VERBETERDE DOELENBOOM TEN BEHOEVE VAN BEGROTING 2023

27 juni 2022

Inleiding

- Op 5 november 2021 heeft het regieteam verbeteren programmasturing besloten dat alle begrotingsprogramma's, daar waar nodig, een verbeterslag moeten maken op de doelen en indicatoren binnen die programma's. De deadline was half juni 2022, zodat de aangepaste doelen en indicatoren opgenomen kunnen worden in de begroting 2023.
- Eerdere versies van de doelenboom worden niet altijd als helpend ervaren omdat de 'going concern' doelen hier onvoldoende in zijn opgenomen, er gestuurd wordt op doelen die niet in de begroting zijn opgenomen en de programmadoelen onvoldoende zijn vertaald naar de werkvloer. Daarnaast heeft de rekenkamer een rapport gepubliceerd over de bruikbaarheid van indicatoren met als conclusie dat indicatoren in de doelenboom 'onbruikbaar' zijn.
- Bij het verbeteren van de doelen, activiteiten en indicatoren is door de begrotingsprogramma's het kwaliteitskader, vastgesteld door het GMT op 17 februari 2022, gehanteerd.
- De organisatie is gevraagd om de programmateksten in de programmabladen op de nieuwe doelenboom af te stemmen
- Het verwerken van de verbeterde doelenboom in de begroting 2023 is één van de focuspunten van de aangebrachte prioritering waarmee het GMT op 25 mei 2022 heeft ingestemd (voordracht: 'Aansturing nieuwe begrotingsprogramma's vanuit GMT en focus bij begroting 2023').
- Richting de voorjaarsnota '23/begroting '24 dient er aandacht besteed te worden aan het integreren van de horizontale lijnen in de doelenboom van de verticale programma's. Ook het verder doorcascaderen van de doelenboom naar een lager niveau dient na half juni door de programma's en betrokken directies opgepakt te worden.
- Half juni is door de programma's een verbeterde doelenboom aangeleverd. Om het verdere begrotingsproces in goede banen te kunnen leiden is er een uitspraak nodig over de kwaliteit van de verbeterde doelenboom en hoe de doelenboom opgenomen wordt in de begroting 2023.
- Deze voordracht heeft alleen betrekking op de ambtelijke opdracht tot het verbeteren van de doelenboom die op 5 november 2021 is gegeven. Enkele programma's hebben aangegeven dat ze delen van het coalitieakkoord hebben verwerkt in de doelenboom. Of dat het geval is en in welke mate dat is gelukt is geen onderdeel van de huidige verbeteropdracht. Er is momenteel nog geen uitsluitsel over hoe het coalitieakkoord concern breed verwerkt dient te worden om te kunnen voldoen aan de gewenste navolgbaarheid. Uitsluitsel hierover is een voorwaarde voor de verwerking van het coalitieakkoord in de doelenboom.

Beslispunten (1/2)

1. **Instemmen met een verdere verbeterslag op de doelenboom**
   i. Het integreren van de horizontale programma's in de doelenboom van de verticale programma's is **niet** in scope van deze verbeterslag. Deze uitwerking volgt bij de voorjaarsnota '23/begroting '24.
   ii. In afwezigheid van een uitspraak over de uniforme vertaling van het coalitieakkoord in de doelenboom valt deze verwerking **niet** in scope van deze verbeterslag. De eerste stappen die programma's mogelijk al hebben gezet is een mooie basis om op een later moment vervolg aan te geven.

2. **Vast stellen hoe de verbeterde doelenboom opgenomen wordt in de begroting 2023**
   a. De verbeterde doelenboom integraal op te nemen in de programmabladen van de begroting

   Deadline extra verbeterslag inclusief bestuurlijke afstemming: 1 augustus 2022

   i. Voordelen van deze keuze zijn dat de programmabladen volledig zijn, de doelen tekstueel worden toegelicht en de organisatie ruim de tijd heeft om de middelen aan de doelen te koppelen. Daarnaast wordt in de begroting een toelichting gegeven welke doelen men wil bereiken met de beschikbare gelden. Ten slotte is het in dit scenario mogelijk om tijdens het decembermoment de doelenraming op te leveren.
   ii. Nadelen en mogelijke risico's zijn dat de organisatie onvoldoende tijd heeft om de gewenste verbeterslag te maken en dat de deadline van 1 augustus in het zomerreces valt waardoor zowel betrokken collega's als wethouders (bestuurlijke afstemming) met verlof kunnen zijn.

Scenario B en C worden op de volgende pagina toegelicht.

Beslispunten (2/2)

2. Vast stellen hoe de verbeterde doelenboom opgenomen wordt in de begroting 2023

b. De verbeterde doelenboom als bijlage toevoegen aan het boekwerk van de begroting

Deadline extra verbeterslag inclusief bestuurlijke afstemming: 19 augustus 2022, ten behoeve van bespreking in het GMT van 25 augustus voor aanvang van de retraitre van de begroting op 5 en 6 september.

i. Voordelen van deze keuze zijn dat er iets meer tijd is om te investeren in de verbeterslag (ten opzichte van scenario a) en dat de doelenboom als bijlage gedeeld wordt met de raad bij de publicatie van de begroting. Daarnaast is het in dit scenario mogelijk om tijdens het decembermoment de doelenraming op te leveren.

ii. Nadelen en mogelijke risico's zijn allereerst dat de toelichtingen in de programmabladen aangepast moeten worden (toelichtingen moeten op zichzelf staan en opnieuw bestuurlijk afgestemd worden) omdat de doelenboom geen onderdeel uitmaakt van de programmabladen. Daarnaast zal er een hele beperkte toelichting worden gegeven in de begroting welke doelen men wil bereiken met de beschikbare gelden. Ten slotte valt ook deze deadline in het zomerreces waardoor zowel betrokken collega's als wethouders (bestuurlijke afstemming) met verlof kunnen zijn.

c. De verbeterde doelenboom als bijlage met de raad delen in december 2022

Deadline extra verbeterslag inclusief bestuurlijke afstemming: indicatief 1 september 2022, ten behoeve van besluitvorming college medio oktober en behandeling in de raad op 9 en 10 november.

i. Voordelen van deze keuze zijn dat er meer tijd is om te investeren in de verbeterslag ten opzichte van scenario a en b en dat de deadline net buiten het zomerreces valt. Daarnaast is het in dit scenario mogelijk om tijdens het decembermoment de doelenraming op te leveren.

ii. Nadelen en mogelijke risico's zijn allereerst dat de toelichtingen in de programmabladen aangepast moeten worden (toelichtingen moeten op zichzelf staan en opnieuw bestuurlijk afgestemd worden) omdat de doelenboom geen onderdeel uitmaakt van de programmabladen. Daarnaast zal er een hele beperkte toelichting worden gegeven in de begroting welke doelen men wil bereiken met de beschikbare gelden. Ten slotte krijgt de raad bij publicatie van de begroting geen (verbeterde) doelenboom te zien.

iii. N.B. op het moment dat de deadline van scenario C **niet** wordt gehaald, dan heeft dat tot gevolg dat de doelenraming dit jaar niet met de raad gedeeld kan worden.

Advies beslispunt 1 – verdere verbeterslag op de doelenboom (1/2)

Advies Amsterdam Doelgericht

Algemeen
De aanleiding van de opdracht doelenboom verbeteren is de wens om opgavegericht te werken en daartoe de programmasturing te verbeteren. De vraag is dan ook of de verbeterde doelenboom in z'n huidige vorm, opgeleverd door de programma's op 15 juni, geschikt is om op te sturen en verantwoorden. Op dit moment is onze conclusie dat dat niet over de volle breedte van de doelenboom het geval is. De voornaamste reden is dat nog niet aan alle doelen en activiteiten meetbare indicatoren zijn gekoppeld.
Dat betekent niet dat er geen verbeterslag heeft plaatsgevonden, er ligt nu een goede basis. De kwaliteitsslag die tot nu toe is gemaakt verschilt per programma. Deze onderlinge verschillen hebben onder andere te maken met de beginsituatie die per programma verschilt, zo hadden programma A en B geen doelenboom. Daarnaast heeft de nieuwe programma indeling voor enkele programma's meer gevolgen dan voor anderen, er zijn bijvoorbeeld veel veranderingen voor programma 1 en 2.

Mate van benodigde verbetering
De doelenboom van programma (7) Sociale zaken en armoedebestrijding achten we goed genoeg om in de begroting op te nemen.
Voor de programma's (3) Economie, kunst, cultuur en erfgoed, (4) Sport, (5) Onderwijs, (6) Gezondheid, zorg, jeugd, opvang en diversiteit (8) Veiligheid en (A) Algemene dekkingsmiddelen verwachten we dat de doelenboom met een relatief geringe inspanning op een niveau te krijgen is dat opname in de begroting mogelijk maakt. Tenslotte verwachten we dat voor de programma's (1) Bouwen, Wonen en Duurzaamheid, (2) Openbare ruimte, water, groen, vervoer en (B) Bestuur en organisatie relatief meer inspanning nodig is om de doelenboom op een goed niveau te krijgen.

Advies
Op basis van bovenstaande analyse en de wens en het voornemen vanuit verschillende programma's om de komende tijd de doelenboom verder door te ontwikkelen is ons advies dan ook om een verdere verbeterslag op de doelenboom te maken. Ook omdat het niet wenselijk is om bij sommige programma's wel de doelenboom op te nemen in de begroting en voor andere programma's niet.
Om voor de nieuwe verbeterslag te kunnen focussen op de juiste elementen is ons aanvullend advies om per programma te starten met een gesprek met de programma coördinator, de programma controller en Amsterdam Doelgericht. Zo kan per programma besproken worden wat de sterkte elementen zijn van de opgeleverde doelenboom en welke onderdelen aandacht behoeven (maatwerk). En kan besproken worden hoe, op welke termijn en met welke inzet deze slag te maken is.

Advies beslispunt 1 – verdere verbeterslag op de doelenboom (2/2)

Advies Directie Middelen en Control (DMC)

Allereerst waardering voor de collega's die hard aan de doelenboom hebben gewerkt in deze drukke periode. Er zijn een aantal zichtbare verbeterslagen gemaakt. Toch zien we bij een heel aantal programma's dat de kwaliteit voor nu onvoldoende is om de doelenboom op te kunnen nemen in de begroting. Verwachting is dat er meer tijd nodig is om een dusdanige kwaliteitsslag te maken dat er een kwalitatief goede doelenboom ligt. Investeren in een goede doelenboom is nodig om er straks op te kunnen sturen.

Daarom adviseren wij een extra verbeterslag, waarbij aandacht besteed dient te worden aan:

- Een betere koppeling tussen indicatoren, doelen en activiteiten.
  - Maken de gekozen indicatoren het doel of de activiteit goed meetbaar?
  - Kan er op de indicatoren en daarmee op het doel of de activiteit gestuurd worden?
  - Meet de indicator de meerwaarde vanuit de Gemeente Amsterdam (voornamelijk bij activiteiten)
- Een betere 'dekkendheid', dus dat de activiteiten en doelen alle gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden beschrijven, van essentieel belang is om de begroting de autorisatiefunctie te laten vervullen (alle middelen worden immers gekoppeld aan programmaonderdelen, doelen en activiteiten).
- De integraliteit bij de nieuw gevormde programma's kan beter
- Een duidelijker onderscheid tussen outcome (horend bij doel) en output (horend bij activiteit) indicatoren. Dat loopt soms door elkaar heen.
- Integraliteit tussen de programma's voor zover mogelijk bespreken, denk bijvoorbeeld aan hoe de doelen en activiteiten van Economie, Kunst, Cultuur en Erfgoed en Sociale zaken en Armoedebestrijding elkaar kunnen versterken.
- Het geven van inzicht in de bron van de gekozen indicatoren, zoals door welke partij wordt er gemeten en met welke frequentie.
- Indien er doelen en/of activiteiten zijn geschrapt, is de doelenboom dan nog dekkend om alle middelen eraan te kunnen koppelen en zijn de doelen/activiteit onderling goed af te bakenen (geen overlap).

Bestuurlijke afstemming van de extra verbeterslag wordt door een deadline in het zomerreces bemoeilijkt omdat er vanaf 1 augustus geen staven meer plaats vinden.

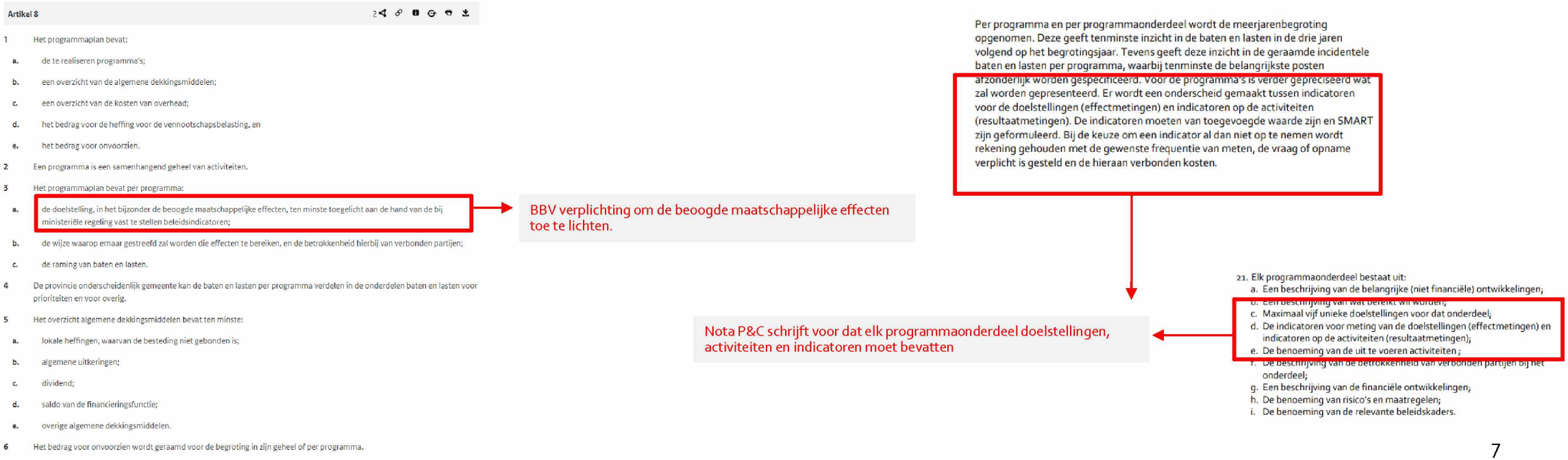
Samenvatting van alle adviezen

Een verdere verbeterslag op de doelenboom wordt aangeraden. Om zo de onderlinge kwaliteitsverschillen tussen de programma's recht te trekken. Daarbij is het advies om per programma te kijken wat de verbeterpunten zijn waar op gefocust wordt.

Advies beslispunt 2 – vast te stellen hoe de verbeterde doelenboom opgenomen wordt in de begroting 2023

Advies Besturing en Begrotingszaken (B&BZ)

- Het ideale scenario ten aanzien van het opnemen van de verbeterde doelenboom, is dat deze integraal onderdeel vormt van de Begroting 2023. Ten eerste willen we de nieuwe bestuursperiode zo goed mogelijk beginnen. Onderdeel daarvan is een begroting, waar de doelenboom in de programmabladen is opgenomen. Daarnaast moeten we als gemeente (conform het BBV) de beoogde maatschappelijke effecten toelichten. Dat doen we in de doelenboom, maar als deze niet in de programmabladen opgenomen wordt, vraagt dat iets extra's van de toelichtingen/teksten in de programmabladen. Tot slot is er de verplichting volgens onze eigen beleidsnota P&C om de doelenboom in het programmablad op te nemen.
- Het wenselijke scenario is daarmee scenario A. De scenario's lopen verder in wenselijkheid (dus met C als het meest onwenselijk). Hoewel er bij scenario B en C steeds meer tijd wordt gecreëerd voor de verdere verbeterslag, vraagt het ook meer van de programma om aan de BVV de voldoen en is de verwachting dat we meer vragen uit de raad krijgen.
- De huidige versie van de verbeterde doelenboom maakt optie A echter onwaarschijnlijk. Met name de dekkendheid van de doelen en activiteiten, het verband tussen de doelen, activiteiten en indicatoren nopen op onderdelen nog tot substantiële aanpassingen.



Artikel 8

1 Het programmaplan bevat:
- a. de te realiseren programma's;
- b. een overzicht van de algemene dekkingsmiddelen;
- c. een overzicht van de kosten van overhead;
- d. het bedrag voor de heffing voor de vennootschapsbelasting, en
- e. het bedrag voor onvoorzien.

2 Een programma is een samenhangend geheel van activiteiten.

3 Het programmaplan bevat per programma:
- a. de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten, ten minste toegelicht aan de hand van de bij ministeriële regeling vast te stellen beleidsindicatoren;
- b. de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken, en de betrokkenheid hierbij van verbonden partijen;
- c. de raming van baten en lasten.

4 De provincie onderscheidenlijk gemeente kan de baten en lasten per programma verdelen in de onderdelen baten en lasten voor prioritelten en voor overig.

5 Het overzicht algemene dekkingsmiddelen bevat ten minste:
- a. lokale heffingen, waarvan de besteding niet gebonden is;
- b. algemene uitkeringen;
- c. dividend;
- d. saldo van de financieringsfunctie;
- e. overige algemene dekkingsmiddelen.

6 Het bedrag voor onvoorzien wordt geraamd voor de begroting in zijn geheel of per programma.

BBV verplichting om de beoogde maatschappelijke effecten toe te lichten.

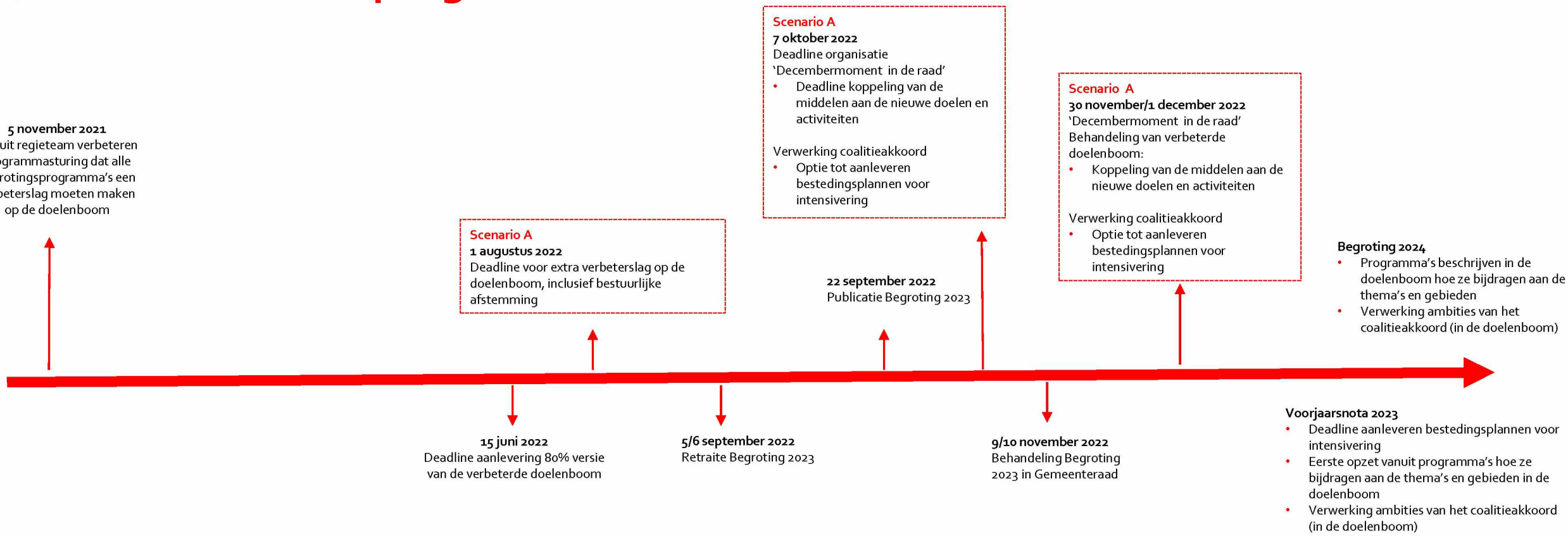
Per programma en per programmaonderdeel wordt de meerjarenbegroting opgenomen. Deze geeft tenminste inzicht in de baten en lasten in de drie jaren volgend op het begrotingsjaar. Tevens geeft deze inzicht in de geraamde incidentele baten en lasten per programma, waarbij tenminste de belangrijkste posten afzonderlijk worden gespecificeerd. Voor de programma's is verder gepreciseerd wat zal worden gepresenteerd. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen indicatoren voor de doelstellingen (effectmetingen) en indicatoren op de activiteiten (resultaatmetingen). De indicatoren moeten van toegevoegde waarde zijn en SMART zijn geformuleerd. Bij de keuze om een indicator al dan niet op te nemen wordt rekening gehouden met de gewenste frequentie van meten, de vraag of opname verplicht is gesteld en de hieraan verbonden kosten.

Nota P&C schrijft voor dat elk programmaonderdeel doelstellingen, activiteiten en indicatoren moet bevatten

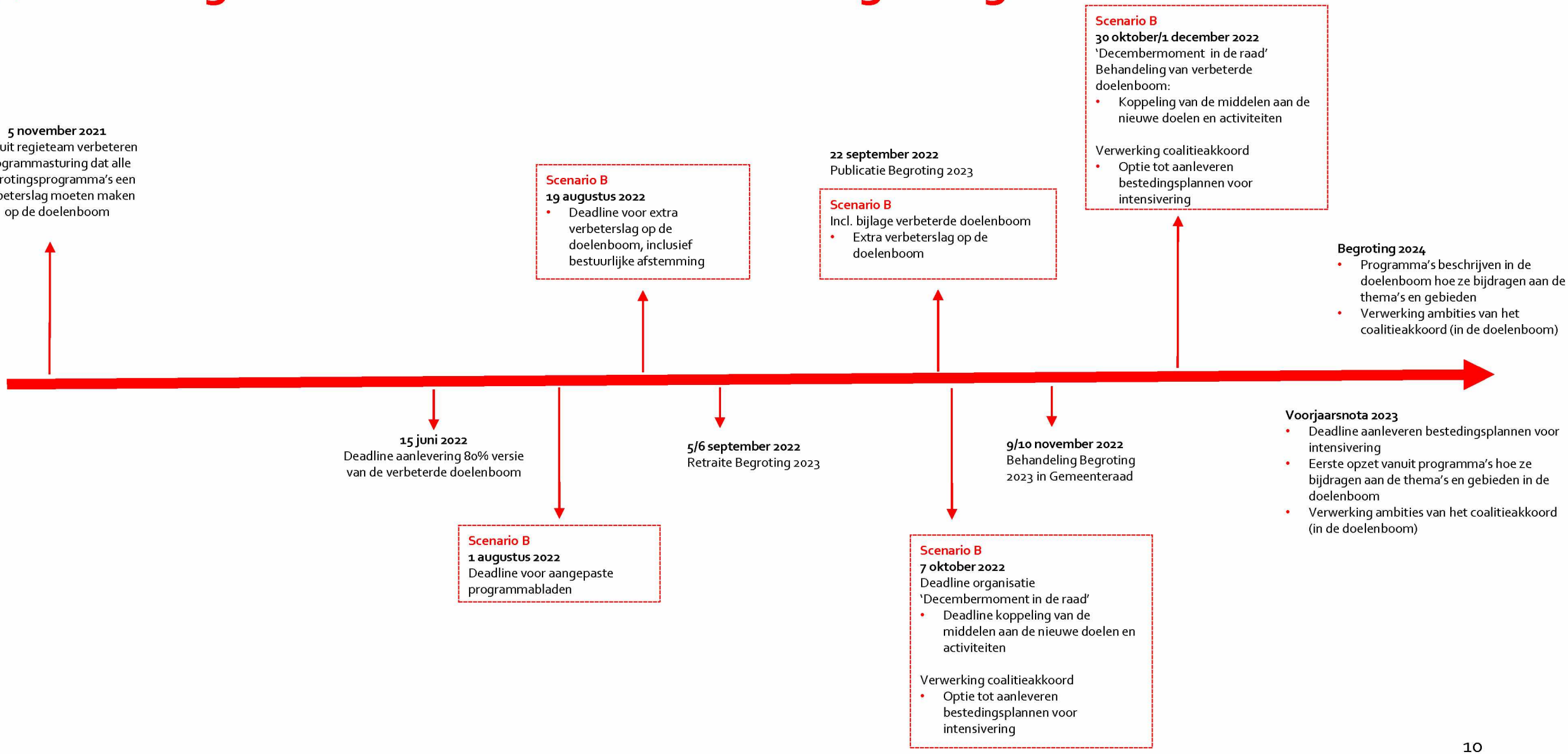
21. Elk programmaonderdeel bestaat uit:
- a. Een beschrijving van de belangrijke (niet financiële) ontwikkelingen;
- b. Een beschrijving van wat bereikt wil worden;
- c. Maximaal vijf unieke doelstellingen voor dat onderdeel;
- d. De indicatoren voor meting van de doelstellingen (effectmetingen) en indicatoren op de activiteiten (resultaatmetingen);
- e. De benoeming van de uit te voeren activiteiten ;
- f. De beschrijving van de betrokkenheid van verbonden partijen bij het onderdeel;
- g. Een beschrijving van de financiële ontwikkelingen;
- h. De benoeming van risico's en maatregelen;
- i. De benoeming van de relevante beleidskaders.

BIJLAGE 1: TIJDLIJN PER SCENARIO TEN BEHOEVE VAN BESLISPUNT 2

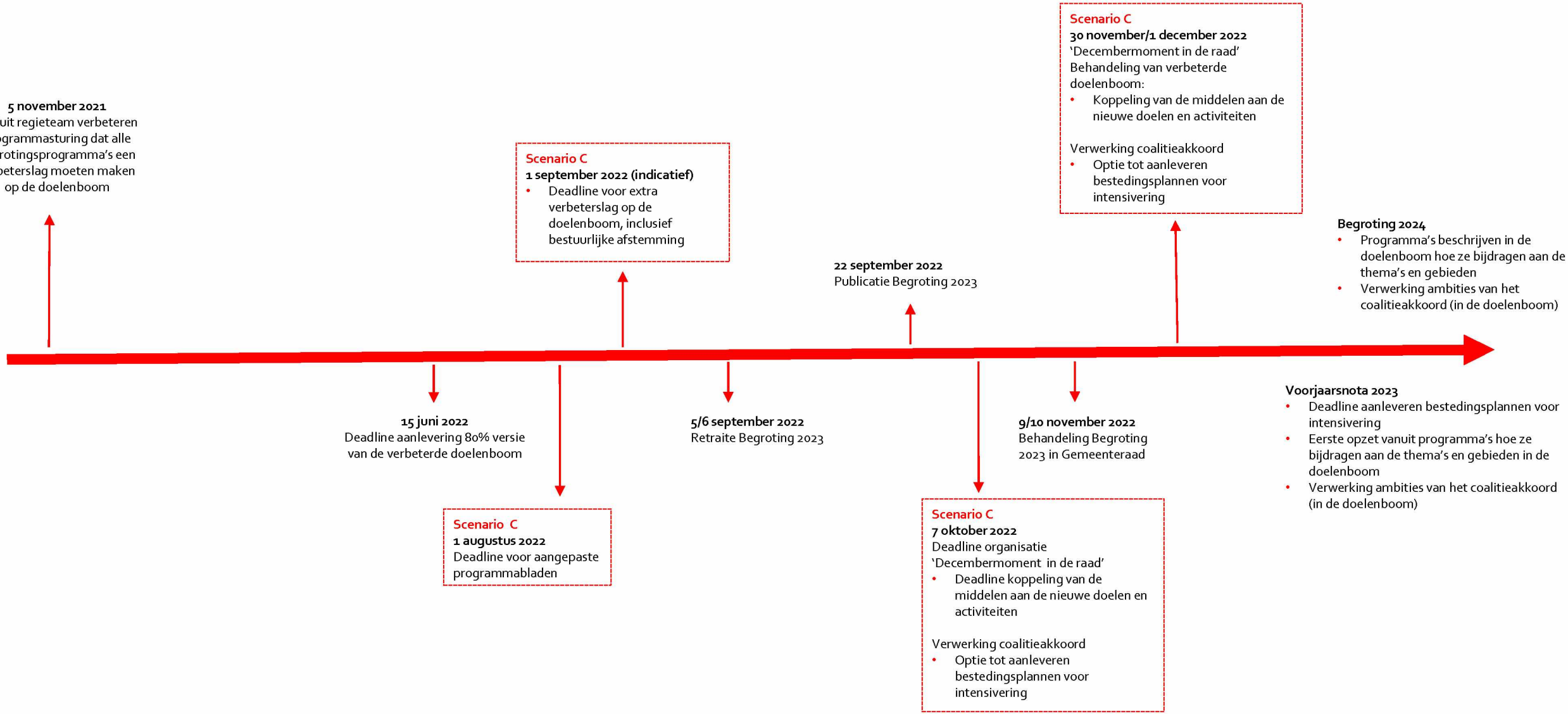
Toelichting beslispunt 2 – tijdlijn scenario A: doelenboom integraal op te nemen in de programmabladen



Toelichting beslispunt 2 – tijdlijn scenario B: doelenboom als bijlage toevoegen aan het boekwerk van de begroting



Toelichting beslispunt 2 – tijdlijn scenario C: doelenboom als bijlage met de raad delen in december 2022



BIJLAGE 2: VERBETERDE DOELENBOOM COMPLEET

Overzicht van de (concept) verbeterde doelenbomen aangeleverd door de programma's op 15 juni 2022, ten behoeve van beslispunt 1 en 2.