

Doorontwikkeling begroting – verzoek Auditcommissie

Datum: 8 maart 2019
Aan: Auditcommissie
Van: P.J. Vonk/L.S. Berkhout
Kopie: D. Rijnders, W. van Barneveld
Portefeuillehouder: A. Bolderdijk
Onderwerp: Inventarisatie voorbeelden programma's
Bijlage: Brochure hoofdlijnen BBV



Besluit Begroting en Verantwoording (zie ook www.commissiebbv.nl.)

Ook in de vernieuwde BBV wordt ingegaan op de informatie voor sturing. Met betrekking tot de indeling van de programma's worden de volgende kaders in het BBV genoemd:

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 feite komt dit neer op de volgende drie W-vragen:

1. Wat willen we bereiken?
2. Wat gaan we daarvoor doen?
3. Wat mag het kosten?

De raad stuurt en autoriseert op programma's. De college stuurt op een lager niveau.

Wat is ons opgevallen bij de voorbeeldbegrotingen?

Wij hebben een aantal begrotingen bekeken. Op basis van de door de Auditcommissie genoemde wensen/aandachtspunten zijn wij van mening dat elke begroting een element in zich heeft waarvan wij een meerwaarde zien. De belangrijkste elementen noemen wij hieronder:

- De samenvatting/inleiding van Gouda (bovenin).
- De opzet van de doelenboom (qua niveaus) van Tiel.
- De opmaak van de doelenboom van Tiel (oogt 'rustig').
- Bij de begroting van Zaanstad is er een koppeling tussen geld en doelen en geld en prestaties.
- In Zuid Holland worden de beleidsnotities/-kaders genoemd die doorklikbaar zijn.
- In geen van de voorbeelden staan in één doelenboom ook de bijbehorende indicatoren.
- Qua onderbouwing van beleidskeuzes zijn de gemeente Tiel en de provincie Zuid-Holland een goed voorbeeld.
- In geen van de voorbeelden worden de taakvelden gebruikt als sturing op doelen.

Werkbaarheid / organisatie

In de organisatie zijn gesprekken gevoerd over de gevolgen van een wijzigingen in de opzet van de begroting. Belangrijkste uitkomsten zijn:

- De structuur van de huidige doelenbomen qua niveaus moeten behouden blijven (los van de benamingen).
- In de manier van schrijven (SMART, compactheid en detailniveau) zijn flinke slagen te maken, wat de leesbaarheid positief beïnvloedt.
- De werkbaarheid wordt vergroot als de raad stuurt op effecten en resultaten en het college op de inspanningen. Deze mogen wel zichtbaar zijn, maar is het sturingsniveau van het college.
- De werkbaarheid en effectiviteit wordt vergroot als er een focus wordt aangebracht in het aantal effecten/resultaten (bestuurlijke relevantie).
- De koppeling tussen geld en doelen en geld en prestaties is mogelijk, maar is administratief complex, bewerkelijk en arbeidsintensief, niet alleen om dit in te richten, maar ook om dit te onderhouden. Nagegaan wordt nog wat de ambtelijke inzet is om deze koppeling op te zetten en te onderhouden). In ieder geval zal eerst het project digitalisering P&C producten* moeten zijn uitgevoerd. Daarnaast kan de vraag gesteld worden of dit tot een effectieve sturing leidt.
- Aan de eerder geuite wens om deze koppeling te gebruiken voor het maken van amendementen op de begroting, zal deze koppeling niet tegemoet komen. Hiervoor zijn andere technieken beschikbaar.
- Om tot een efficiënte werkwijze te komen met betrekking tot de koppeling tussen geld en doelen/resultaten is het noodzakelijk dat het koppelniveau stabiel is.

- Het doorklikken naar beleidskaders/-notities is eveneens afhankelijk van het project digitalisering P&C producten*.

* Het voorbereidende werkzaamheden ten aanzien van het project digitalisering P&C cyclus zijn opgestart. Gezien de procesplanning van de begroting 2020-2023 zal deze op de gebruikelijke wijze worden opgesteld.

Bij de implementatie zal rekening worden gehouden met de wensen met betrekking tot de doorontwikkeling van de begroting.

Gewenste verbeteringen in de begroting o.b.v. ervaringen begroting 2019-2022 – vragen vanuit de Auditcommissie

1. Gewenste niveau van sturing door de raad (taakveld of programma) en niveau van informatievoorziening om te kunnen sturen.
Aandachtsgebieden:
 - a. Indeling van de begroting op programma's of hoofdstukken in relatie tot wettelijk voorgeschreven taakvelden
 - b. De opzet van de opgave en de te realiseren doelen (indeling in maatschappelijke effecten, resultaten, activiteiten en indicatoren)
 - c. De verbinding tussen doelen en benodigde financiële middelen, met indeling naar beïnvloedbaar en niet beïnvloedbaar vanwege bijvoorbeeld reeds aangegane verplichtingen of uitvoering van meerjarige projecten.
 - d. Onderbouwing van de keuzes die in de programmabegroting zijn verwerkt, in de zin van het benoemen van de afwegingen die geleid hebben tot die keuzes.
2. Digitale toegankelijkheid van de begroting en communicatie naar inwoners
3. De aansluiting tussen de verschillende P&C documenten, in het bijzonder de verbinding maart brief -> juni overleg -> begroting en de relatie met de verbonden partijen en de MPG
4. Bezien of aanpassing van financieel beleidskader (inclusief verordening) nodig is.

Voorbeeldbegrotingen

Uitgaande van de wensen vanuit de Auditcommissie is – zoals in de planning opgenomen - gezocht naar voorbeelden. Hieronder zijn de koppelingen naar de betreffende begrotingen aangegeven, zodat de begrotingen online, bekeken kunnen worden.

1. Gemeente Tiel

<https://tiel.begroting-2019.nl/p22227/resultaten-en-activiteiten>

2. Provincie Zuid-Holland

<http://2018.begrotingzuidholland.nl/p7853/3-aantrekkelijk-en-concurrerend>

3. Gemeente Zaanstad

<https://zaanstad.begroting-2019.nl/p10449/het-versterken-van-de-inrichting-van-de-openbare-ruimte-en-het-landschap>

4. Provincie Groningen

Voorbeeld provincie Groningen:

https://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Beleid_en_documenten/Begroting-2019-provincie-Groningen.pdf

Toelichtingsdocument:

https://www.provinciegroningen.nl/uploads/tx_bwibabs/a010cbcc-6cdd-4a92-be1c-104313d06031/a010cbcc-6cdd-4a92-be1c-104313d06031:982a0e9b-72de-4249-94cb-ff55d0c4a079/Bijlage%20%20-%20Doelenboom%20Programma%20Bereikbaar%20Groningen.pdf

5. Gemeente Gouda

Voorbeeld gemeente Gouda: <http://begroting2019.gouda.tangelo.nl/beleidsbegroting/sociaal-domein>

Vergelijking modellen (In onderstaand schema worden de punten onder 1a tot en met 1d en punt 2 opgenomen)

Beoordeling thema	Gemeente Tiel	Provincie Zuid-Holland	Gemeente Zaanstad	Provincie Groningen	Gemeente Gouda
Samengevat	a. Rustig model b. Compacter c. Inspanningen bij meer resultaten, daardoor minder groot d. Nieuwe uitgaven wel los inzichtelijk gemaakt (als we dat koppelen aan resultaat, dan zijn wij wellicht verder) e. Geen indicatoren die de doelen of wat willen wij bereiken raken dus hoe wordt effectiviteit beleid gemeten?	a. Omvangrijk b. Koppeling geld en doelen (<i>nagegaan wordt hoe dit gedaan is, met name voor budgetten die meerdere doelen of taken raken</i>) c. Veel teksten d. Geen indicatoren die de doelen of wat willen wij bereiken raken dus hoe wordt effectiviteit beleid gemeten, indicator richt zich op uitvoering taak	a. Geen indicatoren die de doelen of wat willen wij bereiken raken dus hoe wordt effectiviteit beleid gemeten? b. Redelijk veel teksten c. Veel toelichtingen d. Koppeling geld en doelstellingen	a. Omvangrijk b. Soort BIEO (maar erg abstract, zegt niet veel) c. Koppeling geld en doelen d. Veel tekst e. Binnen prestaties onderscheid tussen regulier en hoge prioriteit	a. Per programma korte inleiding waar het programma voor staat en verbindingen met andere programma's b. Veel tekst c. Doelen en thema's door elkaar d. Eigen indicatoren één overzicht per programma, maar niet gekoppeld aan doelen/prestaties, geen beleidseffectiviteit e. Geen koppeling geld en doelen
Niveau van sturing (financieel)	Programma	Programma	Programma	Programma	Programma
Indeling programma t.a.v. taakvelden	Geen gebruik taakvelden als sturing op doelen	Geen gebruik taakvelden als sturing op doelen	Geen gebruik taakvelden als sturing op doelen	Geen gebruik taakvelden als sturing op doelen	Geen gebruik taakvelden als sturing op doelen
Opzet doelenboom (indeling in maatschappelijke effecten, resultaten, activiteiten en indicatoren)	1. Weergave huidig beleidskader 2. Kort <i>beschrijving</i> Wat willen we bereiken meer in beschrijvende vorm overkoepelend 3. In <i>beschrijvende</i> vorm Doelen 2019-2022 vorm met daaronder in punten 4. Daarna per doel een subdoel en resultaten en activiteiten 5. Apart blad met indicatoren uit waar staat je gemeente, <i>niet verbonden aan resultaten of doelen</i> 6. Inspanningen bij meerdere resultaten	1. Bestaande beleidsnota's, doorklikbaar 2. Eerst paar speerpunten in beschrijvende vorm (kern programma zoals Oudewater) 3. Dan doelen, doorklikbaar naar 4. Onderverdeling in Wat willen wij bereiken 5. Onderverdeeld in taken	1. Programmadoelstelling in beschrijvende zin 2. Dan doelstelling met doorklik naar beschrijving 3. Dan prestaties met doorklik naar beschrijving 4. Dan activiteiten 5. Geen indicatoren gekoppeld aan doelen o.i.d.	1. Bestaande beleidskaders per programma 2. Programmadoel, beleidsdoelen, streefwaarden, prestaties 3. Streefwaarden meerjarig 4. Binnen deelprogramma's prioriteiten en regulier	1. Inleiding programma 2. Wat willen we bereiken, beschrijvend 3. Belangrijkste indicatoren (paar) 4. Thema's met korte beschrijving 5. Per programma eigen indicatoren met streefwaarden per taakveld (geen koppeling dus voor meting effectiviteit minder bruikbaar) 6. Prestaties toegelicht
Verbinding tussen doelenboom en financiën (inclusief beïnvloedbaar/niet beïnvloedbaar)	Geen	Gekoppeld aan doelen, taken	Gekoppeld aan doelstellingen en prestaties inclusief beïnvloedbaar en niet beïnvloedbaar	Gekoppeld aan beleidsdoelen inclusief beïnvloedbaar en niet beïnvloedbaar	Geen
Onderbouwing van keuzes programma niveau	Het benoemen van de gemaakte keuzes is binnen deze variant in volle mate aanwezig. Per doel (die leidt tot meerdere subdoelen) worden de overwegingen die hierbij van toepassing zijn geweest (tekstueel) inzichtelijk gemaakt	De provincie Zuid-Holland neemt je mee in de overwegingen die hebben geleid tot de verschillende beleidskeuzes. Dit zorgt voor een 'verhaal' achter de beleidskeuzes, echter heeft dit bij sommige programma's geleid tot te lange 'verhalen'.	De gemeente Zaanstad kiest bij dit thema voor een andere manier, namelijk om enkel de context van programma de schetsen en de programmadoelstelling te presenteren.	Geen onderbouwing aanwezig.	De onderbouwing van de beleidskeuzes is niet één op één terug te vinden in de begroting. Wel interessant is de specifiek kop 'wat wil Gouda bereiken'. Deze kop is terug te vinden in de samenvatting van elk programma en haakt gedeeltelijk aan op de beleidskeuzes van de gemeente.
Digitale toegankelijkheid	Lias	Lias	Lias	PDF	Tangelo

BIJ EEN AANTAL VOORBEELDEN WORDEN DE DOELENBOMEN GEMIST, WAARUIT EEN DIRECT VERBAND ZICHTBAAR IS TUSSEN WAT WILLEN WIJ BEREIKEN, WAARUIT BLIJKT DAT WIJ DIT HEBBEN BEREIKT (INDICATOREN) EN WAT WIJ ER VOOR GAAN DOEN.

OVERZICHT NIVEAUS IN BEGROTING

Binnen het programma worden de volgende niveaus gekenmerkt				
	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4
Gemeente Tiel	Doelen	Subdoelen	Resultaten	Activiteiten
Provincie Zuid-Holland	Doelen	Taken		
Gemeente Zaanstad	Doelstellingen	Prestaties	Activiteiten	
Provincie Groningen	Beleidsdoel	Prestaties		
Gemeente Gouda	Doelen	Prestaties		
Woerden	Opgaven	Effecten	Resultaten	Inspanningen