



|gemeente
Ter schelling

van
Kadernota
(brief)
tot
Begroting



27-05-2026



| gemeente
Terschelling

Agenda

- Doel Kadernota (–brief) / Begroting
- Van Programmarekening, Kadernota tot Begroting
- Uitgangspunten c.q. vereisten Gemeentewet en Toezichthouder
- Governance: hoe krijgt en houdt het raadslid grip in een veranderende wereld en omgeving?
- P&C cyclus vertaalt (beleid naar concreet doel)
- Prioriteiten, Ambities en risico's
- Toekomstige uitdagingen
- Vragen?





| gemeente
Terschelling

Doel Kadernota / Begroting

De **kadernota** is een beleidsdocument dat vooruitkijkt (meestal naar de komende jaren).

Het doel is:

- **De hoofdlijnen en prioriteiten vaststellen**
- **Politieke en beleidsmatige keuzes maken** (waar geven we geld aan uit?)
- **Financiële kaders bepalen** (hoeveel geld is er ongeveer beschikbaar?)
- **De organisatie of gemeenteraad richting geven vóórdát de begroting wordt gemaakt**

Kadernota: *“Dit willen we bereiken en daar mag het ongeveer kosten”*





| gemeente
Terschelling

Doel Kadernota / Begroting

De **begroting** is de uitwerking van de kadernota in concrete cijfers en plannen voor meestal één jaar.

- Het doel is:
- **Exact vastleggen hoeveel geld er wordt uitgegeven en waar aan**
- **Inkomsten en uitgaven in balans brengen**
- **Verantwoorden waar het geld naartoe gaat**
- **Een praktisch uitvoerbaar plan maken**

De begroting is dus: *“Zo gaan we het dit jaar precies doen en betalen.”*





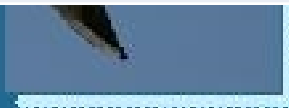
| gemeente
Terschelling

Doel Kadernota / Begroting

Samengevat

Eerst komt de kadernota (richting), daarna de begroting (uitwerking).

Document	Focus	Vraag die wordt beantwoord
Kadernota	Strategie en keuzes	Wat willen we en wat mag het kosten?
Begroting	Concrete cijfers	Hoe voeren we dit precies uit?





| gemeente
Terschelling

Van programmarekening, Kadernota tot Begroting

Programma rekening laat zien wat er daadwerkelijk is gebeurd

Leren van:

- Meevallers/tegenvallers
- Beleidsresultaten

⇒ Dit is de **input voor nieuw beleid**

Kadernota: strategisch moment voor de gemeenteraad (bepalen richting)

Programmabegroting: Hier gebeurt de vertaalslag van **globaal** → **concreet**

Fase	Document	Gericht op	Rol
Terugkijken	Programmarekening	Resultaten en geld	Verantwoording
Analyseren	Evaluatie	Lessen trekken	Voorbereiding
Vooruitkijken	Kadernota	Beleid en keuzes	Kaderstelling
Uitwerken	Programmabegroting	Concrete uitvoering	Autorisatie



| gemeente
Terschelling

Uitgangspunten c.q. vereisten Gemeentewet en Toezichthouder

Gemeentewet – juridische basis

- **Begrotingsplicht (art. 189 GW)**

Gemeenten moeten jaarlijks een **begroting vaststellen**.

- **Autorisatierecht gemeenteraad (art. 191 GW)**

De gemeenteraad bepaalt:

- De uitgaven en inkomsten
- De beleidsdoelen

- **Evenwichtige begroting (art. 189–190 GW)**

- De begroting moet **structureel en reëel in balans zijn**
- Geen structurele tekorten zonder dekking

- **Meerjarenperspectief (art. 190 GW)**

Er moet een **meerjarenraming** zijn (meestal 3–4 jaar vooruit)





| gemeente
Terschelling

Uitgangspunten c.q. vereisten Gemeentewet en Toezichthouder

BBV (Besluit Begroting en Verantwoording)

1. Transparantie en inzicht

- Begroting moet **duidelijk en vergelijkbaar** zijn
- Inzicht in:
 - Kosten
 - Prestaties
 - Resultaten

2. Programmagestuurd begroten

- Begroting is opgebouwd uit **programma's**
- Per programma:
 - Doelstellingen
 - Activiteiten
 - Middelen

de 3 W-vragen





| gemeente
Terschelling

Uitgangspunten c.q. vereisten Gemeentewet en Toezichthouder

BBV en Toezichthouder (Provincie Fryslân)

Structureel en reëel evenwicht

- Geen fictieve inkomsten
- Structurele lasten → structurele baten

Scheiding tussen exploitaties en investeringen

- **Exploitatie** = jaarlijkse kosten
- **Investeringen** = worden geactiveerd en afgeschreven

Voorzichtigheidsbeginsel

- Liever voorzichtig ramen
- Geen te optimistische inkomsten

Toerekening en rechtmatigheid

- Kosten en opbrengsten moeten **juist en volledig** worden toegerekend
- Uitgaven moeten **rechtmatig** zijn





| gemeente
Ter schelling

Uitgangspunten c.q. vereisten Gemeentewet en Toezichthouder

Samengevat

Regelgeving	Belangrijk uitgangspunt
Gemeentewet	Raad beslist, begrotingsplicht, evenwicht
BBV	Transparantie, programma's, 3W, realisme
Financiële verhoudingswet	Voldoende inkomsten
Wet Fido	Financiële risico beheersen
BADO	Controle en rechtmatigheid
Provinciaal toezicht	Financiële discipline





| gemeente
Terschelling

Governance?

De **governance van de kadernota en programmabegroting** gaat over *wie welke rol heeft en hoe besluitvorming, sturing en controle verlopen* binnen de gemeente. Het is dus de “spelregelset” voor hoe beleid en geld samenkomen.

De kadernota heeft een **strategische governancefunctie**:

- Vroegtijdige **politieke discussie**
- Keuzes maken voordat begroting vastligt
- Raad kan prioriteiten aanpassen en financiële kaders bijstellen

Gemeenteraad (kaderstellend + controlerend) bij de begroting

De raad heeft de belangrijkste rol:

- **Stelt de kadernota vast** (Bepaalt prioriteiten en financiële richting)
- **Stelt de programmabegroting vast** (Geeft budgetten vrij (budgetrecht))
- **Controleert het college** (Via rapportages en jaarrekening)





| gemeente
Terschelling

Governance?

Checks & balances

De governance bevat verschillende controlemechanismen:

- Raad ↔ College (politiek toezicht)
- Accountant (financiële controle)
- Provincie (toezicht)
- Interne controle (organisatie)

Onderdeel	Rol in governance
Kadernota	Strategische richting, politieke keuzes
Programmabegroting	Concrete vertaling + budgetrecht
Raad	Kaderstellen + controleren
College	Uitvoeren + voorstellen
P&C-cyclus	Continu sturen en bijsturen



| gemeente
Terschelling

P&C cyclus vertaalt (beleid naar concreet doel)

De kwaliteitscirkel van deming en de relatie met de PenC documenten





| gemeente
Ter schelling

P&C cyclus vertaalt (beleid naar concreet doel)

Normale cyclus:

- Kadernota: gesprekken, ideeën, concrete vertaling
- Begroting: Kadernota, vertalen naar o.a. de programma's



In het kort:

- Kadernota: bepaalt de richting en financiële kaders
- Begroting: vertaalt die kaders naar *concrete plannen en geautoriseerde budgetten*





| gemeente
Ter schelling

P&C cyclus vertaalt (beleid naar concreet doel)

De P&C-cyclus stuurt wat beleid wordt

Kaderstelling door de raad

Via documenten als de kadernota en de programmabegroting bepaalt de raad:

- welke maatschappelijke opgaven prioriteit krijgen
- hoeveel geld daarvoor beschikbaar is
- welke ambities realistisch zijn

Beleidsideeën zonder plek in deze documenten
worden **geen formeel beleid**





| gemeente
Ter schelling

P&C cyclus vertaalt (beleid naar concreet doel)

De P&C-cyclus vertaalt beleid naar concrete doelen

Programmabegroting als beleidsinstrument

- De begroting dwingt beleid tot:
- expliciete **beleidsdoelen**;
- meetbare **prestaties**;
- heldere **financiële consequenties**.

Via de BBV-structuur (3 W' s): *Wat willen we bereiken? Wat gaan we ervoor doen? Wat mag het kosten?*

Ambities moeten worden **geconcretiseerd**,
anders passen ze niet in de P&C-systematiek





| gemeente
Tersschelling

P&C cyclus vertaalt (beleid naar concreet doel)

De P&C-cyclus begrenst en faciliteert uitvoering

Autorisatie en budgetrecht

Na vaststelling van de begroting:

- mag het college alleen beleid uitvoeren **binnen geautoriseerde budgetten;**
- zijn afwijkingen alleen mogelijk via **begrotingswijzigingen.**

Beleid is **uitvoerbaar** zolang het binnen de P&C-kaders **past**





| gemeente
Ter schelling

P&C cyclus vertaalt (beleid naar concreet doel)

De P&C-cyclus beïnvloedt ook het gedrag van:

De ambtelijke organisatie

- focus op meetbaarheid en planning;
- beleidsnota's sluiten aan op P&C-momenten;
- timing wordt cruciaal (“past dit nog in de cyclus?”).

Het college en raad

- politiek debat concentreert zich rond P&C-documenten;
- minder ruimte voor ad-hoc beleid buiten de cyclus;
- beleidsdiscussies worden explicieter gekoppeld aan geld.





|gemeente
Ter schelling

P&C

Kadernota ↔ Begroting

Samengevat:

Aspect	Kadernota	Begroting
Moment	Voorjaar / zomer	Najaar
Functie	Kaderstelling	Autorisatie
Detailniveau	Globaal	Uitgewerkt
Inhoud	Ambities, keuzes, financiële ruimte	Concrete plannen en budgetten
Juridisch effect	Richtinggevend	Juridisch bindend
Rol van de raad	Stelt prioriteiten	Geeft budgetrecht
Rol van het college	Luistert en verwerkt	Voert uit

Voorbeeld:

Woningbouw in de P&C-cyclus

Situatie

De gemeente wil bijdragen aan het oplossen van het woningtekort en heeft de ambitie om minimaal **100 woningen te realiseren in 5 jaar**, waarvan een groot deel betaalbaar



1. Kadernota – Ambitie en keuzes (kaderstelling)

Wat gebeurt er beleidsmatig?

- Politieke discussie over:
 - hoeveel woningen?
 - waar?
 - welk segment (sociaal, middenhuur, koop)?
- Keuzes tussen woningbouw en andere opgaven (bijv. zorg, duurzaamheid).

Resultaat: De raad besluit in de kadernota:

- woningbouw is een prioriteit;
- de gemeente wil actief grondbeleid voeren;
- er mag structureel € 2 mln per jaar worden ingezet.



2. Programmabegroting – Van ambitie naar plan (autorisatie)

Wat gebeurt er beleidsmatig?

De ambitie wordt uitgewerkt in een **Programma Wonen en Bouwen (en Leven)**

- Doel: 20 woningen per jaar
- Activiteiten:
 - ontwikkelen 3 locaties (versnellen vergunningverlening)
 - samenwerking met corporaties

Ambities:

1. Betaalbaar wonen voor jong en oud, starters en doorstromers
2. Ruimtelijke kwaliteit passend bij landschap, dorpen en cultuur
3. Lage lokale lasten door slimme en doelmatige keuzes



3. Uitvoering – Het jaar in (sturing)

Wat gebeurt er beleidsmatig?

- Projecten starten trager door:
 - stikstofprocedures
 - bezwaarprocedures
- Minder woningen dan gepland komen in uitvoering.

Financieel perspectief

- Plankosten lopen door.
- Investeringsen schuiven door.
- Minder grondopbrengsten in het lopende jaar.



4. Tussentijdse rapportage – Bijsturen

Wat gebeurt er beleidsmatig?

In de **Najaarsnota** wordt gemeld:

- 10 woningen i.p.v. 20 dit jaar;
- vertraging bij 2 locaties.

College vraagt richting aan de raad:

- tempo verlagen?
- extra inzet op versnelling?
- middelen herschikken?

Financieel perspectief

- Onderuitputting plankosten € 400.000
- Lagere opbrengsten → effect op grondexploitaties
- Meerjarenbeeld verslechtert licht.



5. Jaarstukken – Verantwoorden en leren

Wat gebeurt er beleidsmatig?

- In het jaarverslag:
- Minder woningen gerealiseerd dan gepland
- Oorzaken helder toegelicht
- Lessen benoemd voor volgende jaren

Financieel perspectief

- Programmeresultaat woningbouw:
 - lagere opbrengsten
 - investeringen doorgeschoven
- Grondexploitaties herijkt
- Rechtmatigheid beoordeeld.





| gemeente
Ter schelling

Toekomstige uitdagingen

Uitdagingen vragen om een goede governance met nadruk op **Sturen, Beheersen, Verantwoorden en Toezicht houden**

Toekomstige (mogelijke) uitdagingen:

- Energietransitie en beperkte netcapaciteit
- Schaarse ruimte: wonen, landbouw, natuur en energie
- Duurzaamheid, circulariteit en klimaatadaptatie
- Financiële houdbaarheid en doelmatigheid
- Sociaal domein en brede welvaart
- Kwaliteit bestuurlijke informatie/digitalisering/AI





| gemeente
Terschelling

Vragen?

