

Aan: de gemeenteraad

Vergadering: 25 maart 2019

Onderwerp: Programma-indeling begroting 2020

Agendapunt:

STATUS RAADSVOORSTEL

We vragen de Raad om in te stemmen met de programma-indeling voor de begroting 2020.

Samenvatting:

Met de nieuwe programma-indeling willen we een beter beeld geven van het beleid in de begroting. We gaan werken met minder programma's, zodat we het integrale werken en de ontschotting van beleid en budgetten ook in de begroting terug zien. Onze toekomstvisie 'Blij in Beesel' blijft daarbij onze leidraad.

Het thema duurzaamheid raakt alle programma's. Daarom stellen we voor om in de begroting 2020 in een nieuwe paragraaf duurzaamheid een totaalbeeld van het thema duurzaamheid te geven.

We laten de splitsing in raadspreferente programma's en niet-raadspreferente programma's vervallen. Verder starten we vanaf begroting 2020, qua opbouw, met de programma's en benoemen we daarna de paragrafen.

In het presidium van 5 februari is afgesproken om in week 9 ambtelijk een presentatie voor de Raad te verzorgen over de nieuwe programma-indeling. Tijdens deze sessie kunnen raadsleden en fractievertegenwoordigers technische vragen stellen.

1. Aanleiding

Het begrotingsproces is volop in ontwikkeling. Tot op heden hadden alle planning & control (P&C) documenten (begroting, bestuursrapportage, jaarrekening) voornamelijk een financieel karakter. Onder het motto: *financiën volgen beleid, en niet andersom*, leggen we de nadruk op beleid. Daarvoor is het goed om ook de huidige programma-indeling onder de loep te nemen. Deze wens is niet alleen intern veelvuldig geuit, maar is ook tijdens de Algemene Beschouwingen (AB) in november 2018 door de Raad aangehaald middels het verzoek een programma duurzaamheid te ontwikkelen.

2. Uitgangssituatie en doelstelling

De Raad heeft voor de begroting een kaderstellende en controlerende rol. De Raad stelt de kaders in het Perspectiefgesprek en deze kaders verwerken we per programma in de 1e W-vraag (*Wat willen we bereiken?*). Tijdens de Algemene Beschouwingen (AB) controleert de Raad of het College de 2e en 3e W-vragen (respectievelijk : *Wat gaan we er voor doen?* en *Wat mag het kosten?*) in heeft gevuld conform de door de Raad gestelde kaders. In de jaarrekening geeft het College een beleidsmatige en financiële verantwoording.

Een andere programma-indeling in combinatie met het nieuwe begrotingsproces (beleid leidend) maakt deze beleidssturing vanuit de Raad beter mogelijk.

3. Rol gemeente en visie en strategie participatie

In de gemeentelijke begroting staat het gemeentelijke beleid en de financiën. We geven in de begroting aan hoe we de komende 4 jaar invulling willen geven aan onze gemeenschapsvisie Blij in Beesel.

4. Toelichting

Opbouw programmabegroting

Paragrafen vs. programma's

De programmabegroting bestaat uit paragrafen en het programmaplan (zie bijlage 1 voor de huidige inhoudsopgave van de begroting). De ramingen voor baten en lasten zijn verdeeld over de programma's van het programmaplan. In de paragrafen zitten geen baten en lasten. De paragrafen geven informatie over een bepaald thema dat terugkomt in de hele begroting. Bijvoorbeeld de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing zegt iets over de risico's in de verschillende programma's. In de paragraaf financiering zeggen we hoe we de begroting financieren. De huidige paragrafen zijn verplicht. We mogen extra paragrafen toevoegen.

Het programmaplan

Het programmaplan bestaat uit de vijf programma's en de vijf verplichte overzichten. Door de opsplitsing van twee programma's in deelprogramma's hebben we feitelijk 11 afzonderlijke programma's. De Raad bepaald de programma-indeling.

In de onderstaande tabel geven we een overzicht van het huidige programmaplan.

Huidige programmaplan:

Programma's

Programma 1: Strategie

Programma 2: Maatschappelijke Leefruimte

Deelprogramma 2.1 WMO

Deelprogramma 2.2 Participatie

Deelprogramma 2.3 Jeugd

Deelprogramma 2.4 Blijvend voorzien

Programma 3: Ruimtelijke Ontwikkeling

Programma 4: Recreatie en Toerisme

Programma 5: Niet Raadspreferent

Deelprogramma 5.1 Openbare orde en veiligheid

Deelprogramma 5.2 Onderwijs
Deelprogramma 5.3 Wonen en leefomgeving
Deelprogramma 5.4 Middelen en bedrijfsvoering

Overzichten (verplicht)

Algemene Dekkingsmiddelen
Overhead
Vennootschapsbelasting
Bedrag voor onvoorzien
Mutaties Reserves

Toelichting op de verplichte overzichten:

- Algemene dekkingsmiddelen: Betreft m.n. Gemeentefonds, onroerende zaak belasting, toeristenbelasting
- Overhead: Betreft alle lasten die niet direct toe te schrijven zijn aan de programma's, bijvoorbeeld de ondersteunende diensten financiën, automatisering, personeelszaken
- Mutaties reserve: Betreft het saldo van onttrekkingen en stortingen in de reserves

Toelichting op de programma's. Per programma werken we met de drie W-vragen:

- 1e W-vraag: Wat willen we bereiken?
- 2e W-vraag: Wat gaan we er voor doen?
- 3e W-vraag: Wat mag het kosten?

De 1e W-vraag (de kaders) vullen we op basis van het Perspectiefgesprek (16 juni). Vervolgens geeft het College tijdens de Week van de Begroting (eind augustus) invulling aan de 2e en 3e W-vraag. Tijdens de Algemene Beschouwingen (7 november) toetst de Raad of het College de 2e en 3e W-vraag heeft ingevuld conform de kaders die de Raad in het Perspectiefgesprek heeft meegegeven.

Nieuwe programma-indeling

Uitgangspunten

Zoals in de inleiding aangegeven, willen we het beleid een prominentere plaats in de begroting(sbehandeling) geven. Dit om de Raad in staat te stellen om op hoofdlijnen de richting te bepalen / kaders te stellen.

We hebben tijdens interne overleggen en gesprekken met Raadsleden een aantal uitgangspunten opgehaald die we gebruiken bij het opstellen van een nieuwe programma-indeling. Deze uitgangspunten zijn:

1. Er moet een nieuwe programma-indeling komen met ingang van de begroting 2020;
2. We maken geen onderscheid meer tussen raadspreferent en niet-raadspreferent;
3. De programma-indeling moet herkenbaar zijn: de lezer moet eenvoudig kunnen afleiden in welk programma hij een bepaald thema terug kan vinden;
4. Thema's met duidelijke raakvlakken / samenhang nemen we bij voorkeur op in één programma;
5. De programma-indeling moet bijdragen aan het integrale werken en de ontschotting van beleidsvelden;
6. De programma-indeling moet duurzaam zijn (een nieuwe gemeenschapsvisie of ambitie agenda moet niet per se leiden tot een nieuwe programma-indeling, het mag uiteraard wel). Dit komt de vergelijkbaarheid tussen de begrotingen van verschillende jaargangen ten goede, evenals de werkbaarheid.

Nieuwe indeling

Op basis van de bovenstaande uitgangspunten stellen we de onderstaande programma-indeling voor. In de tabel geven we per programma de opbouw in beleidsvelden.

Programma	Beleidsvelden
Beleven	Sport
	Kunst & Cultuur
	Recreatie en Toerisme
	Speelvoorzieningen
Samenkracht	WMO
	Participatiewet
	Jeugdzorg
	Positieve gezondheid
	Onderwijs
Fijn wonen en bedrijvig	Ruimtelijke ontwikkeling
	Ruimtelijke ordening
	Basisvoorzieningen
	Economie/ bedrijven
	Afval
	Milieu
	Verkeer
Veilige en dienstverlenende gemeente	Openbare orde
	Veiligheid
	Dienstverlening

In bijlage 2 geven we een verdere onderverdeling van de beleidsvelden.

Naast deze programma's blijven we werken met de verplichte overzichten (Algemene dekkingsmiddelen, overhead, vennootschapsbelasting, onvoorzien en mutaties reserves).

Minder programma's

We stellen voor om te gaan werken met 4 programma's, waarbij we zoveel mogelijk aansluiten bij de meer inhoudelijke thema's uit de gemeenschapsvisie Blij in Beesel (beleven, fijn wonen, bedrijvig). Dát is de stip op de horizon van onze inwoners, waar wij bij willen aansluiten. Daarnaast een programma samenkracht voor de taken op het gebied van de decentralisaties / welzijn / sociaal domein.

Een van de uitgangspunten is de herkenbaarheid. Deze herkenbaarheid hoeft niet in de naam van het programma te zitten, maar kan ook worden bereikt door de beleidsvelden in de programma's te benoemen.

Door het aantal programma's te verminderen geven we ook in de begroting invulling aan het integrale werken en het ontschotten van beleid en financiën. Minder programma's leidt ertoe dat het beleidsmatige en financiële volume per programma toeneemt. Voor de Raad heeft dit tot gevolg, dat zij de perspectieven in samenhang kan zien en daarop kan sturen en controleren. Voor het College en organisatie geeft dit meer uitnodiging tot integraal werken.

Autorisatie

Conform de financiële verordening autoriseert de Raad door het vaststellen van de begroting de baten en lasten per (deel)programma. Deze autorisatie wil zeggen, dat het College binnen het (deel)programma de middelen kan inzetten om het beleid uit te voeren dat in de begroting is vastgesteld. Daarmee kan een overschrijding op het ene beleidsveld, gecompenseerd worden door een onderschrijding op een ander beleidsveld binnen het zelfde programma. In dat geval hoeft het College vooraf niet naar de Raad om goedkeuring te vragen. Uiteraard mits het College de beleidsdoelstellingen per programma uit de begroting realiseert. Beleid is immers leidend, en de financiën volgend.

Nieuw is dat de Raad op een hoger niveau de totale lasten en baten autoriseert. Wij stellen voor dat de Raad met het vaststellen van de programmabegroting de totale baten en lasten autoriseert per programma. Nu is dat nog op deelprogrammaniveau.

Beleidsvelden i.p.v. deelprogramma's

Minder en grotere programma's kan een risico geven met betrekking tot sturing en beheersing. Dit geldt zowel financieel als beleidsmatig. Om toch een goed inzicht te hebben in en beheersing te hebben van de programma's, stellen we voor om te werken met beleidsvelden (zie 2e kolom van de bovenstaande tabel). Binnen de programma's werken we integraal over de grenzen van de beleidsvelden heen. Daarmee onderscheidt het beleidsveld zich van het (oude) deelprogramma. Door zo te werken kunnen we, kansen grijpen die zich voordoen, meelopen met energie die 'buiten' leeft, maar ook problemen tackelen waar nodig.

Onder de 2e W-vraag (Wat gaan we er voor doen?) geven we zowel beleidsmatig als financieel toelichting per beleidsveld. Bij beleidsveldoverstijgende items geven we toelichting over de grenzen van het beleidsveld heen.

Anders dan in het verleden beperken we ons in de begroting niet tot een afwijkingenrapportage ten opzichte van vorige rapportages. We benoemen zowel het huidige beleid als de ambities. We benoemen niet alleen de afwijkingen op de ramingen, maar ook de totale budgetten. We streven er naar, om met een betere en vollediger invulling van de 2e W-vraag, de Raad meer inzicht en voeling met de begroting te geven.

De inhoud van de 1^e W-vraag (Wat willen we bereiken?) is van een hoger abstractie niveau. Hierin staan immers de kaders voor het hele programma.

Bij de 3e W-vraag (Wat mag het kosten?) geven we een overzicht van de baten en lasten per beleidsveld en geven we een toelichting op afwijkingen. Uiteindelijk is 't het programmaresultaat dat 'telt'.

Verantwoording

In onze financiële verordening hebben we opgenomen, dat we financiële afwijkingen groter dan € 25.000 per budget toelichten in onze P&C documenten.

Het budgetniveau is een detailniveau in de financiële administratie. Dit niveau gebruiken we voor de interne operationele budgetbeheersing. Echter voor de rapportage in de P&C is dit niveau te gedetailleerd. Bij de laatste herziening van de programmabegroting in 2015, onder leiding van dhr. Elsenaar, heeft de Raad besloten om meer op hoofdlijnen te opereren. We hebben destijds de P&C-documenten hierop aangepast door minder details te verstrekken en te focussen op de hoofdlijn. De toelichting op de afwijkingen geven we sindsdien niet meer op het gedetailleerde budgetniveau, maar op het totaal van de budgetten die onderlinge samenhang hebben. Deze werkwijze past in de geest van de herziening die de Raad bij de begroting 2015 heeft ingezet. De financiële verordening is hier echter destijds niet op aangepast. We stellen daarom voor om onze financiële verordening aan te passen aan de werkwijze die we vanaf 2015 in gang hebben gezet: het verantwoorden van afwijkingen groter dan € 25.000 op het niveau van beleidsveld.

Onze inschatting is dat de huidige informatie in de afwijkingenrapportage nagenoeg volledig terugkomt in de toelichting op de afwijking per beleidsveld, maar dan met meer samenhang met beleid. Er gaat dus geen informatie verloren voor de Raad.

Samenvattend

Zoals eerder aangegeven, willen we de Raad in staat stellen om op hoofdlijnen de richting te bepalen / kaders te stellen. Tevens willen we meer integraliteit in de begroting aanbrengen. Een indeling in een kleiner aantal programma's bevordert dit. Een kleiner aantal en dus grotere programma's, betekent echter wel dat we maatregelen moeten treffen om met name de financiële beheersbaarheid en sturing te kunnen waarborgen. We borgen de beheersbaarheid en de sturing door de programma's in beleidsvelden in te delen.

Ter verduidelijking hebben we twee bijlagen toegevoegd:

Bijlage 3: nieuwe inhoudsopgave begroting

Bijlage 4: een "dummy"-programma

Duurzaamheid

Motie duurzaamheid

Tijdens de Algemene Beschouwingen in november 2018 heeft de Raad de motie 'Duurzaamheid als raadspreferent programma' vastgesteld. De letterlijke tekst van de oproep was: "*om duurzaamheid als apart raadspreferent programma op te nemen waarbij de duurzaamheidsvisie in maart 2019 kaderstellend aan de Raad wordt voorgelegd en in de duurzaamheidsvisie hebben de vijf genoemde duurzaamheidsthema's een inclusieve rol*". Het College heeft aangegeven dat ze deze motie steunt. Met deze motie wil de Raad duurzaamheid een prominente plaats in de begroting geven. Na verdieping komt het College tot de conclusie dat deze prominente plaats juist bereikt kan worden door het opnemen van een paragraaf duurzaamheid. De duurzaamheidsvisie geldt daarbij als kadernota voor de paragraaf duurzaamheid.

Waarom een paragraaf?

In de bovengenoemde motie wordt terecht geconstateerd dat: "*duurzaamheid een enorme impact zal hebben op het gemeentelijke beleid en haar inwoners*" en "*dat duurzaamheid alle programma's raakt*". M.n. deze laatste constatering is van belang in het voorstel voor een paragraaf duurzaamheid i.p.v. een programma duurzaamheid. Duurzaamheid loopt nu en zeker in de toekomst dwars door onze begroting. Duurzaamheid vinden we in (bijna) alle programma's en beleidsvelden terug. Daarmee is een paragraaf duurzaamheid geschikt om, met de duurzaamheidsvisie als kader, een totaaloverzicht te geven op de vijf duurzaamheidsthema's (Sociale duurzaamheid, duurzame energie, duurzame mobiliteit, klimaatadaptatie en biodiversiteit, circulaire economie). De verwevenheid van duurzaamheid met programma's en beleidsvelden maakt een apart programma duurzaamheid niet wenselijk. Tevens geven we in de paragraaf duurzaamheid een verantwoording op de besteding van het gelabelde bedrag van € 1 miljoen in de investeringsreserve.

Voorbeeld project Hazenkamp

Om de keuze voor een paragraaf te verduidelijken nemen we het project Hazenkamp als voorbeeld. Dit project strekt zich uit over verschillende beleidsonderwerpen, we noemen er een aantal:

- leefbaarheid
- bestrating
- speeltoestellen
- verlichting
- laadpalen
- parkeerplaatsen elektrische voertuigen
- zonnepanelen
- groenvoorziening

We nemen het hele project Hazenkamp op in één bestaand programma en geven hierin de beleidsmatige en financiële toelichting en verantwoording op het project. Uitsplitsing van het project Hazenkamp over meerder begrotingsprogramma's is niet wenselijk. Het beleid en de financiën raken door uitsplitsing versnipperd.

In de paragraaf duurzaamheid geven we een toelichting op de vijf duurzaamheidsthema's. Daarbij benoemen we ook de elementen duurzaamheid binnen het project Hazenkamp. De Raad krijgt in de paragraaf een integraal beeld van het beleid t.a.v. duurzaamheid.

Indien we kiezen voor een programma duurzaamheid, dan moeten we het project Hazenkamp:

- of wel volledig opnemen in het programma duurzaamheid;
- of alleen de duurzaamheids-elementen van het project Hazenkamp opnemen in het programma duurzaamheid.

Beide opties zijn niet wenselijk. Nemen we het project Hazenkamp helemaal op in het programma duurzaamheid, dan zit er beleidsmatig en financieel veel meer dan alleen duurzaamheid in dit programma. Daarmee geeft het programma geen goed beeld van het duurzaamheidsbeleid. Afsplitsing van de duurzaamheids-elementen van het project Hazenkamp en alleen deze elementen opnemen in het programma duurzaamheid is niet wenselijk. Door uitsplitsing van het project Hazenkamp over meerder begrotingsprogramma's raakt het beleid en de financiën van het Project Hazenkamp versnipperd.

We gebruiken de paragraaf duurzaamheid voor zolang deze voorziet in de informatiebehoefte. Dat kan betekenen, dat de paragraaf over een bepaalde periode opgaat in een of meer programma's.

Presentatie

In het presidium van 5 februari is afgesproken om middels een presentatie ambtelijk een toelichting te geven op het nieuwe programma indeling. Deze presentatie staat gepland in week 9. Raadsleden en fractievertegenwoordigers krijgen de mogelijkheid om tijdens deze sessie technische vragen te stellen.

Vervolg

Met de nieuwe programma-indeling gaan we aan de slag in de voorbereiding voor de Infomarkt en het Perspectiefgesprek. Vandaar dat vaststelling van de nieuwe programma-indeling door de Raad op 25 maart nodig is.

We passen de financiële verordening aan de nieuwe programma-indeling en afspraken over autorisatie en budgetafwijkingen aan. We leggen de financiële verordening dan aan u voor. Dit doen we voor de Algemene Beschouwingen in november dit jaar.

Kalender 2019

In het kort geven we een overzicht van de belangrijke data in samenhang met de begroting 2020 in het kalenderjaar 2019.

Week 9 Presentatie programma-indeling, naar behoefte van raadsleden en fractievertegenwoordigers

11-03 Programma-indeling in Commissie

25-03 Vaststellen programma-indeling door de Raad

12-06 Infomarkt als voorbereiding op het Perspectiefgesprek (werkvergadering)

26-06 Perspectiefgesprek (werkvergadering)

01-07 Jaarrekening 2018 en 1e bestuursrapportage 2019

21-08 Start Week van de Begroting (College / ambtelijk)

28-10 Presentatie begroting 2020 in de Commissie

07-11 Algemene Beschouwingen, behandeling en vaststelling begroting 2020 in de Raad

- a. Financieel
De nieuwe programma-indeling heeft geen financiële consequenties.
- b. Juridisch
We passen de financiële verordening op de nieuwe programma-indeling aan.
- c. Risico's
De nieuwe programma-indeling heeft geen gevolgen voor de risico's.

5. Visie Blij in Beesel

Voor de nieuwe programma-indeling hebben we zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij de toekomstvisie Blij in Beesel (BIB). Echter, we hebben geconstateerd dat de speerpunten uit BIB, te weten Beleven, Fijn Wonen, Bedrijvig, Saamhorigheid, Dorp, Jong, Samenwerking en Gemeente in Gemeenschap, niet één op één voldoen als programma's voor de begroting. We geven BIB een plaats in de begroting door per programma onder de 1e W-vraag (Wat willen we bereiken?) de speerpunten uit BIB te vertalen in kaders voor de begroting.

6. Toegankelijkheid

Niet van toepassing

7. Duurzaamheid

In een nieuwe paragraaf bundelen we alle informatie over het thema duurzaamheid.

8. Voorstel

We vragen de Raad om in te stemmen met de nieuwe programma-indeling

Reuver, 13 februari 2019

Burgemeester en wethouders van Beesel,

secretaris,
drs. E.H.J. Janssen

burgemeester,
dr. P. Dassen-Housen

Aldus vastgesteld door de raad van Beesel in zijn openbare vergadering van 25 maart 2019

griffier,
drs. E. Apeldoorn-Feijts

voorzitter,
dr. P. Dassen-Housen

Meegezonden:

Bijlage 1: inhoudsopgave huidige programma-indeling

Bijlage 2: nieuwe programma-indeling met onderverdeling van de beleidsvelden

Bijlage 3: inhoudsopgave nieuwe programma-indeling

Bijlage 4: dummy-programma