

Raadsplein besluitvormend

Datum 6 juni 2016

onderwerp	Programma-indeling nieuwe begroting
portefeuillehouder	MT Zwolle verantwoording
informant	Dreven, A van (Adila) 2267
eenheid/afdeling	Concernstaf CSADV

Voorgesteld besluit raad

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. In te stemmen met de nieuwe programma-indeling en op basis van deze indeling de begroting 2017 voor te bereiden.
2. De programma-indeling voor de programma's in het sociaal domein te bezien bij de begroting 2018.

Beslisnota voor de raad

Datum 14 april 2016

Openbaar

Onderwerp nieuwe programma-indeling begroting 2017
Versienummer

Portefeuillehouder J.Brink
Informant I. Ruberg / A. van Dreven
Eenheid/Afdeling Concernstaf
Telefoon (038) 498 2307 / 2267
Email IJM.Ruberg@zwolle.nl

Bijlagen

1. Overzicht huidige programma's begroting 2016

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. In te stemmen met de nieuwe programma-indeling en op basis van deze indeling de begroting 2017 voor te bereiden
2. De programma-indeling voor de programma's in het sociaal domein te bezien bij de begroting 2018

Datum 14 april 2016

Toelichting op het voorstel

Inleiding

In september 2015 zijn de verbetertrajecten “versterken van het strategisch vermogen” en het “versterken van het sturend vermogen van de beleidscyclus” gestart.

In het kader van het versterken van het sturend vermogen van de beleidscyclus zijn voorstellen gedaan voor verbeteringen van de opzet van de programma's in de begroting. Hiermee heeft de raad op 7 maart ingestemd. Vanuit de verbetertrajecten is ook geconcludeerd dat er:

- onvoldoende verbinding is tussen de strategische opgaven en de programma-opgaven en
- te weinig verband tussen gelijke opgaven/doelen binnen verschillende programma's.

In de huidige begroting kennen we 19 programma's (of eigenlijk 20 incl. 17a en 17b), waarvan het uitgaafvolume uiteen loopt van € 1,5 mln. tot boven de € 90 mln. Een overzicht van de huidige programma-indeling is opgenomen in bijlage 1.

Om een betere aansluiting tussen de PPN en de begroting te krijgen is het noodzakelijk dat de opgaven/doelen in de programma's een samenhangend en logisch geheel vormen. Daarmee kunnen deze gekoppeld worden aan integrale strategische opgaven. Dit betekent dat de huidige programma-indeling, die ingedeeld is naar beleidsvelden, moet worden herzien.

Passend in de verbetertrajecten wordt daarom een voorstel voorgelegd voor een nieuwe indeling van de programma's. De raad dient de programma's voorafgaand aan de opstelling van de begroting 2017 vast te stellen omdat deze programma-indeling ook consequenties heeft voor de budgetten op programma-niveau die de raad autoriseert.

Uiteindelijk moet dit in september leiden tot een voorstel voor de begroting aan de raad, dat is gebaseerd op de nieuwe inrichtingsprincipes.

Aangezien het afstemmingscomité als gesprekspartner fungeert voor het verbetertraject beleidscyclus, zal de nieuwe programma-indeling op 23 mei worden besproken met het afstemmingscomité.

Beoogd effect

Doel is om te komen tot een programma-indeling die beter aansluit bij de opgaven in de stad en daarmee zorgt voor een betere samenhang tussen onze doelen die we nastreven en de middelen die we daarvoor beschikbaar stellen, zodanig dat (criteria waaraan de nieuwe indeling moet voldoen):

- De nieuwe indeling de integrale samenhang versterkt
- De nieuwe indeling aansluit bij de transities in de domeinen
- Er is een evenwichtige verdeling van programma's ontstaat, waarbij de bestuurlijke omvang/zwaarte de boventoon heeft en in minder mate de programma-budgetten.
- Er een duurzame programma-indeling wordt gecreëerd, waarbij het huidige onderscheid naar sociaal domein, fysiek domein en bestuur/dienstverlening in hoofdlijn in stand blijft, maar waar op onderliggende niveaus ook flexibiliteit mogelijk is.
- De programma's herkenbaar zijn: de benaming geeft goed weer welke effecten we binnen het programma willen bereiken.

Datum 14 april 2016

Argumenten

1.1 De nieuwe indeling versterkt de integrale samenhang

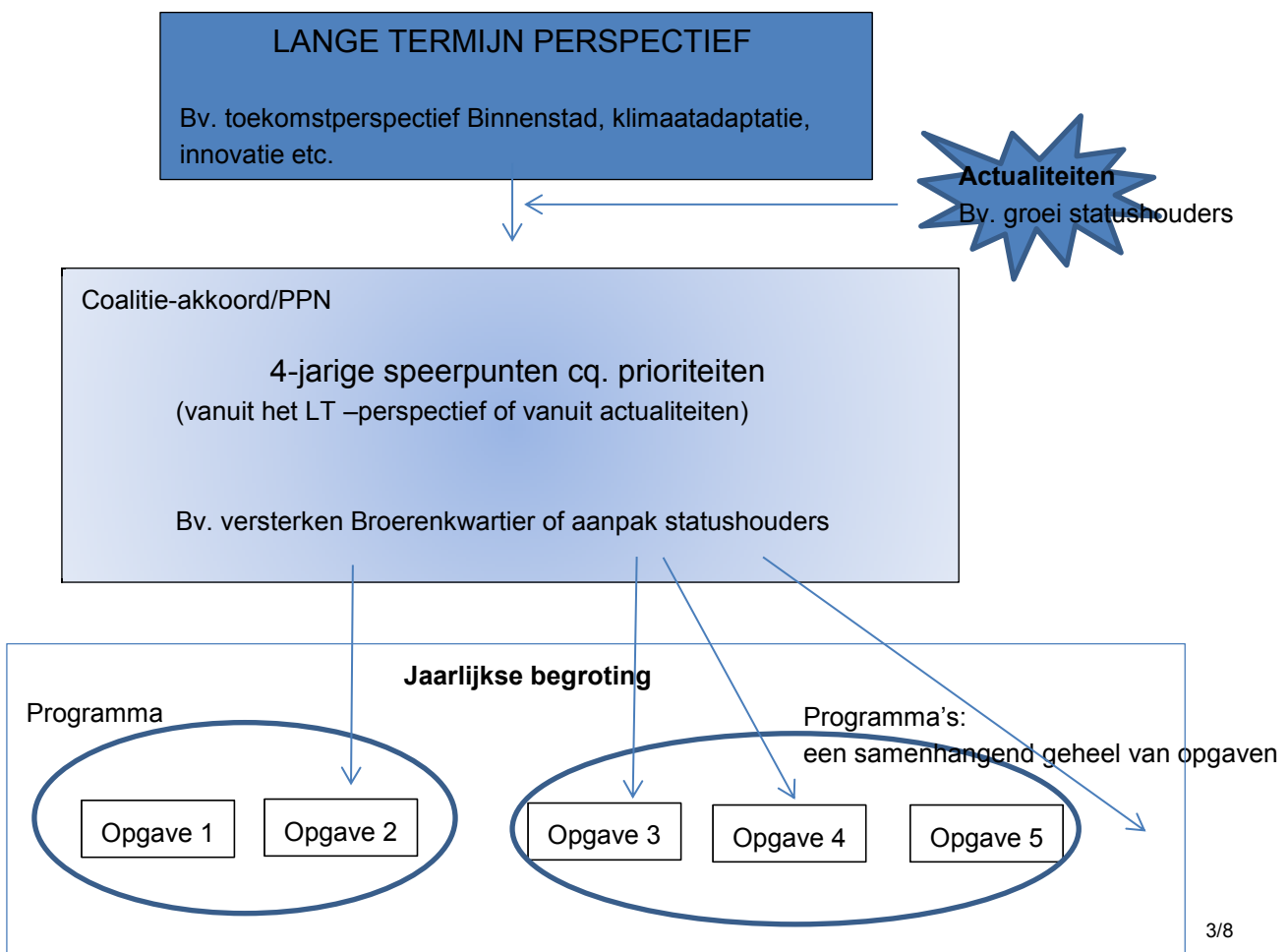
Met de nieuwe programma-indeling willen we aansluiten bij de integrale samenhang die de gemeente in haar handelen wil bieden voor de mensen en de stad. Voor mensen speelt hun leven in de stad zich af in vele uiteenlopende levenssferen: wonen, leren, werken, verkeer, vrije tijd, zorg, welzijn, veiligheid.

Het is in eerste instantie aan mensen zelf om zelf en met elkaar hun leven in deze levenssferen in te richten. De gemeente is er om dit te ondersteunen door te zorgen dat de basis op orde is en waar nodig om iets extra's te organiseren. Te zorgen dat de stad is ingericht om dit mogelijk te maken, met de juiste zorg en voorzieningen en een hoogwaardige plaats is om te verblijven. En dat de economische motor op gang blijft en dat iedereen daarin mee kan doen en delen.

Het lange termijn perspectief wordt uitgewerkt in het kader van het versterken van het strategisch vermogen. In het 4-jarig coalitieakkoord en de jaarlijkse PPN worden de strategische opgaven benoemd op basis van het lange termijn perspectief en de actualiteiten.

Deze landen in de jaarlijkse begroting in de geformuleerde opgaven binnen programma's. Afhankelijk van de gewenste sturing kunnen dit meerdere opgaven zijn, binnen meerdere programma's of een aparte opgave binnen 1 programma.

De verbinding tussen de PPN en de begroting kan als volgt worden weergegeven:



Datum 14 april 2016

1.2 De nieuwe indeling sluit aan bij de lopende transitie

In de voorgestelde indeling van de programma's is gedacht vanuit bovenstaande integrale leefgebieden van de mensen in de stad en de integrale ontwikkelingsvelden van onze stad. Dit sluit aan bij de indeling van de agenda's bij het coalitie-akkoord. Hiermee kunnen nieuwe en logische verbanden worden gelegd, die ook aansluiten bij het denken in het kader van de lopende transitie in de domeinen.

Vanuit de integrale gedachte willen we zowel voor het sociaal domein als het fysiek domein het perspectief van 2 programma's neerzetten. Voor de programma's sociaal domein worden vanuit de huidige 4 programma's de verbanden gezocht. Dit is vooral uit praktische overwegingen en haalbaarheid. Bij de begroting 2018 wordt bekeken of samenvoeging tot 2 programma's de voorkeur verdient. Voor de fysieke programma's starten we nu direct vanuit 2 programma's.

1.3 De nieuwe programma-indeling geeft een ordening voor de Zwolse situatie

In de uitwerking zijn de programma's bij 9 andere gemeenten onderzocht. Het aantal programma's loopt landelijk uiteen van 4 tot 17. Er is slechts op een beperkt aantal programma's een rode draad te vinden. We zien hierin niet een gestandaardiseerde indeling waar ook Zwolle bij zou kunnen aansluiten. Geconcludeerd kan worden dat elke gemeente een individuele keuze maakt voor een indeling die het beste aansluit bij de opgaven binnen de gemeente. Bij de uitwerking van de nieuwe Zwolse programma-indeling zijn de integrale samenhang en de aansluiting bij de lopende transitie centraal gesteld.

1.4 De nieuwe indeling is duurzaam en flexibel

Bij de nieuwe programma-indeling is globaal aangegeven welke samenvoegingen en/of splitsingen we zien van de oude programma's. Het is mogelijk dat bij het uitwerken van de opgaven en doelen in de nieuwe opzet van de begroting, nog andere verbanden zichtbaar worden op onderliggend niveau. Dit zou bijvoorbeeld kunnen bij Markten&havens, veiligheid of Cultuurhistorie. De nieuwe programma-indeling is duurzaam, maar biedt ook flexibiliteit om met onderliggende opgaven en doelen nog te schuiven tussen programma's.

Bij de begroting zal een conversie-tabel worden toegevoegd zodat transparant is welke verschuivingen hebben plaats gevonden.

1.5 De programma's zijn herkenbaar en de benaming geeft het effect aan dat we willen bereiken

Voor de benaming van de nieuwe programma's willen we bereiken dat ze herkenbaar zijn en beter weergeven welke effecten we binnen het programma willen bereiken. De huidige benaming gaf vooral de beleidsvelden aan bv. economie of cultuur. Vanuit opgaven gestuurd werken zetten we de effecten in de stad centraal. Daarbij past ook een andere programma-benaming als "levendige en ondernemende stad" of "vitale wijken". Voor de nieuwe programma's zijn wij hier vanuit gegaan. Bij het samenvoegen van de programma's in het sociaal domein zal ook aan eventuele nieuwe programma's een betere effect-benaming worden gegeven.

Datum 14 april 2016

1.6 De nieuwe indeling bestaat uit 10 programma's

Op basis van bovenstaande uitgangspunten komen we tot de volgende nieuwe indeling.

Nieuwe Programma's	Samenvoeging oude programma's
1. Programma Samenleving	Programma 11 Samenleving Programma 10 Sport (excl. sportaccommodaties) Programma 6 Onderwijs (excl. Onderwijshuisvesting)
2. Programma Inwonersondersteuning	Programma 12 Inwonersondersteuning
3. Programma Opvang en bescherming	Programma 13 Opvang en Bescherming
4. Programma Inkomen	Programma 14 Inkomen
5. Programma ondernemende en levendige stad	Programma 2 Economie incl. evenementen (excl. deelnemingen) Programma 9 Cultuur Programma 5 Ruimte (deel van cultuurhistorie)
6. Programma toekomstgerichte stad	De lange termijn, stedelijke onderdelen van de programma's: 1 Volkshuisvesting (excl. leningen) oa. groei en betaalbaarheid 3 Mobiliteit en bereikbaarheid oa. bereikbaarheid 4 Groene leefomgeving en milieu oa. klimaat 5 Ruimte (excl. deel van cultuurhistorie) oa. omgevingswet/visie 7 Veiligheid oa. landelijk/regio, radicalisering, Omg's en Programma 17a Exploitatie gronden (totaal grondbeleid: de grexten komen als investeringen onder oa. wonen/economie)
7. Programma vitale wijken	De hier-en-nu, gebiedsgerichte onderdelen van de programma's: 1 Volkshuisvesting (excl. leningen) oa. wonen&zorg, zelfst. wonen 3 Mobiliteit en bereikbaarheid oa. verkeersveiligheid en parkeren 4 Groene leefomgeving en milieu oa. veiligheid en Verg. en T&H 5 Ruimte (excl. deel van cultuurhistorie) oa. bestemmingsplannen 7 Veiligheid oa. woninginbraken, vergunningen openb.orde/ruimte en Programma 8 Beheer Openbare Ruimte Programma 16 Bestuur en Dienstverlening (deel vergunningen) Programma 17b Vastgoedmanagement (incl. onderwijshuisvesting en sportaccommodaties)
8. Programma Bestuur en dienstverlening	Programma 15 Raad en raadsgriffie Programma 16 Bestuur en Dienstverlening (excl. Vergunningen)
9. Programma Bedrijfsvoering	Programma 18 Bedrijfsvoering
10. Programma Algemene Dekkingsmiddelen	Programma 19 Algemene Dekkingsmiddelen (incl. deelnemingen en leningen oa. wonen/economie)

Datum 14 april 2016

Binnen de uitwerking van de nieuwe programma's (in opgaven, doelen of activiteiten) krijgen ook de projecten (bv. de spoorzone) een plek en ook thema's als duurzaamheid. Dit is de globale verdeling van oude programma's naar nieuwe programma's.

Toelichting nieuwe indeling:

Programma's 1, 2, 3, 4 (sociaal domein):

Deze programma's liggen op het gebied van de mens - het sociaal domein. Uitgangspunt is zoveel mogelijk mensen zelf en met elkaar hun leven te laten inrichten en eventuele problemen op te vangen. Indien problemen hun toch boven het hoofd dreigen te groeien, worden die door de generalisten aan de keukentafel samen met hen opgepakt uitgaande van eigen kracht en samenkracht. Pas daarna komen de arrangementen aan de orde.

De programma's in het sociaal domein zijn twee jaar geleden in verband met de decentralisaties hergedefinieerd. Op dit moment loopt het transformatietraject waarin de thema's en opgaven verder worden uitgewerkt. Aangezien dit transformatieproces in volle gang is wordt voorgesteld om de huidige 4 programma's op dit moment in stand te houden. Nadat de opgaven en doelen dit jaar binnen de huidige programma's zijn uitgewerkt kan voor de begroting 2018 worden bekeken welke logische verbanden in opgaven ontstaan. We zien hier verbanden ontstaan vanuit de "preventie-kant", de "zorg&ondersteunings-kant", en "werk&inkomen". Vanuit de verbanden in de opgaven kan bekeken worden welke samenvoegingen/verschuivingen tussen programma's op basis hiervan moeten plaatsvinden.

Zoals hierboven aangegeven is het gewenste perspectief om de 4 programma's verder samen te voegen richting 2 programma.

Logische verbanden en overlappende doelstellingen worden op dit moment al wel gezien met het "preventiedeel" van programma onderwijs (oud progr. 6: leerplicht, achterstanden, bewegingsonderwijs, leerlingenvervoer etc.) en programma sport excl. sportaccommodaties (oud progr. 10). Voorgesteld wordt om deze onderdelen onder te brengen in programma samenleving.

Programma 5:

Daarna komen we bij de activiteiten in de stad. Het gebied van de economie en de stedelijke voorzieningen die de levendigheid van de stad versterken, mensen trekken en die een belangrijke factor zijn voor het versterken van het ondernemings- en vestigingsklimaat.

Voorgesteld wordt om Programma Economie inclusief evenementen en toerisme, Programma cultuur, een deel van programma ruimte (cultuurhistorie/erfgoed) te clusteren in een nieuw programma "ondernemende en levendige stad". Ook de opgaven voor de Binnenstad zullen voor een groot deel landen in dit programma.

In programma economie zit vanuit het verleden ook het onderdeel "economische deelnemingen (dividend)". Voorgesteld wordt deze posten te verschuiven naar de algemene dekkingsmiddelen.

Programma 6 en 7:

Vervolgens gaan we over naar het gebied van de stad dat ruimtelijk van karakter is. Hier denken we vanuit een keten, waarbij ruimtelijke interventies worden geprogrammeerd, de ruimte wordt vormgegeven, ontwikkeld en gerealiseerd en wordt beheerd en onderhouden. Uitgangspunt hierbij is de komende transitie in het fysieke domein op basis van de nieuwe Omgevingswet.

Vanuit de integrale gedachte zou 1 programma de voorkeur hebben, maar gezien de omvang/zwaarte en beheersbaarheid wordt voorgesteld om deze programma's onder te brengen in 2 programma's: programma toekomstgerichte stad en programma vitale wijken. Programma toekomstgerichte stad is gericht op de lange termijn en stedelijke ontwikkeling. Programma vitale wijken gaat om het hier-en-nu

Datum 14 april 2016

en is wijk- en buurtgericht met oa. het fysieke basisareaal in de stad, veilige woon- en leefomgeving, aanleg, onderhoud en beheer van de elementen in de openbare ruimte etc.

Vanuit de opgave van meervoudig gebruik en inzetbaarheid van panden en voorzieningen wordt voorgesteld om de onderdelen onderwijshuisvesting en sportaccommodaties meer in samenhang te brengen met Programma Vastgoedmanagement.

Vanuit de integrale gedachte zal ook het onderdeel bouwvergunningen binnen het huidige programma bestuur en dienstverlening worden samengebracht met de ruimtelijke programma's.

Programma 8:

Tot slot komen we op het gebied van de gemeente, waar het gaat om bestuur en dienstverlening. Het draait hierbij om de directe relatie tussen de gemeente en de burger. Enerzijds via het democratisch verkozen bestuur, dat namens de burger richting geeft, en anderzijds via de diensten die de burger direct als individuele klant van de gemeente afneemt. Daarbij is een effectieve, efficiënte, en transparante organisatie van belang.

Voorgesteld wordt de oude programma's 15 en 16 samen te voegen in een nieuw programma Bestuur en dienstverlening.

Programma 9:

Dit programma is met ingang van 2015 ingevoerd en op basis van de huidige BBV wordt voorgesteld om dit programma voorlopig in stand te houden. Mogelijk perspectief is dat dit programma wordt samengevoegd met programma 8.

Programma 10:

De algemene dekkingsmiddelen (incl. de vennootschapsbelasting en onvoorzien) zijn conform de BBV geen programma maar dienen wel afzonderlijk in beeld gebracht te worden. Dit onderdeel heeft ook nauwelijks beleidsmatig te beïnvloeden doelen. Voorgesteld wordt daarom om dit programma als zelfstandig programma te houden. Hieraan kunnen daarnaast de economische deelnemingen cq. Leningen worden toegevoegd vanuit oa. economie, wonen etc.).

Onderzocht wordt of de onderdelen financiering en overig (niet zijnde de apart in beeld te brengen onderdelen) beter kunnen worden samengevoegd met programma 8 bedrijfsvoering.

1.7 De nieuwe indeling zorgt tezamen met de nieuwe opzet van de programma's voor betere financiële sturingsmogelijkheden voor van de raad

Door het samenvoegen en anders ordenen van de 20 huidige programma's naar de 10 nieuwe programma's ontstaan bredere programma's waarin meer middelen zijn samengevoegd. Dit zou betekenen dat de raad minder stuurmogelijkheden (minder en grotere programma-budgetten) zou krijgen. Met het versterken van het sturend vermogen willen we juist zorgen dat er meer transparantie is en de sturingsmogelijkheden vergroot worden. Daarom is de nieuwe programma-indeling onlosmakelijk verbonden met de nieuwe opzet van de programma's zoals de raad die heeft vastgesteld op 7 maart. Door de programma-budgetten onder te verdelen naar opgaven, wordt het autorisatieniveau voor de raad verruimd of blijft minimaal gelijk. Door daarbij ook de programmabudgetten onder te verdelen naar doelen ontstaan ruimere sturingsmogelijkheden.

Het samenvoegen of uit elkaar trekken van de huidige programma's vindt plaats op het sturingsniveau van de raad. Dit heeft geen directe consequenties voor het sturingsniveau van het college (de portefeuilleverdeling van producten of taakvelden) of het sturingsniveau van de organisatie (beleidsvelden en budgethouderschap).

Datum 14 april 2016

De indeling van de “producten” voor het college wijzigen hierdoor niet, behalve dat deze verdeeld kunnen zijn over meerdere programma’s (zie bv. onderwijs of sport). Ook in de huidige begrotingsindeling zijn meerdere portefeuillehouders aangewezen binnen één programma. Ook de programma-coördinatoren of budgethouders blijven intern verantwoordelijk voor hun beleidsonderdeel, alleen dragen zij nu bij aan meerdere programma’s.

Wat hiernaast wel speelt zijn de wijzigingen in de BBV op basis van de adviezen commissie Depla. Om de vergelijkbaarheid tussen gemeenten te bevorderen zullen vanaf de begroting 2018 de vrij te kiezen producten van het college moeten worden vervangen door 49 verplichte college-taakvelden. Dit sturingsniveau voor het college op taakvelden zal net als de huidige product-indeling een dwarsdoorsnede zijn van de begroting op programma-niveau. Dit zal geregeld worden via rapportagecodes op onderliggend niveau. De consequenties hiervan en de relatie van de taakvelden met de nieuwe programma’s worden tijdens het verdere uitwerkingstraject uitgewerkt.

Risico’s

Het wijzigen van de programma-indeling moet conform de BBV aan de raad ter besluitvorming worden voorgelegd voorafgaand aan het voorleggen van de begroting. Na vaststelling kan vervolgens de begroting 2017 worden voorbereid op basis van de nieuwe indeling. Aangezien het voorbereiden van de begroting een aantal maanden vergt, is het noodzakelijk dat de indeling van de programma’s uiterlijk in mei bekend is. Indien vaststelling van de nieuwe indeling later plaatsvindt zal bij de uitwerking van de opgaven, doelen en activiteiten in het kader van het verbetertraject versterken sturend vermogen beleidscyclus, moeten worden uitgegaan van de oude indeling. Dit betekent dat de begroting 2017 op basis van de oude programma’s zal worden opgesteld.

Financiën

Het verwerken van de nieuwe programma-indeling is onderdeel van het verbetertraject versterken sturend vermogen en wordt opgepakt binnen de taken van de reguliere begrotingscyclus.

Communicatie

De communicatie over de begroting is onderdeel van de reguliere begrotingscyclus

Vervolg

Na vaststelling door de raad wordt de begroting 2017 voorbereid op basis van deze nieuwe indeling.

Openbaarheid

Het voorstel is openbaar

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

de heer drs. H.J. Meijer, burgemeester

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



Besluit

Jaargang 2016
Onderwerp Programma-indeling nieuwe begroting

De raad van de gemeente Zwolle;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders, d.d. 25-04-2016

besluit:

Aldus besloten in de openbare vergadering van 6 juni 2016,

de voorzitter,

de griffier,