

Memo

.....

Datum : 10 november 2009
Aan : Leden werkgroep "nieuwe begroting" PS
Onderwerp : Reactie op formats Kaderbrief en Voorjaarsnota
Opsteller / Telefoon : R Bruijnzeel / (023) 514 3554
Directie/Sector : MID / Administratieve en Financiële Dienstverlening
Bijlage(n) : -
Afschrift : Piet Oudega, Peter Herreman, Annemiek van Dam

Beste leden van de werkgroep "nieuwe begroting",

Op 30 oktober jl. hebben wij (Piet Oudega, Raymond Bruijnzeel en Peter Herreman) een constructief en prettig gesprek gevoerd met de heer P.P. Verroen over de op 23 oktober jl. in de werkgroep besproken stukken. Omdat we op een aantal essentiële punten een ander inzicht hebben dan P.P. Verroen hebben wij in dat overleg afgesproken om onze gedachten over het sjabloon voor de Voorjaarsnota (of Zomernota) en de Kaderbrief op papier te zetten en in te brengen in de werkgroep van 12 november. Daartoe dient voorliggend memo.

Sjabloon Voorjaarsnota of Zomernota

In algemene zin kunnen wij goed leven met het door P.P. Verroen opgestelde Het format is door de Statenwerkgroep Begrotingscyclus (SWBC) opgesteld. De heer Verroen verricht slechts hand- en spandiensten.

format voor de Voorjaarsnota. De SWBC noemt dit de Zomernota

Wel hebben wij een aantal verbeteringsuggesties gedaan voor dit sjabloon. Dit betreft de volgende punten:

1. Maak een duidelijker onderscheid in het format tussen datgene waarover PS formeel moet beslissen en de extra informatie die in het sjabloon is opgenomen en waar PS niet over besluit. Dit betekent dat PS worden gevraagd in te stemmen met de wijzigingen en toelichting op de budgettabellen op programmaniveau. Al het overige is ter informatie; hierover besluit PS niet. GS accordeert formeel de wijzigingen op beleidsdoelniveau, omdat dit met ingang van 2010 gelijk staat aan de producten uit de Productenraming.

In het format staat per gewijzigd doel en in de I/O-tabellen een regel "Gevraagde actie PS" inclusief een hyperlink. Die hyperlink kan gaan naar bijvoorbeeld een voordracht waarin de gevraagde acties beslisbaar zijn samengevat.

2. Wij zien de Voorjaarsnota veel meer als een afwijkingenrapportage op hoofdlijnen, waarin op een aantal noodzakelijke punten akkoord van PS wordt gevraagd op het

bijstellen van de programmadoelstellingen en/of de bijbehorende budgetten. In dat licht past het om criteria te benoemen waaraan een afwijking moet voldoen om te worden opgenomen in de Voorjaarsnota. Budgettaire kleinere afwijkingen kunnen vaak worden opgelost binnen het programma en halen de aandacht weg van de zaken waar het in essentie echt om zou moeten gaan. Politiek gevoelige issues dienen vanzelfsprekend te allen tijde (onafhankelijk van bedrag) te worden gemeld in de Voorjaarsnota.

De SWBC ziet de Zomernota als een "midterm review" waarin alle voor P.S. relevante afwijkingen van, en mutaties op een begroting aan PS gerapporteerd worden, ter informatie of ter beslissing. Dit om een zo tijdig mogelijk voortgangscontrole door de Staten te faciliteren.

Als de Staten dat willen, zouden voor afwijkingen van begrote bedragen criteria voor opname geformuleerd kunnen worden als "afwijkingen groter dan 5% van het begrote bedrag". Voor alle andere afwijkingen zullen de criteria snel kwalitatief zijn, en onder de noemer "politiek gevoelig" vallen.

Bij twijfel aan de relevantie van een afwijking of mutatie, kan GS het zeker voor het onzekere nemen. De structuur van de voorgestelde formats biedt daarvoor voldoende ruimte.

3. Een vertaling van de voorgestelde wijzigingen naar de geplande instrumenten en output raden wij op dit moment nog sterk af. In de eerste plaats omdat de Voorjaarsnota een afwijkingenrapportage is op hoofdlijnen die vroeg in het jaar verschijnt. In de tweede plaats omdat de instrumenten op dit moment nog niet financieel vertaald kunnen worden in SAP en we deze informatie dus ook niet kunnen opleveren.

Ad 1. De afwijkingen worden in de Voorjaarsnota over het algemeen niet "gevoed" vanuit geconstateerde afwijkingen op instrument- of outputniveau. Dat is begrijpelijk, omdat het een rapportage is over de eerste drie maanden van het jaar, dat daarmee net begonnen is. Een aanvullende uitvraag aan de organisatie om afwijkingen in de uitvoering aan te geven levert waarschijnlijk weinig op en betekent dus onevenredig veel werk.

De SWBC stelt daarom voor, de huidige voor- en najaarsnota door één Zomernota te vervangen, die de eerste 5-6 maanden kan omvatten, en de ambtelijke organisatie -mede door de gestructureerde formats- veel uitvoeringskosten kan besparen.

Ad 2. Met de in SAP dit jaar door te voeren aanpassingen is het mogelijk om vanaf 2010 een financiële vertaling te maken op alle doelniveaus t/m het operationeel doel. Tot en met 2009 was dit nog niet mogelijk (en niet nodig). We onderzoeken nog of het mogelijk is om na 2010 op het niveau van instrumenten te budgetteren.

De SWBC zou graag een detaillering op instrumentniveau zien, omdat alle output causaal via de Operationele doelen aan Maatschappelijke- en Beleidsdoelen gerelateerd is.

Als de voortgang van het ambtelijke SAP-project zo'n detaillering nog niet toelaat, is een kwantitatieve detaillering tot het niveau van Operationele doelen, met

daarnaast rapportage van kwalitatieve mutaties in de Instrumenten een goede tussenoplossing.

Dit betekent dat we bij het definiëren van de instrumenten beter zullen moeten gaan letten op wat instrumenten nu eigenlijk zijn en er voor zorgen dat we ze zo definiëren dat deze financieel vertaald kunnen worden. Op dit ogenblik is dat bij veel instrumenten door de aard van de omschrijving überhaupt niet mogelijk.

De Staten hebben op de "Doelenboomdag" ook geconstateerd dat er een stevige kwaliteitsslag nodig is in de omschrijving van de instrumenten en in de causale relaties tussen doelen en instrumenten. De SWBC heeft al herhaaldelijk aangeboden GS daarin bij te staan.

Daarnaast is er al een onderliggend niveau in SAP (sub-producten of kostenplaatsen) dat ook vertaald moet kunnen worden naar een nieuw instrumentenniveau. Dat stelt eveneens eisen aan de omschrijving van de instrumenten. Een boeking in de financiële administratie moet namelijk volstrekt eenduidig aan één bovenliggende kostenplaats of sub-product kunnen worden toegewezen, en deze op zijn beurt weer aan één bovenliggend instrument.

De SWBC stelt het op hoge prijs, dat het ambtelijk apparaat zich inzet voor een logische koppeling in de automatisering tussen beleid en uitvoering. Dat is geheel in de geest van de door de SWBC voorgestane causale cascade, of in ander beeldspraak: een logische vertakking van de doelenboom.

4. De in het sjabloon opgenomen budgettabel op programmaniveau geeft volgens ons onvoldoende inzicht in de doorwerking van mutaties naar de meerjarenraming. Wij stellen voor deze tabel te vervangen door een tweetal tabellen per programma. Eén waarin de mutaties in meerjarig perspectief worden gepresenteerd en aangesloten met de stand van de gedrukte ontwerpbegroting. En één waarin het resultaat hiervan wordt gepresenteerd in de nieuwe standen voor het betreffende programma, conform de budgettabel op programmaniveau uit de Programmabegroting. We hebben de twee voorbeeld tabellen als bijlage aan dit memo toegevoegd (tabel B en C geheten).
Er is zeker wat te zegen voor de voorgestelde tabellen. Nadeel is wel dat de relatie met begroting en verantwoording lossier wordt. De SWBC zal de voorgestelde tabellen aan FEPO voorleggen, wellicht als een en-en voorstel.
5. We geven in overweging om in de Voorjaarsnota geen aparte budgettabellen te presenteren op operationeel doelniveau, maar de nieuwe stand per operationeel doel te presenteren in een samenvattende tabel per beleidsdoel. Een vergelijkbaar voorstel zal te zijner tijd ook voor de Programmabegroting 2011 worden gedaan en is in eerder verband ook al gedeeld met de werkgroep bij de Programmabegroting 2010.
Dit lijkt niet consistent met de SAP-inspanningen die onder .3 genoemd worden. De SWBC ziet graag een detaillering tot op instrumentniveau, integraal voor alle documenten in de begrotingscyclus, zoals ook blijkt uit de aan FEPO voorgelegde conceptversies.
6. De Voorjaarsnota kent naast de financiële Programmavoortgang, waar de vorige 4 punten over gingen, ook nog andere hoofdstukken. Op dit ogenblik zijn we aan het

Pagina 4

bekijken in hoeverre het zinvol en nuttig is om alle nu nog in het format genoemde overzichten bij de Voorjaarsnota te handhaven.

De SWBC stelt de Staten voor welke overzichten haar zinvol en nuttig lijken. De Staten zullen GS om de overzichten vragen die zij wenst. Voorstellen van de ambtelijke werkgroep zullen natuurlijk overwogen worden.

Vooraf voor wat betreft het nut van de overzichten m.b.t. reserves en aanbestedingen plaatsen wij vraagtekens. Die voegen volgens ons weinig toe en passen minder in een Voorjaarsnota als afwijkingenrapportage op hoofdlijnen. De definitieve indeling van een Voorjaarsnota hebben we nog niet, maar kunnen we indien gewenst (na interne consultatie) leveren.

De SWBC stelt zo'n indeling aan de Staten voor, die aan GS vragen die te implementeren. De ambtelijke werkgroep zal al in de conceptfase gevraagd worden die te commentariëren.

Sjabloon Kaderbrief

De Kaderbrief is een brief van het college aan PS waarin wordt ingegaan op de meerjarige budgettaire ontwikkelingen mede met het oog op de voorbereiding van de komende begroting. Het lijkt ons niet zinvol om deze brief van GS in een vast sjabloon of format te gieten omdat de Kaderbrief afhankelijk van de economische omstandigheden er jaarlijks verschillend kan uitzien. Het voegt naar onze mening dan ook niets toe om deze boodschap in een vast sjabloon te "proppen" waardoor de essentie van de boodschap zelfs verloren kan gaan. De Kaderbrief is daarnaast geen voortgangsrapportage op de Programmabegroting, waardoor het hanteren van eenzelfde soort sjabloon niet logisch is.

De SWBC ziet de Kaderbrief als één van de documenten in de Begrotingscyclus. In de cyclus dienen planning, voortgang en verantwoording geïntegreerd te zijn.

De SWBC ziet niet in waarom verschillende "economische omstandigheden" niet in een sjabloon passen, dat nota bene vraagt om (economische) ramingen en (economische) scenario's voor toekomstige ontwikkelingen daarin.

De SWBC ziet ook niet in hoe "de essentie van de boodschap" daarin verloren kan gaan, en snapt gegeven het grondig overwogen format de als emotioneel geladen en neerbuigend ervaren kwalificatie "proppen" niet goed.

De ambtelijke werkgroep zal gevraagd worden haar oordeel met voorbeelden te onderbouwen.

Overigens hebben we in de vergaderingen van uw Werkgroep/Projectgroep d.d. 17 juni en 2 juli ook expliciet afgesproken het maken van een sjabloon voor de Lentenota om bovengenoemde reden te beperken tot de Voorjaarsnota en dus niet de Kaderbrief. Een uitvoeringsrapportage laat zich nu eenmaal makkelijker en vooral met meer zin in een vast stramen zetten dan een wisselende boodschap van GS in een brief.

De SWBC kent zo'n afspraak niet, en ziet het als haar taak formats, sjablonen en handleidingen voor een integrale begrotingscyclus te produceren. Dit in overeenstemming met de adviezen van de accountant en van de Randstedelijke Rekenkamer.

Overige aandachtspunten

Om een goede begrotingsvoorbereiding voor 2011 mogelijk te maken zou de discussie over een nieuwe doelenboom zo snel mogelijk dienen plaats te vinden. De voorgenomen discussie in januari lijkt ons te laat.

Het bleek agenda-technisch helaas niet mogelijk de discussie naar voren te halen. Overigens ontgaat het de SWBC, alleen al gegeven de agenda van de "middenbestuursdiscussie", hoe de Doelenboomdag in januari de voorbereiding van de begroting zou beïnvloeden.

We geven de werkgroep in overweging deze discussie nog dit jaar te starten. Daarbij is afstemming nodig met de voorbereiding van de bezuinigingsdiscussie voor 2011, om te verzekeren dat de resultaten van beide afzonderlijke discussies aan elkaar zijn te relateren. De SWBC zal de Statengriffie op afroep bijstaan bij het faciliteren van deze discussie.

Ook ambtelijk beraden wij ons op de optimale vorm van de bestuurlijke planning & controlcyclus. In dat kader lijkt het ons goed hierover met elkaar in een open en constructieve setting van gedachten te wisselen, waarna eventuele aanpassingen via de geëigende lijnen kunnen worden voorgesteld en geïmplementeerd.

De Staten hebben hierover al een standpunt ingenomen:

Een Statenwerkgroep produceert formats, sjablonen en handleidingen voor documenten in de begrotingscyclus, en overhandigt die inclusief een implementatieverzoek aan GS. De Statenwerkgroep zal op eigen initiatief en ook op ambtelijk verzoek overleggen met de ambtelijke werkgroep.