



**Rapportage informatiewaarde begroting en jaarstukken**

**Gemeente Huizen**

## INHOUDSOPGAVE

Managementsamenvatting .....	3
Naleving verslaggevingsvereisten BBV .....	8
Resultaten enquête en interviews.....	11
Verbetermogelijkheden.....	16
Bijlage 1: beoordeelde documenten .....	22

## MANAGEMENTSAMENVATTING

## MANAGEMENTSAMENVATTING

### Opdracht

De rekenkamercommissie van de gemeente Huizen heeft BDO gevraagd of de begroting, de meerjarenraming en de jaarstukken voor de raad op dit moment een effectief instrumentarium zijn om de kaderstellende en controlerende taak goed te kunnen vervullen. Het onderzoek hebben wij uitgevoerd middels een enquête onder de 27 raadsleden. De vragen in de enquête richten zich op het in kaart brengen van de huidige beleving rondom de rapportages en het identificeren van aandachtspunten. Daarnaast hebben wij ten behoeve van ons onderzoek een documentstudie gedaan, interviews afgenomen en een groeps gesprek gehouden met een aantal raadsleden.

### Representativiteit enquête en interviews

De enquête is ingevuld door 13 van de 27 raadsleden (48%) en 6 raadsleden zijn geïnterviewd. Gezien de kleine populatie (27 raadsleden) benoemen wij dat de respons uit de enquête statistisch gezien onvoldoende is om een uitspraak te doen over de gehele populatie. Om een uitspraak te doen bij een dergelijk kleine populatie is een zeer hoge respons noodzakelijk. Van de in de rapportage benoemde uitkomsten van de enquête dient kennis genomen te worden met inachtneming van dit gegeven. De verkregen informatie uit de enquête heeft ons wel inzicht gegeven over hoe de geënquêteerde raadsleden de begroting en jaarstukken als instrumentarium ervaren. Vanuit deze enquête, en vervolgens vanuit de interviews, verkregen informatie en suggesties hebben wij als waardevol ervaren. De genoemde suggesties en verbetermogelijkheden onderschrijven wij dan ook. De uitkomsten van de enquête en interviews zijn geanonimiseerd.

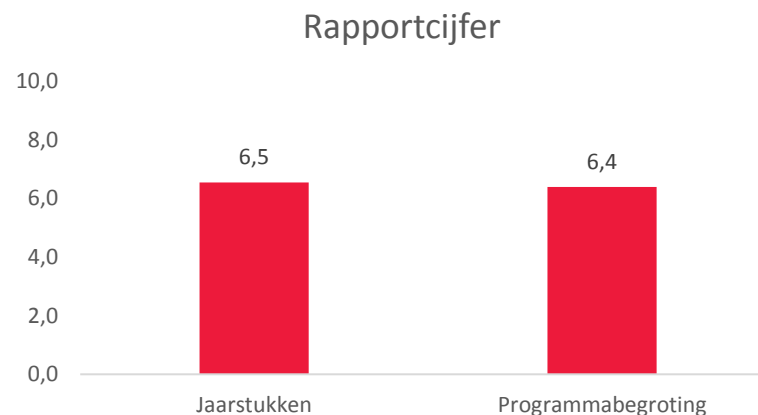
### Onderhavige normenkader

Voor het onderhavige onderzoek is het volgende normenkader van toepassing.

- Kaderstelling raad en juridische normenkader. De kaderstelling van de raad en het juridische normenkader betreft de verslaggevingsregels, de BBV.
- Verwachtingen van de gebruiker van de financiële stukken. De verwachting van de gebruiker betreft of de begroting, de meerjarenraming, de jaarstukken en de uitvoeringsinformatie een zodanig inzicht geven voor de gebruikers (raadsleden of burgers) dat zij zich een verantwoord oordeel kunnen vormen over de financiële positie van de gemeente Huizen. Een 'harde' norm is hier niet voor te formuleren.

- Deskundigheid (professionele inzichten). Beoordeeld wordt of de begroting, de meerjarenraming, de jaarstukken en de uitvoeringsinformatie vanuit het oogpunt van een deskundige voldoende inzicht geven over de financiële positie van de gemeente Huizen. In het bijzonder dient te gelden dat de gemeenteraad zich een verantwoord oordeel kan vormen over de financiële positie op basis van deze informatie.
- Vergelijking met hetgeen in de praktijk gebruikelijk is. De jaarstukken en programmabegroting worden met andere gemeenten (best practices) vergeleken.

### De programmabegroting en jaarstukken krijgen een voldoende



Figuur 3: Resultaten enquête rapportcijfer

Het gemiddelde cijfer dat de raadsleden geven is een 6,5 voor de jaarstukken en een 6,4 voor de begroting. Uit de gegeven rapportcijfers blijkt dat er ruimte voor verbetering is. Door de raadsleden worden de volgende drie verbeterpunten aangeven. Ten eerste door het verbeteren van de aanbiedingsbrief c.q. oplegger, ten tweede door de stukken tekstueel begrijpelijker en visueel aantrekkelijker te maken, kan het rapportcijfer worden verhoogd. Ten derde draagt ook het inzichtelijker maken van het effect van bezuinigingen hieraan bij.

Aan het einde van deze managementsamenvatting geven wij antwoord op de deelvragen.

### Het BBV

Wij hebben aan de hand van de BDO checklist en een overzicht van geldende zogenoemde ‘stellige uitspraken van de commissie BBV’ (zoals opgenomen in notities) vastgesteld dat uw jaarstukken grotendeels voldoen aan de geldende verslaggevingsvereisten. Wij signaleren verbetermogelijkheden ten aanzien van de paragrafen, de toelichting op de materiële vaste activa en de voorziening riolering en de toelichting op de Niet in de balans opgenomen verplichtingen. Voor een gedetailleerde uitwerking verwijzen wij naar het betreffende hoofdstuk. De verbetermogelijkheden ten aanzien van de paragrafen hebben naast de jaarstukken ook betrekking op de programmabegroting.

### Verbetermogelijkheden

#### Raadsvoorstel (aanbiedingsbrief, oplegger)

Bij het raadsvoorstel bij de programmabegroting 2018 zien wij een positieve ontwikkeling waarbij een diepgaandere tekstuele toelichting in het raadsvoorstel is opgenomen over de belangrijkste ontwikkelingen. Daarnaast is een toelichting opgenomen over het financiële perspectief, de risicoparagraaf en het nieuwe beleid. Wij merken wel op dat er sprake is van veel tekst alsmede dat de teksten technisch van aard zijn.

*Wij adviseren u om de ingeslagen weg voort te zetten met meer aandacht voor de begrijpelijkheid van de tekst en waar mogelijk ook in het raadsvoorstel te werken met infographics, diagrammen of grafieken. Deze laatste opmerking geldt ook voor de aanbiedingsbrieven bij en de begroting en jaarstukken zelf.*

#### De paragrafen

Voor uw paragrafen zien wij de volgende verbetermogelijkheden:

- Het verbeteren van de verslaglegging omtrent de risico-inventarisatie en het hieraan te koppelen weerstandsvermogen. Met name het inzicht geven of een risico een incidenteel of structureel karakter heeft, de kans op het voordoen van het risico en de (financiële) impact van een risico is voor verbetering vatbaar. Hierdoor heeft u beter inzicht in de risico's die uw gemeente loopt.
- Toelichting opnemen inzake de structurele en incidentele weerstandscapaciteit zodat beter inzichtelijk op welke wijze structurele en incidentele risico's opgevangen kunnen worden.

- In de paragraaf onderhoud van kapitaalgoederen is summier toegelicht wat het beleidskader en de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties (bijvoorbeeld de riolering) zijn. De financiële consequenties voor de begroting zijn hierdoor beperkt inzichtelijk.
- De paragraaf betreffende het grondbeleid is geen zelfstandig leesbaar stuk. In de paragraaf wordt geen inzicht gegeven in de geactualiseerde prognoses van de verwachte resultaten van de grondexploitaties. Wij adviseren u om deze inzichten aan de paragraaf toe te voegen zodat u een beter inzicht heeft in de aanwezige risico's en kansen.

Het is ook mogelijk om een niet verplichte paragraaf op te nemen. Te denken valt aan een paragraaf over het Sociaal Domein, Rechtmatigheid of het ‘in control’ zijn van uw gemeente. Wij benoemen het Sociaal Domein afzonderlijk gezien het landelijke beeld dat veelal sprake is van financiële tekorten op dit werkkerrein. Ten aanzien van het ‘in control’ zijn, willen wij u attenderen op een mogelijk toekomstige ontwikkeling, waarbij de rechtmatigheidscontrole geen onderdeel meer is van de accountantscontrole. In plaats hiervan geeft het college hier een ‘verklaring’ (in control statement) over af.

### De programmaverantwoording

In de programmaverantwoording moeten de volgende onderdelen verantwoord worden (3 W vragen per programma):

De 3 W's per programma

1. **WAT** wordt beoogd?

Effecten  
(outcome)

2. **WAT** gaan we doen?

Activiteiten  
Producten  
(output)

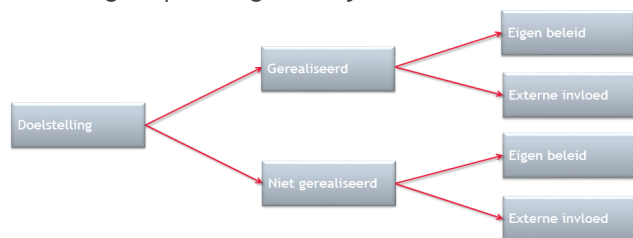
3. **WAT** mag het kosten?

Geld  
Tijd (uren)  
(input)

Specifiek  
Meetbaar  
Acceptabel  
Realistisch  
Tijdgebonden  
Inspirerend

Wij zien verbetermogelijkheden door de effecten (outcome), de activiteiten (output) en de noodzakelijke inzet (tijd en geld) duidelijker te benoemen. Het SMART-principe kan hiervoor worden ingezet (zie afbeelding).

Daarnaast zien wij als mogelijkheid een toelichting te geven op de gestelde doelstellingen op de volgende wijze:



Met behulp van dit schema kan het behalen van doelstelling eenvoudig worden toegelicht. Met name het inzicht in de invloedssfeer (eigen of extern) is een voor de raadsleden relevante aanvulling.

### Best practices

Wij hebben in onze rapportage voorbeelden opgenomen uit jaarstukken van de gemeente Deventer die wij vanuit onze brede blik op begrotingen en jaarstukken als een best practice zien. Van de gemeente Delfzijl hebben wij daarnaast nog een goed voorbeeld opgenomen hoe een heldere analyse van afwijkingen opgesteld kan worden. Wij hebben voorbeelden/best practices opgenomen met betrekking tot:

- Het visueel presenteren van gemeentelijke uitgaven en inkomsten, waardoor op een eenvoudige wijze in hoofdlijnen inzichtelijk is wat de belangrijkste inkomsten en uitgaven van de gemeente zijn.
- Het visueel presenteren van de meerjarige ontwikkeling van het eigen en vreemd vermogen.
- De paragraaf Weerstandsvermogen en risicomanagement. Deze paragraaf laat in een duidelijk overzicht zien wat de risico's zijn én wat de risicoscore is. De aard van de risico's wordt weergegeven in een risicokaart. In de paragraaf is ook een simulatiemodel opgenomen. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van de Monte Carlo simulatiemethode.
- Een visuele toelichting op de indicatoren en doelstellingen van de gemeenten inclusief de bijbehorende legenda.
- De bevindingen uit de financiële rechtmatigheidscontroles.
- Een format met in één oogopslag een heldere analyse van afwijkingen tussen begroting en realisatie en het onderscheid tussen de afwijking voor en na resultaatbestemming.

Wij verwijzen naar het betreffende hoofdstuk voor een diepgaandere en visuele toelichting.

### Antwoord op de geformuleerde deelvragen en hoofdvraag

Tot slot wordt antwoord gegeven op de door de Rekenkamercommissie geformuleerde deelvragen en hoofdvraag. Hierin hebben wij zowel de informatie van de geënquêteerde en geïnterviewde personen betrokken als onze eigen bevindingen:

#### Deelvraag 1:

*Geven de begroting, de meerjarenraming, de jaarstukken en de uitvoeringsinformatie een zodanig inzicht dat in het bijzonder de gemeenteraad zich een verantwoord oordeel kan vormen over de financiële positie en over de baten en de lasten?*

Uit onze documentstudie, de gehouden interviews en het groepsgesprek volgt dat het van belang is een verdieping te maken in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing (risico-inventarisatie en de (financiële) impact van deze risico's) alsmede meer inzicht te geven in voortvloeiende financiële consequenties van het onderhoud van kapitaalgoederen (w.o. Riolering) en de financiële ontwikkelingen in de grondexploitaties. Dit zodat een verantwoord oordeel kan worden gevormd over de financiële positie van de gemeente. In de enquête geven 10 van de 13 geënquêteerde raadsleden aan dat de (meerjaren)begroting, de jaarstukken en de uitvoeringsinformatie een zodanig inzicht geven dat de gemeenteraadsleden zich een verantwoord oordeel kunnen vormen over de financiële positie en over de baten en lasten van de gemeente Huizen. Over de kwaliteit van het raadsvoorstel, aanbiedingsbrief c.q. oplegger worden wisselende antwoorden gegeven. Voor 5 van de 13 raadsleden is het raadsvoorstel moeilijk te begrijpen.

**Deelvraag 2:**

*Geven de begroting, de meerjarenraming en de uitvoeringsinformatie duidelijk de omvang van alle geraamde baten en lasten, alsmede het saldo ervan weer en geeft de begroting tevens duidelijk inzicht in de financiële positie?*

Uit onze werkzaamheden blijkt dat de programmabegroting, volgens de raadsleden, een minder goed beeld geeft dan de jaarrekening omtrent de (verwachte) resultaten en de (verwachte) financiële positie van de gemeente. Daarnaast wordt benoemd dat de doelstellingen niet altijd helder geformuleerd zijn en dat de teksten summier zijn. Naar onze mening kan een beter beeld worden verkregen door de beantwoording op de '3 W vragen' SMART te formuleren en een betere toelichting te geven op de gestelde doelstellingen. Uit de enquête volgt dat volgens 8 van de 13 geënquêteerde raadsleden de (meerjaren)begroting duidelijk inzicht geeft in de geraamde baten en lasten en dat de begroting tevens inzicht in de financiële positie verschaft.

**Deelvraag 3:**

*Geven de jaarstukken en de uitvoeringsinformatie getrouw en duidelijk de baten en lasten van het begrotingsjaar, alsmede het saldo ervan weer en geeft de jaarrekening tevens een getrouw en duidelijk inzicht in de financiële positie aan het einde van het begrotingsjaar?*

Door de raadsleden worden het verbeteren van de toelichtingen over de realisatie van de doelstellingen en de beoogde maatschappelijke effecten als verbetering benoemd. Zoals wij al bij deelvraag 1 hebben aangegeven vinden wij het van belang om een verdieping te maken in de paragrafen. Wij adviseren daarnaast om de reeds ingeslagen weg voort te zetten met meer aandacht voor de begrijpelijkheid van de tekst in de jaarstukken (en raadsvoorstellen) en waar mogelijk meer te werken met infographics, diagrammen of grafieken. Volgens 10 van de 13 geënquêteerde raadsleden geven de jaarstukken en de uitvoeringsinformatie een zodanig inzicht dat de gemeenteraadsleden zich een verantwoord oordeel kunnen vormen over de financiële positie en over de baten en lasten van de gemeente Huizen.

**Hoofdvraag**

*Zijn de begroting, de meerjarenraming en de jaarstukken voor de raad een effectief instrumentarium om zijn kaderstellende en controlerende taak goed te vervullen?*

Uit de beantwoording van de deelvragen volgt dat de begroting, meerjarenraming en jaarstukken een voldoende effectief instrumentarium zijn voor de raad om hun kaderstellende en controlerende taak goed te kunnen vervullen. Wel zijn verbeterpunten benoemd, voor deze verbeterpunten verwijzen wij naar de paragraaf over verbetermogelijkheden in deze managementsamenvatting.

## NALEVING VERSLAGGEVINGSVEREISTEN BBV



## NALEVING VERSLAGGEVINGSVEREISTEN BBV

### Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de uitkomsten van de naleving van de verslaggevingsvereisten BBV opgenomen. De jaarstukken 2016 zijn door ons onderzocht.

### Het BBV

De verslaggevingsvereisten voor gemeenten zijn opgenomen in het BBV. In het BBV is de volgende onderverdeling te maken naar de artikelen:

Art. 1-6	Algemene bepalingen
Art. 7-21	De begroting
Art. 22-23	De meerjarenraming
Art. 24-58	De jaarstukken
Art. 59-65	Waarderingsaspecten
Art. 66-70	Uitvoeringsinformatie: <ul style="list-style-type: none"> <li>• productenraming en -realisatie</li> <li>• overzicht kapitaallasten</li> <li>• lijst verbonden partijen</li> <li>• toelichting grondexploitatie</li> </ul>
Art. 71-74	Info t.b.v. derden (lv3)
Art. 75	De Commissie BBV
Art. 76-79	Overgangsbepalingen

### Checklist naleving verslaggevingsvereisten BBV

Wij hebben aan de hand van de BDO checklist en een overzicht van geldende zogenoemde ‘stellige uitspraken van de commissie BBV’ (zoals opgenomen in notities) vastgesteld dat uw jaarstukken grotendeels voldoen aan de geldende verslaggevingsvereisten.

Voor de volledigheid vermelden wij dat de Notitie verbonden partijen (oktober 2016), de Notitie rente 2017 (juli 2016), de Notitie overhead (juli 2016) en de voorpublicatie Verbonden Partijen van toepassing zijn op het begrotingsjaar 2017 en verder en zodanig nog niet zijn verwerkt in het boekjaar 2016.

### Standaard indeling verplicht

Op grond van de verslaggevingsvereisten BBV zijn gemeenten verplicht een standaard indeling te hanteren in de jaarstukken. Uw gemeente past deze indeling op de juiste wijze toe.

De indeling van de jaarstukken staat vast. Gemeenten hebben wel de vrijheid om op onderdelen zelfstandig invulling te geven aan de jaarstukken met eigen tekst. Ook kan een gemeente gebruik maken van visuele ondersteuning in de jaarstukken. Vooral bij het onderdeel programmaverantwoording bestaat de mogelijkheid om met eigen tekst en visuele ondersteuning inzichtelijk te maken welke doelstellingen en maatschappelijke effecten zijn bereikt.

### Jaarverslag

Wij hebben de volgende verbeterpunten gesignaleerd om meer inzicht te krijgen in het (gevoerde) beleid en de financiële consequenties ervan:

- Artikel 10c; In de paragraaf lokale heffingen ontbreekt het overzicht waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe de berekening van de tarieven van heffingen wordt bewerkstelligd. Alsmede wat de beleidsuitgangspunten zijn die ten grondslag liggen aan deze berekeningen en hoe deze uitgangspunten bij de tariefstelling worden gehanteerd.
- Artikel 11 lid 2; In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing is een inventarisatie van de risico's opgenomen. De mogelijk financiële impact (en kans van voordoen) van deze risico's is niet benoemd.
- Artikel 12; In de paragraaf onderhoud van kapitaalgoederen is geen informatie over het onderdeel ‘water’ opgenomen. Daarnaast is summier toegelicht wat het beleidskader is, wat de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties zijn.

- Artikel 13; De paragraaf betreffende de financiering gaat niet in op de financieringsbehoefte. Dit is verklaarbaar doordat geen sprake is van langlopende schulden bij de gemeente Huizen.
- Artikel 16; De paragraaf betreffende het grondbeleid is geen zelfstandig leesbaar stuk. De paragraaf bevat verwijzingen naar de nota grondbeleid. Daarnaast wordt geen inzicht gegeven in de geactualiseerde prognoses van de verwachte resultaten van de totale grondexploitatie.

### Balans

Wij hebben de volgende verbeterpunten gesignaleerd.

- Artikel 52 lid 2; de bijdrage van derden direct gerelateerd aan een actief zijn niet afzonderlijk zichtbaar voor investeringen met economisch nut (uitgezonderd waarvoor een heffing kan worden geheven). In de jaarstukken 2017, die gedurende ons onderzoek zijn opgesteld, is dit verbeterd en zijn deze bijdrage van derden wel afzonderlijk zichtbaar.
- Notitie riolering 2014; de toelichting bij de voorziening onderhoud is onvoldoende om de relatie te leggen met het gemeentelijke rioleringsplan en om inzicht te bieden in het onderscheid tussen onderhoud en de spaarcomponent vervangingsinvesteringen.

### Niet in de balans opgenomen verplichtingen

Wij hebben het volgende verbeterpunt gesignaleerd:

- Artikel 57 lid 4; In de toelichting op de waarborgen en garanties is het totaalbedrag van de betalingen inzake de borg- en garantstelling welke zijn gedaan tot en met het einde van het begrotingsjaar niet opgenomen.

Wij adviseren u om de genoemde verbeterpunten te betrekken in de op te stellen programmabegroting 2019 en de jaarstukken 2018.

## RESULTATEN ENQUÊTE EN INTERVIEWS

## RESULTATEN ENQUÊTE EN INTERVIEWS

### Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen wij de uitkomsten van de enquête en de interviews die wij gehouden hebben met de raadsleden. Het hoofdstuk start met een toelichting op de enquête en vervolgt met de resultaten van de enquête. Aanvullend per onderdeel hebben wij de informatie opgenomen die is verkregen bij de interviews.

### Enquête

De enquête betreft een vragenlijst die is uitgezet onder alle 27 raadsleden. De vragen in de enquête richten zich op het in kaart brengen van de huidige beleving rondom de rapportages en het identificeren van aandachtspunten.

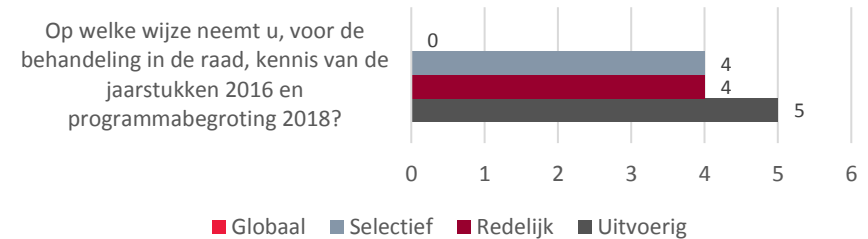
De enquête bevat een aantal stellingen over de jaarrekening, de programmabegroting en de begrotingskrant. Per stelling wordt aangegeven of men het eens of oneens is met de stelling. Daarnaast is gevraagd naar het geven van een rapportcijfer voor de jaarstukken en de programmabegroting. Tot slot is in de enquête uitgevraagd welke verbetersuggesties de raadsleden onderkennen.

### Representativiteit enquête en interviews

De enquête is ingevuld door 13 van de 27 raadsleden (48%) en 6 raadsleden zijn geïnterviewd. Gezien de kleine populatie (27 raadsleden) benoemen wij dat de respons statistisch gezien onvoldoende is om een uitspraak te doen over de gehele populatie. Om een uitspraak te doen bij een kleine populatie is een zeer hoge respons noodzakelijk. Van de in de rapportage benoemde uitkomsten van de enquête en interviews dient kennis genomen te worden met inachtneming van dit gegeven. De uitkomsten van de enquête en interviews zijn geanonimiseerd.

### Algemeen

#### Kennisneming van stukken

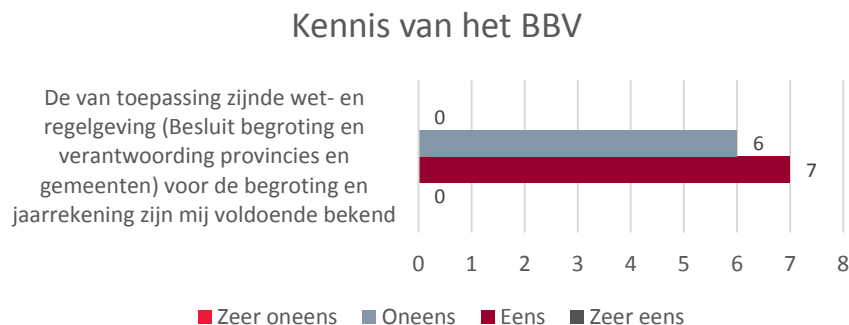


Figuur 1: Resultaten enquête kennisneming van de stukken

Het merendeel van de ondervraagde raadsleden neemt selectief of uitvoerig kennis van de stukken. Raadsleden geven wel aan dat de stukken als complex worden ervaren. De raadsleden zijn via andere informatievoorziening inhoudelijk goed op de hoogte van de ontwikkelingen binnen de gemeente. Zij geven aan dat zij met de reeds bekende informatie de stukken beter kunnen beoordelen. De zelfstandige leesbaarheid van de stukken verdient op basis van deze terugkoppeling nog verbetering.

Aangegeven wordt dat het uitgebreid lezen van alle stukken, gezien de beperkt beschikbare tijd, niet altijd mogelijk is. Het lezen van de stukken wordt binnen de fracties verdeeld. Fractiegenoten geven elkaar uitleg waar nodig. Ook zijn ambtenaren altijd bereid om extra uitleg te geven en vragen te beantwoorden waar nodig.

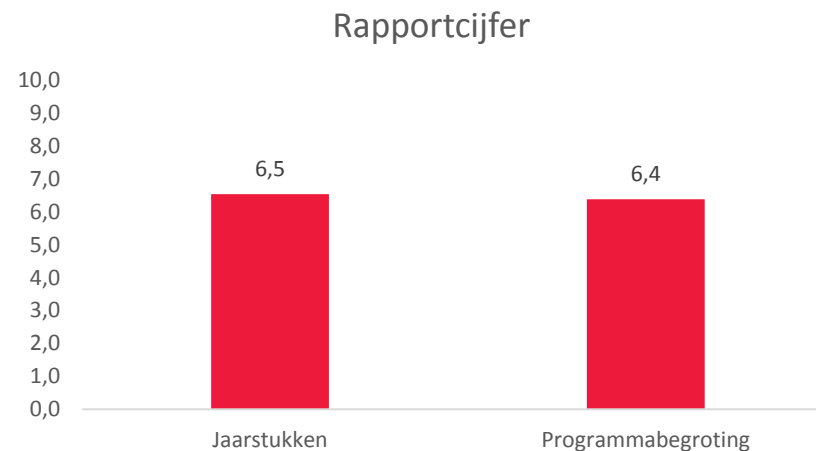
### Kennis van het BBV



Figuur 2: Resultaten enquête kennis van BBV

Een belangrijk deel van de raadsleden geeft aan dat zij onvoldoende bekend zijn met de BBV. Nieuwe raadsleden krijgen introductieavonden waarbij (ook) wordt ingegaan op het lezen van de programmabegroting en de jaarstukken. Daarnaast heeft elke partij haar eigen opleidingsprogramma. De geïnterviewden geven aan dat met de eigen (financiële) achtergrond getracht wordt de jaarstukken en de programmabegroting te begrijpen.

### De programmabegroting en jaarstukken krijgen een voldoende



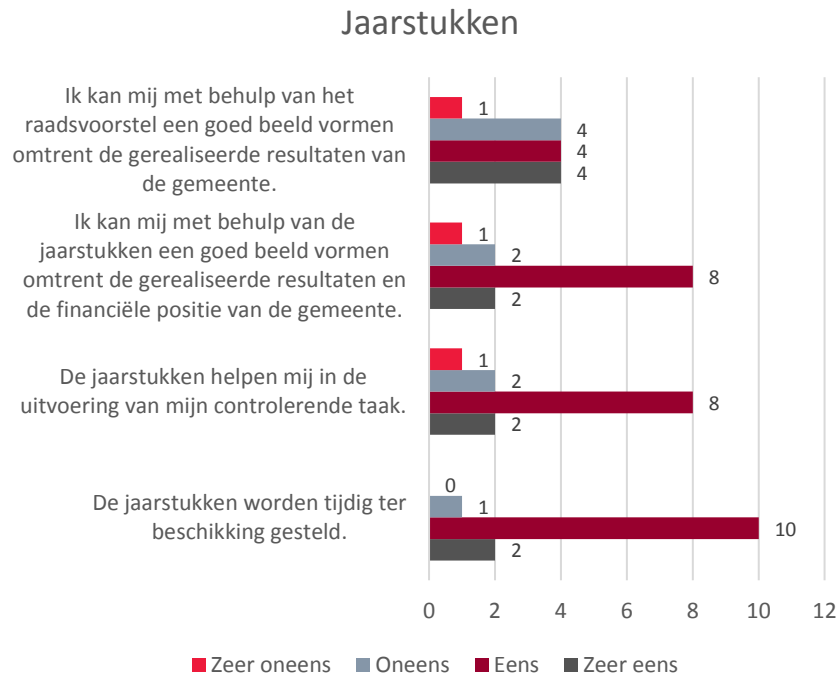
Figuur 3: Resultaten enquête rapportcijfer

Het gemiddelde cijfer dat de raadsleden geven is een 6,5 voor de jaarstukken en een 6,4 voor de begroting. Uit de gegeven rapportcijfers blijkt dat er ruimte voor verbetering is. Raadsleden benoemen de volgende mogelijkheden om het rapportcijfer te verhogen:

- het verbeteren van de aanbiedingsbrief c.q. oplegger;
- de tekstuele begrijpelijkheid verbeteren en de prioriteiten benoemen;
- de jaarstukken en programmabegroting meer visueel maken (infographics, diagrammen, grafieken);
- het effect van bezuinigingen beter zichtbaar maken;
- integratie doorvoeren met social media.

In het hierna volgende hoofdstuk gaan wij dieper in op de verbetermogelijkheden.

## Jaarstukken



Figuur 4: Resultaten enquête jaarstukken

Op basis van de enquête en interviews concluderen wij dat de jaarstukken:

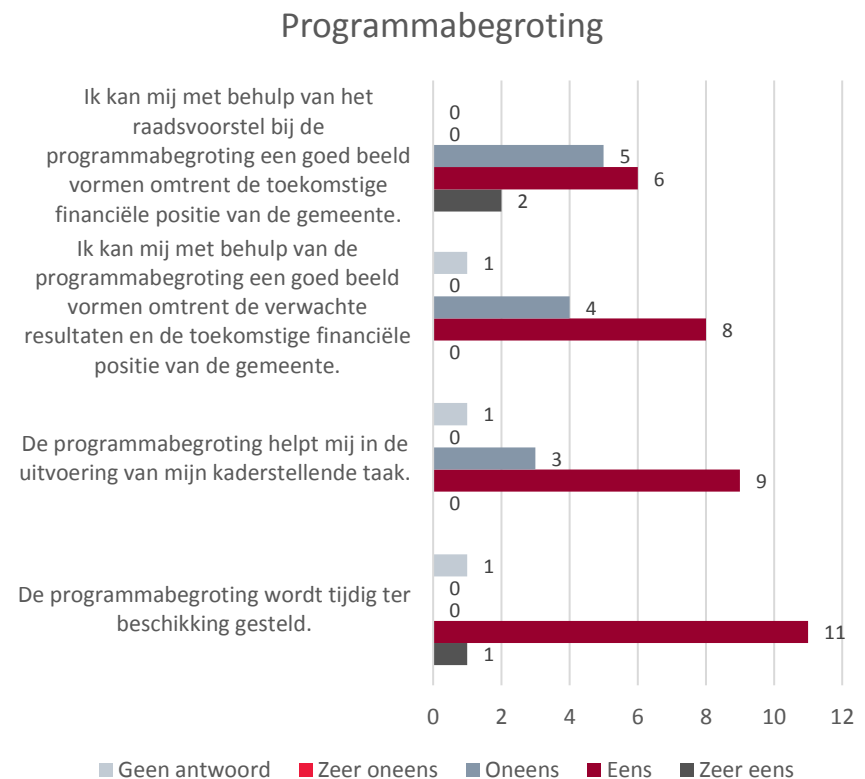
- tijdig beschikbaar zijn;
- de raadsleden helpen bij de uitvoering van hun controlerende taak; en
- de raadsleden een goed beeld geven omtrent de gerealiseerde resultaten en de financiële positie van de gemeente.

Over de kwaliteit van het raadsvoorstel worden wisselende antwoorden gegeven. Zoals ook blijkt uit de volgende paragraaf liggen hier een aantal verbetermogelijkheden.

Door de raadsleden worden de volgende verbeteringen (in aanvulling op de vorige paragraaf) benoemd:

- de toelichting op de realisatie van doelstellingen kan beter;
- de toelichting op de realisatie van de beoogde maatschappelijke effecten kan beter.

## Programmabegroting



Figuur 5: Resultaten enquête programmabegroting

Op basis van de enquête en interviews concluderen wij dat de programmabegroting:

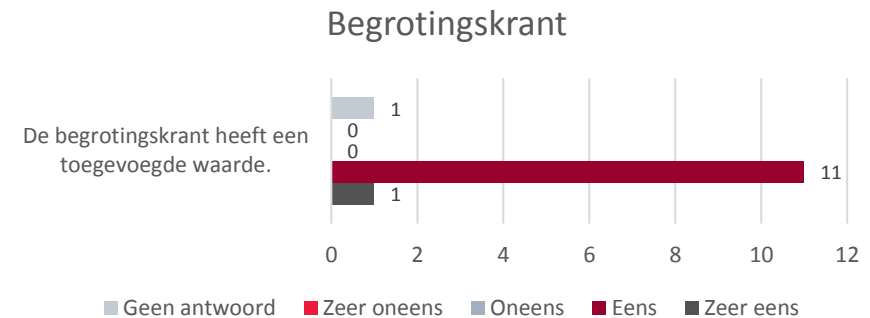
- tijdig beschikbaar wordt gesteld; en
- de raadsleden helpt bij de uitvoering van hun controlerende taak.

Over de kwaliteit van het raadsvoorstel worden ook hier wisselende antwoorden gegeven en zijn verbetermogelijkheden te onderkennen. De programmabegroting geeft, volgens de raadsleden, een minder goed beeld dan de jaarstukken omtrent de (verwachte) resultaten en de (verwachte) financiële positie van de gemeente. Daarnaast wordt benoemd dat de doelstellingen niet altijd helder geformuleerd zijn en dat de teksten summier zijn.

Door de raadsleden worden de volgende verbeteringen benoemd:

- een toelichting opnemen over de condities, hardheid en waarschijnlijkheid van de programmabegroting;
- het opstellen van een openbuurtbegroting. De openbuurtbegroting laat op een interactieve kaart zien wat de overheid allemaal van plan is te doen voor de begroting van volgend jaar. Hierbij worden begrote financiële uitgaven op een zeer gedetailleerd niveau weergegeven;
- opnemen van vergelijkingen met andere gemeenten.

### Begrotingskrant



Figuur 6: Resultaten enquête begrotingskrant

De begrotingskrant wordt zeer positief ontvangen. Daarnaast wordt nog de vraag gesteld of en in welke mate deze krant door de burgers gelezen wordt (nut). Om dit te kunnen vaststellen moet aanvullend onderzoek uitgevoerd worden onder de burgers.

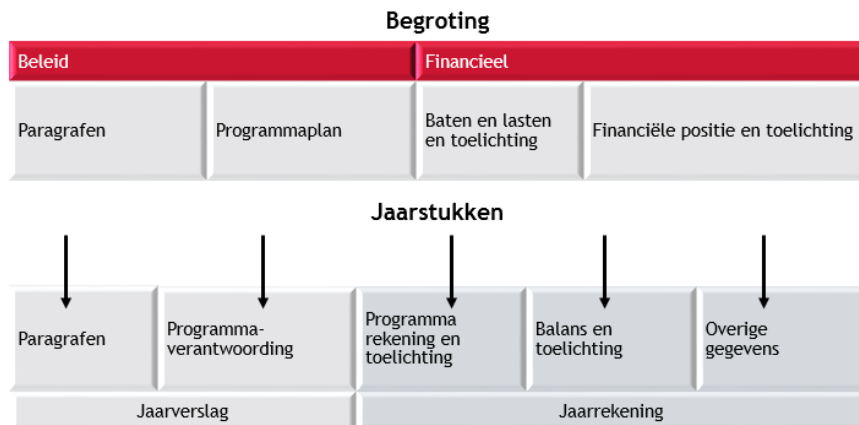
## VERBETERMOGELIJKHEDEN



## VERBETERMOGELIJKHEDEN

### Inleiding

De verbetermogelijkheden lichten wij per onderdeel toe. De verbetermogelijkheden gelden zowel voor de begroting als de jaarstukken.



Wij zien vooral verbetermogelijkheden voor de onderdelen uit het beleid, zijnde:

- de paragrafen; en
- de programmaverantwoording

Daarnaast zien wij verbetermogelijkheden voor het raadsvoorstel en de aanbiedingsbrief.

### Raadsvoorstel (aanbiedingsbrief, oplegger)

In het raadsvoorstel bij het vaststellen van de jaarstukken 2016 is geen inhoudelijke toelichting opgenomen. Bij het raadsvoorstel bij de programmabegroting 2018 onderkennen wij een positieve ontwikkeling. In dit raadsvoorstel is een inhoudelijke toelichting opgenomen, alsmede een toelichting over het financiële perspectief. Daarnaast is een risicoparagraaf opgenomen en is het nieuwe beleid toegelicht. Wij merken wel op dat er sprake is van veel teksten alsmede dat de teksten erg technisch zijn. Voor een raadslid is dit moeilijk te begrijpen. Wij adviseren u om de ingeslagen weg voort te zetten met meer aandacht voor de begrijpelijkheid van de tekst en waar mogelijk ook in het raadsvoorstel te werken met infographics, diagrammen of

grafieken. Deze laatste opmerking geldt ook voor de aanbiedingsbrieven bij en de begroting en jaarstukken zelf.

### De paragrafen

Wij zien de paragrafen als een dwarsdoorsnede van de begroting en de jaarstukken. De paragrafen bieden inzicht en zijn een instrumentarium om beleidskaders vast te stellen en de uitvoering ervan te controleren. De paragrafen zijn een perfect communicatiemiddel. De verplichte paragrafen zijn:

- lokale heffingen;
- weerstandsvermogen en risicobeheersing;
- onderhoud kapitaalgoederen;
- financiering;
- bedrijfsvoering;
- verbonden partijen;
- grondbeleid.

De bovengenoemde paragrafen dienen op grond van de BBV uit de volgende onderdelen te bestaan:

Lokale heffingen	Weerstandsvermogen en risicobeheersing	Onderhoud kapitaalgoederen
(Kwijtscheldings)beleid	Risico inventarisatie	Beleid
Begrote en gerealiseerde opbrengsten	Weerstandscapaciteit (structureel versus incidenteel)	Financiële consequenties en vertaling naar de begroting
Lastendruk	Onbenutte belasting capaciteit	Investeringsbeslissingen
	Kengetallen	

Financiering	Bedrijfsvoering	Verbonden partijen	Grondbeleid
Wet Fido	Beleidsvoornemens	Wat zijn verbonden partijen?	Visie en beleidsvoornemens
Schatkistbankieren		Risico's	Risico's en kansen
Treasury			Actuele prognoses

Gemeenten zijn verder vrij in de invulling van de paragrafen. Zo kan in de paragraaf bedrijfsvoering gerapporteerd worden over personele ontwikkelingen, (bijvoorbeeld formatie of ziekteverzuim) frauderisico's of informatiebeleid en beveiliging.

Voor uw gemeente Huizen onderkennen wij de volgende verbetermogelijkheden:

- Het verbeteren van de verslaglegging omtrent de risico-inventarisatie en het hieraan te koppelen weerstandsvermogen. Met name het inzicht geven of een risico een incidenteel of structureel karakter heeft, de kans op het voordoen van het risico en de (financiële) impact van een risico is voor verbetering vatbaar.
- Toelichting over de structurele en incidentele weerstandscapaciteit.
- In de paragraaf onderhoud van kapitaalgoederen is summier toegelicht wat het beleidskader en de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties (bijvoorbeeld de riolering) zijn. Ook is beperkt beschreven wat de financiële consequenties voor de begroting zijn.
- De paragraaf betreffende het grondbeleid is geen zelfstandig leesbaar stuk. In de paragraaf wordt geen inzicht gegeven in geactualiseerde prognoses van de verwachte resultaten van de grondexploitaties. Wij adviseren u om deze inzichten aan de paragraaf toe te voegen.

Het is ook mogelijk om een niet verplichte paragraaf op te nemen. Te denken valt aan een paragraaf over het Sociaal Domein, Rechtmatigheid of het 'in control' zijn van uw gemeente. Wij benoemen het Sociaal Domein afzonderlijk gezien het landelijke beeld dat veelal sprake is van financiële tekorten op dit werkterrein. Ten aanzien van het 'in control' zijn, willen wij u attenderen op een mogelijk toekomstige ontwikkeling, waarbij de rechtmatigheidscontrole geen onderdeel meer is van de accountantscontrole. In plaats hiervan geeft het college hier een 'verklaring' (in control statement) over af.

### De programmaverantwoording

In de programmaverantwoording moeten de volgende onderdelen verantwoord worden (3 W vragen per programma):

De 3 W's per programma

1. **WAT** wordt beoogd?

2. **WAT** gaan we doen?

3. **WAT** mag het kosten?



De realisatie

1. **WAT** is bereikt

2. **WAT** hebben we gedaan

3. **WAT** heeft het gekost

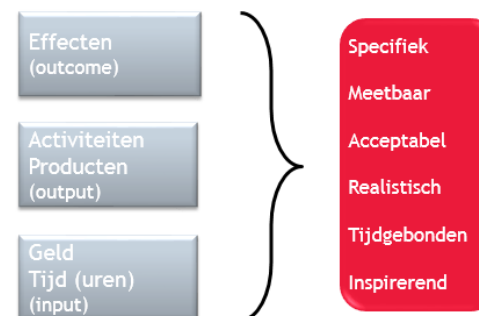
Wij zien verbetermogelijkheden door de effecten (outcome), de activiteiten (output) en de noodzakelijke inzet (tijd en geld) duidelijker te benoemen. Wij verwijzen naar de programmaverantwoording in de jaarstukken (bijvoorbeeld pagina 12 e.v.). In de huidige stukken is sprake van veel tekstuele toelichting die voor een lezer veel inspanning vraagt om alles te lezen. Het SMART-principe kan hiervoor worden ingezet.

De 3 W's per programma

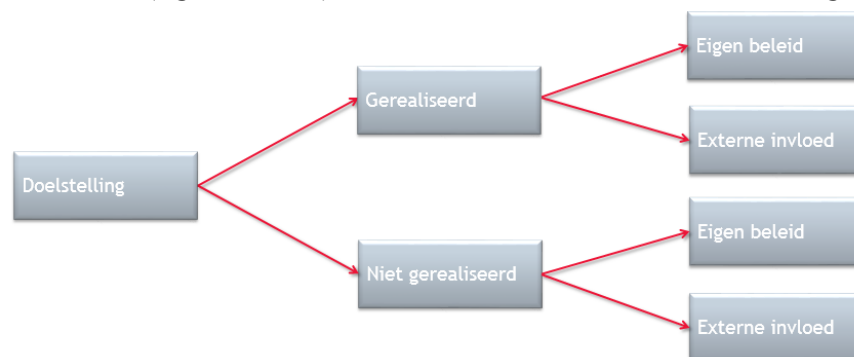
1. **WAT** wordt beoogd?

2. **WAT** gaan we doen?

3. **WAT** mag het kosten?



Daarnaast zien wij als mogelijkheid om een toelichting te geven op de gestelde doelstellingen op onderstaande wijze. Met dit schema kan het behalen van de doelstellingen eenvoudig worden toegelicht. Met name het inzicht in de invloedssfeer (eigen of extern) is een voor de raadsleden relevante aanvulling.



### Gemeente Deventer als best practice

De volgende best practice (uit de jaarstukken 2016 van de gemeente Deventer) delen wij graag met u. Hierbij benoemen wij graag de volgende onderdelen:

#### Presentatie uitgaven en inkomsten

Onderstaand een visueel inzicht met betrekking tot de uitgaven en inkomsten van de gemeente Deventer zoals zij dat opgenomen hebben direct na het voorwoord. Ter vergelijking verwijzen wij naar de nota van aanbidding in uw jaarstukken (pagina 1 t/m 3). Op een eenvoudige wijze is in hoofdlijnen inzichtelijk wat de belangrijkste inkomsten en uitgaven van de gemeente zijn.

#### Uitgaven € 413,5 mln.

€ 39,7 mln. Leefomgeving	€ 15,1 mln. Milieu	€ 45,3 mln. Jeugd en onderwijs	€ 10,7 mln. Burger en bestuur
€ 5,4 mln. Ruimtelijke ontwikkeling			€ 9,4 mln. Openbare orde en veiligheid
€ 71,9 mln. Herstructurering en vastgoed	€ 70,6 mln. Inkomensvoorziening en arbeidsmarkt	€ 73,3 mln. Meedoen	€ 20,3 mln. Kunst, cultuur en economie
			€ 34,5 mln. Bedrijfsvoering
			€ 17,6 mln. Algemene middelen

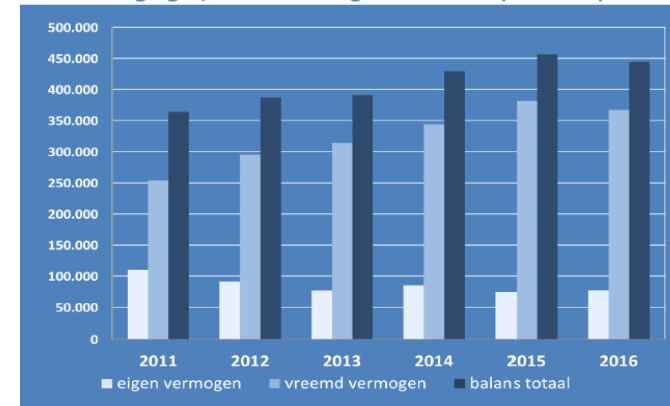
#### Inkomsten € 415,5 mln.

€ 40,8 mln. Inkomensvoorziening en arbeidsmarkt	€ 28,2 mln. Lokale heffingen excl. OZB € 2,9 mln. Persoonlijke € 7,5 mln. Fiscaal inkomens € 10,2 mln. Arbeidsafhankelijke € 1,6 mln. Duurzame € 1,0 mln. Overige heffingen € 1,0 mln. OZB	€ 183,1 mln. Algemene uitkeringen
€ 60,0 mln. Herstructurering en vastgoed	€ 37,5 mln. Overige inkomsten	
€ 42,1 mln. Puttingen uit de reserve		

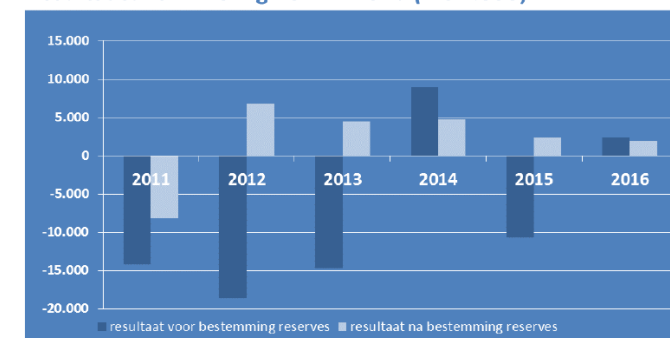
#### Presentatie ontwikkeling eigen- en vreemd vermogen

Onderstaand een visueel inzicht met betrekking tot de vermogens- en resultaatontwikkeling (in de tijd) van de gemeente Deventer. Ook deze 'visuals' kunnen opgenomen worden in de nota van aanbidding (jaarstukken pagina 1 t/m 3). Doordat het vreemd vermogen in uw gemeente in de huidige situatie uitsluitend uit voorzieningen en kort vreemd vermogen bestaat kan deze grafiek ook anders opgesteld worden.

Ontwikkeling eigen/vreemd vermogen 2011-2016 (x € 1.000)

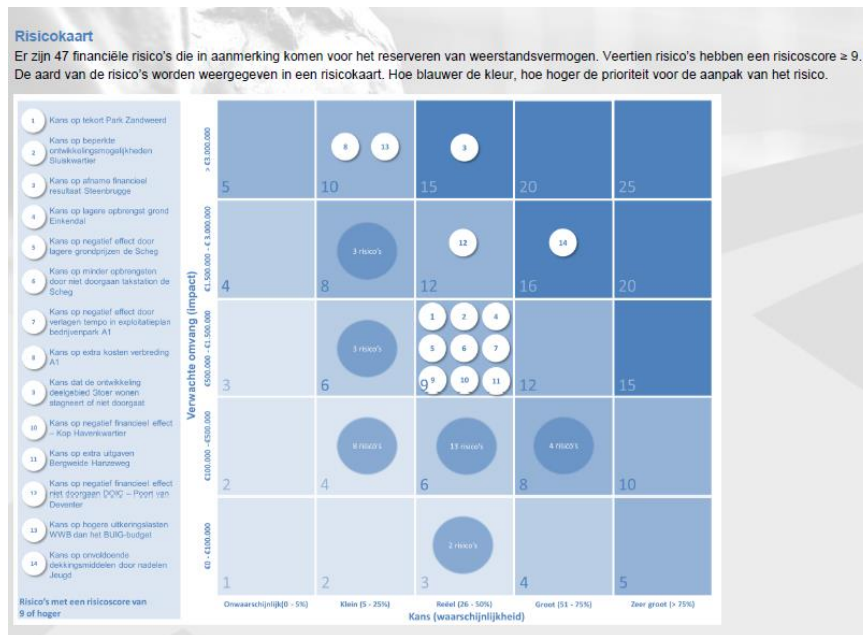


Resultaatontwikkeling 2011 – 2016 (x € 1.000)

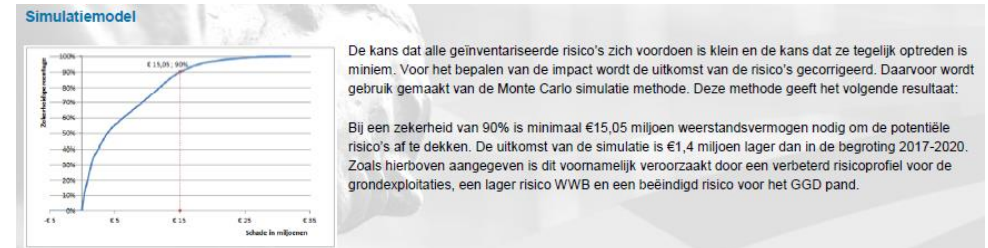


### De paragraaf Weerstandsvermogen en risicomanagement

De paragraaf Weerstandsvermogen en risicomanagement uit de jaarstukken laten in een duidelijk overzicht zien wat de (in dit geval 47) risico's zijn én wat de risico-score is. De aard van de risico's wordt weergegeven in een risicokaart. Hoe blauwer de kleur, hoe hoger de prioriteit voor de aanpak van het risico. De risico's met een score  $\geq 9$  zijn nader toegelicht in de paragraaf. In uw jaarstukken (pagina 70 e.v.) is vooral sprake van een tekstuele uitwerking.



In de paragraaf is ook een simulatiemodel opgenomen. De kans dat alle geïnventariseerde risico's zich voordoen is klein en de kans dat ze tegelijk optreden is miniem. Voor het bepalen van de impact wordt de uitkomst van de risico's gecorrigeerd. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van de Monte Carlo simulatiemethode. Hiernaast is het model opgenomen zoals deze in de jaarstukken van de gemeente Deventer is verantwoord.



### Indicatoren en doelstellingen

Onderstaand een visueel inzicht met betrekking tot realisatie van doelstellingen door de gemeente Deventer inclusief de bijbehorende legenda. Ter vergelijking verwijzen wij naar pagina 67 e.v. in jaarstukken waarin de gemeente Huizen rapporteert over bezwaarschriften.

Doelstelling	Realisatie
Van de 300 bezwaarschriften wordt voor 50% een andere oplossing gezocht.	<span style="color: green;">●</span>
<b>Prestatie</b>	<b>Budget €</b> <b>Realisatie €</b> <b>Realisatie</b>
In goed overleg met bezwaarmakers door inzet van mediationvaardigheden (de Andere Aanpak) zaken oplossen zonder verdere juridische procedures.	<span style="color: green;">●</span>

**Legenda**

- Volledig gerealiseerd ●
- Minimaal 75% gerealiseerd ▲
- Minder dan 75% gerealiseerd ▲
- Niet gerealiseerd ●
- Niet bekend ●

### Bevindingen financiële rechtmatigheidscontroles

Onderstaand een overzicht van de belangrijkste controles met de belangrijkste financiële fouten en onzekerheden. In de jaarstukken zijn de fouten en onzekerheden vervolgens per onderdeel nader toegelicht. In uw jaarstukken is deze (onverplichte) paragraaf niet opgenomen.

Verbijzonderde Interne controles	Totale massa in € *)	Financiële fout in €	Financiële fout in %	Financiële onzekerheid in €	Financiële onzekerheid in %
Gemeentelijke belastingen	9.859	0	0,00%	0	0,00
Omgevingsvergunningen	43.452	0	0,00%	0	0,00

Verbijzonderde Interne controles	Totale massa in € *)	Financiële fout in €	Financiële fout in %	Financiële onzekerheid in €	Financiële onzekerheid in %
Inkoop	3.698.812	0	0,00%	17.768	0,48%
Betalingen	10.864.554	0	0,00%	191	0,00%
Personeel en salarissen (uitgevoerd door Raalte)	-	-	-	-	-
Aanbestedingen	62.025.910	1.142.090	1,84%	0	0,00%
Subsidieverlening	391.897	0	0,00%	0	0,00%
Subsidievaststelling	35.584.291	0	0,00%	1.570.749	4,41%
Treasury	66.256.119	0	0,00%	0	0,00%
Verhuurbrengsten	13.096	0	0,00%	0	0,00%
WMO HH + Voorzieningen	293.035	1.464	0,50%	0	0,00%
WMO declaraties	10.149	0	0,00%	0	0,00%
Participatiewet	10.405	125	1,20%	1.355	13,02%
Verantwoording Sisa, IMG en OA	51.912.046	4.371	0,01%	378.480	0,73%
<b>Totaal</b>	-	<b>1.148.050</b>	-	<b>1.968.543</b>	-

\*) Gemeemde bedragen in de kolom Totale massa komen veelal uit de door de accountant aangerekte steekproefgegevens.

Voor een volledig inzicht verwijzen wij u naar de betreffende jaarstukken 2016:

<https://www.deventer.nl/besturen/bestuurs.../02-2017-000559-jaarrekening-2016.pdf>

### Gemeente Delfzijl als best practice

Gemeente Delfzijl gebruikt een duidelijk format voor de analyse van afwijkingen tussen begroting en realisatie en het onderscheid tussen de afwijking voor en na resultaatbestemming. De hiernaast opgenomen afbeelding geeft in één oogopslag inzicht. Ter vergelijking verwijzen wij naar pagina 122 e.v. in jaarstukken waarin de gemeente Huizen rapporteert over de afwijkingen tussen begroting en realisatie.

## 2. Wonen, Milieu en Economie

(Bedragen x € 1.000)	Realisatie	Raming na wijziging	Raming voor wijziging	Vershil baten	Vershil lasten	Vershil reserves
Baten	1.804	1.887	53	-83		
Lasten	3.811	3.882	1.537		71	
Saldo	-2.007	-1.995	-1.484			
Onvoorzien						
Gerealiseerde totaal saldo van baten en lasten	-2.007	-1.995	-1.484			
Toevoeging/onttrekking aan reserves	1.220	1.189				32
Gerealiseerde resultaat	-787	-806	-1.484	-83	71	32

Onderstaand worden de belangrijkste verschillen vermeld tussen de realisatie en de ramingen na wijziging:

#### Ruimtelijke plannen

Er was rekening gehouden met herziening van de ruimtelijke plannen in het buitengebied kern Noord en voor het inventariseren van beeldbepalende en / of karakteristieke gebouwen in de gemeente. Deze plannen hebben een doorloop naar 2018. De niet bestede projectmiddelen worden via de reserve bestemmingsplannen overgeheveld naar volgend jaar.

#### Project MER Oosterhorn

Door een niet geraamde bijdrage van de provincie in de meerkosten ontstaat een voordeel. Aangezien dit project een doorloop heeft naar 2018 wordt dit voordeel via de reserve projecten overgeheveld naar volgend dienstjaar.

#### Bodemsanering voormalig stortplaats Bierum

Bij de voortgangsrapportage Projecten (T3) is in december een inschatting gemaakt van de nog te verwachten kosten en de te declareren bijdragen aan externe partijen. Bij opmaken van de jaarstukken blijkt dat de kosten tot en met 2017 lager en daarmee ook de declaraties. Het verschil wordt gesaldeerd met het bedrag welke ten gunste van de reserve projecten is gebracht.

#### Saldo overige afwijkingen diverse posten

	Vershil baten	Vershil lasten	Vershil reserves
Ruimtelijke plannen	-1	76	-76
Project MER Oosterhorn	72		-72
Bodemsanering voormalig stortplaats Bierum	-160	-34	194
Saldo overige afwijkingen diverse posten	6	29	-14
<b>Totaal</b>	<b>-83</b>	<b>71</b>	<b>32</b>

## BIJLAGE 1: BEOORDEELDE DOCUMENTEN

- Programmabegroting 2016
- Vaststellingsbesluit jaarverslag en jaarrekening 2016
- Gemeente Huizen - Jaarstukken 2016 met controleverklaring
- Programmabegroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021
- Programmabegroting 2018
- Begrotingskrant 2018 gemeente Huizen
- Rapport Rekenkamercommissie Huizen Effecten van Bezuinigingen
- Aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek naar de effecten van bezuinigingen
- Jaarstukken 2017 versie 4 mei 2018 (gemeente Delfzijl)
- Vaststellingsbesluit jaarverslag en jaarrekening 2016 (gemeente Deventer)

**Over BDO**

**BDO Accountants & Adviseurs** verleent vanuit 27 vestigingen in heel Nederland en met ruim 2.000 professionals diensten op het gebied van accountancy, belastingadvies en consultancy.

BDO adviseert ondernemingen in tal van branches en is sterk in de advisering aan het Nederlandse middenbedrijf, (semi-) overheidsinstellingen en familiebedrijven. Of het nu gaat om een controle van uw jaarrekening, de begeleiding van een ingewikkelde overname of een fiscaal advies op maat.

In alle gevallen heeft u te maken met professionals. Zowel lokaal, regionaal, landelijk als internationaal. BDO maakt deel uit van het internationale BDO-netwerk (actief in 135 landen, meer dan 47.000 medewerkers wereldwijd) dat bestaat uit zelfstandige en onafhankelijke organisaties, die over de hele wereld onder de merknaam BDO actief zijn op het gebied van de zakelijke dienstverlening. Dat maakt ons in alle opzichten bijzonder betrokken. Kijk voor meer informatie op [www.bdo.nl](http://www.bdo.nl)