtelijker te maken wordt niet benut in de programmabegroting 2013. Dit ondanks het in de visie P&C verwoorde verzoek van de raad 'om de informatie over o.a. de bedrijfsmatige exploitaties te verbeteren'.

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

Norm en toetsresultaat

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 (PLUS).	

Toelichting

Volgens het BBV is de productenraming een vertaling van de activiteiten die in het programmabegroting worden vermeld. De productenraming is gericht op de uitvoering van de programma's. Voor de raad geldt deze productenraming als naslagwerk. Daar, zoals onder norm 1. werd beschreven, het geheel van activiteiten waar de begroting uit zou moeten bestaan als 'niet samenhangend' moet worden

¹⁰ Eén van de verplicht gestelde paragrafen betreft de paragraaf grondbeleid. De RKT constateert dat de aanbevelingen uit het rapport 'een goede raad' welke gericht waren op een kwalitatieve verbeteringslag m.b.t. de informatievoorziening over de grondexploitatie, door het college ter hand zijn genomen.

¹¹ Nadere informatie over specifieke informatie kan een raadslid verkrijgen door de afzonderlijke subsidiebundel (collegebesluit) erop na te slaan. Echter de structuur van de bundel sluit niet aan bij de programma-indeling van de begroting.






getypeerd, zal het voor de raad moeilijk zijn van de programma's 'af te dalen' naar de producten, respectievelijk de uitvoeringsbegrotingen. De Rekenkamer Tilburg heeft dit echter niet kunnen beoordelen omdat een directieplan en de onderliggende afdelingsplannen nog niet zijn uitgebracht. In de programmabegroting 2013 wordt overigens in bijlage 2 een begroting op productniveau gegeven. Deze begroting is echter een geaggregeerde weergave van de begrotingen uit hoofdstuk 2. Hierbij zijn bovendien de bedragen die in hoofdstuk 2 vermeld staan bij de doelen en de reguliere activiteiten op een niet nader aangegeven wijze over de producten verdeeld.

Ook het afdalen van programma's naar deelprogramma's is lastig. Zoals bleek bij norm 1 is het per beleidsveld niet altijd mogelijk de activiteiten te beoordelen (bijvoorbeeld, bij het beleidsveld *Armoede* wordt als activiteiten onder meer vermeld dat 'de acties 2012 in 2013 worden doorgezet'.) Een verdere uiteenrafeling van doelen en activiteiten is derhalve ook niet mogelijk. De doelenboom 'stopt' bij de beleidsvelden. Hierdoor ontbreken ook belangrijke terreinen van gemeentelijk beleid in de begroting, zoals het re-integratiebeleid.

Tenslotte: in de programmabegroting 2013 zelf ontbreekt de koppeling naar de organisatie volledig. Aan de hand van de begrotingsstukken kan een raadslid niet opmaken welke portefeuillehouder verantwoordelijk is en welk directielid en/of afdeling verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de begroting. De koppeling is waarschijnlijk wel te maken aan de hand van het directieplan en de afdelingsplannen (maar deze zijn niet beschikbaar ten tijde van de behandeling van de programmabegroting).

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

Norm en toetsresultaat

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 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).	n.v.t.
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).	

Toelichting

Hoewel de opzet van de programmabegroting behoorlijk is gewijzigd kent de programmabegroting geen wijziging in de doelen¹².

Bij deze norm gaat het om de vraag of de raad in staat is outcome (of doel), output (te meten door kengetallen of producten) en input (budgetten en/of activiteiten) op zichzelf vast te stellen alsmede de relatie tussen deze grootheden. De begroting stelt doelen vast en koppelt daar budgetten aan. Deze doelen zijn echter veelal op sterk geaggregeerd niveau en vallen soms uiteen in een groot aantal (sub)doelen. Een voorbeeld daarvan is het beleidsveld 'Bevorderen maatschappelijke participatie van alle burgers'. Dit valt uiteen in (minstens) elf (sub)doelen, waar

¹² Volgens de visie P&C is de lijn, dat doelen worden gewijzigd cq. vastgesteld bij de behandeling van de kadernota. In de perspectiefnota 2013 is een procesafspraken opgenomen om 'al werkende weg te komen tot een goed en adequaat stelsel van kadernota's en bestuurlijke doelen.

echter geen (deel)budgetten aan zijn toegekend. Ook de activiteiten die in het kader van deze (sub)doelen worden verricht worden niet of niet helder uiteengezet (zie ook norm 1.3). Voor de raad is daarmee de relatie tussen budget (input) en output (ontwikkeling kengetallen), alsmede de relatie tussen budget en outcome alleen op het meest geaggregeerde niveau (enigszins) vast te stellen, maar op het lagere en dus concretere niveau raken deze relaties uit het zicht.

Het merendeel van de doelen is nader geconcretiseerd in indicatoren en bijbehorende streefwaarden. Per blok doelen is een ('parse') tabel weergegeven met daarin de meetresultaten. De kwaliteit van de in deze tabellen opgenomen valt nog enigszins tegen. Zo ontbreken nog veel (meerjarige) meetresultaten. Hierdoor hebben de indicatoren voor de programmabegroting een beperkte meerwaarde. De Rekenkamer Tilburg ziet dit als een ontwikkelingsproces waarbij er wel een stap is gezet door de indicatoren overzichtelijk op te nemen in hoofdstuk 2.




Gelet op de beschikbare onderzoekstijd zijn geen onderliggende beleidsnota's nader bestudeerd. De Rekenkamer stelt vast dat het 'format voor een kadernota'¹³ geen eisen stelt ten aanzien van het vaststellen van meerjarige, meetbare en evalueerbare indicatoren. Wel dient aangegeven te worden wanneer een kadernota geëvalueerd dient te worden en wat daarbij evaluatiecriteria zijn.

De toelichtingen bij de beleidsdoelen zijn kort en zowel in hoofdstuk 2 (onderscheiden naar 'stand van zaken' en 'activiteiten') als in bijlage 1 opgenomen. Er wordt géén toelichting gegeven op de reguliere activiteiten tenzij er sprake is van een begrotingswijziging (bijlage 1) De kwaliteit van de toelichtingen is wisselend. Over het algemeen is het abstractieniveau (te) hoog.

Binnen de programmabegroting wordt in toenemende mate een vergelijking getrokken met andere steden (benchmarks). Een voorbeeld bevat het beleidsveld 'werkgelegenheid' waarbij beoogde en gerealiseerde resultaten worden afgezet tegenover andere grote steden. Ook bevat de begroting een bijlage met de servicenormen.

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

Norm en toetsresultaat

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 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).	

Toelichting

Zowel op het hoogste niveau van het programma, het niveau van de 'programmaraming' als de producten zijn er geen rekeningcijfers van de voorgaande jaren weergegeven in de programmabegroting 2013. Dit is wellicht verklaarbaar doordat voorgaande jaren de begroting nog een andere programma-indeling kende. Zonder realisatiecijfers ontbreekt de relevante contextinformatie/vergelijkingsmateriaal voor raadsleden. Bovendien is het strijdig met artikel 19 BBV dat bepaalt dat de toelichting op het overzicht van baten en lasten ten minste het gerealiseerde bedrag van voorvorig begrotingsjaar bevat.

De meerjarencijfers worden enkel op het hoogste niveau van het programma alsmede het productniveau gepresenteerd (en dus niet op het niveau van de meer gedetailleerde

¹³ Nota: versterking kaderstellende rol van de raad: kadernota's (4 juli 2011)

programmaraming). Bij de programma's zelf wordt geen inhoudelijke toelichting gegeven op de (meer)ramingen. Deze toelichting is deels wel terug te vinden in hoofdstuk 1 'inleiding en financieel beeld' (zonder koppeling naar programma's) alsmede in bijlage 1.






Wat onduidelijk blijft, is de (eenduidige) toewijzing van hoogste programmabudgetten naar de 'budgetten verdeeld over doelen en reguliere activiteiten' en de 'productbudgetten'. De Rekenkamer Tilburg heeft geconstateerd dat er van een eenduidige toewijzing cq. een consequente koppeling van budgetten aan doelen en reguliere activiteiten nog geen sprake is. Zo kent bijvoorbeeld het programma Bestuur meerdere 'doelen 2013' maar vervolgens zijn er geen budgetten aan deze doelen gekoppeld. Het programma Bestuur kent enkel budgetten voor de reguliere activiteiten. Ook binnen het programma Sociale stijging zijn er doelen geformuleerd op het beleidsveld 'impulswijken' maar daar is vervolgens geen budget gekoppeld. Tenslotte: ook de koppeling van de investeringen aan de nieuwe programma's is nog niet eenduidig. De programma-investeringen (bijlage 4) worden nog verdeeld over de 'oude' programma's, waardoor de investeringsagenda niet inzichtelijk¹⁴ richting de raad wordt gepresenteerd (zie ook norm 2.2. en 5.1).

Nieuw in deze programmabegroting is dat er per programma een taartdiagram is opgenomen met daarin weergegeven de percentuele verdeling van de lasten (bijv. organisatiekosten, kapitaallasten, subsidies e.d.). Dit geeft informatie maar zonder deugdelijke contextinformatie (bijv. vergelijkingscijfers) vormt dit nog geen echte stuurinformatie voor raadsleden. Ook nieuw is dat in hoofdstuk 3 (paragraaf 3.1 bedrijfsvoering) inzage wordt gegeven in de organisatiekosten van de gemeente Tilburg. Hiermee wordt deels tegemoet gekomen aan een eerder uitgesproken wens van de raad om meer zicht te krijgen op de apparaatskosten¹⁵. Een koppeling tussen de organisatiekosten en de programma's is nog niet gemaakt in de paragraaf (organisatiekosten zijn verdeeld naar functies).

Deze bevindingen tezamen leiden tot de conclusie dat de in de (deel)programma's en paragrafen gepresenteerde ramingen van lasten en baten nog niet voldoende inzichtelijk worden gepresenteerd. Hierdoor zijn raadsleden nog veelvuldig niet in staat om de drie www-vragen (wat willen we bereiken?, wat gaan we daarvoor doen? en wat mag het kosten?) gestructureerd te beantwoorden.

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

Norm en toetsresultaat

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

¹⁴ Artikel 4 lid 2 Financiële beheersverordening: 'het college draagt er zorg voor dat de budgetten uit de programmaramingen en voor investeringen eenduidig worden toegewezen aan de in de programma's opgenomen doelen.

¹⁵ In december 2010 heeft de raad (n.a.v. een RKT-rapport 'sturing en beheersing apparaatskosten') het college de opdracht gegeven om te komen tot een beter inzicht in de organisatiekosten en de informatiehuishouding hierop aan te passen.

Toelichting

In potentie is de vernieuwde programmabegroting meer dan voorheen een jaarschijf van het coalitieakkoord. Ook wordt een duidelijkere koppeling tussen de P&C-stukken en de beleidsnota's beoogd. Voor de concrete programmabegroting 2013 volstaat dit nog niet. Zo worden bijvoorbeeld bij het kopje 'doelen 2013' veelvuldig nog meerjarige doelen (en activiteiten) genoemd in plaats van expliciet doelen voor de jaarschijf 2013. Ook het aantal (inhoudelijke) verwijzingen in de toelichtingen naar door de raad vastgestelde nota's gebeurt nog maar beperkt.

Voor nog niet alle 'beleidsvelden' geldt de voorwaarde dat op een systematische wijze de drie www-vragen kunnen worden beantwoord. De koppeling van de budgetten aan de doelen en de reguliere activiteiten is nog niet op een eenduidige wijze gebeurd. Ook de koppeling tussen de investeringsagenda en de programma's ontbreekt waardoor de raad nog geen goede afweging kan maken.

Afwijkingen van eerder vastgesteld beleid alsmede nieuw beleid zijn opgenomen in de (financiële) tabel 'begrotingsvoorstellen 2013-2016'. In de tekstblokken van hoofdstuk 2 wordt het nieuwe beleid en de afwijkingen niet inhoudelijk toegelicht. Deze toelichting wordt wel gegeven in bijlage 1. Omdat in de tabel 'begrotingsvoorstellen' niet duidelijk wordt aan welk doel het nieuwe beleid wordt gekoppeld, vergt het bladerwerk voor de lezer (zie ook uitwerking norm 2.3).

Overstijgende conclusie

Centraal in deze brief stond de onderzoeksvraag *'in hoeverre de vernieuwde programmabegroting 2013 een verbeterd sturingsinstrument oplevert voor de raad ter ondersteuning van haar kaderstellende en controlerende rol?'.* Deze vraag is door de Rekenkamer Tilburg beantwoord aan de hand van een toetsing van de Programmabegroting 2013 aan het 'programma van eisen voor een ideale programmabegroting'. Daarbij heeft de Rekenkamer Tilburg kleurcoderingen (groen, oranje en rood) gebruikt om aan te duiden in hoeverre volgens de Rekenkamer Tilburg wordt voldaan aan de eisen voor 'een ideale programmabegroting'. De toets leidt tot de overstijgende conclusie dat nog niet op alle normen positief ('groen') wordt gescoord. Daarmee vormt de programmabegroting 2013 in zijn huidige vorm nog niet het verbeterde sturingsinstrument voor de raad.

De Rekenkamer Tilburg is bereid om een nadere inhoudelijke toelichting op deze brief in de Auditcommissie¹⁶ te verzorgen.

Met vriendelijke groet,

Walter Gouw
Voorzitter Rekenkamer Tilburg



¹⁶ In de Auditcommissie van 22 oktober 2012 heeft de voorzitter van de Rekenkamer Tilburg kort een aantal hoofdlijnen geschetst van de bevindingen. De Auditcommissie heeft de Rekenkamer Tilburg verzocht de brief zo spoedig mogelijk te verzenden aan de Auditcommissie. Daarnaast heeft de Auditcommissie aan de verantwoordelijk portefeuillehouder en de ambtelijke organisatie verzocht om een reactie op de Rekenkamerbrief voor de komende begrotingsbehandeling.