

REKENKAMER WESTLAND

BRUIKBAARHEID VAN P&C DOCUMENTEN IN WESTLAND
BALANCEREN TUSSEN NUTTIG EN VEREIST

VERSIE 20 JANUARI 2025



Uitgevoerd door: Voor Raad & Bestuur
Johan de Kruijf
Klaartje Peters
M.m.v. Ronald Vuijk

Nota van Bevindingen

1. Aanleiding

De Rekenkamer Westland heeft in 2018 een onderzoek gepubliceerd naar de bruikbaarheid van de begroting en jaarrekening van de gemeente Westland. Destijds zijn aanbevelingen gedaan om de documenten te verbeteren. De rekenkamer wil in 2024 graag weten of de bruikbaarheid van de financiële documenten is verbeterd.

In de zomer van 2024 is daarom een nieuw onderzoek uitgevoerd. De kernvraag is of de bruikbaarheid en leesbaarheid van de financiële documenten is verbeterd. Er is geprobeerd om zo veel mogelijk met een bril van niet-experts naar de teksten te kijken omdat raadsleden in de regel beperkte kennis en vaardigheden op financieel terrein hebben.¹ Daarbij is ook rekening gehouden met nieuwe wettelijke eisen aan financiële documenten. Verder is het onderzoek verbreed. Niet alleen is onderzoek gedaan naar begroting en rekening, maar ook naar de voorstellen voor tussentijdse begrotingswijzigingen.

Het onderzoek is gebaseerd op het bestuderen van de begroting 2023 en 2024, tussentijdse rapportages en wijzigingsvoorstellen in 2023 en 2024 en tot slot de jaarrekening 2023. Verder zijn gesprekken gevoerd met raadsleden, wethouder, burgemeester en de ambtelijke organisatie. Gezien de opmerkingen die in de gesprekken zijn gemaakt over de begroting 2024 is vervolgens *beperkt* gekeken naar de in oktober 2024 gepubliceerde begroting 2025. Tot slot is gezocht naar goede voorbeelden (best practices)² bij andere grotere gemeenten. Daarbij zijn vooral de documenten van negen buurgemeenten en vier andere grote³ gemeenten met meer kernen bestudeerd. De aanpak van het onderzoek staat in bijlage 1 nader uitgelegd.

¹ In de literatuur spreken Van Helden en Reichard (2019) Making sense of the users of public sector accounting information and their needs. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 31(4), 478-495. Op pagina 485 over drie groepen gebruikers van financiële documenten. De eerste groep noemen zij leken (laymen), degenen die geen professionele opleiding hebben in het financieel domein. Sommigen in deze groep hebben enige kennis opgedaan door praktijkervaring. De meeste raadsleden maar ook ambtenaren buiten het financieel domein behoren tot deze groep.

² De onderzoekers hebben, los van dit onderzoek, de beschikking over de begrotingen 2023 en 2024 van die gemeenten. Elke begroting heeft andere elementen wel en niet opgenomen, dus de best practices zijn verspreid over meerdere gemeenten.

³ Fusiegemeenten ontstaan uit meer dan twee gemeenten, een aantal grotere kernen en in totaal dan 70.000 inwoners op 1 januari 2024.

De nota van is als volgt opgebouwd. De hoofdstukken 2 tot en met 7 gaan in op de verschillende hoofdthema's bij de beoordeling. Die hoofdstukken zijn steeds opgedeeld in een samenvatting, vervolgens de bevindingen over Westland en, waar mogelijk, best practices uit andere gemeenten. Daarna volgen de bijlagen met onderzoeksaanpak, normenkader, begrippenlijst en de vragenlijsten die zijn gebruikt.

Om de tekst leesbaar te houden zijn verwijzingen naar documenten op een vaste manier omschreven. Een begroting is aangegeven met jaartal, gevolgd door een en een paginanummer, bijvoorbeeld <2023B/33>. Voor een jaarrekening is de vervangen door een <R>, bijvoorbeeld <2023R/43>. Verder is bij een algemene verwijzing naar de nota ter voorbereiding op de begroting voor het volgende jaar het woord <kadernota> gebruikt.

2. Vorm en leesbaarheid van documenten

In dit hoofdstuk staat de bruikbaarheid van de documenten voor raadsleden centraal. Een goede vormgeving en begrijpelijke teksten zijn daarbij belangrijke elementen. Dit hoofdstuk begint met het schetsen van de context omdat is gebleken dat er over het begrotingsproces in 2024 enige onvrede is die we verderop zullen toelichten. Daarna komen vormgeving en leesbaarheid van de documenten aan bod. Bij de leesbaarheid is een onderscheid gemaakt tussen taalkundige vraagstukken, hulpmiddelen die leesbaarheid kunnen bevorderen en uitleg van de financiële techniek.

2.1 Samenvatting

Dit hoofdstuk begint met een korte beschrijving van de relatie tussen inzetten van financiële middelen en het zichtbaar worden van de maatschappelijke effecten daarvan. Kern is dat lang niet alle activiteiten van een gemeente binnen een raadsperiode tot zichtbaar resultaat leiden. Daarna is kort stilgestaan bij de verschillen in stuurbaarheid van blokken van lasten. Sommige lasten zijn vanwege wetgeving (sociaal domein) of hun karakter (grondexploitatie) beperkt stuurbaar; op andere onderdelen (bijvoorbeeld mobiliteit) heeft u als raad veel meer invloed.

Vervolgens zijn de bevindingen over vormgeving van de gemeentelijke begroting benoemd. De begroting 2024 is niet goed ontvangen en wijkt in opmaak en vormgeving af van die van 2023 of 2025. De online begroting 2024 wordt bij de besluitvorming volgens de gesprekspartners niet of nauwelijks gebruikt. Het taalgebruik is vrij technisch en boven het niveau van een gemiddelde lezer. Een toevoeging ten opzichte van de bevindingen uit 2018 is de begroting en rekening in een oogopslag. Verder zijn een leeswijzer en begrippenlijst toegevoegd. Er zijn geen mogelijkheden om via doorklikken andere documenten te raadplegen. Dat geldt zowel voor het pdf-document als voor de online begroting.

2.2 Complexiteit van het gemeentelijk takenpakket

Een gemeente heeft een zeer breed en inhoudelijk verschillend takenpakket. Daarbij komt dat bestuurlijk gezien het college van B&W als geheel inhoudelijk verantwoordelijk is voor dat takenpakket. Dat is anders dan bij het Rijk waar een minister veel meer individueel kan worden aangesproken en ook anders dan in ondernemingen waarin de directeur de eindverantwoordelijke is.

Onder invloed van verzakelijking is in de afgelopen dertig jaar gedacht dat overheidsorganisaties op dezelfde wijze als ondernemingen kunnen worden gemanaged. Waar een autofabrikant weet dat met de onderdelen, machines, gebouwen, energie en personeel een auto wordt gebouwd en dat goed kan meten, is dat bij veel gemeentelijke taken niet het geval. Zo kan men in het sociaal domein nog wel vaststellen of iemand begeleiding heeft gehad, maar het effect van die begeleiding wordt vaak pas zichtbaar in een volgend begrotingsjaar of nog later. Dat geldt ook voor grote projecten zoals Floracampus. U beslist nu als gemeenteraad over een dergelijk project, maar zelfs uw directe opvolgers in de gemeenteraad zullen de afronding van dat project in hun zittingsperiode waarschijnlijk niet meemaken. Bovendien staat of valt een dergelijk project met de samenwerking tussen gemeente en private investeerders. U geeft als raad wel richting en wijst zo nodig middelen toe, maar veel van de realisatie ligt buiten uw macht. Met andere woorden: wat u in een gemeentelijke begroting aan middelen toewijst leidt niet altijd tot een direct maatschappelijk resultaat in hetzelfde begrotingsjaar. Dat maakt beoordelen van financiële en maatschappelijke resultaten ingewikkelder.

Alhoewel effecten zichtbaar maken niet makkelijk is, zijn er wel handvatten om inzichtelijk te maken waar u als gemeenteraad meer of minder gemakkelijk op kunt sturen. De begroting is in te delen in zeven blokken⁴ met elk eigen grenzen aan sturingsmogelijkheden.⁵

- In de eerste plaats zijn daar de zogenaamde kostendekkende diensten zoals afval, riool en burgerzaken. Dit zit in Westland vooral in het programma 'Openbare ruimte'. Voor dit soort diensten stelt u de kaders op, maar daarna bewegen baten en lasten min of meer in dezelfde richting en vraagt het verder weinig politieke aandacht.
- Het tweede blok is het fysieke domein. Dit omvat verkeer, economie en ruimtelijke ontwikkeling exclusief grondexploitatie. In Westland zijn dat de programma's 'Ruimtelijke ordening', 'Volkshuisvesting' en 'Mobiliteit en Economie'. Los van juridische voorschriften over rechtszekerheid heeft u als raad veel keuzevrijheid. Het zijn zaken van lange adem en grote investeringsbedragen. Eenmaal gemaakte keuzes werken lang door in toekomstige begrotingen.

⁴ Model gebaseerd op Kruijff, J.A.M. de. (2020). Knellend gemeentefonds: Een alternatief periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds. *TPC: Tijdschrift voor public governance, audit & control*, 18(1), 3-8.

⁵ Zie hiervoor ook de tabel op pagina 56 in Raad voor het Openbaar Bestuur (2019). *Beleidsvrijheid geduid. Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen*.

- Het derde blok gaat over het sociaal domein. Hier zijn de centrale thema's de participatiewet, Wmo en Jeugdzorg. In Westland zit dit in het programma 'Zorg, welzijn en cultuur'. Hier bent u gebonden aan rijksregels en het recht van burgers om een beroep te doen op de gemeente. Behalve voor welzijnsvoorzieningen als wijkcentra en bovenwettelijke regelingen heeft u weinig keuzevrijheid. Het toenemend beroep op dit soort diensten drukt vaak andere prioriteiten in de gemeente weg.
- Het vierde blok gaat over maatschappelijke taken. Dit omvat veiligheid, onderwijs, buitenruimte en sport en cultuur. Dit is in Westland hoofdzakelijk verdeeld over de programma's 'Zorg, welzijn en cultuur' en 'Onderwijs en Sport'. Net als bij het fysieke domein is er vrij veel keuzeruimte. Het verschil is dat effecten van inzet van middelen deels in het begrotingsjaar, en veelal binnen een raadsperiode zichtbaar zijn.
- Het vijfde blok gaat over gemeentelijk bezit of tafelzilver. Hier gaat het om grondexploitatie (programma 'Gebiedsontwikkeling'), alle reserves en baten en lasten uit aandelen- en vastgoedbezit (deels 'Financiën', deels 'Openbare ruimte') van de gemeente. De baten en lasten zijn hier altijd onregelmatig en onvoorspelbaar. Het is het blok baten en lasten met in de regel de grootste afwijkingen ten opzichte van de oorspronkelijke begroting. Dat komt omdat baten en lasten sterk afhankelijk zijn van de voortgang van andere projecten. Bij de reserves spelen mee- en tegenvallers op de inhoudelijke programma's een rol.
- Het zesde blok bestaat uit overhead, kosten van het bestuur en de kosten van invordering van gemeentelijke belastingen. Dit zijn voor de bedrijfsvoering noodzakelijke kosten waar wel enige sturingsruimte in zit.
- Alleen bij de baten is er nog een zevende blok 'algemene middelen', waar de uitkering uit het gemeentefonds en de OZB en overige vrij besteedbare lokale belastingen zijn opgenomen. In Westland zit dit verwerkt in het programma Financiën en Algemene Dekkingsmiddelen. De grootste afwijkingen hier zitten in de regel bij de uitkering uit het gemeentefonds waar u geen invloed op heeft. In figuur 1 is dit zonder verdere toelichting weergegeven.



Figuur 1 Lasten naar blokken taken 2019-2028 (R=rekening, B=oorspronkelijke begroting, M=meerjarenraming)

De gemeente Westland past intern 'opdracht gericht werken' toe. Dat is een instrument waarbij taken met een benoemd doel bij ambtenaren zijn belegd. We benoemen dat hier omdat er bij raadsleden wisselende beelden blijken te bestaan over op welk detailniveau zij informatie nodig hebben om te sturen. Theoretisch is het mogelijk om de kosten van opdrachten in de administratie zichtbaar te maken. De vraag is of een uitgebreid systeem van tijdschrijven dat daarvoor nodig is vanuit sturingsperspectief van de raad noodzakelijk is. Voor sommige hele grote projecten wel, maar voor het schrijven van een beleidsnota of het onderhouden van contacten met contractpartijen in bijvoorbeeld de jeugdzorg zijn daar vraagtekens bij te zetten. Dat wil niet zeggen dat er geen methoden zijn om een oordeel te vellen over al dan niet geleverde prestaties. Er zijn twee varianten. De ene is de zogenaamde Duisenberg-methode waarbij twee raadsleden een rapport schrijven over de op een bepaald beleidsterrein geleverde prestaties. Het gaat dan om

vakinhoudelijke raadsleden, niet om de Auditcommissie omdat die vooral is bedoeld om de financiële informatievoorziening te bewaken. De andere methode is het model van de Rotterdamse Rekenkamer, waarbij tegen het einde van de collegeperiode wordt beoordeeld of de door het college in het collegeprogramma opgenomen doelstellingen zijn gerealiseerd. Bij beide modellen geldt dat de echte lange termijn doelstellingen onderbelicht blijven omdat die veelal buiten een vierjarige collegeperiode vallen.

2.3 Context en ambities bij financiële documenten in Westland

Begrotingsdocumenten moeten voldoen aan allerlei technische eisen. Die zijn nodig voor de toezichthouders en controlerende instanties zoals de accountants. Voor raadsleden zijn veel van die technische eisen minder van belang, maar ze zorgen er wel voor dat begrotingsdocumenten omvangrijk zijn. Een goede leeswijzer die meer is dan een inhoudsopgave kan daarbij helpen. Zo zei een van de gesprekspartners dat het goed zou zijn als de eerste 20 pagina's van de begroting de kernpunten zouden bevatten. De rest is dan als naslagwerk voor de details bedoeld. Daarnaast werd ons de observatie meegegeven dat de financiële professionals geneigd zijn om zich te concentreren op de cijfers en de technische eisen. Raadsleden zijn daarentegen in het algemeen meer geneigd om zich te richten op de (beleids)doelstellingen zoals die zijn verwoord. Pas daarna kijken ze eventueel naar de kosten die bij de doelstelling horen.

De kritiek op het begrotingsproces in 2024 wordt daarnaast mede veroorzaakt door een discussie tussen raad en college over de functie van kadernota's en de mogelijkheden om keuzes te maken. De discussie gaat er over dat de raad pas bij de begroting een standpunt wil innemen. Het college wil graag op basis van keuzes bij de kadernota van de raad een opdracht krijgt om de begroting uit te werken.

Een laatste contextuele factor die in het onderzoek naar voren is gekomen, is dat de ambtelijke organisatie probeert in de P&C-documenten te voldoen aan wensen van de raad, maar dat dit in de praktijk niet altijd goed uitpakt. Zo was de 1^e voortgangsrapportage 2023 met inhoudelijke toelichtingen volgens raadsleden veel te omvangrijk. Dat is later omgebouwd naar een tussenrapportage die vooral weer financieel is gericht. Verder was gedacht dat de software voor de online begroting zou helpen om het begrotingsproces en de weergave van de begroting te verbeteren. Dat bleek niet het geval te zijn en leidde tot onvrede bij de raad en herstelacties om alsnog een leesbare papieren versie van de begroting 2024 te maken.

De genoemde factoren en omstandigheden leidden ertoe dat alle betrokkenen in 2024 in meer of mindere mate kritisch zijn op de P&C-documenten. Dat kan er vervolgens toe leiden dat er weinig aandacht is voor in het onderzoek geconstateerde verbeteringen die er ook zijn.

2.4 Vorm

2.4.1 Vorm begroting in Westland

In het rapport uit 2018 stelde de rekenkamer vast dat de begroting op papier en als pdf-document beschikbaar was. Er was geen website (begrotingsapp) voor de financiële documenten. Het beeld was toen dat raadsleden sterk de voorkeur hadden voor een papieren begroting, aangevuld met een makkelijk toegankelijke digitale vorm.

Vanaf de begroting 2024 is de begroting digitaal toegankelijk via een pagina van de gemeentelijke website. Voor documenten van oudere jaren moeten raadsleden en burgers terugvallen op de pdf-documenten. De begroting is goed vindbaar. Zoeken op de gemeentelijke website met de woorden 'begroting' en 'jaarrekening' levert een directe verwijzing op naar de [pagina](#)⁶ met de verzamelde documenten. Daarnaast is er een pdf-document gemaakt voor de begroting 2024. Dat pdf-document is alleen te vinden in het raadsinformatiesysteem van de gemeente en niet via een link op de webpagina waar de begroting is uitgewerkt. Raadsleden die een digitaal doorzoekbaar document willen hebben, kunnen het pdf-document – desnoods met hulp van de griffie - wel vinden. Dat komt ook omdat de woordkeus is gebaseerd op algemeen gebruikelijke begrippen. Een woord als programma-begroting of stadsbegroting vereist al meer voorkennis. Voor andere belanghebbenden zoals burgers is dit waarschijnlijk minder makkelijk.

Omdat het gebruik van zoekwoorden op de gemeentelijke website een directe verwijzing oplevert, zijn de financiële documenten ook voor andere geïnteresseerden makkelijk te vinden. Daarnaast is er vanaf de begroting 2022 een 'Begroting in een oogopslag' in pdf-vorm vindbaar op de gemeentelijke website, met een QR-code die verwijst naar de pagina waar alle begrotingsdocumenten van de gemeente op staan. Vanaf 2023 is er ook een 'Rekening in een oogopslag'.

De recente pdf-documenten van Westland zijn passief, dat wil zeggen dat er in het document geen (hyper)links zijn gemaakt naar documenten waarnaar is verwezen. Verder zijn er geen bladwijzers die snel zoeken in het document mogelijk maken. Opvallend is dat er in de begroting 2022 en ook die van 2025 juist wel gestructureerde bladwijzers zijn.

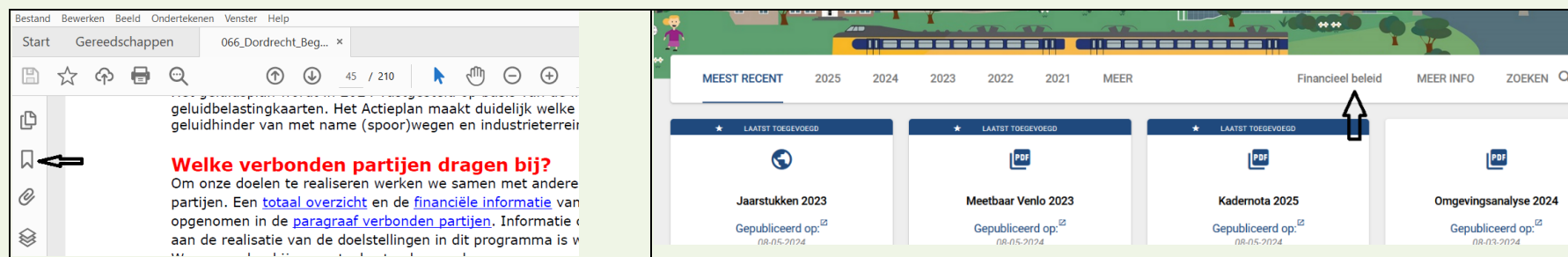
Op de begrotingsdocumenten 2024 is zowel raadsbreed als ambtelijk veel kritiek. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat niemand tevreden is met de combinatie online begroting en het daaruit ontstane pdf-document. Een overgrote meerderheid van de geïnterviewde raadsleden geeft los daarvan ook nu nog de voorkeur aan een papieren begroting. Het beeld dat uit de raads gesprekken oprijst is dat ze de papieren begroting vooral gebruiken voor de korte periode van de raadsbehandeling van de begroting. Een enkel raadslid geeft aan door het jaar heen de online begroting af en toe voor een specifieke vraag te raadplegen. Sommige ambtelijke gesprekspartners hebben de vraag gesteld of in een situatie zonder papieren versie

⁶ Vanaf 2018 is de begroting benoemd maar er zijn pas documenten vanaf de begroting 2022, en documenten vanaf 2019 voor de rekening.

een pdf-document van de begroting geen vereiste is om de begroting vast te stellen. Het argument is dat er geen zekerheid bestaat dat de online begroting onveranderd blijft. Voor de ambtelijke organisatie is het enerzijds zo dat het invoeren van gegevens voor de begroting via het systeem achter de webpagina wordt vergemakkelijkt. Anderzijds vraagt het omzetten van die gegevens naar een pdf-document en papieren document volgens gesprekspartners veel handwerk. Het resultaat in de vorm van een pdf-document leidde tot een opmaak in de begroting 2024 die met zaken als veel witregels of tabellen met ontbrekende begrippen, afwijkt van de opmaak van de begroting 2023 en die van 2025.

2.4.2 Best practices elders

Gemeenten als Maassluis en Dordrecht hebben naast hun online begroting een matig actief pdf-document. Dat wil zeggen dat het pdf-document wel koppelingen naar achtergrondinformatie bevat en dat er een bladwijzer in het pdf-document (zie figuur 2) is ingebouwd. [Schiedam](#) kent alleen een pdf-document in een professionele opmaak waar een uitgebreid navigatiesysteem in is ingebouwd.



Figuur 2 Pdf-document begroting Dordrecht (links; bladwijzer bij pijl) en online begroting Venlo (rechts)

De meest uitgebreide variant van een online begroting is te vinden in Venlo (zie figuur 2). Op de speciale begrotingswebsite is naast het overzicht van de begrotingsdocumenten ook ruimte gemaakt voor de belangrijkste financiële beleidsdocumenten, zoals verordeningen en beleidsnota's. Dat is handig voor de raadsleden en andere gebruikers omdat alles bij elkaar op een vaste plaats staat. Andere gemeenten maken die verwijzingen in de tekst van de begroting zelf en dat vergt meer zoeken. Rijswijk gebruikt een makkelijke naam voor de website (<https://begroting.rijswijk.nl/2024/>; door veranderen van het jaartal kan de gebruiker direct naar een andere begroting) en heeft op de website ook de begroting in de vorm van een pdf-document beschikbaar. Uit de verwijzing naar eigendomsrechten van de websites blijkt dat Venlo, Maassluis en Dordrecht dezelfde leverancier als Westland hebben. Dat is een signaal dat gemeenten met dezelfde software in staat zijn om bruikbare pdf-documenten te maken.

Op de financiële website van [Helmond](#) is niet alleen de jaarrekening maar ook het accountantsrapport te vinden en in [Vlaardingen](#) is op de begrotingswebsite en monitorrapport van het college over de tussentijdse controle door de accountant terug te vinden. Die documenten zijn bij de meeste gemeenten alleen in het raadsinformatiesysteem (bij de stukken op de raadsagenda) terug te vinden. De keuzes van Helmond en Vlaardingen dragen bij aan het makkelijk terugvinden van informatie.

De nieuwste ontwikkeling is dat de Gemeente Groningen er voor kiest om naast een website en een integraal pdf-document, een samenvattend document van circa 30 pagina's te maken waarin de hoofdpunten per programma, inclusief financiële middelen en nieuwe voorstellen, zijn opgenomen.

2.5 Leesbaarheid

2.5.1 Taalniveau

Net als in het onderzoek uit 2018 hebben we van de belangrijkste documenten enkele alinea's beoordeeld met een instrument voor het vaststellen van leesbaarheids- en taalniveau. Tabel 1 vat de resultaten samen, waarbij niveau B2⁷ op gemakkelijk leesbaar wijst en C2 het hoogste (moeilijkste) taalniveau is.

Tabel 1 Bevindingen taalniveau van financiële documenten van de gemeente Westland (2024)

Onderwerp	Taalniveau
Begroting 2024 (2024B): Bestuurlijke hoofdlijnen	C1
2024B: Financiële hoofdlijnen	C1
2024B: inleidende alinea's bij enkele programma's	B2/C1
2024B: wettelijk verplichte paragrafen Verbonden partijen en grondbeleid.	C2
Raadsvoorstel begroting 2024	C1
Kadernota 2024 (mei 2024)	B2/C1/C2
Raadsvoorstel Kadernota 2024	C1

De bevindingen komen overeen met die uit het rekenkameronderzoek van 2018. Toen schreven de onderzoekers over de begroting 2018 (p. 24): "De beoordeling was dat er een taalniveau wordt gebruikt dat hoger ligt dan dat van de gemiddelde lezer. Dat wil zeggen het taalniveau was veelal C1-niveau met uitschieters naar B2 (gemakkelijker leesbaar) en naar C2 (het hoogste taalniveau). (...) De begroting van de gemeente Westland scoort dus gemiddeld C1."

2.5.2 Hulpmiddelen voor begrijpelijkheid

Naast woordkeus en taalgebruik kunnen ook andere hulpmiddelen bijdragen aan de begrijpelijkheid van de tekst. De rekenkamer noemde in 2018 onder andere als aanbeveling leeswijzers, begrippenlijsten en grafische elementen. Hieronder staan puntsgewijs de bevindingen uit de meest actuele documenten, te weten de begroting 2024 en de jaarrekening 2023:

⁷ Volgens de [Stichting Lezen en Schrijven](#) zou voor laaggeletterden op niveau B1 moeten worden geschreven.

- Begrippenlijst: er is een begrippenlijst aan beide documenten toegevoegd, gebaseerd op een door de VNG opgestelde [begrippenlijst](#). De begrippenlijst was er in 2018 nog niet. De begrippenlijst is beperkt; belangrijke begrippen als balans, reserve, voorzieningen, vermogen, investeringen en activeren komen er bijvoorbeeld niet in voor. De toelichting op het stelsel van baten en lasten die wel is genoemd, is wat kort door de bocht en legt bijvoorbeeld geen relatie naar lasten en baten zonder geldstromen zoals afschrijvingen en reserves.
- Afkortingenlijst: er is een afkortingenlijst toegevoegd.
- Leeswijzer: in beide documenten is een leeswijzer toegevoegd.
- Infographic – in één oogopslag: op de website van de gemeente zijn een 'Begroting in een oogopslag 2024' en een 'Jaarrekening in een oogopslag 2023' beschikbaar. Dit is een infographic die beknopt, en met behulp van visuele ondersteuning, de kerngegevens weergeeft. Voor mensen die meer willen weten is met een QR-code een koppeling naar de digitale begrotingspagina gemaakt.
- Hyperlinks: er zijn geen hyperlinks of doorklikmogelijkheden in begroting en jaarrekening.
- Toegankelijkheid: we hebben getoetst of de begroting 2024 voldoet aan officiële toegankelijkheidseisen van de rijksoverheid met behulp van <https://pdfchecker.nl>. Het blijkt dat het document te groot is om op die manier te toetsen. Vervolgens is dezelfde toets gedaan bij de Kadernota 2024 en de 1^e Afwijkingenrapportage 2024. Dan blijkt dat beide documenten 'onvoldoende' gecodeerd zijn om te testen. Bovendien blijkt dat de taal voor het document niet is ingesteld, waardoor voorleessoftware volgens de toets niet werkt.
- Opmaak: de opmaak van zowel begroting als jaarrekening is vrij eenvoudig gehouden. De jaarrekening 2023 is minder overzichtelijk en inzichtelijk dan de begroting 2023. Er is een moeilijk leesbare inhoudsopgave zonder nummering, een kleiner lettertype en kleinere regelafstand.
- Grafische hulpmiddelen: er zijn veel (financiële) tabellen, en een beperkt aantal grafieken en figuren te vinden in beide documenten. Die bevinding stemt overeen met die uit 2018. De kwaliteit van tabellen is wisselend. In de begroting 2024 en 2025 worden voor de baten min-tekens gebruikt. Dat was in 2018 en 2023 niet het geval. Gevolg is dat er nu een positief getal staat onder wat het saldo moet zijn, terwijl de lasten hoger zijn dan de baten (figuur 3). De lezer krijgt daardoor gemakkelijk een verkeerd beeld van de betekenis van cijfers.

(bedragen x € 1.000)						
Programma 3	Werkelijk	Raming	Raming	Raming	Raming	Raming
Opgave/product	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Gebiedsontwikkeling	10.751	75.587	59.026	40.217	36.558	37.244
Deelnemingen ONW en OBWZ	217	0	0	0	0	0
Totaal lasten programma 3	10.968	75.587	59.026	40.217	36.558	37.244
Gebiedsontwikkeling	12.518	70.590	56.070	34.460	35.395	34.710
Deelnemingen ONW en OBWZ	255	1	1	1	1	1
Totaal baten programma 3	12.773	70.591	56.071	34.461	35.396	34.711
Saldo van baten en lasten	1.805	-4.996	-2.955	-5.756	-1.162	-2.533

Wat mag het kosten?						
Product	Werkelijk	Begroting	Begroting	Begroting	Begroting	Begroting
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Exploitatie						
Lasten						
Gebiedsontwikkeling	45.240	86.246	52.844	38.112	41.216	27.601
Deelnemingen OBWZ en ONW	236	0	0	0	0	0
	45.476	86.246	52.844	38.112	41.216	27.601
Baten						
Gebiedsontwikkeling	-44.274	-83.720	-50.623	-36.428	-40.277	-25.872
Deelnemingen OBWZ en ONW	-258	-1	-1	-1	-1	-1
	-44.532	-83.721	-50.624	-36.429	-40.278	-25.873
	944	2.525	2.220	1.683	938	1.728

Figuur 3 Fragmenten begrotingen Westland 'Wat mag het kosten?' 2023B/40 (links) en 2024B/36 (rechts)

- De opmaak van de tabel in de begroting 2023 is bovendien vollediger te noemen omdat bij de tussentelling in de begroting 2024 de woorden 'totaal lasten/baten programma 3' en 'saldo van baten en lasten' ontbreken (zie pijlen). In 2025 is dat hersteld, zij het met andere, meer technische termen. Bij de opmaak van tabellen valt verder op dat het contrast in de koppen in 2024 met zwart op donkerblauw de leesbaarheid beïnvloedt. In 2023B en 2025B is de kleurcombinatie wit en groen veel leesbaarder.
- Financiële regelgeving: er is op de website of in het raadsinformatiesysteem geen vaste vindplaats voor de financiële regelgeving (en beleidsdocumenten) behorend bij de P&C-documenten.

2.5.3 Uitleg financiële techniek

Het huishoudboekje van de gemeente is door het voorgeschreven boekhoudstelsel niet gemakkelijk te begrijpen.⁸ Op sommige plaatsen in de tekst van de begroting en rekening wordt informatie gepresenteerd over de koppeling tussen investeringen, baten en lasten, reserves en vermogen. Het staat dan meestal in een paar tussenzinnen genoemd. Zoals in de vorige subparagraaf aangegeven is er een begrippenlijst, maar die is onvolledig en de begrippen

⁸ Zie eerdere verwijzing naar Van Helden en Reichard (2019).

zijn niet altijd goed omschreven. Als voorbeeld noemen we het ontbreken van een toelichting op de begrippen 'opgave' en 'product' die bij sommige programma's wel en bij sommige programma's niet in combinatie met elkaar voorkomen. Hier is in het rekenkamerrapport uit 2018 ook al een opmerking over gemaakt. Dat geldt ook voor bijvoorbeeld de uitleg van het begrip investeringen. In de begrotingstekst is een onderscheid gemaakt tussen investeringen met maatschappelijk nut, investeringen met economisch nut en investeringen gedekt door tarieven (paragraaf 6.7 begroting 2024). Ook dat is niet uitgelegd in de begrippenlijst bij de begroting.

2.5.4 Best practices elders

Het blijkt dat van de 13 gemeenten (de negen buurgemeenten en de vier grote meerkernen gemeenten) die als basis voor de vergelijking zijn gebruikt, er maar drie zijn die ook een begrippenlijst kennen. Op dit punt valt er dus niet veel te leren van elders.

3. Samenhang van financiële documenten

De begroting en de jaarrekening zijn geen losstaande documenten, maar zijn onderdeel van de Planning & Control-cyclus [P&C-cyclus]. In dit hoofdstuk beschrijven we of er in Westland sprake is van een vast patroon in de ordening en de benaming van de verschillende P&C-documenten door de jaren heen. Eerst komt de opzet en structuur van documenten aan bod. Vervolgens is er aandacht voor de bevindingen over raadsbesluiten, gevolgd door die over de tussenrapportages en kadernota's. Elk van de documenten is voorzien van een toelichtend raadsvoorstel en een conceptradsbesluit. We kijken of die raadsvoorstellen en raadsbesluiten zelfstandig leesbaar en eenduidig zijn.

3.1 Samenvatting

In grote lijnen zijn de inhoudelijke bevindingen in 2024 niet wezenlijk anders dan in 2018. Begrippen als 'product' en 'opgave' zijn niet toegelicht. Inhoud en geld staan per programma ver uit elkaar. Een duidelijk onderscheid tussen prioriteiten en lopend beleid is voor een niet ingewijde moeilijk te vinden. De jaarrekening is een zelfstandig leesbaar document met verwijzingen naar de oorspronkelijke en gewijzigde begroting. In de presentatie zijn verbeteringen ten opzichte van 2018 zichtbaar. Zo zijn in de begroting in 2024 ook cijfers van de laatst vastgestelde jaarrekening opgenomen en worden de begrippen 'Voordeel' en 'Nadeel' nauwelijks meer gebruikt.

In dit rapport zijn ook tussenrapportages en tussentijdse begrotingswijzigingen beoordeeld. Los van telkens andere namen en detaillering valt op dat er in de tussenrapportages vanaf 2023 een koppeling is gemaakt met de programma's. In de kadernota's en bij de meeste begrotingswijzigingen ontbreekt dat. Verder valt op dat de toelichtingen op financieel technische tabellen niet altijd duidelijk zijn.

Daarnaast zijn de formele raadsbesluiten en raadsvoorstellen bestudeerd. Hier valt op dat de formele raadsbesluiten geen bedragen noemen. Daarmee zijn ze beperkt zelfstandig leesbaar. In de onderliggende raadsvoorstellen zijn alleen de wijzigingen op het saldo van baten en lasten opgenomen. De lezer weet daarmee niet hoeveel geld er in de gemeente omgaat.

3.2 Opzet en structuur van documenten

3.2.1 De hoofdstructuur in Westland

De begroting 2023 en jaarrekening 2023 zijn vergeleken:

- De indeling in programma's is identiek. In de begroting zijn de programma's in de inhoudsopgave genummerd, maar in de jaarrekening niet. Binnen de programma's zijn de ambities en output op dezelfde manier geordend.⁹
- Wat niet helemaal goed op elkaar aansluit, zijn de financiële onderdelen. Dat komt deels door de regelgeving die vereist dat in de jaarrekening de balans een belangrijke plaats inneemt. In Westland betekent dit dat de onderdelen over reserves en voorzieningen die in de begroting een apart onderdeel zijn, in de jaarrekening in de toelichting op de balans zijn terug te vinden. Verder ontbreekt een onderdeel EMU-saldo in de jaarrekening. Dat is formeel niet verplicht maar zorgt er wel voor dat informatie in begroting en jaarrekening vergelijkbaar is. Tot slot is de woordkeus voor het onderdeel 'overzicht van baten en lasten' niet gelijk: in de begroting heet dit 'overzicht van baten en lasten per programma'; in de jaarrekening heet dit 'overzicht van baten en lasten in de jaarrekening'.
- Er is een overzicht van investeringskredieten in de begroting (2023B/212) en de jaarrekening opgenomen (2023R/193-205). Die onderdelen zijn niet gelijk van opzet. De aanpak levert wel op dat er een centrale vindplaats is voor inzicht in alle investeringen.

De teksten zijn in beide documenten (begroting en rekening) leesbaar zonder het andere document erbij te hoeven houden. In de teksten van de jaarrekening wordt toegelicht wat in de begroting voor 2023 werd beoogd, en zijn de voor 2023 begrote bedragen gepresenteerd (in de financiële overzichtstabellen).

3.2.2 Best practices elders

In andere gemeenten zijn de indelingen in programma's en de toelichtingen binnen de programma's net als in Westland redelijk vergelijkbaar. Omdat hierboven enkele opmerkingen over het financiële deel van de begroting staan, is daar ook bij andere gemeenten naar gekeken. Een gemeente als Hoekse Waard laat zowel in de begroting als in de jaarrekening 2023 de informatie over reserves en voorzieningen als aparte onderwerpen terugkomen. Daarmee ziet de raad direct welke reserves gedurende het jaar zijn ingezet. Dat is van belang omdat dit direct raakt aan het begrotingsrecht van de raad. Raadsleden hoeven dan niet te zoeken in de financieel-technische details van de balans. Gemeenten als Delft en Eindhoven laten in de jaarrekening ook het EMU-saldo zien.

⁹ Dit is getoetst voor twee willekeurige programma's (1 en 6).

3.2.3 Opbouw programma's Westland

Opbouw algemeen

Gemeenten zijn vrij in het vaststellen van programma's in hun begroting. De programma-indeling van de Westlandse begroting is in 2023 evenals in 2019 gewijzigd. Dat bemoeilijkt terugkijken in de tijd. In het raadsvoorstel bij de begroting 2023 is een toelichting op de nieuwe programma-indeling opgenomen.

Tegelijkertijd zijn gemeenten verplicht om volgens een landelijk voorgeschreven model – de zogenaamde taakvelden – financiële informatie in de begroting en de jaarrekening op te nemen. De financiële informatie geordend naar de landelijk verplichte taakvelden is, vooral wanneer programma's wijzigen, de enige basis om vergelijkende cijfers over een langere periode beschikbaar te houden. In de begrotingen en jaarrekeningen van Westland is de informatie over taakvelden te vinden. In de jaarrekening is daarbij per taakveld zichtbaar wat de bedragen in de begroting, de gewijzigde begroting en de jaarrekening waren. Dat is lang niet bij elke gemeente het geval. De informatie kan dienen als basis om naar regelmatige overschrijdingen of overschrijdingen van de begroting te zoeken.

Bij de wijziging van de programma's in de begroting in 2023 is geen toelichting in woorden opgenomen over de samenhang tussen oude en nieuwe programma's. Volgens de wet¹⁰ is dat wel verplicht. Maar de begroting en jaarrekening 2023 bieden de lezer de mogelijkheid om een vergelijking te maken. De programma-indeling in 2022 was gebaseerd op taakvelden, en door het toegevoegde overzicht van taakvelden per programma (2023B/198-201) is de wijziging in de programma-indeling feitelijk zichtbaar gemaakt. Verder vereist het Besluit Begroting en Verantwoording [BBV]¹¹ in elke begroting en rekening een overzicht van de koppeling tussen financiën van de programma's en de wettelijk voorgeschreven taakvelden. Een dergelijk overzicht ontbreekt in de begroting 2024.

Inhoudelijk blijkt uit gesprekken met de ambtelijke organisatie dat de programma-indeling 2023 voortvloeit uit opgavengericht werken. Die keus is ambtelijk en bestuurlijk gemaakt. De raad heeft de programma's vastgesteld, maar uit de gesprekken met raadsleden blijkt dat men de indeling van programma's aan het college overlaat terwijl het een taak van de raad is.¹² In 2023 was er een één-op-één koppeling tussen programma en verantwoordelijk wethouder. Door personele wisselingen en portefeuillewisselingen is dat in 2024 niet meer het geval. Uit de bestuurlijke en ambtelijke

¹⁰ BBV, artikel 4 lid 2

¹¹ Eigenlijk voluit Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten, zie artikel 66 lid 1 onder c. Zie ook Staatsblad 2016, nr. 101, p. 12

¹² Memorie van Toelichting BBV 2003, Staatsblad 2003, nr. 27, p. 23.

gesprekken komt naar voren dat men zich afvraagt of de gekozen benadering voor de programma-indeling in de begroting vanuit het perspectief van bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling wel goed werkt.

Opbouw in detail

Hieronder staan een aantal opmerkingen over de opbouw van de programma's. Sommige opmerkingen bouwen voort op bevindingen uit het rekenkamerrapport uit 2018. Andere bevindingen hebben te maken met nieuwe ontwikkelingen. Allereerst presenteren we de bevindingen die direct verband houden met de opzet van programma's. Daarna volgen enkele financieel-technische bevindingen en tot slot enkele bevindingen die te maken hebben met stuurbaarheid en onderlinge samenhang tussen documenten.

- Wanneer het gaat om de opbouw van de programma's valt op dat die niet bij elk programma hetzelfde is. De opbouw is ook niet altijd goed te begrijpen. Zo is bijvoorbeeld in programma 1 sprake van 'opgaven' en 'producten' zonder dat duidelijk beschreven is wat het verschil is. Sommige gesprekspartners geven aan dat 'opgaven' staat voor de prioriteiten van het college.
- Uit het rekenkameronderzoek in 2018 bleek dat in de begroting 2016 overkoepelende doelen op programmaniveau werden genoemd. In de begroting 2023, 2024 en 2025 is dat niet meer het geval. Doelen op productniveau binnen de programma's zijn er net als in 2016 wel. Bij de kengetallen staat soms wel en soms niet benoemd dat er geen zelfgekozen indicatoren zijn.
- Bij de indeling van programma 5 (Zorg, welzijn en cultuur) in de begroting vanaf 2023 lijkt de onderlinge samenhang tussen producten te ontbreken. Het overgrote deel van dat programma, zowel inhoudelijk als financieel, gaat over bijstand, Wmo en Jeugdzorg. Burgerzaken en cultuur zijn in dit programma opgenomen, maar dat zijn taken met een wezenlijk ander karakter. De taken van het sociaal domein zijn sterk vanuit het Rijk voorgeschreven. Burgerzaken is min of meer kostendekkende dienstverlening en bij cultuur heeft de gemeente in de regel veel keuzevrijheid. De bundeling in één programma lijkt niet logisch.
- Bij de financiële toelichtingen zijn op punten verbeteringen zichtbaar. Uit het rekenkameronderzoek in 2018 bleek dat onder de kop 'Wat mag het kosten' geen informatie over de laatste jaarrekening was opgenomen terwijl dat wel moet. Alleen het saldo van baten en lasten was destijds waar nodig van een minteken voorzien. In de begroting 2023 en die van 2024 is de informatie over de laatste jaarrekening wel opgenomen. Daarmee sluiten gegevens per programma aan bij de financiële begroting. De financiële toelichting op de grotere afwijkingen is niet in alle programma's op dezelfde manier uitgewerkt. Soms is slechts sprake van een toelichting op saldo (bijvoorbeeld bij programma 3 Gebiedsontwikkeling; 2024B/36-37, waar de lasten in 2024 € 34 miljoen [mln.] lager liggen dan in 2023 en op termijn nog verder dalen. Zie hiervoor ook de opmerking in paragraaf 7.8 over grondexploitaties.), waardoor de grote afwijkingen in baten en lasten buiten beeld blijven. Los van de inhoud vraagt dat om nauwkeurig en geconcentreerd lezen van de tekst.

- Bij de koppeling tussen geld en producten in de programma's van de Westlandse begroting is de rangschikking van producten niet toegelicht. Daarnaast staan inhoudelijke toelichting op producten en het bijbehorende geld in de tekst ver uit elkaar.
 - In programma 1 'Ruimtelijke ordening' is de volgorde in de toelichtende tekst: Invoering Omgevingswet-Ruimtelijke ordening-Grondzaken-Vergunningverlening (2024/B15-19). In de financiële tabel (2024B/21) is de volgorde Ruimtelijke ordening-Invoering Omgevingswet-Vergunningverlening.
 - Bij de opsomming van producten in het programma 6 'Openbare orde en Veiligheid' is anders dan in de bijbehorende tabel (genaamd 'wat mag het kosten') en komt bijvoorbeeld het woord 'Brandweer' niet in de tekst van het programma voor. De lezer wordt verondersteld te weten dat die onder het product fysieke veiligheid en de Veiligheidsregio Haaglanden valt.
 - In programma 10 (2023B/104 en 2024B/164) staat bij verbonden partijen alleen de BNG-bank benoemd. De omvang van de baten Treasury (2024B/165) doet vermoeden dat hier dividenden van meer verbonden partijen zijn opgenomen, maar die worden niet vermeld. In de begroting 2025 (2025B/148) is de lijst aangevuld met verbonden partijen die ook in vorige jaren al relevant waren. Tot slot valt op dat er voor verbonden partijen geen korte inhoudelijke toelichting per verbonden partij is.
- Waar het gaat om stuurbaarheid en onderlinge samenhang in de begroting valt op dat in de toelichtingen bij de begroting weinig aandacht voor lopend beleid is. In het Rekenkamerrapport 2018 was hier ook aandacht voor. In conclusie 7 ging het toen om 'going concern' waar veel geld in kan omgaan. Het gevolg is dat het voor een niet-ingewijde lezer lastig is om in te schatten welke taken de gemeente uitvoert en waar nog keuzes te maken zijn. Westland wijkt hier overigens niet wezenlijk af van wat in andere decentrale overheden gebruikelijk is. Tegelijkertijd biedt het BBV in artikel 8, lid 4 wel de mogelijkheid biedt om een onderscheid tussen prioriteiten en overig beleid te maken. Dat kan op een iets andere manier ook helpen om inzicht te geven in politieke keuzeruimte.
- Er is geen inzicht in de investeringen bij de programma's. Het BBV stelt geen eisen aan het inzichtelijk maken van investeringen bij de begroting. Het belang van koppeling van investeringen aan programma's is in het Rekenkamerrapport uit 2018 toegelicht vanwege de doorwerking in baten en lasten (pagina 24 en 30) en in een voorbeeld uitgewerkt (pagina 80). Voor 2024 is er een verklaring voor het ontbreken van een koppeling tussen investeringen en programma's, namelijk het herzien van het Meerjaren investeringsprogramma. De nieuwe aanpak voor het investeringsprogramma staat benoemd in de financiële inleiding op pagina 7 van de begroting 2024. In 2023 en 2025 zijn investeringen ook niet bij de programma's benoemd. Ze zijn wel in een aparte paragraaf (2025B/266 e.v.) benoemd. Ook in die paragraaf ontbreekt een koppeling met de programma's. Omdat behalve het project Floracampus in de inleiding van de begroting 2025 geen grote investeringen zijn benoemd, betekent dit dat een raadslid in de financieel-technische hoofdstukken moet zoeken om informatie over investeringsprojecten te vinden.

3.2.4 Best practices elders

Het kan anders, als het gaat om logische opbouw van en binnen programma's. Het voert hier te ver om op alle punten goede voorbeelden te noemen, maar we noemen enkele ideeën:

- Alphen aan den Rijn (2024B/60-61) maakt in de toelichting bij de begrotingsprogramma's inhoudelijk en financieel onderscheid tussen lopend en nieuw beleid en heeft bij elk programma aan het begin een paar trefwoorden gebruikt die aangeven welke taken binnen dat programma vallen.
- Haarlem (2024B/111) licht eerst alle wijzigingen in de lasten en daarna alle wijzigingen in de baten toe. Pijnacker-Nootdorp (2024B/97) en Sittard-Geleen (2024B/40) doen dat in een tabelvorm.
- Breda heeft bij de begrotingsprogramma's (2024B/53) ook een korte inhoudelijke toelichting per verbonden partij opgenomen.
- Meijerijstad (2024B/40) heeft per begrotingsprogramma een overzicht van investeringen toegevoegd of gemeld dat die er niet zijn (2024B/79).
- Gemeenten als Apeldoorn (2024B/75) en Roosendaal (2024B/39) benoemen per begrotingsprogramma welke wethouders verantwoordelijk zijn en welke taakvelden binnen het programma vallen.

3.3 Raadsbesluiten bij begroting, kadernota en rekening

3.3.1 Raadsbesluiten en -voorstellen Westland

We stellen vast dat de raadsbesluiten bij de drie kerndocumenten in het begrotingsproces in de regel geen bedragen noemen. Uitzondering hierop is het raadsbesluit bij de voortgangsrapportages 2023 waar dat tot op programmaniveau wel is gedaan. Alleen voor de wijzigingen op investeringen ontbreken cijfers in dat raadsbesluit. In het raadsbesluit bij de Begroting 2024 is alleen voor een individueel krediet een bedrag genoemd. Daarmee zijn de raadsbesluiten beperkt zelfstandig leesbaar.

De raadsvoorstellen bevatten wel financiële gegevens, maar dat zijn slechts toelichtingen op afwijkingen ten opzichte van een vorig document. Uit het raadsvoorstel is dus niet af te leiden hoe groot de totale begroting of rekening van de gemeente nu feitelijk is nadat het besluit is genomen.¹³

¹³ Zie Kruijf, J. de. (2024). Begrotingsbesluit kan transparanter. *VNG Magazine*, 78(17), 32-33.

3.3.2 Best practices elders

De gemeente Maassluis heeft in de jaarrekening is het raadsbesluit opgenomen. Dat begint met vaststellen van het resultaat voor resultaatbestemming, vult de resultaatbestemming vervolgens in en bevat ook besluitvorming over af te ronden investeringen. Meijerijstad doet ongeveer op dezelfde manier. Voor begrotingen zijn geen voorbeelden van andere gemeenten bekend met raadsbesluiten met daarin financiële gegevens.

3.4 Tussenrapportages

De gemeente Westland werkt door het jaar heen met tussenrapportages en een voorbereidende nota voor de eerstvolgende begroting. Vóór 2023 waren tussenrapportage en voorbereidende nota samen een document, in 2022 was er alleen een actualisatie¹⁴. In een brief uit 2023 van de Auditcommissie aan de raad staat dat de raad die aanpak verwarrend vond. Dat raakt aan de eerder genoemde discussie over de status van kadernota's die al dan niet moeten worden vastgesteld. Daarom is sinds 2023 weer sprake van gescheiden documenten. Gevolg is ook dat door de jaren heen steeds andere termen worden gebruikt. Dat is in een raadsinformatiebrief van 30 mei 2024 toegelicht en staat ook zo in de opvolger van de tussenrapportage, de 1^e Afwijkingenrapportage, vermeld. In de Kadernota 2024 (gericht op 2025-2028) staat die verwijzing niet. De vorige kadernota uit 2023 heette nog Perspectiefnota 2024 (gericht op 2024-2027). De naamgeving wekt verwarring over de vraag op welk jaar een document betrekking heeft.

In de Westlandse tussenrapportages over 2023 en 2024 was er een koppeling met de begrotingsprogramma's. In de voorbereidende nota's voor de volgende begroting (kadernota) is die er niet. In het raadsbesluit bij de eerste voortgangsrapportage 2023 is de koppeling met de programma's zichtbaar, daarna niet meer. Daar komt bij dat in 2023 over de voortgang van activiteiten werd gerapporteerd en dat dit in 2024 ontbreekt. Een enkele zin over risico's of projectvoortgang met grote gevolgen zoals bijvoorbeeld bij grondexploitaties ontbreekt. De accountant maakt hier bij de tussentijdse controle over 2023 (p. 19) opmerkingen over en vraagt om betere toelichtingen. Het college schrijft in een brief (1 juli 2024) naar aanleiding van de controle door de accountant in algemene zin de aanbevelingen uit het accountantsrapport bij de jaarrekening over te nemen. Een directe verwijzing naar de tussentijdse controle is in die brief niet te vinden.

In de tussenrapportages is per programma een tabel opgenomen met het overzicht van wijzigingen. Een toelichting hoe de kolommen 'neutrale mutaties' en 'reserve mutaties' moeten worden gelezen, ontbreekt. Bij 'reserve mutaties' valt dat vooral op omdat er in de tabel onderin twee regels over reserves

¹⁴ Gemeenteraad 30 juni 2022 agendapunt 18 (Actualisatie), hier spelen de gemeenteraadsverkiezingen en het coalitieakkoord een rol.

staan (blauwe kader, horizontaal) en dan niet duidelijk is waarom dan andere wijzigingen in reserves (oranje kader verticaal) bij de gewone baten en lasten staan (Figuur 4).

Programma 3 Gebiedsontwikkeling

(bedragen x € 1.000)

Opgave/product	Begroting 2024	Begroting 2024 na wijziging	Mutaties AU en 2e VGR 2023	Kapitaal- lasten	Neutrale mutaties	Reserve mutaties	Overige mutaties	Nieuwe raming 2024
Gebiedsontwikkeling	52.844	52.844	0	0	263	558	0	53.665
Deelnemingen OBWZ en ONW	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal lasten programma 3	52.844	52.844	0	0	263	458	0	53.565
Gebiedsontwikkeling	-50.623	-50.623	0	0	-500	-1.822	0	-52.945
Deelnemingen OBWZ en ONW	-1	-1	0	0	0	0	0	-1
Totaal baten programma 3	-50.624	-50.624	0	0	-500	-1.822	0	-52.946
Saldo van baten en lasten	2.220	2.220	0	0	-237	-1.264	0	718
Stortingen reserves	43	43	0	0	0	1.374	0	1.418
Onttrekkingen reserves	-1.138	-1.138	0	0	0	-104	0	-1.242
Totaal reservemutaties programma 3	-1.094	-1.094	0	0	0	1.270	0	176
Saldo programma 3	1.125	1.125	0	0	-237	6	0	894

Een min-bedrag is een voordeel, baat, onttrekking uit reserve, voordelig saldo.

Figuur 4 Voorbeeld programmatoelichting in de 1e afwijkingenrapportage 2024

De tussenrapportages bevatten geen verwijzingen naar voortgang van investeringen. In de Kadernota 2024 (voor 2025-2028) is een bijgewerkt document over investeringen opgenomen in de bijlage. Een samenvatting daarvan in de hoofdtekst ontbreekt, anders dan dat de doorwerking van de jaarlijkse kapitaallasten wordt getoond.

De Kadernota 2024 bevat geen verwijzingen naar bijvoorbeeld weerstandsratio, risico's of financiële kengetallen. Het blijft bij een financieel-technische toelichting en een verwijzing naar het ravijnjaar 2026. Die boodschap komt op pagina 7 van de kadernota aan bod. Daarnaast valt op dat het totaalbeeld van de gemeentelijke financiën aan het slot van het document aan bod komt, nadat alle details zijn toegelicht.

De tussenrapportage 2024 is op verzoek van de gemeenteraad gebaseerd op gegevens tot juni in plaats van tot maart zoals in eerdere rapportages en daarmee actueler. Uit de gesprekken blijkt dat de gemeenteraad de tussenrapportage in de raadsvergadering van 3 juli voor behandeling verwees naar

een raadscommissie in september. Vervolgens wordt in september in de commissie besloten het stuk als bespreekstuk naar de raad te brengen. Inhoudelijk is daarmee het beoogde effect van bespreken van actuele gegevens verloren gegaan.

Bij de raadsvoorstellen in 2024 (raadsvergadering 26 juni) over de zienswijzen bij de begrotingen voor verbonden partijen ontbreekt een verwijzing naar de begrotingsprogramma's waar de desbetreffende verbonden partijen aan bijdragen. Daarnaast valt op dat de zienswijzen de financiële effecten voor de gemeente Westland niet op dezelfde manier weergeven. Zo is bij de Metropoolregio en de GGD sprake van een tekstpassage met bedragen. Bij de Veiligheidsregio Haaglanden zijn de meerjarige financiële effecten in een tabel opgenomen.

3.5 Tussentijdse begrotingswijzigingen

Er zijn ook raadsvoorstellen met financiële gevolgen buiten de P&C-cyclus om. Op zich niet is dat niet ongebruikelijk, bijvoorbeeld bij investeringsvoorstellen die gedurende het jaar zijn uitgewerkt. De ambtelijke organisatie heeft op ons verzoek vijf recente voorstellen aangeleverd ten behoeve van het onderzoek. Hier valt op dat in slechts één van de vijf gevallen een verwijzing is gemaakt naar het begrotingsprogramma waar het voorstel bij hoort. In de raadsvoorstellen en in de raadsbesluiten bij de voorstellen staan de bijbehorende bedragen genoemd.

In twee van de onderzochte voorstellen (Hellingbaan & Onderwijsproject Poeldijk) zijn ook de kapitaallasten genoemd. Bij de andere drie voorstellen ontbreekt informatie over kapitaallasten. Omdat de kapitaallasten niet zijn uitgesplitst, is niet duidelijk wat de rentecomponent is. Dat is van belang omdat de afschrijvingen (het waardeverlies in de loop van de tijd) in principe vastliggen en juist de rente op termijn kan veranderen.

4. Gemeenteraad: betrokkenheid en oordeel over bruikbaarheid en inzichtelijkheid

De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op gesprekken met negen raadsleden, die lid zijn van de Auditcommissie en/of fractievoorzitter zijn. Het betreft dus een groep raadsleden met meer dan gemiddelde kennis van of interesse in de financiële aspecten van het raadswerk. Behalve naar hun eigen opvattingen en oordelen is op onderdelen ook gevraagd naar de oordelen van de eigen fractie of de raad als geheel.

4.1 Samenvatting

Als eerste valt op dat de gemeenteraad niet of nauwelijks betrokken is bij de indeling van de beleidsprogramma's, anders dan via formele besluitvorming. Raadsleden geven verder aan behoefte te hebben aan meer ruimte voor vragen. In 2022 is een Auditcommissie door de raad ingesteld die de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad moet bewaken. Uit de gesprekken blijkt dat Gemeenteraad en Auditcommissie nog op zoek zijn naar een werkbare rolverdeling. Inhoudelijk valt op dat in de programma's budgetten zijn opgesplitst naar producten terwijl de financiële verordening stelt dat autorisatie op programma-niveau plaatsvindt. Dat kan tot misverstanden leiden.

Uit de gesprekken blijkt dat het trainingsprogramma voor raadsleden nauwelijks mogelijkheden biedt om financiële kennis te onderhouden. Bij de start van de raadsperiode wordt er een keer aandacht aan besteed, maar daar blijft het bij. De beelden uit hoofdstuk 3 over vormgeving van de begroting worden door raadsleden bekrachtigd: veel tekst, soms moeilijk leesbaar, niet altijd concrete doelen geformuleerd en de relatie met baten en lasten is lang niet altijd voor raadsleden duidelijk.

4.2 Betrokkenheid van de raad

Deze paragraaf gaat in op de wijze waarop de raad wordt ondersteund in het besluitvormingsproces over de begroting en jaarrekening.

4.2.1 Indeling programma's en paragrafen

Uit de gesprekken is gebleken dat de raad niet of nauwelijks betrokken is bij de indeling in beleidsprogramma's van de begroting en wijzigingen daarin. De raad stelt, op voorstel van het college, de gewijzigde indeling vast maar besteedt er geen aandacht aan. De meeste geïnterviewde raadsleden beschouwen de indeling als een gegeven.

De raad zou volgens de financiële verordening van de gemeente Westland bij de start van de raadsperiode moeten vaststellen of en welke nieuwe paragrafen in de begroting moeten worden opgenomen. Uit het raadsbesluit bij vaststelling van de begroting 2023 blijkt dat de gemeenteraad wel de

nieuwe programma's heeft vastgesteld. In het besluit staat niets over paragrafen, terwijl in de begroting 2023 zelf wel een verwijzing naar een nieuwe paragraaf subsidies is opgenomen (2023B/117).

4.2.2 Raadsbehandeling begroting

Er is bij een deel van de raadsleden sprake van enige onvrede over de raadsbehandeling van de begroting. Over aanpassingen wordt regelmatig gediscussieerd. In de huidige raadsperiode is getracht om het proces beter beheersbaar te maken, onder meer door de eerste termijn puur schriftelijk af te handelen. Daarom is het aantal vragen per fractie in de verschillende rondes gemaximeerd. Bij een deel van de raad stuit die beperking op bezwaren. Zij wijzen op het probleem dat goede toelichtingen in de begroting nogal eens ontbreken en vragen hierover niet bevredigend worden beantwoord. Beperking van het aantal vragen vergroot volgens sommige raadsleden dat probleem.

Een enkel raadslid geeft aan dat er behoefte is aan meer informele mogelijkheden om ambtenaren technisch-inhoudelijke vragen te kunnen stellen. Pogingen in het verleden om in de raadsbehandeling informele vormen van (technisch) overleg met ambtenaren in te bouwen – een voorbeeld daarvan waren de zgn. 'tafeltjesavonden' – resulteerden echter in een zeer beperkte opkomst van raadsleden.

4.2.3 Auditcommissie

Westland kent een Auditcommissie (AC) sinds 2022. Bij de start zijn de [spelregels](#) vastgesteld, maar in de begintijd van de AC is in de commissie gezocht en gediscussieerd over de eigen taakopvatting. Die discussie loopt voor een deel nog steeds door. Deels komt dat omdat niet iedereen zich ervan bewust is dat taken en werkwijze zijn vastgelegd in de verordening. Deels is het ook een principiële-inhoudelijke discussie. Zo is er discussie over de vraag over welke stukken de Auditcommissie nu wel en niet adviseert aan de raad. Ook is er discussie over wat van de ambtelijke organisatie mag worden verwacht in termen van ondersteuning en (tijdige) aanlevering van stukken.

Er is binnen de Auditcommissie sprake van enige onvrede over het functioneren van de commissie. Sommige raadsleden storen zich aan de dominantie c.q. sturing die wordt gevoeld vanuit de ambtelijke organisatie en sommige leden van de commissie. De voornemens die er zijn om vaker als raadsleden, zonder aanwezigheid van de ambtelijke vertegenwoordigers, te overleggen – onderling en eventueel ook met de accountant - worden door hen toegejuicht. Daarnaast is er discussie over de status van de stukken die de Auditcommissie krijgt en de manier waarop de fracties die geen vertegenwoordiger hebben in de commissie worden geïnformeerd.

4.2.4 Training en opleiding voor raadsleden

Er zijn binnen de gemeente nauwelijks mogelijkheden voor raadsleden om hun kennis op het terrein van financiën en P&C-cyclus te vergroten. Daar moet wel aan worden toegevoegd dat de meeste raadsleden geen expliciete behoefte hebben uitgesproken op dit vlak. Het inwerkprogramma voor de nieuwe raad direct na de verkiezingen kent een onderdeel over de P&C-cyclus of P&C-stukken, maar het beeld uit de raads gesprekken is dat dit niet hoog wordt gewaardeerd. De belangstelling is niet zo groot, en een enkel in 2022 aangetreden raadslid geeft aan dat een uiteenzetting over de P&C-cyclus voor een nieuw raadslid niet goed te behappen is.

4.3 Oordeel gemeenteraad over bruikbaarheid en inzichtelijkheid

Deze paragraaf bespreekt kort de opvattingen van raadsleden over de bruikbaarheid van de begroting en de overige P&C documenten die het college jaarlijks aan de raad ter besluitvorming voorlegt.

4.3.1 Vorm van de begroting

Zoals eerder aangegeven hechten bijna alle raadsleden aan een papieren versie van de begroting ten behoeve van de raadsbehandeling.

De online begroting is in de gesprekken nauwelijks aan de orde geweest. Een of twee raadsleden geven aan dat de gebruikersvriendelijkheid van de online begroting teleurstellend is. Zo is heen en weer bladeren tussen verschillende programma's of onderdelen erg omslachtig. Diverse raadsleden hebben gemeld dat er in de afgelopen jaren steeds is beloofd dat 'volgend jaar' een goed werkend pdf-document of online versie met doorklikmogelijkheden beschikbaar zou komen. Dit blijkt echter jaar op jaar niet te lukken. Hierbij moet worden aangetekend dat er verschillende beelden lijken te bestaan bij de raadsleden over de vraag waarheen doorgeklikt zou moeten kunnen worden.

De Begroting in één oogopslag wordt door de meeste raadsleden gewaardeerd. Een deel van hen ziet het als een voorbeeld van hoe een goede samenvatting van de begroting eruit zou kunnen zien. Enkele meer financieel onderlegde raadsleden zien het 'slechts' als een communicatiemiddel richting inwoners, niet geschikt voor besluitvorming door de raad.

Tot slot is in de raads gesprekken aandacht geweest voor het idee van een stevige samenvatting van de begroting van maximaal 20 pagina's. Iedereen vindt dit een goed idee. Maar de raadsleden hebben er wel verschillende beelden bij: een uitgebreide versie van Begroting in een oogopslag; een meer politiek document met per portefeuillehouder beknopte informatie over speerpunten en de voortgang daarin; een document dat de raad meer

sturingsinformatie biedt, met bijvoorbeeld duidelijk onderscheid tussen lopend en nieuwe beleid. Enkele raadsleden geven aan dat de samenvatting pas echt meerwaarde zou hebben als die veel goede doorklikmogelijkheden zou bieden.

4.3.2 Leesbaarheid en begrijpelijkheid van de begroting

Op de (papieren) begroting 2024 zoals die er nu ligt hebben de raadsleden vrij veel kritiek. Dit kunnen we als volgt ordenen:

- Een deel van hen vindt het document veel te omvangrijk: 300 bladzijden, dat is echt volgens raadsleden teveel. Teveel voor henzelf, maar zeker voor de meerderheid van de raad. Een raadslid suggereert om hoofdlijnen en bijzaken beter te scheiden.
- In algemene zin wordt gemopperd over de leesbaarheid, maar de raadsleden lijken vooral te doelen op de vindbaarheid en de inzichtelijkheid. Alles staat er vast in, zegt een raadslid, maar ik moet het allemaal zelf bij elkaar zoeken. Dat laatste wordt door meerdere mensen gezegd. Zoekend vanuit een beleidsthema zit informatie soms verspreid over wel 3 verschillende programma's. Eén raadslid zegt het heel mooi: ik kan mijn weg er uiteindelijk wel in vinden, maar als je wilt dat alle 39 raadsleden de begroting goed begrijpen en weten waarover ze praten en beslissen, moet dat echt beter. Eén raadslid maakt opmerkingen over het verschillende gebruik van plussen en minnen in documenten. Dat is erg verwarrend. Daarnaast was de kwaliteit van de tabellen volgens raadsleden in 2024 niet goed.
- De afkortingenlijst en begrippenlijst worden zeker gewaardeerd, met name door de financieel minder onderlegde raadsleden. De leeswijzer wordt niet genoemd. De inhoudsopgave wordt goed gebruikt door de meesten. Daar beginnen ze met zoeken.
- De begroting als document wordt in de aanloop naar de begrotingsbehandeling op heel verschillende manieren door raadsleden gelezen. Er zijn enkele raadsleden die de begroting van voor tot achter helemaal lezen, en er zijn raadsleden die het houden bij de politiek-bestuurlijke inleiding en de programma's waar ze woordvoerder voor zijn; en allerlei varianten daar tussenin. Financieel onderlegde raadsleden beginnen vaak bij de financiële begroting, en bladeren soms vandaar uit verder. Maar de financiële begroting wordt zeker niet door iedereen gelezen. De paragrafen worden door de meeste raadsleden niet (echt) gelezen, in elk geval niet integraal.

4.3.3 De begroting als sturingsinstrument

Niet alle raadsleden hebben zich erover uitgesproken, maar een aantal raadsleden geeft aan dat de begroting in de huidige vorm voor de raad geen goed sturingsinstrument is. Voordat we daar nader op ingaan, is het goed om hierbij aan te tekenen dat dat in veel gemeenten het geval is.¹⁵ Uit de betreffende gesprekken komt naar voren:

¹⁵ K. Peters en P. Castenmiller (2019). *Om de controle door de raad. Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*. In opdracht van het Ministerie van BZK. Den Haag: Stichting Decentraalbestuur.nl

- dat de inhoud van de programma's in de begroting niet voldoet: teksten (zonder kengetallen) over doelen, en dan aan het eind van het programma een financieel staatje dat daar niet aan kan worden gekoppeld. Indicatoren zijn er wel, maar zeker niet voor alle ambities en doelen.
- dat enkele raadsleden de informatie over de producten missen, die vroeger te vinden waren in de 'productstaten'. Als je wilt weten hoe iets zit en als je wilt sturen heb je die informatie volgens die raadsleden eigenlijk wel nodig.
- dat de begroting en rekening een raadslid niet in staat stellen om voor concrete doelen en ambities te zien wat de voornemens zijn, wat die kosten, hoe de kosten zich ontwikkelen, wat de beleidsinhoudelijke voortgang is en wat er van de gestelde doelen terecht komt. Een enkeling betwijfelt of het college zelf wél beschikt over inzicht in deze zaken, met name de kostenontwikkeling, en of het college dus 'in control' is.

De rekenkamer stelt vast dat de [financiële verordening](#) van de gemeente stelt dat in het begrotingsproces autorisatie op programmaniveau plaatsvindt. Dat is ook zo bedoeld in het BBV om niet te vervallen in sturing door de raad op individuele producten. Tegelijkertijd gaat het bij de twee grootste programma's in de begroting in 2024 en 2025 om 55% respectievelijk 60% van de lasten inclusief reserves. De financiële tabellen bij de programma's zijn in Westland onderverdeeld in deelonderwerpen waar de suggestie van uit kan gaan dat de raad op het niveau van deelonderwerp zeggenschap heeft. De indeling van de programma's kan dan tot kwetsbaarheden leiden. Zo heeft bij de huidige programma-indeling de raad formeel geen directe invloed heeft op het budget voor cultuurbeleid dat is opgenomen binnen het programma Zorg, welzijn en cultuur waar ook alle lasten voor het sociaal domein zijn opgenomen. Dat kan tot verdringing van lasten voor cultuur leiden. Binnen hetzelfde programma kan het college onder de huidige afspraken middelen verschuiven van bijstand (participatie) of jeugdzorg naar Wmo en omgekeerd.

De rekenkamer merkt verder op dat het begrip 'productstaten' dat door raadsleden is genoemd waarschijnlijk verwijst naar wat formeel de 'productenraming' werd genoemd. Dat was een overzicht waarin per product inzicht werd gegeven in personeelskosten, ingekochte goederen, subsidies enzovoorts. De laatste keer dat dit overzicht bij de raadsstukken is aangetroffen is bij de begrotingsbehandeling 2009. Het was een document van ruim 100 pagina's en feitelijk een restant van de tot 2004 geldende begrotingsopzet. In hoofdstuk 6, figuur 7 is een verwijzing gemaakt naar de manier waarop Eindhoven dat in 2024 in samengevatte vorm nog wel doet.

4.3.4 Andere P&C-documenten: afwijkingenrapportages, jaarstukken en kadernota

Over de afwijkingenrapportages en de jaarstukken bestaat bij een deel van de geïnterviewde raadsleden enige onvrede. Het betreft dan:

- de timing van de afwijkingenrapportages: pas in juli de cijfers tot 1 maart, en dan pas in november, meteen wéér in december;
- de gewoonte om alleen de afwijkingen te benoemen en niet het totaaloverzicht erbij te geven;
- de voor sommige dossiers zeer grote verschillen ('vele miljoenen') tussen achtereenvolgende rapportages, wat tot zorgen leidt over de voorspelbaarheid van het P&C-proces en de vraag oproept of de gemeente wel 'in control' is;

- de ontbrekende, gebrekkige of onbevredigende toelichtingen op de afwijkingen (zoals algemene verwijzingen naar ontwikkelingen in loonkosten, prijspeil of inflatie), ook als ze groot zijn;
- het gebruik van de term 'begrotingsneutrale mutaties' als reden om geen toelichting op specifieke afwijkingen te (hoeven) geven.

De Auditcommissie heeft opmerkingen gemaakt (advies bij jaarstukken 2022 en perspectiefnota 2024) over tussentijdse opwaartse bijstellingen van de begroting die later toch niet nodig blijkt te zijn, blijkend uit onderbesteding.

Over de kadernota zoals die is behandeld in 2024 is in de Auditcommissie en in de raad discussie gevoerd (met het college) over de vraag of de raadsbehandeling moest worden afgerond met besluitvorming. De discussie lijkt in een bepaald frame te zijn terechtgekomen, waarin het college wordt verweten ruim vóór de begrotingsbehandeling de raad te willen 'vastleggen' op bepaalde uitgaven. Diverse raadsfracties, ook coalitiefracties, hebben aangegeven zich nog niet te willen laten vastleggen – deels ook omdat het niet 'onze ambities' betreft - en dus de kadernota alleen 'ter kennisname' te willen accepteren.

De rekenkamer stelt ook vast dat het college, op verzoek van de raad, de 1^e afwijkingenrapportage 2024 heeft gebaseerd op gegevens tot en met juni 2024 in plaats van tot en met maart. Zoals in paragraaf 3.4 is aangegeven is dat stuk op verzoek van de raad feitelijk pas in september 2024 behandeld, waardoor het beoogde doel om een actuelere financiële voortgang te bespreken niet is gerealiseerd. Bovendien kan de uitgestelde besluitvorming er mogelijk toe leiden dat er problemen ontstaan met de rechtmatigheid van uitgaven.

In 2024 zijn de kadernota, de afwijkingenrapportage en de jaarrekening in een vergadering behandeld. De begroting 2024 en de tweede voortgangsrapportage 2023 zijn ook op dezelfde dag behandeld. Er zijn raadsleden die dit liever uit elkaar trekken. Behandel voortgang los van de begroting en de rekening omdat er dan volgens die raadsleden ook voldoende aandacht voor voortgangsinformatie komt.

4.3.5 Best practices elders

We hebben geen gericht onderzoek gedaan naar behandeling van raadsdocumenten elders. Uit eerder onderzoek en bij het verzamelen van gegevens zijn we wel een paar onderwerpen tegengekomen die de raad kunnen helpen bij besluitvorming.

- De gemeente Breda organiseert onder de noemer Raadsacademie bij de jaarstukken een externe inzet om de raadsleden wegwijs te maken in de stukken. Belangrijk argument om dat te doen is de onafhankelijkheid van de externe. Daarnaast bestaat in Breda de mogelijkheid om de accountant ook door raadsleden te laten bevragen.
- Groningen heeft sinds de begroting 2024 een samenvattend document van 30 pagina's waarin de kernpunten van de begroting inclusief financiën zijn toegelicht.
- In een onderzoek van de Rekenkamer Venlo uit 2023 (Bijsturen mogelijk maken) bleek dat 10 van 42 gemeenten de autorisatie op een gedetailleerder niveau dan de programma's vaststelden. Veelal is dat in de financiële verordening, bijvoorbeeld die van Haarlemmermeer 2023 in artikel 6, geregeld.
- Uit onderzoek elders (bijvoorbeeld Rekenkamer Venlo, 2023; Rekenkamer Amsterdam, 2024) wordt duidelijk dat er verschillende oorzaken voor onderbesteding zijn aan te wijzen. Bij projecten in het fysieke domein zijn oorzaken veelal vertragingen in processen of capaciteitsgebrek. In het sociaal domein heeft de gemeente weinig of geen mogelijkheid om de vraag van inwoners in te perken, wat zonder meer een risico van overbesteding geeft. Verder ontstaan veel afwijkingen door extra middelen van het Rijk die nog niet besteed kunnen of mogen worden. Dat vraagt een bredere analyse van financiële resultaten.

5. Keuzes en effecten

Een van de bredere thema's uit het rekenkamerrapport uit 2018 is het vraagstuk van inzicht in geleverde prestaties en beoogde effecten van beleid. Daar hoort voor velen het woord SMART¹⁶ bij, ofwel: zijn er slimme methoden om geleverde prestaties te meten. De rekenkamer heeft gemeend niet alleen naar feitelijke prestaties (productie) te moeten kijken maar ook de vraag te stellen of de gemeente gebruik maakt van indicatoren die iets zeggen over het maatschappelijk effect. Een van de manieren om dat te doen is door gebruik te maken van het concept 'Brede welvaart' zoals dat ook bijvoorbeeld op verzoek van de Tweede Kamer door het Centraal Bureau voor de Statistiek [\[CBS\]](#) wordt uitgewerkt.

5.1 Samenvatting

De onderbouwing in de raadsvoorstellen bij de P&C documenten is van wisselende kwaliteit. Soms is er onderscheid gemaakt tussen externe ontwikkelingen en voorstellen van het college van B&W, soms staat alles door elkaar. Dat maakt het voor de raad moeilijk om te begrijpen waar nu keuzes mogelijk zijn. Er zijn doelen beschreven bij de verschillende programma's. Het blijft bij beschrijvingen terwijl er ruimte is om iets over geleverde prestaties te zeggen of te melden dat iets volgens plan is uitgevoerd. In de P&C documenten zijn alleen de wettelijke kengetallen en beleidsindicatoren opgenomen. Een verwijzing naar de gemeentelijke website met veel cijfers over de verschillende beleidsterreinen is in de P&C documenten niet gemaakt.

5.2 Onderbouwing van keuzes

Voor de beoordeling van de gemaakte keuzes is vooral gekeken naar de raadsvoorstellen bij de begroting en tussenrapportages. Over het raadsvoorstel bij de jaarrekening 2023 wordt in paragraaf 6.3.1 toegelicht dat het college keuzes over het financieel resultaat al verwerkt terwijl die aan de raad zijn voorbehouden. In paragraaf 3.4 en 4.3.4 zijn al opmerkingen gemaakt over de discussie tussen raad en college over de kadernota. Dat laten we hier buiten beschouwing.

Het raadsvoorstel bij de begroting 2023 laat in vergelijking met het raadsvoorstel bij de begroting 2024 zien dat er onvermijdelijke baten en lasten zijn naast keuzes van het college. De zogenaamde exogene ontwikkelingen vanuit bijvoorbeeld het gemeentefonds zijn in een afzonderlijke tabel benoemd. Tegelijkertijd zijn er ook nog voorstellen zoals over huishoudelijke hulp in het raadsvoorstel genoemd waarbij het niet zomaar voor de hand ligt dat de raad daar echt keuzes heeft. In het raadsvoorstel 2024 is dat op verschillende plaatsen verwerkt in tabellen. Het raadsvoorstel 2025 laat weer wel exogene ontwikkelingen los van collegevoorstellen zien. In alle gevallen staat de samenvatting pas aan het slot van het voorstel, in plaats van dat het als

¹⁶ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden

kernboodschap aan het begin staat. Ten opzichte van het raadsvoorstel bij de begroting 2016¹⁷ laten de voorstellen bij de begroting 2023 en 2025 beter zien waar keuzeruimte voor de raad is.

Bij de voortgangsrapportages is een soortgelijk wisselend patroon van informatie en informatiekwaliteit te zien. In 2023 was er bij het raadsvoorstel bij de 2^e voortgangsrapportage op pagina 2 de samenvatting naar baten en lasten en de mutaties in de reserves te zien, inclusief de stand van de begroting na de wijzigingen. In 2024 was de tekst van het raadsvoorstel bij de 1^e voortgangsrapportage beperkt. Het raadsvoorstel bij de 2^e voortgangsrapportage 2024 benoemt reserve mutaties, maar die worden niet toegelicht. Een overzichtstabel zoals in het raadsvoorstel bij de 2^e voortgangsrapportage 2023 ontbreekt. Het raadsvoorstel bij de 2^e voortgangsrapportage 2024 laat de doorwerking voor de komende jaren zien: de financiële effecten voor 2025 en verder zijn benoemd, zij het dat de er posten tussen lijken te zitten die min of meer onvermijdelijk zijn en andere posten waar keuzes van de raad mogelijk zijn.

5.3 Doelen en activiteiten

Het algemene beeld is dat op de vraag 'wat gaan we doen?' vooral een procesmatig en actie gerichte antwoord is gegeven. Ook als er concrete terugkoppeling in termen van bijvoorbeeld aantallen controles of andere indicatoren mogelijk is, komt dat niet terug in de verantwoording. Als voorbeeld is hieronder de tekst uit de begroting (2023B/74) en rekening 2023 (2023R/72) over fysieke veiligheid en over sport (2023B/81-82; 2023R/80) opgenomen. Opvallend is dat in de rekening 2023 de tekst in tegenwoordige tijd is geformuleerd. Zie hiervoor tabel 2 hierna.

¹⁷ Het rekenkamerrapport uit 2018 handelde over de begroting en rekening 2016.

Tabel 2: Doel, activiteiten en realisatie op fysieke Veiligheid 2023.

Wat willen we bereiken	Wat gaan we doen?	Wat hebben we gedaan?
Een veilige leefomgeving waarbij aandacht is voor veilig ondernemen, recreëren, uitgaan en evenementen. Werken aan risicovermindering gericht op calamiteiten en incidenten.	• Uitvoering geven aan de Alcoholwet en het handhavingsbeleid horeca Westland; Uitvoering geven aan de vastgestelde evenementennota Westland 2020; • We gaan door met de publiek-private samenwerkingen voor veilige winkelgebieden en bedrijventerreinen (Keurmerk Veilig Ondernemen); • Realiseren van een vaste strandpost op het strand voor de Monsterse Reddingsbrigade; • Inzetten op preventie en bestrijding van brand, ongevallen, rampen en crises. De Veiligheidsregio Haaglanden (VRH) voert dit uit.	We zetten actief in op het voorkomen van misbruik van alcohol en het overtreden van de Alcoholwet bij evenementen. Ook houden we toezicht op exploitatievergunningen. Verder hebben we onverminderd geïnvesteerd in publiek-private samenwerkingsverbanden voor veilige winkelgebieden en veilige bedrijventerreinen. We voeren de vastgestelde evenementennota Westland 2020 uit en dragen daarmee bij aan een veilige leefomgeving. We voeren hiervoor veelvuldig overleg met de organisatoren van evenementen en de veiligheidspartners.
Voldoende duurzame sportfaciliteiten op de sportparken en in de buitenruimte.	• Optimaliseren van gebruik van bestaande sportfaciliteiten door middel van samen en gezamenlijk gebruik; • Uitvoeren van beheer en dagelijks onderhoud van sportvelden en accommodaties; • Nieuwe aanbesteding van de binnensportaccommodaties en de zwembaden (voorbereid in 2022, per 2023 nieuwe aanbieder); • Bij vervanging en/of uitbreiding is een duurzame oplossing de norm.	Gebruiksoptimalisatie van bestaande sportfaciliteiten; Afronding aanbesteding binnensportaccommodaties voor de periode 2024-2033.

Tabel 2 laat zien dat over sommige activiteiten (geel gearceerd) geen verantwoording wordt afgelegd en dat voor andere activiteiten, zoals toezicht op exploitatievergunningen geen feiten of oordelen staan. Hier was denkbaar geweest om te constateren dat er geen overtredingen waren of juist dat er in bepaalde gevallen handhavend is opgetreden. Bij sport had kunnen staan dat onderhoud en optimalisatie van gebruik volgens plan is verlopen. Er kunnen immers mee- of tegenvallers zijn geweest. Daarnaast valt op dat een deel van de genoemde acties relatief weinig geld lijken te kosten (doen van een aanbesteding waarbij overigens denkbaar is dat de raad kaders stelt) en er bij andere, bijvoorbeeld optimaliseren sportfaciliteiten, een besparingsdoelstelling of kostenindicatie zou kunnen zijn opgenomen (onderhoud sportaccommodaties).

5.4 Prestaties inzichtelijk maken

In de begrotingen en jaarrekeningen zijn de wettelijk verplichte beleidsindicatoren en kengetallen opgenomen. Een deel van deze indicatoren zegt iets over prestaties, een ander deel zegt meer iets over maatschappelijke ontwikkelingen. Denk bijvoorbeeld aan het aantal kinderen in een gezin met een bijstandsuitkering (2024B/85). Het college maakt daarbij een vergelijking met gegevens over Nederland als geheel. Daarmee biedt het college een vergelijkingsmaatstaf voor de raad aan.

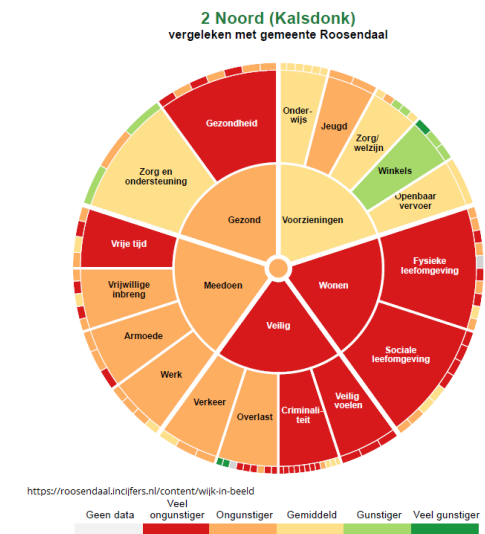
Uit de gesprekken komt een beeld naar voren dat het niet goed lukt om als gemeente eigen indicatoren te vinden die voor besluitvorming relevant zijn. Het lijkt een soort kip-ei discussie tussen raad en college te zijn waarbij de vraag is wie het initiatief moet nemen.

5.5 Brede welvaart

De afgelopen jaren is er meer aandacht voor het begrip brede welvaart in de samenleving. In de begroting of jaarstukken van de gemeente Westland zijn daar geen verwijzingen naar te vinden. De accountant gaat in het rapport van bevindingen bij de jaarstukken 2023 in op het onderdeel duurzaamheid binnen brede welvaart en suggereert om bijvoorbeeld investeringen meer te koppelen aan de zogenaamde ESG-doelstellingen.

De gemeente Westland heeft een [website](https://www.westlandincijfers.nl) (Westland.incijfers.nl) met cijfers die behulpzaam kunnen zijn om een oordeel te vormen over brede welvaart. Daar kan op niveau van kernen informatie per thema worden gevonden. Een verwijzing naar deze website is in de financiële stukken niet te vinden, terwijl de gegevens een aanvulling zijn op de wettelijk verplichte kengetallen.

Ter vergelijking: de gemeente Roosendaal (figuur 5) had in de begroting 2023 een cirkeldiagram Brede welvaart opgenomen. In de begroting 2024 is dat vervangen door een koppeling naar de desbetreffende website. Ook andere gemeenten doen dat. Feitelijk is dat een uitbreiding op dezelfde website als die Westland gebruikt door enkele '[monitoren](#)' toe te voegen.



Figuur 5 Wijk in beeld Roosendaal Noord

6. Financiële begroting

Hoeveel geld gaat er om in Westland? Dat zou direct terug te vinden moeten zijn in de begroting en daarom begint dit hoofdstuk met dat thema. Daarna komt aan de orde of de P&C-documenten goed inzicht bieden in de vraag hoe de gemeente er financieel voor staat. Voor het overige gaat dit hoofdstuk vooral in op financiële techniek. Dat is niet onbelangrijk, maar enigszins specialistisch. Na de samenvatting volgen bevindingen over het financiële totaaloverzicht (paragraaf 6.2). Daarna is er aandacht voor de financiële positie met onderwerpen als kengetallen en reserves (paragraaf 6.3). In paragraaf 6.4 staan bevindingen over de toelichtingen op baten en lasten gevolgd door bevindingen over investeringen (6.5). Tot slot is een reeks van voorbeelden uit andere gemeenten opgenomen hoe onderdelen van de begroting anders kunnen worden toegelicht.

6.1 Samenvatting

De lezer die wil weten hoeveel geld de gemeente Westland uitgeeft is aangewezen op de financieel technische begroting. In de inleidende teksten over de financiën aan het begin van de begroting is dat niet te vinden. Een oordeel van het college over de algemene financiële positie van de gemeente ontbreekt en de benodigde informatie daarover staat verspreid in de teksten. Wat verder opvalt is dat het college bij de jaarrekening 2023 de resultaatbestemming al helemaal in de jaarcijfers heeft verwerkt. Daarmee wordt voor niet-deskundigen het financiële resultaat minder rooskleurig voorgesteld dan het feitelijk is. Bovendien loopt het college vooruit op een bevoegdheid van de gemeenteraad. Het nieuwe Meerjaren investeringsprogramma is technisch een verbetering ten opzichte van vorige versies. Raadsleden geven aan er nog niet goed mee om te kunnen gaan.

6.2 Totaalbeeld financiën

6.2.1 Totaalbeeld financiën Westland

De gemeente Westland redeneert in de begroting en de jaarrekening vanuit de verschillen ten opzichte van een vorig financieel document. Daarmee is er in de inleiding geen totaaloverzicht van de financiële situatie beschikbaar. Inzicht in totalen en in het saldo, met name de vraag of de begroting structureel sluitend is, is echter ook voor niet-experts een belangrijke boodschap. Wil een niet-expert in Westland weten hoeveel geld voor welke activiteiten beschikbaar is, waar het vandaan komt en waar de raad over besluit, dan is de enige oplossing om in het financieel-technische deel 3 (Financiële begroting/Rekening) te kijken. De 'Begroting in een oogopslag' is daarvoor niet bedoeld, en is slechts een hulpmiddel voor de burger, om een beeld te geven waar de gemeente op hoofdlijnen geld aan uitgeeft.

Door de teksten van begrotingen, tussenrapportages en jaarrekeningen heen, inclusief het investeringsplan nieuwe stijl, wordt op nogal verschillende manieren gebruik gemaakt van cijfers. Soms in miljoenen, soms in duizenden en soms op de euro nauwkeurig of in percentages op twee decimalen

nauwkeurig (bijvoorbeeld 2024B/82). Dat bevordert de leesbaarheid en de vergelijkbaarheid niet. In het rekenkamerrapport uit 2018 zijn opmerkingen gemaakt over het verwarrende gebruik van de begrippen 'voordeel' en 'nadeel'. In de cijferoverzichten en begrotingsteksten van de begroting 2024 is dat probleem vrijwel verdwenen. Opvallend is dat het in de later gepubliceerde jaarrekening 2023 weer wel voorkomt (bijvoorbeeld 2023R/40). Vanuit de ambtelijke organisatie is hier in algemene zin over gezegd dat hiervoor bewust is gekozen om de inhoud en presentatie van de jaarrekening 2023 zo dicht mogelijk te laten aansluiten bij de begroting 2023. Met andere woorden: bij de rekening 2024 zou dit opgelost moeten zijn.

6.2.2 Best practices elders

Ter vergelijking hebben we ook elders gekeken hoe het totaalbeeld van de financiën wordt gepresenteerd.

- Gemeenten als Delft, Helmond en Breda hebben een brede financiële samenvatting in het inleidende deel van de begroting inclusief kengetallen, investeringen en inzicht in de financiële positie.
- Andere, wat minder uitgebreide, voorbeelden met tenminste totaalbedragen van baten en lasten zijn te vinden in Vlaardingen en Schiedam.
- Zoetermeer is minder compleet maar voegt een aantal grafische elementen toe.
- In Rijswijk valt op dat op een pagina de belangrijkste acties voor het komend jaar per programma zijn genoemd.
- Venlo heeft voor de burger een paar [video's](#) met uitleg over de begroting 2024 gemaakt als een aanvulling op de 'Begroting in een oogopslag'.

6.3 Financiële positie Westland

De tweede vraag is of de P&C-documenten duidelijkheid bieden over de vraag hoe de gemeente er financieel voor staat. De Gemeentewet (artikel 189, lid 2) eist dat de raad toeziet op een begroting die 'structureel en reëel' in evenwicht is of dat in de eerstvolgende jaren zal zijn. Dat is niet in een getal te vatten, al was het maar omdat in de meeste begrotingen ook eenmalige baten en lasten zijn opgenomen. Bovendien zegt deze bepaling nog niets over de schuldpositie van de gemeente en daarmee over de risico's die er zijn wanneer de gemeente moet investeren. Daarom bevat deze paragraaf een aantal elementen die daar iets over kunnen zeggen, zoals de wettelijk voorgeschreven financiële kengetallen en de balans.

6.3.1 Belang van beoordelen van de financiële positie

Het college schrijft in de inleiding bij de begrotingen nauwelijks iets over de financiële positie van de gemeente. De toelichtingen in de inleidende hoofdstukken gaan over de begrotingswijzigingen met in 2023 aan het slot (2023B/18) een oordeel in woorden over de financiële positie. Een dergelijk oordeel ontbreekt in de inleiding van de begroting 2024 en 2025.

Om de financiële positie te beoordelen, zijn weerstandratio, wettelijke financiële kengetallen en het al dan niet (structureel) sluitend zijn van de meerjarenbegroting voor elk raadslid relevante elementen. Politiek gezien zijn in ieder geval de grote investeringsprojecten een thema dat elk raadslid aangaat. Voor de financieel specialisten binnen de fracties zijn de financiële uitgangspunten zoals rente en prijsontwikkelingen en het totaal aan investeringen in de begroting van belang om zich een oordeel over het geheel te vormen. De informatie staat in de tekst verspreid, deels in de paragrafen, deels in de financieel-technische begroting. De totale omvang van de begroting, verdeeld naar de programma's, is alleen in de financieel-technische begroting of de financieel-technische jaarrekening terug te vinden. Ook het oordeel van het college over de financiële kengetallen vergt zoeken. In de begroting 2024 staat dat op pagina 235 en in die van 2025 op pagina 198.

In de jaarrekening wordt altijd gerapporteerd in termen van afwijkingen ten opzichte van de begroting. Dat is logisch: een begroting is een plan en pas later moet blijken of dat (helemaal) uitvoerbaar is. Gezien de arbeidsmarkt is bijvoorbeeld onderbesteding van middelen niet vreemd meer. Als er geen mensen zijn om taken uit te voeren, blijft er geld op de plank liggen.

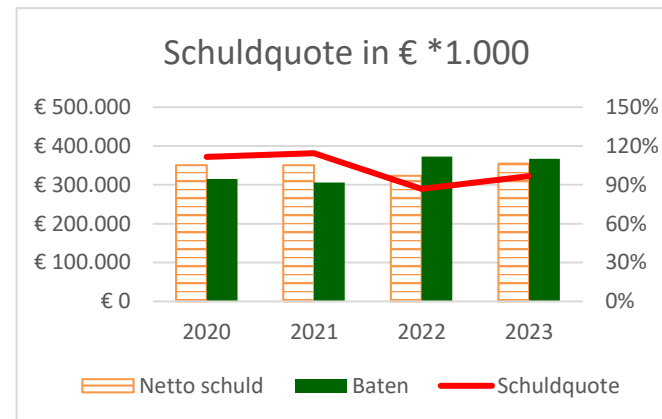
Het college in Westland legt in de jaarrekening het accent op het financieel resultaat na resultaatbestemming. In 2023 is dat € 0,5 mln. Resultaatbestemming is echter de bevoegdheid van de gemeenteraad want dit draait om de vraag wat er moet gebeuren met de overschotten of tekorten die overblijven na toerekening van alle baten en lasten aan het boekjaar (resultaatbepaling). Het resultaat vóór resultaatbestemming is € 8,0 mln. (2023R/7, regel resultaat voor overhevelingen). Het verschil tussen de twee bedragen laat ruimte voor politieke keuzes door de gemeenteraad. Het college in Westland heeft dat feitelijk met diverse voorstellen al ingevuld. Met andere woorden: het college presenteert het financiële resultaat als slechter dan wat zuiver boekhoudkundig is gerealiseerd door de keuzeruimte van de raad al feitelijk in te vullen en het accent op het resultaat na die keuzes te leggen. Deze benadering is in het bedrijfsleven gebruikelijk, maar past niet bij het budgetrecht van de gemeenteraad die uiteindelijk ook over overschotten en tekorten gaat. In de financiële overzichten (2023R/240) staat het resultaat vóór resultaatbestemming wel correct weergegeven.

Dat neemt niet weg dat de tabel in de inleiding van de jaarrekening 2023 (2023R/7) veel makkelijker is te lezen dan de tabel in de jaarrekening 2022 (2022R/9) of de jaarrekening 2021 (2021R/9). De benadering rondom resultaatbepaling en resultaatbestemming is in alle drie de jaren principieel vergelijkbaar.

6.3.2 Financiële kengetallen Westland

De wettelijk verplichte financiële kengetallen zijn aanwezig in de begroting en rekening en zijn opgenomen in tabellen. De toelichting (2023R/144 e.v.) laat zien hoe de kengetallen zijn berekend en laten ook een vooruitblik (begroting) of terugblik (jaarrekening) zien. Vanwege de grondposities van de gemeente is een aanvullend kengetal (de effectieve schuldquote) opgenomen.

Een toelichting hoe de lezer de kengetallen als geheel moet interpreteren ontbreekt. Dat er een toelichting is, is van belang omdat kengetallen kunnen veranderen doordat de ontwikkeling van de gemeentelijke baten niet stabiel is. Ter illustratie de gegevens uit de jaarrekening 2023 (2023R/145). De netto schuld in 2020 en 2023 is nagenoeg gelijk op circa € 350 mln. Omdat de baten in 2023 ruim € 50 mln. hoger liggen is de schuldquote in 2023 een stuk lager dan in 2020. De toelichting van het college bij de schuldquote wijst naar afwijkingen in de baten als gevolg van veranderingen in de baten rond de grondexploitatie, maar zegt niets over de algemene uitkering die tussen 2020 en 2023 is gestegen.



Figuur 6 Schuldquote *uitgesplitst naar onderliggende componenten*

De andere financiële kengetallen zijn op soortgelijke wijze uitgelegd. Solvabiliteit is een kengetal dat ook bij ondernemingen in gebruik is en gaat over de verhouding tussen eigen geld en schulden op de balans. Het kengetal grondexploitatie is een risico-indicator en zegt tegelijkertijd iets over de hoeveelheid grond die de gemeente nog bezit. Een hoge waarde voor het kengetal maakt dat de gemeente bij economische tegenslag risico loopt op financiële tegenvallers. Een lage waarde zegt ook dat er nog maar weinig grond beschikbaar is voor projecten. Dat is ook voor raadsleden die zich met woningbouw bezighouden een belangrijke indicator. Het kengetal over structurele exploitatieruimte zegt eigenlijk hoe veel vrijheid de gemeente nog heeft om keuzes te maken: bij een positief getal wat vrijheid, bij een negatief getal eigenlijk geen vrijheid. Dat betekent ook dat in het laatste geval de druk om te bezuinigen groter wordt. Het kengetal woonlasten tenslotte is voor elk raadslid herkenbaar. Betalen inwoners meer of minder dan gemiddeld in Nederland? De combinatie lage structurele exploitatieruimte, hoge schuld en hoge ratio woonlasten zegt dan bijvoorbeeld dat er weinig speelruimte in de gemeentelijke financiën is.

Een bredere manier om de financiële positie van gemeenten te beoordelen is op basis van de Houdbaarheidstest van de VNG¹⁸. Dat instrument is een door de VNG ontwikkeld instrument dat gemeenten vrijwillig kunnen gebruiken. De hierboven genoemde effectieve schuldquote is een onderdeel van

¹⁸ Zie: <https://vng.nl/nieuws/download-de-houdbaarheidstest-gemeentefinancien-2024>

die test, maar niet meer dan dat. Zo zit in de houdbaarheidstest ook een indicator voor investeringen. Als dat getal laag is, dan investeert de gemeente eigenlijk te weinig om de bezittingen in stand te houden. In de gemeente Westland is het investeringsniveau in 2023 en 2024 volgens de VNG-gegevens onder de norm van 2%.

6.3.3 Balans

Na de kengetallen is de balans een meer gedetailleerd overzicht van elementen van de financiële positie. De gemeente Westland neemt de verplichte meerjaren balans op in de begroting, evenals het verplichte overzicht van het EMU-saldo. Opvallend is dat bij de meerjaren balans in 2023 en 2024 geen toelichting is opgenomen terwijl dit voor het vanuit sturingsperspectief voor de raad minder relevante EMU-saldo wel is gedaan.

Er is geen kasstroomoverzicht in de begroting en jaarstukken opgenomen. Dat is niet ongebruikelijk bij gemeenten omdat het niet is voorgeschreven. Met dat instrument is snel te zien hoeveel geld voor gewone activiteiten is uitgegeven en ontvangen naast de uitgaven/ontvangsten voor investeringen en leningen en aflossingen. Bij onderwijs, ziekenhuizen en woningcorporaties is een kasstroomoverzicht overigens wel voorgeschreven.

6.3.4 Reserves en voorzieningen

Nog een stap gedetailleerder is de informatie over reserves (spaarpotjes voor eigen keuzes of tegenvallers) en voorzieningen (geld apart gezet voor onvermijdelijke maar onzekere uitgaven). Deze informatie is van belang omdat de raad over de spaarpotjes beslist terwijl de voorzieningen ontstaan uit handelingen van de gemeente. Overzichten van reserves en voorzieningen zijn in de begroting en jaarstukken aanwezig. Een koppeling met de begrotingsprogramma's is in de totaaloverzichten niet gemaakt. Wel is er een toelichting op de veranderingen in reserves en voorzieningen die deels terug verwijst naar de verschillende programma's (2024B/345-346). Reserves hebben een bepaald doel en kennen daarmee impliciet ook een looptijd omdat het college op een bepaald moment een doel bereikt wil hebben. Informatie hierover is echter niet opgenomen in de begroting.

Inzet van reserves en voorzieningen is in principe eenmalig tenzij het bijvoorbeeld gaat om reserves voor kapitaallasten. Uit het rekenkameronderzoek van 2018 bleek dat dat in de begroting 2016 (2016B/79) per programma werd toegelicht. Uit dit onderzoek (in 2024) blijkt dat voor reserves dat inzicht per programma er nog steeds is, maar voor de voorzieningen niet meer. In de tabel (2024B/343-344) is een overzicht van voorzieningen opgenomen maar ook hier ontbreekt de koppeling met de programma's. In de lijst van voorzieningen staan middelen voor riolering, onderhoud van vastgoed en scholen en de verliezen op de grondexploitaties opgenomen. Dat gaat in totaal in 2024 om € 49 mln. van de € 68 mln. in de begroting geraamde voorzieningen. Bedragen van die omvang hebben betekenis bij de toelichting op programma's.

Opvallend is dat bij voorzieningen tussentellingen (2024B/344) zijn gemaakt naar type voorziening en dat dit niet gebeurt voor de reserves (2024B/342) terwijl dat daar ook kan. De samenvattende tabel over de reserves met daarin drie typen reserves, en voorzieningen in de begrotingen (2024B/341) laat die tussentellingen wel zien en geeft een snel overzicht van de omvang van reserves en voorzieningen.

6.4 Baten en lasten

Voor de dagelijkse gang van zaken zijn in financiële zin de baten en lasten van belang. Dat zijn feitelijk de budgetten die de raad vaststelt om doelen te bereiken.

Alle begrotingsprogramma's kennen een overzicht 'wat mag het kosten'. In oudere begrotingen lag de informatie over extra lasten en totaaloverzicht relatief ver uit elkaar. Bij de vergelijking tussen de begroting 2023 en 2024 valt op dat de begroting 2023 in de toelichtingen gebruik maakt van begrippen als 'onontkoombaar' bij de algemene financiële toelichting en 'collegewerkprogramma' bij sommige programma's. Dat zijn begrippen die wijzen op de mate van beïnvloedbaarheid van baten en lasten. In 2024 wordt de term 'onontkoombaar' niet meer genoemd. De toelichting bij het financiële deel van de programma's laat afwijkingen boven € 100.000 zien. De toelichting bij de lasten van programma's gaat niet in op wat eenmalige (incidenteel) of permanente (structureel) baten en lasten zijn. Dat is in de financiële toelichting 2023R/253 en 2024B/325 zichtbaar gemaakt, waarbij ook de koppeling met de programma's is aangegeven. Ook in 2016 was dat al het geval, zo bleek uit het rekenkameronderzoek uit 2018. Wel valt op dat de koppeling tussen de tabellen over structurele en incidentele baten en lasten in de paragraaf weerstandsratio (2024B/233) en de tabellen over incidentele baten en lasten (2024B/325) niet te leggen is, terwijl het over hetzelfde onderwerp gaat. In de jaarrekening 2023 is de analyse van de incidentele lasten alleen op programmaniveau beschikbaar, een totaaltelling naar programma's zoals op pagina 2024B/325 ontbreekt hier.

Uit het onderzoek van 2018 bleek dat in 2016 in de programma's bij de begroting niet alle vergelijkende cijfers van het laatst afgeronde jaar (toen 2014) waren opgenomen. In de begrotingen 2023, 2024 en 2025 zijn zowel in de programma's als in de financiële begroting wel gegevens over het laatst afgesloten boekjaar opgenomen.

Een toenemend deel van gemeentelijke middelen komt uit rijksbijdragen, de zogenaamde specifieke uitkeringen [SPUK]. De gemeente moet daar verantwoording over afleggen in de zogenaamde Sisa-bijlage bij de jaarrekening. Dat gebeurt ook in de jaarrekening van de gemeente Westland, maar dat is vanwege het gebruikte lettertype een onleesbare tekst. Er zijn wel wat verwijzingen in de teksten van begroting en jaarrekening naar rijksbijdragen te vinden, maar om dat te begrijpen is veel inhoudelijke kennis nodig. In de jaarrekening 2023 is er iets van terug te vinden (2023R/40 en bij incidenteel

structureel 2023R/255), maar zonder totaalbeeld of -overzicht. Het overzicht in de jaarrekening 2023 (2023R/255) is gedetailleerder dan het overzicht in de begroting 2024 (2024B/325).

Tot slot een opmerking over de presentatie van baten en lasten in de financiële begroting. Hier valt op dat in de begroting 2024 (2024B/313) een tabel is gemaakt waarin eerst de lasten en dan de baten zijn opgenomen. In de jaarrekening 2023 (2023R/239) komt dan weer de indeling terug uit eerdere documenten waarin baten en lasten naast elkaar staan en ook de begroting 2025 begint met baten en daarna volgen de lasten (2025B/250). Vanuit de redenering dat een gemeente vooral geld uitgeeft om doelen te bereiken is de uitwerking in de begroting 2024 logischer. Los van de logica is telkens wisselen van presentatie niet bevorderlijk voor de leesbaarheid.

6.5 Investerings

In paragraaf 3.2.3 is al genoemd dat er geen overzicht van investeringen en bijbehorende kapitaallasten in de programma's is opgenomen. In het financiële deel van de begroting 2023 en 2024 is in de paragraaf investeringen vermeld op welk programma die betrekking hebben.. In de begroting 2025 zijn in de paragraaf investeringen (2025B/266-268) de programma's niet meer genoemd. Daardoor is de koppeling tussen beleid en investeringen minder duidelijk. Het BBV stelt opnemen van investeringen in het programma-deel van de begroting niet verplicht. De Rekenkamer kwam in het rapport uit 2018 al met opmerkingen (p. 24) en voorstellen (p. 80) om investeringen en de financiële effecten daarvan beter zichtbaar te maken. Door investeringen in het programma-gedeelte van de begroting te benoemen wordt de samenhang tussen beleid en geld verder versterkt.

In de begrotingen van 2016 en 2023 is sprake van een overzicht van investeringen en de bijbehorende investeringssubsidies waarbij de koppeling met de programma's is gemaakt. In 2016 is dat ook grafisch ondersteund. Dat komt ook terug in de jaarrekening. In de begrotingen is sprake van 'bijdragen van derden' en 'gedekt door tarieven' (2023B/213-214). In de jaarrekening worden voor hetzelfde andere termen gebruikt, namelijk 'inkomsten' en 'uitgaven' (2023R/195). Daarmee zijn de begrippen niet eenduidig: inkomsten bij investeringen verwijst naar investeringssubsidies, terwijl 'gedekt door tarieven' verwijst naar investeringen waarvan de kapitaallasten uit tarieven worden betaald. In het laatste geval zijn bruto en netto investering gelijk terwijl dat bij een investeringssubsidie niet het geval is.

In het onderzoek is ook gekeken naar het nieuwe Meerjaren investeringsprogramma (MIP) dat in december 2023 in de raad is besproken. Daarin is een onderscheid gemaakt tussen lopende investeringen en projecten die nog in voorbereiding zijn. Nieuw ten opzichte van oude investeringsprogramma's is dat zowel het totaalbedrag van de investering (krediet) als de jaarlijkse betalingen (kasstroom) zijn opgenomen. Ook het onderscheid tussen

investeringen die zich elk jaar voordoen (veelal onderhoud of geleidelijke vervanging zoals voor straatmeubilair) en eenmalige investeringen (bijvoorbeeld Centrumplan Monster) draagt in principe bij aan inzicht. Kanttekening is dat raadsleden dit document nog moeilijk te begrijpen vinden.

In het MIP is de koppeling met de begrotingsprogramma's gemaakt. Er ontbreekt een verwijzing naar het type investering: gaat het om een investering met economisch nut of maatschappelijk nut? Dat staat wel in de jaarrekening 2023 toegelicht maar niet in het MIP. Daar staat alleen met een [*] aangegeven of de investering uit heffingen kan worden gefinancierd en dat is wat anders. Tot slot is er anders dan in oude documenten geen aandacht voor de investeringssubsidies die er, afgaande op de jaarrekening 2023, wel moeten zijn.

In de begroting 2025 ontbreekt niet alleen de koppeling tussen investeringen en programma's. Ook de classificatie maatschappelijk of economisch nut (al dan niet bekostigd uit heffingen) is losgelaten. Tot slot is uit de tekst niet af te leiden wat nu met investeringsvolume is bedoeld (2025B/266 e.v.). Gaat het hier om betalingen op investeringen of om de vast te stellen kredieten. Dat maakt uit voor de formulering van de besluitvorming maar ook voor de vraag of de raad al dan niet nog keuzes kan maken.

6.6 Best practices elders

Elke gemeente heeft andere oplossingen om in de begroting en jaarrekeningen onderwerpen toe te lichten. Hieronder zijn een aantal voorbeelden genoemd die aansluiten bij de opmerkingen die in de tekst hierboven zijn gemaakt. Raad en college zullen samen een balans moeten zoeken over informatie die van belang is voor sturing en een compact begrotingsdocument.

- Hoekse Waard gaat nadrukkelijk in op onderbesteding van middelen (2023R/13), als onderdeel van de bredere analyse van het financieel perspectief eind 2023.
- Land van Cuijk (2024B/188) hanteert voor financiële kengetallen een document 'in een oogopslag', inclusief een toelichting hoe de lezer deze getallen moet beoordelen.
- Midden Delfland (2024B/219) kijkt vooruit tot 2032 voor het begrotingssaldo.
- Delft (2024B/31) hanteert de Houdbaarheidstest van de VNG expliciet. Enschede, Pijnacker-Nootdorp en Zaanstad verwijzen er naar of gebruiken deze deels.
- Gemeenten als Pijnacker-Nootdorp en Maassluis kennen toelichtingen bij de meerjarenbalans.
- Gemeenten als Eindhoven, Pijnacker-Nootdorp en Schiedam (in zeer compacte vorm) presenteren een kasstroomoverzicht.

Als het gaat om de toelichtingen op de baten en lasten kunnen de volgende voorbeelden als inspiratiebron dienen. De opmerking over zoeken naar een balans wat wel en niet relevant wordt geacht blijft daarbij van kracht.

- Vlaardingen (2024B//209) licht bij incidentele baten en lasten ook de bron van het incidentele karakter van baten en lasten toe, bijvoorbeeld als gevolg van een amendement.
- Vlaardingen (2024B/201) heeft een overzicht waarin beïnvloedbaarheid van onderdelen van de begroting expliciet is aangegeven.
- Gemeenten als Leiden, Land van Cuijk, Helmond en Vlaardingen benoemen in de programma's de investeringen. Vlaardingen doet dat op hoofdgroepen investeringen. De overige gemeenten benoemen de individuele investeringen.
- Land van Cuijk (2024B/33) benoemt in een zin wanneer een project zal zijn afgerond.
- Voorne aan Zee (2024B/143) maakt een korte samenvattende tabel voor investeringen
- 's Hertogenbosch (2024B/55) heeft overzichten van subsidies in de programma's opgenomen.
- Enschede (2023R/190) geeft inzicht in de bronnen van subsidies.
- Schiedam (2023R/217) heeft de verantwoording specifieke uitkeringen leesbaar gemaakt.

- Eindhoven neemt kostensoorten per programma (Eindhoven 2025B/153; figuur 7 links) op in de begroting. Dat laat onder meer ook zien hoeveel personeelskosten er zijn.
- Zaanstad (2024B/26, figuur 7 rechts) heeft een zichtbare variant van beïnvloedbaarheid van lasten. Hier is bij elk deelprogramma een figuur opgenomen die laat zien welk deel van de begroting op welke termijn beïnvloedbaar is.

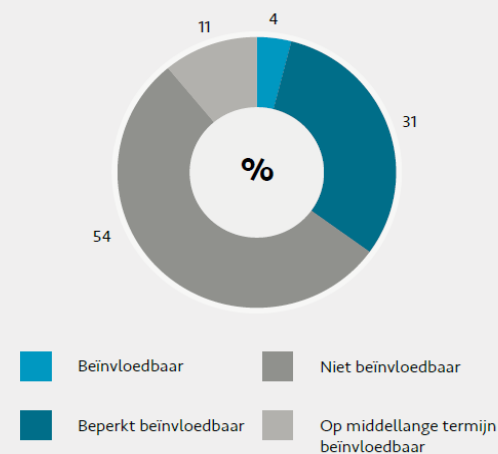
Lasten

LASTEN	perso- neels lasten	kapitaal lasten	goederen en diensten	subsidies en over- drachten	overhead/ apparaats- kosten	overig	storting voorzie- ningen	storting reserves	totaal lasten
5.7 Openb. groen en (openlucht)recreatie	5.117	2.213	18.563	366	205	-287	0	4.230	30.407
Groen	5.117	2.213	18.563	366	205	-287	0	4.230	30.407
7.3 Afval	498	132	25.881	0	69	5.124	500	0	32.204
7.4 Milieubeheer	8.653	4.007	9.074	0	34	3.485	0	3.227	28.480
7.5 Begraafplaatsen en crematoria	55	10	901	0	57	0	0	0	1.023
Milieu	9.206	4.149	35.856	0	160	8.609	500	3.227	61.707
7.2 Riolerings	2.883	2.337	7.178	296	0	1.625	11.083	0	25.402
Water	2.883	2.337	7.178	296	0	1.625	11.083	0	25.402
1 Klimaat en weer	17.206	8.699	61.597	662	365	9.947	11.583	7.457	117.516

Beïnvloedbaarheid van de kosten

Product 1.1 Onderwijs

Lasten: € 34,1 mln



Figuur 7 Informatie over beïnvloedbare kosten Eindhoven (links) en Zaanstad (rechts)

7. Paragrafen en risico's

In 2022 en 2023 zijn door de commissie BBV nieuwe richtlijnen rondom rechtmatigheid, bedrijfsvoering en overhead geformuleerd. Voor de beoordeling van de Westlandse documenten is ervoor gekozen om alleen te toetsen of de jaarrekening 2023 aan die richtlijnen voldoet. De reden daarvoor is dat de begrotingen 2023 en 2024 deels al werden voorbereid voordat de nieuwe richtlijnen werden gepubliceerd. Sinds het jaarverslag 2022 is op grond van de Wet Open Overheid (Woo) een paragraaf over uitvoering van deze wet verplicht. Die paragraaf ontbreekt in de Westlandse documenten in 2023. In de begroting 2024 is de paragraaf er wel. In 2023 heeft het college een paragraaf subsidies (2023B/117) toegezegd voor 2024. Die paragraaf is er niet gekomen. Wel is er op advies van de provincie een paragraaf Taakstelling in de begroting 2024 opgenomen. Die paragraaf is een feitenoverzicht (2024B/309). De paragraaf weerstandsvermogen is aanwezig. In dit hoofdstuk gaan we inhoudelijk in op het risicodeel van de paragraaf Weerstandsvermogen. Het financieel-technische deel hebben we eerder in paragraaf 6.2 over de financiële positie behandeld. Hieronder worden voor de overige paragrafen de belangrijkste bevindingen genoemd.

7.1 Samenvatting

De meeste onderdelen over risico voldoen aan de standaarden die er bij passen. Verder valt op dat de paragrafen over grondbeleid en bedrijfsvoering weinig zeggen over bijvoorbeeld risico's als gevolg van onderbezetting. In de paragraaf risico en weerstandsvermogen komen vooral financieel technische aspecten naar boven terwijl maatschappelijke risico's, zoals bijvoorbeeld het wel of niet kunnen bereiken van burgers niet worden genoemd.

7.2 Lokale heffingen

De paragraaf 'Lokale heffingen' in de begroting en rekening gaat over belastingen en lokale heffingen. De tekst van deze paragraaf komt in alle documenten min of meer ongewijzigd terug. Dat maakt het moeilijk om eventuele wijzigingen op te merken. Zo wordt in de tekst in de begroting 2023 (2023B/133) en de jaarrekening 2023 (2023R/132) bij de afvalstoffenheffing in de begroting een verwijzing naar een voorziening gemaakt. In de jaarrekening staat zowel een verwijzing naar de inzet van een reserve als een voorziening. Dat betekent dat er tussentijds een wijziging in de begroting moet zijn geweest, maar dit wordt niet vermeld. Een verwijzing naar het bijbehorende raadsbesluit ontbreekt.

Bij afvalstoffen- en rioolheffing is kwijtschelding mogelijk. In de begroting (2024B/217) wordt niet aangegeven hoeveel die kwijtschelding kost, maar staat slechts een algemene tekst. In de jaarrekening (2023R/140) wordt een historische reeks cijfers gepresenteerd. De financiële gevolgen staan in de tabellen over de opbouw van de tarieven zonder dat daar expliciet naar wordt verwezen.

7.3 Risicobeheersing

Het onderzoek laat zien dat er in de beschrijving van risicobeheersing ten opzichte van 2016 een verdieping is aangebracht. Zo is er in de begroting 2023 een onderscheid tussen financiële en niet-financiële risico's gemaakt. Dat is in 2024 nog verder uitgewerkt door ook een breder economisch perspectief (2024B/219) te schetsen dat doorwerkingen heeft voor het gemeentelijk beleid. Maatschappelijke risico's blijven buiten beeld. Verder is er stilgestaan bij fraude zowel intern als extern. Het advies van de commissie BBV is overigens om intern frauderisico bij bedrijfsvoering te vermelden (zie paragraaf 7.5 van dit rapport). In de jaarrekening 2023 is een extra element aan de inventarisatie van de financiële risico's toegevoegd, te weten een toelichting op de eventuele wijzigingen in de geschatte risico's (2023R/141). Hier wijkt de gemeente Westland af: een dergelijke toelichting komt in deze vorm niet voor bij gemeenten die in de vergelijking zijn betrokken.

In de begroting 2023 (2023B/142) staat een opmerking over doorontwikkeling van risicomanagement en het benoemen van een risico-adviseur. Deze onderwerpen komen in de begroting 2024 en de jaarrekening 2023 niet met zoveel woorden terug. Feitelijk is zoiets als de hierboven genoemde toelichting op de wijziging in risico's wel een vorm van doorontwikkeling. Ook de stap van risico's per deelactiviteit (zoals in de begroting 2016 nog aan de orde was) naar risico's op programmaniveau in 2023 is een voorbeeld van feitelijke doorontwikkeling. In de begroting 2024 is bovendien, waar van toepassing, opgenomen dat het college geen risico's ziet (2024B/114). Bij investeringsvoorstellen en begrotingswijzigingen is onder de noemer 'kanttekeningen' meestal een toelichting op risico's opgenomen.

Er zijn diverse publicaties in vakbladen waarin kritiek¹⁹ is op de paragraaf weerstandsvermogen in gemeentelijke begrotingen. Volgens de critici is er in de paragraaf weerstandsvermogen onvoldoende aandacht voor onderwerpen als kansen en uitvoeringsrisico's. In de teksten van de gemeente Westland komt wel in algemene zin een verwijzing voor naar het risico van onderbezetting en daarmee vertraging in de uitvoering. Thema's als het niet kunnen bereiken van burgers (bijvoorbeeld in het programma Zorg, welzijn en cultuur) zijn niet als risico-element benoemd. Daarbij past de kanttekening dat bij sommige acties (wat gaan we doen 2024B/79-81) teksten zoals 'Leerplicht werkt outreachend gericht op leerlingen,...' [2024B/81] wel over het niet-bereiken van burgers gaan.

In het openbare advies van de Auditcommissie bij de begroting 2023 is aangegeven dat de risico's op termijn onvoldoende in beeld zijn. In de begrotingen 2023 en 2024 was in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing nog een inleidende tekst over risico's opgenomen. In de begroting 2025 is

¹⁹ Zie bijvoorbeeld Boorsma, P. B., & Haisma, G. (2014). De weerstandsparagraaf is aan herziening toe B&G. <https://www.bngbank.nl/bg/Pages/de-weerstandsparagraaf-is-aan-herziening-toe-2014-jan-feb-2014p23weerstandsparagraafboorsmahalsma.aspx>

die passage ook vervallen. In de paragraaf gaat het college alleen in op zaken uit het afgelopen jaar of het komende jaar, maar kijkt niet verder vooruit naar risico's en kansen zoals de Auditcommissie dat aangaf in haar advies ('risico's die de gemeente op termijn loopt zijn nog niet in beeld en gekwalificeerd').

Opvallend is tot slot dat frauderisico's die in de begroting 2024 zijn benoemd (2024B/223) niet in het later verschenen jaarverslag 2023 terugkomen. De beschreven risico's gaan over zaken die in alle jaren kunnen voorkomen. Daarom zou vermelding in het jaarverslag 2023 voor de hand liggen. In de begroting 2023 was eveneens nauwelijks aandacht voor frauderisico, in de begroting 2025 is een tekst vergelijkbaar met die uit de begroting 2024 opgenomen. Over de jaarstukken 2023 is eerder opgemerkt dat die volgens de ambtelijke organisatie zo veel mogelijk aansluiten bij wat in de begroting 2023 was opgenomen. Dat zien we op het onderdeel frauderisico terug wanneer alle documenten naast elkaar worden gelegd.

7.4 Onderhoud kapitaalgoederen

Deze paragraaf over onderhoud aan o.a. wegen, groen en gebouwen is in de begroting en jaarrekening op dezelfde wijze opgebouwd. Het is vooral een beschrijvende paragraaf zonder kengetallen of benodigde financiële middelen.

7.5 Financiering

De paragraaf financiering gaat over de vraag wat er gebeurt met de bankrekening van de gemeente en de leningen die de gemeente is aangegaan. Ten opzichte van de begroting 2023 is de toelichting in de jaarrekening 2023 en de begroting 2024 veranderd. De toevoegingen zijn dat het verplichte onderdeel over de te verwachten renteontwikkeling nu in een figuur is opgenomen. Daarnaast is de treasuryfunctie (schatkistbewaarder) in de begroting 2024 veel zichtbaarder gedefinieerd.

7.6 Bedrijfsvoering

De paragraaf Bedrijfsvoering in de P&C-documenten gaat over de interne organisatie van de gemeente in de brede zin van het woord. Er zijn weinig normen voor deze paragraaf. De normen die er zijn, komen hieronder aan bod. Westland noemt in deze paragraaf (2023R/159; 2024B/252) geen kaderstellende documenten zoals inkoopbeleid.

Het college laat in deze paragraaf de loonsom zien. Dat geldt ook voor de ambtelijke capaciteit, met de kanttekening dat in de jaarrekening niet benoemd is of het de capaciteit op 31 december betreft of het gemiddelde over het hele jaar. Deze wijze van vermelden is niet standaard bij gemeenten. De toelichting op externe inhuur in de rekening 2023 is met het onderscheid tussen inhuur ten laste van het personeelsbudget en het materieel budget

(2023R/160-161; 2024B) gedetailleerder dan in de begroting 2023. Wat is bedoeld met inhuur ten laste van het materieel budget blijft in het midden. Uit het rekenkameronderzoek uit 2018 bleek dat er destijds een norm voor het maximale bedrag aan inhuur was. In de begrotingen 2023 en 2024 staat wel een ambitie geformuleerd om kosten van inhuur omlaag te krijgen, zonder zoals in 2016 concreet te zijn.

Op het terrein van ICT is de informatie in de paragraaf Bedrijfsvoering in de begroting 2024 en de documenten uit 2023 vergelijkbaar. Wat hier ontbreekt zijn kengetallen over privacyschendingen, zoals de commissie BBV noemt in haar notitie over bedrijfsvoering.

In de begroting 2023 was nog aandacht voor juridische zaken, daarna komt dat niet meer voor.

Het college rapporteert over rechtmatigheid. Volgens de commissie BBV²⁰ zou het college acties moeten beschrijven om afwijkingen te voorkomen. De formuleringen die het college nu hanteert (2023R/166), hebben eerder de toon van denkrichtingen dan van concrete acties. Zo staat er over de verantwoording van de Wmo dat er onduidelijkheid is over een bedrag van € 1,3 mln. Vervolgens staat er dat dit is op te lossen door de verordening aan te passen. Wanneer dat dan gebeurt, ofwel de concrete actie, staat er niet.

Als laatste thema maken we een korte opmerking over fraude in de gemeentelijke organisatie. Ook dit zou volgens de commissie BBV in de paragraaf Bedrijfsvoering moeten staan. Het college kiest ervoor om het te benoemen in de paragraaf weerstandvermogen/risicomanagement.

7.7 Verbonden partijen

De paragraaf verbonden partijen voldoet aan de wettelijke eisen. Het is een van de weinige paragrafen waar grafische hulpmiddelen zijn ingezet. Opvallend is dat het samenvattend overzicht (2023B/166) in 2024 (2024B/303) niet aan het begin, maar juist aan het eind van de paragraaf staat. Alhoewel er een beleidskader verbonden partijen uit 2017 is, is dat niet zichtbaar gemaakt in de tekst zoals dat bij de programma's wel is gebeurd.

De wettelijke definitie van verbonden partijen is eenduidig; er moet bestuurlijk belang (zeggenschap) én financieel belang (bijdrage/aandelen) zijn. Tegelijkertijd leidt dit ertoe dat organisaties waarmee de gemeente intensieve relaties heeft maar die niet binnen de definitie vallen, nergens goed in beeld komen, terwijl het totaalbeeld van de samenwerkingsrelaties zeer relevant is voor de gemeente en de regio. In recent onderzoek van Berenschot²¹

²⁰ Dit is een zogenaamde stellige uitspraak (en daarmee voor alle gemeenten bindend) van de commissie in de [Kadernota Rechtmatigheid 2023](#) (p.5).

²¹ Zie: <https://www.berenschot.nl/onderzoek-bestuurlijk-regionale-ecosystemen>

wordt dit het bestuurlijke regionale ecosysteem genoemd. Het samenvallen van samenwerkingsverbanden op meerdere beleidsterreinen, bijvoorbeeld op de terreinen van onderwijs, werk en welzijn. Om het concreet te maken: Westland is betrokken in 41 samenwerkingsverbanden²², maar in de lijst verbonden partijen staan in de begroting 2024 16 partijen genoemd.

7.8 Grondbeleid

Deze paragraaf in de P&C-documenten gaat over de ontwikkeling van bouwlocaties. De tekst is zeer algemeen en kent financiële gegevens op een hoog abstractieniveau. Op de raadsagenda bij de begrotingen en jaarrekeningen is ook geen afzonderlijk document over grondexploitatie te vinden. In de paragraaf grondbeleid staat een verwijzing naar het Meerjarenprogramma Gebiedsontwikkeling. Na zoeken blijkt dat dit document in 2023 op 22 maart in de gemeenteraad is besproken en in 2024 op 29 mei. Dat betekent dat het buiten de reguliere P&C-cyclus wordt behandeld en de samenhang met de begroting en rekening minder zichtbaar is. Verder valt op dat in de begrotingen 2023 en 2024 kostenverhaal een eigen paragraaf krijgt (2023B/188; 2024B/306) maar dat dit in de jaarrekening 2023 niet het geval is.

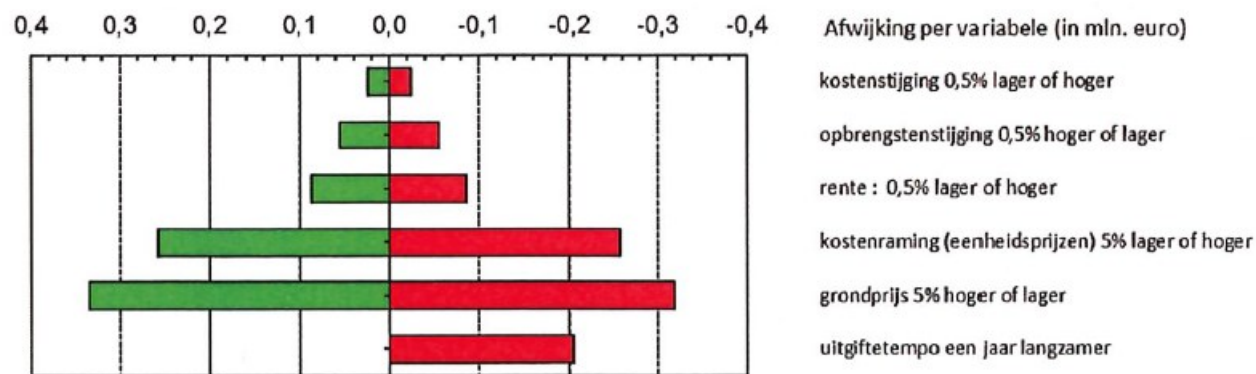
Vergelijking van de financiële gegevens in de begroting 2023, 2024 en 2025 en de jaarrekening 2023 levert op dat de tabel aan het slot van de paragraaf grondbeleid de voorziening voor Westlandse Zoom bij de jaarrekening 2023 daalt van € 21,3 mln (2024B/308) naar € 14,6 mln (2023R/245). Een toelichting op dit verschil is noch in de paragraaf grondbeleid, noch in het programma gebiedsontwikkeling te vinden.

²² Dit stond in de zogenaamde regioatlas van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Die website is per oktober 2024 niet meer actief en wordt opnieuw ingericht.

7.9 Best practices elders

Net als bij de andere onderdelen van de begrotingsdocumenten zijn er voorbeelden in andere gemeenten te vinden die toegevoegde waarde voor Westland kunnen hebben:

- Ook voor bedrijfsvoering bestaan kaderstellende documenten, bijvoorbeeld over inkoop en ICT. Een gemeente als Maassluis benoemt die inclusief een koppeling naar de documenten in de paragraaf bedrijfsvoering (2023R/108).
- De gemeente Enschede (2024B/140) heeft risico's op termijn in kaart gebracht door de weerstandsratio meerjarig te toetsen voor de gevallen dat de rijksbijdragen structureel of eenmalig met € 5 of € 10 mln. zouden dalen. Dat is in de paragraaf weerstandsvermogen zowel in de begroting als in de jaarrekening opgenomen.
- Emmen kiest een eenvoudiger variant voor weerstandsratio door alleen in de begroting (2024B/94) een meerjarig beeld van de weerstandsratio te noemen.
- De paragraaf Grondbeleid van bijvoorbeeld Schiedam of Voorne aan Zee is gedetailleerder, waarbij Voorne aan Zee (2024B/126) een risicoprofiel tot 2032 laat zien.
- De gemeenschappelijke regeling XL Businesspark/Port of Twente (documenten van de gemeenschappelijke regeling: 2023R/23 en [2025B/18](#)) maakt voor het grondexploitatierisico een overzicht waarin de effecten van zes verschillende variabelen (o.a. kostenstijging, rente, looptijd) voor de grondexploitatie inzichtelijk zijn gemaakt.



Figuur 8 Risicoprofiel Grondexploitatie XL Businesspark

Bijlage 1: Onderzoeksaanpak

De wettelijke regels voor het opstellen van begrotingen en rekeningen zijn identiek voor alle gemeenten en zijn door de gedetailleerdere richtlijnen van de [Commissie BBV](#) verder verfijnd. De manier waarop gemeenten gegevens presenteren is vrij. De Rekenkamer heeft gevraagd om zo mogelijk vergelijkingen te maken met andere gemeenten. Westland heeft meer dan 100.000 inwoners. Om die reden is gekozen om in ieder geval naar begrotingen en jaarrekeningen voor de jaren 2023/2024 van de [G40-gemeenten](#) te kijken. Daarnaast zijn begrotingen en jaarrekeningen van omliggende gemeenten (exclusief Den Haag en Rotterdam) in het onderzoek betrokken. Tot slot is gezocht naar andere grote meerkernen-gemeenten in Nederland. Daarbij kwamen we uit bij Meijerijstad, Land van Cuijk, Hoekse Waard en Voorne aan Zee. Daarmee is in totaal materiaal van 49 gemeenten (waarvan 13 uit de regio of grote meerkernen gemeente) als vergelijkingsbasis beschikbaar.

De in het onderzoek betrokken gemeenten zijn:

Regio	Elders
Delft (G40)	Alphen a/d Rijn (G40)
Maassluis	Hoekse Waard
Midden Delfland	Land van Cuijk
Pijnacker-Nootdorp	Meijerijstad
Rijswijk	Voorne aan Zee
Schiedam (G40)	
Vlaardingen	+ 37 overige G40 gemeenten.
Zoetermeer (G40)	

Bijlage 2: Normenkader

In deze bijlage zijn de voor het onderzoek gebruikte normen opgenomen. In het onderzoek uit 2018 waren alle normen als vragen geformuleerd. Dat paste bij een verkennend onderzoek. Nu liggen er aanbevelingen en is er ruimte om de onderwerpen normatiever te benaderen. Dat lukt niet overal omdat ook nu sommige vragen signalerend en subjectief blijven. De basis voor de normen blijven de normen uit het onderzoek uit 2018, aangevuld met actuele ontwikkelingen of aanscherpingen. Die zijn in **geel** aangegeven.

Onderwerp	Vragen/Norm
1. Type document	In welke technische vormen worden documenten beschikbaar gesteld? Hoe kijken gebruikers tegen de verschillende vormen aan?
2. Leesbaarheid	Zijn teksten makkelijk te begrijpen voor lezers? Gebruik: https://www.accessibility.nl/tools/leesniveau
	Bevat de tekst verwijzingen die voorkennis vragen?
3. Ondersteuning	Er is een begrippenlijst
	Er is gebruik gemaakt van grafische hulpmiddelen zoals grafieken
	Er zijn doorklikmogelijkheden voor verwijzingen
	Is er een duidelijke opmaak?
	Is er een vaste vindplaats voor de financiële regelgeving die aan de P&C documenten is gekoppeld?
	Er is een leeswijzer
4. Relaties tussen documenten	De opzet van begroting en jaarrekening is identiek
	Tussentijdse documenten zijn gekoppeld aan de programma's

Onderwerp	Vragen/Norm
	Tussentijdse documenten bevatten opmerkingen die aansluiten bij de relevante (risico)paragrafen
	Er is inhoudelijk aansluiting tussen de documenten.
	Er is cijfermatig aansluiting per onderdeel.
	Zijn teksten zelfstandig leesbaar?
5. Keuzemogelijkheden	Is duidelijk wat de voorstellen zijn?
	Voorstellen zijn zichtbaar afgewogen.
	Er is aangegeven waar de raad een keuze heeft gemaakt.
	De gevolgen van de keuzes zijn inzichtelijk gemaakt.
	Geeft het college inzicht in mogelijkheden om op programmaniveau of lager te beïnvloeden/bij te sturen?
6. Overzicht	Wordt er een totaalbeeld van de financiën gegeven voor niet-experts?
	Is in het raadsvoorstel de omvang van de begroting en de investeringen genoemd?
7. Structuur van de begroting	Zijn de programma's duidelijk en consistent opgezet?
	Bieden de programma's informatie op het gewenste niveau? (inhoudelijk + baten, lasten en saldo afzonderlijk)
	De koppeling tussen programma's en de wettelijke taakvelden is gemaakt en toegelicht.
	Wat zijn de gevolgen van de gekozen programma- en portefeuille indeling voor bestuurlijke behandeling van documenten?
	Er zijn verwijzingen naar verbonden partijen opgenomen (bbv art. 8 lid 3b.).
8. Prestaties en effecten	Er is een antwoord op 'wat willen we bereiken' geformuleerd
	Er is aangegeven wanneer doelen worden bereikt?
	Er is een antwoord op 'wat gaan we doen' geformuleerd?

Onderwerp	Vragen/Norm
	De verplichte kengetallen en beleidsindicatoren zijn opgenomen en toegelicht
	Zijn er zelf gekozen indicatoren opgenomen en zijn die SMART waar dat mogelijk is?
	Wordt er inzicht in de samenhang tussen doelstellingen, acties en indicatoren gegeven?
	Er zijn verklaringen opgenomen waarom doelen al dan niet zijn bereikt?
9. Lasten en baten	Er is een antwoord op 'wat gaat het kosten' geformuleerd. De bedragen zijn onderbouwd.
	Er zijn vergelijkende cijfers van t-2 en t-1 opgenomen (art. 19a BBV) respectievelijk oorspronkelijke en laatst vastgestelde begroting (art. 27 lid 2 BBV).
	Er is een overzicht van investeringen opgenomen met daarin totalen per investering respectievelijk kasstromen per jaar.
	Er is een onderverdeling naar economisch nut, uit heffingen en maatschappelijk nut gemaakt?
	De investeringen zijn gekoppeld aan en benoemd in de programma's.
	De incidentele en structurele baten en lasten zijn onderscheiden
	Het college laat zien dat structurele lasten door structurele baten worden gedekt.
	De inzet van structurele reserves (baten en lasten) is benoemd.
	De inzet van reserves is in per programma benoemd.
	Laat het college anders dan in het Sisa-overzicht zien welke specifieke uitkeringen de gemeente heeft ontvangen en hoe die zijn ingezet?
10. Risico's	De wettelijk in BBV voorgeschreven paragrafen zijn volledig, duidelijk en consistent opgezet?
	Zijn er paragrafen over openbaarheid (3.5 WOO, vanaf jaarverslag 2022) en rechtmatigheid (vanaf jaarverslag 2023, notitie paragraaf bedrijfsvoering CieBBV) opgenomen?
	Zijn er andere paragrafen opgenomen, is de achtergrond daarvan toegelicht en zijn ze kwalitatief vergelijkbaar met de wettelijke paragrafen?

Onderwerp	Vragen/Norm
	In de paragraaf weerstandsvermogen is aangegeven hoe het risicomanagement vorm krijgt
	De risico's van beleidskeuzes zijn benoemd.
	Wordt er bij risico's in de programma's naar de paragrafen verwezen en omgekeerd?
	Zijn kansen en onzekerheden in relatie tot maatschappelijke opgaven in de programma's benoemd (Noordermeer, TPC 2023/2)?
11. Financiële positie	Wordt een beeld van de vermogenspositie geschetst?
	De meerjaren balans is aanwezig en toegelicht.
	Is duidelijk welke reserves en voorzieningen er zijn?
	De meerjaren ontwikkeling van reserves en voorzieningen is toegelicht, inclusief terugblik?
	De verplichte financiële kengetallen zijn opgenomen.
	Is er een toelichting op de financiële kengetallen waaruit blijkt hoe de financiële positie van de gemeente zich ontwikkelt.
	Is er een verwijzing naar de houdbaarheidstest gemeentefinanciën van de VNG?
	Wordt de samenhang tussen baten en lasten, investeringen en vermogen uitgelegd?
12. Duidelijkheid begrotingscyclus	Is voor raadsleden duidelijk hoe de begrotingscyclus er uit ziet?
	Weet de raad hoe te sturen op de cyclus?
	Weet de raad welke invloed ze kunnen hebben op de documenten in de cyclus?
	Is voor raadsleden duidelijk wat ze bij welk document vaststellen?
13. Rol raad bij opzet documenten	Heeft de raad invloed op de structuur van de begroting, bijvoorbeeld op de programma's?
	Heeft de raad aangegeven hoe de programmabegroting te gebruiken bij sturing? Bijvoorbeeld via indicatoren en de financiële verordening?

Onderwerp	Vragen/Norm
	Zijn de financiële beleidsnota's en verordeningen actueel?
14. Behandeling stukken in de raad	Hoe worden de stukken voorbereid en behandeld?
15. Expertise raadsleden	Hebben raadsleden voldoende mogelijkheden om financiële expertise te verwerven?
16. Burgers	Worden burgers actief betrokken bij de financiële documenten?
	Welke middelen zet de gemeente in om burgers in het begrotingsproces te betrekken?
17. Aanbevelingen 2018	Zijn aanbevelingen opgevolgd en zo niet is dat ooit toegelicht?
	Gebruikers vinden de opgevolgde aanbevelingen een verbetering.
18. Brede welvaart	Is er een vorm van toelichting op duurzaamheid en brede welvaart opgenomen in de begroting en verantwoording

Bijlage 3: Begrippenlijst

De begrippenlijst bespreekt begrippen die in dit rapport zijn gebruikt. Waar mogelijk zijn teksten uit de begrippenlijst in de begroting 2025 van Westland opgenomen. Verder is gebruik gemaakt van het Lexicon dat de Rekenkamer Nijmegen in 2017 maakte of zijn eigen woorden gebruikt.

Begrip	Toelichting
Activa	De bezittingen van de gemeente, uitgedrukt in geld en op de balans opgenomen.
Afschrijvingen	De jaarlijkse waardevermindering door het gebruik van de investering.
Afwijkingenrapportage	De naam van een tussenrapportage in de gemeente Westland in 2024 waarin alleen financiële afwijkingen ten opzichte van de begroting zijn toegelicht.
Auditcommissie	Een commissie van de gemeenteraad die als doel heeft de kwaliteit van de financiële informatievoorziening en de interne beheersing van de gemeente te bewaken. De commissie rapporteert daarover aan de gemeenteraad.
Autorisatie	Besluit van de gemeenteraad om een begroting of deel daarvan vast te stellen.
Balans	Weergave van de omvang en samenstelling van het vermogen. Op de linkerzijde van de balans staan de bezittingen, op de rechterzijde staat hoe de bezittingen zijn gefinancierd (hoe daarvoor is betaald).
Baten	Eenvoudig gezegd: alle inkomsten die betrekking hebben op het begrotingsjaar, onafhankelijk van de vraag wanneer de inkomsten zijn ontvangen en of ze met dienstverlening te maken hebben. Ook boekwinsten op verkocht bezit vallen onder baten. Een bijzonderheid is dat wanneer gemeenten geld uit de reserves halen om te besteden dat boekhoudkundig ook als baten wordt gezien.
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten. Dit zijn de wettelijke bepalingen over de manier waarop gemeenten moeten administreren en rapporteren.

Begrip	Toelichting
Begrotingsneutrale mutaties	Term in de afwijkingenrapportages van Westland. Het gaat om aanpassingen van de begroting die noodzakelijk zijn, zowel naar boven als naar beneden. Omdat de wijziging van baten en lasten precies even groot zijn, ontstaat er geen extra tekort of overschot op de begroting.
Beïnvloedbare begrotingsruimte of budgetten	Dat deel van baten of lasten waar de gemeenteraad de vrijheid heeft om keuzes te maken. Er is dan geen wettelijke verplichting of eerder besluit dat een onvermijdelijk beslag legt op in te zetten baten of lasten zoals bij rente en afschrijvingen of bij bijvoorbeeld bijstandsuitkeringen of jeugdzorg.
Bovenwettelijke regelingen	Diensten of uitkeringen waarbij de gemeenteraad heeft besloten meer te doen dan volgens de landelijke wet is vereist.
Brede welvaart	Een welvaartsbegrip waarin niet alleen naar economische groei, maar ook naar sociaal maatschappelijke en ecologische vooruitgang wordt gekeken (CBS).
Commissie BBV	Een landelijke commissie die uitleg en nadere (soms bindende) invulling geeft aan de regels van het BBV.
EMU-saldo	Het geraamde of het gerealiseerde saldo van de ontvangsten en uitgaven van een gemeente. Dit bedrag wordt berekend op transactiebasis en volgens Europese voorschriften.
Financiële positie	Aanduiding voor de ruimte die de gemeente heeft om extra middelen in te zetten op basis van verschillende kengetallen.
Financiering	De middelen die nodig zijn om het bezit (activa) van de gemeente te kunnen betalen
Gemeenschappelijke regeling	Een samenwerkingsverband tussen overheidslichamen (zoals bijvoorbeeld gemeenten) wat op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen is opgericht.
Grondexploitatie	Een ruimtelijk plan, voorzien van een financiële onderbouwing. Ook wel GREX
Houdbaarheidstest VNG	Een financieel model van de VNG waarin een indicatie is gegeven of een gemeente ook op langere termijn haar taken met de beschikbare middelen kan blijven uitvoeren.

Begrip	Toelichting
Incidentele baten en lasten	Baten en lasten die in regel maar in een jaar voorkomen. In sommige gevallen kan het zijn dat het gaat om baten en lasten die twee tot drie jaar voorkomen en daarna weer vervallen.
Inkomsten	De in een jaar op de bankrekening ontvangen gelden onafhankelijk van de vraag waar die inkomsten betrekking op hebben.
Investerings met economisch nut	Alle investeringen die bijdragen aan de mogelijkheid middelen te verwerven en/of die verhandelbaar zijn.
Investerings met maatschappelijk nut	Alle investeringen in fysieke goederen die geen bron van te verwerven middelen zijn maar wel een maatschappelijk doel, vaak in de openbare ruimte, dienen. Denk aan speeltoestellen of verkeerslichten.
Investerings gedekt door tarieven	Investerings in riool- en watersystemen en daarnaast investeringen voor de afvalinzameling. De kapitaallasten van deze investeringen komen terug in de riool- en afvalstoffenheffing.
Investeringskrediet	Het geraamde totale budget voor een investering dat de gemeenteraad moet goedkeuren.
Investerings subsidies	Geldelijke bijdragen van derde partijen ter dekking van een deel van de uitgaven voor een investeringsproject.
Investeringsuitgaven	De betalingen die in een jaar worden gedaan voor de realisatie van investeringen.
Kadernota (voor begroting)	Een richtinggevend document met de uitgangspunten en keuzes die de raad aan het college meegeeft om de begroting voor het eerstvolgende jaar op te stellen.
Kapitaalgoederen	Spullen die de gemeente nodig heeft om de diensten en goederen die zij levert aan inwoners te kunnen produceren. Daarbij gaat het om grotere zaken zoals wegen, riolering, water, groen en gebouwen.
Kapitaallasten	De lasten die ontstaan uit de afschrijvingen en toe te rekenen rente van investeringen.

Begrip	Toelichting
Kasstroom(overzicht)	Een financieel overzicht waarin is aangegeven door welke oorzaken de bankrekening van de gemeente is veranderd. Hierbij is onderscheid zichtbaar tussen de dagelijkse uitgaven en inkomsten, de uitgaven en inkomsten die te maken hebben met investeringen en de uitgaven en inkomsten die te maken hebben met opnemen of aflossen van leningen en betalingen van dividenden.
Kostendekkende dienstverlening	Gemeentelijk diensten waarvoor de burger direct, zoals bij paspoorten, of via een jaarlijkse heffing, zoals bij afval, voor de kosten die de gemeente maakt betaalt.
Kostensoorten	Een indeling van uitgaven naar wat er mee wordt betaald, bijvoorbeeld personeel, rente, energie.
Kostenverhaal	Een procedure om de gemeentelijke investeringen die nodig zijn om in een gebied openbare voorzieningen aan te leggen (deels) op de projectontwikkelaar die grond bezit te verhalen.
Lasten	Eenvoudig gezegd: alle uitgaven en waardeverliezen die betrekking hebben op het begrotingsjaar, onafhankelijk van de vraag wanneer de uitgaven zijn gedaan en of ze met dienstverlening te maken hebben. Ook boekverliezen op verkocht bezit vallen onder lasten. Een bijzonderheid is dat wanneer gemeenten sparen door 'te storten' in de reserves dat boekhoudkundig ook als lasten wordt gezien.
Lopende investeringen	Investeringen waarvoor de raad al toestemming heeft gegeven maar die nog in uitvoering zijn.
Lopende taken	Dat deel van het takenpakket dat de gemeente het hele jaar door en ieder jaar uitvoert, meestal zonder dat er bijzondere aandacht van de politiek voor nodig is.
Meerjaren investeringsprogramma	Beleidsdocument waarin alle investeringen voor het begrotingsjaar en de drie daarop volgende jaren zijn opgenomen. Dit gaat zowel over nieuwe investeringen en de bijbehorende kredieten als over de uitgaven die voor alle nieuwe en al eerder goedgekeurde investeringen worden gedaan.
Onrechtmatigheid	Een besluit en/of financiële transactie door de gemeente dat niet in overeenstemming is met de vastgestelde begroting of niet voldoet aan de wettelijke vereisten.

Begrip	Toelichting
Opdracht (als term in de begroting)	Een afgebakende activiteit om een bepaald resultaat, een document of overeenkomst tot stand te brengen.
Opdrachtgericht werken	Een werkwijze waarin geprobeerd wordt om via opdrachten zowel focus op de uit te voeren taken te houden en de werkdruk voor medewerkers beheersbaar te houden (2023R/113).
Opgave	Een gemeentelijke taak die volgens gesprekspartners voor het college politieke prioriteit heeft.
P&C-cyclus	P&C staat voor 'planning & control' , waarbij control beheersen betekent. De jaarlijkse cyclus van begroten, rapporteren en verantwoorden over doelen en ingezette middelen. De doorlooptijd van één cyclus loopt over drie jaar.
Paragrafen	Een wettelijk begrip: Het gaat om verdiepende toelichtingen op onderwerpen die veelal dwars door het gemeentelijke takenpakket heen lopen, met daarbij vooral aandacht voor kansen en bedreigingen op die onderwerpen.
Perspectiefnota / -brief	Zie Kadernota.
Prestatie-indicatoren	Meestal in een getal weergegeven feit over door de gemeente geleverde diensten of gerealiseerde maatschappelijke effecten.
Product	Westland: Gemeentelijke taak zonder bijzondere politieke prioriteit. Dat zegt overigens niets over het financiële of maatschappelijke belang van die taak.
Programma (-deel)	Een wettelijk begrip: Een samenhangend geheel van activiteiten in de gemeentebegroting.
Rechtmatigheid	De vraag of besluiten en/of financiële transacties door de gemeente in overeenstemming zijn met de vastgestelde begroting en voldoen aan de daaraan te stellen wettelijke vereisten.
Reserves	Spaarpotten voor toekomstige tegenvallers of toekomstige projecten waar de gemeenteraad vrij over kan beslissen.
Reserve mutatie	Een verandering van de reserve door geld in te zetten voor een doel of door extra te sparen en waarvoor goedkeuring van de gemeenteraad is vereist.

Begrip	Toelichting
Resultaatbepaling	In het bedrijfsleven: het vaststellen van de winst of het verlies. Anders gezegd: het vaststellen van het bedrag dat overblijft nadat alle financiële transacties die betrekking hebben op het afgelopen begrotingsjaar in zijn verwerkt. Dit is de bevoegdheid van het college van B&W.
Resultaatbestemming	In het bedrijfsleven: de winstverdeling. Anders gezegd: het raadsbesluit waarin wordt vastgesteld hoe het na resultaatbepaling overgebleven bedrag in de toekomst wordt gebruikt. Bij een tekort betekent resultaatbestemming feitelijk interen op de spaarpot reserves. Dit is de bevoegdheid van de gemeenteraad.
Saldo	Het verschil tussen baten en lasten. In Westland (2024B/148-149 of 2025B/135) is het weergegeven als het verschil tussen lasten en baten. Met andere woorden een positief getal betekent dat er meer lasten zijn dan baten en omgekeerd. Bij de reserves betekent een negatief getal in het saldo dat er geld uit de spaarpot is gehaald en een positief getal dat er gespaard is.
Samenwerkingsverband	Een organisatie of netwerk van organisaties waar de gemeente actief in deelneemt om maatschappelijke doelen te bereiken.
Sisa-bijlage	Staat voor Single Information, Single Audit. Een door het rijk voorgeschreven overzicht waarin de voortgang van de bestedingen van de specifieke uitkeringen wordt verantwoord. De achterliggende gedachte is dat op deze manier aan alle ministeries die specifieke uitkeringen hebben verstrekt in een keer verantwoording wordt afgelegd.
Sociaal Domein	Verzamelnaam voor taken rondom de bijstand, begeleid werk, Wmo, jeugdzorg en welzijnswerk.
Solvabiliteit	Kengetal over de vermogenspositie van een onderneming en ook de gemeente. Het geeft de verhouding tussen de reserves (het eigen vermogen) en het balanstotaal weer.
Schuldquote	Wettelijk voorgeschreven kengetal dat weergeeft hoe de gemeentelijke schuld na aftrek van vorderingen zich verhoudt tot de gemeentelijke baten zonder de reserves. Een beetje vergelijkbaar met het idee achter de staatsschuld norm op rijksniveau.

Begrip	Toelichting
SMART	Smart staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Dit is een algemeen gehanteerde norm, waarbij het uitgangspunt is dat aan hoe meer onderdelen wordt voldaan, hoe helderder de informatie is.
Specifieke uitkering (SPUK)	Specifieke uitkeringen zijn uitkeringen van het Rijk die onder bepaalde voorwaarden en voor een bepaald doel aan de gemeente worden verstrekt. Afhankelijk van de voorwaarden kan er een terugbetalingsplicht zijn wanneer het geld niet is uitgegeven. Voorbeelden uit 2023 zijn de Rijksbijdrage voor de Bijstand (Participatiewet) of de uitkering voor opvang van Oekraïners.
Structureel sluitende begroting	Het antwoord op de vraag of de jaarlijks terugkerende baten voldoende zijn om de jaarlijks terugkerende lasten mee te betalen.
Structurele baten en lasten	De lasten die in de regel ten minste voor het begrotingsjaar en de drie daaropvolgende jaren worden begroot. Voor de baten geldt een vergelijkbare regel, waarbij de baten van het gemeentefonds volledig als structureel worden gezien. Zie ook incidentele baten en lasten. Reserves zijn eenmalig, tenzij bijvoorbeeld bedoeld om langdurig kapitaallasten uit te betalen.
Structurele exploitatieruimte	Een percentage waarmee beoordeeld kan worden welke structurele ruimte een gemeente heeft om de eigen lasten te dragen, of welke structurele stijging van de baten of structurele daling van de lasten daarvoor nodig is. De structurele exploitatieruimte wordt berekend door het saldo van de structurele baten en lasten en het saldo van de structurele onttrekkingen en toevoegingen aan de reserves te delen door de totale baten exclusief de reserves.
Taakvelden	Een wettelijk begrip. Eenheid waarin de programma's of, waarin de eenheden in overzichten en bedragen in het programmaplan, zijn onderverdeeld. Het gaat hier om een inhoudelijke onderverdeling in plaats van een onderverdeling naar kostensoorten zoals personeel).

Begrip	Toelichting
Treasury	Alle activiteiten die zich richten op het sturen en beheersen van, het verantwoorden over en het toezicht houden op de financiële vermogenswaarden (aandelen en leningen), de financiële stromen (inkomsten en uitgaven), de financiële positie (hoe staat de gemeente er financieel voor?) en de hieraan verbonden risico's.
Tussenrapportage	Verzamelnaam voor een document waarin de stand van zaken in een begrotingsjaar is toegelicht.
Uitgaven	De in een jaar op de bankrekening afgeboekte (vermindering van) gelden onafhankelijk van de vraag waar die uitgaven betrekking op hebben.
Verbonden partijen	Wettelijk begrip. Een externe organisatie, hetzij privaat, hetzij publiek, waar de gemeente zeggenschap (bestuurlijk belang) en financieel belang in heeft.
Voorgenomen investering	Investeringen waarvoor de raad nog geen toestemming heeft gegeven en die nog ambtelijk in voorbereiding zijn.
Voortgangsrapportage	Westland: Rapportagevorm uit 2023 waarin zowel over geld als de voortgang op de doelstellingen werd aangegeven en toegelicht.
Voorzieningen	Spaarpotjes voor toekomstige betalingen waarvan nog niet zeker is hoe hoog die zijn, maar waar wel zeker is dat die betaling moet worden gedaan. Een voorziening vloeit voort uit handelen van de gemeente en de gemeenteraad kan er, anders dan bij reserves, niet over beslissen.
Weerstandsratio	Een verhoudingsgetal waarin de in geld uitgedrukte risico's die niet in de balans of rekening van baten en lasten kunnen worden verwerkt zijn afgezet tegen de som van de vrij beschikbare reserves en de eventuele ruimte om belastingen te verhogen.
Weerstandsvermogen	Verwijzing naar een wettelijk verplichte paragraaf waarin wordt ingegaan op de risico's die niet in de balans en rekening van baten en lasten kunnen worden opgenomen en waarin het college toelicht of en hoe die risico's kunnen worden opgevangen.

Bijlage 4: Vragenlijsten

De onderstaande vragenlijsten zijn gebruikt als handvat voor het gesprek. Niet iedere vraag is letterlijk zo gesteld. Wel is nagegaan of alle verschillende onderwerpen tijdens het gesprek aan de orde zijn geweest.

Vragen raadsleden:

- Wat is er gebeurd met raadswerkgroep voor het begrotingsproces?
- Hoe is het huidige voorstel voor de programma-indeling tot stand gekomen? Hoe gaat u daar mee om als er meerdere wethouders voor een programma verantwoordelijk zijn?
- Wat kunt u vertellen over mogelijkheden die de gemeente c.q. de griffie biedt om kennis op te doen? Hoe en hoe vaak gebeurt dat?
- Wat vinden raadsleden van de begrotingswebsite (in 2018 was papier nadrukkelijk voorkeursoplossing)
- Wat vinden raadsleden van de begroting als pdf-document in termen van leesbaarheid.
- Hebben leeswijzer en begrippenkader/afkortingenlijst waarde voor raadsleden
- Welke onderdelen van de begroting leest u? In beeld krijgen: raadsvoorstel, politieke inleiding, programma's, paragrafen, financiële begroting.
- Aan welke aanpassingen of aanvullingen heeft u als raadslid behoefte als u de begroting 2023 en 2024 ziet? (Thema's: kengetallen, effecten, keuzemogelijkheden)
- Bij de kadernota 2024 is discussie gevoerd of de raad die zou moeten vaststellen. Waar zit de kern van de zorg van de raad en wat is uw standpunt daar in?
- Iemand heeft gezegd: in max. 20 pagina's moet je de kern van de begroting kunnen snappen. Wat moet daar dan in staan?

Vragen wethouder:

- Wat is er gebeurd met de raadswerkgroep voor het begrotingsproces?
- Wat vindt u zelf van de begroting (in pdf-vorm) in termen van leesbaarheid (voor raadsleden en buitenstaanders)?
- Hoe is het huidige voorstel voor de programma-indeling tot stand gekomen?
- Wat kunt u vertellen over mogelijkheden die de gemeente aan de raad biedt om kennis op te doen? Hoe en hoe vaak gebeurt dat?

- Bij de kadernota 2024 is discussie gevoerd of de raad die zou moeten vaststellen. Waar zit de kern van de zorg van de raad en wat is uw standpunt daar in?
- Wat is uw afdrank van de begrotingswebsite? + Laat de drie varianten van pdf zien en vraag een eerste oordeel.
- Waar zitten uw zorgen als het gaat om het begrotingsproces en de voorliggende documenten (niet op ravijnjaar of financiële positie zelf ingaan)
- Wat zou u zelf nog als verbeteringen wensen?

Vragen ambtelijke organisatie.

- Wat zijn volgens u de belangrijkste wijzigingen in de opzet van de begroting in de afgelopen jaren geweest? Heeft u ooit een toets op taalniveau gedaan?
- Wat vindt u zelf van de begroting (in pdf-vorm) in termen van leesbaarheid (voor raadsleden en buitenstaanders)?
- Hoe is het huidige voorstel voor de programma-indeling tot stand gekomen?
- Op welke manier is de raad betrokken geweest bij het systeem voor de digitale begroting? Wat vindt u zelf van de nu ontwikkelde digitale begroting?
- De programma-indeling is niet gelijk aan de portefeuille-verdeling in het college. Andere gemeenten die daar mee te maken hebben noemen de verantwoordelijke wethouders bij de programma's. Welke keuzes zijn hier gemaakt en hoe ervaart u de bruikbaarheid van de programma-indeling?
- Wat in grote lijnen opvalt is dat in tussentijdse documenten en wijzigingsvoorstellen lang niet altijd een koppeling wordt gemaakt met de desbetreffende programma's. In de voorliggende investeringsvoorstellen was dat bijvoorbeeld alleen maar bij de Hellingbaan gedaan. Hoe komt dat?
- In de begroting 2023 staat een toezegging (p. 117) over een paragraaf subsidies. Die paragraaf is er voor 2024 niet gekomen. Ook een paragraaf WOO ontbreekt in ieder geval nog in de jaarrekening 2023. Wat zijn de achtergronden daarvan?
- De rekenkamer stelde in haar rapport uit 2018 voor om meer aandacht te besteden aan kengetallen. De stukken in 2023/24 kennen wel de wettelijke kengetallen en verder maar één eigen kengetal, te weten de effectieve schuldquote (2024B/232). Wat is de achtergrond daarvan?
- Een andere aanbeveling was het meer inzichtelijk maken van keuzevrijheid voor de raad. Welke stappen heeft u gezet en waar loopt u tegenaan?
- De kadernota en tussenrapportage zijn in 2024 uit elkaar gehaald. Wat opvalt is dat in de tussenrapportage wel en in de kadernota geen koppeling naar de programma's is gelegd. Is daar een reden voor?
- In de concrete raadsbesluiten ter vaststelling van 2023B, 2024B en 2023R wordt geen bedrag genoemd. Verder valt op dat het raadsvoorstel bij de desbetreffende stukken redeneert vanuit de afwijkingen, niet vanuit totaalbedragen. Waarom is dat zo geregeld?