

Raadsvoorstel



Onderwerp **Nieuwe programmastructuur begroting**
Steller/telnr. Mark Koes/ Bijlagen 4

Classificatie

Portefeuillehouder Vertrouwelijk
de Rook **Raadscommissie**

Langetermijn agenda (LTA) **LTA ja: Maand 3 Jaar 2021**
Raad **LTA nee: Niet op LTA**

Voorgesteld raadsbesluit

De raad besluit

- I. de nieuwe programmastructuur vast te stellen;
- II. de nieuwe programmastructuur met ingang van de begroting 2022 te gebruiken;
- III. het autorisatieniveau van de raad te handhaven op het niveau van de huidige 14 programma's (in de nieuwe programmastructuur worden dit deelprogramma's).

Als uw tekst niet meer in dit vak past, klik dan hier voor het vervolg voorgesteld raadsbesluit

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 willen we realiseren door de begroting beter aan te laten sluiten bij de integrale opgaven van de gemeente én het formuleren van doelen, activiteiten en indicatoren op een hoger niveau. De nieuwe programmastructuur is een belangrijke stap richting meer opgavegericht 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 opgavegerichte 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.

Tot slot stellen we voor het niveau waarop de raad de budgetten beschikbaar stelt, te handhaven op het huidige niveau. Daarmee autoriseert de raad dus op het niveau van de 14 deelprogramma's.

B&W-besluit d.d.: 2 maart 2021

Afgehandeld en naar archief Paraaf Datum

Vervolg voorgesteld raadsbesluit

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 begroting is daarmee een sturingsinstrument van de raad op het allerhoogste niveau op basis waarvan raad en college het gesprek kunnen voeren over de te maken beleidskeuzes voor het komende jaar en de realisatie daarvan na afloop van het jaar. De huidige begroting is erg gedetailleerd waardoor het als sturingsinstrument onvoldoende functioneert

De begroting van de gemeente Groningen bestaat nu 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 sluiten bij de integrale opgaven. Daarnaast leggen we een betere koppeling tussen doelen, activiteiten en indicatoren. Dit maakt de begroting overzichtelijker en helpt de raad te sturen op de realisatie van doelen en activiteiten. 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 te kunnen volgen.

In de begroting 2021 is al een eerste verbeteringslag gemaakt, 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.

In de begroting is ook een aantal paragrafen opgenomen. Naast de verplichte paragrafen zoals 'Weerstandvermogen en risicobeheersing' en 'Grondbeleid', zijn er twee niet-verplichte paragrafen: Integraal gebiedsgericht werken en Duurzaamheid. In de begroting 2022 blijven dit paragrafen. Daarbij brengen we gebiedsgericht werken en wijkvernieuwing onder in één paragraaf. Binnen de wijkvernieuwing worden fysieke en sociale maatregelen genomen die niet goed passen binnen één programma. Daarnaast ligt er een relatie met het gebiedsgericht werken. De budgetten voor de wijkvernieuwing brengen we onder in hetzelfde deelprogramma als gebiedsgericht werken. Bij de paragrafen proberen we 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 structuurwijzigingen, 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:

- 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).

Kader

De wettelijke kaders voor de begroting staan in de gemeentewet en het besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). In het BBV staan de regels waar de gemeentebegroting aan moet voldoen. Over een programma zegt het BBV:

- Een programma is een samenhangend geheel van activiteiten.
- Het programmaplan bevat per programma:
 - de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten, ten minste toegelicht aan de hand van de bij ministeriële regeling vast te stellen beleidsindicatoren;
 - de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken en de betrokkenheid hierbij van verbonden partijen;
 - de raming van baten en lasten.

In de financiële verordening van de gemeente Groningen staan de gemeentelijke regels over de begroting (en autorisatieniveaus) en verantwoording. We stellen voor dat de raad budgetten beschikbaar blijft stellen op hetzelfde niveau. In de nieuwe structuur betekent dit dat de raad de budgetten op het niveau van het nieuwe deelprogramma autoriseert. We passen de financiële verordening hierop aan.

Argumenten en afwegingen

In de voorgestelde programmastructuur werken we met 4 programma's, 14 deelprogramma's en 39 beleidsvelden¹. Ter vergelijking, de huidige begroting kent 14 programma's, 39 deelprogramma's en 108 beleidsvelden.

Nieuwe programma's	Nieuwe deelprogramma (oude programma's)
Economie en ruimte	Economie en werkgelegenheid
	Mobiliteit
	Wonen
Leefomgeving en Veiligheid	Kwaliteit van de Leefomgeving
	Veiligheid
Vitaal en Sociaal	Werk en Inkomen
	Onderwijs
	Welzijn, gezondheid en zorg
	Sport en bewegen
	Cultuur
Dienstverlening en bestuur	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 van de huidige structuur van de (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.

¹ 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 opgavegericht 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 opgavegerichte 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 we 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.

Bijlage 1 geeft een compleet overzicht van de nieuwe programmastructuur, waarbij naast de nieuwe deelprogramma's ook de beleidsvelden zijn opgenomen.

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

De lasten en baten worden toegelicht op het niveau van de beleidsvelden.

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 mogelijkheid 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.

Aansluitend bij de nieuwe programmastructuur met minder programma's zou ook gekozen kunnen worden het autorisatieniveau van de raad te verhogen. We stellen echter voor dat de raad budgetten beschikbaar blijft stellen op hetzelfde niveau. In de nieuwe structuur betekent dit dat de raad de budgetten op het niveau van het nieuwe deelprogramma autoriseert. We passen de financiële verordening hierop aan.

We merken daarbij wel op dat de maatschappelijke opgaven van de gemeente steeds complexer worden, waarbij vaak een gezamenlijke en integrale inzet vanuit meerdere beleidsterreinen noodzakelijk is om doelen te realiseren. Na een jaar kan worden overwogen het autorisatieniveau van de raad te verhogen naar het niveau van de vier programma's.

Daarmee kan de raad het college de ruimte geven om de middelen in te zetten waar deze het meest effectief zijn in de aanpak van de maatschappelijke opgaven (opgavegericht werken).

Maatschappelijk draagvlak en participatie

Eind 2019 heeft een delegatie van het Audit Committee gesproken met alle fracties over de nieuwe opzet van de begroting². 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.

In de meningsvormende bijeenkomst van 17 februari is de nieuwe programmastructuur oriënterend besproken. De raadsleden konden zich in grote lijnen vinden in het voorstel tot aanpassing van de programmastructuur. Raadsleden zijn nog geen voorstander van het verhogen van het autorisatieniveau. In dit raadsvoorstel wordt daarom voorgesteld het huidige autorisatieniveau te handhaven.

Financiële consequenties

n.v.t.

Overige consequenties

n.v.t.

Vervolg

Voor alle deelprogramma's werken we de doelenboom uit. Bij het bepalen van de doelen voor het deelprogramma sluiten we aan bij recente visie documenten of strategische beleidsnota's. Deze (strategische) doelen vertalen we 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 doelen en resultaten. Voor zover mogelijk sluiten we hier aan bij de bestaande indicatoren om de vergelijkbaarheid met voorgaande jaren zoveel mogelijk in stand te houden. 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 en de onderverdeling in beleidsvelden 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.

Als bijlage bij dit raadsvoorstel zitten ter informatie twee uitwerkingen van deelprogramma's en een leeswijzer hierbij. 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 nu niet vastgesteld.

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 zijn niet in één jaar te realiseren en ook voor de doelenboom geldt dat deze nooit klaar is. Met de nieuwe begrotingsopzet maken we een eerste stap, waar we de komende jaren op kunnen voortbouwen.

² 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.

Na de 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. Daarbij zullen we ook kijken naar de onderverdeling in deelprogramma's en hoe we deze meer kunnen richten op de maatschappelijke opgaven en zullen we met de raad bespreken of het wenselijk is het autorisatieniveau aan te passen. We laten dan ook zien welke begrotingswijzigingen met het verhogen van het autorisatieniveau niet meer ter vaststelling naar de raad gaan.

Lange Termijn Agenda

De nieuwe programmastructuur begroting staat in de LTA voor maart 2021.

**Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,**

**burgemeester,
Koen Schuiling**

**secretaris,
Christien Bronda**

Dit raadsvoorstel is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.

Bijlagen

1. Overzicht nieuwe programmastructuur: programma's, deelprogramma's en beleidsvelden
2. Leeswijzer Voorbeeld uitwerkingen deelprogramma's
3. Voorbeeld uitwerking deelprogramma mobiliteit
4. Voorbeelduitwerking deelprogramma sport en bewegen

BIJLAGE 1: OVERZICHT NIEUWE PROGRAMMASTRUCTUUR			Lasten 2021	Baten 2021
Pro	Deelprogramma's	Beleidsvelden		
1. Economie en ruimte			-94.421	49.172
			9,0%	4,7%
2. Economie en werkgelegenheid			-30.920	6.805
		2.1 Economische ontwikkeling	-6.239	915
		2.2 Ruimtelijke economische ontwikkeling	-3.015	1.152
		2.3 Grondzaken en overig economie	-21.666	4.738
7. Mobiliteit			-30.765	23.819
		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
8. Wonen			-32.736	18.548
		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
2. Leefomgeving en Veiligheid			-137.280	78.819
			13,1%	7,5%
9. Kwaliteit van de leefomgeving			-108.411	75.288
		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
10. Veiligheid			-28.869	3.531
		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
3. Vitaal en sociaal			-657.645	212.542
			62,5%	20,2%
1. Werk en Inkomen			-265.766	165.695
		1.1 Werk en activering	-66.444	10.761
		1.2 Inkomen en armoede verlichting	-199.322	154.934
3. Onderwijs			-35.278	10.518
		3.1 Onderwijskansen	-31.627	9.529
		3.2 Voorkomen schooluitval	-3.651	989
4. Welzijn, gezondheid en zorg			-273.790	11.243
		4.1 Sociaal klimaat	-28.098	4.143
		4.2 Passende ondersteuning en zorg	-245.692	7.100
5. Sport en bewegen			-29.348	9.318
		5.1 Sportieve infrastructuur en faciliteren verenigingen	-27.005	9.182
		5.2 Jeugd in beweging en ruim baan voor talent	-2.343	136
6. Cultuur			-53.463	15.768
		6.1 Culturele infrastructuur	-28.593	13.597
		6.2 Cultuur beleven	-24.870	2171
4. Dienstverlening en bestuur			-162.478	711.288
			15,4%	67,6%
11. Dienstverlening			-14.630	4.300
		11.1 Publieke dienstverlening	-14.514	4.300
		11.2 Communicatie burger	-116	
12. College, raad en			-15.688	26.234
		12.1 College v B&W en gemeenteraad	-11.777	26.069
		12.2 Gebiedsgericht werken	-3.911	165
13. Algemene inkomsten en post			-13.085	667.460
		13.1 Algemene inkomsten		
14. Overhead en ondersteuning			-119.075	13.294
		14.1 Overhead		
TOTAAL LASTEN EN BATEN BEGROTING 2021			-1.051.824	1.051.821