

Onderwerp

Programmabegroting 2004

Samenvatting

De directeur Middelen, het plaatsvervangend hoofd Financiën en de Concerntcontroller hebben ambtelijk de aanpak van de programmabegroting 2004 voorbereid. Na bespreking in het MT werd de voorgestelde aanpak besproken met de portefeuillehouders Dijkema en De Graaf op 3 december jongstleden. Maandag 9 december is een en ander besproken in de werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing. Op dinsdag 10 december werd het onderwerp besproken in het College van Gedeputeerde Staten. In de commissie AZ van 11 december is een toelichting verzorgd over de programmabegroting in het licht van dualisering van het provinciaal bestuur. In de commissie werd afgesproken dat het onderwerp in de commissie AZ van januari 2003, onder uitnodiging van leden van de commissie FZWE en de portefeuillehouders terzake, in discussie gebracht wordt. Terzake gemaakte opmerkingen tijdens genoemde vergaderingen zijn verwerkt in de documenten.

U treft hierbij de volgende informatie set aan.

- 1 programmabegroting, de programma indeling;
- 2 Programmabegroting, voorstel begrotingsproces voor het jaar 2003;
- 3 Programmabegroting, het format.

Voorstel GS:

Gevraagd advies:

U wordt gevraagd zich u uit te spreken:

- 1 over de indeling van de programma's;
- 2 het begrotingsproces 2003;
- 3 het format voor de programmabegroting 2004.

Advies Commissie:

Registratienummer:

CAZ02.079

Commissie

AZ / FZWE /  
portefeuillehouders  
terzake

d.d.

15 januari 2003

Agendapunt:

5a

Aard bespreking Commissie:

Ter bespreking

Datum

18 december 2002

Steller

Inberg

Afdeling/Bureau

Griffier

## Format (model) programma begroting (12 december 2002)

Toelichting

### vertrekpunt

Het ontwikkelde begrotingsmodel is gebaseerd op:

1. De uitkomsten van de gehouden interviews met leden van PS, GS, MT, en afdelingshoofden;
2. De door de minister van BZK opgestelde handreiking duale begroting
3. De nieuwe comptabiliteitsvoorschriften 2004

Uit de interviews kwam als algemeen beeld naar voren dat het begrotingsmodel herkenbaar zou moeten zijn en dat een aantal elementen vanuit het huidige begrotingsmodel behouden zouden moeten blijven. Het gaat dan om zaken als geformuleerde doelstellingen, voorgenomen beleid en een onderverdeling/specificatie van de begrotingsramingen. Globaal zou dat leiden tot een volgende structuur per programma.

1. Doelstellingen op hoofdlijnen (zoals het werkprogramma), uitgewerkt in:
2. Voorgenomen beleid en prestaties (een soort beleidsbeschouwingen), vertaald in:
3. Begrotingsraming per programma op hoofdlijnen (vaststelling beschikbare budgetten voor de realisatie van de doelstellingen)

Dit is in grote lijnen vergelijkbaar met de opzet van de handreiking duale begroting die is opgesteld door de minister van BZK met inachtneming van de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften 2004. Deze handreiking kent de volgende opzet per programma.

1. Wat willen we bereiken (de beoogde maatschappelijke effecten van het programma)
2. Wat doen we daarvoor ( het voorgenomen beleid c.q. de uit te voeren activiteiten)
3. Wat mag het kosten (de baten en lasten per programma)

### uitwerking

In het ontwikkelde begrotingsmodel is de volgende opbouw per programma gehanteerd.

- A: Algemeen (korte informatie over de inhoud van het programma)
- B: Doelstellingen (relevante passages werkprogramma; beleidsbeschouwingen)
- C: Kernactiviteiten begrotingsjaar (concrete voornemens in het begrotingsjaar)
- D: Middeleninzet (baten en lasten van het programma; inclusief meerjarenraming)

Zoals gezegd sluit deze opzet nauw aan bij het gevormde beeld vanuit de interviews en de handreiking duale begroting van de minister van BZK (inclusief nieuwe comptabiliteitsvoorschriften). Hieronder wordt kort nader geduid welke informatie er onder A t/m D dient te worden opgenomen

#### A: Algemeen

Hier dient heel in het kort informatie te worden opgenomen over de inhoud en reikwijdte van het programma.

Voorbeeld: stel er is een programma verkeer en vervoer.

Dan zou bij algemeen iets kunnen staan als:

Dit programma omvat de instandhouding en verbetering van de provinciale wegen- en vaarwegeninfrastructuur, het openbaar streekvervoer, de verkeersveiligheid en de mobiliteitsbeïnvloeding. Het beleid terzake is vastgelegd in het Provinciale Verkeers- en Vervoerplan (PVVP); de programmering van werkzaamheden is opgenomen in het Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (PMIT).

## B: Doelstellingen

Bij het onderdeel doelstellingen is een driedeling toegepast:

### 1. Werkprogramma

Hier dienen de relevante passages uit het werkprogramma van Provinciale Staten te worden opgenomen<sup>1</sup>. In het nieuwe werkprogramma zullen nadrukkelijker dan voorheen gewenste maatschappelijke effecten moeten worden geformuleerd.

### 2. Stand van zaken

Hier dient te worden aangegeven op welke wijze het college invulling heeft gegeven c.q. gaat geven aan de onder 1 aangegeven doelstellingen en welke resultaten op dat punt zijn bereikt c.q. worden verwacht. Voor een belangrijk deel is deze informatie in de huidige begroting te vinden in de beleidsbeschouwingen. Daarbij dient, zoals thans ook reeds gebeurt, een onderscheid te worden aangebracht in bestaand beleid (de zaken die gecontinueerd zullen worden) en nieuw beleid (de door te voeren beleidswijzigingen)

Voorbeeld: stel er is een programma verkeer en vervoer.

Dan zou bij bestaand beleid bijvoorbeeld kunnen staan:

De provincie blijft zich onverminderd inspannen voor de realisatie van de Zuiderzeelijn.

Bij nieuw beleid zou bijvoorbeeld kunnen staan

Het nieuwe kabinet heeft besloten tot uitstel van de aanleg van de Hanzelijn; dit in weerwil van eerder gemaakte afspraken. Wij zullen trachten dit besluit ongedaan te maken. Daartoe zullen wij samen met de provincie Overijssel nadere stappen uitwerken.

### 3 Kwaliteit en kwantiteit

Hier dient een confrontatie te worden gegeven tussen de gestelde (kwantitatieve of kwalitatieve) doelen en de feitelijke stand van zaken.

Voorbeeld: stel er is een programma verkeer en vervoer.

Indien als doelstelling is omschreven een beperking van het aantal verkeersslachtoffers in 2005 met 10% ten opzichte van 1998, dan zou op deze plaats inzichtelijk kunnen worden gemaakt hoe de huidige stand van zaken is. Hierdoor kan de effectiviteit van het gevoerde beleid worden beoordeeld

Aantal verkeersslachtoffers 1998:	800
Aantal verkeersslachtoffers 1999:	820
Aantal verkeersslachtoffers 2000:	795
Aantal verkeersslachtoffers 2001:	810

Streefaantal 2005:	720
--------------------	-----

Uiteraard is het van belang dat in het werkprogramma van Provinciale Staten de doelstellingen (de gewenste maatschappelijke effecten) zo concreet mogelijk worden geformuleerd (als onderdeel van de kaderstelling).

## C: Kernactiviteiten begrotingsjaar

Het hiervoor beschreven onderdeel B. richt zich met name op meerjarige doelstellingen en beleidsvoornemens. In het onderdeel C., kernactiviteiten, dient een korte beschrijving te worden gegeven van concrete activiteiten die in het begrotingsjaar zullen worden uitgevoerd. Deze beschrijving dient tevens als onderbouwing bij de middeleninzet die via de programmabegroting wordt

<sup>1</sup> Indien er straks geen sprake meer mocht zijn van een werkprogramma van PS maar van een collegeprogramma van GS, dan zouden hier de relevante passages uit het collegeprogramma kunnen worden opgenomen

vastgesteld door Provinciale Staten. Het gaat daarbij dan wel om de “wat”-vraag en niet om de “hoe”-vraag”.

Voorbeeld: stel er is een programma verkeer en vervoer.

Onderdeel van het programma zou kunnen zijn een product verbetering infrastructuur. Daarbij zou vermeld kunnen worden:

In 2004 worden de projecten uit de jaarschijf 2004 van het PMIT 2003-2006 uitgevoerd. De in omvang belangrijkste projecten zijn:

Aanleg parallelweg Hanzeweg

Reconstructie fietspad Noorderringweg

Baanverdubbeling Ganzenweg

#### D: Middeleninzet

Bij dit onderdeel dient een raming te worden opgenomen van de baten en lasten van het programma, met inbegrip van de meerjarenraming. De totale baten en lasten van een programma worden door Provinciale Staten vastgesteld; de bevoegdheid om daarbinnen te schuiven ligt bij het college van GS.

Voorbeeld: stel er is een programma verkeer en vervoer, waarbinnen de volgende vijf producten worden onderscheiden: mobiliteit, veiligheid, instandhouding infrastructuur, verbetering infrastructuur, openbaar vervoer. Dan zou de programmaraming er als volgt uit kunnen zien.

Lasten en baten programma Verkeer en Vervoer (bedragen x € 1.000)

Rekening 2002	Begroting		Meerjarenraming		
	2003	2004	2005	2006	2007
Lasten					
Baten					
Saldo van lasten en baten					

#### **Programmaverantwoording**

Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften voorschrijven dat de indeling van de programmaverantwoording (“jaarrekening”) gelijk dient te zijn aan die van de programmabegroting. Het voorgestelde begrotingsmodel is ook geschikt voor de programmaverantwoording.

De onderdelen A en B kunnen ongewijzigd blijven, met dien verstande dat onder B2 (stand van zaken) ingegaan zal moeten worden op de feitelijk opgetreden (maatschappelijke) effecten van het gevoerde beleid in relatie tot de daarmee beoogde effecten.

In onderdeel C, kernactiviteiten, zal bij de programmaverantwoording moeten worden aangegeven wat concreet is gedaan om de beoogde effecten te bereiken. Tevens kan daarbij worden ingegaan op de afwijkingen tussen voorgenomen activiteiten en gerealiseerde activiteiten. In onderdeel D tenslotte zullen de werkelijke uitgaven komen te staan en zal het onderdeel “toelichting op de raming” worden vervangen door “verschillen ten opzichte van de raming”.

## Begrotingsproces voor het jaar 2003 (het verkiezingsjaar) (12 december 2002)

Deze notitie is bestemd voor bespreking in de commissie AZ, onder uitnodiging van de leden van de commissie FZWE en portefeuillehouders terzake.

De notitie is in eerdere versies besproken in het MT, het college van GS en werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing. In de commissie AZ is eind december informatie overgedragen ten aanzien van dit onderwerp. Besloten werd door de commissie AZ dat dit onderwerp in bespreking komt in de commissie AZ in januari 2003.

### 1 Inleiding

Ter voorbereiding op de introductie van de wet dualisering provinciaal bestuur en als uitwerking van het herontwerp van de planning & control cyclus werd ambtelijk de voorbereiding ter hand genomen van het toekomstig begrotingsproces. De basis voor het hiernavolgende werd gelegd door de directeur Middelen, het plaatsvervangend hoofd Financien en de concerncontroller.

#### **Hoe vindt bestuurlijke besluitvorming plaats over de documenten uit de planning & control cyclus?**

Er zijn in dit kader een aantal onzekerheden, door de introductie van de wet dualisering als ook de provinciale verkiezingen. Niet duidelijk is bijvoorbeeld op dit moment hoe de verhoudingen tussen Provinciale Staten en College van Gedeputeerde Staten feitelijk zullen uitwerken als gevolg van dualisering. Het is ook (nog) niet duidelijk of en welke commissies er na de verkiezingen geformeerd worden. Of wat de rol van de commissies zal zijn in het bespreken van de verschillende planning & control documenten.

De voorbereidingen zijn daarom gedaan met inachtneming van datgene wat de wetgever heeft bedoeld met de wet dualisering van het provinciaal bestuur. Dat houdt bijvoorbeeld in dat er een onderscheid is in twee begrotingsdocumenten. In de eerste plaats de programmabegroting die wordt vastgesteld door Provinciale Staten en in de tweede plaats de productenstaat (de uitwerking van de programmabegroting) die wordt vastgesteld door het college van Gedeputeerde Staten.

In de voorbereiding is uitgegaan van de drie rollen die gedacht zijn voor Provinciale Staten, namelijk volksvertegenwoordiging, kaderstelling (ter illustratie de Programmabegroting) en de controlerende rol (ter illustratie komt deze rol tot uiting door onder meer Jaarrekening, Voorjaarsnota en Najaarsnota).

### 2 Hoe ziet het toekomstig begrotingsproces – voor het kalenderjaar 2003 [het verkiezingsjaar] – voor Provinciale Staten er uit?

*Februari:*

#### **Financieel beleidskader 2004** (verkenning 2005 - 2006)

De 'oude staten' stellen het financieel beleidskader 2004 vast, het is de financiële basis voor de staten- c.q. de college-onderhandelingen.

*Mei (direct na de college/statenonderhandelingen):*

#### **Algemene beschouwingen met richtinggevende uitspraken op hoofdlijnen.**

Uitkomsten van de bespreking van dit onderwerp in Provinciale Staten geeft richting aan de verdere uitwerking van de Programmabegroting 2004.

De uitwerking van de algemene beschouwingen in een Programmabegroting 2004 wordt door de Statengriffie en 'ambtelijke ondersteuning' ter hand genomen.

#### **Hoe stellen we de programmabegroting 2004 ambtelijk op?**

Een team ambtelijke ondersteuning ter ondersteuning van de Statengriffie, bestaande uit een aantal inhoudelijk beleidsmedewerkers, financieel beleidsmedewerkers en controllers. In januari 2003 starten we met het samenstellen van de programmabegroting 2004. Bij het begin

van de onderhandelingen (maart 2003) is een eerste ontwerp programmabegroting 2004 voorhanden, dat kan dan ook gebruikt worden in de onderhandelingen.

De Staten - c.q. College-onderhandelingen zullen – mag aangenomen worden - van invloed zijn op het te voeren beleid zoals geformuleerd in het eerste ontwerp programmabegroting 2004. Als gevolg daarvan kunnen beleidsvoorstellen en middelenallocatie wijzigen. Tijdens de algemene beschouwingen - in de maand mei - zullen de uitkomsten van de staten - c.q. college-onderhandelingen besproken worden in Provinciale Staten. De uitkomsten leiden tot een ontwerp programmabegroting 2004 die in juni 2003 door Provinciale Staten vastgesteld wordt.

**Voorjaarsnota 2003**, de eerste beleids- en middelen prognose voor het jaar 2003)

De voorjaarsnota 2003 is gestoeld op de systematiek van de begroting 2003. Hierin zal de voortgang van de afspraken gemaakt in de Begroting 2003 aangegeven worden. Zowel op beleidsinhoudelijk terrein als ook financieel. Het moet Provinciale Staten tevens zicht geven op de uitkomsten over het jaar 2003.

*Juni:*

**Programma begroting 2004**, het beleids- en middelen *kader* voor het jaar 2004  
Bespreken – en zo mogelijk vaststellen - door Provinciale Staten van de ontwerp Programmabegroting 2004.

#### **Commissievergadering?**

Voor het onderwerp programmabegroting 2004 zijn geen commissie vergaderingen voorzien. De politieke discussie rechtvaardigt een bespreking van het onderwerp rechtstreeks in Provinciale Staten. Als zou blijken dat commissie vergaderingen gehouden worden voorafgaand aan de bespreking van de Programmabegroting 2004 Provinciale Staten dan zal de bespreking van de Programmabegroting 2004 eerst plaats kunnen vinden, na de zomer, in september. Dat heeft geen gevolgen voor het samenstellen van de productenstaat en de afdelingsplannen. Die kunnen worden opgesteld op basis van het ontwerp Programmabegroting 2004 zoals dat voor de zomer door de statengriffie verzonden wordt aan Provinciale Staten.

Uitkomsten van de bespreking – en zo mogelijk vaststelling door Provinciale Staten – van de Programmabegroting 2004 zijn bepalend voor het College van Gedeputeerde Staten voor het uitwerken van de **Productenstaat 2004**. [de Productenstaat 2004 zal vervolgens de basis zijn voor het uitwerken van afdelingsplannen door de ambtelijke organisatie].

#### **Jaarverslag – en rekening 2002 (het toekomstig programmaverslag)**

(is de beleids- en middelen verantwoording over het jaar 2002)

Provinciale Staten oefenen met bovenstaand instrument de controlerende functie uit.

*September:*

#### **Najaarsnota 2003**

(is de tweede beleids- en middelen prognose voor het jaar 2003)

Provinciale Staten hebben hiermee de gelegenheid de controlerende functie uit te oefenen.

#### **Hoe ziet het toekomstig begrotingsproces – voor het kalenderjaar 2003 [verkiezingsjaar] – voor het College van Gedeputeerde Staten er uit?**

*Maart:*

Eerste product rapportage 2003 in de vorm van **de Voorjaarsnota 2003**.

Hierin is een prognose opgenomen van de te verwachten resultaten (beleidsmatig en financieel) voor het jaar 2003. Voorstellen tot bijstellen van beleid en/of financiën maakt deel uit van deze rapportage.

De in werking treding van de uitwerking van de hernieuwde planning & control cyclus wordt gefaseerd gedaan, dat houdt bijvoorbeeld in dat de Voorjaarsnota 2003 gestoeld is op de Begrotingssystematiek 2003.

*Mei:*

**Jaarrekening 2002**

De product- en middelen verantwoording over het jaar 2002; de toekomstige verantwoording van de productenstaat. De jaarrekening 2002 is gestoeld op de systematiek van de Begroting 2002.

*September:*

**Productenstaat 2004**

De nadere uitwerking van de programmabegroting 2004, de ambtelijke organisatie werkt ten behoeve van het College van Gedeputeerde Staten de Productenstaat 2004 uit. De Productenstaat zal ongeveer in deze periode afgewikkeld moeten worden om de ambtelijke organisatie voldoende tijd te gunnen de ambities van Provinciale Staten en College van Gedeputeerde Staten uit te werken in operationele plannen. Ook zal er gelegenheid moeten zijn om – in voorkomende gevallen (on)haalbaarheid– terug te koppelen.

**Tweede productrapportage 2003**, de tweede product- en middelen prognose voor het jaar 2003.

[voor de goede orde, de afdelingsplannen zijn gereed: medio november].

## programma's voor programmabegroting 2004 (12 december 2002)

Status van de notitie: ter bespreking in de commissie AZ, onder uitnodiging van de leden van de commissie FZWE en portefeuillehouders terzake.

De notitie is in eerdere versies besproken in het MT, het college van GS en werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing. In de commissie AZ is eind december informatie overgedragen ten aanzien van dit onderwerp, met daarbij de aankondiging dat deze notitie in bespreking komt in de commissie in januari 2003.

Hieronder treft u een advies aan over de indeling van de programmabegroting in programma's. Dit is voorzien in de wet dualisering provinciaal bestuur.

Het overzicht van de programma's staat hieronder opgesomd in de tabel.

<b>Programma</b>	
Bestuur	
Infrastructuur en Mobiliteit	
Water	
Milieu	
Natuur en Landschap	
Werken en Ondernemen	
Toerisme (en recreatie)	
Landbouw *)	
Plattelandontwikkeling *)	
Welzijn en Zorg	
Cultuur	
Wonen	
Programma Management Europa	
Omgevingsplan	

De producten zijn beproefd op toedeelbaarheid aan de programma's in een overleg tussen de werkgroep financieel management en de werkgroep programma's voor programmabegroting.

Ten aanzien van de programma's met \*)

- door de werkgroep bestuurlijke vernieuwing werd geopperd dat wellicht het programma landbouw (de economische functie) zou moeten worden toegevoegd (als onderdeel van) aan het programma werken en ondernemen;
- door de werkgroep bestuurlijke vernieuwing werd tevens gesuggereerd dat er een programma Plattelandontwikkeling is.

Ter toelichting het volgende.

### 1 Waaronder deze indeling? Wat zijn de overwegingen?

Ten aanzien van het proces om te komen tot deze indeling is een werkgroep (Siepel, Van de Knijff, De Vries, Wolf, Van Otterlo, Pruijm en Inberg) op de volgende wijze tot deze indeling gekomen.

- er zijn kwaliteitseigenschappen geformuleerd van de programma's en de programma indeling;
- er zijn ordeningsprincipes (op basis waarvan onderscheiden we welke programma's) geformuleerd;



- er zijn door deelnemers intuïtief programma's ontworpen, in een gezamenlijk overleg leidde dat tot een ontwerp programma indeling.
- het ontwerp programma indeling is gekoppeld aan de huidige producten.
- in een gezamenlijk overleg met de werkgroep Financieel Management werd de koppeling van producten aan het ontwerp programma indeling beproefd; dat leidde tot een aantal verbeteringen.

Het ontwerp programma indeling kent de volgende overwegingen. Dat wil zeggen dat programma's voldoen aan de volgende kwaliteitseigenschappen:

- externe gerichtheid;
- inhoudelijke consistentie;
- herkenbaarheid;
- lange termijn beleid;
- politieke relevantie.

2 Kunnen nog programma's samengevoegd worden?

Wellicht nog nader uit te werken, vooralsnog is het advies de bovenstaande indeling te volgen.

3 'Bestuur' als programma, wat zijn de overwegingen?

Allereerst wat zijn de ingrediënten van het programma Bestuur?

Wij adviseren de volgende producten onder te brengen bij het programma Bestuur.

- Specifieke bestuursaangelegenheden (bijvoorbeeld; kabinetszaken, gedeputeerde staten en vriendschapsrelatie Dmitrov-Flevoland)
- Toezicht houden op gemeente- en andere besturen;
- Voortgangsrapportage omgevingsbeleid (500) en ruimtelijk beleid (911)

Dan de vraag of het gewenst is dat er een programma Bestuur is.

De eerste overweging: het programma Bestuur kan gezien worden als een middel (om een doel te bereiken). Dat zou betekenen dat de - in de tabel aan het programma Bestuur toegevoegde - producten verdeeld worden over andere programma c.q. terecht komen in de categorie 'overhead'. In het laatste geval zullen de samenhangende kosten via een te kiezen sleutel toegerekend worden aan programma's.

De tweede overweging: het programma Bestuur kan daarnaast gezien worden als een programma waar Provinciale Staten (en Gedeputeerde Staten) op willen sturen c.q. iets van vinden [wat willen we bereiken?]. Argument om het programma Bestuur te onderscheiden wordt gevonden in bestuurlijke relevantie.

Wij overwegen dat het aspect bestuurlijke relevantie zwaar weegt in dit kader, we adviseren dat er daarom een programma Bestuur zal zijn.

4 Middelen, c.q. de organisatie niet als programma, wat zijn de overwegingen?

Wat is de inhoud van een programma Middelen?

In het algemeen worden daarin ondergebracht de kosten van het ambtelijk apparaat (personeel, informatie, organisatie, financiën, administratie, huisvesting en communicatie)

Wat zijn de overwegingen?

Als Middelen een programma zou zijn dan is de vraag wat de bestuurlijke relevantie is. Wat willen we bereiken op dit punt? Daarnaast is een vraag die hiermee samenhangt in hoeverre het opnemen van een programma Middelen bijdraagt aan de bestuurlijke vernieuwing waarbij besturen op hoofdlijnen en de verantwoordelijkheid voor de organisatie bij Gedeputeerde Staten is ondergebracht.

Wij bevelen aan om een programma Middelen niet op te nemen. Redenen daarvoor zijn dat de bestuurlijke relevantie niet hoog zal zijn en de bijdrage aan het besturen op hoofdlijnen negatief gekwalificeerd kan worden. Ook blijkt dat in de paragraaf bedrijfsvoering het onderwerp Middelen de aandacht kan krijgen.

- 5 Meer van hetzelfde?  
De huidige indeling ken een indeling naar hoofdfuncties, die is gebaseerd op de onderlinge vergelijkbaarheid van provincies ordeningsprincipe zou 'beleidsvelden' zijn. De ontworpen indeling is gebaseerd op een aantal principes waarvan externe gerichtheid en herkenbaarheid belangrijke zijn. Dat deels er sprake is van overlap met de huidige indeling is toeval en de uitkomst van een proces.