

Rapportage beoordeling en advisering begroting gemeente Heiloo 2021

Inhoudsopgave

1. Aanleiding	3
2. Inleiding	3
2.1 Eerste indruk.....	3
2.2 Leeswijzer	3
3. Inhoud begroting.....	4
3.1 Sluiten de documenten logisch op elkaar aan en voor zover mogelijk op andere P&C- documenten als de gemeenterekening 2019 en de eerste tussentijdse rapportage.....	4
3.2 Voldoet de begroting aan de formele eisen van het Besluit begroting en verantwoording (Bbv)?	6
3.3. Zijn de belangrijkste financiële ontwikkelingen duidelijk toegelicht?	7
3.4 Zijn de inhoudelijke keuzes helder financieel vertaald: is er een duidelijk verband tussen de maatschappelijke doelstellingen, de activiteiten die daarvoor worden uitgevoerd en de middelen die daarvoor beschikbaar zijn (Wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten)?	8
3.5 Zijn de risico's goed toegelicht en gerelateerd aan de weerstandscapaciteit?	10
3.6 Is er sprake van een sluitend meerjarenperspectief?.....	10
3.7 Wat valt verder op?	11
4. Vorm begroting	12
4.1 Is de begroting leesbaar ook voor niet financieel geschoolde raadsleden?	12
4.2 Zijn er keuzes opgenomen voor de raad?	12

1. Aanleiding

De rekenkamercommissie van de BUCH heeft zich voorgenomen om de begrotingen van de BUCH-gemeenten te beoordelen. Deze beoordeling heeft het karakter van een quick scan. Gebruikelijk is dat de rekenkamercommissie zich van harde normen bedient bij de beoordeling van de te onderzoeken gemeentelijke domeinen, maar dit onderzoek heeft dus een wat lichtere vorm. Voordeel daarvan is dat deze onderzoeken snel kunnen worden uitgevoerd, dus zonder lange doorlooptijd, en tegen beperkte kosten. Nadeel is dat de hardheid van de bevindingen en conclusies soms beperkter is. De richting van de onderzoeken is daarom meer gericht op het geven van adviezen dan van het vellen van een oordeel op basis van volledig onderbouwde en getoetste uitkomsten. Dat doet overigens niet af aan het gesprek dat door de rekenkamercommissie op basis van de uitkomsten en adviezen hierover kan plaatsvinden met (een afvaardiging van) de raad.

De opdracht is als volgt geformuleerd:

Voer een analyse uit op de kadernota 2021 en de (meerjaren)begroting 2021-2024, vooral gericht op:

Inhoud:

- Is de inhoud van de kadernota en de begroting consequent en consistent;

Deze vraag gaat over een aantal aspecten:

- Sluiten de documenten logisch op elkaar aan en voor zover mogelijk op andere P&C-documenten als de gemeenterekening 2019 en de eerste tussentijdse rapportage;

- Voldoet de begroting aan de formele eisen van het Besluit begroting en verantwoording (Bbv);

- Zijn de belangrijkste financiële ontwikkelingen duidelijk toegelicht;

- Zijn de inhoudelijke keuzes helder financieel vertaald: is er een duidelijk verband tussen de maatschappelijke doelstellingen, de activiteiten die daarvoor worden uitgevoerd en de middelen die daarvoor beschikbaar zijn (Wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten);

- Zijn de risico's goed toegelicht en gerelateerd aan de weerstandscapaciteit

- Is er sprake van een sluitend meerjarenperspectief;

- Wat valt (verder) op?

Vorm:

- Is de begroting leesbaar ook voor niet financieel geschoolde raadsleden;

- Zijn er keuzes opgenomen voor de raad?

2. Inleiding

2.1 Eerste indruk

De eerste indruk die de begroting geeft is een goed leesbare, complete begroting. De begroting zit logisch in elkaar; ontwikkelingen binnen de verschillende programma's worden toegelicht; in de programma's worden normen worden genoemd om aan het einde van het jaar te kunnen beoordelen of de beoogde doelen daadwerkelijk bereikt zijn en er wordt een duidelijke toelichting op de financiële verschillen per programma gegeven. Ten aanzien van de leesbaarheid valt wel op dat de omvang van de begroting tamelijk fors lijkt: 120 pagina's. En het is een begroting die vooral veel geschreven tekst en tabellen bevat en nauwelijks foto's of grafieken.

En vervolgens....

Bij verdere lezing komen er vraagtekens. Die niet allemaal weggenomen worden bij het doornemen van de begroting. En die toch soms van belang zijn bij het kunnen beoordelen van de financiële robuustheid van de begroting. En van de aansluiting van de voornemens en de daarvoor beschikbare middelen. De vraag komt op: Hoe is de raad bij de keuzes die gemaakt zijn betrokken? En kan de raad sturen met deze begroting? Het is tenslotte een van de belangrijkste documenten, zo niet de belangrijkste voor de raad in zijn kaderstellende rol.

2.2 Leeswijzer

In deze quick scan verwoorden wij onze bevindingen. En geven wij waar mogelijk adviezen die de kwaliteit van de begroting kunnen versterken. Wij volgen de indeling zoals wij die hebben afgesproken met de rekenkamercommissie, waarin de vragen over vorm en inhoud hun plaats hebben. Per onderdeel geven wij onze opmerkingen en vragen en geven we waar mogelijk adviezen.

Hoofdstuk 3 behandelt de vragen, opmerkingen en adviezen over de inhoud. Hoofdstuk 4 bevat die over de vorm. En de bruikbaarheid van de begroting voor de raad om te sturen.

3. Inhoud begroting

In dit hoofdstuk gaan we in de onderzoeksaspecten over de inhoud:

1. Sluiten de documenten logisch op elkaar aan en voor zover mogelijk op andere P&C-documenten als de gemeenterekening 2019 en de eerste tussentijdse rapportage;
2. Voldoet de begroting aan de formele eisen van het Besluit begroting en verantwoording (Bbv);
3. Zijn de belangrijkste financiële ontwikkelingen duidelijk toegelicht;
4. Zijn de inhoudelijke keuzes helder financieel vertaald: is er een duidelijk verband tussen de maatschappelijke doelstellingen, de activiteiten die daarvoor worden uitgevoerd en de middelen die daarvoor beschikbaar zijn (Wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten);
5. Zijn de risico's goed toegelicht en gerelateerd aan de weerstandscapaciteit;
6. Is er sprake van een sluitend meerjarenperspectief en
7. Wat valt (verder) op?

3.1 Sluiten de documenten logisch op elkaar aan en voor zover mogelijk op andere P&C-documenten als de gemeenterekening 2019 en de eerste tussentijdse rapportage

Bij gemeenten heeft de kadernota vaak een verschillende rol. Sommige gemeenten maken in het geheel geen kadernota omdat dit document niet verplicht is volgens het Besluit begroting en verantwoording (Bbv). Zeker in deze tijd van de coronacrisis hebben gemeenten vaker afgezien van het maken van een kadernota. Soms is de kadernota tamelijk beperkt van opzet: dan worden alleen de algemene uitgangspunten bepaald als de indexpercentages van salarissen en materiële kosten, subsidie en gemeenschappelijke regelingen. En wordt de ontwikkeling van het begrotingssaldo na vaststelling van de vorige genoemd. Soms wordt de kadernota gecombineerd met de 1^e tussentijdse rapportage. Daar is in Heiloo (in bepaalde mate) sprake van.

Bij andere gemeenten maakt de kadernota een belangrijk onderdeel uit van het politieke begrotingsproces. De raad wordt betrokken bij het proces van samenstelling van de kadernota door mee te praten over de bepaling van de wensen en ambities voor de begroting en vervolgens vindt de besluitvorming in de raad over de wensen en ambities zoals het college die voorstelt in de definitieve kadernota. Die dan vervolgens de basis is voor de begroting. Maar het vaststellen van de begroting heeft dan een minder politiek karakter: de keuzes worden zoveel mogelijk aan de hand van de kadernota gedaan. Dit vraagt wel een belangrijke inzet van de raad, college en ambtelijke organisatie voor de kadernota, maar die is weer beperkter bij de begroting.

De kadernota van Heiloo is bijna even omvangrijk als de begroting, nl. 104 pagina's (de begroting bevat 120 pagina's). Veel teksten uit de kadernota zijn hetzelfde als in de begroting; voor een belangrijk deel is de begroting een kopie van de kadernota.

De eerste vraag die zich voordoet is: dient de kadernota als belangrijk politiek discussiedocument? Gezien de behandeling in de raad, lijkt dat wel de opzet. Maar gezien de kadernota met een niet structureel dekkende meerjarenbegroting in het voorwoord aangeeft: *'We nodigen u uit om bij de behandeling van de kadernota uw ideeën hierover kenbaar te maken'*, geeft de kadernota de indruk dat het geen uitgewerkt voorstel is als bouwsteen voor de verdere invulling van de begroting maar eerder als de start van een belangrijke discussie over doelen en middelen. Gezien het tijdstip van oplevering van de kadernota, 29 juni, is dat geen logisch tijdstip om die discussie met de raad te starten.

Overigens is onze indruk dat de rol als eerste tussentijdse rapportage (Firap) door de gekozen opzet enigszins ondersneeuwt. Bijvoorbeeld informatie over de planning van de uitvoering in het begrotingsjaar van de voorgenomen activiteiten, zoals voorgeschreven in de financiële verordening van de gemeente, maar ook over maatregelen om budgetoverschrijdingen in het lopende jaar te compenseren is niet of nauwelijks te vinden.

In een gemeentelijke begroting dienen de volgende drie vragen te worden beantwoord (de zogeheten W-vragen):

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag het kosten?

De eerste twee vragen worden door Heiloo aangevuld met de vraag: Waaraan kunnen we zien of we dat bereiken? Als we met die vragen in het achterhoofd naar de kadernota en de begroting kijken, valt een aantal zaken op die met de gestelde vraag in dit onderdeel te maken hebben. De kadernota en de begroting gaan uitgebreid in op de eerste twee vragen per programmaonderdeel. Soms wordt in deze toelichting aan gegeven dat een ontwikkeling consequenties heeft voor de baten en lasten. De aansluiting met de vraag: Wat mag het kosten is echter soms heel lastig te maken. En wordt ook niet consequent doorgetrokken. Een voorbeeld:

Op pagina 28 van de kadernota wordt onder het kopje 'Bijzondere bijstand en gemeentelijke armoedebeleid' gezegd: *'In 2021 verwachten we een toename in uitgaven voor bijzondere bijstand en armoedebeleid.'* En vervolgens worden de oorzaken daarvoor genoemd. Vervolgens vinden we op pagina 32 een overzicht genoemd: Programma 1: Wat gaat het kosten. Bij nummer 23 staat daar een autonome ontwikkeling ten aanzien van de bijzondere bijstand die € 100.000 structureel bedraagt. Op pagina 37 wordt dit nog eens toegelicht, o.a. als: *'Ondanks de verscherpte aandacht voor de diverse regelingen wordt ook in 2020 een tekort verwacht.'*

Op pagina 21 van de begroting komt dezelfde tekst over bijzondere bijstand terug, waarbij deze licht geactualiseerd is. Nog steeds is aangegeven dat de verwachting is dat de uitgaven omhoog gaan. Er wordt aan dit onderdeel toegevoegd:

'Op dit moment zijn de financiële implicaties van bovenstaande punten nog niet duidelijk. Waar mogelijk worden de financiële implicaties meegenomen in de (separate) college- en raadsvoorstellen over de genoemde wetswijzigingen.' Op pagina 29 waar de financiële mutaties staan (antwoorden op de vraag: wat mag het kosten), is aangegeven dat er op grond van nieuw beleid bij bijzondere bijstand een structurele besparing van € 20.000 wordt gerealiseerd. Op pagina 31 wordt deze mutatie als volgt toegelicht: *'Verlagen bijzondere bijstand: Heiloo hanteert ten opzichte van de BUC gemeenten, een hoge vergoeding voor de kosten van stoffering en inrichting/huisraad. Bij de hoogte van de bijzondere bijstand wordt uitgegaan van de goedkoopst adequate voorziening. De vergoeding bedraagt maximaal 80% van de vergoedingen zoals bepaald in de jaarlijkse prijzengids van het NIBUD. Voorgesteld wordt om deze vergoeding te verlagen naar maximaal 70%. In 2016 heeft het college besloten om de doelgroep voor de computerregeling te verruimen. Hierdoor komen nu ook volwassenen (18+), onder bepaalde voorwaarden. Het college kent, ten opzichte van de BUC gemeenten, een ruimere doelgroep die in aanmerking komt voor een vergoeding. Voorgesteld wordt om de doelgroep weer terug te brengen naar schoolgaande kinderen. Naar schatting halveert hiermee de doelgroep. Dit brengt een besparing van ca. € 10.000 met zich mee.'*

Overigens is het bij onderdeel nog extra opvallend dat in 2019 juist een intensivering heeft plaatsgevonden van de inzet van bijzondere bijstand door potentiële gebruikers van deze regelingen te wijzen op de mogelijkheden.

Wat bij deze opzet opvalt, zijn de volgende aspecten:

- a. Bij dit onderdeel is er geen logische en consistente lijn. De tekst in zowel de kadernota als de begroting geeft aan dat hogere uitgaven worden verwacht als gevolg van een aantal inhoudelijke ontwikkelingen. In de kadernota zijn dan als gevolg van deze autonome ontwikkeling extra middelen beschikbaar gesteld. Maar met dezelfde tekst wordt in de begroting een besparing ingeboekt als nieuw beleid. De toelichting op het nieuwe beleid is echter opgenomen bij de toelichting op de financiële mutatie en niet bij de behandeling van de vragen: Wat willen we bereiken, en Wat gaan we daarvoor doen.
- b. De aansluiting tussen de drie zogeheten W-vragen is lastig te volgen omdat de financiële consequenties (de derde W-vraag) niet direct bij de eerste twee wordt uitgewerkt.
- c. Nieuw beleid in de begroting bij de vraag Wat mag het kosten wordt aangegeven. De vraag komt op of dit nog consequenties heeft voor de twee andere W-vragen.

- d. In 2019 heeft een intensivering van de inzet van de bijzondere bijstand plaatsgevonden. Nu die succesvol blijkt, wordt gewerkt aan bezuinigingen. Dat komt over als weinig consequent.

Er zijn meer van deze voorbeelden, maar gezien de opzet van deze quick scan, gaan we hier nu niet verder op in.

Overigens hebben wij nagegaan of de financiële consequenties van de kadernota als mutatie in de begroting zijn terug te vinden: dat is juist gebeurd.

We geven de volgende adviezen:

1	Overweeg waar beleid of ontwikkelingen zich voordoen die financiële consequenties hebben, deze consequenties daarbij aan te geven. Dan blijft er eenheid tussen beleid en financieel effect.
2	Om teveel dubbele informatie voor raadsleden te voorkomen, zou nagedacht moeten worden of de teksten van de kadernota en begroting niet deels geschrapt kunnen worden.
3	De uitnodiging in de kadernota op 29 juni om te starten over de mogelijke ingrijpende bezuinigingen, lijkt een onlogisch moment. Wij adviseren u het proces van kadernota naar begroting: wat zijn de doelstellingen bij deze documenten, wie is wanneer betrokken, met extra aandacht voor wanneer de raad als kaderstellend orgaan betrokken is, nader te analyseren. Zodat voor alle betrokken het proces duidelijk is en dubbel werk zoveel mogelijk wordt voorkomen. Ook de huidige vormgeving van kadernota met 1 ^e Firap vraagt naar onze mening aandacht in dit kader.

3.2 Voldoet de begroting aan de formele eisen van het Besluit begroting en verantwoording (Bbv)?

Deze vraag gaan wij niet uitgebreid in op alle voorschriften van het Bbv, maar we maken een aantal opmerkingen over zaken die opvallen. Overigens voldoet de begroting grotendeels aan de eisen van het Bbv. Onze opmerkingen zijn:

- a. Artikel 8 lid c. schrijft een overzicht van de kosten van de overhead voor. Die hebben wij niet gezien. De ontwikkeling van de verschillende elementen van de kosten van overhead kan wel interessante informatie voor de raad zijn. Wellicht vormt in de praktijk de omstandigheid dat de overheadkosten binnen de uitvoeringsorganisatie BUCH worden gemaakt een belangrijke overweging.
- b. In de paragraaf lokale heffingen wordt vrijwel alleen aandacht besteed aan de gemeentelijke belastingen. Over de heffing van leges wordt alleen verwezen naar het feit dat er een legesverordening is. Dit voldoet niet aan de eisen van het Bbv (artikel 10 onderdeel c.) Aan de hoogte en de opbouw (bijvoorbeeld toerekening van overhead) van de leges wordt verder geen aandacht besteed. Dit is bij de gemeente Heiloo voor de leges van omgevingsvergunningen (voorheen: bouwvergunningen) echter wel een belangrijk aandachtspunt. De begroting wordt sluitend gemaakt door een aantal grote aanpassingen. Een daarvan is de winst die de gemeente gaat maken op deze vergunningen. Pagina 53 van de begroting geeft aan dat het gaat om de volgende bedragen voor resp. 2021 € 1.186.000; 2022 € 820.000; 2023: € 393.000 en 2024 € 392.000. Terwijl leges slechts wettelijk slechts kostendekkend mogen zijn op het niveau van de begroting. Dit lijkt een fors risico te zijn voor de begroting en de rechtmatigheid. Daarbij speelt inhoudelijk dat landelijk gevreesd wordt dat de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2022 financieel grote financiële nadelen voor de gemeenten gaat betekenen omdat de kosten die door de gemeenten worden gemaakt omdat bijvoorbeeld veel meer ingezet moet worden op de participatie van burgers en bedrijven niet verhaald kunnen worden in de tarieven en grote projecten eigen kwaliteitsbeoordeling kunnen regelen die niet meer door de gemeente hoeft plaats te vinden. Vraag is ook of de salariskosten en de bijbehorende overhead voor mogelijk extra werk voor mogelijke vergunningen wel meegenomen is. Overigens is deze afwijking niet alleen een formeel relevante afwijking maar de bepaling van de hoogte van de leges en de effecten daarvan voor inwoners en bedrijven is ook politiek uiteraard van belang.
- c. In de paragraaf weerstandsvermogen worden alleen de vijf grootste risico's genoemd. Daarbij horen gezien de opstelling bijv. niet de opvallende kostenstijgingen van de Wmo en de effecten van de coronacrisis. Ook de risico's uit verbonden partijen zijn niet genoemd, terwijl

de risico's van afwijkende kostenontwikkelingen bij bijvoorbeeld de uitvoeringsorganisatie BUCH zich per definitie voordoen; de financiële uitkomsten van de BUCH worden bij vaststelling van de jaarrekening verdeeld over de vier gemeenten. Ook de mogelijke effecten van de coronacrisis voor de Veiligheidsregio en GGD zouden invloed kunnen hebben op de omvang van de risico's van de gemeente. Volgens het Bbv (artikel 11 onderdeel 2b.) moet een inventarisatie van de risico's worden opgenomen. De vraag is of het slechts noemen van de vijf grootste risico's zonder het risicobedrag voldoende inzicht geeft zoals het Bbv voorschrijft en voor de raad van belang is voor het inzicht in de financiële positie van de gemeente. Ook het beleid ten aanzien van de weerstandscapaciteit en de risico's (artikel 11 onderdeel 2c) is niet expliciet opgenomen. Te denken valt bijv. aan een minimumnorm voor weerstandsvermogen en de bepaling welke elementen onderdeel uitmaken van de weerstandscapaciteit. Nu wordt door het college bijv. de bestemmingsreserve grote projecten meegeteld bij de weerstandscapaciteit, hetgeen voorheen niet gebeurde (overigens met goede overwegingen).

Overigens achten wij de vermelding van welke risico's zijn toegenomen en afgenomen met een toelichting daarop een goede toevoeging van uw gemeente als informatie voor de raad.

- d. Volgens artikel 20 van het Bbv moet een uiteenzetting worden gegeven van de financiële positie. Daarbij moet afzonderlijk aandacht worden besteed (artikel 20 tweede onderdeel) aan de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume, de investeringen gesplitst in investeringen met economisch nut en met maatschappelijk nut in de openbare ruimte, de financiering, de stand en het gespecificeerde verloop van de reserves en ook van de voorzieningen. Overzichten van de reserves en voorzieningen zijn er wel; ook wordt er in de paragraaf financiering aandacht besteed aan de financiering en de balansposities, in de paragraaf weerstandsvermogen worden aandacht besteed aan de betekenis van voorgeschreven financiële kengetallen, maar een meer geïntegreerde uiteenzetting van de ontwikkeling van de financiële positie met deze elementen zoals bedoeld in artikel 20 is niet opgenomen.

We geven daarom de volgende adviezen:

4	Overweeg om een overzicht van de ontwikkeling van de belangrijkste componenten van de overheadkosten op te nemen. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de informatie van de BUCH.
5	Voeg in de paragraaf lokale heffingen informatie over de (opbouw van de kosten van de) leges toe.
6	De manier waarop de baten van de omgevingsvergunningen zijn opgenomen in de begroting vormen een belangrijk aandachtspunt en risico. Ga na of de manier waarop in de begroting rekening is gehouden met de (hogere) opbrengsten omgevingsvergunningen wettelijk toegestaan is. Ga daarbij ook na of de schattingen aansluiten bij de te verwachten ontwikkelingen in het kader van de nieuwe Omgevingswet en in samenhang daarmee de Wet kwaliteitsborging.
7	Neem in de paragraaf weerstandsvermogen het beleid op ten aanzien van het omgaan met risico's in relatie met de weerstandscapaciteit. Bijv. heeft de raad een doelstelling ten aanzien van de ondergrens van het weerstandsvermogen? En mogen (bepaalde) bestemmingsreserve of stille reserves worden meegeteld? En wie bepaalt dat beleid: het college of de raad?
8	Vermeld meer risico's in overeenstemming met het Bbv. Er wordt nu een reëel risicobedrag volgens de Monte Carlomethode bepaald van bijna € 5 miljoen op een totaal geïnventariseerd risicobedrag van bijna € 30 miljoen; dat is minder dan 20%. Meer informatie over de risico's van € 30 miljoen lijkt wenselijk voor de raad om de financiële positie te kunnen beoordelen.
9	Overweeg of de huidige vormgeving van de uiteenzetting van de financiële positie aanpassing behoeft in het licht van het Bbv en de informatiebehoefte van de raad.

3.3. Zijn de belangrijkste financiële ontwikkelingen duidelijk toegelicht?

Deze vraag stellen wij vooral bij de begroting. Deze vraag heeft twee aspecten: het gaat om de belangrijkste financiële ontwikkelingen en het gaat om de duidelijkheid van de toelichting.

In het algemeen kan gesteld worden dat er uitgebreide toelichtingen zijn opgenomen. Bijvoorbeeld:

- e. Op pagina 3 en 4 wordt een overzicht van de ontwikkeling van het structurele begrotingsaldo gegeven;
- f. Vanaf pagina 7 worden de effecten van de septembercirculaire aangegeven en toegelicht;
- g. Vanaf pagina 10 wordt een totaaloverzicht van alle financiële mutaties aangegeven;
- h. Per programma worden deze mutaties aan het einde van de programma's ook nog een keer weergegeven en hier ook toegelicht en
- i. Vanaf pagina 102 worden de mutaties in het investeringsplan aangegeven en toegelicht.

Wij maken hierbij de volgende opmerkingen:

- a. De gedetailleerde mutaties van de kadernota worden niet herhaald in de begroting. Terwijl de kadernota kan worden gezien als belangrijke bouwsteen voor de begroting. Dit een keuze die verantwoord kan zijn; voor de samenhang van de begroting als hét document dat de keuzes voor het nieuwe jaar aangeeft zou vermelding van zowel vanuit de kadernota als de aanvullende keuzes na de kadernota in de begroting te overwegen zijn. Als voorbeeld verwijzen wij naar hoofdstuk 3.1 van dit rapport, waarin uiteengezet wordt dat bij de bijzondere bijstand eerst € 100.000 wordt toegevoegd in de kadernota en vervolgens € 20.000 wordt bezuinigd in de begroting. Waarbij de toelichting hierop wel wordt overgenomen uit de kadernota (de uitgaven worden hoger), maar ook een toelichting wordt gegeven waarop de besparing is gebaseerd. Door het gemis in samenhang wordt het beeld van de ontwikkeling niet duidelijker in dit voorbeeld.
- b. Wij hebben al eerder aangegeven (hoofdstuk 3.1) dat de toelichting op de mutaties (beleidsmatige keuzes die soms in de toelichting op de financiële mutaties wordt aangegeven in plaats van bij de beleidsmatige vragen.
- c. In Heiloo speelt de discussie over de financiële gevolgen van de aansluiting op de snelweg A9 een belangrijke rol. Het gaat hier om een forse investering waar ook de provincie aan bijdraagt. In de ontwikkeling van de financiële positie vanaf pagina 4 komt een voordeel naar voren voor de jaren 2022 en 2023 en een klein nadeel vanaf 2024. Uit de mutaties in de reserves blijkt dat bekostiging wordt voorzien vanuit een ingestelde bestemmingsreserve. Gezien de financiële omvang en het inhoudelijke/politieke belang zou het te overwegen zijn om de financiële effecten op de verschillende plekken ergens geïntegreerd toe te lichten.
- d. Een ander aspect vormt de manier waarop de ambities en wensen zijn opgenomen. Op pagina 4 worden deze financieel vertaald in de ontwikkeling van het begrotingsaldo. Daarbij wordt aangegeven dat er een structureel sluitende begroting is zonder de ambities en wensen en een begroting met tekorten over 2023 en 2024 wanneer deze wel worden opgenomen. Waarbij de vraag rijst: maken deze ambities en wensen nu wel of geen deel uit van de door de raad vast te stellen begroting (waarbij de begrotingsjaren 2022 tot en met 2024 formeel niet vastgesteld worden uiteraard; daar neemt de raad kennis van, maar er hangen wel investeringen mee samen die al in 2021 kunnen starten).

Samenvattend achten wij dat de belangrijkste financiële ontwikkelingen goed zijn vermeld in kadernota en begroting, maar dat de duidelijkheid, het inzicht in de ontwikkeling in totaal en detail per onderdeel nog verbeterd kan worden. Wij geven daarom de volgende adviezen:

10	Neem de (belangrijkste) mutaties voor het nieuwe begrotingsjaar op zowel vanuit de kadernota als aanvullend in de begroting per programma op, zodat de ontwikkeling van de begroting beter gevolgd kan worden. Zorg er daarbij voor de toelichting zowel beleidsmatig als financieel daar op een logische manier op aansluit.
11	Geef bij het totaaloverzicht de wensen en ambities op wanneer die deel uitmaken van de voorgestelde begroting en vermeld ze afzonderlijk wanneer zij daar geen integraal deel van uitmaken. De vraag is nu of de raad een meerjarig sluitende begroting vaststelt.

3.4 Zijn de inhoudelijke keuzes helder financieel vertaald: is er een duidelijk verband tussen de maatschappelijke doelstellingen, de activiteiten die daarvoor worden uitgevoerd en de middelen die daarvoor beschikbaar zijn (Wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten)?

Deze vraag is voor een deel hiervoor al behandeld; zie vooral hoofdstuk 3.1. Een belangrijk aspect verdient echter nog aandacht: de samenhang in maatschappelijke doelstellingen, activiteiten en kosten. In het hierbij passende jargon wordt gesproken over:

- j. Outcome: welke kwalitatieve maatschappelijke doelen willen we bereiken?

- k. Output: welke kwantitatieve doelstellingen hebben we?
- l. Throughput: hoe gaan we onze doelen bereiken?
- m. Input: welke financiële middelen en menskracht zetten we in voor deze doelen?

Een ander begrip dat al jaren met deze discussie samenhangt is: is de begroting SMART, waarbij deze afkorting staat voor:

- n. S is Specifiek;
- o. M is Meetbaar;
- p. A staat voor geAccepteerd of geAutoriseerd;
- q. R staat voor Resultaatgericht en'
- r. T voor duidelijk in de Tijd aangegeven.

De gedachte hierbij is dat de prestaties van de (gemeentelijke) overheid ook goed meetbaar en in kostprijzen moeten kunnen worden gedefinieerd. Er zijn in gemeenteland vele pogingen gedaan om de begrotingen zo Smart mogelijk in te richten. Daar zijn soms mooie voorbeelden van. Een van de grote problemen is dat het ook daadwerkelijk controleerbaar kunnen meten in veel gevallen niet mogelijk is dan wel dat daarvoor veel kosten moeten worden gemaakt. Voorbeelden van jaarrekeningen die een Smart-verantwoording geven van alle belangrijke producten zijn er dan ook niet.

Het vervolg van deze discussies is geweest dat er nu allerlei indicatoren zijn voorgeschreven waarbij de website 'www.waarstaatjegemeente.nl' een belangrijke rol vervult. De verplichte indicatoren zijn in Heiloo ook vermeld en geven waardevolle informatie. Maar zijn in beperkte mate een op een te koppelen aan de omvang van budgetten.

Bij elke gemeente komt af en toe de vraag naar voren: hebben wij de doelen, activiteiten en budgetten voldoende in samenhang in beeld? Kijkend naar de begroting van Heiloo valt op dat er zeer veel aandacht wordt besteed aan beschrijvende informatie over wat we willen bereiken. Deze is vrijwel geheel kwalitatief van aard, deels met het karakter van outcome, deels als output maar zonder aantallen. Ook wordt veel aandacht besteed aan de vraag: wat gaan we daarvoor doen. Ten slotte wordt ook nog aangegeven hoe we kunnen vaststellen of we bereikt hebben wat we ons hadden voorgenomen. Bij deze vragen gaat het over Throughput. Ten slotte wordt er bij de toelichting op de financiële mutaties soms ook nog een inhoudelijke toelichting gegeven.

De vraag is uiteraard of de raad deze informatie op deze wijze ook kan gebruiken c.q. daadwerkelijk gebruikt om de begroting vast te stellen als kaderstellend document zowel voor de budgetten als voor de inhoudelijke doelen en activiteiten. Wij maken daar een aantal opmerkingen bij:

- s. Er wordt zowel in de kadernota als in de begroting zeer veel informatie gegeven. Sluit dat aan op de behoefte van de raad?
- t. De outputdoelen missen cijfers over nagestreefde doelen. Denk bijvoorbeeld aan de aantal cliënten die geholpen worden met schuldhulpverlening. Of die naar werk bemiddeld worden. Of ambities om het aantal uitkeringsgerechtigden terug te dringen. Of concrete doelstellingen bij subsidies (aantal kinderen die met sport meedoen).
- u. Ook de Throughputinformatie, die zich bij uitstek leent voor kwantitatieve gegevens heeft deze maar in beperkte mate. Voorbeelden:
 = *Beleidsplan Naleving sociaal domein (pagina 22/23):*
In 2021 geven we uitvoering aan het bijbehorende actieplan. We investeren meer in preventieve maatregelen om fraude te voorkomen, intensiveren samenwerking en kennisdeling zo wel lokaal als regionaal en we nemen repressieve maatregelen bij fraude.
 De vraag kan gesteld worden: hoeveel meer investeren we, hoeveel van welke maatregelen zien we voor ons als ambitie of verwachting bijvoorbeeld.
 Een positief voorbeeld:
 = *Renovatie Het Baafje (pagina 22):*
De kleedkamers, bijgebouwen en de waterinstallatie van zwembad Het Baafje worden gerenoveerd.
 Van deze ambitie kan worden vastgesteld of die aan het einde van het jaar is geslaagd of niet.

Wij pleiten niet voor het streven naar een volledige Smart begroting. Het gaat er veel meer om dat het nuttige informatie voor de raad is en daarmee wellicht ook voor de ambtelijke organisatie. Het gaat niet om zoveel mogelijk informatie maar om gerichte relevante informatie. Voorstelbaar bij Heiloo zou

kunnen zijn bijvoorbeeld dat kwantitatieve ambities om de forse overschrijdingen die zich voordoen bij het sociaal domein terug te dringen worden opgenomen. Ambities om bijvoorbeeld door intensieve aandacht aan de duurste zorgtrajecten een kostenbesparing te realiseren van een aantal zorgontvangers of een percentage van de kosten zouden zinvolle informatie kunnen vormen. En dan is het ook mogelijk om tussentijds en/of bij de jaarrekening te kunnen aangeven of deze ambitie is waargemaakt. Juist gezien de forse ambities die Heiloo financieel heeft opgenomen ten aanzien van besparingen op het sociaal domein.

Aansluitend op onze aanbevelingen 1,2 en 3 geven we dan ook de volgende aanbeveling:

12	Beoordeel of de inhoudelijke informatie over doelen en activiteiten aansluiten bij de behoefte van de raad. Overweeg of hier geen vermindering kan plaatsvinden (zie ook de informatie die al in de kadernota wordt gegeven). Ga na of het van de belangrijkste ontwikkelingen mogelijk is om effectieve kwantitatieve gegevens kunnen worden opgenomen die ondersteunen bij de kaderstellende en controlerende rol van de raad.
----	---

3.5 *Zijn de risico's goed toegelicht en gerelateerd aan de weerstandscapaciteit?*

Voor de beantwoording van deze vraag verwijzen wij naar hoofdstuk 3.2 bij opmerking c.

Overigens is er wel steeds meer belangstelling bij gemeenten voor (de beheersing van) risico's. Gemeentelijke activiteiten hebben gezien de vele verschillende activiteiten ook veel verschillende risico's. Daarom is een vorm van risicomanagement van belang. Waarbij een brede bewustwording bij het ambtelijk apparaat van de verschillende soorten risico's (financiële, politieke, fraude, etc.) van groot belang; het hangt samen met de geloofwaardigheid van de overheid. Wij hebben in de begroting en de financiële verordening geen verwijzingen gevonden naar expliciet beleid dat de gemeente heeft op het gebied van de beheersing van risico's. Maar wel een bedrag van bijna € 30 miljoen aan risico's. Daarom is, voor zover dat er niet is, te overwegen om daar beleid voor te ontwikkelen.

3.6 *Is er sprake van een sluitend meerjarenperspectief?*

Ook aan deze vraag hebben wij al aandacht besteed in hoofdstuk 3.3 en dan met name bij opmerking d. Er wordt een sluitend meerjarenperspectief gegeven wanneer de wensen en ambities niet meegeteld worden.

Toch plaatsen we nog een wel belangrijke aanvullende opmerking:

- a. Het valt op dat over de hardheid van de maatregelen, lees: bezuinigingen en andere maatregelen die zijn doorgevoerd om de begroting sluitend te maken, enige twijfel bestaat.

We citeren:

Pagina 2, het Voorwoord:

'De leges omgevingsvergunningen zijn gebaseerd op de huidige planning en fasering van Zandzoom. We zijn hierbij afhankelijk van de partijen die deze vergunning gaan aanvragen. Deze marktpartijen geven positieve signalen af. Desalniettemin zou de procedure bij de Raad van State van invloed kunnen zijn op het moment van indienen van aanvragen.'

De beheersmaatregelen sociaal domein zijn zo goed mogelijk ingeschat, maar moeten zich in de praktijk nog bewijzen. Hierdoor kan de daadwerkelijke besparing afwijken van de nu aangegeven verwachte besparing. Tijdens de monitoring van de ingezette beheersmaatregelen zal dit worden bewaakt, gerapporteerd en indien nodig worden bijgestuurd.

Gelet op de onzekerheden zou het begrote positieve resultaat in de jaren 2021 en 2022 onder druk kunnen komen. Als gevolg van de onzekerheden kunnen de cijfers onder de streep voor de jaren daarna negatiever uitpakken dan nu is berekend.'

Op pagina 39 wordt ten aanzien van de ontwikkeling van de buitenruimte van het Loo-plein, een belangrijke wens van de raad gezegd:

'Ter uitvoering wordt een uitvoeringsagenda opgesteld voor de herinrichting van de openbare buitenruimte rond winkelcentrum 't Loo, het Loo-plein en het 'Rondje Witte Kerk'. De verdere

uitwerking zal in samenspraak met betrokkenen worden vormgegeven. Het herinrichtingsplan wordt aan de raad voorgelegd en daarbij zal per (deel)plan budget voor de uitvoering worden gevraagd.'

Op pagina 41 wordt met betrekking tot het voornemen 'Stimulering fietsgebruik' waarvoor de gemeente samen met de regio gemeente een intentieovereenkomst heeft getekend, het volgende gezegd:

'Zodra deze opgave in beeld is gebracht vindt er een vertaling plaats naar de begroting van de gemeente Heiloo'

Blijkbaar is er in de voorgelegde begroting nog geen of onvoldoende ruimte meegenomen voor de uitvoering van deze overeengekomen intentie en ambitie.

Deze voorbeelden kunnen aangevuld worden. Het geeft het beeld dat de onzekerheden en de niet verwerkte schattingen in de begroting omvangrijk zijn. Met name de ontwikkeling van de kosten van het sociaal domein, die maar in beperkte mate kunnen worden beïnvloed en de risico's bij de leges omgevingsvergunningen, niet alleen in de tijd maar ook in de haalbaarheid, kunnen de robuustheid van de begroting sterk beperken.

Voor zover daar al geen intensieve aandacht voor is, zouden wij dan ook willen adviseren:

13	Ga na of de robuustheid van de voorgenomen maatregelen om de begroting sluitend te krijgen voldoende is. Onderzoek en monitoring van de hardheid legesmaatregelen (is de voorgestelde verhoging van de leges haalbaar in tijd en qua rechtmatigheid rekening houdend ook met de invoering van de nieuwe Omgevingswet) en de maatregelen voor beheersing van de kosten van het sociaal domein (lukt het om de transformatie door te voeren en meer geïntegreerd te werken) zouden daar onderdeel van uit kunnen maken. Ga na hoe de risico's daarbij voldoende worden gevolgd.
----	---

3.7 Wat valt verder op?

Naast de voornoemde zaken zijn er nog diverse kleinere zaken te melden. Gezien de opzet van deze quick scan gaan wij daar verder niet op in. Een zaak valt nog wel op:

- a. Er wordt een verhoging van de Onroerendezaakbelasting doorgevoerd, waarbij het wellicht niet voor elke gebruiker van de begroting helder is, dat dit plaatsvindt. Zo wordt op pagina 58 van de begroting vermeld:

'Wat willen we bereiken?

2. Lage verantwoorde lokale lasten

Wat gaan we daarvoor doen?

2. We houden de woonlasten voor onze inwoners op een verantwoord niveau. Voor de OZB woningen wordt de waardeontwikkeling in de berekening van de OZB aanslag verwerkt.

Deze toelichting 'de waardeontwikkeling wordt in de berekening verwerkt' kan tot verschillende interpretaties leiden.

Op pagina 60 wordt de financiële mutatie als gevolg daarvan toegelicht:

'OZB Woningen

Het tarief van de OZB woningen wordt gelijk gehouden aan 2020 en dus niet geïndexeerd. Wel wordt de waardeontwikkeling van de woningen in Heiloo (prognose circa 7%) in de OZB berekening verdisconteerd. Omdat in de kadernota wel al rekening is gehouden met 1,6% indexatie, worden de inkomsten met 5% verhoogd.'

Gebruikelijk is om alleen de inflatie toe te passen. Door de waardestijging in mindering te brengen op het tarief en daarop de inflatie toe te passen wordt dan een nieuw tarief bepaald. Door aan te geven dat het tarief gelijk blijft, kan de indruk ontstaan dat er geen verhoging van de OZB plaatsvindt.

4. Vorm begroting

In hoofdstuk 3 hebben wij stilgestaan bij de aspecten die te maken hebben met de inhoud van de begroting. In dit hoofdstuk besteden wij aandacht aan de vorm. En dan met name of deze voldoende bruikbaar is voor de raad als kaderstellend document.

Inhoud en vorm staan uiteraard niet los van elkaar. Daarom raken veel van onze opmerkingen en adviezen die wij hiervoor gegeven hebben ook de vorm/bruikbaarheid van de begroting voor de raad. Wij verwijzen daar dan ook naar. Wij maken in dit hoofdstuk daarom alleen nog een beperkt aantal opmerkingen en geven aansluitend daarop onze adviezen.

4.1 Is de begroting leesbaar ook voor niet financieel geschoolde raadsleden?

Voor niet financieel geschoolde raadsleden kan het lezen en beoordelen van de begroting, wanneer er veel financiële uitgebreide tabellen zijn opgenomen minder aantrekkelijk zijn. Van belang is dus dat tabellen goed worden toegelicht en dat de samenhang van voornemens en wat dat betekent door de budgetten duidelijk worden aangegeven. Ook zit er spanning op de leesbaarheid van de begroting voor alle raadsleden en de omvang van het document. Het bepalen van een optimale omvang blijft een subjectieve bezigheid en er zijn wettelijke voorschriften die invloed hebben op de omvang. Toch zijn er wel mogelijkheden het aantrekkelijker te maken om de begroting te beoordelen. Wij noemen:

- a. De begroting zou kunnen worden gestart in de vorm van een begroting in één opslag. Of deze kan naast de bestaande begroting worden gemaakt. In maximaal 5 à 10 pagina's zou aandacht kunnen worden besteed aan bijv.: de financiële ontwikkeling in hoofdlijnen, de voorgestelde nieuwe ambities, een toelichting op de belangrijkste ontwikkelingen, de ontwikkeling van de belangrijkste risico's en het cijfer van het weerstandsvermogen en een samenvattend overzicht van de reserves en voorzieningen. Wanneer hierbij gebruik wordt gemaakt van duidelijke grafieken kan dit voor raadsleden helpen om meer inzicht en belangstelling te krijgen voor de begroting.
- b. De samenhang tussen doelstellingen, voornemens en de financiële vertaling (de drie W-vragen) ligt nu relatief ver uit elkaar. Nu is de begroting inhoudelijk per programmaonderdeel ingedeeld en wordt samenvattend per programma de financiële vertaling gegeven. Dat maakt het inzicht krijgen in de samenhang van de doelen, activiteiten en de inzet van middelen moeilijker. Daarbij komt nog dat sommige financiële mutaties voor het nieuwe begrotingsjaar zijn opgenomen in de kadernota en andere in de begroting. De totale samenhang van inhoudelijke keuzes en financiële consequenties is daarom niet eenvoudig te volgen. Wij hebben daar in hoofdstuk 3.3 aandacht aan besteed.
- c. Veel inhoudelijke informatie uit de kadernota is letterlijk gekopieerd in de begroting. Gezien de omvang van beide documenten is de vraag of dit gewenst is.
- d. De raad wordt in het begrotingsproces zoals wij het uit de kadernota en begroting halen meegenomen vanaf de aanbidding van de kadernota eind juni. Inbreng van nieuwe wensen en ambities is in de tijd gezien dan moeilijk. Te overwegen valt het gehele begrotingsproces tegen het licht te houden en na te gaan of een aangepast proces niet tot een efficiëntere werkwijze kan leiden en een betere inbreng van de raad. Wij verwijzen hierbij naar ons advies nummer 3 en 12, hiervoor gegeven.

Onze opmerkingen zijn reeds vertaald in adviezen in hoofdstuk 3. De enige aanbeveling die wij hier aanvullend doen, is:

14	Overweeg of een begroting in één oogopslag (BIEO) een welkome aanvulling is voor minder financieel geschoolde raadsleden. Zie ook opmerking a. voor de mogelijke componenten daarvan.
----	---

4.2 Zijn er keuzes opgenomen voor de raad?

Zoals bij de meeste gemeenten wordt een kadernota en/of begroting aangeboden waar weinig ruimte meer is voor het maken van (afwijkende) keuzes. Veel uitgaven en inkomsten bij een gemeente liggen ook behoorlijk vast. Toch zou het goed zijn om te trachten de raad enige ruimte voor alternatieve keuzes te geven in het begrotingsproces. Door bijvoorbeeld per programma aan te geven of er enige ruimte aanwezig is om te kiezen voor een zwaardere dan wel lichtere inzet op de activiteiten in dat programma. Wanneer per programma één of twee activiteiten worden benoemd waar er enige ruimte

voor keuzes is, kan dit de politieke discussie bij de begroting versterken. En daarmee de vormgeving van de kaderstellende functie van de raad. Nu worden er in de kadernota alleen aangegeven dat er een tekort is en de raad uitgenodigd om voorstellen tot bezuinigingen te doen. Zonder dat daarvoor verschillende mogelijkheden worden gegeven.

15	Experimenteer met het geven van keuzes aan de raad in het begrotingsproces (kadernota en/of begroting); bijvoorbeeld door per programma één of twee mogelijkheden te schetsen waar intensiever dan wel minder intensief op ingezet wordt. Dit kan de politieke discussie versterken.
----	--