

## raadsvoorstel

portefeuillehouder E. Heijnen  
opgesteld door Directie / Martijn Roelands  
Registratienummer  
collegebesluit 10.16265  
vergaderdatum raad 16 december 2010  
jaar/nummer 2010-0139  
  
onderwerp Voorstel nieuwe programma-indeling

Het college van burgemeester & wethouders stelt de raad voor het volgende te besluiten:

1. In te stemmen met de voorgestelde programma-indeling en dit te verwerken in de Planning en control documenten vanaf begrotingsjaar 2012, voor het eerst in de Perspectiefnota 2012.

burgemeester en wethouders van Nieuwkoop

mr. G.G.G. Slooters  
secretaris

F. Buijserd  
burgemeester

### Toelichting

#### **Probleemstelling**

Vaststellen programma-indeling voor de begroting.

#### **Inleiding**

Sinds eind 2009 speelt de discussie over de hoofdstukindeling van de programmabegroting. Het proces dat tot nu toe met de raad hierover is gelopen, is uiteen gezet onder het kopje kader / eerdere besluiten.

Progressief Nieuwkoop heeft een initiatiefvoorstel toegezegd in de vergadering van 10 juni. Met hen is hierover diverse malen overlegd. In de auditcommissie is door de wethouder financiën afgesproken dat we zouden proberen met Progressief Nieuwkoop

op één lijn te komen. Wanneer dat niet zou lukken zou het college zelf een voorstel indienen voor de vergadering van 16 december. Dit voorstel is een compromis tussen het eerdere voorstel van ons en het vorige college, de ideeën van Progressief Nieuwkoop en de bedenkingen die er, zowel eerder in het proces (amendement VVD) als in de auditcommissie zijn geplaatst bij het eerdere voorstel. Daar waar het niet mogelijk of (ons inziens) verstandig is om aan de bedenking tegemoet te komen, geven we de reden daarvan aan.

### **Kader / Eerdere besluiten**

1. Artikel 2.1 van de Financiële verordening gemeente Nieuwkoop 2007 schrijft voor dat de raad ieder geval bij de aanvang van de nieuwe raadsperiode een programma-indeling vaststelt.
2. Uw raad heeft een brief ontvangen van het vorige college ontvangen (verstuurd op 14 december 2009: nr. 09.0016617) waarin is aangegeven hoe het college het proces voor aanpassing van de programma indeling wilde aanvliegen.
3. Dit heeft ertoe geleid dat per brief van 22 februari (nr. 10.02021) de voorkeur van het vorige college voor een nieuwe programma indeling ter kennisname aan de raad is gestuurd. In deze brief is de raad gevraagd om een schriftelijke zienswijze te geven op deze indeling. Met deze zienswijzen zou rekening worden gehouden in het voorstel (door het nieuwe college) dat aan de raad werd gepresenteerd in de Perspectiefnota 2011-2014. De VVD fractie heeft daarop aangegeven een voorkeur te hebben voor in stand houden van de bestaande indeling. In bijlage 1 is de zienswijze van de VVD opgenomen. Andere fracties hebben geen zienswijzen ingediend.
4. In de Perspectiefnota 2011-2014 is voorgesteld om te besluiten tot de eerder voorgestelde programma-indeling. Door de fractie van de VVD is een amendement ingediend om de indeling van de programmabegroting niet te wijzigen. Dit amendement is unaniem aangenomen (in bijlage 2 is de tekst van het amendement overgenomen). Progressief Nieuwkoop doet de toezegging binnenkort met een initiatiefvoorstel te komen voor een nieuwe hoofdstukindeling (zie daarvoor de notulen van de vergadering).
5. In het collegeakkoord is opgenomen dat over de hoofdstukindeling van de begroting dat er een “meer op maatschappelijke en bestuurlijke samenhang gebaseerde, hoofdstukindeling van de programmabegroting” dient te komen. In het collegeprogramma is dit gepland voor vaststelling in de raad in januari 2011 (pagina 35).
6. Wanneer de nieuwe indeling moet worden ingebed in de Perspectiefnota 2012 is het nodig dat de besluitvorming uiterlijk in december 2010 plaatsvindt. Dit vanwege het naar voren halen van de Perspectiefnota(+) 2012 in verband met het bezuinigingsproces (zie brief agendacommissie over planning en nadere invulling proces bezuinigingen).

7. In dit voorstel is de reactie van het college (nr. 10.18175) op de opmerkingen uit de Meningsvormende raad verwerkt (het overzicht van de nieuwe programma's).

### Beoogd effect

Met dit voorstel beogen we dat uw raad voor een nieuwe programma-indeling kiest, waarbij:

- De programma-indeling een meer samenhangende toedeling van producten en productgroepen per programma behelst;
- In de programma-indeling de aansluiting in meerjarige vergelijkbare cijfers behouden blijft, zowel voor bestuur als voor ambtelijke organisatie;
- De programma-indeling een meer efficiënte uitvoering van planning en control binnen de organisatie mogelijk maakt;
- De programma-indeling aansluit bij het sturingsarrangement raad – college – ambtelijke organisatie.
- De programma-indeling voldoet aan het Besluit Begroting en Verantwoording.

### Voorgestelde besluiten / Argumenten:

Voorgesteld besluit: **Instemmen met de programma-indeling...**

Nieuw Programma	Productgroep	Programma t/m 2011
1 Ruimtelijke ontwikkeling	07 Volkshuisvesting 08 Ruimtelijke Ontwikkeling 09 Grondgebiedzaken 18 Natuur en Landschap 30 Eigendommen	8 Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting 8 Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting 8 Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting 8 Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting 9 Algemene dekkingsmiddelen
2 Bedrijvigheid en Toerisme	06 Economie 17 Toerisme en recreatie	3 Economische zaken 5 Cultuur en recreatie
3 Ruimtelijk beheer	10 Verkeer en vervoer 11 Infrastructuur 12 Milieu 13 Afvalverwijdering en -verwerking 14 Riolering en Waterzuivering 15 Openbaar water 16 Groen en recreatieve voorzieningen 22 Lijkbezorging	2 Verkeer, vervoer en waterstaat 2 Verkeer, vervoer en waterstaat 7 Volksgezondheid en milieu 7 Volksgezondheid en milieu 7 Volksgezondheid en milieu 2 Verkeer, vervoer en waterstaat 5 Cultuur en recreatie 7 Volksgezondheid en milieu
4 Sociale participatie	21 Zorg en ondersteuning 23 Volksgezondheid  29 Sociaal-cultureel werk	Sociale voorzieningen en 6 maatschappelijke dienstverlening 7 Volksgezondheid en milieu Sociale voorzieningen en 6 maatschappelijke dienstverlening
5 Sport en ontspanning	27 Sport 28 Zwembad	5 Cultuur en recreatie 5 Cultuur en recreatie
6 Onderwijs en cultuur	24 Cultuur en Ontwikkeling 25 Lokale voorzieningen onderwijs 26 Onderwijs en Huisvesting	5 Cultuur en recreatie 4 Onderwijs 4 Onderwijs
7 Economische participatie	19 Inkomen 20 Werk	Sociale voorzieningen en 6 maatschappelijke dienstverlening Sociale voorzieningen en 6 maatschappelijke dienstverlening
8 Openbare Orde en Veiligheid	05 Openbare Orde en Veiligheid	1 Openbare orde en veiligheid
9 Klant Contact Centrum	04 Gemeentewinkel	0 Algemeen bestuur
10 Bestuur	01 Algemeen bestuur 02 Dagelijks bestuur	0 Algemeen bestuur 0 Algemeen bestuur
Algemene dekkingsmiddelen	03 Financiën	9 Algemene dekkingsmiddelen

In dit overzicht staat het nieuwe voorstel in de linkerkolom, de onderliggende productgroepen staan in het midden (die veranderen niet), de huidige programma's staan in de rechterkolom.

De argumenten voor bovengenoemde indeling zijn de volgende:

*De programma-indeling behelst een meer samenhangende toedeling van producten en productgroepen per programma;*

De huidige indeling van de programmabegroting is gebaseerd op de functionele indeling van gemeenten (de zgn. 'hoofdfuncties'). Bij de invoering van de programmabegroting kozen veel gemeenten voor deze indeling. Dit is een traditionele clustering van begrotingsonderdelen voor gemeenten.

Inmiddels hebben veel gemeenten deze indeling van de programmabegroting verlaten.

Dat is niet geheel vreemd. Zo is in deze indeling de productgroep volksgezondheid gekoppeld aan de productgroepen afval en riool (zie programma 7). Zowel beleidsmatig als bestuurlijk is dit geen vanzelfsprekende verbinding.

Op basis van 'logische samenhang' zijn de productgroepen opnieuw geclusterd. Op basis van de bemerkingen op het eerdere voorstel zijn er de belangrijkste wijzigingen:

- De naamgeving is gewijzigd.
- Het eerdere programma Werkend Nieuwkoop is uitgesplitst. De productgroepen Economie en Toerisme vormen één programma. Daarnaast vormen de productgroepen Werk en Inkomen ook één programma. Op dit programma heeft de gemeente de bevoegdheden, en dus ook de beleidsvrijheid, gedelegeerd aan de ISDR.
- Het eerdere programmavoorstel gezond en sociaal Nieuwkoop is uitgesplitst in twee programma's: te weten 'sociale participatie' en 'sport en ontspanning'.

*In de programma-indeling blijft de aansluiting in meerjarige vergelijkbare cijfers behouden, zowel voor bestuur als voor ambtelijke organisatie;*

In dit voorstel gaan we uit van het opnieuw toedelen van productgroepen aan programma's. Dat houdt in dat de productgroepen en de onderliggende producten niet wijzigen. Daardoor is sowieso voor de organisatie en voor het college de vergelijkbaarheid gewaarborgd. Voor de raad is er ook een meerjarige vergelijking te maken doordat in de programmabegroting en de programmarekening de financiële overzichten zijn gepresenteerd naar productgroepen. Tevens kunnen we met u afspreken om bijvoorbeeld de komende twee jaar een omnummertabel toe te voegen aan de programmabegroting en de programmarekening.

*De programma-indeling maakt een meer efficiënte uitvoering van planning en control binnen de organisatie mogelijk;*

In het voorstel zoals dat nu voorligt sluit in zeer grote mate aan bij de manier waarop de organisatie is ingedeeld. Daarmee wordt bedoeld dat er een één op één relatie is tussen een programma en een ambtelijk verantwoordelijke. Dat maakt dat er minder afstemming en coördinatie momenten nodig zijn tijdens de planning en control werkzaamheden. Er zijn twee programma's meer dan in het vorige voorstel. Overigens zijn dat er evenveel als in de huidige programma-indeling.

*De programma-indeling sluit aan bij het sturingsarrangement raad – college – ambtelijke organisatie.*

Een heel belangrijk uitgangspunt dat is gekozen bij de uitwerking van het voorstel is dat er niet gesleuteld is in het sturingsarrangement raad – college – ambtelijke organisatie. Daarmee wordt bedoeld dat de structuur van programma's (raad) – productgroepen (college) – producten (ambtelijke organisatie) in stand is gehouden.

*De programma-indeling voldoet aan het Besluit Begroting en Verantwoording.*

Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording bestaat de begroting uit een programmaplan en een financiële begroting. Het programmaplan behelst de programma's, het overzicht algemene dekkingsmiddelen en de paragrafen. Het idee daarachter is dat de programma's kostenveroorzakers zijn, en het overzicht algemene dekkingsmiddelen de kostendrager van de programma's.

**...en dit te verwerken in de planning en controldocumenten vanaf begrotingsjaar 2012, voor het eerst in de Perspectiefnota 2012.**

De planning en control documenten zijn volgend aan elkaar. Het is daarom niet gebruikelijk en wenselijk om halverwege een planning en control cyclus de indeling van de programma's te wijzigen. Aangezien de planning en control cyclus begint bij de Perspectiefnota, is de Perspectiefnota 2012 het eerste moment waarop de nieuwe programma-indeling kan worden toegepast.

**Kanttekeningen:**

We zien de indeling van de begroting als een samenhangende toedeling van gemeentelijke beleidsvelden. De volledige werkelijkheid daarmee representeren is een utopie. De samenhang van maatschappelijke thema's is dynamisch, continu aan verandering onderhevig. De indeling van de begroting is (relatief) statisch. Het continu aanpassen ervan onbeheersbaar.

Vanuit dat referentiekader beoordelen we naar de indeling van de programma's. Wanneer we opnieuw zouden kunnen beginnen met de gemeente Nieuwkoop, dan zouden de producten en productgroepen wellicht voor een deel anders gegroepeerd worden. In de huidige situatie bepalen meerdere argumenten ons voorstel.

Aansluiting op de cijfers is zoveel mogelijk in stand gehouden. In de auditcommissie is aangegeven dat de vergelijkbaarheid relatief is. Voor de beheersing van de budgetten is het voor de organisatie echter erg belangrijk dat er historie wordt opgebouwd met de budgetten.

**Risico's / Beheersmaatregelen**

Nvt.

**Financiële / Personele / Juridische consequenties**

Nvt.

**Achterliggende stukken die ter inzage liggen**

Nvt.

**Advies meningsvormende raad II 2 december 2010**

Het stuk kan, met eventuele wijzigingen in naamgeving, door naar de besluitvormende raadsvergadering van 16 december; als **discussiestuk**.

### **Bijlage 1: Zienswijze VVD mbt Optie nieuw programma-indeling**

U formuleert een aantal uitgangspunten waarom volgens het college tot een nieuwe indeling gekomen moet worden. Deze punten worden niet als zodanig door de VVD gezien als onderbouwing van de nieuwe opzet.

- Dienstverlening lijkt in uw beleving hetzelfde als alles wat aan en om de balie gebeurt. Wat ons betreft blijven we het dan ook Balie noemen. Dienstverlening is voor de VVD alles wat de gemeente voor haar inwoners doet. Dus ook afvalophalen, groenonderhoud, etc.etc. De voorgestelde term is dus nu heel verwarrend
- Het bijeenzetten van alle dekkingsmiddelen zorg voor een overzichtelijk geheel. Splitsing maakt er een zoekplaatje van voor de raadsleden.
- Werk en inkomen is het uitvoeren van sociale wetgeving. Dit zetten onder economie is een niet juiste insteek

Wij gaan voor optie 1. Of te wel houden zo als het nu is.

Optie 2 brengt de verwarring van wat nu dienstverlening is

Optie 3 met overal de toevoeging Nieuwkoop is volstrekt overbodig en maakt het onnodig lang in teksten en dergelijke. Heeft vast een externe verzonnen. De moderne naamgeving maakt het zeer verwarrende vanuit een vergelijk met de traditionele naamgeving die elders gebruikt wordt en in bestuurlijke studies gedoceerd wordt.

## **Bijlage 2: AMENDEMENT VVD bij Perspectiefnota**

De raad van de gemeente Nieuwkoop in vergadering bijeen op 10 juni 2010 ter behandeling van raadsbesluit nummer 2010-0069 Perspectiefnota 2011-2014;

constaterende:

- dat er voorgesteld wordt om de programma-indeling conform optie drie te gaan opzetten/transformeren;

overwegende:

- dat de huidige indeling een heldere weergave is van de bedrijfsvoering;
- dat de huidige indeling de algemene dekkingsmiddelen in één programma helder en overzichtelijk bijeen zet;
- dat de opties 2 en 3 het begrip dienstverlening zeer beperkt hanteren;
- dat de optie 3 bij alle rekeningen overbodig de toevoeging "Nieuwkoop" in de naamgeving opnemen;
- dat de aansluiting in meerjarige vergelijkbare cijfers weer verloren gaat bij de opties 2 en 3;

concluderende:

- dat het nut van deze wijziging onvoldoende aangetoond is;
- dat de invoering van de nieuwe opzet gepaard gaat met extra ambtelijke uren;

besluit:

het raadsbesluit punt 7 als volgt te formuleren:

7. Optie 1 van de mogelijke programma-indeling vast te stellen en geen verdere aanpassing door te voeren;

en gaat over tot de orde van de dag.

Ondertekend,  
de VVD-fractie: G.J. Mur en F.A. Paymans"