



Rekenkamercommissie



Oog voor begroting

Quick scan van de kwaliteit van de
begrotingsinformatie van de
gemeenten Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest
en Leidschendam-Voorburg

Colofon

Rapport 'Oog voor begroting', quick scan van de kwaliteit van de begrotingsinformatie van de gemeenten Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg'

Leden:

Peter van den Berg, voorzitter
Saskia van der Haagen, vice-voorzitter
William Segers
Bert Jan Smallenbroek
Michiel Sorber
Wim Wensink
Rolf Willemse

Secretaris:

Rini Teunissen

Uitgave:

Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest, Leidschendam-Voorburg
Postbus 393
2250 AJ Voorschoten

www.rekenkamerwvov.nl
info@rekenkamerwvov.nl

21 oktober 2015

Voorwoord

Geachte leden van de gemeenteraad,


Voor u ligt het rapport 'Oog voor begroting', quick scan van de kwaliteit van de begrotingsinformatie van de gemeenten Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg'. Met deze quick scan vraagt de Rekenkamercommissie aan de vier gemeenteraden aandacht voor de bruikbaarheid van de gemeentebegroting. Dat wij ons 'oog' richten op de begroting doen wij omdat in het algemeen de begrotingen, zowel binnen als buiten de gemeenteraad, vaak worden gezien als technisch en alleen bedoeld voor financiële specialisten.

De afgelopen jaren heeft de Rekenkamercommissie een aantal onderzoeken over de financiële positie van de gemeenten uitgevoerd. Steeds kwam naar voren het belang van leesbare, begrijpelijke en inzichtelijke begrotingen. Wij vinden het belangrijk dat in de begroting op een duidelijke manier inzicht wordt gegeven waaraan de gelden worden besteed, welke keuzes de gemeenteraad kan maken als er bezuinigd of omgebogen dient te worden, of er meerjarige financiële ruimte is voor (nieuw) beleid en of de risico's adequaat in beeld zijn gebracht. Zaken die ieder raadslid en elke inwoner terug moet kunnen vinden in de begroting. In het rapport heeft de Rekenkamercommissie deze thema's onderzocht. Thema's die ook al eerder door ons in eerdere rapporten zijn aanbevolen.

Met deze rapportage wil de Rekenkamercommissie de kaderstellende rol van de gemeenteraad versterken en daarbij ook de leesbaarheid en bruikbaarheid van de begroting vergroten voor de inwoners, bedrijven en instellingen van Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg.

Met vriendelijke groet,

Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, connected strokes. The signature is written in a cursive style and is positioned above the name of the signatory.

Peter van den Berg, voorzitter

Rapportage Rekenkamercommissie met bevindingen en aanbevelingen

1. Inleiding

De Rekenkamercommissie heeft de afgelopen jaren een aantal onderzoeken naar de **financiële positie** van de gemeenten uitgevoerd. In de rapportages stonden ook aanbevelingen, onder andere het belang van leesbare, begrijpelijke en inzichtelijke begrotingen. Zij vindt het belangrijk dat raadsleden uit de begroting (evenals uit verantwoordingsinformatie) goede voor de Raad bruikbare informatie kunnen halen en dat de begrotingen als zelfstandig leesbare stukken kunnen worden gebruikt. Ook leeft in de diverse gemeenteraden de wens om de begroting beter te kunnen doorgronden en in te zetten als sturingsmiddel. Raadsleden vinden begrotingen nog wel eens te technisch en alleen voer voor de financiële specialisten.

Daarbij is sprake van een zeker spanningsveld. Enerzijds is al een aantal jaren een trend gaande de begroting niet alleen over geld, maar vooral over beoogde prestaties en effecten te laten gaan. Anderzijds worden er steeds stringenter eisen gesteld aan het financieel-technische deel van een begroting. Zo is het niet meer alleen van belang dat er sprake is van begrotingsevenwicht (er komt evenveel geld binnen als dat er uit gaat), maar moet ook op heldere wijze inzicht worden gegeven in de vermogenspositie van de gemeente door middel van het presenteren van een aantal kengetallen.

Om de gemeenteraden te ondersteunen in hun kaderstellende rol rond de begroting heeft de Rekenkamercommissie de (ontwerp) programmabegrotingen 2016 van de gemeenten **Wassenaar**, **Voorschoten**, **Oegstgeest** en **Leidschendam-Voorburg** op een aantal aspecten beoordeeld. Wij hebben onderzoek gedaan naar de opzet (het ontwerp) van de informatievoorziening in de begroting. We hebben niet naar de inhoud van de informatie gekeken. Het onderzoek heeft het karakter van een quick scan met als doel de Raden te ondersteunen in hun kaderstellende rol bij de komende begrotingsbehandelingen.

2. Aspecten onderzoek

Het onderzoek richt zich op de volgende vijf aspecten:

1. Is er een helder meerjarig overzicht van de (netto) schuldquote, eigen vermogen respectievelijk reserves (zowel historisch als toekomstig)?
2. Is de relatie tussen risico's en weerstandscapaciteit op een inzichtelijke manier weergegeven?
3. Zijn de begroting en meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht?
4. In welke mate bieden de begrotingen inzicht in de keuzeruimte voor de begroting?
5. In welke mate is de begroting toegankelijk, helder, consistent en voor een geïnteresseerde leek goed leesbaar?

In deze rapportage doet de Rekenkamercommissie verslag van haar bevindingen en komt zij met een aantal aanbevelingen. Zij heeft daarvoor de conceptbegrotingen gebruikt die de vier colleges van burgemeester en wethouders eind september/begin oktober 2015 aan de gemeenteraden hebben aangeboden.

De Rekenkamercommissie heeft de programmabegrotingen 2016 onder andere beoordeeld aan de wettelijke eisen uit het Besluit begroting en verantwoording (BBV), de Begrotingscirculaire van Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie Zuid-Holland, eerdere onderzoeken van de Rekenkamercommissie en eventuele toezeggingen die naar aanleiding van die onderzoeken zijn gedaan door het college. De Rekenkamercommissie heeft zich ook laten leiden door het advies '*Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten*' dat de **Commissie Depla** in 2014 heeft uitgebracht.

Wij hebben dit onderzoek gebaseerd op openbare documenten en hebben geen gebruik gemaakt van informatie die alleen ambtelijk beschikbaar is. Gezien het karakter van de quick scan, het feit dat openbare informatie is gebruikt en de beperkte tijd tussen het beschikbaar komen van de begrotingen en de behandeling van de begroting in de gemeenteraden, hebben wij bij deze rapportage geen ambtelijke en bestuurlijke hoor en wederhoor toegepast. Onze bevindingen en aanbevelingen zijn bedoeld voor de

gemeenteraden. Zij kunnen die desgewenst bij de begrotingsvoorbereiding en -behandeling betrekken. Deze rapportage zien we als een handreiking aan de raadsleden.

De Rekenkamercommissie komt op basis van de quick scan tot de onderstaande **bevindingen en aanbevelingen aan de gemeenteraden**.

1. Is er een helder meerjarig overzicht van de (netto) schuldquote, eigen vermogen respectievelijk reserves (zowel historisch als toekomstig)?

De Rekenkamercommissie heeft in het rapport **'Houdbare Gemeentefinanciën'** in 2014 gepleit voor een meerjarig inzicht in de ontwikkeling van een aantal parameters op het gebied van houdbare gemeentefinanciën. Het ging daarbij onder andere om de schuldquote en de ontwikkeling van het vermogen. Achterliggende gedachte is dat door deze gegevens voor een aantal jaren op een rij te zetten, zowel een aantal jaren terug als een aantal jaren vooruit, men zich een goed beeld kan vormen van de ontwikkeling van de financiële positie. De Rekenkamercommissie denkt daarbij aan een periode van negen jaar: vier jaar terug, het lopende jaar en vier jaar vooruit (dus in de begroting 2016 voor de periode 2011-2019). Intussen heeft de wetgever in het **Besluit begroting en verantwoording** (BBV) deze en andere kengetallen verplicht gesteld (Staatsblad 206/2015) en hebben GS van Zuid-Holland in de jaarlijkse **'Begrotingscirculaire 2016-2019'** (februari 2015) vooruitlopend op de wetgeving geadviseerd de kengetallen met betrekking tot de schuldpositie historisch en toekomstig op te nemen in de begroting 2016. Het gaat daarbij om de netto schuldquote en solvabiliteitsratio, maar ook om de grondexploitatie, structurele exploitatieruimte en belastingcapaciteit. Daarbij dient ook een beoordeling gegeven te worden van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie (bladzijde 13 van de begrotingscirculaire).

Bevindingen

Wassenaar

De gemeente Wassenaar neemt in haar begroting in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing alle volgens het BBV verplichte kengetallen op voor het jaar 2016, waaronder ook de schuldquote (zie bladzijde 173). De kengetallen worden toegelicht. Daarnaast geeft zij in de paragraaf Financiering een meerjarige prognose van de balans (Tabel 59 op bladzijde 143 en ook in tabel 70 op bladzijde 190). Ook geeft zij voor in de begroting, in het hoofdstuk 'De begroting in één oogopslag' (bladzijde 13-14), een meerjarig overzicht van de schuldquote. Daarin wordt helder uiteengezet hoe de schuldquote wordt berekend en wat dit cijfer betekent. Ook wordt toegelicht dat de negatieve schuldquote duidt op een gezonde financiële positie. Jammer is dat de ontwikkeling van de schuldquote in de afgelopen jaren niet wordt weergegeven zoals wij eerder in onze rapporten en ook GS in de begrotingscirculaire 2016 hebben geadviseerd.

Voorschoten

De gemeente Voorschoten neemt in haar begroting in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing alle volgens het BBV verplichte kengetallen op voor het jaar 2016, waaronder ook de schuldquote (zie bladzijde 128). De kengetallen worden toegelicht. Daarnaast geeft zij de in de paragraaf Financiering een meerjarige prognose van de balans op (Tabel 56 op bladzijde 148-149). Ook geeft zij voor in de begroting, in het hoofdstuk "De begroting in één oogopslag" (bladzijde 13-14), een meerjarig overzicht van de schuldquote. Zij geeft daarbij geen uitleg over hoe die kengetallen zich tot elkaar verhouden en wat deze betekenen voor de financiële positie van de gemeente. Er is geen terugblik op de schuldquote, zoals wij eerder in onze rapporten en ook GS in de begrotingscirculaire 2016 hebben geadviseerd. Opmerkelijk is dat de in de begroting 2016 gepresenteerde cijfers voor de schuldquote fors afwijken van cijfers die recent aan de Raad zijn gepresenteerd naar aanleiding van het Rapport **'Financiële houdbaarheid en strategische**

keuzes' dat het college van burgemeester en wethouders door onderzoeksbureau Think Public Advies heeft laten uitbrengen. Een toelichting op dit verschil ontbreekt in de begroting, evenals enige verwijzing naar dat onderzoek. Dit verschil is ook in de Raad bij de bespreking van voornoemd onderzoeksrapport opgemerkt. Het college heeft op vragen van een raadsfractie geantwoord (brief van 1 oktober 2015) dat de verschillen te maken hebben met een ambitieus aflossingsritme, gewijzigde financiersbehoefte en andere berekeningswijze van de schuldquote. Deze beantwoording van het college en de toelichting in de conceptbegroting over de mutaties vanaf de Perspectiefnota scheppen voor wat de Rekenkamercommissie betreft geen helderheid over het verschil tussen stresstest en de conceptbegroting en over het realiteitsgehalte van bijvoorbeeld het ambitieuze aflossingsritme en gewijzigde financieringsbehoefte.

Oegstgeest

De gemeente Oegstgeest neemt in haar begroting in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing alle volgens het BBV verplichte kengetallen op, waaronder ook de schuldquote (zie bladzijde 49). Zij geeft daar geen meerjarig overzicht van de schuldquote en ook geen terugblik op de ontwikkeling van de schuldquote van de afgelopen jaren. Maar in de paragraaf Financiering staat wel een prognose van de ontwikkeling van de schuldquote voor de periode 2016-2019. Bij de toelichting op de schuldquote wordt toegelicht waarom de schuldquote (beperkt) afwijkt van de schuldquote zoals deze uit de stresstest komt. Deze **stresstest** heeft de Rekenkamercommissie op verzoek van de Raad van Oegstgeest laten uitvoeren. In hoofdstuk 2 bij de Algemene Financiële beschouwing wordt verwezen naar de uitkomsten van de stresstest en hoe het college hiermee denkt om te gaan.

Leidschendam-Voorburg

De gemeente Leidschendam-Voorburg neemt in haar begroting in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing alle volgens het BBV verplichte kengetallen op voor het jaar 2016, waaronder ook de schuldquote (zie bladzijde 87). Er wordt geen toelichting bij deze 'overige kengetallen' gegeven. Ook wordt geen toelichting gegeven op de betekenis van de kengetallen voor de financiële positie. De gemeente geeft geen meerjarig overzicht van de schuldquote en ook geen terugblik op de ontwikkeling van de schuldquote van de afgelopen jaren.

Aanbevelingen

De Rekenkamercommissie beveelt aan om, daar waar dit nog niet gebeurt (Leidschendam-Voorburg), de schuldquote meerjarig in de begroting op te nemen. Voor alle gemeenten bevelen wij aan het eerder genoemde advies van GS op te volgen om de schuldquote in historisch perspectief te plaatsen en de quotes van een aantal jaren terug te geven en in elk geval vier jaar vooruit te kijken. Daarbij beveelt de Rekenkamercommissie ook aan in een samenvatting (of begroting in één oogopslag) een heldere toelichting te schrijven waarin wordt aangegeven hoe de schuldquote wordt berekend, wat de belangrijkste factoren zijn die de ontwikkeling van de schuldquote bepalen en hoe die schuldquote zich verhoudt tot andere financiële kengetallen en de financiële positie. De toelichting die de gemeente Wassenaar geschreven heeft kan daarbij als voorbeeld dienen voor Voorschoten en Leidschendam-Voorburg .

2. Is de relatie tussen risico's en weerstandscapaciteit op een inzichtelijke manier weergegeven?

De Rekenkamercommissie vindt het van belang dat helder wordt uiteengezet wat de weerstandscapaciteit is en hoe deze is in relatie tot de risico's. Daarbij is het belangrijk dat er een actueel en volledig beeld is van de risico's en dat er een adequate vertaalslag is van risico's naar de financiële gevolgen. Gemeenten zullen daarbij extra aandacht moeten besteden aan de risico's in het sociaal domein (als gevolg van de decentralisaties).

Bevindingen

Wassenaar heeft een gedegen paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Zowel de samenstelling van de weerstandscapaciteit als de verschillende risico's worden toegelicht. Gemeenschappelijke regelingen maken eveneens deel uit van de in kaart gebrachte risico's (hetgeen aansluit bij eerdere aanbevelingen van de Rekenkamercommissie ten aanzien van de verbonden partijen). Ook wordt aandacht geschonken aan risico's in het sociaal domein als gevolg van de drie decentralisaties.

Voorschoten heeft een gedegen paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Zowel de samenstelling van de weerstandscapaciteit als de verschillende risico's worden toegelicht. Gemeenschappelijke regelingen maken deel eveneens uit van de in kaart gebrachte risico's (hetgeen aansluit bij eerdere aanbevelingen van de Rekenkamercommissie ten aanzien van de verbonden partijen). Ook wordt aandacht geschonken aan risico's in het sociaal domein als gevolg van de drie decentralisaties.

Oegstgeest heeft een gedegen paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Zowel de samenstelling van de weerstandscapaciteit als de verschillende risico's worden toegelicht. Gemeenschappelijke regelingen maken eveneens deel uit van de in kaart gebrachte risico's (hetgeen aansluit bij eerdere aanbevelingen van de Rekenkamercommissie ten aanzien van de verbonden partijen). Ook wordt aandacht geschonken aan risico's in het sociaal domein als gevolg van de drie decentralisaties.

Leidschendam-Voorburg heeft een gedegen paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Zowel de samenstelling van de weerstandscapaciteit als de verschillende risico's worden toegelicht. Gemeenschappelijke regelingen maken eveneens deel uit van de in kaart gebrachte risico's (hetgeen aansluit bij eerdere aanbevelingen van de Rekenkamercommissie ten aanzien van de verbonden partijen). Ook wordt aandacht geschonken aan risico's in het sociaal domein als gevolg van de drie decentralisaties.

Aanbevelingen

De Raden van Leidschendam-Voorburg en Oegstgeest worden aanbevolen om, net als in Voorschoten en Wassenaar, in aanvulling op de reeds uitgevoerde inventarisatie van risico's in het sociaal domein deze risico's nader te laten monitoren en te onderzoeken. De Rekenkamer beveelt aan hiervoor zo nodig de weerstandscapaciteit te verhogen.

3. Zijn de begroting en meerjarenramingen structureel en reëel in evenwicht?

Gedeputeerde Staten (als toezichthouder) toetsen of de begroting 2016 structureel en reëel in evenwicht is. Als dat niet het geval is, dan dient de meerjarenraming aannemelijk te maken dat dit evenwicht in 2019 uiterlijk tot stand is gekomen. Structureel in evenwicht wil zeggen dat de jaarlijks terugkerende lasten gedekt zijn door jaarlijks terugkerende baten. Reëel in evenwicht heeft betrekking op de mate van realiteit (en volledigheid) van de ramingen. GS toetsen de begroting nadat deze door de Raad is vastgesteld. Zij stellen de Raad en het college van burgemeester en wethouders vóór het eind van het jaar van hun bevindingen op de hoogte. De Rekenkamercommissie heeft in deze quick scan beoordeeld of in de begroting zelf wordt aangegeven of de begroting en meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht zijn, en indien dat niet het geval is, in welk jaar die situatie wel wordt bereikt. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de vraag of toegelicht wordt hoe met de door de financieel toezichthouder (in casu GS) gesignaleerde aanbevelingen en risico's van voorgaande jaren is omgegaan.

Bevindingen

Wassenaar heeft in de begroting op bladzijde 191 aangegeven dat 'er na het begrotingsjaar 2016 sprake is van een oplopend structureel/materieel tekort. Voor het voor de toezichthouder bepalende begrotingsjaar 2016 is sprake van een begrotingsoverschot van € 249.645' Ook in de samenvatting wordt aangegeven dat de

begroting meerjarig niet in evenwicht is. De Rekenkamercommissie heeft al eerder gesignaleerd dat de gemeente Wassenaar geen meerjarig structureel en reëel evenwicht heeft in de begroting. In de begroting wordt geen melding gemaakt van door de financieel toezichthouder gesignaleerde aanbevelingen en risico's.

Voorschoten geeft eveneens aan (na inzet van € 116.000 uit concernreserve) alleen een structureel sluitende begroting in 2016 te hebben (en geen structureel evenwicht op de meerjarenraming) Voor de jaren na 2016 'beseft het college en de raad dat er een opgave voor Voorschoten ligt' (bladzijde 16). In de begroting wordt geen melding gemaakt van door de financieel toezichthouder gesignaleerde aanbevelingen en risico's .

Oegstgeest geeft in een tabel op bladzijde 96 aan structureel evenwicht te hebben op de begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019. Bovendien geeft Oegstgeest aan dat er ook sprake is van een reëel evenwicht (met realistische ramingen). In de begroting wordt geen melding gemaakt van door de financieel toezichthouder gesignaleerde aanbevelingen en risico's .

Leidschendam-Voorburg geeft aan een structureel sluitende meerjarenbegroting te hebben (bladzijde 6). Leidschendam-Voorburg heeft geen overzicht van het structureel saldo van de begroting en meerjarenraming opgenomen om deze conclusie te onderbouwen. Dat saldo zou afgeleid kunnen worden door het begrotingsresultaat na reservemutaties (op bladzijde. 99) te verminderen met het saldo incidentele baten en lasten (op bladzijde 100). Geconcludeerd zou dan kunnen worden dat er volgens de begroting in 2016 en 2017 sprake is van een positief structureel saldo; in 2018 is dat licht negatief en voor 2019 kan dat saldo niet bepaald worden, aangezien er geen ramingen beschikbaar zijn van het saldo incidentele baten en lasten.

.Aanbevelingen

Voor de gemeenten Wassenaar, Voorschoten en Leidschendam-Voorburg bevelen wij aan om expliciet in de begroting een aanpak voor het realiseren van een structureel en reëel evenwicht in de meerjarenraming op te nemen. In ons rapport 'Reserves, voorzieningen en risico's' uit 2013 hebben wij dit eerder aanbevolen.

4. In welke mate bieden de begrotingen inzicht in de keuzeruimte voor de begroting?

De Rekenkamercommissie onderzoekt in de begrotingen of en zo ja, in welke mate inzicht wordt gegeven in de keuzeruimte die wordt gepresenteerd aan de Raad. Dit inzicht kan allereerst geboden worden door de zogenaamde budgetflexibiliteit aan de te geven: in welke mate en op welke termijn liggen de verplichtingen vast? Kunnen de begrotingsposten op korte termijn alternatief worden aangewend of liggen de budgetten met verplichtingen vast voor enkele jaren? Naast het in kaart brengen van de mate waarin een begroting bestaat uit langdurige verplichtingen kan het ook inzichtelijk zijn om kostencategorieën in kaart te brengen en die te vergelijken met omliggende en/of vergelijkbare gemeenten qua omvang of typering (benchmarking). Tot slot zijn er nog tal van andere 'knoppen' die bepalend kunnen zijn voor het uitgavniveau: denk aan het afschrijvingsbeleid (beperkt of ruim), het onderhoudsniveau, het investeringsvolume en -plafond en hoe de aanwending plaatsvindt van eventuele eenmalige opbrengsten: worden extra uitgaven gedaan, reserves gevuld of wordt de schuld afgelost? Overigens worden deze onderwerpen veelal in afzonderlijke nota's behandeld. De Rekenkamercommissie vraagt zich evenwel af of er binnen de bandbreedte van het vastgestelde beleid keuzes zijn gemaakt door de colleges van burgemeester en wethouders, die van invloed zijn op het financiële beeld van de betreffende begroting.

Bevindingen

Geen van de begrotingen van Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg biedt inzicht in de mate waarin uitgaven vastliggen in korte of langlopende verplichtingen. Wel is in de begroting van Wassenaar een overzicht opgenomen van kostencategorieën, die zijn afgezet tegen vergelijkbare gemeenten.

Aanbevelingen

Gebleken is dat geen van de begrotingen inzicht verschaffen in de mate waarin budgetten vastliggen. De Rekenkamercommissie realiseert zich dat het niet eenvoudig is om een dergelijk overzicht voor de gehele begroting te maken. Op dit punt doet de Rekenkamercommissie de suggestie om in aanloop naar de begroting 2017 één of enkele programmaonderdelen door te lichten en alleen hiervan de zogenaamde budgetflexibiliteit (onderscheid tussen kort- en langlopende verplichtingen) in kaart te brengen.

Daarnaast vindt de Rekenkamercommissie de benchmarking in de begroting van Wassenaar informatief en bruikbaar voor de andere gemeenten. In de **stresstesten** voor Voorschoten en Oegstgeest zijn dergelijke analyses ook terug te vinden.

5. In welke mate is de begroting toegankelijk, helder, consistent en voor een geïnteresseerde leek goed leesbaar?

Begrotingen zijn belangrijke instrumenten voor de Raad in zijn kaderstellende rol. In elke gemeente wordt altijd veel aandacht aan de begroting en de behandeling daarvan geschonken.

De Rekenkamercommissie heeft onderzocht in welke mate de begrotingen toegankelijk, helder, consistent en voor de geïnteresseerde leek goed leesbaar zijn. Daarbij gaat het om zaken als het gebruik van gewone taal en niet te veel vaktermen, heldere overzichten, leeswijzer en/of samenvatting, heldere verwijzingen naar andere onderdelen en naar eerdere p&c-documenten en raadsbesluiten, gebruik grafieken, infographics etc.

Op het gebied van leesbaarheid zijn er geen harde normen of vereisten. Wel heeft de **Commissie Depla** in 2014 een advies *‘Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten’* uitgebracht. Daarin staan een aantal adviezen hoe de begroting verbeterd kan worden. Momenteel is de wetgever bezig om een aantal van deze adviezen in regelgeving om te zetten die tot nieuwe eisen in het BBV zullen leiden (mogelijk al in 2017). De Rekenkamercommissie heeft het gedachtengoed van de Commissie Depla als uitgangspunt genomen en is van mening dat de begroting uiteindelijk een financieel document is dat de Raad in staat moet stellen kaders te stellen en middelen te alloceren (toe te delen naar programma’s en onderdelen). De Programmabegroting met daarin de drie W vragen (Wat willen we bereiken, Wat gaan we daar voor doen en Wat mag dat kosten) is daarbij bedoeld als hulpmiddel. De Rekenkamercommissie hecht aan de volgende uitgangspunten:

- De begroting is compact, niet te omvangrijk.
- De lezer ziet eenvoudig de samenhang en wordt daar op gewezen.
- Het is snel en eenvoudig te zien om hoeveel geld het nu feitelijk gaat.
- Er is een balans tussen hoofdlijnen en kunnen sturen op zaken die de Raad relevant vindt.
- De samenhang tussen baten en lasten, reserves en de vermogenspositie wordt uitgelegd.

Bevindingen

Wassenaar

De begroting van Wassenaar is omvangrijk (209 pagina’s). Een heldere leeswijzer en beknopte samenvatting (in de vorm van Begroting in één oogopslag) helpen de lezer zich op de hoofdlijnen te richten. De samenvatting geeft vanuit de Kadernota weer welke ontwikkelingen er zijn die de begrotingsruimte beïnvloeden. Ook wordt het nieuw beleid beknopt weergegeven. In de samenvatting ontbreekt echter een beeld van de totale omvang van de begroting (deze wordt pas op bladzijde 188 gegeven). Wat prettig is, is dat in de samenvatting de vermogenspositie wordt geschetst met een geprognosticeerde balans voor de periode 2015-2019. Ook worden daar de belangrijkste verschuivingen in de reserves getoond en de ontwikkeling van een aantal kengetallen. In de samenvatting wordt helder aangegeven dat Wassenaar geen sluitende meerjarenbegroting heeft (evenveel baten als lasten) en wordt ook aangegeven hoe men de

komende jaren naar een sluitende begroting denkt te komen. Daarmee geeft de samenvatting, met uitzondering van het ontbreken van een overzicht met de totale baten en lasten, een helder totaalbeeld van waar de gemeente Wassenaar financieel staat.

De vijf programma's (bijvoorbeeld Wassenaar Leefbaar) worden in een aantal productgroepen (variërend van vier tot zes) onderverdeeld (bijvoorbeeld de productgroep Veiligheid) en elke productgroep bestaat uit een aantal producten (bijvoorbeeld brandweer, integrale veiligheid en rampenbestrijding). De teksten per programma zijn uitgebreid, wat de overzichtelijkheid niet altijd ten goede komt. Een tabel of schema waarin de doelstellingen en maatregelen per onderwerp (lees product) wordt weergegeven zou het overzicht verbeteren. De financiële toelichting bij de programma's is beperkt tot een tabel met baten en lasten per productgroep met een beknopte toelichting waarin verschillen tussen de begroting 2015 en 2016 worden toegelicht. In bijlage 5 worden de baten en lasten per programma per product weergegeven waardoor bijvoorbeeld te zien is hoeveel aan wegen, openbare verlichting of groen wordt uitgeven. Ook daar wordt geen toelichting gegeven. Een verwijzing naar deze bijlage bij het programma zou behulpzaam zijn voor de lezer.

De paragrafen zijn conform voorschriften en volledig.

De infographic die als aparte, publieksvriendelijke versie van de begroting wordt gepresenteerd is heel inzichtelijk en maakt een begroting voor een breder publiek toegankelijk. Het gebruik van grafieken en infographics, ook in de begroting zelf, zou de begroting nog meer toegankelijk kunnen maken.

Voorschoten

De begroting van Voorschoten is omvangrijk (201 pagina's). Een leeswijzer en beknopte samenvatting (in de vorm van Begroting in één oogopslag) helpen de lezer zich op de hoofdlijnen te richten. In deze samenvatting ontbreekt echter een beeld van de totale omvang van de begroting (deze wordt pas op bladzijde 178 gegeven).

Opmerkelijk is dat noch in het voorwoord, noch in de samenvatting, noch elders in de begroting iets van verwijzing is naar de discussies die het afgelopen jaar gevoerd zijn over de financiële positie waarin Voorschoten zich bevindt. Ook het feit dat een stresstest is gehouden, waarvan de uitkomsten zorgelijk werden genoemd, maar die door de begrotingscijfers wellicht zijn achterhaald, wordt niet genoemd. De begroting ademt een redelijk positief beeld uit door te benadrukken dat er sprake is van een sluitende begroting. Voor de lezer is dit na eerdere discussies op zijn minst verwarrend.

De negen programma's (bijvoorbeeld Onderwijs, sport en cultuur) worden in een aantal thema's (bijvoorbeeld Kunst en cultuur) onderverdeeld en elk thema bestaat uit een aantal producten (bijvoorbeeld openbare bibliotheek, kunst en cultuur, culturele accommodaties). De teksten per programma zijn uitgebreid, wat de overzichtelijkheid niet altijd ten goede komt. Een tabel of schema waarin de doelstellingen en maatregelen per thema wordt weergegeven zou het overzicht verbeteren. De financiële toelichting bij de programma's is beperkt tot een tabel met baten en lasten per thema, met waar van toepassing, een beknopte toelichting waarin verschillen tussen de begroting 2015 en 2016 worden toegelicht. In bijlage 5 worden de baten en lasten per programma per product weergegeven waardoor bijvoorbeeld te zien is hoeveel aan wegen, openbare verlichting of groen wordt uitgeven. Ook daar wordt geen toelichting gegeven. Een verwijzing naar deze bijlage bij het programma zou behulpzaam zijn voor de lezer.

De paragrafen zijn conform voorschriften en volledig.

De infographic die als aparte, publieksvriendelijke versie van de begroting wordt gepresenteerd is heel inzichtelijk en maakt een begroting voor een breder publiek toegankelijk. Het gebruik van grafieken en infographics, ook in de begroting zelf, zou de begroting nog meer toegankelijk kunnen maken.

Oegstgeest

De begroting van Oegstgeest is compact (121 pagina's). De inleiding en leeswijzer helpen de lezer. In de 'Beleidsmatige ontwikkelingen'(paragraaf 2.1) worden de belangrijkste ontwikkelingen weergegeven en ook de uitdagingen waar Oegstgeest voor staat. Wel is het jammer dat in de 'Algemene financiële beschouwing'(paragraaf 2.2) niet het totaalbeeld van de begroting blijkt. Pas op bladzijde 88 in het overzicht van baten en lasten blijkt de totale omvang van de begroting. In de 'Algemene financiële beschouwing' wordt ingegaan op de schuldproblematiek en de keuzes die dat met zich mee brengt.

De beleidsbegroting per programma is beknopt (twee tot vijf pagina's per programma). Per programma worden resultaten en beleidsthema's weergegeven. Per beleidsthema wordt beknopt op productniveau zowel de inspanningen als de baten en lasten aangegeven.

De paragrafen zijn conform voorschriften en volledig. De financiële positie en de samenhang tussen programma uitgaven en vermogenspositie worden in de paragrafen Weerstandsvermogen en risicobeheersing en Financiering inzichtelijk weergegeven. Verwijzingen naar eerdere of latere paragrafen kan de lezer helpen.

Voor het meerjarig beeld zou het goed zijn om een geprognosticeerde balans weer te geven waarin diverse informatie die elders wel staat bij elkaar in één oogopslag te zien is.

Leidschendam-Voorburg

De begroting van Leidschendam-Voorburg is compact (119 pagina's). In hoofdstuk 2 het 'Financieel perspectief' worden de ontwikkelingen vanaf de Kadernota weergegeven; welke plussen en minnen zorgen voor meer of minder begrotingsruimte in de komende jaren. Het zou voor een lezer die de Kadernota niet direct paraat heeft prettig zijn als in het financieel perspectief dat totaalbeeld zou worden weergegeven, zeker ook in samenhang met de ontwikkeling van de vermogenspositie. Wel wordt aan het begin van de Programmabegroting een totaal overzicht van baten en lasten per programma gegeven.

De beleidsbegroting per programma is beknopt. Elk van de zes programma's (bijvoorbeeld Sociale Infrastructuur) is onderverdeeld in een aantal beleidsterreinen (zoals Sociale Infrastructuur en Ontwikkeling en algemene preventie). De baten en lasten worden per beleidsterrein gegeven en per terrein worden uitgaven voor nieuw beleid toegelicht. De informatie per programma geeft financieel niet zo veel inzicht. In de raad is de wens geuit om bijvoorbeeld binnen programma 1 te kunnen zien hoeveel aan sport of cultuur wordt uitgegeven. Daarbij werd onderschreven dat het zoeken is naar een goed evenwicht tussen wat meer inzicht en niet te veel detailinformatie. Met deze wens is in de begroting niets gedaan. Wel krijgt de raad ook de productenraming waar meer details in staan. Opvallend is dat waar het op programmaniveau ontbreekt aan wat meer detailinformatie om te zien wat er binnen zo'n programma nu wordt gedaan, er op het niveau van investeringen heel gedetailleerd wordt aangegeven welke investeringen de komende jaren worden uitgevoerd.

De paragrafen zijn conform voorschriften en volledig.

De financiële begroting is beknopt. Er wordt weinig toelichting gegeven. In paragraaf 5.5 wordt een beknopte uiteenzetting gegeven van het eigen en vreemd vermogen. Een iets uitgebreidere geprognosticeerde balans zou de inzichtelijkheid vergroten.

De infographic die als aparte, publieksvriendelijke versie van de begroting wordt gepresenteerd is heel inzichtelijk en maakt een begroting voor een breder publiek toegankelijk. Het gebruik van grafieken en infographics, ook in de begroting zelf, zou de begroting nog meer toegankelijk kunnen maken. Ook simpele zaken als het nummeren van tabellen en een meer uniforme opmaak dragen bij aan een beter leesbare begroting.

Aanbevelingen

Alle begrotingen beginnen met een actualisatie van het financieel kader; vanuit de Kader- of Perspectiefnota worden ontwikkelingen weergegeven die het begrotingssaldo beïnvloeden. Bij de begrotingen van Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest wordt pas in de Financiële begroting een totaaloverzicht van lasten en baten gegeven waardoor helder is wat de begrotingsomvang is. In de begroting van Leidschendam-Voorburg wordt dit overzicht al bij het begin van de programmabegroting gepresenteerd. Aanbevolen wordt om een samenvatting te maken waarin ook het totaalbeeld naar voren komt. De samenvatting die Wassenaar geeft in het deel 'Begroting in één oogopslag' kan daarbij voor met name Voorschoten en Leidschendam-Voorburg een voorbeeld zijn.

De programmateksten zijn vaak uitgebreid waardoor het lastig is een overzicht te krijgen. Ook wordt algemeen beleid nog wel eens gepresenteerd als iets specifiek voor het nieuwe begrotingsjaar, maar blijken teksten in de jaren weinig te veranderen. Een tabel of schema waarin de doelstellingen en maatregelen per onderwerp (lees product) wordt weergegeven zou het overzicht verbeteren. Ook 'links' naar beleid kunnen, zeker bij meer interactieve vormen van begroting goed helpen de begroting zelf beknopt te houden maar de lezer wel op een gemakkelijke wijze door te leiden naar relevante informatie. De opzet die Oegstgeest hanteert zou als voorbeeld voor anderen kunnen dienen, maar ook bij veel andere gemeenten kan gekeken worden hoe zij dat doen.

De samenhang tussen de programmabegroting en de vermogenspositie kan sterk worden verbeterd. De vermogenspositie is een belangrijke indicator voor de financiële positie van een gemeente en geeft dus de Raad inzicht in de mate waarin bijvoorbeeld bij een te grote afhankelijkheid van vreemd vermogen ombuigingen in de begroting nodig zijn. Voor de Raad is het van belang dat in de toelichting inzichtelijk wordt gemaakt wat de onderlinge verbanden zijn tussen alle uitgaven en investeringen en het directe effect daarvan op het vermogen of de ontwikkeling van de schuld. Alleen met behulp van dit inzicht heeft de Raad handvatten en grip om te sturen op de vermogenspositie en/of schuld afbouw. Daarnaast is het van belang dat de Raad in staat is om de ontwikkeling van de vermogens- en schuldpositie door de tijd en zonder hiaten te volgen. Daarom is het belangrijk dat ook bij de Kadernota of Perspectiefnota de Raad inzicht heeft in de ontwikkeling van de vermogens-/schuldpositie. Daarmee wordt voorkomen dat zij bij de ontwerp-begroting voor voldongen feiten komen te staan. Wij adviseren daarom ook in de Kader- of Perspectiefnota de ontwikkeling van de vermogenspositie weer te geven.

De infographic die als aparte, publieksvriendelijke versie van de begroting wordt gepresenteerd in Wassenaar, Voorschoten en Leidschendam-Voorburg is heel inzichtelijk en maakt een begroting voor een breder publiek toegankelijk. Het gebruik van grafieken en infographics, ook in de begroting zelf, zou de begroting nog meer toegankelijk kunnen maken.