

Doorwerkingsonderzoek informatiewaarde begroting en jaarstukken gemeente Huizen

Rekenkamer Huizen



Doorwerkingsonderzoek informatiewaarde begroting en jaarstukken gemeente Huizen

Rapport
Rekenkamer Huizen

Inhoudsopgave

DEEL I - DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK	4
DEEL II - VERDIEPING OP DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK	10
H1 Doelstellingen van en werkzaamheden tijdens het onderzoek	11
H2 Aanleiding voor het rekenkameronderzoek en het wel/niet overnemen van de aanbevelingen	13
2.1 Hoe is de keuze van het onderzoek in 2018 tot stand gekomen c.q. wat is de aanleiding geweest?	13
2.2 Welke aanbevelingen van de Rekenkamer zijn door de gemeenteraad overgenomen?	13
H3 Uitvoering	14
H4 Monitoring en aantoonbare effecten c.q. verbeteringen	21
4.1 In hoeverre heeft het onderzoek van de Rekenkamer en de uitvoering van de door de gemeenteraad daaruit overgenomen aanbevelingen geleid tot aantoonbare verbeteringen in bedrijfsvoering, besluitvormingsprocessen e.d. van de gemeente Huizen?	21
4.2 Op welke wijze is de monitoring van de voortgang van de opvolging van de aanbevelingen geborgd door het college van B&W en de gemeenteraad?	23
Bijlage 1 Aanbevelingen uit 2018	24
Bijlage 2 Reactie van het college van B&W ten aanzien van de aanbevelingen uit het Rekenkameronderzoek van 2018	26
Bijlage 3 Geïnterviewden voor het onderzoek	28
Colofon	29

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

DEEL I

DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek is opgebouwd uit twee delen. Deel I is te beschouwen als een zelfstandig leesbaar onderzoeksrapport. In dit deel zijn de hoofdlijnen van het onderzoek en de belangrijkste uitkomsten op hoofdlijnen beschreven. In dit deel leest u:

- Het doel van het onderzoek.
- Het belang van het onderwerp voor de gemeenteraad.
- De conclusies uit het onderzoek.
- De aanbevelingen en de lessen voor verbetering van de P&C-documenten.

Voor degene die geïnteresseerd is in een gedetailleerde uitwerking van de onderzoeksvragen, is in Deel II het integrale onderzoek met daarin een uitgebreide beantwoording van de onderzoeksvragen en de onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

Doel van het onderzoek

De Rekenkamer Huizen kiest ervoor om de doorwerking van het onderzoek in 2018 naar de informatiewaarde begroting en jaarstukken te onderzoeken. De Rekenkamer heeft daarbij de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

In hoeverre is gevolg gegeven aan de door de raad van de gemeente Huizen overgenomen aanbevelingen van het rekenkameronderzoek naar de informatiewaarde van de begroting en de jaarstukken en welke effecten zijn gesorteerd?

Om richting te geven aan het onderzoek zijn vijf onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoe is de keuze van het onderzoek in 2018 tot stand gekomen c.q. wat is de aanleiding geweest?
2. Welke aanbevelingen van de Rekenkamer zijn door de gemeenteraad overgenomen?
3. Welke door de gemeenteraad overgenomen aanbevelingen zijn door het college van B&W en de ambtelijke organisatie aantoonbaar uitgevoerd?
4. In hoeverre heeft het onderzoek van de Rekenkamer en de uitvoering van de door de gemeenteraad daaruit overgenomen aanbevelingen geleid tot aantoonbare verbeteringen in bedrijfsvoering, besluitvormingsprocessen e.d. van de gemeente Huizen?
5. Op welke wijze is de monitoring van de voortgang van de opvolging van de aanbevelingen geborgd door het college van B&W en de gemeenteraad?

Allereerst geven we antwoord op de centrale onderzoeksvraag:

In het rekenkameronderzoek 'Informatiewaarde begroting en jaarstukken van de gemeente Huizen'¹ uit 2018 zijn vijf aanbevelingen gedaan ter verbetering van de informatiewaarde van de begroting en jaarrekening. Deze aanbevelingen waren gericht op:

1. het verbeteren van de begrijpelijkheid van de tekst (bijvoorbeeld door het invoegen van infographics);
2. het verbeteren van de paragrafen;
3. het benoemen van effecten, activiteiten en noodzakelijke inzet in de begroting;
4. het visueel aantrekkelijker maken van de begroting en jaarstukken;
5. periodieke bijscholing voor raadsleden.

Overall concluderen we dat het college en de ambtelijke organisatie deels uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen uit het onderzoek uit 2018 in lijn met de bestuurlijke reactie op het rekenkamerrapport. We concluderen dat de maatregelen nog niet op alle onderdelen het gewenste effect hebben bereikt, zoals aangegeven bij onderstaande conclusies. Het gevolg is dat de kaderstellende en controlerende rol van de raad slechts ten dele is versterkt. We geven door middel van de aanbevelingen in dit rapport een advies om dit verder te verbeteren.

Aan aanbeveling 1, 3, 4 en 5 is deels opvolging gegeven door diverse maatregelen. Bij de opvolging concluderen we het volgende per aanbeveling (realisatie effect):

1. De documenten van de P&C-cyclus worden geschreven vanuit het perspectief van de organisatie en veel minder vanuit het perspectief van de raadsleden van de gemeente Huizen (de primaire doelgroep). Het niveau qua informatievoorziening (aanbod) en informatiebehoefte (vraag) is niet op elkaar afgestemd (tussen raad en organisatie).
3. Het inhoudelijke deel van de begroting en jaarrekening is nog onderbelicht ten opzichte van het financiële deel. Er is hier vanuit de organisatie getracht een verbeteringslag te maken. Dit is nog steeds onderwerp van verdere verbetering, maar heeft zijn effect nog niet bereikt. De doelen in de begroting en jaarrekening voldoen niet allemaal aan de eisen van SMART of START. Ook zijn de doelen, resultaten en activiteiten ééndimensionaal² beschreven. Daarnaast is de inzet van middelen niet gekoppeld aan de doelen en activiteiten, met als negatief gevolg dat de raadsleden dit niet mee kunnen nemen in het maken van keuzes.
4. De organisatie heeft gekeken op welke onderdelen van de P&C-documenten visualisaties van toegevoegde waarde zijn en op basis hiervan zijn visualisaties toegevoegd. Dit is gedaan binnen de beperkte middelen die beschikbaar zijn. De aangedragen best practices in het rekenkameronderzoek uit 2018 zijn ten dele toegepast.

¹ BDO, 2018, *Rapportage informatiewaarde begroting en jaarstukken Gemeente Huizen*, Rekenkamer Huizen, 16 augustus 2018, p. 1-23.

² Met ééndimensionaal bedoelen we dat activiteit A leidt tot de realisatie van doel A. In de praktijk blijkt dat activiteit A ook bijdraagt aan andere doelen en dat doel A door meerdere activiteiten wordt gerealiseerd. Dit laatste noemen we multidimensionaal. In paragraaf 3.1 is dit door middel van figuur 1 grafisch weergegeven.

Er liggen kansen en mogelijkheden om verdere verbeteringen door te voeren, inclusief de toelichting bij deze visualisaties.

5. Het kennisniveau over P&C-documenten verschilt per raadslid en het is een utopie om alle raadsleden op hetzelfde kennisniveau te krijgen. Training en bijscholing vinden een keer in de vier jaar plaats (bij installatie van de nieuwe raad na verkiezingen). Uitleg over de P&C-cyclus en de rol van de raad komen hierin minder aan bod. De intentie van de Rekenkamer was om in een frequenter interval trainingen te verzorgen.

Aanbeveling 2 is deels overgenomen door het college van B&W (zie hiervoor bijlage 2). Daar waar het college de aanbeveling heeft overgenomen zijn duidelijk verbeteringen aangebracht in de paragrafen weerstandsvermogen en grondbeleid. Ten aanzien van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen constateren we dat verbeteringen zijn aan te brengen door de risico's voor de lange termijn en de mogelijke effecten hiervan op de bijdrage aan de maatschappelijke doelen van de gemeente Huizen toe te voegen. Tevens concluderen we dat een leeswijzer of toelichting bij sommige tabellen wenselijk is voor raadsleden om de begrijpbaarheid te vergroten.

Conclusies uit het onderzoek

Op basis van het onderzoek hebben we de volgende conclusies getrokken:

1. Conclusies en aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek uit 2018 zijn deels overgenomen, maar hebben nog niet op alle onderdelen het (gewenste) effect gehad.

Zoals aangegeven bij de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag in dit hoofdstuk, heeft het college van B&W voor een groot deel opvolging gegeven aan de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek uit 2018. Het college van B&W heeft in haar bestuurlijke reactie op het rekenkameronderzoek aangegeven deels opvolging te geven aan aanbeveling 2. De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is niet aangepast, omdat deze informatie is opgenomen in het beleidskader (Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) en Waterplan 2016). Verdere verbeteringen aan deze paragraaf zijn volgens ons mogelijk, door bijvoorbeeld risico's te benoemen en de impact hiervan op de maatschappelijke doelen weer te geven. Een extra paragraaf Sociaal Domein is niet toegevoegd, omdat deze informatie in de programma's Sociale Infrastructuur en Maatschappelijke Ondersteuning is opgenomen. Een aparte paragraaf rechtmatigheid is niet overgenomen, omdat deze informatie is opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering en de raad via het rapport van bevindingen van de accountant ook over dit onderwerp wordt geïnformeerd.

We constateren dat de opvolging van aanbeveling 3 nog niet het gewenste effect heeft gehad op de versterking van het inhoudelijke deel van de begroting en jaarrekening (zie antwoord bij 'beantwoording centrale onderzoeksvraag' en nadere uitleg in Deel II van dit rapport en dan specifiek paragraaf 4.2).

Vanuit de raad wordt aangegeven dat de leesbaarheid en begrijpbaarheid van de begroting en jaarrekening (opvolging aanbeveling 1) sinds 2018 verbeterd is en dat heeft geholpen om deze instrumenten als raadslid beter in te zetten. Ook werd vanuit de raad aangegeven dat het visueel aantrekkelijker maken door middel van infographics, grafieken en tabellen is opgevolgd en toegepast. Raadsleden hebben soms wel moeite om de tabellen te begrijpen en te koppelen aan de tekst.

Wij concluderen op basis van onze bureauexpertise dat de documenten rondom de begroting en jaarrekening en de begroting en jaarstukken zelf nog geschreven zijn vanuit het perspectief van de organisatie van de gemeente Huizen. En niet vanuit het perspectief van de raadsleden van de gemeente Huizen (de primaire doelgroep). Dit vertaalt zich in technische en financieel georiënteerde teksten. Er is minder focus op het inhoudelijke deel (doelbereik en doelrealisatie). Visualisatie wordt daarbij als hulpmiddel ingezet, maar dit gebeurt sporadisch en kan worden versterkt. Bijvoorbeeld door het gebruik van doelenbomen.

2. De raad is niet in positie gebracht ten aanzien van de opvolging van de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek uit 2018

Door middel van een voortgangsrapportage is de raad geïnformeerd over de stand van zaken van de opvolging van de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek uit 2018. De informatiewaarde hierbij is relatief summier, geeft niet de juiste informatie weer en geeft vooral een procesmatig antwoord en geen antwoord op hoe de aanbevelingen zijn opgevolgd en welke effecten zijn gerealiseerd. Hierdoor wordt de raad niet in positie gezet om goede vragen te stellen over de opvolging en de realisatie van de gewenste effecten. Binnen de gemeente Huizen is het een standaardproces dat de raad na oplevering van het eindrapport één keer door het college wordt geïnformeerd over de stand van zaken ten aanzien van de opvolging. Om hiervan op de hoogte te blijven, zal de raad hiertoe zelf ook het initiatief moeten nemen. Bij het rekenkameronderzoek uit 2018 zien we dat de raad dit niet heeft gedaan, bijvoorbeeld door vragen te stellen aan het college. Maar zoals aangegeven is de raad ook niet in positie gebracht.

Aanbevelingen

1. Versterk de toegankelijkheid en begrijpbaarheid van de begroting en jaarrekening verder door deze documenten meer uit het perspectief van de raad te schrijven.

Dit kan worden gedaan door een goede afstemming te organiseren tussen de raad (vertegenwoordigd door de jaarrekeningcommissie) en de organisatie over wensen en behoeften van de raad ten aanzien van de documenten rondom de begroting en de jaarrekening (inclusief informatievoorzieningen door middel van de paragrafen). Daarnaast adviseren wij om teksten in de begroting en jaarrekening meer 'af te concluderen' en daarmee de feitelijke opsomming door te vertalen naar een conclusie die relevant is voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

- 2. Versterk het inhoudelijke deel van de begroting en jaarrekening door de inzet van doelenbomen.** Het financiële deel van de begroting en jaarrekening van de gemeente Huizen is sterk en zit goed in elkaar. Het inhoudelijke deel is van een lagere kwaliteit en kan versterkt worden. Dit is ook in lijn met de conclusie van BDO in 2018³. Ons advies is om meer gebruik te maken van doelenbomen, waarbij de eisen van SMART of START beter worden geborgd en waarbij de logica tussen maatschappelijke effecten, doelen, subdoelen, KPI's, activiteiten en inzet van middelen (in deze volgorde) duidelijk worden gemaakt (met multidimensionaal karakter). Tevens wordt dan nog meer invulling gegeven aan de aanbeveling om te werken met visualisaties. In den landen zijn goede voorbeelden (bijvoorbeeld de gemeente Twenterand) die als inspiratie kunnen dienen. Het werken met doelenbomen vraagt een specifieke eenduidige methode⁴ van werken en een andere manier van denken (andere rollen, taken en verantwoordelijkheden) dan nu het geval is. In de huidige context is de afdeling financiën eigenaar van de begroting en jaarrekening. Indien gekozen wordt om te gaan werken met de methode doelenbomen dient het eigenaarschap te worden belegd bij de inhoudelijke afdelingen en heeft de afdeling financiën een faciliterende rol. We adviseren om te beginnen met één eenvoudig programma (bijvoorbeeld het programma Beheer en inrichting openbare ruimte) als een pilot om te leren werken met de methode. Tevens kan dan gekeken worden hoe het eigenaarschap goed kan worden geïmplementeerd.
- 3. Versterk de informatiewaarde van de voortgangsrapportages aangaande de stand van zaken van de opvolging van de aanbevelingen van rekenkameronderzoeken.** Het college van B&W informeert de raad éénmaal na vaststelling van het rekenkameronderzoek over de stand van zaken aangaande de opvolging. De informatie kan worden verrijkt door duidelijk aan te geven wat er exact is gedaan (uitgevoerde activiteiten) en wat dit voor een effect heeft gehad in de doorwerking van de beleidsontwikkeling en -uitvoering (gerealiseerd effect). Daarnaast dient de frequentie aangepast te worden op basis van wat bereikt is (gerealiseerd effect). Dit betekent een meer structurele manier van rapporteren.
- 4. Vraag als raad de griffie om het introductieprogramma te versterken met een training 'Planning & Controlcyclus', met name gericht op sturing en verantwoorden op inhoud.** Daarnaast is ons advies om vanuit de griffie actiever te sturen om benodigde kennis en expertise en dat om te zetten naar een frequenter trainingsaanbod (bijvoorbeeld één per jaar in plaats van één per vier jaar).

³ BDO, 2018, *Rapportage informatiewaarde begroting en jaarstukken Gemeente Huizen*, Rekenkamer Huizen, 16 augustus 2018, p. 1-23. Zie specifiek bladzijde 5 en 6 van dit rapport.

⁴ Van Helden, A.H.M., 2017, *Succesvol Doelen Bereiken: Een vernieuwende aanpak van sturen door organisaties op het bereiken van doelen*, Koninklijke Van Gorcum B.V.: Assen.

DEEL II

VERDIEPING OP DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK

H1 | Doelstellingen van en werkzaamheden tijdens het onderzoek

In 2018 heeft de Rekenkamer Huizen onderzoek laten uitvoeren naar de informatiewaarde van de begroting en de jaarstukken van de gemeente Huizen.⁵ Het onderzoek is uitgevoerd middels een documentenstudie, interviews (inclusief een groepsgesprek met een vertegenwoordiging van de raad), een enquête onder raadsleden en een vergelijking met best practices bij andere gemeenten. De raad gaf toendertijd een 6,5 voor de jaarstukken en een 6,4 voor de begroting. Dit gaf aan dat er ruimte was voor verbetering. De Rekenkamer heeft deze verbeteringen verwoord in een aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen richten zich op:

- het verbeteren van de begrijpelijkheid van de tekst (bijvoorbeeld door het invoegen van infographics);
- het verbeteren van de paragrafen;
- het benoemen van effecten, activiteiten en noodzakelijke inzet in de begroting;
- het visueel aantrekkelijker maken van de begroting en jaarstukken;
- periodieke bijscholing voor raadsleden.

Voor een specificatie van de aanbevelingen uit 2018 wordt verwezen naar bijlage 1.

De Rekenkamer Huizen wil de doorwerking van deze aanbevelingen onderzoeken. De redenen hiervoor zijn:

- Inzicht verkrijgen in de manier waarop, de mate waarin en de reden waarom de aanbevelingen wel of niet zijn opgevolgd door het college van B&W.
- Inzicht verkrijgen in hoeverre de aanbevelingen het gewenste effect hebben gesorteerd. Met andere woorden, in hoeverre zijn de begroting en de jaarstukken begrijpelijker en inzichtelijker geworden voor raadsleden?
- Met de start van een nieuwe raad is het van belang om weer aandacht voor dit onderwerp te vragen (rekening houdend met actuele wet- en regelgeving), mede omdat de begroting en de jaarstukken de belangrijkste documenten voor de raad van Huizen zijn om invulling te geven aan hun kaderstellende en controlerende rol.

De Rekenkamer heeft de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

In hoeverre is gevolg gegeven aan de door de raad van de gemeente Huizen overgenomen aanbevelingen van het rekenkameronderzoek naar de informatiewaarde van de begroting en de jaarstukken en welke effecten zijn gesorteerd?

⁵ BDO, 2018, *Rapportage informatiewaarde begroting en jaarstukken gemeente Huizen*, 16 augustus 2018, Rekenkamer Huizen, p. 1-23.

Om richting te geven aan het onderzoek zijn vijf onderzoeksvragen geformuleerd voor dit onderzoek:

1. Hoe is de keuze van het onderzoek in 2018 tot stand gekomen c.q. wat is de aanleiding geweest?
2. Welke aanbevelingen van de Rekenkamer zijn door de gemeenteraad overgenomen?
3. Welke door de gemeenteraad overgenomen aanbevelingen zijn door het college van B&W en de ambtelijke organisatie aantoonbaar uitgevoerd?
4. In hoeverre heeft het onderzoek van de Rekenkamer en de uitvoering van de door de gemeenteraad daaruit overgenomen aanbevelingen geleid tot aantoonbare verbeteringen in bedrijfsvoering, besluitvormingsprocessen e.d. van de gemeente Huizen?
5. Op welke wijze is de monitoring van de voortgang van de opvolging van de aanbevelingen geborgd door het college van B&W en de gemeenteraad?

H2 | Aanleiding voor het rekenkameronderzoek en het wel/niet overnemen van de aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de volgende twee onderzoeksvragen:

1. Hoe is de keuze van het onderzoek in 2018 tot stand gekomen c.q. wat is de aanleiding geweest?
2. Welke aanbevelingen van de Rekenkamer zijn door de gemeenteraad overgenomen?

2.1 Hoe is de keuze van het onderzoek in 2018 tot stand gekomen c.q. wat is de aanleiding geweest?

Vanuit de raadsleden zijn vragen gesteld over de leesbaarheid van de begroting aan de Rekenkamer. De Rekenkamer heeft in 2018 het onderzoek (compact onderzoek) geïnitieerd om inzicht te geven in de informatiewaarde van de jaarstukken en de begroting voor raadsleden en - indien nodig – verbeterpunten in kaart te brengen. Vanuit de raad werd destijds aangedragen dat de informatiewaarde en toegankelijkheid van de P&C-documenten relatief laag waren en voor verbetering vatbaar. Dit kwam bijvoorbeeld terug in het volgende:

- *Jaarstukken van de gemeente zijn zelfs voor financieel experts lastig te lezen.*
- *Raadsleden twifelen niet aan de correctheid van de cijfers maar vinden het lastig te begrijpen wat er staat, en dus ook lastig om de juiste vragen te stellen.*
- *Laat de stukken eens door medewerkers van de gemeente lezen zonder financiële achtergrond. Snappen zij het?*

Het onderzoek in 2018 richtte zich primair op de begroting en de jaarstukken.

2.2 Welke aanbevelingen van de Rekenkamer zijn door de gemeenteraad overgenomen?

In bijlage 1 zijn de aanbevelingen opgenomen die de Rekenkamer 2018 in haar rapportage heeft gedaan. Het rekenkamerrapport is op 8 november 2018 behandeld in de raad van Huizen. De raad heeft daarbij een voorstel aangenomen⁶, waarin de raad van Huizen het college van B&W opdraagt om de aanbevelingen 1 tot en met 4 over te nemen en tot uitvoering daarvan over te gaan. Aan de griffie wordt opgedragen om invulling en uitvoering te geven aan aanbeveling 5.

We merken op dat het college van B&W in de bestuurlijk reactie ten aanzien van het rekenkamerrapport heeft aangegeven een aantal aanbevelingen niet volledig op te volgen. In paragraaf 3.1 en bijlage 2 gaan we hier nader op in. In de raadsvergadering waarin het rekenkamerrapport is behandeld, wordt door raadsleden niet op dit gegeven ingegaan, bijvoorbeeld door middel van het stellen van vragen aan het college van B&W.

⁶ Gemeente Huizen 2018, *Onderzoek informatiewaarde begroting en jaarstukken*, 30 oktober 2018, p. 1-4.

H3 | Uitvoering

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de volgende onderzoeksvraag:

3. Welke door de gemeenteraad overgenomen aanbevelingen zijn door het college van B&W en de ambtelijke organisatie aantoonbaar uitgevoerd?

Het college van B&W heeft een bestuurlijke reactie⁷ gegeven op de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek in 2018. Deze reactie is weergegeven in bijlage 2 als achtergrondinformatie. Deze reactie geeft inzicht in welke aanbevelingen het college van B&W wel en niet of deels heeft overgenomen. Wanneer wij naar de uitwerking van de opvolging van de aanbevelingen kijken, dan constateren wij het volgende per aanbeveling.

Aanbeveling 1

De aanbeveling was gericht om de raadsvoorstellen en aanbiedingsbrief bij de P&C-documenten begrijpelijker te maken.

De aanbeveling in 2018 was:

Verbeter de raadsvoorstellen en aanbiedingsbrief/oplegger van de begroting en de jaarstukken op het gebied van begrijpelijkheid van de tekst. Voorbeelden die genoemd werden zijn:

- a. *Daar waar mogelijk enkel het beschrijven van hoofdzaken en belangrijkste ontwikkelingen.*
- b. *De teksten beschrijven vanuit het perspectief van de raadsleden.*
- c. *Minder gebruikmaken van technische teksten.*
- d. *Daar waar mogelijk opnemen van infographics, diagrammen en/of grafieken.*

Het college van B&W was voornemens om deze aanbeveling bij de begroting 2019 door te voeren en dat vervolgens structureel te doen. Vanuit de gevoerde gesprekken voor dit doorwerkingsonderzoek werd ook aangegeven dat hier invulling aan is gegeven. De raadsleden geven namelijk aan dat in de raadsvoorstellen en aanbiedingsbrief de inhoud kort wordt toegelicht en hoofdlijnen beschreven worden op een meer begrijpelijke manier. Deze zijn daarmee nu ondersteunend aan de P&C-documenten, maar geen weerspiegeling van het gehele P&C-document.

Wanneer wij als onderzoekers kijken naar de raadsvoorstellen en aanbiedingsbrieven sinds 2018, constateren we dat deze financieel technisch van aard zijn. Dit geldt overigens ook voor de begroting en de jaarrekening zelf van de gemeente Huizen. Het financiële gedeelte voert de boventoon en zit op dat vlak kwalitatief goed in elkaar. Als lezer kun je ook zien dat de begroting en jaarrekening het product zijn van de afdeling financiën.

⁷ Gemeente Huizen, 2018, *Brief college B&W aan de Rekenkamer: Zienswijze rekenkamerrapportage informatiewaarde begroting en jaarstukken*, september 2018, p. 1-4.

Dit geeft ook meteen aan dat het inhoudelijke gedeelte van de begroting en jaarrekening (eerste, tweede en derde W-vraag⁸) minder goed uit de verf komt. Vanuit de gevoerde gesprekken voor dit doorwerkingsonderzoek wordt ook aangegeven dat het SMART of START weergegeven van de inhoudelijke doelen en het daarop rapporteren een constant verbeterproces is en dat daar nog zeker stappen in te maken zijn. Op dit moment wordt het begrotings- en jaarrekeningsproces vooral getrokken door de afdeling financiën. De afdelingshoofden (c.q. programmamanagers) zijn verantwoordelijk voor de programmateksten en moeten dit zelf afstemmen met de portefeuillehouders. De invulling daarvan gebeurt op verschillende manieren, wat resulteert in verschillende maten van SMART of START tussen de programma's. Er is geen uniforme werkwijze of handleiding over hoe invulling te geven aan de programma's.

We constateren dat de documenten rondom de begroting en jaarrekening en de begroting en jaarstukken zelf nog erg geschreven zijn vanuit het perspectief van de organisatie van de gemeente Huizen. En veel minder vanuit het perspectief van de raadsleden van de gemeente Huizen (de primaire doelgroep). We constateren dat er op dit moment nog weinig interactie (goed gesprek) en afstemming is tussen de raad (vertegenwoordigd door de jaarrekeningcommissie) en de organisatie over wensen en behoeften van de raad ten aanzien van de documenten rondom de begroting en de jaarrekening, alsmede de stukken zelf (informatie toegespitst op de behoefte van de raadsleden om te kunnen sturen in hun kaderstellende en controlerende rol). Verder constateren we dat teksten niet worden 'afgeconcludeerd'. Dat wil zeggen dat de teksten vaak een opsomming zijn van allerlei feiten en cijfers, maar onduidelijk is wat deze opsomming precies betekent ten aanzien van de doeltreffendheid, doelmatigheid, risico's, financiële positie van de gemeente, et cetera.

⁸ Om de raad te laten voorzien in zijn kaderstellende en controlerende rol, dient elke programma in de begroting te worden voorzien van de 4-W-vragen:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wie zijn daarbij betrokken?
- Wat mag het kosten?

In de jaarrekening gaat het om drie H-vragen:

- Heeft de gemeente bereikt wat zij wilde bereiken?
- Heeft de gemeente gedaan wat zij wilde doen?
- Heeft het gekost wat de gemeente dacht dat het zou kosten?

De antwoorden van het college op de drie H-vragen geven de raad inzicht in de uitvoering van de begroting door het college (bron: <https://vng.nl/artikelen/raadgever-gemeentebegroting-en-jaarrekening>).

Aanbeveling 2

De tweede aanbeveling was gericht op het verbeteren van de paragrafen in de begroting en jaarrekening van de gemeente Huizen.

De aanbeveling in 2018 was:

Verbeteren van de paragrafen in de begroting en jaarstukken. Hierbij gaat het om de volgende zaken:

- a. Verbeteren van de verslaglegging omtrent de risico-inventarisatie en het hieraan te koppelen weerstandsvermogen. Inzicht geven in de aard van de risico's (structureel/incidenteel), kans op voordoen en de (financiële) impact.*
- b. Opnemen van een toelichting op de structurele en incidentele weerstandscapaciteit, zodat inzichtelijk is op welke wijze structurele en incidentele risico's opgevangen kunnen worden.*
- c. Opnemen van een koppeling met het beleidskader en financiële consequenties in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen.*
- d. Verbeteren van de leesbaarheid van de paragraaf grondbeleid en daarbij het inzicht te vergroten in actuele prognoses en te verwachten resultaten.*
- e. Overweeg om niet-verplichte paragrafen op te nemen om de informatiewaarde van de begroting en jaarstukken te vergroten. Te denken valt aan een paragraaf over het sociaal domein, rechtmatigheid of het in control zijn van de gemeente.*

Paragraaf weerstandsvermogen

Vanaf de begroting 2020 is uitvoering gegeven aan het toevoegen van een uitgebreide duiding van de risico's. Dit is gedaan middels een onderdeel risico-inventarisatie. Risico's zijn daarbij benoemd en geduid middels een classificatie van de risico's (waarschijnlijkheid en impact). Tevens is aangegeven in hoeverre er sprake is van een structureel of incidenteel risico, wat de financiële impact is en er is een koppeling gemaakt met het weerstandsvermogen. De constatering is dat deze aanbeveling in de begroting van 2020 is doorgevoerd. Vanaf de begroting 2020 en verder is namelijk een toelichting opgenomen, waarbij de structurele en incidentele risico's gekoppeld zijn aan het structurele en incidentele deel van het weerstandsvermogen.

Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen

In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen wordt onder de kop 'Financieel kader' een verwijzing gemaakt. Dit is in lijn met de reactie van het college van B&W op het rekenkamerrapport uit 2018. Er wordt verwezen naar de relevante stukken die het financieel kader weergeven. In de begroting 2021 en verder is dit weggelaten. In de rest van de paragraaf wordt per kapitaalgoed in tekst weergegeven wat de baten en lasten zijn voor dit boekjaar. Dit maakt de paragraaf moeilijk te doorgronden qua financiën. Werken met schema's en weergave van meerdere jaren zal de leesbaarheid versterken, alsmede ook het concluderen wat hetgeen er staat nu betekent voor een raadslid. Voor raadsleden zijn bijvoorbeeld de risico's voor de lange termijn en de mogelijke effecten hiervan op de bijdrage aan de maatschappelijke doelen van de gemeente Huizen relevant. In de begroting 2022 zijn de cijfers beter weergegeven in een tabel, een duidelijke conclusie ontbreekt hierbij nog steeds.

Paragraaf grondbeleid

De paragraaf grondbeleid is voorzien van een schema waarin de financiële gegevens zijn opgenomen van de lopende grondexploitaties. Hierin wordt ook het verwacht eindresultaat weergegeven. Op het schema is geen leestoelichting gegeven. Met andere woorden, hoe moet een raadslid de cijfers lezen en wat betekent dat? Ook wordt er geen conclusie gegeven wat dit precies betekent ten opzichte van de financiële positie van de gemeente Huizen. Informatie die ook ontbreekt, is een beschrijving van de manier van winstneming en er wordt in de paragraaf sec geen koppeling gemaakt met het onderdeel 'kengetallen financiële positie' in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Extra paragrafen

In de begrotingen voor de boekjaren 2019, 2020, 2021 zijn geen nieuwe of extra paragrafen opgenomen. Constatie is dat het college van B&W heeft vastgehouden aan hun zienswijze en aan dit onderdeel van de aanbeveling 2 geen vervolg heeft gegeven. In de jaarrekening 2020 en 2021 is een aparte paragraaf COVID-19 opgenomen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de impact van COVID-19 in inhoudelijke, organisatorische en financiële zin.

Aanbeveling 3

De derde aanbeveling was gericht op het SMART-principe.

De aanbeveling in 2018 was:

Benoem de effecten (outcome), de activiteiten (output) en de noodzakelijke inzet (inzet en geld) in de programmaverantwoording, hierbij rekening houdend met het SMART-principe.

De insteek van de begroting en jaarrekening van de gemeente Huizen is om bij het inhoudelijke deel in te gaan op de beleidsspeerpunten en daarbij een relatie te trekken met het coalitieakkoord. De going concern-taken zijn wel opgenomen in de kosten (financiën), maar bij het inhoudelijke deel worden deze going concern-taken vaak niet meer benoemd. De raad wordt hier op onderdelen buiten de reguliere P&C-cyclus om wel over geïnformeerd, bijvoorbeeld via het dashboard Sociaal Domein. Dit is in ontwikkeling en behoeft wel een nadere uitwerking om te sturen op doeltreffendheid en doelmatigheid (beweging van cijfers naar effecten).

Zoals benoemd heeft het college van B&W aangegeven dat deze aanbeveling een constant verbeterpunt is, zie ook eerder beschreven in deze paragraaf bij aanbeveling 1.

De programmaverantwoording in de jaarrekening per programma bestaat uit de volgende componenten:

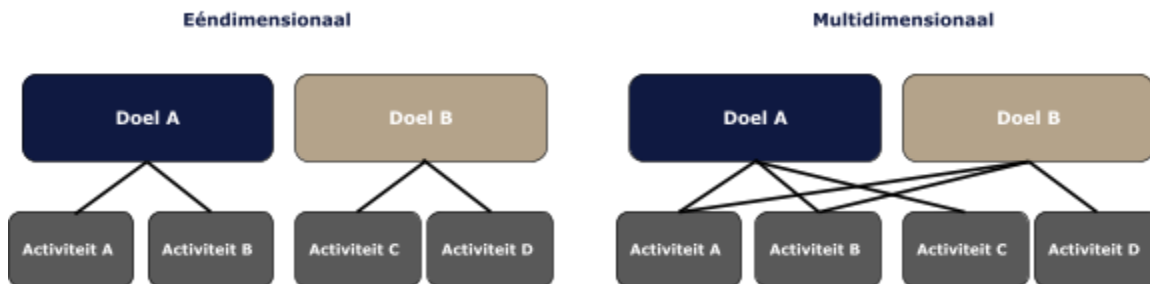
1. Ontwikkelingen en knelpunten.
2. Bestuurlijke prioriteiten.
3. Prestaties bestuurlijke prioriteiten.
4. Wat is er van de bestuurlijke prioriteiten gerealiseerd?
5. Reguliere taken.
6. Wat is er van de reguliere taken gerealiseerd?

- 7. Beleidsindicatoren.
- 8. Baten en lasten.

De componenten 1, 2, 3 en 5 vormen de effecten, doelen en prestaties die gerealiseerd dienen te worden. De componenten 4 en 6 geven de output/activiteiten weer. Met andere woorden, wat is er gedaan om de doelen te realiseren? Component 7 geeft de indicatoren weer die in theorie een operationalisering zijn van de doelen. Dit betreffen alleen de voorgeschreven indicatoren volgens het BBV. De gemeente Huizen heeft dit niet zelf ingevuld door middel van eigen indicatoren. Het is dan ook lastig om de relatie te leggen met de doelstellingen. Component 8 is niet gekoppeld aan de doelen en activiteiten, maar is weergegeven op programmaniveau.

We constateren dat de doelen in de begroting en jaarrekening niet allemaal voldoen aan de eisen van SMART of START⁹. Veel doelen zijn eigenlijk activiteiten. Daarnaast zijn de doelen, resultaten, activiteiten ééndimensionaal beschreven. In de praktijk zullen activiteiten behorende bij andere doelen of zelfs ook activiteiten in andere programma's bijdragen aan doelen. Deze relatie is niet benoemd of weergegeven. Onderstaand figuur maakt het ééndimensionaal versus multidimensionaal karakter van doelrealisatie duidelijk.

Figuur 1 Ééndimensionaal versus multidimensionaal karakter van doelenbomen



Het grafisch weergeven van deze relaties door middel van bijvoorbeeld doelenbomen kan daarbij helpen. Tevens zorgt deze methode voor minder tekst. Er zijn voorbeelden in het land, bijvoorbeeld de gemeente Twenterand en Provincie Utrecht, waar met deze methode wordt gewerkt.

⁹ Van Helden, A.H.M., 2017, *Succesvol Doelen Bereiken: Een vernieuwende aanpak van sturen door organisaties op het bereiken van doelen*, Koninklijke Van Gorcum B.V.: Assen.

Aanbeveling 4

De vierde aanbeveling was gericht op het visueel aantrekkelijk maken van de begroting en de jaarstukken.

De aanbeveling in 2018 was:

Maak de begroting en jaarstukken visueel aantrekkelijk door meer aandacht te besteden aan visualisering. Aandachtspunt hier betreft het creëren van een format om in één oogopslag een heldere analyse te hebben van afwijkingen tussen begroting en realisatie en het onderscheid tussen de afwijking voor en na resultaatbestemming.

We constateren dat de gemeente Huizen iets meer is gaan werken met visualisaties. De begroting in één oogopslag is hier een mooi voorbeeld van. Op onderdelen is gewerkt met grafieken en tabellen, maar het merendeel betreft tekst. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat gekeken is waar visualisaties van toegevoegde waarde zijn en daar is dat toegevoegd. Hierbij werd ook aangegeven dat het maken van visualisaties tijd kost en de organisatie niet over alle middelen beschikt om dat effectief en efficiënt uit te voeren. De aangedragen best practices in het rekenkameronderzoek uit 2018 zijn dan ook ten dele toegepast. Wij constateren dat het inhoudelijke deel grafisch kan worden versterkt door het gebruik van doelenbomen (zie ook constatering in deze paragraaf bij aanbeveling 3).

Aanbeveling 5

De vijfde aanbeveling was gericht op (bij)scholing voor raadsleden. Deze aanbeveling komt niet van BDO, maar heeft de Rekenkamer destijds zelf toegevoegd.

De aanbeveling in 2018 was:

Zorg voor een periodieke (bij)scholing voor raadsleden om zo de kennis over de begroting en jaarstukken en uniformiteit in kennis en (bij)scholing te waarborgen.

De raad van Huizen heeft op 8 en 9 oktober 2018 een eenmalige (opfris)cursus gekregen van BDO¹⁰. Deze cursus is een resultante van het rekenkameronderzoek uit 2018.

Uit het rekenkameronderzoek blijkt dat raadsleden introductieavonden krijgen, waarbij (ook) wordt ingegaan op het lezen van de programmabegroting en de jaarstukken. Deze training wordt gegeven namens de griffie en wordt verzorgd door de afdeling financiën van de gemeente Huizen. De focus binnen deze training ligt op de financieel technische kant van de begroting en jaarrekening. Deze introductieavonden horen bij het introductieprogramma van de nieuwe raad vlak na de verkiezingen en worden dus één keer in de vier jaar gegeven. De intentie van de Rekenkamer was om met deze vijfde aanbeveling jaarlijks tot bijscholing te komen.

¹⁰ BDO, 2018, *De gemeentebegroting lezen en begrijpen (Opfris)cursus voor gemeenteraadsleden*, 8 oktober 2018, p. 1-34.

Op basis van de gevoerde gesprekken constateren we dat de behoefte voor bijscholing van raadsleden voornamelijk ligt op het lezen van de begroting en jaarrekening in relatie tot de maatschappelijke rol van de raad (kaderstellende en controlerende rol (sturen op maatschappelijke effecten en doelstellingen) en de inrichting van de P&C-cyclus.

De griffie vraagt periodiek naar de wensen van raadsleden voor aanvullende trainingen en stemt daar waar mogelijk een aanbod qua trainingen en opleidingen op af. Daarnaast hebben diverse partijen ook een eigen opleidingsprogramma (niet alle partijen hebben dit als standaard) en er zijn landelijke trainingen beschikbaar via de vereniging voor raadsleden.

Raadsleden hebben ook altijd de mogelijkheid om vragen te stellen aan de afdeling financiën van de organisatie van de gemeente Huizen. Tevens kunnen raadsleden de griffie inzetten als hun adviseur ten aanzien van de informatievoorziening.

H4 | Monitoring en aantoonbare effecten c.q. verbeteringen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de volgende twee onderzoeksvragen:

4. In hoeverre heeft het onderzoek van de Rekenkamer en de uitvoering van de door de gemeenteraad daaruit overgenomen aanbevelingen geleid tot aantoonbare verbeteringen in bedrijfsvoering, besluitvormingsprocessen e.d. van de gemeente Huizen?
5. Op welke wijze is de monitoring van de voortgang van de opvolging van de aanbevelingen geborgd door het college van B&W en de gemeenteraad?

4.1 In hoeverre heeft het onderzoek van de Rekenkamer en de uitvoering van de door de gemeenteraad daaruit overgenomen aanbevelingen geleid tot aantoonbare verbeteringen in bedrijfsvoering, besluitvormingsprocessen e.d. van de gemeente Huizen?

Het doel van het rekenkameronderzoek naar de informatiewaarde van de begroting en jaarstukken uit 2018, was gericht op het verbeteren van de informatiewaarde van de begroting en jaarstukken (+ voorstellen) om zo de kaderstellende en controlerende rol van de raad te versterken.

Vanuit de bestudering van documenten en interviews voor het doorwerkingsonderzoek constateren we dat de organisatie door het rekenkameronderzoek uit 2018 met de P&C-documenten aan de slag is gegaan. Zoals weergegeven in paragraaf 3.1 hebben het college van B&W en de ambtelijke organisatie de aanbevelingen opgepakt (een aantal zijn gedeeltelijk opgepakt). We constateren dat deze maatregelen gedeeltelijk tot de gewenste effecten hebben geleid. We benaderen dit vanuit twee perspectieven: (1) perspectief van de expert (onderzoeksbureau) en (2) perspectief van de raad als gebruiker.

(1) Perspectief van de expert

We constateren dat de maatregelen hun effect nog missen op de volgende onderwerpen:

- De documenten van de P&C-cyclus worden nog erg geschreven vanuit de organisatie en veel minder vanuit het perspectief van de raadsleden van de gemeente Huizen (de primaire doelgroep). Het niveau qua informatievoorziening (aanbod) en informatiebehoefte (vraag) is niet op elkaar afgestemd.
- Het inhoudelijke deel van de begroting en jaarrekening is nog onderbelicht ten opzichte van het financiële deel. Aanbeveling 3 uit het rekenkameronderzoek van 2018 was hier specifiek op gericht. Er is hier vanuit de organisatie getracht een verbeteringslag te maken en is nog steeds onderwerp van verdere verbetering, maar heeft zijn effect nog niet bereikt. Het gebruik van doelenbomen kan hier een nuttig instrument zijn.

Door middel van doelenbomen worden doelen meer SMART of START beschreven en wordt de relatie tussen maatschappelijke effecten, doelen, subdoelen, KPI's, activiteiten en middelen (in deze volgorde) meer duidelijk, alsmede ook de onderlinge relaties tussen deze variabelen.

- Training en bijscholing kennen een cyclus van vier jaar (bij installatie van de nieuwe raad na verkiezingen). In onze optiek is hier beperkt sprake van een periodieke scholing. De interval kan worden verhoogd, waarbij de training ook geënt wordt op de specifieke behoefte en wensen van de raadsleden. Dit in samenspel met de griffie.

Deze constatering beperken de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

(2) Perspectief van de raad als gebruiker

Uit het gesprek met de raad van Huizen komt het volgende naar voren:

- De P&C-documenten zijn verbeterd en teksten zijn leesbaarder geworden sinds het onderzoek in 2018. De teksten zijn veelal begrijpelijk voor raadsleden, maar de documenten worden als lijvig ervaren. Zoals bij het perspectief van de expert is beschreven is het SMART of START formuleren nog steeds onderwerp van verbetering. Raadsleden zien dat de organisatie het probeert en dat het ene programma zich hiervoor beter leent dan het andere programma. Een aandachtspunt is de koppeling van het inhoudelijke deel met financiën. Op dit moment zijn bedragen uit de programmabegroting en programmaverantwoording moeilijk te vinden (zie beantwoording 3^e W-vraag (wat mag het kosten of wat heeft het gekost?)) en zijn deze lastig te koppelen aan een bepaald doel of een activiteit (alleen weergegeven op programmaniveau), met als negatief gevolg dat de raadsleden dit niet mee kunnen nemen in het maken van keuzes. Een zichtbare koppeling tussen doelen, activiteiten en middelen (speerpunten én going concern) zou de kaderstellende en controlerende taak van de raad ten goede komen.
- De infographics en tabellen zijn een fijne toevoeging in aanvulling op en/of vervanging van de inhoudelijke teksten. Raadsleden hebben soms wel moeite om deze infographics en tabellen te begrijpen en te koppelen aan de tekst. Het toevoegen van een toelichting of een korte leeswijzer zou voor verbetering kunnen zorgen.
- Het kennisniveau over P&C-documenten verschilt per raadslid en het is een utopie om alle raadsleden op hetzelfde kennisniveau te krijgen. De training en bijscholing kennen nu met name een introductie aan het begin van de raadsperiode over de financiën (technisch). Uitleg over de P&C-cyclus en de rol van de raad komen hierin minder aan bod. Het kan helpen om de introductietraining hiermee te verbreden en het trainingsaanbod tussendoor in te vullen op basis van de benodigde kennis en expertise op dat moment.

4.2 Op welke wijze is de monitoring van de voortgang van de opvolging van de aanbevelingen geborgd door het college van B&W en de gemeenteraad?

Rol van het college van B&W

Doorwerking wordt voor een belangrijk deel beïnvloed door de rol die het college van B&W aanneemt ten aanzien van de aanbevelingen die in het rapport worden gegeven en die zij wel of niet overneemt. We constateren hierbij het volgende:

- *Bewustere keuzes bij overnemen aanbevelingen en duidelijkere toelichting hierop.* In het gesprek met het college van B&W kwam naar voren dat in het verleden vrijwel alle aanbevelingen uit een rekenkameronderzoek werden overgenomen door het college van B&W. Echter, in de praktijk bleek het niet altijd mogelijk om dit ambtelijk uit te voeren. Daarom worden nu bewuster keuzes gemaakt en realistisch gekeken of aanbevelingen uitvoerbaar zijn. Wanneer aanbevelingen volgens het college niet uitvoerbaar zijn, dan wordt dit aangegeven in de bestuurlijke reactie van het college en waar nodig toegelicht in de commissiebehandeling. Door deze bewuste keuzes aan de voorkant loopt men een kleiner risico dat aanbevelingen later in de uitvoering niet uitvoerbaar blijken te zijn. Dit zien we ook terug bij het rekenkameronderzoek uit 2018. In de bestuurlijke reactie (zie paragraaf 3.1 en bijlage 2) staat dat het college in principe alle aanbevelingen overneemt. Bij aanbeveling 2 wordt echter een voorbehoud gemaakt. Hier wordt onderbouwd aangegeven dat de aanpassing ten aanzien van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen en het toevoegen van een extra paragraaf Sociaal Domein niet door het college worden overgenomen en dus niet in uitvoering worden gebracht.
- *Eenmalige voortgangsrapportage over uitvoering van aanbevelingen.* Zoals aangegeven in paragraaf 3.1 wordt jaarlijks een voortgangsrapportage naar de raad gestuurd voor de onderzoeken van het jaar ervoor. Onderzoeken komen dus logischerwijs eenmaal terug en daarna rapporteert het college er niet actief meer over. Voor het rekenkameronderzoek uit 2018 is dit gebeurd op 9 mei 2019¹¹. In deze voortgangsrapportage heeft het college in een samenvattende tabel aangegeven dat de vijf overgenomen aanbevelingen ook alle vijf geïmplementeerd zijn. Echter, in de toelichting is vervolgens aangegeven dat een eerste stap is gezet om opvolging te geven aan de aanbevelingen 1 t/m 4 en dat hier nog een vervolg aan gegeven moet worden. Voor aanbeveling 5 (scholing) wordt aangegeven dat een tweetal trainingen zijn gegeven en dat er thans nog geen wensen bekend zijn tot (bij)scholing.

¹¹ Gemeente Huizen, 2019, *Rapportage aanbevelingen onderzoeken Rekenkamercommissie*, 30 april 2019, p. 1-3.

Rol van de raad

Doorwerking van rekenkameronderzoeken wordt ook beïnvloed door de rol die de raad aanneemt ten aanzien van de aanbevelingen die in de rapporten worden gegeven. Ten aanzien van het rekenkamerrapport naar de informatiewaarde van de begroting en de jaarstukken, constateren we het volgende:

- *De raad is zoekende naar zijn rol ten aanzien van de P&C-cyclus.* De raad krijgt bij de introductie één training over hun rolneming. Dit is echter incidenteel op hoofdlijnen en maakt onderdeel uit van een groter introductieprogramma met veel nieuwe informatie. Uit de gesprekken maken we op dat de raad zoekende is naar zijn rol ten aanzien van de P&C-documenten. We zien dat er weinig sturing vanuit de raad uitgaat richting de begroting en vooral de jaarstukken. De jaarrekeningcommissie bespreekt met name het technische deel van de jaarstukken met de accountant (en zijn bevindingen). De jaarstukken kennen vervolgens over het algemeen een korte behandeling binnen de raad van Huizen. Terwijl juist dit het moment is waarop de verantwoording van het college van B&W aan de raad plaatsvindt ten aanzien van de geleverde prestaties en resultaten ('bijltjesdag'). Met andere woorden, het moment om goede en verdiepende vragen te stellen in het kader van de controlerende rol van de raad. Deze constatering werkt ook door in onderstaande constatering.
- *De raad is niet volledig geïnformeerd door het college inzake de opvolging van de aanbevelingen.*

Zoals eerder aangegeven in deze paragraaf, is de raad inzake het rekenkameronderzoek uit 2018 beperkt geïnformeerd middels de voortgangsrapportage. Er wordt gesuggereerd dat alle aanbevelingen zijn overgenomen en geïmplementeerd. Zoals blijkt uit deze onderzoeksrapportage is dit niet het geval. In de toelichting wordt wel aangegeven dat er eerste stappen zijn gezet met de opvolging van de aanbeveling in de begroting 2019. Met andere woorden, er wordt een tussenstand weergegeven ten aanzien van de opvolging van de aanbevelingen. Na de voortgangsrapportage van 9 mei 2019, is de raad niet meer geïnformeerd over de stand van zaken ten aanzien van de opvolging van de aanbevelingen en de eventueel bereikte effecten. Het gevolg hiervan is dat de raad onvoldoende in positie is gesteld om vragen te stellen ten aanzien van de aanbevelingen en geen mogelijkheden heeft gehad om bij te sturen.

Bijlage 1 | Aanbevelingen uit 2018

In 2018 heeft de Rekenkamer Huizen onderzoek laten uitvoeren naar de informatiewaarde van de begroting en de jaarstukken van de gemeente Huizen.¹² Het onderzoek is uitgevoerd middels een documentenstudie, interviews (inclusief een groepsgesprek met een vertegenwoordiging van de raad), een enquête onder raadsleden en een vergelijking met best practices bij andere gemeenten. De raad gaf toendertijd een 6,5 voor de jaarstukken en een 6,4 voor de begroting. Dit gaf aan dat er ruimte was voor verbetering.

De Rekenkamer heeft deze verbeteringen verwoord in de volgende aanbevelingen:

1. Verbeter de raadsvoorstellen en aanbiedingsbrief/oplegger van de begroting en de jaarstukken op het gebied van begrijpelijkheid van de tekst. Voorbeelden die genoemd werden zijn:
 - a. Daar waar mogelijk enkel het beschrijven van hoofdzaken en belangrijkste ontwikkelingen.
 - b. De teksten beschrijven vanuit het perspectief van de raadsleden.
 - c. Minder gebruikmaken van technische teksten.
 - d. Daar waar mogelijk opnemen van infographics, diagrammen en/of grafieken.
2. Verbeteren van de paragrafen in de begroting en jaarstukken. Hierbij gaat het om de volgende zaken:
 - a. Verbeteren van de verslaglegging omtrent de risico-inventarisatie en het hieraan te koppelen weerstandsvermogen. Inzicht geven in de aard van de risico's (structureel/incidenteel), kans op voordoen en de (financiële) impact.
 - b. Opnemen van een toelichting op de structurele en incidentele weerstandscapaciteit, zodat inzichtelijk is op welke wijze structurele en incidentele risico's opgevangen kunnen worden.
 - c. Opnemen van een koppeling met het beleidskader en financiële consequenties in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen.
 - d. Verbeteren van de leesbaarheid van de paragraaf grondbeleid en daarbij het inzicht vergroten in actuele prognoses en te verwachten resultaten.
 - e. Overweeg om niet-verplichte paragrafen op te nemen om de informatiewaarde van de begroting en jaarstukken te vergroten. Te denken valt aan een paragraaf over het sociaal domein, rechtmatigheid of het in control zijn van de gemeente.
3. Benoem de effecten (outcome), de activiteiten (output) en de noodzakelijke inzet (inzet en geld) in de programmaverantwoording, hierbij rekening houdend met het SMART-principe.
4. Maak de begroting en jaarstukken visueel aantrekkelijk door meer aandacht te besteden aan visualisering. Aandachtspunt hier betreft het creëren van een format om in één oogopslag een heldere analyse te hebben van afwijkingen tussen begroting en realisatie en het onderscheid tussen de afwijking voor en na resultaatbestemming.
5. Zorg voor een periodieke (bij)scholing voor raadsleden om zo de kennis over de begroting en jaarstukken en uniformiteit in kennis en (bij)scholing te waarborgen.

¹² BDO, 2018, *Rapportage informatiewaarde begroting en jaarstukken gemeente Huizen*, 16 augustus 2018, Rekenkamer Huizen, p. 1-23.

Bijlage 2 | Reactie van het college van B&W ten aanzien van de aanbevelingen uit het Rekenkameronderzoek van 2018

In september 2018 heeft het college van B&W door middel van een brief aan de raad¹³ gereageerd op de aanbevelingen in het rekenkamerrapport. In deze bijlage zetten wij deze reactie per aanbeveling uiteen:

Aanbeveling 1

Hoewel de stukken voor de begroting 2019 al in een vergevorderd stadium zijn, zullen we proberen de aanbeveling nog mee te nemen in de stukken. We waren reeds voordat deze aanbeveling vanuit uw commissie is gedaan voornemens om voor de begroting 2019 te bezien of meer gebruikgemaakt kon worden van infographics. Voorbeeld is de 'BEGROTING 2021 IN ÉÉN OOGOPSLAG' die is opgenomen.

In de begroting 2019 is een eerste stap gezet om te komen tot een beter leesbaar document. In reactie op de aanbeveling is er meer aandacht voor visualisering. Dit middels een toegevoegde infographic en tevens zijn reeds gebruikte diagrammen, grafieken en tabellen voorzien van een beter leesbare opmaak en in de betreffende hoofdstukken en paragrafen prominenter weergegeven. Naar de toekomst toe zal dit punt verder worden uitgewerkt.

Aanbeveling 2

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting 2019 brengen we (net als vorig jaar) in beeld wat het totale weerstandsvermogen is van de gemeente Huizen en wordt ook beschreven waar op dit moment mogelijk risico wordt gelopen. Tevens wordt door middel van financiële kengetallen een indicatie gegeven van onze financiële positie. Daar waar mogelijk worden risico's ook gekwantificeerd en worden ook zo doorgerekend in ons financieel meerjarenperspectief. Dat wil zeggen dat risico's die tot structurele c.q. incidentele exploitatielasten leiden in het meerjarenperspectief moeten worden gedekt. Desalniettemin zien wij de toegevoegde waarde van het in beeld brengen, kwantificeren en wegen van risico's. Bij de begroting 2020 zal hier dan ook op een voor ons passende wijze invulling aan worden gegeven.

In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is bij riolering het beleidskader, te weten het verbreed GRP en Waterplan 2016 vermeld, in dit beleidskader zijn ook de financiële consequenties van dit kader opgenomen. Specifieke bedragen per project worden vertrouwelijk twee keer per jaar aan de raad voorgelegd bij de actualisering van de meerjarenplanning onderhoud riolering en infrastructuur; vertrouwelijk in verband met nog te houden aanbestedingen worden deze cijfers niet in de paragraaf vermeld.

¹³ Gemeente Huizen, 2018, Brief college B&W aan de Rekenkamer: Zienswijze rekenkamerrapportage informatiewaarde begroting en jaarstukken, september 2018, p. 1-4.

In de begroting 2018 is in de paragraaf grondbeleid reeds per exploitatie het verwachte resultaat vermeld, dit zullen we blijven doen. Daar waar dit een toegevoegde waarde heeft zullen er passages uit de geactualiseerde nota grondbeleid worden overgenomen of verwijzingen naar de nota worden opgenomen in de paragraaf grondbeleid.

Ten aanzien van het laatste punt zijn wij terughoudend om via extra paragrafen andere dwarsverbanden te leggen dan de programma indeling. Als een andere groepering van informatie is gewenst ten aanzien van het sociaal domein, dan is het logischer en ook technisch de enige mogelijkheid om de programma's anders in te delen. De programma's Sociale infrastructuur en Maatschappelijke ondersteuning zouden dan moeten worden samengevoegd tot het programma Sociaal domein.

Een aparte paragraaf rechtmatigheid op termijn wordt niet geadviseerd. Het onderwerp rechtmatigheid of het in control zijn' behoort thuis in de paragraaf bedrijfsvoering, zoals ook het uitgangspunt is van de commissie BBV.

Aanbeveling 3

Het toepassen van het SMART-principe is altijd al het uitgangspunt geweest bij het opstellen van de programma's. Uit het onderzoek blijkt dat het als onvoldoende toegepast wordt ervaren. Voor de begroting 2019 is dit nogmaals onder de aandacht gebracht bij de programmacoördinatoren om hier meer aandacht aan te schenken. Overigens dient men zich te realiseren dat niet alles zich leent om SMART te formuleren. (SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden) Dit speelt vooral wanneer externe partijen betrokken zijn, waardoor de eigen invloed beperkt wordt in het realiseren van doelen, zoals bijvoorbeeld het realiseren van maximale veiligheid en zichtbaarheid van de politie in de wijken.

Aanbeveling 4

Voor wat betreft het gebruik van infographics in de begroting met betrekking tot de financiële positie zie onze zienswijze bij aanbeveling 1. Wij hebben met belangstelling kennis genomen van de door uw commissie geboden voorbeelden. Wij zullen deze betrekken bij de uitwerking van de presentatie bij de jaarstukken 2018.

Aanbeveling 5

Wij hebben na de raadsverkiezingen in het inwerkprogramma voor raadsleden gelegenheid geboden om wegwijs gemaakt te worden in de wereld van de gemeentefinanciën. Met genoegen constateert het college, dat op 8 oktober 2018, een cursusavond wordt georganiseerd met als thema "jaarstukken van de gemeente lezen en begrijpen". Wij hopen dat deze cursus zal bijdragen aan het beter kunnen begrijpen van de begroting en jaarstukken van de gemeente Huizen. Als er vanuit de raad behoefte is aan periodieke bijscholing dan zullen wij daar graag invulling aan geven. Voorstel is de behoefte en onderwerpen via de raadsgriffie bij ons aan te geven. Daarnaast is de afdeling financiën altijd bereikbaar voor vragen.

Bijlage 3 | Geïnterviewden voor het onderzoek

	Datum van het interview	Functie
1	13 september 2022	Afdelingshoofd Financiën & concerncontroller
		Teamleider Financiën
2	13 september 2022	Wethouder Economie, Duurzaamheid en milieu, Financiën, Bedrijfsondersteuning, Bestuurlijke samenwerking.
		Wethouder Participatiewet, Wet maatschappelijke ondersteuning, Kunst en cultuur & Openbare Werken
		Wethouder Coördinatie sociaal domein, Jeugd, Sport, recreatie en speelruimten, Gezondheid, Dierenwelzijn, Mobiliteit.
		Gemeentesecretaris
3	13 september 2022	Griffier
4	6 oktober 2022	Vertegenwoordiging van de raad van Huizen

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91 ABNA 0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Colofon

Maart 2023

Classificatie : Vertrouwelijk

Naam adviseurs :

- H. Uffen MSc CMC
- A. Oosterwoud BBA

Projectnummer : PO028129