

Aan de raad van de gemeente
LEIDSCHELDAM-VOORBURG

Datum 18 september 2007

Onderwerp Raadsvoorstel tot vaststelling van de programmabegroting 2008-2011

Categorie A

DIS Nummer 2007/24696

Portefeuillehouder De heer Beimers

Behandeld door De heer Posthuma 9123

Samenvatting Aanbieding van de programmabegroting 2008-2011 aan de gemeenteraad en het voorstel tot vaststelling daarvan.

1. Inleiding

Wij bieden u bijgaand ter vaststelling aan de concept-programmabegroting 2008 met de meerjarenramingen 2009-2011. De uitkomsten van de begroting en de meerjarenramingen zijn positief. In deze primitieve begroting zijn nog niet de uitkomsten van de septembercirculaire van het Gemeentefonds verwerkt. Deze circulaire, die de gevolgen voor het Gemeentefonds van de op Prinsjesdag aangeboden rijksbegroting bevat, is ten tijde van het opstellen van dit raadsvoorstel nog niet beschikbaar. Wij verwachten op dit ogenblik niet dat de septembercirculaire tot grote verschillen zal leiden, maar in het geval dat de begroting als gevolg van de septembercirculaire nog moet worden bijgesteld zal u een Nota van wijziging worden aangeboden. Die kan dan tegelijkertijd met de primitieve begroting worden behandeld in uw begrotingsraad van 6 november a.s.

2. Wettelijk kader en indeling van de programmabegroting

Het wettelijke kader voor de begroting wordt enerzijds gevormd door de Gemeentewet, anderzijds door het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, dat daarvan is afgeleid. De begroting is om een aantal redenen belangrijk voor de gemeenteraad. Allereerst vanwege het budgetrecht van de gemeenteraad. Alleen de gemeenteraad is bevoegd het college te autoriseren tot het doen van uitgaven en het aangaan van verplichtingen. In het verlengde hiervan beslist de gemeenteraad ook over de verdeling van de beperkte middelen over de verschillende beleidsvelden. Dat komt in de programmabegroting ook nadrukkelijk tot uiting doordat deze bestaat uit een beleidsbegroting en een financiële begroting.

In de beleidsbegroting gaan wij in op de maatschappelijke effecten die worden nagestreefd, hoe deze effecten bereikt moeten worden, welke middelen daarvoor nodig zijn en hoe die worden ingezet. Zoals ook bij het uitvoeringsprogramma is besproken, proberen wij dit steeds meer volgens het SMART-principe te doen, onder meer door prestatieindicatoren te benoemen. Wij volgen hierbij de uitgangspunten zoals weergegeven in het Overdrachtdossier voor de gemeenteraad 2006-2010 en als bijlage aan dit voorstel is toegevoegd. Uiteraard staan wij open voor elke suggestie vanuit uw raad om ons beleid nog SMARTer te formuleren.

In de (verplichte) paragrafen worden de beleidslijnen van de beheersmatige aspecten belicht. Tenslotte zetten wij in het onderdeel financiële begroting de financiële positie van onze gemeente uiteen. Naast de programmabegroting hanteren wij voor ons college de productenramingen, die uitvoeringsinformatie bevat welke is toegesneden op de beheers- en uitvoerende taken.

3. Financieel kader voorjaarsnota 2007 en begroting 2008-2011

Het budgettaire kader voor de samenstelling van de concept-gemeentebegroting 2008 en de meerjarenramingen 2009-2011 is het financiële meerjarenperspectief uit de voorjaarsnota 2007, zoals vastgesteld in uw raadsvergadering van 26 juni j.l.

In de onderstaande tabel A is het financiële kader uit de voorjaarsnota 2007 vóór ombuigingen opgenomen.

Tabel A

	2008	2009	2010	2011
Uitkomsten voorjaarsnota 2007 vóór ombuigingen	172	- 2.487	- 2.573	- 3.933

Bedragen x € 1.000; -/- is nadelig en + is voordelig

De uitkomsten van de voorliggende concept-gemeentebegroting 2008 en de meerjarenramingen 2009-2011 zijn opgenomen in tabel B.

Tabel B

	2008	2009	2010	2011
Begrotingsuitkomsten	3.296	3.499	4.473	4.131

Bedragen x € 1.000; -/- is nadelig en + is voordelig

4. Begrotingsresultaat en meerjarenperspectief

Uit een vergelijking van de tabellen A en B blijkt dat het financiële perspectief ten opzichte van de voorjaarsnota 2007 is verbeterd. In onderstaande tabel is de ontwikkeling aangegeven. Uitgaande van de uitkomsten uit de voorjaarsnota 2007 (regel 1) worden de relevante posten op dat beeld weergegeven (regels 2 t/m 13), met als resultante de begrotingsuitkomst 2008-2011 (regel 14).

Tabel C

		2008	2009	2010	2011
1	Uitgangspositie voorjaarsnota 2007 vóór ombuigingen (voorjaarsnota 2007 na erratum, blz. 41, tabel 12, regel I)	172	-2.487	-2.573	-3.933
2	Ontwikkeling kapitaallasten en renten	715	764	-418	-768
3	Latere start Stompwijkseweg	730			
4	Inhaalslag baggerwerkzaamheden	-278			
5	Pensioenverzekering college	-80	-80	-80	-80
6	Loonkostenniveau (CAO 2008)	-500	-775	-775	-775
7	Aanvulling capaciteit Uitvoeringsprogramma	-740	-254		
8	Leges bouwvergunningen	620	245		
9	Bouwplantoetsing en handhaving	-95	-85		
10	Vervallen korting compensabele BTW	290	290	290	290
11	Geen gerichte verdeling algemene uitkering (Voorjaarsnota 2007, blz. 41, tabel 12, regel C)	1.100	1.500	1.900	2.000
	b. Herverdeeleffect algemene uitkering Wmo	500	1.280	2.060	2.060
	c. Diverse herverdeeleffecten algemene uitkering	475	975	1.450	1.450
	d. Uitkering behoedzaamheidsreserve algemene uitkering	-404	-404	-404	-404
	e. Accres algemene uitkering	650	890	210	350
12	Overige kleine verschillen	-297	-258	-282	96
13	Ombuigingen (Voorjaarsnota 2007, blz. 41, tabel 12, regel J)	438	1.898	3.095	3.845
14	Begrotingsuitkomsten	3.296	3.499	4.473	4.131

Bedragen x € 1.000; -/- is nadelig en + is voordelig

Wij lichten de posten onderstaand kort toe.

Ad 2. In het meerjarige investeringsplan 2008-2011 zijn de investeringsuitgaven verder gefaseerd, waardoor kapitaallasten later vallen. Door de verwachte oplopende rente is in 2010 en volgende jaren sprake van een stijging van de (rentecomponent) van de kapitaallasten.

De financiële gevolgen van de ontwikkeling van de geld- en kapitaalmarktrente zullen wij indien daartoe aanleiding bestaat en voor zover dit mogelijk is betrekken bij de samenstelling van de voorjaarsnota.

Ad 3. De reconstructie van de Stompwijkseweg is uitgesteld in verband met de ontwikkeling van de gebiedsvisie Stompwijk.

Ad 4. In de afgelopen jaren is een inhaalslag met baggerwerkzaamheden gemaakt. De kosten hiervan werden grotendeels ten laste gebracht van de reserve baggeren. Deze reserve is op begrotingsbasis in 2007 uitgeput. De afronding van de inhaalslag baggeren vindt plaats in 2008.

Ad 5. De opbouw van pensioenverplichtingen jegens wethouders vindt plaats door de aangepaste pensioenverzekering.

Ad 6. Ten tijde van het samenstellen van de concept-begroting 2008 waren de onderhandelingen voor de nieuwe CAO-gemeenten nog niet afgerond. Wij hebben in de begroting voorshands rekening gehouden met een loonstijging van 2%. Indien de nieuwe CAO binnenkort tot stand komt en leidt tot een nog hogere loonstijging dan worden de daaruitvoortvloeiende financiële gevolgen verwerkt in de Nota van wijziging of anderszins betrokken bij de voorjaarsnota.

Ad 7. Het Uitvoeringsprogramma is behandeld bij de voorjaarsnota 2007. De budgettaire gevolgen van de tijdelijke capaciteit in 2008 voor de uitvoering van het Uitvoeringsprogramma zijn in de gemeentebegroting verwerkt. Een deel van de extra capaciteit 2008 loopt door naar het jaar 2009.

Ad 8 en 9. De realisatie van een aantal bouwplannen levert in de jaren 2008 en 2009 een hogere opbrengst bouwleges op. Daartegenover staan overigens extra kosten voor het afdoen van aanvragen om bouwvergunningen.

Ad 10. De overgangperiode voor de invoering van het BTW-compensatiefonds is beëindigd. De raming voor niet compensabele BTW komt te vervallen.

Ad 11. De algemene uitkering uit het Gemeentefonds heeft een belangrijke budgettaire invloed op de begroting. Voor de begroting 2008-2011 is het volgende relevant.

a. Geen gerichte verdeling

Het bestuursakkoord heeft voor de gemeenten een aanzienlijk positief resultaat opgeleverd. Zo zijn de gerichte verdelingen van het accres die in het coalitieakkoord stonden (€ 400 mln. voor wijken en € 150 mln. voor lokale veiligheid) vervallen en zijn de middelen, conform de normeringsafspraken, vrij besteedbaar.

In het bestuursakkoord is ook vastgelegd dat de gemeenten zich gezamenlijk committeren aan de aanpak van maatschappelijke problematiek op het terrein van zorg, openbare orde en veiligheid, wijken, onderwijs, armoedebeleid, schuldhulpverlening en jeugd en gezin. Voor de gemeenten en het rijk liggen hier gezamenlijke opgaven, zowel beleidsmatig als financieel.

Het niet doorgaan van de aangekondigde gerichte verdelingen van middelen uit het Gemeentefonds betekent voor onze gemeente ten opzichte van de voorjaarsnota 2007 een verbetering van € 1,1 mln. in 2008 oplopend tot € 2 mln. in 2011.

b. Herverdeeleffect Wet maatschappelijke ondersteuning

De door middel van een integratie-uitkering te ontvangen middelen voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning worden met ingang van 2008 door het rijk over de gemeenten verdeeld volgens het zogenaamde "objectieve verdeelmodel". Het verdeelmodel leidt voor onze gemeente tot een positief herverdeeleffect. Het rijk faseert de herverdelingsoperatie over de jaren 2008, 2009 en 2010.

c. Diverse herverdeeleffecten

Voorts speelt een aantal herverdelingen binnen de algemene uitkering uit het Gemeentefonds op het terrein van bijstand en zorg, het BTW-compensatiefonds en openbare orde en veiligheid. Het rijk faseert ook deze herverdelingsoperatie over de jaren 2008, 2009 en 2010.

d. Behoedzaamheidsreserve

In de juni-circulaire 2007 wordt opgemerkt, dat het rijk de behoedzaamheidsreserve in de meicirculaire 2008 zal gaan halveren. In verband hiermede en de geringe uitbetaling van de behoedzaamheidsreserve 2006 is in de gemeentebegroting 2008-2011 rekening gehouden met de helft van de uitgekeerde behoedzaamheidsreserve van 2006.

e. Accres

Ook de groei (het accres) van het Gemeentefonds ontwikkelt zich volgens de beheerders van het Gemeentefonds positief. De beheerders van het fonds geven in de juni-circulaire 2007 aan dat vooral de loon- en prijsontwikkeling bij het rijk en de uitgaven aan onderwijs en infrastructuur op de rijksbegroting daartoe leiden. Daarnaast is sprake van een ruimer accres door de financiële ruimte voor de uitvoering van het bestuursakkoord.

Ten aanzien van de door het vorige kabinet toegezegde extra middelen voor Openbare orde en veiligheid merken wij het volgende op. In de periodieke onderhoudsrapporten Gemeentefonds 2005 en 2006 is scheefheid geconstateerd in de omvang en de verdeling van het cluster Openbare Orde en Veiligheid (OOV). De indicaties wezen erop dat de omvang van het cluster beduidend kleiner was dan de feitelijke uitgaven die gemeenten op dit terrein verrichten. Ook de verdeling leek scheef.

Vooruitlopend op de uitkomsten van het vervolgonderzoek door het Onderzoeksbureau Cebeon heeft het vorige kabinet besloten tot een toevoeging aan het Gemeentefonds voor de jaren 2007 tot en met 2009, die door een volgend kabinet structureel zou worden gemaakt. Op grond van de uitkomsten van het Cebeononderzoek wordt de omvang en de verdeling van het cluster OOV aangepast binnen het Gemeentefonds. Dit betekent dat de toevoeging van € 1 mln. voor onze gemeente met ingang van 2010 ten laste van het accres komt.

Ad 12. Onder deze post zijn diverse kleine verschillen en afrondingen verzameld.

Ad 13. In de voorjaarsnota 2007 zijn ombuigingen aangegeven van € 2,5 mln. in 2009 oplopend tot structureel € 4 mln. in 2011. De ombuigingenplannen leveren in 2008 € 300.000 op en structureel € 3,8 mln. in 2011 en volgende jaren. Wij hebben de ombuigingen uitgewerkt in het onderdeel financiële begroting

5. Ontwikkeling tarieven

De ontwikkeling van de hoogte van de leges, tarieven en belastingen is in overeenstemming met ons tarievenbeleid en de uitgangspunten van ons collegeprogramma. Voor het jaar 2008 zijn de aanpassingen beperkt tot de inflatiecorrectie. Voor meer specifieke informatie over de ontwikkeling van de leges, tarieven en belastingen verwijzen wij u naar de paragraaf Lokale heffingen in de programmabegroting en het afzonderlijke raadsvoorstel tot vaststelling van de tarieven en belastingverordeningen voor 2008 (Dis.nr. 2007/21083).

Wij starten binnenkort met een onderzoek naar de gevolgen van de nieuwe Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken, die in werking treedt op 1 januari 2008. Gemeenten krijgen vanaf die datum de zorgplicht voor stedelijk afvalwater, hemelwater en grondwater. De gemeenten kunnen een nieuwe belasting heffen voor de kosten van die zorgplicht. De nieuwe rioolheffing kan vanaf 1 januari 2008 worden toegepast. In 2008 en 2009 kunnen de huidige rioolrechten nog worden geheven, maar deze heffing verdwijnt per 1 januari 2010. Vanaf 2010 moeten alle gemeenten de nieuwe belasting heffen. Daarnaast krijgen gemeenten uiterlijk vijf jaar de tijd (tot 1 januari 2012) om een nieuw gemeentelijk rioleringsplan op te stellen.

In het rioleringsplan moet aandacht worden besteed aan de aanwezige voorzieningen in relatie tot de zorgplicht voor stedelijk waterbeheer, hemelwater en grondwater, plus de voorgenomen maatregelen op deze terreinen.

In ons onderzoek besteden wij ook aandacht aan de tariefstelling van het rioolrecht. Wij hebben eerder gesignaleerd dat rekening zou moeten worden gehouden met een meer dan trendmatige aanpassing van de tarieven. Dat wordt vooral veroorzaakt door de stijgende (kapitaal)lasten van de investeringen, die samenhangen met de uitvoering van het gemeentelijke rioleringsplan. In overeenstemming met onze gedragslijn bezien wij de hoogte van het rioolrecht van jaar tot jaar, waarbij ook de stand en de ontwikkeling van de egalisatiereserve riolering van belang is.

In het jaar 2008 worden de rioleringskosten van in totaal € 3.912.000 gedekt door de opbrengst rioolrecht (€ 3.545.000) en een onttrekking van € 367.000 aan de egalisatiereserve voor het verschil (de onderdekking). Na deze onttrekking blijft de egalisatiereserve per 31 december 2008 positief (€ 485.000). Dit betekent dat voor het jaar 2008 kan worden volstaan met een aanpassing van het tarief tot de inflatiecorrectie van 1,5%. Het tarief komt voor 2008 op € 96,72.

Uit de ontwikkeling van de kosten van riolering in 2009 en volgende jaren lijkt aan een extra aanpassing boven de inflatiecorrectie van het tarief niet te ontkomen. De tarieven zouden op grond van de tariefsberekening voor 2009 tot en met 2011 uitkomen op een aanpassing van tenminste 5% (exclusief inflatie) per jaar. Een dergelijke aanpassing levert een extra opbrengst van ongeveer € 175.000 per jaar op. Wij hebben bij het opstellen van de ramingen van de opbrengst rioolrecht voor 2009 en volgende jaren rekening gehouden met een suppletie van 5% (afgerond € 175.000) per jaar. De egalisatiereserve rioleringen wordt dan in 2010 negatief (€ -190.000). Wat dat laatste betreft besteden wij in ons onderzoek ook aandacht aan de mogelijkheid om bij de bestemming van een positief rekeningsresultaat 2007 de egalisatiereserve rioleringen aan te vullen. Overigens moet afgezien van de hoogte van de aanvulling van de egalisatiereserve worden afgewacht of in de toekomst kan worden volstaan met een trendmatige aanpassing van het tarief. In de voorjaarsnota 2008 komen wij op een en ander terug.

6. Conclusie

De begroting 2008 sluit met een positief saldo en in meerjarenperspectief verwachten wij begrotingsoverschotten. De vrije budgettaire ruimte is beschikbaar voor de realisatie van de ambities van de gemeenteraad, het college en de organisatie alsmede voor eventuele onvoorziene omstandigheden. Hét moment voor integrale afweging van aanvullende bestedingsvoorstellen is de voorjaarsnota 2008. Wij zullen uw raad bij deze voorjaarsnota concrete voorstellen doen en zullen daarbij in ieder geval aandacht besteden aan de ontwikkeling van de lasten voor onze inwoners.

We overwegen om een extra voorziening te treffen om de in paragraaf 5 geschetste ontwikkeling ten aanzien van de stijging van het rioolrecht te matigen. Daarnaast zullen we zonedig aanvullende voorstellen doen om de in het collegeprogramma genoemde ambities gerealiseerd te krijgen. We denken daarbij aan verdere verbetering van de kwaliteit van het openbaar gebied, onder meer op het terrein van groen en parkeervoorzieningen, aanvullende voorzieningen op het terrein van de binnensport, ruimtelijke en sociale (her)structurering binnen onze stad, de uitvoeringsstrategie voor Stompwijk, de verdere uitwerking van het wijkgericht werken, cofinanciering van het Groenfonds Haaglanden voor investeringen in ons groene buitengebied en het versterken van de economische functie. In financieel opzicht heeft de voorjaarsnota 2008 voor de aansturing van de begroting 2009 een goed vertrekpunt.

7. Voorstel

Wij stellen u voor de programmabegroting 2008-2011 vast te stellen.

Het college van Leidschendam-Voorburg,

A. Thijssen
secretaris

mr. drs. B.J. Bruins
burgemeester

Bijlage SMART

Een belangrijke richtlijn voor het formuleren van beleid en speerpunten, is het SMART-principe:

- Specifiek: het doel is concreet, ondubbelzinnig en helder omschreven
- Meetbaar: wanneer is het doel bereikt
- Acceptabel: is het doel acceptabel
- Realistisch: is het doel haalbaar
- Tijdgebonden: wanneer (in de tijd) moet het doel bereikt zijn

Binnen dit principe worden vier verschillende niveaus onderscheiden, waarop beleid en speerpunten kunnen worden geformuleerd:

- Effect (ook wel outcome): welk maatschappelijke effect willen we bereiken?
- Prestatie (ook wel output): welke prestatie moeten we daarvoor leveren?
- Activiteit (ook wel throughput): wat moeten we doen om de prestatie te kunnen leveren?
- Inzet van middelen (ook wel input): welke middelen (financieel, personeel en facilitair) hebben we hiervoor nodig?

De relatie met de planning en controlproducten ziet er dan als volgt uit:

Niveau	Begroting	Rekening	Uitwerking	Wie
Effect	Wat willen we bereiken?	Hebben we bereikt wat we wilden?	Programma's	Raad
Output	Wat gaan we daarvoor presteren?	Hebben we gepresteerd wat we wilden presteren?	Producten en productgroepen	College
Activiteit	Wat gaan we daarvoor doen?	Hebben we gedaan wat we moesten doen?	Activiteiten	Organisatie
Input	Wat mag het kosten?	Heeft het gekost wat het mocht kosten?	Budgetten en uren	Raad, organisatie ¹

Voorbeeld:

	niet SMART	wel SMART
Specifiek	De stationshal moet sociaal veiliger worden	De stationshal moet zodanig worden ingericht dat vanaf iedere plek in de hal het mogelijk is om iedere andere plek te kunnen overzien
Meetbaar	De overlast van hangjongeren in en rond het station moet verminderd	Het aantal meldingen van overlast door groepen jongeren in de stationshal en op het stationsplein moet ultimo 2005 met 50% zijn verminderd

¹ De raad stelt op programmaniveau het budget vast. Het bepalen van de input (toedeling van budget en uren aan de te leveren activiteiten en prestaties) is aan de organisatie.

Acceptabel	Het aantal meldingen van agressie tegen conducteurs mag in 2006 met niet meer dan 50% stijgen in vergelijking met de situatie in 2003	Het aantal meldingen van agressie tegen conducteurs mag in 2006 met niet zijn gestegen in vergelijking met de situatie in 2003
Realistisch	In 2008 mag het niet meer voorkomen dat bushokjes worden vernield	In 2008 moeten het aantal vernielingen van bushokjes met 50% zijn gedaald en moeten vernielingen binnen één werkdag zijn hersteld
Tijdgebonden	Het percentage zwartrijders in de metro daalt onder de 0,5%	Het percentage zwartrijders is in 2006 gedaald tot onder de 0,5%