

Raadsplein besluitvormend

Datum 7 maart 2016

onderwerp Versterken sturend vermogen
portefeuillehouder Jan Brink
informant Dreven, A van (Adila) 2267
eenheid/afdeling Concernstaf CSADV

Voorgesteld besluit raad

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. De structuur van de begroting te veranderen conform het ontwikkeld format voor een begrotingsprogramma en de begroting te digitaliseren
2. Kennis te nemen van de uitvoering van de tweede fase van het verbetertraject versterken sturend vermogen beleidscyclus.

Beslisnota voor de raad

Datum 17 februari 2016

Openbaar

Onderwerp versterken sturend vermogen
Versienummer

Portefeuillehouder JE. Brink
Informant Irmgard Ruberg, Adila van Dreven
Eenheid/Afdeling Ontwikkeling/PCO, Concernstaf / CSADV
Telefoon (038) 498 2307/2267
Email IJM.Ruberg@zwolle.nl A.van.Dreven@zwolle.nl

Bijlagen Programma volkshuisvesting nieuwe stijl via de link
<http://lias-webpub-zwolle-proto.azurewebsites.net/>

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

- 1 De structuur van de begroting te veranderen conform het ontwikkeld format voor een begrotingsprogramma en de begroting te digitaliseren
- 2 Kennis te nemen van de uitvoering van de tweede fase van het verbetertraject versterken sturend vermogen beleidscyclus.

Datum 17 februari 2016

Toelichting op het voorstel

Inleiding

Op 7 september 2015 is de raad geïnformeerd over het project versterken sturend vermogen van de beleidscyclus. Tevens is de startnotitie gepresenteerd. Hierin is de opgave geformuleerd.

Opgave:

De Beleidscyclus stelt de gemeenteraad in staat om op basis van de opgaven van de stad te sturen en keuzes te maken over doelen die ze nastreeft en de gemeentelijke inzet (in mensen en middelen) die ze daarvoor beschikbaar stelt.

probleem 1 (en painfacts):

De huidige programmabegroting is niet toegankelijk en transparant (niet goed leesbaar / te begrijpen) en biedt de raad niet de juiste informatie om te doorgronden waarop kan worden gestuurd:

- de programma-opgaven zijn veelal niet helder voor de raad
- de doelen zijn zodanig geformuleerd dat de relatie tussen het te bereiken doel en de gemeentelijke inspanning niet transparant is
- de gemeentelijke inspanningen (activiteiten en projecten) zijn niet helder
- indicatoren geven niet helder aan in welke mate de gemeentelijke inspanning bijdraagt aan de opgaven & doelen
- er is wel een uniforme structuur maar het abstractieniveau van de diverse programma's is niet uniform (te globaal, te gedetailleerd,...)
- niet goed leesbaar voor niet-financieel specialisten
- vooral een cijfer brei, maar inhoud en geld zijn onvoldoende gekoppeld.
- in de programma's gaat het alleen over de activiteiten die bekostigd worden met structurele budgetten in de Staat van Baten en Lasten. De projecten en incidentele budgetten komen in de programmabegroting niet/ onvoldoende terug

probleem 2

- de PPN geeft weinig strategische keuzes en prioritering aan waarmee in de programmabegroting kan worden geprioriteerd.
- de PPN geeft te weinig richting aan de begroting om bij de begroting integrale afwegingen te kunnen maken over doelen en middelen:
- de PPN gaat nu vooral over de 'afwijkingen' in de begroting: nieuw beleid, knelpunten, incidentele investeringen en bezuinigingen, maar niet over afwegingen in de lopende programma's en uitvoeringstaken.
- er wordt onvoldoende verbinding gemaakt tussen de strategische opgaven en de programmaopgaven en er is geen verband tussen gelijke opgaven/doelen binnen verschillende programma's

Het verbetertraject bestaat uit drie fasen

1. de pilotfase
2. implementatiefase
3. verankeringsfase

Het totale project heeft een looptijd tot in 2018.

Met dit voorstel is het point of no return bereikt. De raad wordt voorgelegd een besluit te nemen over of daadwerkelijk wordt overgeschakeld naar een nieuwe structuur van de begroting/beleidscyclus conform de startnotitie (zie 7 september 2015)

Beoogd effect

Verbeteringen doorvoeren in de (producten van de) beleidscyclus, zodat de gemeenteraad beter in staat gesteld wordt op basis van opgaven van Zwolle keuzes te maken over doelen die ze nastreeft en inzet (in mensen en middelen) die ze daarvoor beschikbaar stelt.

Datum 17 februari 2016

Argumenten

1.1 Nieuw format

In de pilotfase is de basis gelegd voor een nieuwe opzet van de programmabegroting. Om te kunnen experimenteren en leren, en ruimte te hebben voor betrokkenheid van de raad, is ervoor gekozen om via een pilot een nieuwe opzet van de programmabegroting 2016 uit te werken buiten de reguliere cyclus om. Tijdens de 1e fase is een nieuwe systematiek uitgedacht en zijn drie pilot-programma's (volkshuisvesting, mobiliteit & bereikbaarheid en samenleving) op een nieuwe wijze uitgewerkt. Tegelijkertijd is gewerkt aan de digitalisering van de begroting.

Als voorbeeld leggen wij u het programma Volkshuisvesting uit de begroting 2016 voor. Bijgevoegd is de link naar de nieuwe digitale opzet van de begroting. Programma Volkshuisvesting is voor ons in een test-webomgeving uitgewerkt. Dit is nog niet de definitieve vorm. Na instemming zal een definitieve site voor ons worden gebouwd, waarbij qua vormgeving ook wordt gekeken naar huisstijl, lettertype/grootte etc. Dit voorbeeld is bedoeld om vooral inhoudelijk het nieuwe format van de programma's te kunnen beoordelen. <http://lias-webpub-zwolle-proto.azurewebsites.net/>

2.1. Doelen en criteria 2e fase

Om het gewenste resultaat scherp te krijgen zijn de doelen en criteria waaraan het resultaat moet voldoen als volgt bepaald:

Doel 1a:

We willen een nieuwe *inhoudelijke* opzet van de programmabegroting die toegankelijker en transparanter is, zodanig dat:

Criteria:

- de begroting gaat over kaders: de opgaven voor de stad, de doelen en de criteria want de begroting is een contract tussen college en raad.
- de begroting laat zien welke gemeentelijke inspanningen (activiteiten én projecten) bijdragen aan deze doelen
- via criteria (en verplichte kengetallen of eigen kengetallen en indexen) meetbaar is in hoeverre de doelen worden behaald.
- er een uniforme structuur en gelijk abstractieniveau ontstaat tussen de programma's zodat de verbanden tussen de programma's helder worden.

Doel 1b:

We willen een nieuwe *financiële* opzet van de programmabegroting die toegankelijk en transparant is, zodanig dat:

Criteria:

- financiën en inhoud op elkaar aansluiten: de opgaven/doelen zijn doorvertaald naar financiële inzet (mensen en middelen)
- inzicht wordt gegeven over de activiteiten die bekostigd worden met structurele budgetten in de Staat van Baten en Lasten, én de projecten en incidentele budgetten.
- de begroting solide is conform de BBVvoorschriften
- er een uniforme structuur en gelijk abstractieniveau ontstaat tussen de programma's zodat middelen zijn te vergelijken.

Doel 2:

De PPN geeft richting aan de begroting zodat bij de begroting integrale afwegingen gemaakt kunnen worden over doelen en middelen, zodanig dat:

criteria:

- bij de PPN strategische opgaven worden meegegeven (obv trends, ontwikkelingen en

Datum 17 februari 2016

indexen) die richting en prioritering aangeven in de opgaven/doelen in de verschillende programma's

- de opgaven/doelen in de programma's een samenhangend en logisch geheel vormen en deze gekoppeld kunnen worden aan integrale/bovenliggende opgaven.

2.2. Resultaat 2e fase

Het ombouwen van de bestaande begroting naar de nieuwe opzet is een ambitieus doel. Op basis van de ervaringen met de pilotprogramma's blijkt het een uitdagend en stimulerend proces, maar ook ingewikkeld en tijdrovend. Het is mogelijk dat het in de begroting 2017 nog niet lukt om alle programma 100% op het gewenste niveau om te bouwen. Dit verwachtingspatroon is ook gedeeld met het college en de raadsfracties.

Om te garanderen dat de begroting van alle programma's minimaal op het huidige niveau blijft, gaan we uit van het volgende te behalen kwaliteitsniveau:

- alle huidige 19 programma's worden inhoudelijk op de nieuwe wijze opgezet conform de pilotopzet. Omdat opgave gewijs gewerkt wordt wat consequenties kan hebben voor de samenhang en het aantal programma's moeten in de tweede fase alle programma's bij de begroting 2017 worden omgezet.
- voor drie programma's ligt er een set goede indicatoren. De indicatoren voor de overige programma's zijn op basisniveau en worden in fase 3 verder uitgewerkt.
- de nieuwe financiële opzet Baten&Lasten is onderverdeeld naar opgaven en doelen. Door verwevenheid van budgetten kan het noodzakelijk zijn om voor een aantal opgaven de budgetten nog niet verder op te delen in de begroting 2017.

Voor de strategische sturing van de PPN wordt bij de PPN 2017-2020 een eerste stap gezet. Gedurende 2017 wordt verder gewerkt aan het realiseren van een richtinggevende PPN bij het coalitieakkoord 2018.

2.3. discussie met raadsfracties en het afstemmingscomité

Op 26 januari jl. is in samenwerking met het afstemmingscomité een informatiebijeenkomst gehouden voor raadsfracties. De beoogde opzet van de begroting is toen gepresenteerd. De volgende punten zijn gesignaleerd.

Het nieuwe format en de digitalisering van de begroting is positief ontvangen. De indruk bestaat dat gewerkt wordt aan een eigentijdse begroting. (eveneens volgens de richtlijnen van het advies van de Commissie Depla in het kader van de BBV) Erkend wordt dat de omvorming van de begroting 2017 niet honderd procent kan zijn. Als suggestie wordt meegegeven dat het kwaliteitsniveau vergelijkbaar is met de huidige begroting. Uiteraard moet op basis van de begroting besluitvorming plaats kunnen vinden over te besteden middelen.

De wens leeft om een samenvatting te maken voor Zwolse inwoners. Dit zal meegenomen worden bij het digitaliseringsonderdeel.

Indicatoren zullen in de toekomst belangrijk zijn in het politieke debat. Het voorstel is gedaan om voorafgaand aan de begrotingsbehandeling de raad hierbij te betrekken

Door de fractieleden wordt aandacht gevraagd voor omschrijving van doelen. Deze behoeven niet zondermeer SMART geformuleerd te worden. Wel moeten deze eenduidig uit te leggen zijn.

In de verdere toekomst wordt een duidelijk relatie gezien tussen het format van de stroom van de stukken en de beleidscyclus.

Datum 17 februari 2016

Risico's

Het kwaliteitsniveau van de diverse programma's in de begroting 2017 zal variëren.

Financiën

De kosten van fase 2 kunnen gedekt worden uit reguliere bedrijfsvoeringsbudgetten.

Vervolg

Opgave gericht werken staat centraal bij de versterking van het sturend vermogen. Teneinde de gewenste samenhang te bereiken zal óók het aantal programma's wijzigen. Het is de bevoegdheid van de raad om de programma's met de daarbij behorende budgetten vast te stellen. Een voorstel zal in mei aan de raad worden voorgelegd.

In de informatiebijeenkomst is het (politieke) belang van de indicatoren aangegeven. In september zal over dit onderwerp met de raad van gedachten gewisseld worden.

Na de begrotingsbehandeling 2017 wordt fase drie gestart. De indicatoren zijn een belangrijk onderdeel van fase 3 evenals de aansluiting PPN-begroting, versterken van afweegbaarheid, prioritering doelen en middelen en betrokkenheid van stedelijke partners.

Openbaarheid

openbaar

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

de heer drs. H.J. Meijer, burgemeester

mevrouw mr. I. Geveke, secretaris a.i.



Besluit

Jaargang

Onderwerp

Versterken sturend vermogen

De raad van de gemeente Zwolle;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders, d.d. 23-02-2016

besluit:

Aldus besloten in de openbare vergadering van 7 maart 2016,

de voorzitter,

de griffier,