

# GRIFFIE

raadsgriffie@woerden.nl  
0348-428510  
06-20094715



Aan  
Auditcommissie  
Afschrift aan

## Memo

Datum  
13 januari 2016  
Opsteller  
E.M. Geldorp  
Bijlage

Onderwerp  
Evaluatie begrotingsproces – werking P en C-cyclus

### *Aanleiding*

Tijdens de behandeling van de Programmabegroting 2016 is afgesproken dat het totale behandelingsproces van de begroting in de Auditcommissie zal worden geëvalueerd. Ook de vraag op welke wijze inwoners bij de totstandkoming van de begroting betrokken kunnen worden, zou hierbij aan de orde komen. In dit memo wordt daartoe een voorzet gegeven. Tevens wordt de behandeling van de begroting in het licht van de gehele P en C-cyclus geplaatst. Tenslotte wordt ook nog kort ingegaan op de werking van het “management by exception”-principe.

Hierbij wordt ervan uitgegaan dat het begrotingsproces het overleg in maart, het overleg in juni en de begrotingsbehandeling in oktober behelst. De P en C-cyclus in het geheel vult de hiervoor genoemde overlegmomenten aan met de jaarrekening in mei en de bestuursrapportage in september. Alsmede de maandelijkse raadsinformatiebrieven in het geval van significante afwijkingen t.a.v. de lopende begroting.

De evaluatie zou onder meer de volgende vragen moeten beantwoorden:

- 1) P&C Cyclus op zich: is de huidige cyclus de juiste?
- 2) Invulling individuele onderdelen van de cyclus: wat willen we beter?
- 3) Betrekken van inwoners: wie en hoe?

Disclaimer: dit memo bevat op onderdelen de opvatting van de griffier. Die opvatting is slechts een van de vele wijzen waarop met onderstaande onderwerpen kan benaderen. Deze memo dient derhalve primair als ondersteuning van de discussie in de Auditcommissie.

### *Evaluatie begrotingsbehandeling*

In het Presidium is de procedurele/logistieke behandeling van de begroting (oktober) aan de orde geweest. Er is bewust een a) technische/informatieve fase, een b) oordeelsvormende en een c) besluitvormende fase gecreëerd. Dit wordt door de fractievoorzitters als wenselijk en prettig ervaren.

- De commissie zou in aanvulling hierop van gedachten kunnen wisselen over het momentum van de Algemene Beschouwingen. Die zouden mogelijk ook in het kader van het juni-overleg (zie hieronder) kunnen worden gehouden.

- Het karakter van de commissiebehandeling (fase oordeelsvorming) heeft nog behoorlijk het karakter van “vragenstellen richting college”. De commissie kan van gedachten wisselen of deze fase niet meer de nadruk moet krijgen “op het zoeken van meerderheden onderling om gewenste wijzigingen in de begroting aan te brengen”.
- Tijdens de raadsvergadering was er verhoudingsgewijs weinig onderlinge interactie t.o.v. elkaars Algemene Beschouwingen. De focus lag voor het overgrote deel op de voorliggende moties en amendementen. Naar buiten toe kan het een meerwaarde hebben om als raad ook de verschillende politieke inzichten te bediscussiëren (hoewel de publieke tribune angstig leeg was). De commissie kan hierover van gedachten wisselen.

De afgelopen jaren is de invloed van de inwoners bij de totstandkoming van de begroting niet groot, in ieder geval bij de momenten waarop de raad aan zet is. Slechts enkele insprekers melden zich die -begrijpelijk- een heel klein onderdeel van het beleid aan de orde stellen; hun eigen belang.

De raad heeft gevraagd te bezien op welke wijze de begroting (mede) door inwoners zou kunnen worden opgesteld, of op welke wijze zij een significante bijdrage kunnen leveren bij de totstandkoming ervan.

Ter ondersteuning van vrije gedachtenvorming in de commissie hierover wordt verwezen naar de aanpak van de gemeente Zeist (vergelijkbare omvang met Woerden) inzake de bezuinigingsopgave waarvoor deze gemeente de afgelopen periode heeft gestaan. Zie daarvoor deze [website](#).

Logischerwijs kan de aanpak niet één-op-één worden gekopieerd op de totstandkoming van de Woerdense begroting, maar mogelijk is de methodiek / benaderingswijze op onderdelen en vertaald naar de Woerdense context, bruikbaar.

#### *P en C-cyclus in het algemeen*

De genoemde ijkpunten in de P en C-cyclus staan niet op zichzelf, maar relateren sterk aan elkaar. Het is verstandig om gezamenlijk af te spreken wat met een bepaald momentum/product in de P en C-cyclus wordt beoogd. Onderstaand wordt daartoe een voorzet gegeven. Het stramien in de financiële beleids- en beheersverordening gemeente Woerden 2015 wordt hierbij als uitgangspunt genomen.

#### Maartoverleg (t+1; maartcyclus):

“Het college biedt voor de raadsvergadering van maart een document aan met de majeure ontwikkelingen beleidsontwikkelingen voor het komende jaar en de financiële kaders voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming.<sup>1</sup>” De “maartbrief” kijkt dus vroeg in het lopende jaar naar het *volgende* jaar. In die periode zijn er nog veel onzekerheden. Het ligt dan voor de hand dat het college een raadsinformatiebrief stuurt in plaats van een raadsvoorstel (een concreet ontwerp-besluit is nauwelijks te formuleren) waarin onder meer:

- een stand van zaken wordt gegeven van de (voorlopige) uitkomsten van de jaarrekening;
- een stand van zaken wordt gegeven van de majeure ontwikkelingen (beleidsinhoudelijk en financieel) in het *lopende* jaar;
- inzicht wordt gegeven in de doorwerking van die majeure ontwikkelingen (beleidsinhoudelijk en financieel) in het *komende* jaar.

Doel van de maartbrief en de bespreking van die brief door de raad is een beeld te verkrijgen van (externe) ontwikkelingen in relatie tot de beleidsdoelstellingen en financiële

---

<sup>1</sup> Artikel 4, lid 1 van de financiële beleids- en beheersverordening gemeente Woerden 2015

mogelijkheden die Woerden heeft. Waar ligt ruimte? Waar dreigen mogelijk knelpunten? Hoe ontwikkelt de financiële positie? Etc. De raad kan in die fase toezeggingen afdwingen of moties aannemen.

#### Jaarrekening (t-1; meicyclus):

Na afloop van het begrotingsjaar stelt het college de jaarrekening en het –verslag op. Doel van deze documenten is per (begrotings)programma duidelijk te maken:

- Wat er bereikt (maatschappelijke effecten) is binnen de gemeente Woerden;
- Welke activiteiten daarvoor zijn gedaan;
- Hoeveel het heeft gekost.

De jaarstukken worden vergezeld van een raadsvoorstel, waarin de raad onder meer wordt gevraagd de jaarrekening vast te stellen. Wettelijk is verplicht dat er een accountantsverklaring bij de jaarrekening is gevoegd.

In het raadsvoorstel zou wellicht ook aandacht kunnen worden gegeven aan:

- Wat zijn de consequenties van de uitkomsten van de jaarstukken voor het *lopende* begrotingsjaar?
- Wat zijn de consequenties van de uitkomsten van de jaarstukken voor het *komende* begrotingsjaar?

Daarmee krijgt de raad inzicht in de vertaling van de jaarrekening naar de huidige beleidsinhoudelijke en financiële situatie.

#### Junioverleg (t+1; junicyclus):

“Ter bespreking in de vergadering voor het zomerreces biedt het college een document aan met een uitwerking van;

- De ontwikkelingen (m.n. voorjaarscirculaire gemeentefonds Rijksoverheid);
- De financiële kaders voor het volgende begrotingsjaar en;
- De meerjarenraming.<sup>2</sup>”

In deze kader- of voorjaarsnota dienen onder meer te worden opgenomen:

- Algemene financiële en beleidsuitgangspunten;
- Hoofddlijn per programma van de financiële en beleidsuitgangspunten, daar waar mogelijk gespecificeerd naar wettelijke taken (“moeten”) en naar gemeentelijke aanvullende wensen (“facultatief”), mede gekoppeld aan de benodigde middelen;

Daarmee ontstaat als het ware de “contour op hoofddlijn” van de programmabegroting voor het komende jaar. De focus van de raad zou in deze fase met name moeten liggen op de toebedeling van de financiële middelen aan de diverse begrotingsprogramma’s in relatie tot de gewenste maatschappelijke doelstellingen. Door per programma de hoofddlijn weer te geven, kan de raad via amendering tot een gewenst begrotingsscenario komen.

Deze nota wordt eveneens door een raadsvoorstel vergezeld. Na lezing van het raadsvoorstel zou de lezer een beeld moeten hebben van de majeure financiële en beleidsuitgangspunten van de begroting van het komende jaar. Hierbij zou wellicht ook aandacht kunnen worden gegeven aan de relatie met de effecten van de jaarrekening –zo die er uiteraard zijn- en de huidige situatie in het lopende begrotingsjaar. Daarmee wordt inzicht gegeven aan de situatie nu in relatie met de situatie in het begrotingsjaar.

#### Bestuursrapportage (t; septembercyclus):

“Het college informeert de raad door middel van een bestuursrapportage over de realisatie van de begroting van de gemeente over de eerste 6 maanden.<sup>3</sup>” Vorig jaar is de systematiek van één jaarlijkse bestuursrapportage voor het eerst toegepast.

---

<sup>2</sup> Artikel 4, lid 2 van de financiële beleids- en beheersverordening gemeente Woerden 2015

In de bestuursrapportage dient onder meer te worden ingegaan op de voortgang van de uitvoering van de lopende begroting, zowel op financieel als beleidsinhoudelijk (realisatie van de maatschappelijke effecten).

De bestuursrapportage gaat vergezeld van een raadsvoorstel, waarin de raad onder meer wordt voorgesteld de eventuele wenselijk geachte begrotingswijzigingen vast te stellen. In het raadsvoorstel zou eveneens een link kunnen worden gemaakt met de (financiële en beleidsinhoudelijke) doorwerking van de jaarrekening en –indien daartoe aanleiding is gelet op het juni-overleg- een vooruitblik op de begroting. Daarmee wordt voor de raad inzichtelijk welke mogelijke consequenties de realisatie van de lopende begroting ook voor het komende jaar heeft.

#### Programmabegroting (t+1; september/oktober/november-cyclus):

De programmabegroting is het formele kader waarin beleidsdoelen/maatschappelijke effecten worden gekoppeld aan de beschikbaar gestelde financiën. In de begroting worden zowel onderdelen opgenomen die gebaseerd zijn op een wettelijke taak (uitvoering onder mede-bewind) alsook onderwerpen die volledig tot de autonomie van de gemeente behoren.

De raad stelt de begroting op programmaniveau vast. Daarmee wordt het college geautoriseerd om *binnen* programma's (financiële) wijzigingen aan te brengen. De raad is bevoegd om begrotingswijzigingen vast te stellen om middelen van het ene naar het andere programma over te hevelen. Hoe meer programma's, hoe meer invloed de raad heeft op het toewijzen van middelen aan gewenste maatschappelijke effecten. Daar tegenover staat dat het college minder armslag heeft om het dagelijks bestuur adequaat uit te oefenen.

De raad bepaalt het aantal begrotingsprogramma's en de daaronder vallende onderdelen. Daarin zou de raad de juiste balans moeten zoeken tussen eigen invloed slagkracht door het college. De raad staat het tevens vrij om naast de verplichte paragrafen naar eigen inzicht (tijdelijke) paragrafen vast te stellen. Met een aanvullende paragraaf kan een integraler inzicht worden gegeven tussen de beleidsdoelen en middelen ten aanzien van een bepaald onderwerp.

Het is verstandig om als raad te bepalen welke vaste onderdelen in de begrotingshoofdstukken moeten worden opgenomen. Denk hierbij aan:

- Onderwerpen/producten die tot het programma behoren.
- Onderscheid wettelijke en eigen (autonome) taken.
- Gewenste maatschappelijke effecten, zo veel als mogelijk gerelateerd aan beschikbare middelen ( onderscheid geoormerkt / facultatief) en het "startpunt": waar staan we nu en waar willen we naartoe. Op die manier kan de raad beoordelen of de gewenste beleidsdoelstelling de toegewezen financiële middelen rechtvaardigt.
- Het huidige beleidskader (opsomming van relevante verordeningen en vigerende beleidsnotities).
- Uit het programma voortvloeiende nadere voorstellen / informatie richting raad, zo mogelijk gekoppeld aan een termijn/planning.

#### *Management by exception*

Hoewel dit onderwerp niet direct met het proces rondom de begrotingsbehandeling als zodanig te maken heeft, is het goed om als fracties / commissies de ervaringen hiermee onderling te delen.

---

<sup>3</sup> Artikel 6, lid 1 van de financiële beleids- en beheersverordening gemeente Woerden 2015

Kort door de bocht gezegd houdt het principe van management by exception in dat het college de raad alleen t.a.v. significante afwijkingen m.b.t. beleidsinhoudelijke en financiële doelstellingen informeert. Gezamenlijk zijn hierover voorwaarden/afspraken gemaakt.

Deze systematiek is een invulling van de wijze waarop het college mede invulling geeft aan de actieve informatieplicht. De informatie komt dan óf in de bestuursrapportage (zie hierboven) aan de orde, of in een separate raadsinformatiebrief of raadsvoorstel.

Deze systematiek heeft voordelen, maar ook nadelen. Zoals onder meer:

Voordelen:

- Voorspelbaarheid. Alles loopt naar behoren, tenzij...
- Kern van de zaak wordt benadrukt.

Nadelen:

- Initiatief ligt primair bij college (zeker t.a.v. beleidsdoelstellingen). Daar wordt de inschatting op dat moment of er wel of niet een afwijking is.
- Raad heeft minder zicht/invloed op zaken die volgens afspraken/voorwaarden goed verlopen, maar waar de raad wellicht toch over wenst te worden geïnformeerd. Hoewel het een mogelijk niets met het ander te maken heeft, moet worden geconstateerd dat het aantal mondelinge en schriftelijke (artikel 40 vragen) de jaarlijks toeneemt.
- Nadruk ligt altijd op afwijkingen (negatieve connotatie).
- Cultuur ontstaan van geen tot nauwelijks ruimte voor uitzonderingen op deze systematiek.

#### *Advies aan de Auditcommissie*

De commissie wordt geadviseerd aan de hand van bovenstaande afspraken te maken over dan wel een vervolgtraject te bepalen m.b.t. in de aanleiding genoemde vragen en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het principe van *management by exception* in relatie tot de actieve informatieplicht van het college jegens de raad.