Reactie op quick scan programmabegroting 2007 Rekenkamer Steenwijkerland

De Rekenkamer Steenwijkerland heeft een quick scan uitgevoerd naar de programmabegroting 2007. Hoewel het tijdsbestek om te reageren slechts beperkt is, maken wij graag gebruik van de mogelijkheid om een korte reactie te geven op deze quick scan.

De Rekenkamer komt tot de conclusie dat de gemeente Steenwijkerland een heel eind op weg is naar kwalitatief goed geformuleerde programma's. Maar dat op een aantal punten verbetering nodig is om de raad voldoende handvatten te bieden om te komen tot weloverwogen politieke keuzes. Belangrijke aandachtspunten zijn hierbij de stand van zaken per programma, de onderlinge samenhang en het benoemen van kengetallen bij de acties.

Met de Rekenkamer zijn we van mening dat inrichting van een duale begroting een groeiproces is. De gemeente Steenwijkerland streeft ieder jaar naar een volwassener programmabegroting en staat daarom positief tegen iedere constructief kritische reactie. Het advies van de Rekenkamer Steenwijkerland beschouwen wij als zodanig. In zijn algemeenheid kunnen wij ons goed vinden in de bevindingen en conclusies van de quick scan. Ons streven is dan ook zeker om bij de opstelling van de programmabegroting 2008 zoveel mogelijk van de opmerkingen te verwerken.

Hieronder gaan we allereerst in op het algehele oordeel van de Rekenkamer. Daarna willen we enkele specifieke punten uit hoofdstuk 3 van de quick scan aan de orde stellen

Reactie op het algehele oordeel

Allereerst willen we er graag op wijzen dat in de meerjarenbegroting van Steenwijkerland ruimte is gemaakt om de raad zoveel mogelijk in staat stellen om haar kaderstellende functie waar te maken. Wij vinden het wenselijk dat de raad op een aantal beleidsvelden expliciet betrokken wordt. Deze beleidsvelden merken we aan als zogenaamde "sterretjesposten"(= stelposten), die apart door de raad geautoriseerd zullen worden. B&W zal hiervoor separate voorstellen doen aan de Raad. Dit impliceert tevens dat we de doelstellingen op sommige onderdelen nog onvoldoende hebben kunnen uitwerken.

Op het gebied van de nieuwe regelgeving (BBV) constateert de Rekenkamer terecht enkele tekortkomingen. Wij delen de opmerking van de Rekenkamer dat het niet meer dan logisch is dat op onderdelen van de begrotingsinrichting nog gezocht wordt naar een goede vorm. Immers de ervaring met een zodanige begrotingsinrichting moet geleidelijk aan worden opgebouwd.

Wij plaatsen echter wel een kanttekening bij de beoordeling van de BBV-vereisten. Het BBV specificeert in de eerste plaats welke gegevens verplicht moeten worden opgenomen. Naar onze mening voldoen wij aan een groot deel van deze verplichting. Wij gaan met u mee in uw oordeel dat de kwaliteit van de geleverde informatie voor verbetering vatbaar is. Die aan te brengen verbetering vloeit echter niet in alle gevallen voort uit de BBV-voorschriften. Zie hiervoor ook de bijlage.

De slotopmerking dat de gemeente Steenwijkerland nog een slag te maken heeft, gemeten naar de inrichtingseisen van het BBV, behoeft naar onze mening dan ook nuancering. Ook gezien de positieve reactie afgegeven door onze toezichthouder, de provincie Overijssel.

In de laatste alinea van uw conclusie stelt u dat de raad zich geen oordeel kan vormen over de doelrealisatie op basis van de doelen in de programmabegroting 2007. Die conclusie is naar onze mening te stellig. Deze doelen zijn, zoals u zelf ook al aangeeft, in veel gevallen SMART geformuleerd. U geeft bovendien aan: "de gemeente is hierin een heel eind op weg" (tweede alinea van 4.2). Met deze SMART-formulering is naar onze mening een belangrijke basis gelegd voor een transparante verantwoording.

Reactie op de bevindingen uit hoofdstuk 3.

BBV (3.1.1)
De Rekenkamer heeft op diverse onderdelen een aantal terechte opmerkingen gemaakt. Per artikel uit het BBV is een reactie opgesteld die u aantreft in de bijlage.

Beoordeling inhoudelijk beleidsmatige vereisten (3.1.2)
Ten aanzien van het oordeel over de programma's willen wij het volgende opmerken:

- *De programma's zijn overzichtelijk weergegeven*
  Dit is ook onze doelstelling geweest. Een compacte presentatie van de programma's, kernachtig en zoveel mogelijk SMART geformuleerd.

- *De algemene programmadoelstellingen bevatten niet altijd een duidelijke politieke richting en in niet alle gevallen is duidelijk wat de te bereiken maatschappelijke effecten dienen te zijn*
  De gemaakte - politiek relevante - keuzes en maatschappelijke effecten kunnen volgens u nog scherper worden geformuleerd. Wij bevestigen uw bevinding dat dit nog niet in alle gevallen is gelukt. Hieraan zullen we in de begroting 2008 aandacht besteden.

- *De programma's bevatten in veel gevallen geen verwijzing naar relevante kaders c.q. beleidsnotities en een beschrijving van de huidige stand van zaken (liggen we op koers?) ontbreekt in veel gevallen*
  Ook in deze constatering kunnen wij ons vinden. Belangrijk is dat de raad zich een goed beeld vormt van de beleidsnotities die samenhangen met een programma. Voor veel programma's geldt evenwel dat de beschikbare kaders en notities nog in overeenstemming zullen worden gebracht met de gewenste (nieuwe) maatschappelijke effecten. Een beschrijving van de stand van zaken per programma (programmakoersnota's) stellen wij vanaf volgend jaar in het voorjaar op. Ook in de programmabegroting zullen wij daar kort op ingaan.

- *De doelstellingen en de activiteiten worden op een goede manier uiteengezet en doelformuleringen zijn zoveel als mogelijk geconcretiseerd in SMART- formuleringen*
  Dit kunnen wij onderschrijven; beide hebben wij zo SMART mogelijk proberen weer te geven.

- *Veelal ontbreken kengetallen en een nulmeting*
  De beoogde maatschappelijke effecten (de doelstellingen), afkomstig uit het collegeprogramma, zijn zo SMART mogelijk beschreven. In veel gevallen is ook duidelijk welke indicator daarbij hoort. Een aantal doelen is echter nog onvoldoende uitgewerkt. Voor

die doelen kunnen we nog geen SMART kengetallen benoemen. Daarvoor is eerst een verdieping nodig van het probleem dat de gemeente wil aanpakken. Pas dan is te bepalen welke kwantitatieve gegevens nodig zijn. Die verdieping brengen wij aan via kaderstellende beleidsnota's. Dat geldt bijvoorbeeld voor de uitwerking van de WMO. De gemeente moet hier eerst bepalen welke participatie zij precies wil bevorderen en hoe zij dat gaat doen, alvorens zij indicatoren kan vaststellen. Als gevolg van de komst van het nieuwe college in 2006 zal veel beleid in soortgelijke zin worden herijkt. De programmabegroting 2008 zal dan ook veel meer kengetallen bevatten.

- *Doelstellingen voor de jaren 2008 en 2009 zijn niet weergegeven*
  Mede voor de overzichtelijkheid is bewust gekozen voor het alleen vermelden van een korte termijn doelstelling (2007) en een doelstelling voor het einde van deze collegeperiode (2010). Hierbij ligt de focus op 2010 van waaruit we met terugwerkende ritme de doelstelling voor 2007 afleiden. Daarnaast zijn er ook doelstellingen die ieder jaar op hetzelfde niveau liggen.

- *De informatie m.b.t. activiteiten wordt veelvuldig beschreven in termen van output hetgeen de kwaliteit van de informatie ten goede komt*
  Met het SMART beschrijven van de activiteiten hebben we geprobeerd dat te bevorderen.

- *De samenhang (koppeling) tussen de diverse programma's onderling wordt niet altijd duidelijk gemaakt*
  Ook deze constatering is juist. Hier willen we in de begroting 2008 meer aandacht aan besteden.

- *Financiële consequenties (budgettaire effecten) van projecten, plannen en activiteiten weergegeven per jaar ontbreken*
  Deze constatering is naar onze mening niet correct. In elk programma is een tabel opgenomen met de financiële consequenties van het nieuw beleid, weergegeven per jaar.

Tot slot

Afsluitend constateren wij op grond van uw oordeel dat een gerichte inspanning nodig is om te komen tot verdere vervolmaking van de programma's in de meerjarenbegroting. In dat licht zijn wij benieuwd naar het relatieve beeld van onze positie ten opzichte van andere gemeenten in het land.

De ontwikkeling naar een volwaardig sturingskader voor de raad zetten wij voort. De quick scan van de Rekenkamercommissie heeft wat ons betreft daarbij een waardvolle bijdrage geleverd.

Het college van B&W Steenwijkerland.

Bijlage 4: Artikelen BBV 7 t/m 23

Besluit van 17 januari 2003, houdende de voorschriften voor de begrotings-en verantwoordingsdocumenten, uitvoeringsinformatie en informatie voor derden van provincies en gemeenten (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten)

HOOFDSTUK II DE BEGROTING EN DE TOELICHTING

Titel 2.1 Algemeen

Artikel 7

1. De begroting bestaat ten minste uit:
□.a. de beleidsbegroting;
□.b. de financiële begroting.

Reactie op 7.1.b
Wij hebben de rekenkamer de beschikking gegeven over de Programmabegroting. De productbegroting 2007-2010 is het document ten behoeve van het college van Burgemeester en wethouders.
Uit de toelichting op de duale begroting (BBV onderdeel VI)blijkt dat het logische gevolg is dat er twee begrotingsdocumenten zijn te onderscheiden nl:

Programmabegroting en
de financiële begroting
het tweede document is ten behoeve van het college ter ondersteuning van de uitvoerende functie.
De raadsfracties hebben op verzoek ook de beschikking gekregen over deze productenbegroting.

2. De beleidsbegroting bestaat ten minste uit:
□.a. het programmaplan;
□.b. de paragrafen.

Reactie op 7.2.b
De volgende paragrafen zijn vereist:
Lokale heffingen
Weerstandsvermogen
Onderhoud Kapitaalgoederen
Financiering
Bedrijfsvoering
Verbonden Partijen
Grondbeleid

ALLE paragrafen zijn opgenomen in de Nota van aanbieding.

3. De financiële begroting bestaat ten minste uit:
□.a. het overzicht van baten en lasten en de toelichting;
□.b. de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting.

Reactie 7.3.a
De productenbegroting 2007 – 2010 geeft een opsomming van de baten en lasten per beleidsproduct, inclusief een analyse van de mutaties ten opzichte van de voorgaande begroting. Op aanvraag per =fractie beschikbaar gesteld.

Reactie 7.3.b
Deze is niet opgenomen in de productbegroting. In de programmabegroting is het financiële beeld weergegeven tabel 2.0 waarbij voortgegaan wordt op de saldi van de vorige meerjarenbegroting en de ontwikkelingen die hierna zijn opgetreden.
Per onderdeel is een toelichting gegeven.

Titel 2.2 Het programmaplan

Artikel 8

1. Het programmaplan bevat de te realiseren programma's, het overzicht van algemene dekkingsmiddelen en 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;
   .b. de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken;
   .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 prioriteiten 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. saldo tussen de compensabele BTW en de uitkering uit het BTW-compensatiefonds;
   f. overige algemene dekkingsmiddelen.
6. Het bedrag voor onvoorzien wordt geraamd voor de begroting in zijn geheel of per programma.

Reactie op 8.1
In de programmabegroting zijn de programma's prominent opgenomen. Het nieuwe beleid is per programma neergezet.
Het totale bedrag van algemene dekkingsmiddelen is opgenomen op pagina 21 in tabel 3.2.
Het bedrag voor onvoorzien is € 45.000 en staat vermeld op pagina 67.

Reactie op 8.2
De programmabegroting is tot stand gekomen op basis van het collegeprogramma van het aangetreden college. Daarbij zijn de beleidsproducten per programma ondergebracht.

Reactie op 8.3.a
Per programma zijn de doelstellingen weergegeven, de maatschappelijke effecten. De opmerking over hoe deze te bereiken is terecht

Reactie op 8.4
De gemeente **KAN** de baten en lasten onderscheiden in prioriteiten en voor overig.
Dit is niet noodzakelijk.

Reactie op 8.5.a t/m f
Opmerking is terecht. Wij hebben deze in zijn geheel gepresenteerd.

Reactie op 8.6
Het bedrag is geraamd voor de begroting (pagina 67) Staat wel eenzaam gepresenteerd (zie 8.5)

Titel 2.3 De paragrafen

Artikel 9

1. In de begroting worden in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de lokale heffingen.
2. De begroting bevat ten minste de volgende paragrafen, tenzij het desbetreffende aspect bij de provincie onderscheidenlijk gemeente niet aan de orde is:
   .a. lokale heffingen;
   .b. weerstandsvermogen;
   .c. onderhoud kapitaalgoederen;
   .d. financiering;
   .e. bedrijfsvoering;
   .f. verbonden partijen;
   .g. grondbeleid.

Reactie op 9.1
In de programmabegroting 2007 – 2010 is voortgegaan op de uitgangspunten van beleid vastgelegd in de begroting 2006 – 2010
Normaliter wordt in mei een perspectieven nota gepresenteerd. Vanwege de opmaak van het

collegeprogramma is deze in 2006 achterwege gebleven.

Reactie op 9.2.c / e / f /g
In tegenstelling tot de indruk zijn wel degelijk de paragrafen Onderhoud Kapitaalgoederen, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid opgenomen. (los van de inhoud)

Artikel 10

De paragraaf betreffende de lokale heffingen bevat ten minste:
.a. de geraamde inkomsten;
.b. het beleid ten aanzien van de lokale heffingen;
.c. een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen;
.d. een aanduiding van de lokale lastendruk;
.e. een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid.

Reactie op 10 a / b / e
Voor de onderdelen Reiniging Riool en Lijkbezorging zijn de inkomsten weergegeven Voor de overige onderdelen is volstaan met een voortzetting van de in de vorige begroting weergegeven tariefsontwikkelingen.
In de begroting 2008 de opmerking meenemen.
Het kwijtscheldingsbeleid is summier, maar wel omschreven.

Artikel 11

1. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:
.a. de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de provincie onderscheidenlijk gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
.b. alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

2. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen bevat ten minste:
.a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
.b. een inventarisatie van de risico's;
.c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

Artikel 12

1. De paragraaf betreffende het onderhoud van kapitaalgoederen bevat ten minste de volgende kapitaalgoederen:
.a. wegen;
.b. riolering;
.c. water;
.d. groen;
.e. gebouwen.

2. Van de kapitaalgoederen, bedoeld in het eerste lid, wordt aangegeven:
.a. het beleidskader;
.b. de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties;
.c. de vertaling van de financiële consequenties in de begroting.

Reactie op 12.1 a t/m 12.2 c
De opmerking is volledig terecht

Artikel 13

De paragraaf betreffende de financiering bevat in ieder geval de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille.

Artikel 14

De paragraaf betreffende de bedrijfsvoering geeft ten minste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering.

Reactie op 14

Je kunt verschillend oordelen over de inhoud van dit onderdeel in de programmabegroting

Artikel 15

De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste: .
.a. de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
b de beleidsvoornemens omtrent de verbonden partijen

Reactie op 15 a
De opmerking is terecht (staat wel in de kadernota)

Artikel 16

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:
.a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
.b. een aanduiding van de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk gemeente het grondbeleid uitvoert;
.c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
.d. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
.e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Reactie op 16 a t/m e
Op onderdelen is de opmerking terecht gemaakt.

Titel 2.4 Het overzicht van baten en lasten en de toelichting

Artikel 17

Het overzicht van baten en lasten bevat:
.a. per programma, of per programmaonderdeel, de raming van de baten en lasten en het saldo;
.b. het overzicht van de geraamde algemene dekkingsmiddelen en het geraamde bedrag voor onvoorzien;
.c. het geraamde resultaat voor bestemming, volgend uit de onderdelen aenb;
.d. de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;
.e. het geraamde resultaat na bestemming, volgend uit de onderdelen c en d.

Reactie op 17 b t/m 17 e
17b het bedrag voor onvoorzien is opgenomen in het totaal van de dekkingsmiddelen
17c in tabel 3.0 3.1 en 3.2 opgenomen
17 d / e Per programma is de toevoeging en onttrekking weergegeven. (inclusief resultaat voor en na bestemming

Artikel 18

In de besluiten tot wijziging van de begroting wordt per programma en, indien aanwezig, per programmaonderdeel, de mutatie en het nieuwe geraamde bedrag vastgesteld.

Artikel 19

De toelichting op het overzicht van baten en lasten bevat ten minste:
.a. het gerealiseerde bedrag van het voorvorig begrotingsjaar, het geraamde bedrag van het vorig begrotingsjaar na wijziging en het geraamde bedrag van het begrotingsjaar;
.b. de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en, in geval van aanmerkelijk verschil met de raming, respectievelijk de realisatie, van het vorig, respectievelijk voorvorig, begrotingsjaar de oorzaken van het verschil;
c. een overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten.

Reactie op 19
Opmerking is terecht

Titel 2.5 De uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting

Artikel 20

1. De uiteenzetting van de financiële positie bevat een raming voor het begrotingsjaar van de financiële gevolgen van het bestaande en het nieuwe beleid dat in de programma's is opgenomen.
2. Afzonderlijke aandacht wordt ten minste besteed aan:
.a. de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume;
.b. de investeringen; onderscheiden in investeringen met een economisch nut en investeringen in de
. openbare ruimte met een maatschappelijk nut;
.c. de financiering;
.d. de stand en het verloop van de reserves;
.e. de stand en het verloop van de voorzieningen.

Reactie 20.1
De programma begroting is per programma opgezet. Hierin is onderscheid gemaakt in oud en nieuw beleid. (hoofdstuk 2)

20.2 b
Opmerking is terecht

Artikel 21

De toelichting op de uiteenzetting van de financiële positie bevat ten minste de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de uiteenzetting van de financiële positie van het vorig begrotingsjaar.

Reactie op 21
Aan de begroting is geen perspectievennota aan voorafgegaan in 2006

HOOFDSTUK III DE MEERJARENRAMING EN DE TOELICHTING

Artikel 22

1. De meerjarenraming bevat een raming van de financiële gevolgen voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar, waaronder de baten en de lasten van het bestaande en het nieuwe beleid dat in de programma's is opgenomen.
.Artikel 20, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.

Reactie op 22.2
Opmerking is terecht

Artikel 23

De toelichting op de meerjarenraming bevat ten minste de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de meerjarenraming van het vorig begrotingsjaar.

Reactie op 23
Opmerking is terecht