

---

presentatie gemeenteraad Velsen

# **rol en inhoud van de programmabegroting: wat wil de raad?**

Henk ter Bogt  
Rijksuniversiteit Groningen

Velsen, 21 april 2016

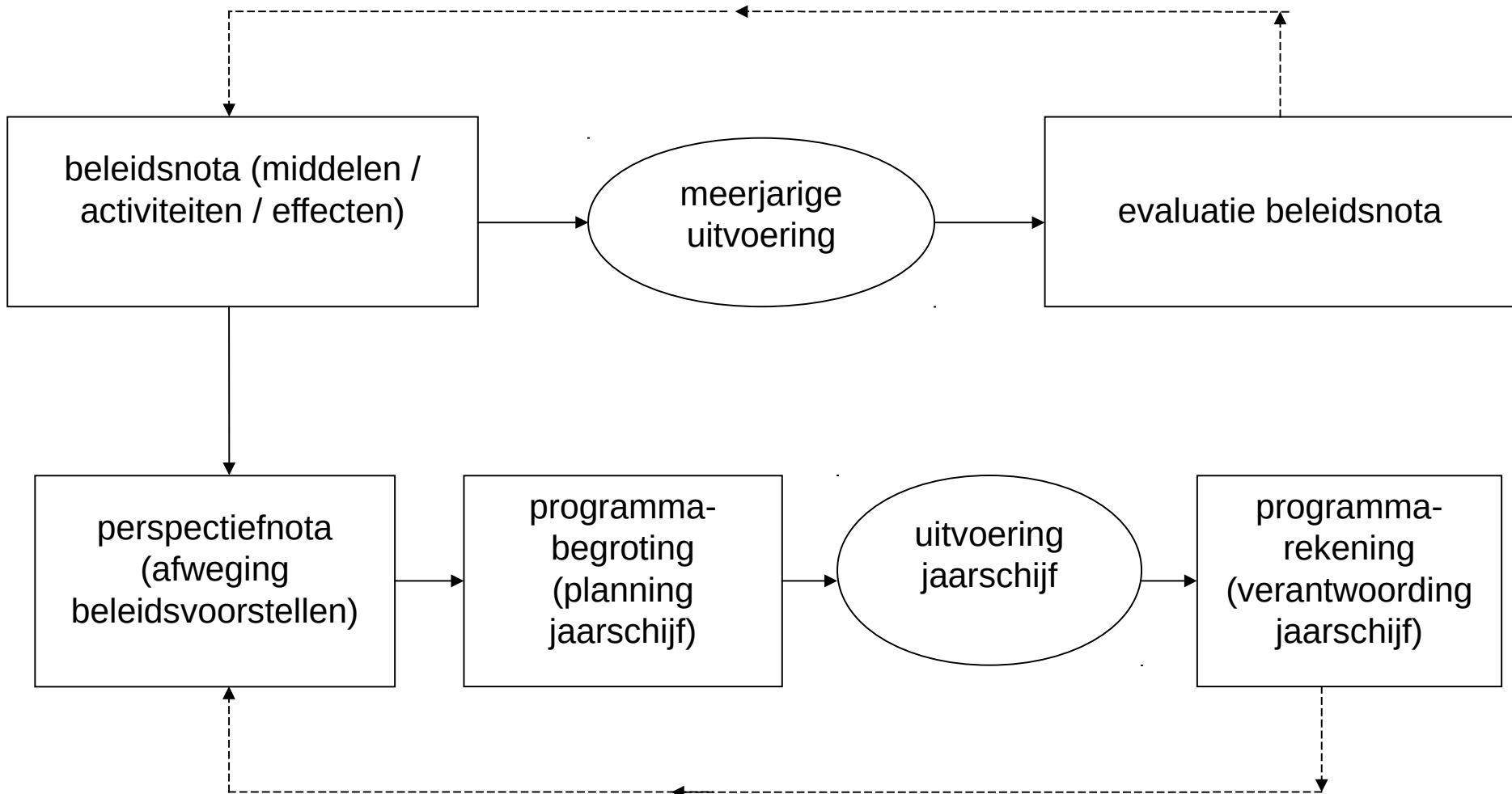
---

# opzet

- korte introductie rol van de programmabegroting; kader/achtergrond
- suggesties voor de wijze van invulling van de programmabegroting
- vragen - discussie

# rol gemeenteraad

- duaal stelsel: rol gemeenteraad en College B&W van elkaar gescheiden
- rol College B&W (en ambtelijk apparaat): uitvoering van beleid
- rol gemeenteraad: sturing en controle op hoofdlijnen:
  - *kaderstellende en initiërende rol* (beleid op hoofdlijnen vaststellen; initiatief nemen, iets op de agenda zien te krijgen; 'zichtbaar' zijn)
  - *controlerende rol* (B&W controleren; ter verantwoording roepen, corrigeren, bijsturen)
- kaderstellende/initiërende rol: steun van de griffier
- controlerende rol: steun van accountant en rekenkamer
- **belangrijk voor kaderstellende en controlerende rol: *goede informatie over financiën en inhoudelijke prestaties* (beleidsdoelen begrotingsjaar)**
- vooral rol voor de gemeenteraad bij de planning (perspectiefnota/begroting) en de verantwoording (jaarrekening), dus aan begin en einde van jaarlijkse planning- en controlcyclus
- relatie *beleidscyclus* en de *planning- en controlcyclus* (zie ook figuur 1)



**Figuur 1. Beleidscyclus en planning- en controlcyclus**

# inhoud/opzet programmabegroting

- *programmabegroting is een stuk van de gemeenteraad*; in principe bepaalt de raad dus de inhoud ervan (praktijk: veel 'voorzetten' B&W en ambtenaren?)
- gemeente stelt zelf programma's vast (vaak 8 à 15; Velsen, begroting 2016: 11 programma's); programma's gerelateerd aan Collegeprogramma
- in principe presentatie informatie in begroting en rekening volgens 'drie w's':
  - wat willen we bereiken?  
concrete doelen en te realiseren effecten in begrotingsjaar
  - wat gaan we doen?  
concrete programma's of activiteiten
  - welke middelen zetten we in?  
menskracht, investeringen, geld
- 'concreet' is mede afhankelijk van aard van activiteiten (beïnvloedbaarheid, meetbaarheid); kan per beleidsterrein of programma(-onderdeel) variëren
- stadium in beleidscyclus speelt ook rol bij de redelijkerwijs te verwachten mate van concreetheid (beleidsontwikkelingsfase?; of uitvoering?); zie verderop
- goed nadenken over ambities en realiseerbaarheid ervan
- *voor gemeenteraad belangrijk om zich te profileren en om te sturen/controleren*

# intermezzo: hoe zit het in Velsen?

- indruk van een 'kritische buitenstaander', die via internet een paar gemeentelijke stukken bekeek
- hier nu niet uitgebreid op ingaan, maar:
  - informatie in programmabegroting over inhoudelijke prestaties altijd concreet, duidelijk en helder? vermelde prestaties grotendeels door gemeente te beïnvloeden? en goed afgewogen welke informatie nodig / gewenst is voor de raad?
  - voorstellen vanuit de raad bij bijv. bespreking perspectiefnota geven politieke wensen altijd concreet weer; helder sturend richting B&W ?
- zie ook de bijlagen

# onderzoek programmabegroting

- onvrede bij Provinciale Staten (PS) Groningen over inhoud van de programmabegroting
- interviews met diverse betrokkenen (leden PS en GS, ambtenaren):
  - effecten van beleid algemeen en vaag
  - relatie met perspectiefnota / voorjaarsnota (en beleidsnota's) te onduidelijk
  - beleidskaders/-nota's moeten concreter worden uitgewerkt in verband met toetsing/controle
  - te weinig informatie over wat in een begrotingsjaar echt moet worden bereikt
  - vrijwel geen informatie over aanvaard beleid (overzicht van totale beleid ontbreekt)
  - verhullend taalgebruik (onduidelijk wat provincie precies wil / kan; moeilijk 'aan te spreken')
- programmabegroting en -rekening belangrijk voor kaderstellende en controlerende rol, dus *centraal* stond: *welke informatie* heeft PS (in Velsen: de raad) *nodig* om GS (Velsen: B&W) *te sturen en te controleren*
- in Groningen: ook veel bijeenkomsten belegd met beleidsambtenaren en medewerkers Financiën: verplaats je in positie lid PS (Velsen: raad), wat zou je dan willen weten? kritische houding ambtenaren afd. Financiën ten aanzien van geleverde info belangrijk

# suggesties voor inhoud / opzet programmabegroting

- inhoud / opzet van programmabegroting: betere informatie gewenst; beter zicht op 'eigen' rol / bijdrage aan realisatie producten en effecten; e.d.
- randvoorwaarde:  
programmabegroting en -rekening zijn al dikke boekwerken, dus oppassen voor teveel informatie en teveel details  
(‘ballast’, waardoor zicht verloren gaat op wat echt belangrijk en te beïnvloeden is?)
- uitgangspunten voor aangepaste opzet programmabegroting:
  - **selectief** zijn (dus soms beperkte informatie over beleidsonderdeel)
  - presentatie / informatieverstrekking **differentiëren** (afhankelijk van rol gemeente, gevoeligheid beleidsaspect, etc)
  - nadruk op **directe gevolgen in begrotingsjaar** van **eigen** (gemeentelijk) **beleid**
- belangrijk is dus: oog hebben voor (verschil in) concreetheid en beïnvloedbaarheid van taken en activiteiten / producten / effecten (dus *differentiëren*) en *rol* van de gemeente; precieze uitwerking verschilt



# uitgangspunten voor sturing en programmabegroting

- belangrijke uitgangspunten voor programmabegroting kunnen zijn (zie ook TPC, 2015):
  - concentreren op ‘actualiteit’ en ‘belangrijke onderwerpen’ (vooral nieuw beleid, politiek gevoelige onderwerpen)
  - rekening houden met complexiteit van beleid (routinematig beleid of complex project?) en fase in beleidscyclus waarin beleid/project verkeert (nieuw beleid, nog in ontwikkeling?; of: in uitvoerende fase?)
  - rekening houden met de rol van de gemeente (bijv. faciliteerder; symbolische ondersteuner?; regisseur/coördinator; uitvoerder?)
- duidelijk maken in hoeverre gemeente bepaalde ambities / beleidseffecten werkelijk kan beïnvloeden
- proberen concrete informatie te geven, die echt betrekking heeft op begrotingsjaar
- zie ook Figuur 2 (bijlag’; format zoals gehanteerd bij provincie Groningen)
- B&W moeten in jaarrekening duidelijk terugkomen op deze punten

# wat wil de raad van Velsen? enkele voorbeelden - 1

- nadruk op *nieuw beleid en politiek gevoelige onderwerpen*:
  - *nieuw beleid* 2016 Velsen, zie bijv. Programma 1, Citymarketing: concrete (prestatie-)informatie hierover opnemen in begroting (let hierbij ook op 'fase in beleidscyclus': in eerste jaar misschien alleen nog plannen in ontwikkeling; in jaar daarna – uitvoerende fase – concrete info?)
  - potentieel *gevoelig*: bijv. kosten externe inhuur? (zie bijv. 'risico' PinkRocade)
  
- *complexe / standaard programma's*  
zie bijv. Programma 4, Jeugd en Educatie:
  - toezicht kinderopvang, kwaliteitseisen peuterspeelzalen: in 2016 nieuw, maar kan daarna snel standaardbeleid worden?, beperkte info?
  - aanpak jeugdoverlast: blijft misschien een complex programma-onderdeel / project?, hier blijvend zekere detailinfo gewenst?

# wat wil de raad van Velsen? enkele voorbeelden - 2

- *informatie afhankelijk van rol gemeente*  
zie bijv. Programma 3 begroting 2016, Maatschappelijke zorg:
  - vrijwilligerswerk, groei Platform vrijwilligers Velsen, zodat organisaties meer vrijwilligers aantrekken en aan zich binden (alleen stimulerende en ondersteunende rol voor gemeente?); beperkte info?
  - bieden van voorzieningen/diensten zodat inwoners zelfstandig huishouden kunnen voeren: gemeente verantwoordelijk voor toewijzingen van bijv. hulp bij huishouden en voor uitbesteding aan en uitvoering door externe partijen en voor effecten van beleid; regisserende en uitvoerende rol voor gemeente?; zeker in eerste jaren ruime info?
- gewenst: concrete informatie die zoveel mogelijk betrekking heeft op begrotingsjaar en over prestaties die door gemeente (flink) zijn te beïnvloeden
- controle door de raad bij de jaarrekening

# ter afsluiting

- selectief zijn en differentiëren vergt keuzes maken; niet eenvoudig
- maar ter zake doende informatie belangrijk voor de raad (zie ook drie w-vragen):
  - om als raad duidelijk te kunnen sturen en bijsturen
  - om als B&W verantwoording te kunnen afleggen  
niet alleen over middelen, maar ook over wat ervoor is gedaan en ermee is bereikt
  - om als raad te kunnen beoordelen en 'afrekenen'  
nagaan wat er terecht gekomen is van de ambities, en waarom; consequenties bij eventuele 'missers'?
- informatie in rekening dient in eerste instantie als basis voor vragen aan B&W, toelichting en discussie; niet meteen voor 'afrekenen'
- misschien zijn er goede redenen voor niet-realiseren beleidsambities
- verder: *idealiter* moeten effecten van beleid goed meetbaar zijn
- *idealiter* moeten de effecten van beleid door overheid te beïnvloeden zijn en te scheiden zijn van andere invloeden
- 'idealiter'; maar besef ook: praktijk vaak harder dan de leer; eenvoudige prestatie-indicatoren over 'productie' / effecten lang niet altijd beschikbaar

vragen / discussie

bijlagen bij de presentatie;  
ter informatie

# voorstellen van raad zelf concreet; sturing van B&W?

- Bij Perspectiefnota kan raad voorstellen aandragen, bijv. via motie of amendement; zo onderwerp 'op de agenda' zetten en invulling deel van 'vrije ruimte' (geld waarvan bestemming niet al vastligt), of vrije ruimte creëren (door voorstel bepaald beleid te schrappen)

- via voorstellen  
profilering van de raad



## AMENDEMENT 14 van 2015

- om B&W echt te sturen:  
*als raad politieke wensen*  
*concreet en helder*  
*formuleren* (amendement  
14 van 2015: ??)

## Financiering nieuw beleid

via [\\_griffier@velsen.nl](mailto:_griffier@velsen.nl)

Aan de voorzitter van de Raad

Geachte voorzitter,

Aan het raadsbesluit toe te voegen, punt c:

c. Voor de voorstellen nieuw beleid en beleidsintensiveringen, binnen de begroting, budget te zoeken voor EUR 300.000 aan nieuw beleid, zonder dat dit leidt tot lastenverhogingen voor de inwoners en bedrijven van Velsen. Eventuele voorstellen hiertoe zullen bij de behandeling van de begroting worden voorgelegd aan de raad.

En gaat over tot de orde van de dag.

# programmabegroting Velsen 2016 - 1

- hoe staat het met de informatie in de programmabegroting?
- vrij willekeurig voorbeeld: Programma 2, Werk en inkomen; legt groot beslag op gemeentelijk budget

## Programmadoelstelling

*Het bevorderen van arbeidsparticipatie en/of het bieden van financiële ondersteuning aan inwoners met een inkomen op of rond het bijstandsniveau.*

### Subdoelstelling 2.1.1

*Het zoveel mogelijk (terug)leiden van (potentiële) uitkeringsgerechtigden naar de arbeidsmarkt*

Velsen heeft op het gebied van re-integratie haar krachten gebundeld met de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Uitgeest in de gemeenschappelijke regeling IJmond Werkt!. IJmond Werkt! begeleidt alle

## Indicatoren

### Indicatoren bij subdoelstelling 2.1.1.

Indicator	Type	Bron	Laatste meting	Waarde-meting	2016	2017	2018	2019
Percentage uitgestroomde uitkeringsgerechtigden (Participatiewet, IOAW, IOAZ, BBZ)	Prestatie-indicator	IJmond Werkt!	2013	37%	50%	50%	50%	50%

### Indicatoren bij subdoelstelling 2.2.1.

Indicator	Type	Bron	Laatste meting	Waarde-meting	2016	2017	2018	2019
Aantal uitkeringsgerechtigden (Participatiewet, BBZ)	Prestatie	Gemeentelijke realisatie	2013	1.216	1.350	1.330	1.300	1.250



# programmabegroting Velsen 2016 - 2

- voorbeeld Programma 2, Werk en inkomen, vervolg
- programma- en subdoelstelling in algemene zin vermeld; subdoelstellingen kort toegelicht; verder enkele 'prestatie- indicatoren' en financiële info
- *concreet beeld van belangrijke, in 2016 te realiseren prestaties? in hoeverre zijn de prestaties grotendeels te realiseren via het werk van de gemeente?*
- duidelijk wat er gaat gebeuren en waarom? is dit wat u wilt? duidelijk waar B&W (en ambtelijke organisatie) na afloop van begrotingsjaar precies op gecontroleerd en bevraagd / 'afgerekend' kunnen worden?
- kortom: begroting voldoende duidelijk en concreet?
- maar ook: *teveel informatie vermijden* ('door de bomen het bos niet meer zien'); kun /moet je aan alle beleidsonderdelen steeds veel aandacht schenken?
- onderzoek voor provincie Groningen (zie ook artikel in TPC, 2015; 2012)

# voorbeeld opzet programmabegroting

**Figuur 2. Opzet programmabegroting provincie Groningen**

<i>onderdelen programmabegroting</i>	<i>type informatie</i>
<i>beleid en beleidsontwikkeling</i>	kort omschrijven (legitimatie)
<i>onderdelen beleid met grote complexiteit, grote rol gemeente en/of actueel belangrijke onderdelen beleid (nieuw, politiek gevoelig)</i>	vier vragen beantwoorden per onderdeel: <ul style="list-style-type: none"> <li>. beleid en lange termijn doelen</li> <li>. te ondernemen activiteiten en evt. 'wanneer gereed?'</li> <li>. specifieke resultaten/gevolgen in planperiode</li> <li>. middelen</li> </ul> hiermee beeld van drie www-vragen per onderdeel
<i>overige onderdelen bestaand beleid</i>	noemen en verwijzen (naar bijv. beleidsnota)
<i>financiële recapitulatie</i>	baten/lasten/saldo voor: <ul style="list-style-type: none"> <li>. actueel belangrijke onderdelen bestaand beleid, e.d. (per subprogramma)</li> <li>. beknopt compleet overzicht overig beleid/projecten</li> </ul>