



Bestuurlijke nota

Begroting en paragrafen

juni 2020

Onderzoek 'Begroting en paragrafen'

Aanleiding

In november 2019 heeft de rekenkamercommissie een [rekenkamerbrief](#) gestuurd over kaderstelling. In deze brief werd tevens een onderzoek aangekondigd, gericht op de begroting en een selectie van paragrafen die op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) verplicht zijn opgenomen in de begroting. Het onderzoek moet antwoord geven op de vraag: "*Hoe kan de raad gebruik maken van de begroting als middel om te sturen op inhoud?*" en ingaan op de volgende uitgangspunten:

- Om hun rol naar behoren te kunnen vervullen, is het essentieel dat raadsleden goed inzicht hebben in de begroting. Een gemiddeld raadslid moet, zo is de rekenkamercommissie van mening, binnen een paar uur de begroting op hoofdlijnen kunnen doorgronden.
- De paragrafen weerstandsvermogen en risicobeheersing en grondbeleid gaan over complexe onderwerpen én zijn van belang voor een goede beoordeling van de financiële positie op de langere termijn. Aan de hand van deze paragrafen moeten raadsleden goed inzicht in deze onderwerpen kunnen krijgen.
- Verbonden partijen zijn zowel financieel als beleidsmatig van belang. Uit de begroting moet dit belang helder naar voren komen.

Dat er binnen de raad behoefte bestaat aan een duidelijke programmabegroting die behulpzaam is bij het meerjarig kunnen volgen van relevante ontwikkelingen, blijkt uit een in het najaar 2019 aangenomen [motie](#). Daarin wordt het college verzocht het Advies Programmabegroting van de Auditcommissie uit te voeren. Deze motie kan worden gezien als een signaal dat de raad de regie over de begroting wil versterken. Per slot van rekening is het op grond van artikel 191 GW aan de raad om de begroting vast te stellen.

De zeven verplichte paragrafen vanuit het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' (BBV) hebben als doel om raadsleden meer inzicht te geven in bepaalde financiële en/of politieke risico's voor onderwerpen die over verschillende programma's verspreid zijn. In de selectie van de drie paragrafen die in het onderzoek bijzondere aandacht hebben gekregen, heeft de rekenkamercommissie het doel voor ogen gehad dat raadsleden deze onderwerpen niet slechts zouden 'afvinken', maar elementair inzicht zouden verkrijgen in waar de beleidsvrijheid zit.

Het onderzoek is uitgevoerd door IdeeVersa. Er is een documentenanalyse uitgevoerd en er is gesproken met diverse stakeholders. Ook is er een vragenlijst afgenomen onder raads- en commissieleden. Het geplande gesprek met raadsleden moest vanwege de Corona-maatregelen worden geannuleerd. Desalniettemin heeft de rekenkamercommissie besloten het onderzoek af te ronden, zodat raad en college zich op de geboden verbeteringsuggesties kunnen beraden en daarover met elkaar het debat aan kunnen gaan.

Het onderzoek mondt uit in een achttal mogelijke verbeterpunten:

1. a. Vernieuwing van de structuur van programma's. Dit moet raadsleden meer inzicht en houvast bieden en een meer concrete uitwerking geven van de vraag 'Wat gaan we daarvoor doen?'.
b. Een gesprek met de raad over het informatieniveau van de programma's en de rol van de indicatoren. Zonder goed te weten wat de wensen en behoeften van raadsleden zijn ten aanzien van de begroting, blijft de huidige structuur in stand. Digitalisering van een structuur die onvoldoende behulpzaam is, brengt geen verbetering.

2. Infographic voor de financiële positie. Dit kan in de vorm van een oplegger met uitleg of duiding, die dient als eenvoudige reminder.
3. Een gesprek met de raad over de rol van de paragrafen, om de informatiebehoefte te peilen. Paragrafen kunnen raadsleden inzicht bieden in complexe onderwerpen die door de begroting heen staan.
4.
 - a. Vernieuwing van de paragraaf grondbeleid en meer informatie bieden door deze 'Zoetermeerser' te maken.
 - b. Infographic voor het grondbeleid om de kennis op hoofdlijnen paraat te houden.
5.
 - a. Vernieuwing van de lijst van verbonden partijen die dit onderdeel eenvoudiger te lezen maakt.
 - b. Een gesprek met de raad over de prioritering van verbonden partijen, om zo meer aandacht te geven aan verbonden partijen die belangrijk zijn voor de uitvoering van het gemeentelijk beleid. Dit draagt bij aan een meer integrale begrotingscyclus.
6.
 - a. Visualisering van het weerstandsvermogen zodat raadsleden sneller inzicht hebben in de kengetallen.
 - b. Het weerstandsvermogen vergelijken met andere gemeenten om extra inzicht te verkrijgen.
7.
 - a. Inzichtelijkheid vergroten door het aanpassen van de teksten, zodat deze gemakkelijker te lezen en te begrijpen zijn.
 - b. Inzichtelijkheid vergroten door visualisering, om de inhoud gemakkelijker te kunnen begrijpen. Visualisaties zijn aanvullend op de tekst.
8. Meer regie op het begrotingsproces door de gemeenteraad en daardoor meer sturing door de raad op kaders.

Conclusies

1. Het eigenaarschap van de begroting van de gemeente Zoetermeer is onduidelijk. Noch de raad, noch het college voert de regie over de begroting. De begrotingsbehandeling is vooral technisch en niet gericht op een integrale afweging van beoogde beleidseffecten en daartoe in te zetten middelen.
2. De begroting biedt de raad onvoldoende zicht op relevante actuele ontwikkelingen en de mogelijkheden om hier gericht op in te spelen. De begroting is namelijk vooral statisch: actuele ontwikkelingen klinken er weinig in door. Daarnaast is de begroting vrij abstract. De BBV schrijft voor dat per programma wordt aangegeven: "Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten?". Dit zijn de zogenaamde drie w-vragen. De abstractie van de begroting maakt dat het antwoord op de vraag 'Wat gaan we voor de beoogde effecten doen?' vaak vaag blijft. Daardoor leent de begroting zich onvoldoende voor de wens van de raad om meer op effecten te sturen.
3. Het is voor veel raadsleden niet duidelijk op welk moment in de P&C-cyclus de raad afwegingen kan maken en kaders kan stellen. Zowel de behandeling van de begroting als van de perspectiefnota worden genoemd als moment om een integrale afweging te maken.
4. De programma's in de begroting tonen het beleid in relatie tot de middelen. Conform artikel 3 lid 1 van de financiële verordening stelt de raad 'bij aanvang van een nieuwe raadsperiode met het vaststellen van de eerste begroting de programma-indeling voor de komende raadsperiode vast'. Dat betekent dat de programma-indeling al moet vastliggen, voordat de raad goed en wel is ingewerkt. De eigen verordening van de raad ontnemt de raad nu –niet formeel, maar wel in de praktijk– de mogelijkheid de structuur

van de begroting te wijzigen. Dit draagt er niet aan bij dat de raad daadwerkelijk eigenaar wordt van de begroting.

5. De afdoening van de motie van de Auditcommissie lijkt geen recht te doen aan de essentie ervan. Weliswaar is digitalisering toegezegd, maar het is de vraag of het product wezenlijk verandert, beter gaat aansluiten bij de wensen van de raad en meer inzicht gaat bieden.
6. De nota Grondbeleid is dringend aan herziening toe. Belangrijke ontwikkelingen –zoals de overgang van een actief naar een passief (faciliterend) grondbeleid– krijgen nu onvoldoende hun beslag in de in 2007 vastgestelde nota, die in de loop der jaren met behulp van opleggers is ‘opgelapt’. De noodzaak van een actuele nota is des te meer van belang gelet op het basisdocument Zoetermeer 2040.
7. De verbonden partijen krijgen aandacht in de desbetreffende paragraaf, maar de verbinding met het relevante programma wordt niet of nauwelijks gelegd. Dat maakt het lastig om de verbonden partijen te betrekken in een integrale beleidsafweging. Invloed op een verbonden partij kan de raad alleen uitoefenen via een zienswijze op de begroting van de gemeenschappelijke regeling (GR). Ook op dat moment is de afweging niet integraal te maken. Het desbetreffende moment is ook niet gemarkeerd in de gemeentelijke begrotingscyclus.

Aanbevelingen

Aan de raad en het college

1. Het onderzoek biedt acht verbetersuggesties. De rekenkamercommissie is van mening dat zij allemaal nuttig en relevant zijn. Daarom beveelt zij aan om als raad en college gezamenlijk, eventueel met behulp van een externe en ter zake kundige gespreksleider met oog voor de belangen van de raad, de suggesties te overwegen, te kiezen en te (doen) implementeren. De griffie kan een rol spelen om dit proces te formaliseren.
2. De huidige opzet van de begroting is niet behulpzaam om een goede beleidsafweging met betrekking tot verbonden partijen te maken. Daarom beveelt de rekenkamercommissie de raad aan om na te denken over de wensen hieromtrent en aan het college om die wensen in de begroting hun beslag te laten vinden.

Aan de raad

1. Overweeg aanpassing van de financiële verordening, zodat programma’s niet direct vastliggen bij de start van een raadsperiode. Dit maakt het de raad mogelijk op een passend moment een inhoudelijk debat te voeren over de indeling van de begroting.

Aan het college

1. Maak duidelijk op welk moment in de P&C cyclus de raad de mogelijkheid heeft kaders te stellen en integraal af te wegen.
2. Maak vaart met de afronding van een nieuwe nota Grondbeleid. Deze zou nog dit jaar aan de raad moeten kunnen worden voorgelegd.
3. Geef de inhoudelijke informatie uit de paragrafen ook een plek in de betrokken programma’s.