

Notitie vernieuwing indeling begroting

Bijlage bij raadsvoorstel: 1880750

Inleiding

De begroting van een gemeente bestaat uit een beleidsbegroting en een financiële begroting. De beleidsbegroting is hoofdzakelijk opgebouwd uit:

1. het programmaplan
2. de paragrafen

In deze notitie stellen wij nieuwe indeling van de beleidsbegroting voor.

Het programmaplan

Het programmaplan van een gemeentelijke begroting is ingedeeld in verschillende programma's. De begroting van de gemeente is ingedeeld in programma's. Binnen deze programma's worden samenhangende beleidsterreinen geordend in producten. De huidige programma-indeling is al lange tijd in gebruik. Door allerlei ontwikkelingen is de programma-indeling op onderdelen gedateerd, versnipperd en onevenwichtig geworden. Daardoor bestaat al geruime tijd de wens om de programma-indeling te herzien. Dit was tevens een aanbeveling uit een externe evaluatie van de planning & control cyclus.¹ Als onderdeel van het project verbeteragenda P&C wordt deze herziening nu voorgesteld. De doelstelling daarbij is om met ingang van de begroting 2025-2028 de nieuwe programma-indeling toe te passen.

Het vaststellen van de programma-indeling is op grond van de Financiële verordening een bevoegdheid van de raad. Wij hebben de audit commissie bij de totstandkoming van dit voorstel tussentijds betrokken. In de vergadering van de audit commissie op 18 januari 2024 is dit voorstel nader toegelicht en is waardevolle feedback opgehaald. Deze feedback is waar mogelijk verwerkt in dit voorstel.

Beeld huidige programma-indeling

De huidige programma-indeling wordt al lange tijd toegepast en is op onderdelen gedateerd. De lasten zijn onevenwichtig verdeeld over de 11 programma's. Het programma sociaal domein is het grootste programma met een aandeel van 39% van de totale begroting.² Daarnaast zijn er ook 8 kleine programma's die individueel allen minder dan 5% van de totale begroting vertegenwoordigen. Hierdoor is de begroting op onderdelen versnipperd geraakt en ontbreekt een logische samenhang tussen beleidsdomeinen. Het vergroten van de onderlinge samenhang en verminderen van de versnippering is een belangrijke doelstelling voor de nieuwe programma-indeling. In Bijlage I van deze notitie is de huidige verdeling van de lasten per programma weergegeven.

Uitgangspunten nieuwe programma-indeling

Een gemeente heeft beleidsvrijheid bij het invullen van de programma-indeling. Op te komen tot een nieuwe indeling hebben wij de volgende richtinggevende uitgangspunten geformuleerd. De nieuwe programma-indeling moet:

- toekomstbestendig zijn;
- een beeld van alle gemeentelijke taken geven. Er moet zowel ruimte zijn voor bestuurlijke speerpunten als voor 'going concern' taken;
- de beleidsmatige samenhang tussen onderwerpen goed weergeven;
- een zoveel mogelijk evenwichtige verdeling van lasten over de programma's bevatten.

¹ Onderzoek evaluatie P&C cyclus gemeente Meppel, d.d. 15-09-2022 van E&M Consultants

² Op basis van begroting 2024

Varianten nieuwe programma-indeling

Er zijn enkele varianten van een programma-indeling overwogen die in de praktijk door gemeenten kunnen worden toegepast:

- *Klassiek*: op basis van taakvelden, zoals door het CBS gehanteerd (IV-3);
- *Coalitieakkoord*: op basis van de actuele thema's van het coalitieakkoord;
- *Thema's en programma's*: de programma's worden verbonden met een overkoepelend thema.

De varianten zijn beoordeeld aan de hand van bovenstaande uitgangspunten.

	Klassiek	Coalitieakkoord	Thema's en programma's
Toekomstbestendig	-/+	-	+
Beeld van alle taken	+	-	+
Beleidsmatige samenhang	+	+	+
Evenwichtige verdeling	-/+	-/+	-/+

Het college ziet de variant met overkoepelende thema's als voorkeursvariant. Deze variant voldoet het meest aan de uitgangspunten en onderscheidt zich door de zichtbare samenhang tussen de programma's. De voorkeursvariant is hieronder verder uitgewerkt tot een voorstel.

Voorgestelde programma-indeling

De voorgestelde programma-indeling bestaat uit 3 niveaus: thema's, programma's en producten. Op hoofdlijnen (zonder de producten) ziet de indeling er als volgt uit³:

Thema	Programma (nieuw)	Indicatie lasten begroting	Indicatie baten begroting
1. Leefomgeving, ruimte en economie			
1 Leefomgeving		21.338.761	-10.715.107
2 Ruimtelijke ontwikkeling		25.129.591	-22.661.383
3 Economische ontwikkeling		8.751.986	-6.407.008
Totaal 1. Leefomgeving, ruimte en economie		55.220.338	-39.783.498
2. Samenleving			
4 Bewegen en welzijn		10.751.316	-2.803.749
5 Participatie, zorg en minima		53.014.817	-13.597.447
6 Onderwijs, cultuur en media		9.477.502	-1.964.787
Totaal 2. Samenleving		73.243.635	-18.365.983
3. Bestuur, dienstverlening en veiligheid			
7 Bestuur, dienstverlening en veiligheid		8.255.939	-674.363
Algemene dekkingsmiddelen		17.714.909	-97.496.107
Totaal 3. Bestuur, dienstverlening en veiligheid		25.970.848	-98.170.470
Eindtotaal		154.434.821	-156.319.951

De indeling bestaat uit 7 programma's en de Algemene dekkingsmiddelen⁴. De raad zal in deze opzet, net als nu het geval is, de begroting op programma-niveau autoriseren. Daarmee blijven de programma's centraal staan in de financiële beheersing. De programma's zijn echter gebundeld in een overkoepelend thema, waardoor de inhoudelijke samenhang beter tot uitdrukking komt. Dit geeft ook meer ruimte om beleidsmatige doelstellingen op thema-niveau weer te geven. De programma's zijn verder onderverdeeld in producten. De volledige nieuwe programma-indeling inclusief producten is opgenomen in Bijlage II van deze notitie.

³ De genoemde bedragen zijn indicatief toegedeeld vanuit de begroting 2024 en bedoeld om een indruk te geven. De exacte toedeling van de middelen zal als onderdeel van de besluitvorming bij de begroting 2025-2028 worden vastgesteld.

⁴ Algemene dekkingsmiddelen is formeel geen vrij in te delen 'programma', maar is wettelijk voorgeschreven in het BBV.

Het thema leefomgeving, ruimte en economie bestaat uit (1) het beheer van de openbare ruimte (leefomgeving), (2) de ruimtelijke ontwikkelingen en de grondexploitaties van woningen (ruimtelijke ontwikkeling) en (3) de economische ontwikkeling inclusief de grondexploitatie van bedrijventerreinen (economische ontwikkeling).

Het thema samenleving bestaat uit (1) bewegen en welzijn, (2) participatie, zorg en minima en (3) onderwijs, cultuur en media. Het programma participatie, zorg en minima een relatief groot programma. Gezien de samenhang en integraliteit van het beleid in het sociaal domein is het wenselijk om de participatie, wmo en jeugdhulp in één programma te handhaven.

Het thema bestuur, dienstverlening en veiligheid bestaat uit bestuur, veiligheid en publiekszaken. Onder dit thema is ook het verplichte overzicht Algemene dekkingsmiddelen opgenomen. Dit bevat het overgrote deel van de gemeentelijke baten en een belangrijk deel van de kosten voor bedrijfsvoering (overhead).

De paragrafen

De 'paragrafen' zijn een verdieping op of een dwarsdoorsnede van een bepaald onderwerp in de begroting. Er zijn 8 paragrafen die elke gemeente in de begroting dient op te nemen: lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen, grondbeleid en wet open overheid.

Daarnaast hebben gemeenten de vrijheid om over aanvullende onderwerpen een paragraaf in de begroting op te nemen. Gemeente Meppel heeft in de huidige indeling 2 aanvullende paragrafen opgenomen, namelijk 'subsidies' en 'Schouwborg Ogterop'. Er wordt voorgesteld om beide paragrafen niet meer op te nemen in de begroting. Voor de paragraaf 'Subsidies' geldt dat een subsidie een instrument is voor de realisatie van beleidsdoelen. Het is daarmee logischer om een toelichting op (grotere) subsidies op te nemen in de betreffende programma's. Voor de paragraaf Schouwborg Ogterop geldt dat een toelichting bij het betreffende programma⁵ opgenomen kan worden, omdat dit geen programma-overschrijdend onderwerp is. Voor andere maatschappelijke voorzieningen is ook geen paragraaf opgenomen.

Er wordt voorgesteld om een nieuwe paragraaf 'duurzaamheid' op te nemen. Duurzaamheid is in de huidige begroting als een afzonderlijk programma opgenomen, maar dit onderwerp raakt in brede zin veel gemeentelijke taken en daarmee meerdere programma's. Een paragraaf is om die reden meer geschikt om de informatie over dit onderwerp samen te brengen op één centrale plaats in de begroting. Bovendien is het zeker niet ondenkbaar dat duurzaamheid op termijn een verplichte paragraaf voor gemeenten zal worden.⁶ Deze aanpassing heeft alleen betrekking op de verantwoording over duurzaamheid, niet op de beschikbaar budgetten daarvoor.

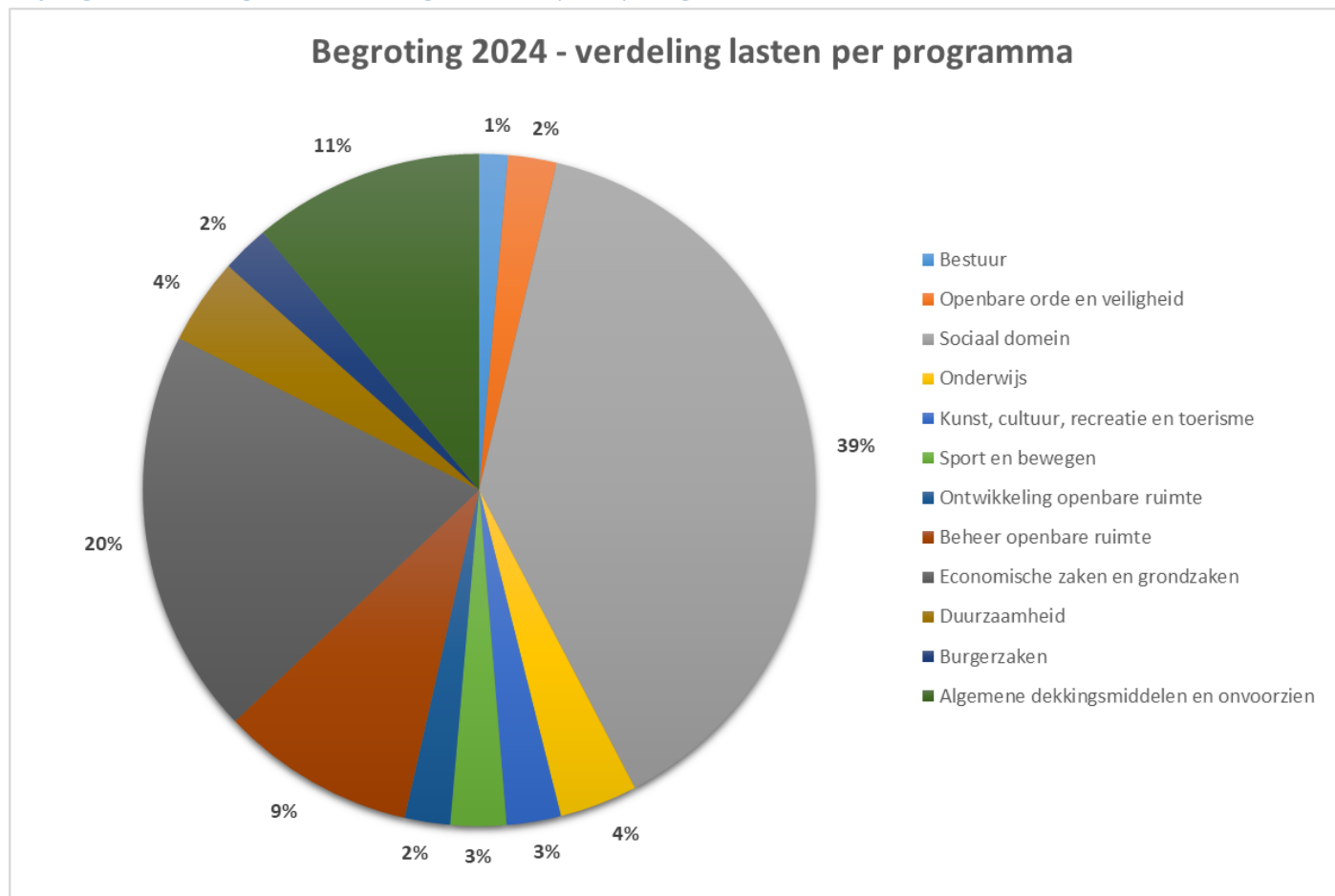
Verder wordt voorgesteld om een nieuwe paragraaf 'wijk- en dorpsgericht werken' toe te voegen. Deze paragraaf werd als suggestie ingebracht door de audit commissie. Wij nemen deze feedback over. Voor dit onderwerp geldt eenzelfde redenatie als voor het onderwerp duurzaamheid. Het is een relevant thema en raakt veel gemeentelijke taken. In een afzonderlijke paragraaf kunnen de ontwikkelingen op dit onderwerp toegankelijk worden samengebracht.

In Bijlage 3 van deze notitie is een overzicht van het voorstel voor de paragrafen opgenomen.

⁵ In de nieuwe indeling is dit programma 6 onderwijs, cultuur en media.

⁶ Op grond van de nieuwe Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) worden met ingang van 2024 steeds meer ondernemingen verplicht te rapporteren over hun impact op mens en klimaat. Deze richtlijn geldt niet voor overheden, maar het is te verwachten dat ook voor overheden nog richtlijnen zullen volgen.

Bijlage I: huidige verdeling lasten per programma

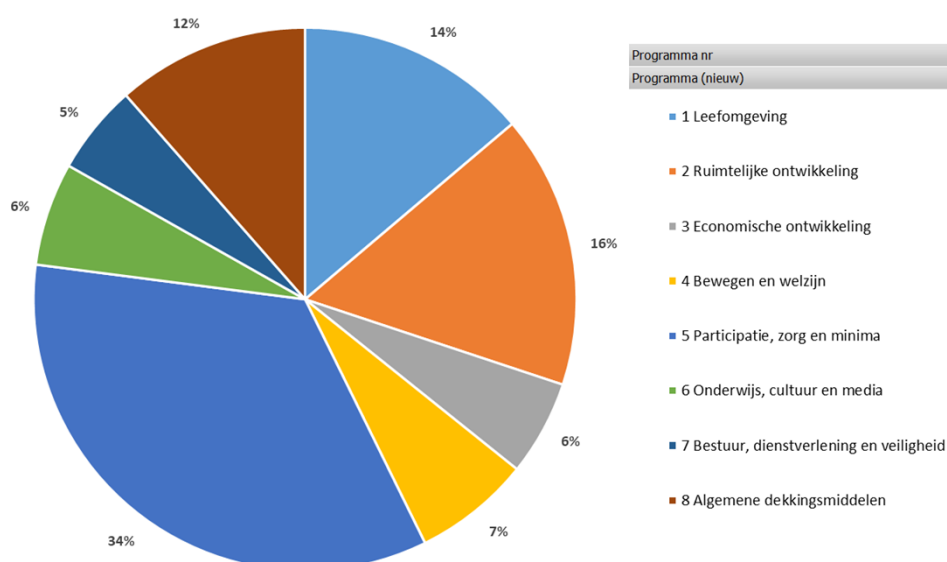


Bijlage II: voorstel nieuwe programma-indeling

(3 thema's, 7 programma's en het overzicht algemene dekkingsmiddelen)

Thema	Programma (nieuw)	Productnaam (nieuw)	Indicatie lasten begroting	Indicatie baten begroting
1. Leefomgeving, ruimte en economie	1 Leefomgeving	1 Wegen	4.899.350	-124.730
		2 Stadsverzorging	1.020.947	-
		3 Water	521.196	-443.757
		4 Groen -en spelen	4.747.060	-85.337
		5 Parkeren	989.219	-1.538.062
		6 Begraafplaatsen	453.125	-234.577
		7 Milieu	2.987.771	-651.000
		8 Afvalinzameling	3.429.007	-4.503.158
		9 Riolering	2.291.086	-3.134.486
	2 Ruimtelijke ontwikkeling	10 Ontwikkeling openbare ruimte	2.195.626	-15.822
		11 Bouwen en wonen	1.181.470	-893.066
		12 Grondexploitatie woningen	21.752.495	-21.752.495
	3 Economische ontwikkeling	13 Recreatie en toerisme	361.244	-
		14 Regionale samenwerking	409.500	-150.000
		15 Economische- en grondzaken	2.686.320	-962.086
		16 Grondexploitatie bedrijventerreinen en havens	5.294.922	-5.294.922
		17 Samenkracht en burgerparticipatie	4.614.802	-804.958
		18 Volksgezondheid	2.007.724	-190.118
2. Samenleving	4 Bewegen en welzijn	19 Sportaccommodaties	3.441.436	-1.591.091
		20 Sportbeleid en activering	687.354	-217.582
		21 Toegang en eerstelijnsvoorzieningen	1.343.424	-
		22 Inkomensregelingen	14.401.092	-12.841.982
		23 Begeleide participatie	8.275.795	-
		24 Arbeidsparticipatie	1.962.801	-15.465
	5 Participatie, zorg en minima	25 Maatwerkvoorzieningen	1.402.651	-10.000
		26 Maatwerkdienstverlening 18+	9.270.703	-230.000
		27 Maatwerkdienstverlening 18-	14.682.261	-
		28 Geëscaleerde zorg 18+	303.674	-500.000
		29 Geëscaleerde zorg 18-	1.372.416	-
		30 Onderwijshuisvesting	4.319.317	-336.584
	6 Onderwijs, cultuur en media	31 Onderwijsbeleid en leerlingenzaken	1.472.720	-570.359
		32 Kunst, cultuur en media	3.685.465	-1.057.844
3. Bestuur, dienstverlening en veiligheid	7 Bestuur, dienstverlening en veiligheid	33 Bestuur	2.131.492	-1.046
		34 Openbare orde en veiligheid	1.559.336	-51.977
		35 Brandweerzorg	2.045.252	-5.000
		36 Publiekszaken	2.519.859	-616.340
		37 Overhead	16.972.841	-104.119
		38 Treasury	51.361	-842.215
	8 Algemene dekkingsmiddelen	39 Algemene uitkering Gemeentefonds	-	-84.806.734
		40 Belastingen en invordering	600.707	-11.743.039
		41 Onvoorziene uitgaven	50.000	-
		42 Heffing Vennootschapsbelasting	40.000	-
Eindtotaal			154.434.821	-156.319.951

Verdeling lasten per programma



Bijlage III: voorstel paragrafen

Paragraaf	Voorstel
Wettelijk verplichte paragrafen	
Lokale heffingen	
Weerstandsvermogen en risicobeheersing	
Onderhoud kapitaalgoederen	
Financiering	
Bedrijfsvoering	
Verbonden partijen	
Grondbeleid	
Wet open overheid	
Aanvullende paragrafen (lokale keuze)	
Duurzaamheid	Toevoegen aan begroting
Wijk- en dorpsgericht werken	Toevoegen aan begroting
Subsidies	Laten vervallen
Schouwburg Ogterop	Laten vervallen