



Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

Buurtbegroting Oost

Rekenkamerbrief 2013 - 16
16 december 2013

Geachte leden van de stadsdeelraad,

De Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam (verder: rekenkamer) heeft de buurtbegroting van stadsdeel Oost onderzocht. Op een bijeenkomst op 24 april 2013 hebben enkele raadsleden, vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie en de rekenkamer met elkaar gesproken over de informatiewaarde van de begroting en mogelijke verbeteringen hierin.¹ Tijdens deze bijeenkomst heeft stadsdeel Oost een presentatie gehouden over de ontwikkelingen met betrekking tot de buurtbegroting. De buurtbegroting van stadsdeel Oost is een website waarin de stadsdeelactiviteiten in de 31 buurten van het stadsdeel inzichtelijk worden gepresenteerd. Naar aanleiding van de bijeenkomst in april hebben we aangegeven om – vanuit het perspectief van de informatiewaarde van de begroting – naar de buurtbegroting van stadsdeel Oost te kijken.² We hebben ons daarbij de vraag gesteld *in hoeverre dit instrument nuttig is voor raadsleden van andere stadsdelen en de centrale stad*.

Om deze vraag te beantwoorden hebben we gesprekken gevoerd met de betrokken ambtenaren van stadsdeel Oost. Aanvullend hebben we documenten en de online buurtbegroting geraadpleegd.

In deze brief geven we in de eerste paragraaf een toelichting op de buurtbegroting. In de tweede paragraaf gaan we na in hoeverre de buurtbegroting van nut kan zijn voor (stadsdeel)raadsleden. In paragraaf drie geven we de belangrijkste conclusies. Ook bespreken we enkele aandachtspunten voor de (verdere ontwikkeling van) de buurtbegroting en andere vergelijkbare instrumenten.

¹ Aanleiding voor deze bijeenkomst was het eerdere rekenkameronderzoek *Informatiewaarde begroting* van februari 2013. Dit onderzoek en een notitie met praktische voorbeelden is te vinden op onze website: www.rekenkamer.amsterdam.nl/afgerond-onderzoek/informatiewaarde-van-de-begroting/.

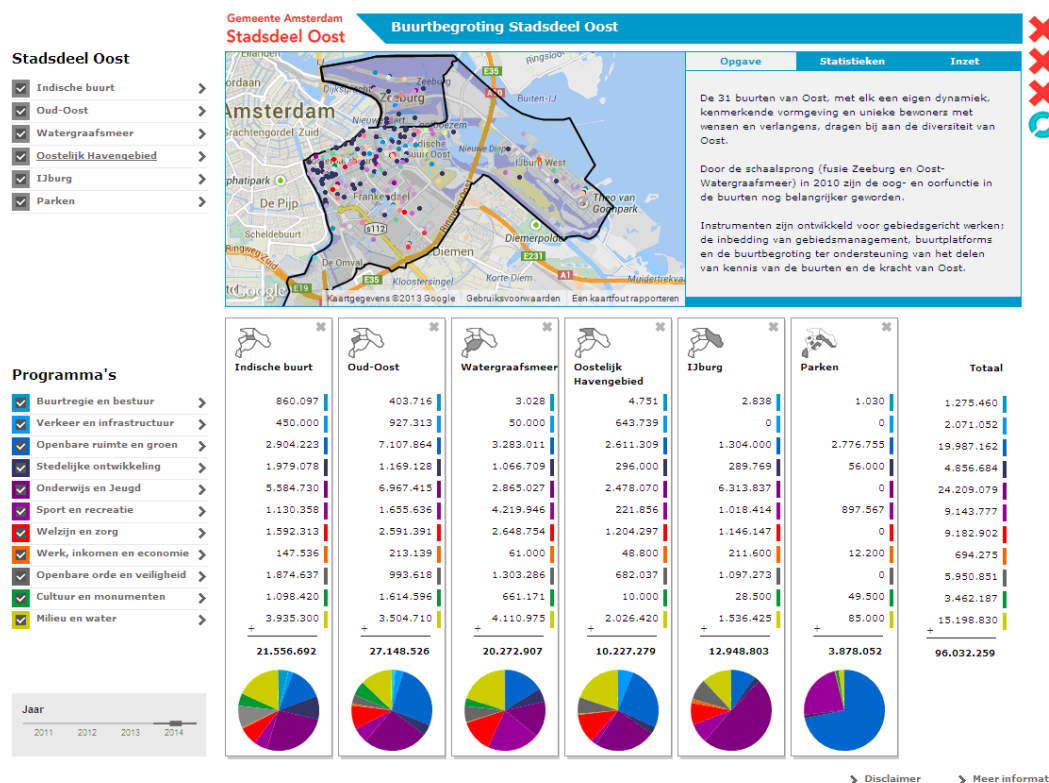
² Naar aanleiding van de bijeenkomst van april 2013 is ook het onderzoek *Verdieping Informatiewaarde begroting* gestart. In dit onderzoek wordt nagegaan in hoeverre effect- en prestatie-indicatoren uit de P&C-cyclus worden benut voor de interne bedrijfsvoering bij de gemeentelijke diensten DMO en DIVV.

1. Wat is de buurtbegroting?

De buurtbegroting van stadsdeel Oost is een website waarbij de activiteiten en bijbehorende financiële inzet voor buurten wordt weergegeven: www.buurtbegrotingamsterdam.nl/oost. De website is in september 2013 tegelijk met de reguliere programmabegroting voor 2014 aangeboden aan de stadsdeelraad van Oost.

Op de website is het mogelijk om door te klikken naar zowel de 5 gebieden en 31 buurten van stadsdeel Oost als ook om meer informatie op te vragen voor de beleidsprogramma's. Op buurtniveau zijn de activiteiten in een buurt op een kaartje grafisch weergegeven met bolletjes. Deze bolletjes zijn aanklikbaar waarna een toelichting op de activiteit en de financiële inzet wordt gegeven. Met kleuren wordt aangegeven onder welk beleidsprogramma een bolletje valt. Zo zijn activiteiten voor het programma *Welzijn en Zorg* aangegeven met een rood bolletje.

Figuur 1 – Website buurtbegroting Oost



De buurtbegroting is georganiseerd rond de opgave (O), inzet (I) en activiteiten (A) per buurt, ofwel OIA. Bij de opgave gaat het om wat men wil bereiken in een buurt. Inzet betreft de beschikbare middelen (financieel, materieel, personeel).³ Bij de activiteiten gaat het om wat te doen met de beschikbare middelen. Per buurt worden daarnaast ook statistische gegevens verstrekt. Dit varieert van het aantal inwoners tot de algemene tevredenheid en veiligheidsgevoelens van inwoners in een buurt.

³ Stadsdeel Oost, *Werkdocument OIA X 'Buurtbegroting Casus Oost' of: het instrument om gebiedsgericht te kunnen werken*, versie 10: 29-8-2013 en interview 30 juli 2013.

De betreffende informatie is via de online buurtbegroting per buurt te raadplegen. Op de website zijn er drie kolommen – opgave, statistieken en inzet – aanklikbaar voor de 31 buurten. Bij de *opgave* wordt een beschrijving van de buurt en enkele aandachtspunten gegeven.⁴ De kolom *statistieken* geeft via 34 indicatoren inzicht in hoe de buurt scoort ten opzichte van het Amsterdams gemiddelde op zeven gebieden.⁵ Onder de kolom *inzet* staat een notitie waarin een overzicht is opgenomen van de beschikbare middelen (financiële budgetten, maar ook bijvoorbeeld aanwezig onroerend goed) die beschikbaar zijn voor de activiteiten. En als je een beleidsprogramma aanklikt zie je een korte en bondige omschrijving van de belangrijkste doelen uit de programmabegroting.

Uit gesprekken met het stadsdeel blijkt dat de buurtbegroting nog volop in ontwikkeling is. Momenteel zijn nog niet alle activiteiten die het stadsdeel onderneemt, opgenomen in de buurtbegroting. Dat komt omdat deze informatie nog niet is aangeleverd vanuit de vakafdelingen binnen de ambtelijke organisatie en omdat nog niet alle informatie is toebedeeld aan een buurt. Van de ruim € 178 miljoen die beschikbaar is in de programmabegroting is begin november 2014 ongeveer € 75 miljoen nog niet op buurniveau zichtbaar.⁶ Meer achtergrondinformatie over onder meer de stand van zaken wat betreft de buurtbegroting van stadsdeel Oost is te vinden in bijlage 1.

2. Nut buurtbegroting voor (stadsdeel)raadsleden

De buurtbegroting in stadsdeel Oost is in eerste instantie ontwikkeld ter ondersteuning van het gebiedsgericht werken. Maar we denken dat een dergelijk instrument ook voor (stadsdeel)raadsleden interessant kan zijn. De buurtbegroting is een instrument waarmee de afstand tussen abstracte kaders in de programmabegroting en concrete uitvoering wordt overbrugd.

Bij ons onderzoek *Informatiewaarde begroting* hebben we voorbeelden gegeven van mogelijkheden om de informatiewaarde te verbeteren.⁷ Eén van deze voorbeelden was het ‘aanklikbaar’ of ‘doorklikbaar’ maken van producten, zodat – indien gewenst – meer gedetailleerde en concrete informatie kan worden opgevraagd over activiteiten die met het beschikbare geld worden gerealiseerd. In de buurtbegroting zien we deze gedachtegang terug.

In deze rekenkamerbrief gaan we aan de hand van de drie rollen van de (stadsdeel)raad – kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol – na op welke wijze een instrument als de buurtbegroting de (stadsdeel)raden kan ondersteunen.

⁴ Deze beschrijving is – in een ietwat andere vorm – ook beschikbaar voor de 5 gebieden.

⁵ Statistische gegevens over (1) werk en inkomen, (2) jeugd en onderwijs, (3) leefbaarheid en veiligheid, (4) bewoners, (5) wonen (6) bedrijvigheid en (7) omgeving.

⁶ Deze nog niet toebedeelde middelen zijn opgenomen in het programma Buurtregie en bestuur. Daarnaast zijn er nog enkele gebieden in het stadsdeel – vooral sportparken – die nog niet zijn meegenomen in de buurtbegroting (bron: interview 8 oktober 2013).

⁷ Notitie bijeenkomst Informatiewaarde begroting. Voorbeelden bij het rapport *Informatiewaarde begroting*, april 2013.

Kaderstellende rol

Via de begroting, beleidsnota's en verordeningen stelt de (stadsdeel)raad de kaders vast. Het budgetrecht ligt bij de (stadsdeel)raad en via de begroting en begrotingswijzigingen wordt hieraan invulling gegeven. In de programma's van de begroting liggen tevens de doelen (wat willen we bereiken?) en de activiteiten (wat gaan we daarvoor doen?) vast. De begroting is het wettelijke instrument waarmee de (stadsdeel)raad op hoofdlijnen de kaders voor de beleidsuitvoering vaststelt. Het college danwel dagelijks bestuur is belast met de nadere uitwerking van deze kaders en de beleidsuitvoering. De wetgever heeft met de Wet dualisering deze rolverdeling vastgelegd. Ondanks het toekomstige monistische systeem van bestuurscommissies zal ook op het niveau van de stadsdelen een dergelijke rolverdeling tussen het algemeen en dagelijks bestuur in de praktijk wel blijven bestaan.⁸ In het vervolg van deze brief zullen we dan ook blijven spreken over dagelijks bestuur en stadsdeelraad.

De vraag is of voor de kaderstelling door de (stadsdeel)raad gedetailleerde informatie nuttig is. Bij de kaders hoort het om de hoofdlijnen en een integrale afweging tussen verschillende beleidsterreinen te gaan. Het is niet doelmatig als de (stadsdeel)raad zich op gedetailleerd niveau bezighoudt met het vaststellen van kaders en uitvoeringsplannen. Het is aan het college of dagelijks bestuur om de beschikbare middelen, binnen de door de (stadsdeel)raad op hoofdlijnen vastgestelde kaders zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten. Wij vinden de buurtbegroting daarom minder geschikt voor de kaderstellende rol van de (stadsdeel)raad. De (stadsdeel)raad heeft wel tot taak om toezicht te houden op de uitvoering en zonodig het college of dagelijks bestuur ter verantwoording te roepen. Maar dan gaat het om de controlerende rol.

Controlerende rol

Bij de controlerende rol gaat het om de vraag of de (voorgenomen) beleidsuitvoering past binnen de door de (stadsdeel)raad gestelde kaders. Een instrument als de buurtbegroting verhoogt de transparantie zodat (deel)raadsleden kunnen zien hoe het geld concreet wordt ingezet. Transparantie stimuleert daarnaast ook het college of dagelijks bestuur en de ambtelijke organisatie al direct tot een meer doelmatige uitvoering.⁹ De buurtbegroting geeft momenteel alleen nog inzicht in de (vertaling van de) programma-begroting en niet in de realisatie van doelstellingen en activiteiten. Een doorklikbare jaarrekening (een buurtjaarrekening) zou een logische volgende stap kunnen zijn.¹⁰

Volksvertegenwoordigende rol

(Stadsdeel)raadsleden kunnen een buurtbegroting ook gebruiken bij het vervullen van hun volksvertegenwoordigende rol. Als gekozen volksvertegenwoordigers is het niet alleen van belang dat (stadsdeel)raadsleden weten wat er speelt bij de burger, maar ook dat zij zelf een goed inzicht hebben in wat college, dagelijks bestuur en ambtelijke

⁸ Bij het overzicht van de oude en de nieuwe situatie (www.amsterdam.nl/gemeente/bestuurlijk-stelsel/belangrijke/verschillen-oud/) wordt dit niet geproblematiseerd. Er blijven verschillen in taken tussen algemeen en dagelijks bestuur.

⁹ De buurtbegroting is ook binnen de ambtelijke organisatie een belangrijk instrument om de transparantie te vergroten en elkaar scherp te houden. De buurtbegroting dwingt de organisatie tot het steeds opnieuw bepalen van de inzet op buurtniveau, waardoor mogelijke inefficiënties in de uitvoering eruit worden gefilterd.

¹⁰ Op termijn is het wel de bedoeling dat de buurtbegroting ook inzicht geeft in de realisatie: besteding van middelen, de uitvoering van activiteiten en de bijdrage hiervan aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen (zie hiervoor bijlage 1).

organisatie concreet ondernemen voor die burger. Op basis van de meer gedetailleerde informatie kunnen zij in gesprek met burgers over wat het stadsdeel of gemeente doet danwel van plan is te gaan doen op buurtniveau.

Een buurtbegroting kan ook een meer direct middel zijn om het gesprek met de burger te faciliteren. Zo hebben burgers van stadsdeel Oost voor de *perspectievennota 2014*¹¹ via de website www.mijnbuurtbegroting.nl kunnen aangeven wat zij belangrijke opgaven voor hun buurt vonden.¹² Dat is ook nuttige informatie voor raadsleden.

3. Conclusies

De buurtbegroting is in eerste instantie ontwikkeld ter ondersteuning van de ambtelijke organisatie die zich bezighoudt met het gebiedsgericht werken in stadsdeel Oost. Maar ook voor de (stadsdeel)raad kan het een zinvol instrument zijn. Het is een (eerste uitvoerige) pilot om met de inzet van digitale hulpmiddelen de afstand tussen de abstracte kaders uit de begroting en de concrete uitvoering te overbruggen. En die pilot maakt duidelijk dat het mogelijkheden biedt om de raad te ondersteunen bij de controlerende en volksvertegenwoordigende taken. De informatie uit de buurtbegroting kan door (stadsdeel)raadsleden worden gebruikt om te beoordelen hoe de gestelde kaders zijn vertaald naar de uitvoering. Daarnaast biedt deze concrete informatie de (stadsdeel) raadsleden de mogelijkheid om in gesprek te gaan met de burger over wat er in hun buurt door de overheid wordt gedaan. De buurtbegroting is voor (stadsdeel)raadsleden minder bruikbaar ter vervulling van de kaderstellende rol. De kaders worden bij de programmabegroting op hoofdlijnen vastgesteld. Dat moet ook omdat het hierbij vooral gaat om een integrale afweging over alle beleidsterreinen. De nadere invulling van deze kaders is aan het college en dagelijks bestuur.

De buurtbegroting is nog in ontwikkeling. Vanuit het perspectief van de (stadsdeel)raad zien we nog een aantal aandachtspunten voor (de verdere ontwikkeling van) dergelijke instrumenten.

Zorg voor consistentie: een buurtbegroting moet aansluiten op kaders in de programmabegroting
Het is belangrijk dat er aandacht is voor twee soorten consistentie:

- Beleidsmatige consistentie: adequate vertaling van de doelen uit de programmabegroting naar opgaven en activiteiten in buurten;
- Financiële consistentie: aansluiting buurtbegroting met de reguliere programmabegroting wat betreft inzet.

Heb oog voor mogelijke andere relevante informatie

Vanuit het perspectief van de volksvertegenwoordigende rol kan ook andere informatie op buurtniveau zinvol zijn. Naast de buurtbegroting van stadsdeel Oost zijn ook andere initiatieven binnen de stad waarbij op gebieds- en buurtniveau informatie wordt verstrekt. Bij stadsdeel West wordt op een kaart met de buurt in West (www.kaartvanwest.nl/kaart/kaartweergave#!/) via een doorklikstelsysteem eveneens informatie verschaft over de begroting. Maar er staat op deze website ook informatie

¹¹ De perspectievennota van stadsdeel Oost heeft ongeveer dezelfde functie als de kadernota bij de centrale stad.

¹² Op de website konden uitroeptekens worden uitgedeeld. Deze uitroeptekens gaven het belang van een opgave aan.

die niet direct met de programmabegroting verbonden is, zoals informatie over bestemmingsplannen en bekendmakingen.

Probeer niet alle activiteiten en kosten buurtgericht weer te geven

De buurtbegroting is erop gericht om *alle* activiteiten van stadsdeel Oost op buurniveau weer te geven. Dat betekent dat de kosten van bijvoorbeeld het stadsdeelkantoor ook aan één buurt (Oostpoort) zouden moeten worden toegeschreven. Voor de controlerende rol van een raadslid kan het nuttig zijn om gedetailleerde informatie over de concrete besteding van dergelijke algemene posten te kunnen bekijken. Een uitsplitsing van dit soort posten naar buurt is echter kunstmatig en heeft geen toegevoegde waarde. Ook vanuit het perspectief van gebiedsgericht werken lijkt ons dit overigens niet zinvol.¹³

Denk na over de (nadere) invulling van de buurtbegroting en vergelijkbare instrumenten

Het is van belang om goed na te denken over de invulling van de buurtbegroting en andere vergelijkbare instrumenten. Zo is het belangrijk om te bepalen wat het doel en de gewenste doelgroep is. In deze rekenkamerbrief is nagegaan in hoeverre de buurtbegroting een geschikt instrument is voor (stadsdeel)raadsleden. Echter, zoals we hebben gezien is de buurtbegroting in stadsdeel Oost in eerste instantie ontwikkeld als ondersteuning voor het gebiedsgericht werken. Daarmee is de buurtbegroting een ambtelijk instrument om de beschikbare middelen over de buurten te verdelen. Daarnaast kan de buurtbegroting worden gebruikt als een instrument om bewoners te informeren over het (gevoerde) bestuur, maar ook om de bewonersparticipatie te stimuleren.¹⁴ Het is logisch om te veronderstellen dat elke doelgroep een specifieke informatiebehoefte heeft, zeker ook wat betreft de presentatie van de beschikbare informatie. Daarnaast is het van belang om na te denken over wat nodig is om instrumenten als de buurtbegroting goed te laten functioneren. Zo is het belangrijk om aandacht te hebben voor het (toekomstige) technische systeembeheer: wie beslist over inhoudelijke aanpassingen in het systeem, hoe vindt afstemming plaats met andere systemen et cetera.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

dr. J. de Ridder
directeur Rekenkamer Metropool Amsterdam

colofon

Rekenkamer Amsterdam
Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam
projectleider: Evert Visser
onderzoeker: Rian Muijsers

¹³ Uit gesprekken met stadsdeel Oost blijkt dat daar nog wordt nagedacht over wat de beste manier om dit soort 'algemene' kosten in de buurtbegroting te presenteren.

¹⁴ In de *programmabegroting 2014* van stadsdeel Oost staat dat de buurtbegroting als instrument om (bewoners)participatie te stimuleren verder wordt ontwikkeld.

Bijlage 1 – Achtergrondinformatie buurtbegroting Oost

In deze bijlage bespreken we achtereenvolgens de aanleiding, doelen, totstandkoming en stand van zaken van de buurtbegroting in stadsdeel Oost.

Aanleiding buurtbegroting

De aanleiding voor het opstellen van de buurtbegroting is het gebiedsgericht werken waar stadsdeel Oost na de fusie van 1 mei 2010 mee is gestart. Stadsdeel Oost is toen ingedeeld in 5 gebieden, welke in totaal weer bestaan uit 31 buurten. Sindsdien is er een afdeling Buurtregie. De gebiedsmanagers van deze afdeling moeten zorgen voor een goede interne afstemming van producten die door het stadsdeel worden geleverd met de wensen van de buurt. Hiervoor hebben de gebiedsmanagers informatie nodig op buurtniveau. Gebiedsmanagers hebben met het gebiedsgericht werken namelijk de opdracht gekregen om via buurtplatforms in gesprek te gaan met burgers. De buurtbegroting is een middel om dit gesprek te faciliteren.¹⁵

Doelen buurtbegroting

Stadsdeel Oost heeft geen expliciete doelen voor de buurtbegroting geformuleerd. Wel hebben we aan de hand van gesprekken en documenten enkele doelen kunnen onderscheiden.

De buurtbegroting is dus in eerste instantie ontwikkeld ter ondersteuning van het gebiedsgericht werken. Vaak wordt op basis van een incident generiek beleid gemaakt en in alle buurten toegepast, terwijl dit helemaal niet aansluit op de specifieke situatie in een buurt. Volgens stadsdeel Oost moet je om maatwerk te kunnen leveren en om beleid af te kunnen stemmen op een specifieke buurt op buurtniveau kennis hebben van wat waar en in welke mate speelt. De buurtbegroting biedt inzicht in de situatie per buurt. Hiermee biedt de buurtbegroting ondersteuning voor het nemen van beslissingen over de inzet van het stadsdeel en draagt hierdoor volgens stadsdeel Oost ook bij aan een betere beleidsuitvoering en meer efficiëntie.¹⁶

Verder wordt de buurtbegroting gebruikt om voor de burger transparant te maken wat zij van het stadsdeel op buurtniveau mag verwachten, maar ook om de dialoog met burgers te faciliteren.¹⁷ Hierbij staan de vragen ‘doen we de juiste dingen?’, ‘gebruiken we zuivere middelen?’ en ‘doen we de dingen goed?’ centraal.¹⁸ De buurtbegroting maakt een constructief gesprek over de opgave en inzet van het stadsdeel met bewoners, ondernemers en andere partijen beter mogelijk én kan een oplossing bieden voor het probleem van de zogenoemde kloof tussen overheid en burger.¹⁹

¹⁵ Interview 30 juli 2013.

¹⁶ Interview 30 juli 2013.

¹⁷ Interview 30 juli 2013.

¹⁸ Zuivere middelen zijn middelen die de samenleving ten dienste staan (of heeft gesteld) om een maatschappelijke opgave te realiseren voor meer dan één belanghebbende waarbij de overheid geen ander belang dient dan het algemeen belang (bron: Stadsdeel Oost, *Werkdocument OIA X 'Buurtbegroting Casus Oost' of; het instrument om gebiedsgericht te kunnen werken*, versie 10: 29-8-2013).

¹⁹ Stadsdeel Oost, *Evaluatie Kracht van Oost*, november 2012 en Stadsdeel Oost, *Werkdocument OIA X 'Buurtbegroting Casus Oost' of; het instrument om gebiedsgericht te kunnen werken*, versie 10: 29-8-2013 en interview 30 juli 2013.

Totstandkoming en status buurtbegroting

De afdelingen Buurtregie en Financiën zijn de ambtelijke trekkers van de buurtbegroting. Bestuurlijk is de portefeuillehouder Financiën en Participatie verantwoordelijk voor de buurtbegroting. De vakafdelingen binnen stadsdeel Oost zijn ambtelijk verantwoordelijk voor de vertaling van de programmabegroting naar de buurtbegroting; zij moeten de benodigde informatie op buurtniveau aanleveren. De afdeling Buurtregie ondersteunt en faciliteert hierbij. Daarnaast ziet de afdeling Financiën er op toe dat de beschikbare en bestede budgetten in de buurtbegroting aansluiten op de financiële administratie – en daarmee de programmabegroting – van het stadsdeel.²⁰

De buurtbegroting loopt parallel aan de reguliere programmabegroting van het stadsdeel, maar wordt niet formeel vastgesteld. Wel worden de vastgestelde budgetten uit de programmabegroting als uitgangspunt voor de buurtbegroting genomen.²¹

Stand van zaken buurtbegroting

Zoals in de rekenkamerbrief al aangegeven is de buurtbegroting nog volop in ontwikkeling. Zo zijn nog niet alle activiteiten opgenomen in de buurtbegroting. Dit is wel de bedoeling. Het stadsdeel denkt nog na over de wijze waarop de algemene kosten – kosten die niet direct aan een buurt zijn toe te schrijven – het beste kunnen worden gepresenteerd.

Daarnaast moet er ook nog een inhoudelijke slag worden gemaakt. De opgaven voor de buurten zijn nu nog vooral beschrijvingen van de buurt waarbij enkele aandachtspunten worden genoemd. Op termijn zullen op buurtniveau de generieke doelstellingen van het stadsdeel, indien zinvol, op buurtniveau worden uitgewerkt door de opgave te voorzien van gewenste effecten en indicatoren. Ook zal de inzetrapportage uiteindelijk op buurtniveau beschikbaar zijn.

Verder wil het stadsdeel op termijn in de buurtbegroting ook voortgangsinformatie opnemen over de besteding van de middelen, de uitvoering van de activiteiten en de bijdrage hiervan aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen.²²

Tot slot is het de bedoeling dat er een rapportgenerator zal worden ontwikkeld voor de gebruikers van de buurtbegroting. De gebruikers kunnen dan zelf rapportages maken die aansluiten op hun informatievraag. Bijvoorbeeld een overzicht waarin het budget van een buurt op één of meerdere beleidsterreinen wordt vergeleken met die van een aantal andere buurten.

²⁰ Interview 30 juli 2013.

²¹ Interview 30 juli 2013.

²² In eerste instantie was het de bedoeling om voor het bestuur kwartaalrapportages te maken, waarbij inzicht wordt gegeven in de stand van zaken en de realisatie. Echter, voordat dit mogelijk is moeten de opgaven eerst goed worden geformuleerd (bron: interview 8 oktober 2013).