



Rekenkamer Westland

Bruikbaarheid van P&C documenten in Westland

Balanceren tussen nuttige en vereiste informatie

Inleiding

Inleiding

Kernboodschap

Conclusies per thema

Aanbevelingen 2024

Opvolging aanbevelingen 2018

Bevindingen

- Vormgeving
- Structuur
- Besluitvorming
- Keuzes
- Financiële begroting
- Paragrafen

In 2018 heeft de Rekenkamer Westland een onderzoek uitgevoerd naar de bruikbaarheid van de begroting en de jaarrekening voor raadsleden. In 2024 heeft de Rekenkamer dit onderzoek, op punten uitgebreider, herhaald. Het onderzoek richt zich op de documenten uit de meest recent afgeronde jaarcyclus 2023, aangevuld met de begroting 2024 en een beperkte blik op de begroting 2025.

Dit is het bestuurlijk rapport met conclusies en aanbevelingen.

1. Wilt u alleen de belangrijkste constatering van de Rekenkamer zien, ga dan naar de [Kernboodschap](#) en [Conclusies](#). U kunt dat ook doen door op het woord in de inhoudsopgave links te klikken.
2. Vervolgens is aangegeven wat de [aanbevelingen](#) zijn op basis van het onderzoek uit 2024. Daarna volgt wat er is gebeurd met de [aanbevelingen uit 2018](#) van de Rekenkamer.
3. Het deel [Bevindingen](#) volgt de hoofdstukindeling van de nota van bevindingen en is aangevuld met oordelen in de vorm van stoplichten. Dat begint met oordelen over [vormgeving en leesbaarheid, samenhang tussen P&C documenten](#), de [besluitvorming](#), [inzicht in keuzes en effecten](#), het [financieel technische deel van de begroting](#) en tot slot over de wettelijk voorgeschreven [paragrafen](#).
4. Het rapport van bevindingen is een afzonderlijk document met uitgebreide toelichting en voorbeelden.

Toelichting: Bij verwijzingen staat 2024B/34 voor pagina 34 in de begroting 2024; een <R> staat voor de jaarrekening.

Kernboodschap

Inleiding

Kernboodschap

Conclusies per thema

Aanbevelingen 2024

Opvolging aanbevelingen 2018

Bevindingen

- Vormgeving
- Structuur
- Besluitvorming
- Keuzes
- Financiële begroting
- Paragrafen

Begrotingen en jaarrekeningen hebben meerdere gebruikers waarvan een deel geen financiële professional is. De wettelijke eisen voor de documenten richten zich op al die gebruikers, waaronder de provincie en andere controlerende instanties. Dat zorgt voor vele pagina's papier die voor raadsleden maar beperkt toegankelijk zijn. Op basis van het onderzoek komt de rekenkamer tot twee hoofdpunten.

1. Een goede inhoudelijke én financiële samenvatting en bijbehorende leeswijzer die is geschreven vanuit het perspectief van een niet professionele gebruiker kan raadsleden op weg helpen. Daarbij hoort ook een raadsbesluit waarin totalen van baten en lasten, inzet van reserves en geraamde investeringsuitgaven zijn benoemd.
2. Er zijn de afgelopen jaren inspanningen verricht om de financiële documenten te verbeteren. Het lijkt een proces waarin de organisatie experimenteert met wat wel en wat niet werkt. De rekenkamer beoogt met dit rapport bij te dragen aan het tot stand brengen van een breed gedragen aanpak.

Kernboodschap

Inleiding

Kernboodschap

Conclusies per thema

Aanbevelingen 2024

Opvolging aanbevelingen 2018

Bevindingen

- Vormgeving
- Structuur
- Besluitvorming
- Keuzes
- Financiële begroting
- Paragrafen

Op basis van de bevindingen uit het onderzoek dan trekt de Rekenkamer de volgende algemene conclusies:

- Het programma-deel van de begroting is het belangrijkste deel voor raadsleden. Hier is in de inleidingen weinig inzicht in de lopende taken die de gemeente uitvoert. Verder is de koppeling tussen taken en geld moeilijk te leggen omdat inhoud en geld in de tekst ver uit elkaar staan. Tot slot ontbreekt informatie over investeringen in de programma's.
- De raadsvoorstellen geven te weinig inzicht in de totaal bedragen, inzet van reserves inclusief het effect daarvan op het resultaat en tot slot de investeringskredieten en investeringsuitgaven die moeten worden vastgesteld.
- De teksten over de paragrafen en de financiële begroting voldoen aan de wettelijke eisen maar biedt op onderdelen ruimte voor verbetering.
- In tussenrapportages en tussentijdse voorstellen ontbreekt veelal de verwijzing naar de programma's van de begroting.
- De tussenrapportages zijn van wisselende kwaliteit. Ook hier is onvoldoende zicht op totalen, reserves en de voortgang van investeringen.

Conclusies per thema

Inleiding

Kernboodschap

Conclusies per thema

Aanbevelingen 2024

Opvolging aanbevelingen 2018

Bevindingen

- Vormgeving
- Structuur
- Besluitvorming
- Keuzes
- Financiële begroting
- Paragrafen

Op de verschillende deelgebieden van het onderzoek trekt de Rekenkamer de volgende conclusies:

Vormgeving

Er zijn inspanningen voor verbetering verricht, maar het resultaat is volgens de Rekenkamer onvoldoende.

Structuur en samenhang

- De begroting en jaarrekening zijn waar dat kan vergelijkbaar van opzet.
- De gebruikte begrippen voor tussenrapportages wisselen waardoor het in de tijd niet te volgen is.

Besluitvorming

- Raadsbesluiten zijn door gebrek aan informatie over bedragen niet zelfstandig te lezen.
- Formeel besluit de raad over baten en lasten op programma-niveau. De Rekenkamer wijst er op dat de cijfermatige indeling binnen de programma's zeggenschap voor de raad op een gedetailleerder niveau suggereert.

Prestaties

- De wettelijk verplichte prestatie-indicatoren zijn aanwezig, maar ondanks eerdere aanbevelingen niet meer dan dat.

Financiële begroting

- Kritische elementen in de financiële begroting/jaarrekening zijn het presenteren van cijfers na resultaatsbestemming, het inzicht in investeringen en het ontbreken van een oordeel over de financiële positie van de gemeente in de inleiding bij de stukken.

Aanbevelingen 2024 (1)

Inleiding

Kernboodschap

Conclusies per thema

Aanbevelingen 2024

Opvolging aanbevelingen 2018

Bevindingen

- Vormgeving
- Structuur
- Besluitvorming
- Keuzes
- Financiële begroting
- Paragrafen

Algemeen

- Maak capaciteit vrij om als raad en college met geduld een verbetertraject aan te gaan en betrek daar relatief nieuwe raadsleden bij.

Vormgeving

- Zorg voor B2 taalgebruik in de teksten over de programma's, dat is voor de raadsleden het belangrijkste deel.
- Gebruik voor baten en lasten getallen zonder mintekens om verwarring te voorkomen.

Inhoud

- Noem per programma aan het begin van de tekst in eenvoudige woorden welke taken in dat programma vallen.
- Maak in elk programma zichtbaar onderscheid tussen lopende taken en belangrijke projecten.
- Maak de directe koppeling in de programma's tussen taken en geld zodat alle relevante informatie bij elkaar staat.
- Zorg voor een vorm van duiding van stuurbaarheid van taken in elk programma.
- Zorg bij tussenrapportages in de inleiding voor een overzicht waarin op baten en lasten, inzet van reserves en voortgang van investeringen wordt ingegaan.

Aanbevelingen 2024 (2)

Inleiding

Kernboodschap

Conclusies per thema

Aanbevelingen 2024

Opvolging aanbevelingen 2018

Bevindingen

- Vormgeving
- Structuur
- Besluitvorming
- Keuzes
- Financiële begroting
- Paragrafen

Besluitvorming

- Verbeter het dictum en toelichting bij de raadsbesluiten.
- Overweeg een instrument als de Duisenberg methode in te zetten ter voorbereiding op besluitvorming.
- Of: Start in de nieuwe raadsperiode met het toepassen van de Duisenberg methode als ondersteuning voor de besluitvorming.
- Presenteer en licht jaarcijfers toe op basis van resultaatbepaling. In het raadsvoorstel kan dan afzonderlijk op resultaatbestemming worden ingegaan.
- Benoem bij besluitvorming over investeringen krediet en kasstromen en laat rente en afschrijving afzonderlijk zien.

Proces

- Organiseer permanente educatie met behulp van externen die de taal van de niet professionalkunnen spreken.
- Heroverweeg de financiële verordening: is autorisatie op programmaniveau passend bij de gewenste invloed van de raad?
- Ga als raad en college voorafgaand aan de nieuwe raadsperiode met elkaar in gesprek over het begrotingsproces, de betekenis van de kadernota en de rol van de Auditcommissie in dat proces.
- Zorg als college dat P&C documenten ook in de vormgeving op orde zijn. Denk aan zaken als standaard maken van genummerde inhoudsopgaven, bladwijzers, pdf-document ook op de app, leeswijzer met prioriteiten, ontwikkelen van een handzaam document, getallen in duizendtallen etc. Een ambtelijke handleiding kan ook vanuit de optiek van kennisoverdracht daarbij behulpzaam zijn.

Opvolging aanbevelingen 2018 (1)

Inleiding

Kernboodschap

Conclusies per thema

Aanbevelingen 2024

Opvolging aanbevelingen 2018

Bevindingen

- Vormgeving
- Structuur
- Besluitvorming
- Keuzes
- Financiële begroting
- Paragrafen

1. Raadswerkgroep doorontwikkeling: **Beperkt voldaan**. Op basis van de gesprekken met enkele raadsleden die ook in 2018 al raadslid waren, kan worden afgeleid dat er op dit punt volgens de raadsleden weinig concrete resultaten zijn gerealiseerd. Er hebben wel enkele bijeenkomsten plaatsgevonden waarin over verbetermogelijkheden is gesproken, maar die zijn volgens de raadsleden niet doorgevoerd.
2. Continue expertise raad: **Beperkt voldaan**. Er is in het inwerkprogramma voor de nieuwe raad een onderdeel over de P&C-cyclus en de P&C-stukken aangeboden. Uit de raadsgesprekken komt naar voren dat dit niet hoog wordt gewaardeerd en de belangstelling is niet zo groot. Een enkel in 2022 aangetreden raadslid geeft aan dat een uiteenzetting over de P&C-cyclus voor een nieuw raadslid niet gemakkelijk te behappen is. In de loop van de raadsperiode zijn er geen momenten waarop opnieuw aandacht wordt besteed aan het omgaan met de P&C-cyclus en -stukken.
3. Ontwikkel digitale versie begroting: **Gedeeltelijk voldaan**. Er is een pdf-bestand naast een papieren begroting en vanaf 2024 een online begroting. Zaken als hyperlinks, grafische ondersteuning en dergelijke zijn er in de online begroting nauwelijks. De leeswijzer is er wel, de begrippenlijst is wat beperkt. Er wordt nauwelijks gebruik gemaakt van hulpmiddelen zoals bladwijzers en hyperlinks in het pdf-bestand. Hierbij past de opmerking dat raadsleden feitelijk vragen om een gedrukt exemplaar van begrotingen en jaarstukken en bij de bespreking nauwelijks gebruik maken van digitale varianten; dat laatste doen ze wel voor andere besluitvormingsdocumenten.

Opvolging aanbevelingen 2018 (2)

Inleiding

Kernboodschap

Conclusies per thema

Aanbevelingen 2024

Opvolging aanbevelingen 2018

Bevindingen

- Vormgeving
- Structuur
- Besluitvorming
- Keuzes
- Financiële begroting
- Paragrafen

4. Verbeter inzicht in de beïnvloedbare begrotingsruimte: **Beperkt voldaan**. In de begroting zijn hier nauwelijks verwijzingen naar te vinden. In de kadernota's benoemt het college wel keuzes waar de raad op kan sturen. Mede omdat college en raad van mening verschillen over de status van een kadernota – dat was althans zo in 2024 - komt het debat over die keuzes niet van de grond. Bij de jaarrekening 2023 verwerkt het college feitelijk voorstellen in het resultaat die zijn voorbehouden aan besluitvorming door en keuzes van de raad. In de kadernota 2024 (gericht op 2025-2028) en die uit 2023 ('perspectiefnota' genoemd) worden wel alternatieven gepresenteerd (in de perspectiefnota uit 2023 in de bijlagen; in de kadernota uit 2024 als 'overige keuzes'). In beide nota's staan alternatieven waarvan het college uitspreekt dat die niet de voorkeur hebben. Daarnaast is in 2023 toegelicht wanneer wijzigingen onvermijdelijk zijn of niet; in 2024 blijft dat onduidelijk.
5. Maak een heldere samenvatting: **Gedeeltelijk voldaan**. Er is een 'Begroting in een oogopslag', zij het zonder toelichting. Het is wel meer dan alleen een opsomming van baten en lasten en de namen van de programma's bieden een buitenstaander enig idee waar het over gaat.

Opvolging aanbevelingen 2018 (3)

Inleiding

Kernboodschap

Conclusies per thema

Aanbevelingen 2024

Opvolging aanbevelingen 2018

Bevindingen

- Vormgeving
- Structuur
- Besluitvorming
- Keuzes
- Financiële begroting
- Paragrafen

6. Herzie de opbouw van de programma's: **Gedeeltelijk voldaan**. Elke nieuwe raadsperiode heeft tot een nieuwe programmastructuur geleid. Het college bepaalt in de praktijk de nieuwe indeling van de programma's. De raad stelt de indeling zonder enige discussie vast.

Feitelijk zijn de programma's vanaf 2023 gebaseerd op het concept van opgavegericht werken, het coalitieakkoord en de portefeuilleverdeling. Bestuurlijk-ambtelijk worden vragen gesteld of de gekozen programma-indeling bij nieuwe veranderingen in portefeuilleverdelingen nog bruikbaar is. Binnen de programma's is de opzet nog steeds verschillend en komen begrippen als 'opgaven' en 'producten' zonder nadere toelichting voor. Eigen gemeentelijke prestatie-indicatoren (in aanvulling op de verplichte landelijke beleidsindicatoren) zijn er niet en de koppeling tussen programma's, paragrafen (met name bij risico, grondexploitatie en heffingen denkbaar) en financiële begroting (reserves, investeringen) ontbreekt.



Bevindingen per onderwerp



Vorm en leesbaarheid (1)

Inleiding
Kernboodschap
Conclusies per thema
Aanbevelingen 2024
Opvolging aanbevelingen 2018
Bevindingen

- **Vormgeving**
- Structuur
- Besluitvorming
- Keuzes
- Financiële begroting
- Paragrafen

NORMENKADER

- Wat is de vorm van documenten
- Zijn documenten makkelijk leesbaar (zinnen en woordgebruik).
- Is er gebruik gemaakt van zaken als begrippenlijsten, grafische hulpmiddelen, doorklikmogelijkheden)

BEVINDINGEN

Vorm van documenten

- Sinds de begroting 2024 is er een website voor de begroting.
- Raadsleden geven de voorkeur aan een papieren begroting
 - De vormgeving van de begroting 2024 is volgens gebruikers en ambtenaren niet goed.
 - De vormgeving van de begroting 2025 is ten opzichte van 2024 verbeterd.



TOELICHTING

Niet voldaan



Beperkt voldaan



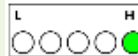
Deels voldaan



Nagenoeg voldaan



Voldaan



Vorm en leesbaarheid (2)

Inleiding

Kernboodschap

Conclusies per thema

Aanbevelingen 2024

Opvolging aanbevelingen 2018

Bevindingen

- **Vormgeving**

- Structuur

- Besluitvorming

- Keuzes

- Financiële begroting

- Paragrafen

Leesbaarheid

- Ten opzichte van de begroting 2016 is de leesbaarheid in 2024 op een vergelijkbaar niveau.
- De kwaliteit van tabellen in de verschillende begrotingen is wisselend. Dat valt vooral in de begroting 2024 op en is in 2025 weer beter.
- Er is weinig uitleg over financieel technische begrippen en de onderlinge samenhang daar tussen. De begrippenlijst is daarvoor te beperkt.
- In 2024 en 2025 wordt met 'min-tekens' voor baten gewerkt. Dat was in 2016 en 2023 niet zo en maakt in de begrotingen 2024 en 2025 begrijpen van cijfers moeilijker.



Hulpmiddelen voor het lezen

- Er zijn hulpmiddelen aan de begroting toegevoegd. Denk aan een begrippenlijst, afkortingenlijst en een leeswijzer.
- Er is een begroting en rekening in een oogopslag gemaakt.
- In de pdf-versie van het boekwerk zijn geen koppelingen (hyperlinks) naar andere documenten opgenomen. Ook bladwijzers als een vorm van permanente inhoudsopgave is in de stukken over 2023 en 2024 afwezig.
- Wat opvalt is dat de inhoudsopgave bij de jaarrekening 2023 geen nummering kent, terwijl dat bij de begrotingen 2023 en 2024 en in de jaarrekening 2016 wel het geval is. Dat bemoeilijkt zoeken.



Vorm en leesbaarheid (3)

Inleiding

Kernboodschap

Conclusies per thema

Aanbevelingen 2024

Opvolging aanbevelingen 2018

Bevindingen

- **Vormgeving**

- Structuur

- Besluitvorming

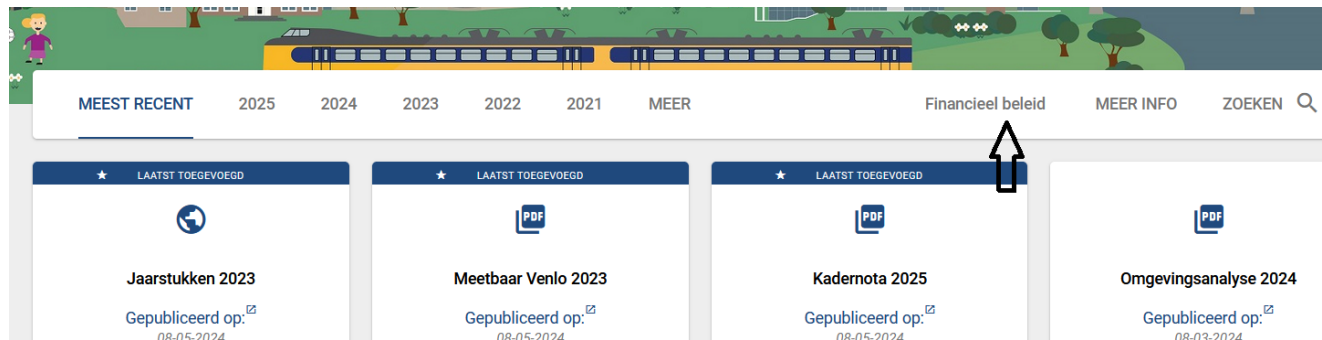
- Keuzes

- Financiële begroting

- Paragrafen

Best practices

- Andere gemeenten zoals Delft of Breda hebben een complete financiële inleiding met alle gegevens die nodig zijn voor oordeelsvorming
- Gemeenten als Alphen aan den Rijn (Rekening in een oogopslag) en Zoetermeer nemen in hun begroting in een oogopslag ook de financiële kengetallen op.
- De stad Groningen maakt vanaf de begroting 2024 een samenvatting van 30 pagina's die de kern van de begroting weergeeft.
- Andere gemeenten (o.a. Venlo, Maassluis en Dordrecht) die dezelfde software leverancier gebruiken hebben duidelijk betere websites en documenten.
 - Bij Venlo staat op de begrotingswebsite een link naar alle financiële regelgeving.



Structuur en samenhang (1)

Inleiding
Kernboodschap
Conclusies per thema
Aanbevelingen 2024
Opvolging aanbevelingen 2018
Bevindingen

- Vormgeving
- **Structuur**
- Besluitvorming
- Keuzes
- Financiële begroting
- Paragrafen

NORMENKADER

- De opzet van begroting en jaarrekening is identiek
- Teksten zijn zelfstandig leesbaar
- Er is inhoudelijke en cijfermatige aansluiting tussen documenten
- Tussentijdse documenten zijn gekoppeld aan programma's en risico-paragrafen

BEVINDINGEN

Begroting en rekening inhoudelijk

- Begroting en rekening zijn goed leesbaar zonder het andere document er naast te leggen.
- De indeling in programma's en de ordening binnen de programma's is gelijk.
 - Uit de documenten is niet af te leiden welke wethouder waarvoor verantwoordelijk is.
 - Er is soms sprake van 'opgaven' en 'producten' binnen een programma zonder dat voor de lezer duidelijk is wat het verschil is.
 - Er is weinig aandacht voor lopend beleid in de programma's. Dat maakt voor de lezer het moeilijk om in te schatten welke taken de gemeente uitvoert.



Structuur en samenhang (2)

Inleiding

Kernboodschap

Conclusies per thema

Aanbevelingen 2024

Opvolging aanbevelingen 2018

Bevindingen

- Vormgeving
- **Structuur**
- Besluitvorming
- Keuzes
- Financiële begroting
- Paragrafen

Begroting en rekening financieel



- De financieel technische onderdelen sluiten niet helemaal op elkaar aan.
 - Dat komt deels door de regelgeving waar de balans een belangrijk element is.
 - Deels is het woordgebruik in titels van paragrafen niet gelijk.
 - De voor besluitvorming belangrijke onderdelen over reserves en voorzieningen ‘verdwijnen’ in de jaarrekening in de toelichting op de balans.
 - De voortgang van betalingen voor investeringen is in de jaarrekening 2023 per programma terug te vinden. De toelichting in de jaarrekening 2016 op dit onderwerp kende ook een vorm van toelichting die de samenhang met de programma’s ook in een figuur liet zien. Een dergelijke figuur ontbreekt in de jaarrekening 2023.
- De financiële informatie in de programma’s is ten opzichte van 2016 deels verbeterd.
 - De wettelijk vereiste vergelijkende cijfers over de laatste jaarrekening en de lopende begroting zijn in 2023 opgenomen.

Structuur en samenhang (3)

Inleiding

Kernboodschap

Conclusies per thema

Aanbevelingen 2024

Opvolging aanbevelingen 2018

Bevindingen

- Vormgeving

- **Structuur**

- Besluitvorming

- Keuzes

- Financiële begroting

- Paragrafen

Tussenrapportages



- In 2023 en 2024 zijn verschillende begrippen gebruikt voor tussenrapportages. Dat zorgt voor verwarring omdat de naamswijzigingen bij met name de Kadernota 2024 niet is toegelicht.
- Anders dan in 2023 is er in 2024 weinig aandacht voor risico's of financiële positie in de tussenrapportages.
- De Kadernota 2024 legt geen verband met de programma's; de afwijkingenrapportage 2024 doet dat wel.
- Omgekeerd is er in de Kadernota aandacht voor investeringen, in de afwijkingenrapportage juist weer niet.

Tussentijdse begrotingswijzigingen



- Bij tussentijdse begrotingswijzigingen ontbreekt in de regel een verwijzing naar de programma's.
- De financiële effecten zijn benoemd.
- Bij investeringsvoorstellen staan niet altijd kapitaallasten genoemd, en als het al het geval is, dan is de veranderlijke rentecomponent daarvan niet zichtbaar.

Structuur en samenhang (4)

Inleiding

Kernboodschap

Conclusies per thema

Aanbevelingen 2024

Opvolging aanbevelingen 2018

Bevindingen

- Vormgeving
- **Structuur**
- Besluitvorming
- Keuzes
- Financiële begroting
- Paragrafen

Best practices

- De hier genoemde voorbeelden zijn verschillend van karakter. Alles overnemen zou tot een nog omvangrijker document leiden. Het is de kunst om met elkaar voorkeuren uit te spreken en een balans tussen wenselijk en overzichtelijk te zoeken.
 - Hoekse Waard laat ook in de jaarrekening een apart overzicht van de reserves zien. Dat is van belang omdat de raad zeggenschap heeft over de inzet van reserves.
 - Alphen aan den Rijn maakt ook financieel onderscheid tussen lopend en nieuw beleid en noemt bij elk programma in een paar woorden welke taken binnen dat programma vallen.
 - Haarlem licht eerst alle wijzigingen toe in de lasten en daarna alle wijzigingen in de baten; Pijnacker-Nootdorp en Sittard-Geleen doen dat in tabelvorm.
 - Breda heeft bij de begrotingsprogramma's een korte inhoudelijke toelichting per verbonden partij opgenomen.
 - Meijerijstad heeft per begrotingsprogramma een overzicht van investeringen toegevoegd.
 - Gemeenten als Apeldoorn en Roosendaal benoemen per begrotingsprogramma welke wethouders verantwoordelijk zijn en welke taakvelden binnen het programma vallen.

Besluitvorming (1)

Inleiding
Kernboodschap
Conclusies per thema
Aanbevelingen 2024
Opvolging aanbevelingen 2018
Bevindingen

- Vormgeving
- Structuur
- **Besluitvorming**
- Keuzes
- Financiële begroting
- Paragrafen

NORMENKADER

- Voorbereiding en behandeling van stukken
- In de raadsvoorstellen zijn de totaalbedragen voor begroting en investeringen genoemd
- Heeft de raad invloed op de structuur van de begroting
- Zijn financiële beleidsnota's actueel
- Is er gelegenheid voor raadsleden om financiële expertise te krijgen
- Zijn burgers actief betrokken en welke middelen zet de gemeente in om burgers te betrekken

BEVINDINGEN

Raadsbesluiten

- De tekst van de raadsbesluiten bij de begroting kent geen enkele financiële verwijzing. Dat maakt het stuk niet zelfstandig leesbaar.
- Bij tussentijdse begrotingswijzigingen zijn wel financiële gegevens genoemd.
- De toelichtende raadsvoorstellen bevatten wel financiële gegevens. Hier ontbreekt het aan inzicht in het totaalbedrag van de begroting/rekening, er is alleen een toelichting op het saldo.
- In de raadsvoorstellen bij de begroting en rekening is geen aandacht voor het totaalbedrag voor investeringen.

Financiële verordening

- De financiële verordening stelt dat de begroting op programmaniveau wordt vastgesteld. Dat beperkt de invloed van de raad op besluitvorming, vooral als het om omvangrijke budgetten gaat. De tabellen 'wat mag het kosten' suggereren door per programma onderwerpen met budgetten te noemen meer financiële invloed van de raad.



Besluitvorming (2)

Inleiding

Kernboodschap

Conclusies per thema

Aanbevelingen 2024

Opvolging aanbevelingen 2018

Bevindingen

- Vormgeving

- Structuur

- Besluitvorming**

- Keuzes

- Financiële begroting

- Paragrafen

Inhoud van besluitvorming

- De indeling naar de nieuwe programma's vanaf 2023 is tot stand gekomen zonder duidelijke betrokkenheid van de gemeenteraad.
- De auditcommissie is kritisch op onderbesteding maar de nuance naar oorzaken van onderbesteding ontbreekt.
- Raadsleden zijn kritisch over de mogelijkheden om vragen te stellen voorafgaand aan de besluitvorming.
- De rekenkamer stelt vast dat uitstel van besluiten op tussentijdse rapportages tot onrechtmatigheid kan leiden.
- De financiële verordening vraagt bij de start van de raadsperiode om besluitvorming door de raad over programma's en paragrafen. Voor programma's is dat feitelijk zichtbaar, voor paragrafen niet.



Actualiteit financiële nota's

- Nota Grondbeleid: 11 jaar oud, herziening aangekondigd.
- Nota's activabeleid, verbonden partijen, risicomanagement, interne controle: 6-8 jaar oud.
- Verordening, nota's treasury, reserves & voorzieningen, kostenverhaal, garanties: maximaal 4 jaar oud.



Ondersteuning gemeenteraad

- Er is geen permanent opleidingsprogramma voor financiële onderwerpen.



Betrokkenheid burgers

- Er zijn begrotingen en rekeningen in een oogopslag beschikbaar
- Documenten zijn vrij makkelijk op de webpagina 'Bestuur en Organisatie' te vinden.



Keuzes en effecten

- Inleiding
- Kernboodschap
- Conclusies per thema
- Aanbevelingen 2024
- Opvolging aanbevelingen 2018
- Bevindingen
 - Vormgeving
 - Structuur
 - Besluitvorming
 - Keuzes**
 - Financiële begroting
 - Paragrafen

NORMENKADER

- Voorstellen zijn duidelijk en zichtbaar afgewogen
- De gevolgen van keuzes zijn inzichtelijk
- Het college geeft inzicht in mogelijkheden om begroting op programmaniveau of lager te beïnvloeden.
- Zijn doelen geformuleerd, is aangegeven wanneer die bereikt worden?
- Is er antwoord op 'wat gaan we doen'?
- Zijn de wettelijke kengetallen/beleidsindicatoren opgenomen?
- Zijn er eigen kengetallen opgenomen?
- Is er aandacht voor het onderwerp 'Brede Welvaart'?

Keuzes en afwegingen

- Raadsvoorstellen zijn wisselend van opzet en inhoud. Lang niet altijd is duidelijk waar de raad de vrijheid heeft om keuzes te maken.



Doelen en prestaties

- 'Wat gaan we doen' is vooral korte termijn actiegericht. Het gaat regelmatig om onderwerpen die weinig geld kosten, en is de verantwoording weinig concreet.
- De wettelijke kengetallen en beleidsindicatoren zijn opgenomen. Eigen kengetallen zijn er niet.



Brede welvaart

- Brede welvaart is een relatief nieuw thema en raakt maatschappelijke effecten. In de begroting en jaarstukken is er geen aandacht voor.
- Er is **informatie** binnen de gemeente beschikbaar om elementen van brede welvaart te noemen.
- Het inhoudelijk beperktere thema Duurzaamheid is ook onderbelicht. De accountant is daar kritisch op.



Financiële begroting (1)

Inleiding

Kernboodschap

Conclusies per thema

Aanbevelingen 2024

Opvolging aanbevelingen 2018

Bevindingen

- Vormgeving
- Structuur
- Besluitvorming
- Keuzes
- **Financiële begroting**
- Paragrafen

NORMENKADER

- Er is een totaalbeeld (absolute omvang) van de financiën in de begroting en rekening voor niet-experts.
- De financiële positie van de gemeente is uitgelegd.
- Er is verwezen naar de houdbaarheidstest van de VNG
- Samenhang tussen baten en lasten, investeringen en vermogen is uitgelegd.

Algemeen

- De totalen van baten en lasten staan niet in de inleiding. Een raadslid moet dat in het financieel technische deel opzoeken (drempel) of de 'Begroting/Rekening in een Oogopslag' gebruiken.
- Bedragen staan soms in miljoenen euro's, soms op euro nauwkeurig. Dat maakt cijfers lezen moeilijker.
- Het advies uit 2018 om in de financiële overzichten de begrippen 'voordeel' en 'nadeel' te schrappen is grotendeels opgevolgd.



Financiële begroting (2)



Inleiding

Kernboodschap

Conclusies per thema

Aanbevelingen 2024

Opvolging aanbevelingen 2018

Bevindingen

- Vormgeving
- Structuur
- Besluitvorming
- Keuzes
- **Financiële begroting**
- Paragrafen

Financiële positie

- Een oordeel over de financiële positie ontbreekt in de inleidingen bij de begrotingen; het gaat alleen over begrotingswijzigingen.
- Het feitelijke oordeel over de financiële positie staat verspreid in de begrotingsteksten bij deelonderwerpen als balans, kengetallen en dergelijke. In de begroting 2024 staat het collegeoordeel over de financiële kengetallen op pagina 235, in de begroting 2025 op pagina 198-199.
 - De toelichting op de schuldquote, een van de kengetallen, kan scherper door te laten zien dat de verandering vooral ontstaat door noemer-effecten. De feitelijke schuld is nauwelijks gewijzigd.
 - Er ontbreekt een toelichting op de meerjaren balans.
 - Een kasstroomoverzicht (verandering van de bankrekening naar oorzaken) ontbreekt omdat het niet in de wettelijke voorschriften staat.
- In de jaarrekening 2023 redeneert het college vanuit het resultaat na resultaatbestemming (€ 0,5 mln.). Dat is de bevoegdheid van de raad. Gevolg voor minder ingevoerde raadsleden (en burgers) is dat het zicht op het werkelijke resultaat in 2023 (€ 8,0 mln.) buiten beeld verdwijnt.

Financiële begroting in detail (1)

- Inleiding
- Kernboodschap
- Conclusies per thema
- Aanbevelingen 2024
- Opvolging aanbevelingen 2018
- Bevindingen

- Vormgeving
- Structuur
- Besluitvorming
- Keuzes
- **Financiële begroting**
- Paragrafen

NORMENKADER

- Er is een antwoord op 'wat gaat het kosten'
- Er zijn vergelijkende cijfers uit voorgaande jaren opgenomen
- Het onderscheid tussen incidentele en structurele baten en lasten is zichtbaar en uitgelegd
- Er is een overzicht van investeringen, gekoppeld aan programma's en met bijbehorende kasstromen
- Er is een handzaam overzicht van specifieke uitkeringen en hoe die zijn ingezet.

Baten en lasten



- Dit zijn de feitelijke budgetten die nodig zijn om gemeentelijke diensten te leveren (lasten) en de bronnen waaruit dat betaald wordt (baten).
- De toelichting op het geld staat in de nieuwste documenten in elk programma vrij dicht bij elkaar. Dat is een verbetering ten opzichte van 2016.
- De begroting 2023 heeft een betere toelichting op veranderingen dan de begroting 2024.
 - In 2024 ontbreekt het begrip 'onontkoombaar', terwijl dat een begrip is dat iets zegt over mogelijkheden om budgetten te wijzigen.
- Het onderscheid tussen eenmalige (incidenteel) en permanente (structureel) baten en lasten is in de toelichting op de programma's niet terug te vinden.
 - De financiële begroting 2024 (en jaarrekening 2023) laat incidentele en structurele baten en lasten wel op programmaniveau zien.
- In overzichten wordt niet altijd gebruik gemaakt van totaalstellingen en tussentellingen in tabellen.

Financiële begroting in detail (2)

Inleiding

Kernboodschap

Conclusies per thema

Aanbevelingen 2024

Opvolging aanbevelingen 2018

Bevindingen

- Vormgeving
- Structuur
- Besluitvorming
- Keuzes
- **Financiële begroting**
- Paragrafen

Rijksbijdragen buiten het gemeentefonds (Specifieke Uitkeringen [SPUK])



- Het rijk geeft gemeenten steeds meer geld buiten het gemeentefonds om.
 - De verantwoording hierover is in de Westlandse stukken is onleesbaar.
 - Er zijn in de hoofdtekst wel verwijzingen naar rijkssubsidies te vinden (Opvang Oekraïners)
 - Een totaaloverzicht ontbreekt.

Investerings in begroting en rekening



- Bij investeringen gaat het om uitgaven voor langdurig te gebruiken goederen. Denk aan gebouwen, wegen, voertuigen. Die komen terug op de balans onder de noemer 'Vaste Activa'.
- Bij sommige investeringen betaalt een derde (provincie, rijk) mee.
 - In de teksten van begroting en jaarrekening komen andere termen voor waardoor niet meer duidelijk is wat er wordt bedoeld.
 - Het wordt nog ingewikkelder omdat sommige investeringen (vooral riool/watermanagement) door gebruikers worden betaald. Dat zijn geen subsidies maar een kostenvergoeding.
- In de begroting 2025:
 - Ontbreekt de koppeling met de onderverdeling uit het meerjaren investeringsprogramma,
 - Is er geen relatie gelegd met de programma's,
 - Is niet toegelicht of het in de tabellen om uitgaven of om kredieten voor investeringen gaat.

Financiële begroting in detail (3)

Inleiding

Kernboodschap

Conclusies per thema

Aanbevelingen 2024

Opvolging aanbevelingen 2018

Bevindingen

- Vormgeving
- Structuur
- Besluitvorming
- Keuzes
- **Financiële begroting**
- Paragrafen

Investerings in het nieuwe Meerjaren Investeringsprogramma



- Het in december 2023 vastgestelde Meerjaren Investeringsprogramma is in het algemeen beter dan de informatie in de begroting 2023.
 - Gebruikers vinden het Meerjaren Investeringsprogramma een ingewikkeld document.
 - Het totaalbedrag en de jaarlijkse uitgaven zijn genoemd.
 - Het onderscheid jaarlijks/eenmalig draagt bij aan inzicht over sturing en politieke keuzes
 - Er is een koppeling voor elke investering met de programma's gemaakt, die was er in 2023 alleen in de samenvatting.
 - De onderverdeling naar lopende investeringen en voorgenomen investeringen is ingewikkeld en vraagt toelichting.
 - Het wettelijk onderscheid investering met maatschappelijk of economisch nut is niet gemaakt
 - Er is in het Meerjaren Investeringsprogramma geen aandacht voor bijdragen van derden terwijl die er in de begroting (2024B/333-334) wel zijn.

Paragrafen (1)

Inleiding
Kernboodschap
Conclusies per thema
Aanbevelingen 2024
Opvolging aanbevelingen 2018
Bevindingen

- Vormgeving
- Structuur
- Besluitvorming
- Keuzes
- Financiële begroting
- **Paragrafen**

NORMENKADER

- De wettelijk voorgeschreven paragrafen zijn volledig, duidelijk en logisch.
- In de paragraaf weerstandsvermogen is aangegeven hoe risicomanagement vorm krijgt.
- Risico's van beleidskeuzes zijn benoemd
- Er zijn verwijzingen van en naar programma's en paragrafen
- Er is aandacht voor kansen en onzekerheden in maatschappelijke opgaven.

Algemeen

- De wettelijk verplichte paragrafen zijn aanwezig, met uitzondering van de paragraaf over open overheid in 2023.
- Ondanks een toezegging (2023B/117) is er in 2024 geen paragraaf over subsidies.
- Veel standaard teksten in de verschillende documenten. Nieuwe ontwikkelingen vallen niet makkelijk op, bijvoorbeeld een reserve bij de afvalstoffenheffing (2023R/132) die niet in de begroting is genoemd (2023B/132-133).
- Directe koppeling met programma's is er niet, ook niet als dat zou kunnen.



Risicoparagraaf

- Paragraaf benoemt nu ook niet-financiële risico's. De toelichting op de wijzigingen in omvang van risico's is een innovatie.
- Het College staat veel duidelijker stil bij risico's in programma's, ook als ze er volgens het college niet zijn.
- Wat ontbreekt zijn onderwerpen als kansen en uitvoeringsrisico's, bijvoorbeeld niet kunnen bereiken van doelgroepen.
- Nauwelijks aandacht voor lange termijn risico. Punt is door de Auditcommissie benoemd.



Paragrafen (2)

Inleiding

Kernboodschap

Conclusies per thema

Aanbevelingen 2024

Opvolging aanbevelingen 2018

Bevindingen

- Vormgeving
- Structuur
- Besluitvorming
- Keuzes
- Financiële begroting
- **Paragrafen**

Financiering

- Onvermijdelijk een technische paragraaf. De toelichting is volgens de Rekenkamer vanaf 2023 verbeterd.



Bedrijfsvoering

- Het college laat de loonsom in de begroting en rekening zien. Dat is bij gemeenten zeker niet standaard maar wel van belang.
 - Er is ruimte om preciezer aan te geven wat de getallen nu inhouden.
- Geen verwijzingen naar belangrijke kaderstellende documenten zoals bijvoorbeeld inkoopbeleid.
- Geen informatie over privacy schendingen ondanks advies van de commissie BBV op dit punt.
- Het college is op het punt van voorkomen van onrechtmatigheid te vaag: de teksten zijn eerder denkrichtingen dan concrete acties zoals de commissie BBV vraagt.



Verbonden partijen

- In 2025B is er geen financiële samenvatting meer, die er in 2024B/266-267 en 2023R/168-169 wel was.
- Het college houdt zich aan de wettelijke definitie. Dat betekent dat veel samenwerkingen niet in beeld zijn, denk aan bijvoorbeeld onderwijs, werk en welzijn.



Grondbeleid

- Deze paragraaf is zeer algemeen en heeft nauwelijks financiële gegevens terwijl het over veel geld gaat.
- In de begroting 2023 en 2024 is wel aandacht voor kostenverhaal (regeling om gemeentelijke investeringen te verhalen op projectontwikkelaars met eigen grond). In de jaarrekening 2023 is er geen aandacht voor.



© Rekenkamer Westland, 2025

Onderzoek uitgevoerd door:
Voor Raad & Bestuur
Johan de Kruijf,
Klaartje Peters,
m.m.v. Ronald Vuijk.