RAADSINFORMATIEBRIEF

Doorontwikkeling programmabegroting

Maart 2022

Beste gemeenteraadsleden en raadsvolgers,

Op 4 mei 2020 bent u door de financiële commissie geïnformeerd over de resultaten van onderzoek naar de programmabegroting van de gemeente Rheden.

De programmabegroting is een centraal document in de bestuurlijke planning- en control-cyclus (P&C-cyclus) van de gemeente Rheden. De programmabegroting is het document op basis waarvan de raad het college machtigt om geld uit te geven. Voor zowel de kaderstellende als controlerende rol van de raad is een kwalitatief goede programmabegroting van groot belang.

De rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar de programmabegroting van de gemeente Rheden. De centrale onderzoeksvraag was:
In welke mate is de programmabegroting een logische vertaling van de kadernota en stelt zij de raad van de gemeente Rheden in staat zijn kaderstellende en controlerende rollen in te vullen?

In het rapport zijn conclusies en aanbevelingen opgenomen voor Raad en College. In deze Raadsinformatiebrief neemt (op verzoek van de financiële commissie) het College u graag mee in de in 2022 en voor 2023 gerealiseerde en voorgenomen doorontwikkeling: de nieuwe opzet van de programmabegroting: het traject ‘doorontwikkeling programmabegroting’.

Sinds het rapport is er veel gebeurd: met de programmabegroting 2022 hebben we een grote stap gezet in de opzet van dit document, er ligt een kwaliteitskader voor de programmabegroting en een voorstel voor een nieuwe opzet van de programmabegroting 2023 zoals deze in de financiële commissie is besproken. Dit alles mondt uit in de programmabegroting 2023, een zonnig vooruitzicht.



De begroting 2022 is al op een nieuwe manier gezamenlijk vormgegeven wat resulteerde in een beter leesbaar product. Bij de start van het interne traject 'Doorontwikkeling programmabegroting' is gekozen voor een groeimodel, waarbij in een iteratief proces de meerwaarde van de begroting voor zowel raad, college als organisatie stapsgewijs wordt verbeterend. De volgende stap in 2022 mondt uit in de begroting 2023-2026. In deze memo leest u een voorstel om deze volgende stap vorm te geven.

In deze Raadsinformatiebrief zullen de verdere voornemens nader worden toegelicht op basis van de presentatie in de financiële commissie van 15 februari jl. Met het maken van afspraken over de opzet, leggen we samen de basis voor de begroting 2023-2026.

Totstandkoming vervolgstap
Het traject 'doorontwikkeling programmabegroting' is gestart n.a.v. het rekenkameronderzoek "De programmabegroting Rheden: Naar betere sturing op de toekomst". In afstemming met de financiële commissie en de werkgroep programmabegroting zijn diverse aanbevelingen opgepakt voor de begroting 2022-2025, die eind 2021 is vastgesteld.

Structuur per begrotingsprogramma: Logisch kader op basis van doelenboom (bijlage 1)
In de begroting hanteren we per programma de opbouw Visie, Doel, Indicator en Resultaat (zie tabel 1). De inspanning van de organisatie is gericht op Activiteiten. Het startpunt van de P&C cyclus is de kadernota die verder wordt uitgewerkt in de programmabegroting. Hierin worden afspraken gemaakt over wat we willen bereiken, wat dit mag kosten en hoe we hierop gaan sturen. Op deze wijze ontstaat er duidelijkheid in verantwoordelijkheid en uniformiteit in sturing.

Een belangrijke aanpassing voor de programmabegroting 2023 ten op zicht van de begroting 2022 is het toevoegen van indicatoren per doel. De overige onderdelen zijn niet fundamenteel gewijzigd. Daarnaast is gewerkt aan hulpmiddelen voor de organisatie om abstractieverschillen tussen de programma's te verminderen.

Het logisch kader (tabel 1) helpt bij de fundamentele discussie om beter te sturen. De Raad stuurt op doelen en resultaten. Het College op doelen, resultaten en activiteiten. Abstracte doelen worden door middel van de indicatoren meer expliciet gemaakt en uitgewerkt in concrete resultaten. Een doel kan immers op verschillende manieren worden bereikt. Uiteindelijk wordt zo duidelijk op welk resultaat de gemeente stuurt, en uiteindelijk verantwoording aflegt, om het doel te bereiken. Omdat de Raad niet op activiteiten maar op doelen en resultaten stuurt, komen de activiteiten niet in de begroting terug. Alleen als een resultaat niet wordt bereikt, is het van belang wat de activiteiten zijn geweest die tot dit resultaat zouden moeten leiden. Enkel in die gevallen zullen ze voor de verantwoording een plek krijgen in de P&C documenten.

Per doel zal vanaf de begroting 2023 ook worden opgenomen op welke taakvelden het doel betrekking heeft. Dit stelt ons ook in staat een inschatting te geven van de beïnvloedbaarheid van de financiën per doel. Daarmee geven we invulling aan een andere belangrijke aanbeveling vanuit het rekenkameronderzoek; Per programma inzicht te geven in wel- en niet-beïnvloedbare uitgaven.

Begrip	Vraag	Beschrijft
Visie	Wat vindt de Gemeenteraad belangrijk?	Gewenste situatie per begrotingsprogramma. Wenkend perspectief.
Doel	Wat willen we bereiken? Wanneer zijn wij succesvol geweest? Wat willen we verbeteren om te komen tot die visie?	Effect gericht op komende jaren, nog niet meetbaar geformuleerd.
Indicator	Hoe bepalen we of we dit bereikt hebben? Wanneer zijn we succesvol?	Is graadmeter voor een doel.
Resultaat	Wat moet het opleveren? Welke belangrijkste risico's staan dit resultaat in de weg?	Prestatie gericht op specifiek jaar of jaren
Activiteit	Wat gaan we daarvoor doen? Welke acties ondernemen we?	Input en Proces
Budget	Wat mag het kosten?	Euro's en uren

Tabel 1: Aangepast logisch kader programmabegroting (zgn. doelenboom o.b.v. 3 W vragen)

Uitgangspunten zijn bovendien:

- Ieder doel kent één verantwoordelijke portefeuillehouder;
- Elk doel kan te relateren zijn aan meerdere taakvelden;
- Een taakveld kan niet bij meerdere doelen een plek krijgen;
- De VNG heeft gemeenten suggesties gedaan voor SDG-indicatoren. Zijn deze ook relevant voor ons? Als er door de VNG SDG-indicatoren beschikbaar zijn hebben deze de voorkeur om gebruikt te worden.[1]
- Het College streeft ernaar de indicatoren zoveel mogelijk kwantitatief vorm te geven.

Spelregels voor indicatoren[2]
Voor de indicatoren zijn in de financiële commissie van 23 maart 2021 de volgende spelregels bepaald. Indicatoren:

1. Zijn specifiek en maken concreet wat in de kern belangrijk is;
2. Maken inzichtelijk of je het beoogde effect of prestatie bereikt;
3. Zijn duidelijk en betekenisvol voor het doel;
4. Geven een gevoel van eigenaarschap en helpen bepalen wanneer je in actie moet komen;
5. Geven richting (trendlijn; hoger, gelijk, lager);
6. Zijn praktisch hanteerbaar en toegankelijk;
7. Zijn (relatief) eenvoudig beschikbaar;
8. Vullen elkaar aan;
9. Bestaan in kleine aantallen: Maximaal 3 indicatoren per doel.

1 Indien een opgenomen indicator op de lijst met SDG-indicatoren voorkomt, zal het dit 'label' ook meekrijgen in de programmabegroting.
2 Uit memo "Logisch kader begroting en spelregels indicatoren", 15 maart 2021

Zelfs bij toepassing van deze spelregels kan het zijn dat een indicator toch een “verkeerd” beeld geeft. Achtergrond informatie en context blijft erg belangrijk.

Voorbeeld uitwerkingen
Om de nieuwe opzet meer sprekend te maken, zijn in bijlage 2 een aantal voorbeelden uitgewerkt. De kolommen *Indicatoren* en *Taakveld* zijn nieuw ten opzicht van de begroting 2022.

De inhoud is slechts illustratie van de voorgestane werkwijze: Ten eerste zijn de voorbeelden niet bedoeld voor het maken van beleidskeuzes. Ten tweede is de uitwerking een beperkte weergave van de informatie die in de begroting opgenomen zal worden. Voor indicatoren zullen er in de begroting bijvoorbeeld ook streefwaarden voor de verschillende jaren terugkomen (spelregel 5).

Beoogd vervolgproces
De uitkomsten van het gesprek in de financiële commissie op 15 februari zijn verwerkt tot uitgangspunten voor de programmabegroting 2023-2026. De commissie kan zich vinden in de volgende stap van het groeimodel, met inachtneming van de suggesties die zij heeft gedaan, te weten:

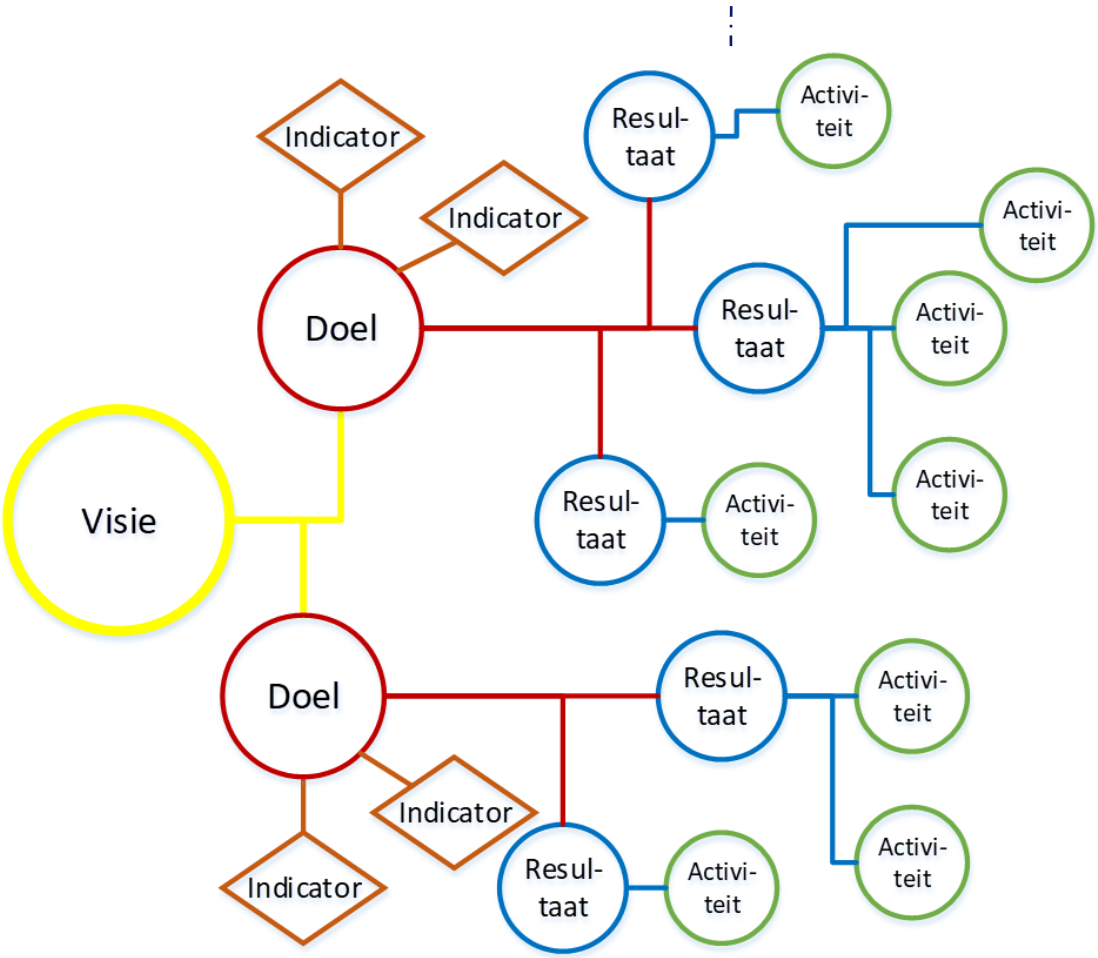
- Risico’s per doel worden opgenomen; bij grote risico’s (wanneer naar verwachting doelen niet worden gehaald): College informeert Raad z.s.m.
- De nieuwe Raad na de verkiezingen wordt meegenomen in de nieuwe opzet van de programmabegroting
- Afgesproken is de doorontwikkeling programmabegroting in 2023 te evalueren en verder door te ontwikkelen na 2023
- Het College streeft naar het doen van een voorstel voor (nieuwe) indeling programmabegroting in kadernota
- Voltallige Raad wordt per Raadsbrief geïnformeerd

Deze bespreking en het positieve advies is daarmee een belangrijke mijlpaal richting de programmabegroting 2023.

In de periode maart-mei 2022 worden deze uitgangspunten bestendigd in een aangepaste inrichting van onze P&C applicatie. Een nieuwe inrichting stelt ons in staat de gewenste informatie volgens een vaste structuur op één plek vast te leggen (één bron), waarbij op basis van de doelgroep (Raad, College, of organisatie) de rapportagevorm kan worden bepaald. Daarnaast biedt het ook meer flexibiliteit in rapporteren; het stelt ons in staat vanuit een andere doorsnede dan vanuit de begrotingsprogramma’s te rapporteren, bijvoorbeeld alle doelen die betrekking hebben een specifiek taakveld. Naast de technische upgrade zal er ook aandacht zijn voor een meer consistente toepassing van uitgangspunten, zowel binnen programma’s als over de programma’s heen.

Dit alles maakt de programmabegroting naast een hulpmiddel voor de raad om zijn werk te doen, ook een bestuurlijk middel om ‘in control’ te zijn op het behalen van bestuurlijke doelen en resultaten. Heeft effect van alle deze inspanningen leest u later dit jaar terug in de programmabegroting 2023, die in oktober en november in de gemeenteraad zal worden behandeld. Een zonnig vooruitzicht.

Bijlage 1 : visualisatie doelenboom



Bijlage 2 Voorbeelden uitwerkingen

Samenleving

Doelen	Indicatoren	Resultaten	Activiteiten (niet in begroting)	Taakveld
Onze schuldhulpverlening leidt tot succesvolle uitstroom uit formele schuldhulptrajecten	% succesvolle uitstroom i.r.t. instroom	Van de gestarte schuldhulpregelingen stroomt 90% van de inwoners succesvol uit	Wij zetten de Doorbraakmethode in voor 10 multi problem gezinnen per jaar. Wij zetten budgetbeheerders in om tijdelijk de administratieve taken van de inwoner over te nemen.	6.3 Inkomens-regelingen
Een laagdrempelige toegang tot onze minima-voorzieningen met een toename van het gebruik van het Kindpakket	% kinderen in de doelgroep die gebruik maken van het Kindpakket % kinderen dat gebruik maakt van de Gelrepas	Een stijging van 78% in 2019 naar 85% in 2024 Een stijging van 32% in 2019 naar 50% in 2024	Brochure verspreid naar alle adressen van de doelgroep. Wij brengen de schoolkostenregeling onder in de Gelrepas	6.3 Inkomens-regelingen

Tabel 2: Voorbeeld uitwerking samenleving (Sociaal Domein)

Leefomgeving

Doelen	Indicatoren	Resultaten	Activiteiten (niet in begroting)	Taakveld
Bijdrage aan de klimaatdoelstellingen op het gebied van de energie-transitie inzake het elektrisch rijden	Aantal openbare laadpalen in de gemeente Aantal geleverde Kwh via Openbare Laadpalen	Ambitie: Het aantal openbare laadpalen met 15 uitbreiden in 2023 Aantal geleverde kwh via openbare laadpalen is met 20% toegenomen eind 2023 t.o.v. 2021	Het realiseren van 2 openbare laadpalen in Laag-Soeren, 2 in Spankeren, 2 in Ellecom, 5 in Velp, 2 in Dieren en 2 in Rheden, conform projectplan. Het promoten van het elektrisch rijden door per kwartaal een ervarings-deskundige zijn of haar ervaringen te laten vertellen in de Regiobode.	2.1 Belas-tingen
Het terugdringen van het woningtekort	Het aantal toegevoegde woningen aan de woningvoorraad	Ambitie: 90 woningen toevoegen in 2023	Het wijzigen van het bestemmingsplan Dieren-West t.b.v. 30 woningen Het transformeren van het oude postkantoor in Velp naar 12 appartementen Het realiseren van de eerste 48 woningen op het Ziekenhuisterrein in Velp	8.3 Wonen en Bouwen

Tabel 3: Voorbeeld uitwerking leefomgeving (Fysiek Domein)