

Verbeterplan programmabegroting en gebiedsbegrotingen

Aanleiding van het project

Bestuurlijk bestaat een sterke behoefte om de informatiewaarde van de begroting te verbeteren en om een Haarlemse invulling te geven aan het begrip ‘gebiedsbegroting’. Om begrotingsinformatie beter inzichtelijk te maken voor burgers stelt het college het verbeterplan programmabegroting en gebiedsbegrotingen vast.

Het verbeterplan hangt nauw samen met het werkplan van de werkgroep informatiewaarde, waarin de samenhang tussen de programmabegroting en de gebiedsbegrotingen een belangrijk actiepoint is. Om die reden is de focus van de het verbeterplan breder dan alleen het opstellen van gebiedsbegrotingen en worden ook de samenhang met de programmabegroting en andere verbetervoorstellen om de begroting te verbeteren in ogenschouw genomen.

Probleemstelling

- Hoe verbeteren we de informatiewaarde (de leesbaarheid, overzicht en aansluiting op andere P&C documenten) van de programmabegroting zodanig dat de raad haar kaderstellende en controlerende taak goed kan uitvoeren?
- Hoe kan de gebiedsbegroting bijdragen aan het verbeteren van de informatiewaarde en het betrekken van raadsleden/burgers?
 - Wat is de gewenste invulling van de gebiedsbegroting?
 - Hoe wordt de gebiedsbegroting geïntegreerd in de P&C Cyclus?

Doelstelling

De doelstelling is om de begrotingsinformatie meer inzichtelijk te maken. Door de informatiewaarde van de programmabegroting te verbeteren, kan het gesprek tussen de raadsleden en de burger over de programmabegroting effectiever en efficiënter verlopen.

De werkgroep informatiewaarde heeft een aantal verbeterpunten opgesteld voor de programmabegroting (zie *Bijlage 1: PVA Werkgroep informatiewaarde*), met aandacht voor het verbeteren van leesbaarheid, overzicht en de aansluiting op andere P&C documenten. Daarnaast is het voor de informatiewaarde van belang dat de programmabegroting een digitaliseringsslag maakt. De verbeterpunten worden uitgevoerd door de werkgroep informatiewaarde en zorgen ervoor dat de raad haar kaderstellende en controlerende taak goed uit kan voeren.

Voor de gebiedsbegroting ligt al een basis bij gemeente Haarlem. Zo bestaan er reeds de gebiedsopgaven, het gebiedsprogramma en zijn er verschillende gerelateerde informatieprojecten in ontwikkeling binnen de gemeente. Het is voor de gemeente van waarde om deze documenten en informatieprojecten mee te nemen in de ontwikkeling van de gebiedsbegroting. Het uiteindelijke doel is het creëren van een dynamische gebiedsbegroting op basis van bestaande onderliggende 'bronnen'.

De verschillende documenten binnen de P&C cyclus moeten op duidelijke wijze op elkaar aansluiten. Er wordt gestreefd naar een gebiedsbegroting en programmabegroting met een eenduidige uitstraling. Ook loopt de planning van de gebiedsbegroting synchroon met die van de programmabegroting.

Projectresultaat

Een programmabegroting en gebiedsbegroting die voldoen aan de volgende eisen:

- Goed en makkelijk toegankelijk voor raadsleden en burgers;
- Een goede aansluiting op andere P&C documenten;
- Gebiedsbegroting geeft inzicht in welke activiteiten in de buurt worden uitgevoerd en (globaal) welke kosten daaraan zijn verbonden.

Uitgangspunten

- De programmabegroting heeft een kaderstellende en autoriserende functie en wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Het doel van een gebiedsbegroting is primair prioriterend (binnen de kaders) en informierend (*nader te bepalen welke informatie*).
- De gebiedsbegroting wordt niet vastgesteld door de gemeenteraad. De gebiedsbegroting is een hulpmiddel waarmee het college/de gebiedswethouder het gesprek met de wijk aangaat.
- In het verlengde hiervan: de raad gaat over de kaders en dus over de programmabegroting. De gebiedsbegrotingen worden opgesteld binnen deze kaders, gebruikmakend van informatie over en uit de wijk en technische haalbaarheid en wenselijkheid van concrete projecten. Gebiedsbegrotingen gaan over de concrete uitvoering, en worden vastgesteld door het college en niet door de raad. Verschuivingen binnen de gebiedsbegrotingen zijn eveneens een bevoegdheid van het college (uiteraard voor zover het binnen de kaders uit de programmabegroting blijft).
- De programmabegroting en gebiedsbegrotingen horen bij elkaar. Dat betekent dat ze logisch in en aan elkaar verbonden moeten worden, zowel door teksten in de begroting zelf (gebiedsprofielen – thema's – en specifieke aandachtspunten – bij de programma's). Daartoe moeten de werkprocessen op elkaar worden afgestemd en de lay-out uniform zijn
- De programmabegroting richt zich met name op de maatschappelijke effecten en de doelen (wat willen we bereiken?), de gebiedsbegrotingen op wat we gaan doen in de stad (hoe gaan we de doelen bereiken?). Gezien de beschikbare informatie, inrichting van de begroting en het soort projecten en voorzieningen ligt het zwaartepunt bij het cluster fysiek en concrete (onderwijs/sport-)voorzieningen en investeringen. Waar mogelijk en relevant wordt dit uitgebreid met het cluster sociaal en eventueel het cluster burger en bestuur.
- Infographics spelen een belangrijke rol en maken de informatie in de programmabegroting en gebiedsbegrotingen inzichtelijk en visueel aantrekkelijk.
- Digitale toegankelijkheid, infographics, grafieken en lay-out zijn belangrijk bij het opstellen van een gebiedsbegroting. Dit betekent dat er binnen de beschikbare capaciteit moet worden geprioriteerd bij o.a. CS, GOB, STZ en MenS (waaronder Communicatie, DIA en Informatievoorziening). De vrij te spelen capaciteit is in 2015 beperkt; in 2016 kan meer ruimte worden vrijgemaakt.
- De gebiedsbegroting is geen compleet nieuwe ontwikkeling, eerder een nieuwe toepassing/centraal platform waarbij door middel van slimme combinaties, bestaande onderliggende 'bronnen' dynamisch en met een eenduidige uitstraling kernachtig worden ontsloten op niveau van Haarlem en gebieden.

Relaties met andere projecten

Er worden binnen de gemeente aan verschillende projecten gewerkt die kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van de gebiedsbegroting. Dit zijn de LiveMonitor, Haarlem in Cijfers, Open Data, MGJP (Meer Jaren Gebieds-Programma), en de Digitale kapstok. Een beschrijving van de projecten vindt u in *Bijlage 2 Beschrijving gerelateerde projecten*. Het zijn bestaande projecten/producten/platforms, waarvan de één verder in ontwikkeling is dan de ander. Ze hebben

allemaal duidelijk een eigen doel en functie. Daarnaast kunnen ze volgens ons echter ook waardevolle gegevens/toepassingen bieden voor de ontwikkeling van de gebiedsbegroting. Dit bijvoorbeeld door (geselecteerde) informatie die elk biedt via afzonderlijke tabbladen ("topindicatoren", "Analyse", "Live", "Open data", "Melden") aan te bieden. In die zin zou je de gebiedsbegroting ook kunnen zien als een soort dashboard op bestaande bronnen.

Looptijd van het project

Een goed op elkaar afgestemde programmabegroting en gebiedsbegrotingen zijn (zonder extra capaciteit beschikbaar te stellen) niet in één jaar gereed. Er wordt uitgegaan van een ontwikkelingstraject van meerdere jaren. De grootste stap wordt gemaakt bij de begroting 2017. Voor de komende begroting 2016 moet al wel het een en ander zichtbaar zijn en bij de begroting 2018 worden de laatste verbeteringen doorgevoerd.

Het project duurt in totaal ongeveer tweeënhalf jaar, namelijk van voorjaar 2015 tot en met najaar 2017.

Projectorganisatie

De projectstructuur voor de uitvoering van het verbeterplan is als volgt:

Bestuurlijk verantwoordelijk: Van Spijk en Sikkema

Ambtelijk verantwoordelijk: Martin Jonker en Ben Groeneveld

Projecttrekkers: Concernstaf, Werkgroep Informatiewaarde en GOB

Een coördinatieteam bestaande uit medewerkers van de (hoofd-)afdelingen GOB, CS, STZ, MenS, DVV en SZW.

Ondersteunende medewerkers van de (hoofd-)afdelingen GOB, CS, STZ, MenS, DVV en SZW

Indien nodig worden ook andere medewerkers bij de uitvoering van het verbeterplan betrokken.

Fasering

A. Initiatiefase

Deze fase omvat het opstellen en vaststellen van het voorliggende verbeterplan. Het verbeterplan is opgesteld op basis van de gesprekken die zijn gevoerd binnen de werkgroep informatiewaarde en het gesprek over de buurtbegroting in Amsterdam.

B. Definitiefase

Op basis van dit verbeterplan wordt het project door de opdrachtgevers en het coördinatieteam scherper vorm gegeven en wordt de uitvoering voorbereid. In deze fase wordt een gedetailleerde taakomschrijving gedefinieerd.

Ten tweede wordt nagedacht over de verwachtingen van de gebiedsbegrotingen en hoe deze aansluiten op de verbeteringsslag in de programmabegroting. Een ander aandachtspunt is de inrichting van het proces rondom het maken/schrijven van de gebiedsbegroting. Door dit proces aandachtig in te richten met de betrokkenen wordt de kans dat het proces in de toekomst voorspoedig verloopt groter.

De uitkomsten worden vertaald naar stappen die moeten worden gezet om het gewenste resultaat te behalen en aan de verwachtingen te voldoen.

Pilot gebiedsbegroting

Op het moment dat er een inventarisatie is van de mogelijkheden, ook in relatie tot andere projecten, wordt een pilot van de gebiedsbegroting opgezet.

Er zijn twee opties voor het ontwikkelen van de pilot gebiedsbegroting. Er kan een gebiedsbegroting gemaakt voor de vijf gebieden met enkele sleutelindicatoren of een gedetailleerde gebiedsbegroting voor één gebied. Aan elk van deze opties zitten voor- en nadelen verbonden.

Optie 1: Vijf gebieden basis	Optie 2: Eén gebied uitdiepen
Voordelen	Voordelen
✓ Gestructureerde toevoeging van indicatoren mogelijk ✓ Gelijke informatie voorziening gebieden	✓ Gedetailleerd overzicht van één gebied ✓ Meer informatie
Nadelen	Nadelen
- Beperkte informatievoorziening (primair fysiek)	- Grotere belasting organisatie - Administratie niet ingericht op informatie op gebiedsniveau

Door te starten met een pilot voor Haarlem als een geheel wordt het uitbreiden van de gebiedsbegroting in de toekomst simpeler. Wanneer er voor één gebied een gedetailleerd overzicht wordt ontwikkeld is er het risico dat de gebruikte indicatoren niet bruikbaar zijn voor de overige gebieden. Het uitwerken van een gebiedsbegroting voor alle vijf gebieden waarborgt de continuïteit in de gebiedsbegrotingen. Daarnaast voorziet het uitwerken van de vijf gebieden de burger en de betrokken raadsleden van gelijke informatievoorziening.

De administratie van de organisatie is niet zodanig ingericht dat er per direct informatie op gebiedsniveau beschikbaar is. Het zwaartepunt voor de gebiedsbegroting zal liggen bij het cluster fysiek en concrete voorzieningen en investeringen, waar mogelijk en relevant wordt dit uitgebreid met het cluster sociaal en eventueel het cluster burger en bestuur. Het ontwikkelen van de pilot op basis van beschikbare informatie leidt tot minder druk op de capaciteit van de organisatie. De pilot voor één gebied vereist dat er een groot aantal medewerkers wordt benaderd voor relatief minder informatie, dit zorgt voor een grotere belasting van de organisatie.

Gebaseerd op de hiervoor genoemde argumenten is het gewenst om een pilot op te zetten voor een gebiedsbegroting van heel Haarlem met het gebruiken van een aantal sleutel-indicatoren. Op deze manier kunnen we gefaseerd stappen zetten naar een gestructureerde gebiedsbegroting.

Zoals eerder beschreven zal de gebiedsbegroting gebruikmaken van bestaande ontwikkelingen en bronnen. Zo bestaan er naast de lopende informatieprojecten, de gebiedsopgave en gebiedsprogramma. Het gebiedsprogramma is gebaseerd op de programmalijnen in de programmabegroting, hier is dus al sprake van aansluiting op elkaar. De gebiedsbegroting kan ook worden gezien als digitalisering en ‘dynamisering’ van de bestaande gebiedsboekjes.

De eerste stap richting een gebiedsbegroting is het kijken hoe de bestaande ontwikkelingen en bronnen gebruikt kunnen worden. In eerste instantie ligt de nadruk op het cluster fysiek en concrete (onderwijs/sport-)voorzieningen en investeringen. Waar mogelijk en relevant wordt dit uitgebreid met het cluster sociaal en eventueel het cluster burger en bestuur. Ook wordt er gekeken welke financiële informatie op gebiedsniveau geleverd kan worden en of deze relevant is voor het gesprek met de burger. Verder kijken we welke informatie er nog niet op gebiedsniveau is en hoe we deze (bijv. door

middel van een geschikte verdeelsleutel) kunnen transformeren. De ambitie is om een dynamische gebiedsbegroting te ontwikkelen en dat aanpassingen in de onderliggende bronnen automatisch verwerkt worden. De pilot van de gebiedsbegroting zal worden geïntroduceerd in de programmabegroting van 2016.

Rapportagemomenten

De pilot gebiedsbegroting wordt opgeleverd met de programmabegroting 2016. Er wordt verwacht dat de gebiedsbegroting besproken wordt tijdens het bespreken van de programmabegroting. De informatie die hier naar voren komt wordt meegenomen in de gebiedsbegroting voor 2017 (gelijktijdig met programmabegroting 2017).

Bij het ontwikkelen van de pilot gebiedsbegroting vindt tussentijdse afstemming plaats met de raadsleden in de werkgroep informatiewaarde.

Kwaliteitseisen

- De programma en gebiedsbegrotingen moeten overeenkomen. Het moet duidelijk zijn dat de twee documenten een relatie hebben; dit door middel van een duidelijke lay-out en verwijzingen naar de programmabegroting binnen de gebiedsbegroting.
- De documenten moeten uitnodigen tot lezen, ze moeten inzichtelijk zijn en overzichtelijk voor de lezer. Bijvoorbeeld door middel van gebruik grafische verduidelijkingen/infographics
- Het doel van de verschillende documenten en de relatie ertussen moeten duidelijk zijn voor bestuur, organisatie en burgers.
- De gebiedsbegroting moet een instrument zijn dat zichzelf aanvult op basis van de beschikbare informatie in de organisatie (dynamisch). Door de informatieverzameling niet losstaand uit te voeren ontstaat er een integraal proces voor de gebiedsbegroting en programmabegroting.
- De gebiedsbegroting is ontwikkeld op basis van bestaande bronnen en projecten binnen de organisatie.
- Stakeholders zijn voldoende betrokken in het verbeterproces van de programmabegroting en daarmee de gebiedsbegroting

Communicatie

Het opstellen van een communicatieplan met daarin voornamelijk aandacht voor de waarde van het project voor bestuur, burger (extern) en organisatie (intern). Het communicatieplan wordt opgesteld in samenwerking met de afdeling communicatie.

Risicoanalyse

- Het verbeterplan wordt uitgevoerd binnen de beschikbare capaciteit door de prioriteren van bestaande werkzaamheden. De vrij te spelen capaciteit in 2015 is beperkt; in 2016 kan meer ruimte worden vrijgemaakt. Dit betekent dat de meeste verbeteringen worden geïmplementeerd in de begroting 2017 (die in september 2016 wordt gepubliceerd).
- Het project wordt uitgevoerd door verschillende afdelingen. Om het proces gestructureerd te laten verlopen is het van waarde om aandacht te besteden aan de communicatie tussen de verschillende stakeholders.
- Een ander risico om in acht te nemen is dat een geslaagde communicatie en implementatie van het nieuwe uiterlijk en proces van de programmabegroting/gebiedsbegroting belangrijk is voor het slagen van het project. Dit speelt ook een rol bij het evalueren van het project op een later tijdstip.
- Zoals eerder genoemd heeft het project verschillende relaties met andere projecten. Om dubbelingen te voorkomen moet actief gezocht worden naar overeenkomsten binnen projecten. Waar nuttig kan

onderlinge informatie-uitwisseling met de andere projecten leiden tot een beter projectresultaat, een efficiëntere werkwijze en een groter draagvlak binnen de organisatie.

C. Uitvoeringsfase

Na het uitvoeren van de pilot wordt op basis van de reactie van het bestuur een gebiedsbegroting ontwikkeld voor de programmabegroting 2017. Na de pilot wordt duidelijk hoe het proces van de gebiedsbegroting kan worden opgezet en wie daar in de toekomst verantwoordelijk voor is. Op dit moment moet de gebiedsbegroting worden opgenomen in de P&C kalender voor de programmabegroting 2017.

De verbeteringen die zijn gesignaleerd binnen de definitiefase worden doorgevoerd in de P&C stukken. De verantwoordelijke medewerkers zijn zich in deze fase bewust van welke taken zij uitvoeren en de verwachtingen die daar aan verbonden zijn.

D. Nazorgfase

Het resultaat wordt geëvalueerd om zicht te krijgen op de realisatie van de projectdoelstelling; het verbeteren van leesbaarheid, overzicht en aansluiting van de P&C stukken.

De evaluatie wordt uitgevoerd om na te gaan of de gekozen verbeteringen daadwerkelijk effect heeft. Het achterliggende doel is verbetering: met elkaar vaststellen wat er goed ging en wat voor verbetering vatbaar is.

De verbeterslag van de programmabegroting en daarbij de gebiedsbegroting is geen losstaand project. De verbetering van de P&C producten is een continu proces. Het project wordt afgerond in 2018, op dit moment moet er een beweging van continue verbeteren zijn ontstaan.

Globale Planning Verbeterplan PB/GB 2015-2018

Fase - Acties	Toelichting (indien nodig)	Gereed
Inventarisatie verbeterpunten PB	Bijeenkomst WG informatiewaarde	12 maart 2015
Verdeling taken verbeterpunten PB	Zie bijlage PVA werkgroep informatiewaarde	12 maart 2015
Bijeenkomst organisatie buurtbegroting Amsterdam	Informatie winnen over proces/overeenkomsten	23 maart 2015
Opstellen van verbeterplan PB/GB		16 april 2015
Terugkoppeling wg. Info.waarde en afstemming coördinatiegroep		20 april 2015
Integraal communicatie advies	Interne/Externe communicatie	12 mei 2015
Inventarisatie van takenpakket + verdeling		Juni 2015
Verbeterpunten WG Informatiewaarde voltooien		juli
Ontwerpen van Pilot gebiedsbegroting Starten met ontwerp digitalisering - I.s.m. Jan koers en Merijn van der Werff	Aandacht voor digitalisering - Ontwerp voorleggen bij coördinatiegroep en ph's	Juni 2015
Verwerken van feedback voorstel Pilot gebiedsbegroting		Juni 2015
Uitvoeren Pilot gebiedsbegroting	Implementeren programmabegroting	juni-aug
Feedback pilot verzamelen	van alle procesbetrokkenen, B&W en raad	okt-nov
Externe Communicatie (burgers/raad)		PB 2016-2017
Digitalisering verder ontwerpen		2016-2017
Definitief proces/ontwerp gebiedsbegroting vastleggen		PB 2017
Definitief ontwerp Digitale Gebiedsbegroting		Halverwege PB 2017
Besprekessie proces	Evalueren van het proces rondom het ontwikkelen van de GB en verbeteren van de PB	Begin 2018
Evaluatiesessies	Evalueren van het gebruik en kwaliteit PB/GB	2017-2018
Feedback verwerken	De 'laatste' feedback verwerken	2018

Bijlage 1: PVA Werkgroep Informatiewaarde

Nr.	Subdoelen	Prestatie(s)	Verantwoordelijk	Gereed
1a.	Aangescherpte inhoud en structuur van de begroting	1. Gebieden duidelijker terug later komen 2. Inleidende hoofdstukken in deel 1 zijn moeilijk leesbaar 3. Up-to-date informatie ter beschikking hebben 4. Lay-out inhoudsopgave (delen in kleuren) 5. Herhaling in begroting verminderen 6. Presentatie bedrijfsvoeringsrisico's 7. Presentatie reserves 8. Verbetering clusterteksten 9. Afkortingenlijst digitaal ipv in boekwerk (<i>Lexicon</i>)	Werkgroep PB/GB STZ, GOB, CS, DIA, COM CC, COM CC Voorstel afstemming PB/GB gereed, afstemming met Griffie en BMO, informeren hoofdafdelingen. CC CC CC CC - Voorstel gereed (kadernota) STZ, DIA, COM CC	PB 2016/17 PB 2016 PB 2016  PB 2016   PB 2016 
1b.	Goede formulering doelen en prestaties (betreft de eerste twee W-vragen)	1. Inventarisatie of voldoende de relatie met de matrix met maatschappelijke effecten en doelen sociaal domein duidelijk is (motie 9). 2. Brainstorm over suggesties om doelen, prestaties en indicatoren meer SMART te maken. (motie 48) 3. Hoe is er een beter onderscheid te maken is tussen gewijzigd en nieuwe beleid in de begroting? (motie 48)	Deelwerkgroep PB STZ, GOB, CS, VVH, DIA, COM Deelwerkgroep PB STZ, CC, DIA Deelwerkgroep PB STZ, CC	PB 2016 PB 2016 PB 2016
1c.	Goede en meetbare indicatoren	1. Inventarisatie welke indicatoren in de begroting anders/beter/niet moeten.	Deelwerkgroep PB STZ, VVH, CC, DIA	PB 2016

1d.	Duidelijke en op de raad toegesneden presentatie van financiële gegevens (betreft de derde W-vraag)	1. Meer diepte in beleidsvelden	CC Voorstel afstemming PB/GB gereed, afstemming met Griffie en BMO, informeren hoofdafdelingen.	PB 2016
		2. Derde W-vraag beantwoorden bij eerste twee W-vragen	CC	PB 2016
		3. Inzicht in kostensoorten	CC	PB 2016
1e.	Gebiedsgerichte informatie (prestaties en middelen) over de gebieden de begroting	1. Gebieden duidelijker terug laten komen	Werkgroep PB/GB STZ, VVH, GOB, CS, DIA, COM	PB 2016-18
1f.	Digitale en/of interactieve begroting	1. Opstellen digitale en/of interactieve begroting	Deelwerkgroep PB COM, STZ, CC, DIA, GOB	PB 2017-18
1g.	Concrete invulling van de wens ‘meer gesprek, minder papier’(indien van toepassing)	1. Meer interactie en commissiegewijs programma’s doorlopen	CC	PB 2016

Bijlage 2: Beschrijving gerelateerde projecten

Bron/project/platform	Korte omschrijving
LiveMonitor (demo via stroomlijn)	Dashboard op GBA/BRP. Basisgegevens (demografie, woningvoorraad, voorzieningen) die contant laatste stand van zaken aangeven
Haarlem in Cijfers <i>Buurtmonitor</i> <i>Wijkprofielen</i> <i>Swing</i>	Profielen van gebieden/wijken/buurtten op basis van onderzoeken en statistieken (o.a. buurtrapporten en taartprofielen)
Open Data	Platform waar open datasets worden aangeboden m.b.v. kaartomgeving
MJGP <i>Projecten Platform</i> <i>Interventiekaart</i>	Projectenbeheer omgeving (GOB) Plannen en afstemmen projecten Waaronder interventiekaart
Digitale kapstok <i>Participatie Platform</i> (werktitels)	Ontwikkeling moet nog starten