

# MEMO OVER NIEUWE PROGRAMMASTRUCTUUR BEGROTING

*Meningsvormende bijeenkomst raad 17 februari 2021*

## **Inleiding**

---

In dit memo geven we een toelichting op het voorstel voor een nieuwe programmastructuur voor de meningsvormende bijeenkomst van de raad op 17 februari. Na de meningsvormende bijeenkomst wordt het raadsvoorstel over de nieuwe programmastructuur opgesteld en in maart voorgelegd aan college en raad. Als bijlage bij het memo zitten ter informatie twee uitwerkingen van deelprogramma's met een leeswijzer. Dit betreft de uitwerking tot nu toe. De uitwerkingen laten zien op welk niveau we de doelen en effectindicatoren uitwerken en hoe deze worden 'vertaald' naar resultaten, activiteiten en prestatie indicatoren. Deze voorbeelden dienen om de raad een beeld te geven van het nieuwe deelprogramma in de begroting. Deze uitwerkingen worden nog niet vastgesteld.

We verwachten tot ten minste 1 april 2021 nodig te hebben voor het uitwerken van de deelprogramma's. Vervolgens worden de uitwerkingen besproken met het Audit Committee. Daarbij zullen we ook bespreken hoe de raad hierin wordt meegenomen, zodat de raad kan aangeven of de uitgewerkte deelprogramma's voldoen aan de verwachtingen.

De nieuwe opzet van de begroting wordt uiteindelijk zichtbaar in de begroting 2022. Dan ligt er een volledige begroting waarin ook de nieuwe activiteiten zijn opgenomen en waarin de verbinding wordt gelegd met de beschikbare middelen.

*Voor technische vragen kunt u contact opnemen met Mark Koes ([mark.koes@ groningen.nl](mailto:mark.koes@ groningen.nl) / 06 15035681) of Onno Ghijsen Cohen ([Onno.Ghijsen.Cohen@ groningen.nl](mailto:Onno.Ghijsen.Cohen@ groningen.nl) / 06 51367285).*

## **Samenvatting**

---

We doen een voorstel voor een nieuwe opzet van de begroting die de raad een beter inzicht moet geven in de relatie tussen de doelen, activiteiten, indicatoren en geld. Dit helpt de raad in zijn sturende en controlerende rol. We willen dit realiseren door de begroting beter aan te laten sluiten bij de integrale opgaven van de gemeente door te werken met integrale programma's én het op een hoger niveau formuleren van de doelen, activiteiten en indicatoren.

De nieuwe programmastructuur is een belangrijke stap richting meer opgabe gericht werken. Opgavegericht werken vraagt een wendbare organisatie die kan inspelen op actuele ontwikkelingen. Het vraagt ook om een begroting die dit mogelijk maakt. Met deze structuurwijziging realiseren we dat niet in één keer, maar de nieuwe structuur biedt wel de ruimte om door te ontwikkelen naar een meer opgabe gerichte begroting.

We stellen voor het aantal programma's terug te brengen naar 4. We verdelen de bestaande 14 programma's als deelprogramma over de 4 nieuwe programma's. Op het niveau van het deelprogramma's gaan we de doelen, activiteiten en indicatoren uitwerken. De inhoudelijke uitwerking van de doelen, activiteiten en indicatoren is geen onderdeel van het raadsvoorstel over de programmastructuur dat in maart aan de raad zal worden voorgelegd.

Een vermindering van het aantal programma's leidt tot een verhoging van het niveau waarop de raad de budgetten beschikbaar stelt. In de begroting gebeurde dit nog op het niveau van de 14 programma's. In de nieuwe programmastructuur wordt voorgesteld de raad de budgetten op het niveau van de 4 nieuwe programma's te laten autoriseren.

## **Aanleiding en doel**

---

In de begroting presenteert de gemeente het beleid in programma's en wordt een vertaling gemaakt van de doelen naar activiteiten en geld: welke activiteiten gaan we uitvoeren om onze doelen te halen en hoeveel gaat dat kosten?

De huidige begroting van de gemeente Groningen bestaat uit 14 programma's, 39 deelprogramma's en 108 beleidsvelden. De uitwerking van de doelen, activiteiten en indicatoren vindt nu nog voor het grootste deel plaats op het niveau van de 108 beleidsvelden. Dit leidt tot veel doelen en activiteiten op een relatief laag niveau en helpt de raad niet in het voeren van een politieke discussie over de keuzes in de begroting. In een eerdere inventarisatie bij de raad van wensen over de begroting, hebben fracties aangegeven dat zij de gemeentebegroting als te omvangrijk, te ingewikkeld en niet overzichtelijk ervaren.

Met de voorgestelde programmastructuur vereenvoudigen we de begroting door meer focus aan te brengen en aan te laten sluiten bij de integrale opgaven. Daarnaast leggen we een betere koppeling tussen doelen, activiteiten en indicatoren. Hierdoor wordt de begroting overzichtelijker en helpt het de raad om ermee te sturen.

In de begroting 2021 is al een eerste verbetering gemaakt. Deze was vooral gericht op het verminderen van de omvang van de begroting en het aantal indicatoren daarin. Voor de begroting 2022 willen we een nieuwe slag maken door het verminderen van het aantal programma's en het verhogen van het niveau waarop de doelen, activiteiten en indicatoren worden uitgewerkt naar het deelprogramma.

Het uitwerken van de doelen, activiteiten en indicatoren op een hoger niveau in de begroting leidt tot meer focus in de doelen en activiteiten waarover in de begroting (en rekening<sup>1</sup>) wordt gerapporteerd. Dit betekent dat er in de begroting minder detail informatie zal worden opgenomen. Door een betere koppeling met de meerjarenprogramma's en overige beleidsdocumenten, stellen we de raad in staat om de gemaakte keuzes in de begroting beter te kunnen volgen.

In de begroting is ook een aantal paragrafen opgenomen. Naast de verplichte paragrafen zoals 'Weerstandsvermogen en risicobeheersing' en Grondbeleid, zijn er twee niet-verplichte paragrafen: Integraal gebiedsgericht werken en Duurzaamheid. In de begroting 2022 blijven dit paragrafen. Wel proberen hier wel het format voor de indeling van de deelprogramma's zo veel mogelijk toe te passen.

Om daadwerkelijk een verbetering van de begroting te realiseren is het van belang dat er naast structuur wijzigingen, ook inhoudelijke verbeteringen worden aangebracht. We zien verbetermogelijkheden op onder andere de volgende onderdelen:

- Concreet en smart omschrijven van doelen, waardoor duidelijk is wanneer een doel wordt gerealiseerd;
- Helder onderscheid maken tussen doelen, resultaten en activiteiten. Dit loopt nu door elkaar heen;
- Koppelen van concreet te bereiken resultaten en daarvoor uit te voeren activiteiten;
- Het formuleren van eenduidige indicatoren en deze aan laten sluiten bij de geformuleerde doelen.

Dit sluit ook aan bij de waarnemingen van de accountant bij de begroting 2021. De accountant geeft hierbij de volgende adviezen:

---

<sup>1</sup> Omdat de indeling van de rekening gelijk dient te zijn aan de begroting, bepaalt dit ook de manier waarop in de rekening verantwoording wordt afgelegd over de inzet van middelen.

- meer onderscheid te maken tussen te bereiken effecten en de hiervoor te verrichten activiteiten;
- activiteiten meer concreet te formuleren, dit om de informatiewaarde te verbeteren, maar ook te kunnen sturen op de daadwerkelijke realisatie van de afgesproken activiteiten;
- indicatoren meer concreet in te vullen, dan wel een meer concrete toelichting op te nemen. Dit om na afloop van het jaar ook te kunnen vaststellen of de doelstelling daadwerkelijk gerealiseerd is.

We nemen de adviezen van de accountant mee in de uitwerkingen van de doelen, activiteiten en indicatoren (doelenboom).

## Argumenten en afwegingen

In de voorgestelde programmastructuur werken we met 4 programma's, 14 deelprogramma's en 39 beleidsvelden<sup>2</sup>. Ter vergelijking, de huidige begroting kent 14 programma's, 39 deelprogramma's en 108 beleidsvelden.

Nieuwe programma's	Nieuwe deelprogramma (oude programma's)
<b>Economie en ruimte</b>	Economie en werkgelegenheid
	Verkeer
	Wonen
<b>Leefomgeving en Veiligheid</b>	Kwaliteit van de Leefomgeving
	Veiligheid
<b>Vitaal en Sociaal</b>	Werk en Inkomen
	Onderwijs
	Welzijn, gezondheid en zorg
	Sport en bewegen
	Cultuur
<b>Dienstverlening en bestuur</b>	Dienstverlening
	College, raad en gebiedsgericht werken
	Algemene inkomsten en post onvoorzien
	Overhead en ondersteuning organisatie

Bij het bepalen van de nieuwe programmastructuur hebben we drie uitgangspunten gehanteerd:

- 1) Aansluiten bij de integrale opgaven waar de gemeente voor staat.
- 2) Toekomstbestendigheid van de indeling: een indeling die voor een langere periode kan worden gebruikt.
- 3) Zoveel mogelijk in stand houden huidige structuur (deel)programma's: hiermee behouden we de vergelijkbaarheid van de begroting met voorgaande jaarschijven.

Alleen wanneer sprake is van goede inhoudelijke argumenten, wijken we af van deze uitgangspunten. We lichten de afwijkingen expliciet toe in dit voorstel.

<sup>2</sup> Het aantal beleidsvelden in de nieuwe begrotingsstructuur staat nog niet vast. Bij de uitwerking van de deelprogramma's kijken we ook naar een logische indeling van de beleidsvelden. Bij een aantal programma's zullen we voorstellen de indeling van beleidsvelden te wijzigen. Hierbij blijft de vergelijkbaarheid van lasten en baten met voorgaande jaren behouden.

## **Toelichting nieuwe programmastructuur**

We stellen voor te kiezen voor een indeling in vier programma's:

1. Economie en ruimte;
2. Leefomgeving en Veiligheid;
3. Vitaal en Sociaal;
4. Dienstverlening en bestuur.

Met deze indeling kiezen we voor vier integrale programma's, waarbij de oude programma's als deelprogramma onder een nieuw programma vallen. Daarbij sluiten we aan bij de ontwikkeling dat maatschappelijke opgaven voor gemeenten steeds complexer worden. Door meerdere beleidsterreinen onder één programma te brengen, stimuleren we afstemming op het niveau van doelen en activiteiten. Dit kan raad en college helpen in een meer integrale beoordeling van de opgaven die op de gemeente afkomen.

De nieuwe programmastructuur is een belangrijke stap richting meer opgave gericht werken. Opgavegericht werken vraagt een wendbare organisatie die kan inspelen op actuele ontwikkelingen. Het vraagt ook om een begroting die dit mogelijk maakt. Met deze structuurwijziging realiseren we dat niet in één keer, maar de nieuwe structuur biedt wel de ruimte om door te ontwikkelen naar een meer opgave gerichte begroting.

## **Verdeling deelprogramma's**

Bij de verdeling van de deelprogramma's over de programma's zijn de inhoudelijke relaties leidend geweest. Voor de deelprogramma's 'Veiligheid', 'Cultuur' en 'Sport en bewegen' zou het onderbrengen onder meerdere programma's kunnen passen. We hebben er nu voor gekozen om Veiligheid onder te brengen in het programma 'Leefomgeving en Veiligheid'. 'Cultuur' en 'Sport en bewegen' hebben ondergebracht in het programma 'Vitaal en sociaal' met als achterliggende reden dat we deze thema's inzetten voor het realiseren van onze doelstellingen op meedoen en participeren.

In bijlage 1 is een compleet overzicht van de nieuwe programmastructuur opgenomen, waarbij naast de nieuwe deelprogramma's ook de beleidsvelden zijn opgenomen.

In de begroting worden ook de lasten en baten van de programma's, deelprogramma's en beleidsvelden opgenomen.

## **Autorisatieniveau**

In de begroting stelt de raad middelen beschikbaar voor de uitvoering van de in de begroting opgenomen activiteiten. In de financiële verordening staat dat de raad met het vaststellen van de begroting de baten en lasten per programma autoriseert. Binnen het programma heeft het college de vrijheid de middelen daar in te zetten, waar deze het beste bijdragen aan de in de begroting afgesproken doelen.

Op dit moment (begroting 2021) stelt de raad de budgetten vast voor de 14 programma's. Verschuivingen tussen deze programma's worden als begrotingswijziging ter vaststelling aan de raad voorgelegd.

In de nieuwe structuur stellen we voor dat de raad budgetten beschikbaar stelt voor de vier integrale programma's. De raad gaat hiermee de budgetten dus op een hoger niveau vaststellen. Dit sluit aan bij de wens van de raad om meer op hoofdlijnen te sturen. Het sluit ook aan bij de steeds complexere maatschappelijke opgaven van de gemeente, waarbij vaak een gezamenlijke en integrale inzet vanuit meerdere beleidsterreinen noodzakelijk is om doelen te realiseren. Door de middelen beschikbaar te

stellen voor het integrale programma, geeft de raad het college de ruimte om de middelen in te zetten waar deze het meest effectief zijn (opgavegericht werken).

Indien de raad op niveau van de 4 programma's gaat autoriseren, verschuift ook het autorisatieniveau van college en organisatie één niveau omhoog. Daarmee sluiten we beter aan bij de verdeling van verantwoordelijkheden tussen raad, college en organisatie.

In de nieuwe begrotingsopzet worden de lasten en baten op programmaniveau, op deelprogrammaniveau en op beleidsveldniveau opgenomen. Daarnaast lichten we de lasten en baten in de begroting toe op het niveau van de beleidsvelden en wordt de raad geïnformeerd over begrotingswijzigingen tussen deelprogramma's die door het college zijn vastgesteld. Op deze manier kan de raad lasten en baten op deelprogramma blijven volgen.

### **Gevolgen voor de organisatie hoger autorisatieniveau**

Het door de raad autoriseren op programmaniveau sluit aan bij de uitgangspunten van het Besluit, begroting en verantwoording provincie en gemeenten (BBV). Door het verhogen van het autorisatieniveau legt de organisatie minder begrotingswijzigingen voor aan college en raad.

Verschuivingen tussen de nieuwe beleidsvelden binnen een deelprogramma worden dan ambtelijk afgedaan. Deze wijziging beperkt de administratieve inzet en versnelt de doorlooptijd op deze kleinere wijzigingen. Deze wijzigingen kunnen straks eerder in de administratie worden verwerkt. Een actuele begroting draagt vervolgens bij aan het 'in control zijn' van de organisatie, maakt analyses eenvoudiger en stelt de organisatie beter in staat om goede prognoses te maken.

Het verhogen van het autorisatieniveau is een logisch gevolg van de nieuwe programmastructuur met minder programma's en sluit aan bij de werkwijze waarbij de maatschappelijke opgaven leidend zijn. Het is echter geen voorwaarde om de nieuwe programmastructuur in te kunnen voeren. De raad kan er ook voor kiezen het huidige autorisatieniveau te handhaven.

### **Maatschappelijk draagvlak en participatie**

---

Eind 2019 heeft een delegatie van het Audit Committee gesproken met alle fracties over de nieuwe opzet van de begroting<sup>3</sup>. Het beeld dat uit deze gesprekken naar voren kwam was:

- De begroting is te dik en niet overzichtelijk (wijzigingen ten opzichte van het vorige jaar worden niet duidelijk gepresenteerd);
- te veel (niet ingevulde) indicatoren;
- te weinig tabellen en grafieken om ontwikkelingen zichtbaar te maken.

In 2020 is een aantal keer met het Audit Committee gesproken over de nieuwe opzet. De uitkomst van de gesprekken met de fracties en het Audit Committee hebben we meegenomen in het voorstel voor een nieuwe programmastructuur. Raadsleden zijn hierover geïnformeerd in de beeldvormende bijeenkomst van 20 januari 2021.

---

<sup>3</sup> Destijds was het voorstel om de 14 programma's terug te brengen naar 6 programma's en die te laten aansluiten bij de opgaven uit het coalitieakkoord.

## **Vervolg**

---

Voor alle deelprogramma's werken we de doelenboom uit, waarbij de begroting 2021 als basis dient. Bij het bepalen van de doelen voor het deelprogramma sluiten we aan bij recente visie documenten of strategische beleidsnota's. Deze (strategische) doelen worden vertaald naar concrete resultaten (als antwoord op de vraag wat willen we bereiken?). Vervolgens geven we aan met welke activiteiten we deze doelen willen realiseren (wat gaan we daarvoor doen?).

Tot slot bepalen we de indicatoren die aansluiten bij de geformuleerde resultaten en activiteiten. Voor zover mogelijk sluiten we hier aan bij de bestaande indicatoren. Daarmee houden we de vergelijkbaarheid met voorgaande jaren zoveel mogelijk overeind. We kiezen alleen andere indicatoren als deze beter aansluiten bij de praktijk en bij de geformuleerde doelen, resultaten en activiteiten.

In de periode tot 1 april werken we de deelprogramma's verder uit en stemmen we deze af met organisatie en college. Vervolgens bespreken we de uitwerkingen met het Audit Committee. Daarbij zullen we ook bespreken hoe de raad hierin wordt meegenomen, zodat de raad kan aangeven of de uitgewerkte doelenboom voldoet aan de verwachtingen.

De nieuwe opzet van de begroting wordt uiteindelijk zichtbaar in de begroting 2022. Dan ligt er een volledige begroting waarin ook de nieuwe activiteiten zijn opgenomen en waarin de verbinding wordt gelegd met de beschikbare middelen. We proberen hier ook een eerste slag te slaan in een meer visuele weergave in tabellen en grafieken en in het weergeven van wijzigingen ten opzichte van voorgaande jaren.

Alle gewenste verbeteringen zullen echter niet één jaar worden gerealiseerd en ook voor de doelenboom geldt dat deze nooit klaar is. Met de begroting hopen we hierin een goede stap te kunnen maken, waar de komende jaren op kan worden voortgebouwd.

Na begroting 2022 willen we opnieuw met de raad in gesprek om te zien of nieuwe opzet aan de verwachtingen voldoet en waar de verbeterpunten liggen.

## **Bijlagen**

---

1. Voorstel nieuwe programmastructuur: programma's, deelprogramma's en beleidsvelden
2. Voorbeeld uitwerking deelprogramma

BIJLAGE 1: VOORSTEL NIEUWE PROGRAMMASTRUCTUUR			Lasten 2021	Baten 2021
Programma's	Deelprogramma's	Beleidsvelden		
<b>1. Economie en ruimte</b>			<b>-94.421</b>	<b>49.172</b>
			<b>9,0%</b>	<b>4,7%</b>
	<b>2. Economie en werkgelegenheid</b>	2.1 Economische ontwikkeling	-30.920	6.805
		2.2 Ruimtelijke economische ontwikkeling	-6.239	915
		2.3 Grondzaken en overig economie	-3.015	1.152
			-21.666	4.738
	<b>7. Verkeer</b>		<b>-30.765</b>	<b>23.819</b>
		7.1 Fiets	-3.083	
		7.2 Openbaar vervoer	1.047	
		7.3 Auto	-195	
		7.4 Parkeren	-16.339	23.519
		7.5 Verkeersveiligheid	-539	
		7.6 Overige verkeer	-11.656	300
	<b>8. Wonen</b>		<b>-32.736</b>	<b>18.548</b>
		8.1 Gezinnen	-1.994	52
		8.2 Jongeren huisvesting	-919	187
		8.3 Wonen en zorg	-266	31
		8.4 Kwaliteit woningvoorraad	-11.702	2.807
		8.5 Betaalbaarheid en beschikbaarheid	-100	1
		8.6 Cultuurhistorie en archeologie	-1.224	
		8.7 Overig wonen	-16.531	15.470
<b>2. Leefomgeving en Veiligheid</b>			<b>-137.280</b>	<b>78.819</b>
			<b>13,1%</b>	<b>7,5%</b>
	<b>9. Kwaliteit van de leefomgeving</b>		<b>-108.411</b>	<b>75.288</b>
		9.1 Onderhoud en beheer openbare ruimte	-74.707	37.860
		9.2 Afval inzameling en verwerking	-27.407	33.816
		9.3 Leefkwaliteit	-6.297	3.612
	<b>10. Veiligheid</b>		<b>-28.869</b>	<b>3.531</b>
		10.1 Veilige woon- en leefomgeving	-6.222	2.758
		10.2 Jeugd en veiligheid	-595	
		10.3 Integriteit en veiligheid	-1.530	756
		10.4 Fysieke veiligheid	-20.522	17
<b>3. Vitaal en sociaal</b>			<b>-657.645</b>	<b>212.542</b>
			<b>62,5%</b>	<b>20,2%</b>
	<b>1. Werk en inkomen</b>		<b>-265.766</b>	<b>165.695</b>
		1.1 Werk en activering	-66.444	10.761
		1.2 Inkomen en armoede verlichting	-199.322	154.934
	<b>3. Onderwijs</b>		<b>-35.278</b>	<b>10.518</b>
		3.1 Onderwijskansen	-31.627	9.529
		3.2 Voorkomen schooluitval	-3.651	989
	<b>4. Welzijn, gezondheid en zorg</b>		<b>-273.790</b>	<b>11.243</b>
		4.1 Sociaal klimaat	-28.098	4.143
		4.2 Passende ondersteuning en zorg	-245.692	7.100
	<b>5. Sport en bewegen</b>		<b>-29.348</b>	<b>9.318</b>
		5.1 Sportieve infrastructuur en faciliteren	-27.005	9.182
		5.2 Jeugd in beweging en ruim baan voor talent	-2.343	136
	<b>6. Cultuur</b>		<b>-53.463</b>	<b>15.768</b>
		6.1 Culturele infrastructuur	-28.593	13.597
		6.2 Cultuur beleven	-24.870	2171
<b>4. Dienstverlening en bestuur</b>			<b>-162.478</b>	<b>711.288</b>
			<b>15,4%</b>	<b>67,6%</b>
	<b>11. Dienstverlening</b>		<b>-14.630</b>	<b>4.300</b>
		11.1 Publieke dienstverlening	-14.514	4.300
		11.2 Communicatie burger	-116	
	<b>12. College, raad en</b>		<b>-15.688</b>	<b>26.234</b>
		12.1 College v B&W en gemeenteraad	-11.777	26.069
		12.2 Gebiedsgericht werken	-3.911	165
	<b>13. Algemene inkomsten en post</b>		<b>-13.085</b>	<b>667.460</b>
		13.1 Algemene inkomsten		
	<b>14. Overhead en ondersteuning</b>		<b>-119.075</b>	<b>13.294</b>
		14.1 Overhead		
<b>TOTAAL LASTEN EN BATEN BEGROTING 2021</b>			<b>-1.051.824</b>	<b>1.051.821</b>