

## Notitie verbetering begrotingsproces 2013

*Datum:* dinsdag 22 januari 2013

---

### **1 Aanleiding:**

Bij de kadernota 2012 en de begroting 2013 zijn, in navolging van de verbeterstappen van voorgaand jaar, ontwikkelingen in gang gezet om de sturingsmogelijkheden van de raad bij de kadernota te vergroten. De belangrijkste verbeterstap is dat de financiële kaders zoals deze met de kadernota zijn gesteld, tevens de financiële kaders bij de begroting zijn. Dit leidt ertoe dat er bij het opstellen van de meerjarenbegroting nauwelijks mutaties in baten en lasten zijn doorgevoerd, die zouden leiden tot een gewijzigd begrotingsresultaat (ontwikkelingen na vaststelling van de kadernota uitgezonderd).

#### *Discussie auditcommissie*

De vraag is nu of de kadernota in de huidige vorm voldoet aan de verwachtingen van de raad als belangrijk sturingsinstrument. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is er in 2012 gediscussieerd met de auditcommissie over de betekenis van de kadernota in het gehele P&C-proces en op welke wijze hieraan invulling gegeven zou moeten worden.

Kort samengevat geeft de auditcommissie aan dat de kadernota de raad meer in staat moet stellen om vroegtijdig keuzes te kunnen maken en richting te kunnen bepalen in meerjarig perspectief. De uitwerking hiervan wordt vervolgens vastgelegd in de meerjarenbegroting, op basis waarvan de raad kan beoordelen of de vastgestelde koers in meerjarig perspectief, zowel beleidsmatig als financieel goed is weggezet. De kadernota krijgt zo meer gewicht in het P&C-proces, het zwaartepunt ligt meer bij de kadernota en minder bij de begroting.

De auditcommissie is dus van mening dat de kadernota, meer dan de begroting, in het jaarlijkse P&C-proces het belangrijkste kaderstellende document is voor de raad. Aan de hand van het in de kadernota geschetst financieel perspectief, nieuwe ontwikkelingen die op ons af komen en intensivering cq extensivering van beleid, kan de raad in juni keuzes maken en richting geven. De kadernota moet de raad voldoende input bieden om een gedegen debat te voeren om zo zijn koers in meerjarig perspectief te kunnen bepalen. De raad geeft vervolgens het college opdracht om hetgeen bij de kadernota is besproken en vastgesteld te vertalen in de meerjarenbegroting.

#### *Interne perspectiefbrief 2012*

Vooruitlopend op de wensen van de auditcommissie, is er in opdracht van het college ter voorbereiding op de kadernota 2012 een interne perspectiefbrief opgesteld die op hoofdlijnen een financieel meerjarenperspectief schetst<sup>1</sup>. Deze interne perspectiefbrief is eind 2012 met de auditcommissie besproken. Zij geeft aan zich te kunnen vinden in de opzet van de perspectiefbrief en ziet deze als een belangrijk onderdeel van het begrotingsproces 2013 ter verbetering van de kadernota.

---

<sup>1</sup> Zie voor nadere toelichting interne perspectiefbrief paragraaf 2.1

### *Sporennotitie spoor III*

De accountant heeft in zijn managementletter van 2011 aangegeven dat het huidige systeem van planning en control van de gemeente Emmen goed functioneert en bevestigt dit met de managementletter 2012. De planning en controlcyclus wordt echter in de organisatie wel eens als te “veel” ervaren. Een grote groep medewerkers is in continue onderlinge afstemming bezig met het tot stand komen van de stukken. In opmaak naar de begroting 2013 is in augustus op ambtelijk niveau een vereenvoudiging van het huidige P&C-proces voorgesteld, die tegelijkertijd de doeltreffendheid van de afzonderlijke P&C-documenten kan verbeteren. Op 2 oktober 2012 heeft u besloten o.a. de volgende voorstellen mee te nemen bij het opstellen van de kadernota 2013:

1. het integreren van de kadernota en de begroting, nadruk van het P&C-proces ligt dan bij de kadernota. De begroting wordt daarmee meer een hamerstuk;
2. 1x per 4 jaar (gekoppeld aan het collegeprogramma) een programmabegroting te maken en de andere jaren alleen een financiële begroting (wettelijke voorschriften daarbij in acht nemend)

## **2 Uitwerking begrotingsproces 2013**

Jaarlijks moet onze gemeente uiterlijk de 15<sup>e</sup> november beschikken over een structureel evenwichtige (meerjaren)begroting, die voldoet aan de wettelijke regelgeving en de toetsingseisen van onze toezichthouder. Het proces om te komen tot een evenwichtige meerjarenbegroting start in april kent drie onderliggende processen. Twee om keuzes en richting te bepalen (perspectiefbrief en kadernota) en één om gemaakte keuzes en richting vast te leggen (meerjarenbegroting). In de volgende paragrafen worden de drie onderliggende processen (soll-situatie) kort toegelicht.

### **2.1 Perspectiefbrief 2013**

*Doel: De perspectiefbrief biedt op hoofdlijnen inzicht in het financieel meerjarenperspectief die de raadsfracties mee kunnen nemen bij het bepalen van hun strategische koers en het maken van beleidsmatige en politieke keuzes. De raadsfracties kunnen vervolgens hun overwegingen en keuzes bij de kadernota kenbaar maken.*

Ter voorbereiding op de kadernota wordt het bestuur geïnformeerd over het *financieel* meerjarenperspectief door middel van de perspectiefbrief. Deze brief schetst een perspectief op hoofdlijnen van het lopende begrotingsjaar plus 4 volgende begrotingsjaren, gebaseerd op de informatie die op dat moment voorhanden is. Op deze manier krijgt de raad vroegtijdig informatie over de financiële mogelijkheden en onmogelijkheden. Dit stelt de raad in staat om de tussenliggende periode te gebruiken om in contact te treden met de samenleving c.q. eigen achterban.

De basis voor de perspectiefbrief is de *meerjarenbegroting* zoals deze in november van het voorgaand jaar door de raad is vastgesteld en de tussentijdse *begrotingswijzigingen*. Deze tussentijdse begrotingswijzigingen hebben geen resultaat-effect.

In de periode na vaststelling van de begroting kunnen zich bepaalde (nieuwe) beleidsontwikkelingen voordoen, die wel van invloed zijn op het begrotingsresultaat en daarmee het financieel meerjarenperspectief beïnvloeden. Het college besluit vervolgens om deze ontwikkelingen te betrekken bij de kadernota en ter besluitvorming voor te leggen aan de raad. Dit worden de zogenaamde *wijzigingsvoorstellen* genoemd.

Daarnaast kenmerkt de omgeving, waarin onze gemeente zich bevindt, door continue ontwikkelingen die van invloed zijn op onze financiële huishouding maar die buiten onze invloedssfeer liggen, de zogenaamde *autonome ontwikkelingen*. Voorbeelden van voornoemde ontwikkelingen met onontkoombare financiële gevolgen deden zich de laatste jaren met name voor op het sociale domein: ontwikkelingen uitkering WWB op macroniveau en wijzigingen in het participatiebudget. Maar ook ontwikkelingen in primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden ambtelijk personeel en een wijziging in winstuitkeringen hebben een onontkoombaar resultaat-effect op onze begroting.

Het laatste onderdeel van de perspectiefbrief betreft de *rijksontwikkelingen* c.q. *rijksbezuinigingen*, waarvan de financiële consequenties direct, dan wel via het gemeentefonds doorwerken in de financiële huishouding

van de gemeente. De financiële vertaling van rijksontwikkelingen wordt beschreven in de begrotingscirculaires van het ministerie van Binnenlandse Zaken. De meicirculaire van het jaar  $t - 1$  wordt verwerkt in de lopende begroting. Financiële ontwikkelingen beschreven in de volgende (tussentijdse) circulaires (september en december) worden als rijksontwikkeling gepresenteerd in de perspectiefbrief. De uitkomsten van de meicirculaire van het lopende jaar zijn bij het opstellen van de perspectiefbrief nog niet bekend. Daar waar mogelijk wordt wel een financiële inschatting gemaakt.

#### Proces totstandkoming perspectiefbrief (van ist-situatie naar soll-situatie)

De perspectiefbrief wordt<sup>2</sup> één maand voor de verzending van de kadernota, ter informatie aangeboden aan de raad.

### **2.2 Kadernota 2013**

*Doel: De kadernota wordt hét kaderstellend document in het bestuurlijke planning- en controlproces, aan de hand waarvan de raad bestuurlijke en beleidsmatige keuzes kan maken en in meerjarig perspectief richting kan aangeven.*

In de kadernota worden de financiële ontwikkelingen op een meer gedetailleerd niveau geactualiseerd en uitgewerkt, aangevuld met beleidsmatige ontwikkelingen waar onze gemeente voor staat. Om deze redenen zal het resultaat bij kadernota afwijken van het resultaat van de perspectiefbrief.

Het kadernotaproces kent twee P&C-documenten, zijnde de kadernota en de eerste bestuursrapportage. De eerste bestuursrapportage informeert de raad over de realisatie van de in de begroting opgenomen financiële kaders. De financiële afwijkingen ten opzichte van de (meerjaren)begroting, die zich in het eerste kwartaal van het lopende begrotingsjaar voordoen, worden gerapporteerd in de bestuursrapportage. *Uitgangspunt is financiële afwijkingen bij bestaand beleid.* Deze eerste bestuursrapportage wordt als bijlage bij de kadernota ter informatie aangeboden aan de raad. Ontwikkelingen met financiële consequenties die niet passen binnen het bestaande beleid (nieuw beleid, intensivering maar ook versoering van beleid) worden in de kadernota ter besluitvorming voorgelegd aan de raad. *Uitgangspunt is beleidsmatige ontwikkelingen met financiële gevolgen*<sup>3</sup>.

In de kadernota wordt per programma het huidige niveau van baten en lasten gepresenteerd. Daar worden de financiële afwijkingen vanuit de eerste bestuursrapportage en de onderwerpen uit de perspectiefbrief aan toegevoegd. Vervolgens worden per programma de nieuwe beleidsmatige trends en ontwikkelingen, beleidsintensiveringen en versoering van beleid beschreven en in de financiële tabel gepresenteerd. Dekking voor nieuw beleid en intensivering van beleid wordt in principe gevonden in middelen van bestaand beleid (oud voor nieuw) dan wel in aanvullende/nieuwe rijksbijdragen. De kadernota hoeft, in tegenstelling tot de begroting, niet per definitie een sluitend meerjarenperspectief te tonen. Echter als er sprake is van een begrotingstekort in de kadernota zal op hoofdlijnen bezuinigingen dan wel oplossingsrichtingen ter dekking van een eventueel begrotingstekort worden voorgesteld. Op deze wijze wordt in de kadernota, en daarmee tevens in de meerjarenbegroting meer recht gedaan aan de politieke aandacht voor nieuw beleid en ontwikkelingen.

De kadernota moet het debat in de raad op hoofdlijnen faciliteren. Door de raad meer focus te bieden op politiek belangrijke onderwerpen (ontwikkelingen, nieuw beleid etc) in combinatie met een weergave van de financiële (on)mogelijkheden van het going concern wordt de raad in staat gesteld om keuzes te maken (waar gaan we inspanning / bezuiniging leveren) en koers te bepalen (ambitie uitspreken). De raad houdt algemene beschouwingen bij de kadernota. Dit is het moment voor fracties om op basis van de kadernota te amenderen en moties in te dienen. In deze amendementen en moties kunnen bijvoorbeeld belangrijke voor de komende jaren te realiseren opgaven aan de orde komen en tegelijkertijd hiervoor in grote lijnen een richting voor dekking (beleidsterrein) van de gewenste uitgaven voor nieuw beleid aangeven worden.

---

<sup>2</sup> Perspectiefbrief wordt onder regie van de directiestaf opgesteld

<sup>3</sup> Dekking voor nieuw beleid en intensivering van beleid wordt in principe gevonden in middelen van bestaand beleid (oud voor nieuw) dan wel in aanvullende/nieuwe rijksbijdragen.

### Proces totstandkoming kadernota (van ist-situatie naar soll-situatie)

Op dit moment fungeert de kadernota voor een groot deel als een opsomming van budgetafwijkingen zoals die worden geconstateerd bij de jaarrekening van voorgaand begrotingsjaar of de voortgang in het eerste kwartaal van het lopende begrotingsjaar, ingestoken vanuit het financieel perspectief. De kadernota is dan vooral gericht op het repareren van tekortkomingen uit het verleden, waar het zou moeten gaan over ambities richting de toekomst, binnen de financiële mogelijkheden. In de nieuwe vorm worden de budgetafwijkingen gerapporteerd in de bestuursrapportage, die als bijlage bij de kadernota wordt gevoegd. De kadernota gaat in op de beleidsinhoudelijke onderwerpen<sup>4</sup>.

### **2.3 Meerjarenbegroting**

*Doel In de programmabegroting worden de afspraken tussen het college en de raad vastgelegd en is het richtinggevend kader voor de raad, het college en de werkzaamheden van de ambtelijke organisatie.*

#### Procesvoorstel begroting 2014

Het begrotingsresultaat van de kadernota is leidend voor de begroting 2014. De financiële kaders zoals deze met de kadernota gesteld worden, zijn tevens de financiële kaders bij de meerjarenbegroting. De voorstellen uit de kadernota, waartoe de raad heeft besloten, worden zowel beleidsmatig als financieel verwerkt in de zogeheten 'primitieve' begroting. De primitieve begroting behelst onderdeel B en C (programma's en paragrafen) van de beleidsbegroting en de financiële begroting. Bij het opstellen van de financiële begroting worden de baten en lasten opnieuw toegerekend aan kostendragers (doorverdeling van rubriek 5 naar 6), waardoor er zich ten opzichte van de kadernota budgetverschuivingen kunnen voordoen.

De periode tussen de kadernota en de begroting wordt gebruikt om nieuwe ontwikkelingen (bijvoorbeeld de financiële vertaling van de meicirculaire, van toepassing zijnde CAO-wijzigingen) en dekkingsvoorstellen om te komen tot een evenwichtige meerjarenbegroting nader uit te werken. Deze nieuwe ontwikkelingen en dekkingsvoorstellen worden in de budgettaire positie van de meerjarenbegroting toegelicht. In de budgettaire positie van de begroting wordt vervolgens de door de raad aangenomen cq door het college overgenomen moties en amendementen uitgewerkt, maw hoe zijn deze in de begroting verwerkt. De budgettaire positie bevat daarmee de afwijkingen ten opzichte van de kadernota, die ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd.

De begroting moet concreet toepasbaar zijn om als toetsinstrument voor hetgeen bij de kadernota is besloten te dienen. Doordat het zwaartepunt van de begrotingscyclus ligt bij de kadernota, kan de meerjarenbegroting en de besluitvorming hieromtrent vergaand vereenvoudigd en ingekort worden.

#### Procesvoorstel begroting 2015 en verder

De inhoud van de begroting 2015 zal hoofdzakelijk worden bepaald door het geformuleerde beleid uit het coalitieakkoord en collegeprogramma, die na de gemeenteraadverkiezingen opgesteld worden. Dit beleid wordt vertaald in de programmabegroting naar (realistische) beleidsdoelstellingen, die hiervoor beschikbaar te stellen middelen en de beoogde te realiseren maatschappelijke effecten (outcome). Eén keer per vier jaar<sup>5</sup> wordt het vastgestelde beleid uit het coalitieakkoord en collegeprogramma weggezet in de programmabegroting. Het politieke debat over de begroting 2015, inclusief meerjarenraming vindt dan plaats bij de begrotingsbehandeling in november.

De kadernota is in het verkiezingsjaar minder van betekenis, maar is in de daarop volgende jaren weer het belangrijkste P&C-document. Jaarlijks vindt er in de beleidsprogramma's een up-date plaats van de ontwikkelingen in het betreffende beleidsterrein op basis van de door de raad aangegeven koers bij vaststelling van de kadernota. M.a.w. de ontwikkelingen, het nieuw beleid en intensivering/versoering van beleid beschreven in de kadernota wordt opgenomen in de betreffende beleidsprogramma's. Tevens vindt er een actualisatie van de paragrafen plaats.

De Raad bepaalt door middel van de programmabegroting het beleid op hoofdlijnen. In de begroting worden doelstellingen gekwantificeerd. Lasten en baten worden gerelateerd aan doelstellingen en onderscheid wordt gemaakt in bestaand (going concern) en nieuw beleid.

<sup>4</sup> De bestuursrapportage wordt onder regie van de afdeling FNB opgesteld, de kadernota onder regie van de directiestaf

<sup>5</sup> Vaker indien op bestuursniveau de verhoudingen veranderen en deze leiden tot een aangepast coalitieakkoord en/of collegeprogramma.

De programmabegroting bestaat uit een beleidsbegroting en een financiële begroting. De beleidsbegroting bevat de door de raad bepaalde beleidsprogramma's. Elk programma bestaat uit de 3 onderwerpen:

- Wat willen we bereiken
- Wat gaan we daarvoor doen
- Wat mag het kosten.

De beleidsprogramma's worden consistent geformuleerd (samenhang tussen doelen en prestaties), de doelstellingen en prestaties worden helder en concreet geformuleerd en vervolgens meetbaar gemaakt met behulp van meetbare prestatie indicatoren en effectindicatoren, waarbij de nadruk ligt op outcome (gerealiseerde effecten). De raad stuurt op hoofdlijnen, waardoor de programmabegroting ook niet meer omvat dan hoofdlijnen. Dit betekent dat in de programmabegroting alleen prestaties worden opgenomen die politiek-bestuurlijk relevant zijn.

Daarnaast bestaat de beleidsbegroting minimaal uit de in de BBV-richtlijnen voorgeschreven zeven paragrafen. In de paragrafen worden specifieke financiële onderwerpen behandeld die op hoofdlijnen bestuurlijke aandacht nodig hebben. Doel van de paragrafen is een overzicht te geven van desbetreffend onderwerp op basis waarvan de raad kan sturen, ondermeer doordat de informatie, die nu veelal versnipperd in de begroting / rekening / andere stukken staat, bij elkaar komt te staan. De beleidsbegroting wordt in principe één keer per vier jaar opgesteld.

Het laatste onderdeel van de programmabegroting is de financiële begroting. Dit deel van de begroting bevat minimaal het overzicht van baten en lasten en de uiteenzetting van de financiële positie. In de meerjarenbegroting wordt scherper onderscheid maken tussen

- Going concern
- Beleidsontwikkelingen, nieuw en intensivering/versobering van beleid

#### Proces totstandkoming meerjarenbegroting (van ist-situatie naar soll-situatie)

Het proces van de begroting 2015 wordt nader uitgewerkt en begin 2014 ter besluitvorming voorgelegd.

### **3 Opdracht:**

In 2013 te komen tot een vorm en inhoud van de kadernota 2013, die voldoet aan de verwachtingen van het college en de raad en te komen tot een inhoudelijke vertaling van de kadernota 2013 naar de begroting 2014 door:

- De raad een maand voorafgaand aan de zending van de kadernota 2013 middels de perspectiefbrief te informeren over het financieel meerjarenperspectief
- Financiële budgetafwijkingen (incidenteel en structureel) toe te lichten en de bestuursrapportage
- Alleen beleidsmatige ontwikkelingen, met waar van toepassing het financiële effect, op te nemen in de kadernota
- In geval van een begrotingstekort bezuinigingsvoorstellen en oplossingsrichtingen ter dekking van het tekort mee te nemen in de kadernota
- De uitkomsten van de kadernota 2013 verwerken in de begroting 2014, zoals hierboven beschreven
- Verdere uitwerking van het begrotingsproces 2013 af te stemmen met de auditcommissie
- Verbeteringen ten aanzien van de begroting 2015 verder uitwerken in een procesvoorstel en deze begin 2014 ter besluitvorming voor te leggen.