

Rapportage beoordeling en advisering begroting gemeente Bergen 2022

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 2020 en de eerste tussentijdse rapportage	4
3.2 Voldoet de begroting aan de formele eisen van het Besluit begroting en verantwoording (Bbv)?	5
3.3. Zijn de belangrijkste financiële ontwikkelingen duidelijk toegelicht?	8
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)?	9
3.5 Zijn de risico's goed toegelicht en gerelateerd aan de weerstandscapaciteit?	10
3.6 Is er sprake van een sluitend meerjarenperspectief?.....	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?	13

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 2022 en de (meerjaren)begroting 2022-2025, 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 2020 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?

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 behoorlijk goed leesbare, complete begroting. De begroting zit logisch in elkaar; belangrijke ontwikkelingen en trends binnen de verschillende programma's worden toegelicht; en de financiële verschillen per programma worden toegelicht, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen autonome ontwikkelingen en nieuw beleid. Ook is een aantal normen en streefdoelen opgenomen. Wat mooi is, is dat in de programma's ook beschreven wordt hoe kan worden gezien of doelen bereikt worden om aan het einde van het jaar te kunnen beoordelen of de beoogde doelen daadwerkelijk bereikt zijn. Ten aanzien van de leesbaarheid valt op dat de omvang met 107 pagina's fors is, maar voor een gemeentelijke begroting is dit redelijk.

En vervolgens....

Bij verdere lezing komt er toch een aantal vraagtekens. Waarom lijkt het toeval bij welk product normen en streefdoelen (meer dan de wettelijk verplichte indicatoren) zijn opgenomen? En hoe zit met de relatie voornemens en de daarvoor beschikbare middelen? Hoe toetsbaar zijn de doelen geformuleerd? Is de begroting structureel en reëel sluitend zoals wordt vermeld? Ook komt de vraag op: Hoe is de raad bij de keuzes die gemaakt zijn betrokken? En kan de raad sturen met deze begroting, zowel inhoudelijk als financieel? 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

3.1 Sluiten de documenten logisch op elkaar aan en voor zover mogelijk op andere P&C-documenten als de gemeenterekening 2020 en de eerste tussentijdse rapportage

In het begrotingsproces gaat de kadernota voorop. Daar staan we dan ook eerst bij stil. 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). 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. Voor dat laatste is min of meer gekozen in Bergen; er verschijnt naast de kadernota met daarin opgenomen de belangrijkste financiële afwijkingen over de eerste maanden van 2021 nog één andere tussentijdse rapportage, Firap geheten. De kadernota is daarmee in opzet een beleidsrijk document, dat de bedoeling lijkt te hebben de raad beleidsmatige keuzes voor te leggen.

Nergens uit de kadernota blijkt dat de raad is betrokken bij het proces van samenstelling van de kadernota, bijvoorbeeld door mee te praten over de bepaling van de wensen en ambities voor de nieuwe meerjarenbegroting. Wellicht dat door middel van de discussie over kadernota gestreefd wordt naar een voor de raad tijdige mogelijkheid om nog inbreng te hebben op de definitieve begroting, die mede aan de hand van de kadernota wordt samengesteld.

De belangrijkste politieke discussie zou dan via de kadernota lopen. Niet geheel helder is welke doelstelling de kadernota in de praktijk bij de gemeente Bergen heeft ten opzichte van de begroting en welk informatiegehalte de kadernota dan zou moeten hebben. Artikel 4 van de Financiële verordening van de gemeente geeft in dit kader overigens aan dat het voorstel voor beleidskeuzes in de kadernota moet worden opgenomen. In de kadernota is nauwelijks nieuw beleid financieel vertaald (slechts twee voorstellen voor totaal € 45.000 in 2022) en opgemerkt wordt in de kadernota: *De mutaties nieuw beleid worden zoals gewoonlijk nu niet bij de kadernota vastgesteld maar ter besluitvorming voorgelegd bij de begrotingsbehandeling.*

De kadernota van Bergen is met 59 pagina's ook tamelijk fors, maar aanzienlijk korter dan de begroting. En voor een beleidsrijke kadernota is deze omvang redelijk. De kadernota bevat veel teksten die letterlijk in de begroting terugkomen; voor een belangrijk deel is de begroting voor het inhoudelijke deel van de programma's een geactualiseerde kopie van de kadernota.

De eerste vraag die zich voordoet is: Wat is de visie van het college en de raad op het karakter van deze documenten (en van alle Planning en Control-documenten): welk document is bedoeld als belangrijkste politiek inhoudelijke discussiedocument? In welk document wordt de financiële vertaling van het voorgestelde nieuwe beleid opgenomen? En wat betekent dat voor het proces van

totstandkoming van deze documenten (wordt de raad bijvoorbeeld al in een eerder stadium meegenomen om aan de hand van belangrijke ontwikkelingen en trends te spreken over concrete keuzes voor Bergen en hoe die te meten)? In dat kader is het goed te wijzen op artikel 2 lid 3 van de Financiële verordening die zegt: *De raad kan op voorstel van het college per programma relevante indicatoren vaststellen voor het meten van en het afleggen van verantwoording over de gemeentelijke productie van goederen en diensten en de maatschappelijke effecten van het gemeentelijke beleid.* Onze indruk is dat hier in beperkte mate invulling aan is gegeven en daarin wellicht voor de nieuwe raadsperiode nog een slag kan worden gemaakt.

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. De eerste zelfstandige tussentijdse rapportage verschijnt in december; dan is geen tijd meer voor financiële bijsturing door de raad passend bij zijn kaderstellende rol.

Op de vraag of de kadernota en begroting aansluiten op de jaarrekening 2020 kan bevestigend worden geantwoord. De jaarrekening 2020 geeft aan op twee posten een structureel effect te hebben: de kosten Jeugdzorg en de baten met betrekking tot woonforensenbelasting. Ook als ontwikkeling in de eerste maanden van het jaar wordt de stijging van de kosten Jeugdzorg vermeld. Verwerking van deze ontwikkelingen is consistent toegepast; waarbij over de beheersing van de ontwikkeling van de kosten Jeugdzorg uiteraard meer wordt gezegd en vertaald in de budgetten.

We geven de volgende adviezen:

1	Overweeg voor de nieuwe bestuursperiode de visie op de planning en control-documenten met daarbij de rol van de raad en het college (opnieuw) vast te stellen. Ga daarbij na hoe de inhoudelijke en financiële kaderstellende rol van de raad optimaal vorm kan worden gegeven. De Financiële verordening geeft daarbij al de goede handvatten.
2	Geef daarbij expliciet aan welke rol de kadernota ten opzichte van de meerjarenbegroting heeft met betrekking tot vraag welk document bedoeld is als politiek inhoudelijk document voor de te maken keuzes.

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

Op een aantal aspecten zien wij afwijkingen van (de bedoeling van) het Bbv:

- a. Het Bbv geeft aan dat in een gemeentelijke begroting de volgende drie vragen moeten 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 Bergen 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 aangegeven dat een ontwikkeling consequenties heeft voor de baten en lasten. De aansluiting met de vraag: Wat mag het kosten lijkt echter veelal los te staan van de eerste twee vragen.

Een voorbeeld: op pagina 46 van de kadernota worden voor verschillende initiatieven en ontwikkelingen benodigde bedragen vermeld. Deze komen echter niet terug bij de vraag: wat mag het kosten. In de begroting zijn de inhoudelijke teksten wel overgenomen uit de kadernota, maar de bedragen geschrapt. Hetgeen de vraag oproept: is er nu geen extra geld meer nodig voor dezelfde ontwikkelingen? De vertaalslag van alle initiatieven en ontwikkelingen in extra menskracht (en bijpassende extra personeelsbudgetten) en in uitvoeringsbudgetten kan nu niet worden vastgesteld.

Een ander voorbeeld komt van pagina 16 van de begroting. Daarop zijn diverse concrete doelstellingen vermeld: het aantal aanvragen en toekenningen voor minimaregelingen aan jongeren is toegenomen. En op pagina 19 staat vermeld: Het aantal pensioengerechtigden binnen de doelgroep die succesvol een minimaregeling heeft aangevraagd neemt toe. Wanneer beide doelstellingen worden gerealiseerd betekent dit hogere uitgaven. Maar een financiële vertaling is niet opgenomen.

Wellicht is het zo dat alle activiteiten met gebruik van de bestaande formatie en uitvoeringsbudgetten kan worden gerealiseerd, maar dan zou het goed zijn die expliciet te vermelden. Juist een (kadernota en/of) begroting dient ervoor om de verschillende beleidskeuzes financieel te vertalen en dan definitieve keuzes uit alle wensen te maken.

Opvallend is in dit verband ook de verwerking van de leges omgevingsvergunningen. Incidenteel wordt daarvoor in 2022 een extra bate verwacht van € 1.635.000 wegens uitvoering van de zogeheten top 10 projecten (pagina 50 begroting). Uit het overzicht van de kostendekkendheid van de leges op pagina 74 is echter af te leiden dat ook de kosten voor de behandeling van de aanvragen omgevingsvergunningen sterk stijgen met € 1.772.000 (€ 3.133.000 verminderd met € 1.361.000). Er wordt in de begroting echter nergens gerefereerd aan deze kostenstijging en een concrete kostenstijging in de financiële mutaties is ook niet terug te vinden. Wat de vraag oproept hoe dan die sterke kostenstijging (meer dan een verdubbeling) wordt veroorzaakt. Het is goed om daar inzicht in te geven; een stijging alleen van de baten inzake deze leges zonder een vergelijkbare kostenstijging mag niet omdat dan niet voldaan wordt aan de voorwaarde dat deze leges maximaal 100% kostendekking mogen geven.

Overigens is ook de vraag met welk financieel effect is gerekend voor de invoering van de nieuwe omgevingswet in de loop van 2022, waarbij over minder activiteiten leges kan worden geheven.

Er zijn meer voorbeelden van een onduidelijke of ontbrekende aansluiting tussen geformuleerd nieuw beleid en financiële vertaling ervan, maar gezien de opzet van deze quick scan, gaan we hier nu niet verder op in.

Andere vragen die wij hebben ten aanzien van de toepassing van de regels uit het Bbv:

- b. 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.
- c. In de paragraaf lokale heffingen wordt vrijwel alleen aandacht besteed aan de gemeentelijke belastingen. Over de heffing van leges wordt alleen een weinig toegankelijk overzicht verstrekt van de kostendekkendheid van de verschillende leges. 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 Bergen voor de leges van omgevingsvergunningen (voorheen: bouwvergunningen), zie hiervoor, echter wel een belangrijk aandachtspunt. Omdat leges kosten zijn die door de inwoners moeten worden gedragen, is aandacht voor de hoogte daarvan en van de opbouw van de kosten voor de raad van belang.
- d. In de paragraaf weerstandsvermogen worden alleen de tien grootste risico's genoemd. Daarbij horen gezien de opstelling bijv. niet de wijzigingen in verband met de invoering van de omgevingswet en de effecten van de coronacrisis. Ook de risico's uit verbonden partijen zijn hier niet genoemd (wel bij de beschrijving van de verbonden partijen, maar omdat de gemeenten achtervang zijn voor deze risico's horen zij in samenvattende zin ook bij de gemeente). Ook wordt niet toegelicht hoe de kans van voordoen van het risico is bepaald; de normering ontbreekt. Volgens het Bbv (artikel 11 onderdeel 2b.) moet een inventarisatie van de risico's worden opgenomen. Risicomanagement is bij gemeenten van toenemend belang, bijvoorbeeld wegens de risico's van staatssteun en claims die de gemeente kan krijgen bij achterstanden in het afhandelen van zorgverstrekkingen. De vraag is of het slechts noemen van de tien grootste risico's voldoende inzicht geeft aan de raad voor het inzicht in de financiële positie, zoals het Bbv voorschrijft. Ook het beleid ten aanzien van de weerstandscapaciteit en de risico's (artikel 11 onderdeel 2c) is beperkt opgenomen: alleen de doelstelling voor het weerstandsvermogen (namelijk minimaal 2) is vermeld.

- Overigens adviseren 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.
- e. 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 wordt 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. Ten aanzien van de financiële positie wordt vermeld *dat het college presenteert een structureel sluitende begroting 2022. Dat betekent dat de inkomsten en uitgaven in evenwicht zijn. Een behouden financieel beleid ligt hieraan ten grondslag.* (Zie inleiding van de begroting).
- f. Omslagrente: In de notitie Rente van de Commissie Bbv is de volgende stellige uitspraak opgenomen: *De omslagrente wordt berekend door de aan de taakvelden toe te rekenen rente (in Euro's) te delen door de boekwaarde per 1 januari van de vaste activa die integraal zijn gefinancierd. De omslagrente moet vervolgens op consistente en eenduidige wijze worden toegerekend aan de individuele activa. Het is niet toegestaan om per investering of taakveld te differentiëren in het toe te rekenen rentepercentage.* Bij de gemeente Bergen wordt de rente die wordt toegerekend aan de investeringen in het rioolstelsel echter extracomptabel met 1% extra rente belast. Als reden daarvoor wordt aangegeven op pagina 70 van de begroting: *Voor de berekening van de rioolheffing is het door te belasten rentepercentage op 2% gesteld, dit is 1% omslagrente en 1% extracomptabele rentetoerekening in verband met de hoge rentes uit het verleden op de langlopende rioolinvesteringen.* Dit betekent dat er € 519.000 extra rente wordt toegerekend zoals blijkt uit de opstelling op pagina 70, die door de inwoners extra moet worden opgebracht. Deze benadering lijkt dus op gespannen voet te staan met de stellige uitspraak van de commissie. En er wordt daarmee een financieel risico genomen. Wij zouden deze aanpak heroverwegen; wanneer dit leidt tot een tekort in de begroting wegens het wegvallen van deze dekking kan overgegaan worden tot toerekening van kosten van bijvoorbeeld baggeren en vegen, die nu niet worden toegerekend.

We geven daarom de volgende adviezen:

3	Wees consistent in het weergeven van de drie W-vragen (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten). Laat de aansluiting van de beleidsvoornemens en de daarmee samenhangende (extra benodigde) budgetten zien of verklaar waarom er geen extra budget nodig is. Voor de raad wordt dan helder waarvoor gekozen moet worden.
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. En zet de kosten af tegen de begrote baten om de kostendekking te kunnen weergeven.
6	De manier waarop de baten van de omgevingsvergunningen zijn opgenomen in de begroting vormen een aandachtspunt en risico. Ga na of de aanzienlijk hogere opbrengst die voor 2022 is opgenomen gepaard gaat met aanzienlijk hogere kosten; dus of er geen sprake is van meer dan 100% kostendekking. 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. En mogen (bepaalde) bestemmingsreserves of stille reserves worden meegeteld? En wie bepaalt dat beleid: vaststelling door de raad in bijvoorbeeld een op te stellen beleidskader weerstandsvermogen en risicomanagement zou wellicht een goede optie zijn.

8	Vermeld meer risico's in overeenstemming met het Bbv. Er wordt nu een reëel risicobedrag volgens de Monte Carlomethode ¹ bepaald van € 4,6 miljoen op een totaal geïnteriseerd risicobedrag van bijna € 138,2 miljoen; dat is ruim 3%. Meer informatie over de risico's van ruim € 25 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.
10	Overweeg of de rentetoerekening voor de bepaling van de rioolheffing aangepast moet worden in het licht van de notitie Rente van de commissie Bbv. https://www.commissiebbv.nl/cms/view/9846f92f-5412-447e-b642-44c91eae5966/notitie-rente

3.3. Zijn de belangrijkste financiële ontwikkelingen duidelijk toegelicht?

Deze vraag heeft twee aspecten: het gaat om de belangrijkste financiële ontwikkelingen en het gaat om de duidelijkheid van de toelichting. En bij dit laatste element gaan wij ook na of de informatie over het structureel en reëel sluitend zijn van de begroting helder is.

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

- a. Op pagina 6 tot en met 9 worden totaaloverzichten van de mutaties en totale bedragen van de begroting gegeven;
- b. Per programma worden deze mutaties aan het einde van de programma's ook nog een keer weergegeven en hier ook toegelicht en
- c. De bijlagen geven daarnaast toereikende samenvattende overzichten. Bijlage 4 bevat een overzicht van de investeringskredieten.

Wij maken hierbij de volgende opmerkingen:

- a. Wij hebben al eerder aangegeven (hoofdstuk 3.2) dat de consequenties van beleidsvoornemens moeilijk terug te vinden zijn in de financiële consequenties bij de programma's. Het lijkt erop dat er slechts twee mutaties op het gebied van nieuw beleid bij de raad voorliggen voor een bedrag van € 45.000. Dit kan te maken hebben met het beleidsarm zijn van de begroting.
- b. Het investeringsoverzicht is niet geheel helder. Er staat in bijlage 4 een investeringskredietbedrag van € 39.944.267 voor 2022. Uit dit overzicht is niet goed het bedrag te halen van de nieuwe investeringsvoorstellen die door de raad moeten worden goedgekeurd. Overigens valt op dat dit krediet voor 2022 niet aansluit met pagina 81 waarin de liquiditeitsprognose wordt weergegeven. Daar wordt uitgegaan van een investeringsbedrag van € 35.489.000 voor 2022. Nu kan gesteld worden dat investeringskredieten vaak niet in het jaar worden uitgegeven waarvoor ze zijn vastgesteld, maar het is goed om juist wel een zo zuiver mogelijke benadering van de verwachte en vastgestelde investeringskredieten te hebben voor de jaren waarin daadwerkelijk de verwachting bestaat dat de investeringen kunnen plaatsvinden. En dan valt op dat de ambitie voor 2022 (en ook nog wel 2023) tamelijk fors is; de vraag is of deze ambitie kan worden waargemaakt door de beschikbare of in te huren medewerkers. Het effect van minder precieze kredieten naar de verschillende jaarschijven is, dat ook de kapitaallasten niet goed kunnen worden begroot.
- c. Gesteld wordt (bijvoorbeeld op pagina 53) dat: *Ons doel is een structureel sluitende begroting voor 2022 aan uw raad voor te leggen*. De vraag is of er sprake is van een structureel en reëel sluitende begroting. Aan het begrip 'structureel' zitten twee aspecten:
 - Rekening houdend met correctie van de incidentele baten en lasten blijft er een structureel saldo over per jaar;
 - Structureel gaat ook over de tijdshorizon van de begroting: 2022-2025.
 Met betrekking tot het eerste aspect is er inderdaad sprake van een structureel sluitende begroting voor 2022. Ten aanzien van het tweede aspect is er sprake van een dalend resultaat over de vier jaar; eindigend in een tekort in 2025. Voor dit aspect is er dus geen sprake van een structureel sluitende begroting. De provincie beoordeelt in het kader van haar

¹ De Monte-Carlosimulatie is een simulatietechniek waarbij een fysiek proces niet één keer maar vele malen wordt gesimuleerd, elke keer met andere startcondities. Het resultaat van deze verzameling simulaties is een verdelingsfunctie die het hele gebied van mogelijke uitkomsten weergeeft. (bron: Wikipedia). Deze methode wordt door veel gemeenten gebruikt bij het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit.

toezichhoudende rol op de financiële positie van de gemeenten ook het meerjarige perspectief. Overigens mag verwacht worden dat de septembercirculaire een positieve bijstelling voor Bergen inhoudt; hiermee kan wellicht ook het laatste jaar structureel sluitend worden.

Samenvattend achten wij dat de belangrijkste financiële ontwikkelingen goed zijn vermeld in (kadernota en) begroting. De aansluiting van de beleidsvoornemens en de financiële vertaling daarvan zou explicieter moeten worden gemaakt (zie ook advies 3). De investeringskredieten kunnen nog worden beoordeeld op haalbaarheid in de tijd. Op het aspect structureel sluitend zijn van de begroting zou het goed zijn expliciet te maken wat de ambitie van de raad is: alleen het komende begrotingsjaar sluitend dan wel de periode van de meerjarenbegroting. Wij geven daarom de volgende adviezen:

11	Houd bij het samenstellen van het investeringskredietoverzicht rekening met de haalbaarheid in de tijd
12	Maak duidelijk wat de ambitie is van de raad met betrekking tot de invulling van het begrip een sluitende meerjarenbegroting: geldt dat voor één jaar dan wel voor de gehele begrotingsperiode.

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 3.2. Een belangrijk aspect verdient echter nog aandacht: de samenhang in maatschappelijke doelstellingen, activiteiten en kosten. In het hierbij passende jargon wordt gesproken over:

- Outcome: welke kwalitatieve maatschappelijke doelen willen we bereiken?
- Output: welke kwantitatieve doelstellingen hebben we?
- Throughput: hoe gaan we onze doelen bereiken?
- 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:

S is Specifiek;
M is Meetbaar;
A staat voor geAccepteerd of geAutoriseerd;
R staat voor Resultaatgericht en'
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 goed weergeven 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 Bergen ook vermeld en geven waardevolle informatie. Maar zijn in beperkte mate een op een te koppelen aan de omvang van budgetten. Interessant is in dit kader de samenwerking met de Argumentenfabriek die voor de activiteiten van het sociaal domein een Programmakaart Sociaal Domein hebben ontwikkeld met doelen, maatregelen en indicatoren.

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 Bergen valt op dat er zeer veel aandacht wordt besteed aan beschrijvende informatie over wat we willen bereiken. Deze is vrijwel geheel kwalitatief van aard, vaak zonder aantallen en normen en meetbare doelen. Alleen bij het onderdeel dat betrekking heeft op het voorkomen van schulden bij burgers (in brede zin) worden

concretere doelstellingen gegeven. 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:

- a. Er wordt zowel in de kadernota als in de begroting veel informatie gegeven. Sluit dat aan op de behoefte van de raad? Of kan dit compacter, zie bijvoorbeeld de Programmakaart Sociaal Domein die u hebt laten opstellen.
- b. De outputdoelen missen grotendeels cijfers over nagestreefde doelen. Denk bijvoorbeeld aan de aantallen mensen die bemiddeld worden naar werk of een alternatieve participatiebaan, de ambitie ten aanzien van uitstroom cliënten uit de bijstand. Of concrete doelstellingen bij subsidies (bijvoorbeeld aantal kinderen die met sport meedoen of aantallen bezoekers/exposities bij een belangrijke subsidie aan Museum Kranenburgh, dat past binnen de ambities om het cultureel toerisme te stimuleren).
- c. Ook de Throughputinformatie, die zich bij uitstek leent voor kwantitatieve gegevens heeft deze maar in beperkte mate. Voorbeelden (zie pagina 48):

Wat gaan we daarvoor doen

In 2022 wordt met de uitvoering gestart van het in 2021 opgestelde groenbeleidsplan waarin thema's als biodiversiteit en klimaatadaptie zijn opgenomen.

- *We zorgen voor meer biodiversiteit binnen de gemeente met meer leefruimte voor bijen en vlinders.*
- *We zetten in op vergroening van versteende gebieden, zowel in de openbare ruimte als bij particulieren.*

De vraag kan gesteld worden: hoeveel meer biodiversiteit creëren we, hoeveel meer vergroening bereiken we? Hoeveel gaan we hiervoor investeren; welke ambitie hebben we concreet? Nu blijft wat we concreet gaan doen tamelijk vaag.

Er zijn ook diverse positieve voorbeelden, bijvoorbeeld op pagina 21 ten aanzien van de inspectie op gastouderopvang:

= Landelijk is er een intensivering inspectie gastouderopvang ingesteld. Dit gaat gepaard met extra middelen in het gemeentefonds (Jaarlijks landelijk 1,1 miljoen extra). Dit willen we inzetten om de steekproef te verhogen naar het landelijk gemiddelde van 19% of door te gaan werken met flietsbezoeken/quickscans om risicoprofielen te kunnen opstellen voor jaarlijkse bezoeken.

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 Bergen waar de schuldenaankpak belangrijk lijkt, om het aantal mensen dat geholpen is uit de problematische schulden met een concreet aantal in te vullen. Dan is het ook mogelijk om tussentijds en/of bij de jaarrekening te kunnen aangeven of deze ambitie is waargemaakt.

Aansluitend op onze aanbevelingen 3 geven we dan ook de volgende aanbeveling:

13	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 Programmakaart Sociaal Domein die is opgesteld met de Argumentenfabriek). 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 toelicht en gerelateerd aan de weerstandscapaciteit?

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

Gemeentelijke activiteiten hebben gezien de vele verschillende activiteiten ook veel verschillende risico's. Daarom is een vorm van risicomangement 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. Het voorkomen van fraude kan bijvoorbeeld een enorme impact hebben op de organisatie. 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 € 25 miljoen aan risico's. Daarom is, voor zover dat er niet is, te overwegen om daar beleid voor te ontwikkelen, waarbij het risicobewustzijn binnen de organisatie kan worden gestimuleerd.

Overigens valt er bij het bepalen van het weerstandsvermogen iets merkwaardigs op. Het weerstandsvermogen van de gemeente is bijna 11, gestreefd wordt naar minimaal 2. Dit betreft de verhouding van de weerstandscapaciteit ten opzichte van de risico's. Dit is een uitstekende verhouding; weinig gemeenten beschikken over een dergelijke verhouding. Toch blijft de gemeente streven naar een groei van de algemene reserve; dat de belangrijkste bron van de weerstandscapaciteit is. Daartoe wordt ernaar gestreefd om resultaatbestemmend een soort berekende rente toe te voegen op begrotingsbasis. Het Bbv is terughoudend in het toevoegen van rente aan reserves.

De vraag is naar welk niveau de gemeente wil streven en waarom. In de begroting rekening houden met structurele toevoegingen aan de algemene reserve betekent een structureel beroep op de begrotingsruimte die ten koste gaat van andere keuzes. Wij adviseren na te gaan welk niveau van de algemene reserve nagestreefd wordt om risico's op te vangen en bijvoorbeeld te sparen voor bepaalde investeringen.

Overigens is in de Nota Reserves en Voorzieningen het volgende opgenomen (onderdeel 3.2.): *In de P&C cyclus wordt opgenomen dat de budgethouders bij de jaarrekening en de overige P&C-documenten voor iedere reserve/voorziening bekijken of er nog voldoende nut en noodzaak voor de reserve/voorziening is en of er mutaties nodig zijn.*

De behandeling van kadernota en/of begroting vormen logische momenten om naar de bestemmingsreserves te kijken. Nu zijn die zeer beperkt in aantal, maar uit het overzicht van reserves en voorzieningen (pagina 103) is een aantal bestemmingsreserves zichtbaar waar geen mutaties worden verwacht over 2022 en 2023. Vraag is dus of de beoordeling van nut en noodzaak heeft plaatsgevonden.

14	Beoordeel welk niveau van de algemene reserve als streefdoel moet worden gezien. Doe dat in relatie met relevante factoren als de risico's van de gemeente.
----	---

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 c. Er wordt een geen sluitend meerjarenperspectief gegeven, want het jaar 2025 sluit met een nadelig saldo van € 1.014.000.

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 4, bij het kopje 'Onzekerheden':

Helaas zijn er nog altijd een aantal financiële onzekerheden waar de gemeente weinig tot geen invloed op heeft. Deze onzekerheden worden grotendeels veroorzaakt doordat de kabinetsformatie niet vordert. Extra budgetten voor het zogenoemde WMO-abonnementstarief, de bevrozing of afschaffing van de opschalingskorting, het wel of niet structureel worden van de extra inkomsten jeugdhulp, de invoering van de omgevingswet en de herijking van het gemeentefonds zijn de onzekere factoren. De invoering van de herijking van het gemeentefonds wordt nog altijd verwacht op 1 januari 2023. De uitvoering hiervan ligt bij het nieuwe kabinet. Het rijk heeft een eerste indicatie gegeven over de korting op deze subsidie (peildatum augustus 2021). Voor Bergen is het nadeel € 96,- per inwoner. Het is onzeker in hoeverre er na de periode van 4 jaar, met een korting van in totaal € 60,- per inwoner, nog verdere verrekening moet plaatsvinden. Ook is er in het sociaal domein mogelijk een tekort vanaf 2022. De hoogte hiervan is afhankelijk van de effectuering van de genomen

beheersmaatregelen en een mogelijke aanpassing van de tarieven ambulante jeugdzorg en de nieuwe aanbesteding jeugdhulp van 2023 en verder. Als laatste heeft de raad nog geen besluit kunnen nemen op twee nieuwe ontwikkelingen in Bergen. Het gaat om de dorpshuizen. Deze vragen om groot onderhoud en een toekomstbestendige inrichting. De andere ontwikkeling is de SORA. Het gaat hier om de diverse kosten voor een op te richten participatiebedrijf in de regio waarmee onder ander re-integratietrajecten beter gefaciliteerd kunnen worden. Verwacht wordt dat de raad deze besluiten nog in 2022 voorgelegd krijgt.

Deze onzekerheden geven aan dat er nog grote invloed kan uitgaan op de begroting van deze ontwikkelingen. Het is voor de aanloop naar de nieuwe bestuursperiode, waar gevraagd zal worden welke ruimte er beschikbaar is voor een nieuwe raad van belang deze risico's zo goed mogelijk in te schatten om een reëel beeld van de begrotingsruimte te kunnen weergeven.

15	Monitor de omvang van de belangrijke risico's die worden voorzien in de begroting zodat voor de nieuwe bestuursperiode zoveel mogelijk helderheid is over concrete risico's en de ruimte in de begroting.
----	---

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 lastig en weinig aantrekkelijk zijn. Van belang is dus dat er weinig jargon wordt gebruikt en dat de hoeveelheid informatie van zodanige omvang is dat deze te behappen is. Het bepalen van een optimale omvang blijft een subjectieve bezigheid en er zijn wettelijke voorschriften die invloed hebben op de omvang. Wij denken dat deze begroting op het gebied van de vorm voldoende aantrekkelijk is: de taal bevat in beperkte mate jargon en de inhoud van de programma's wordt goed toegelicht. De omvang is fors maar gezien de verplicht op te nemen informatie niet te omvangrijk. 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, activiteiten 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. De Programmakaart Sociaal Domein is een mooi voorbeeld om zowel de omvang te beperken (zie a.) als de samenhang tussen de doelstellingen, activiteiten en budgetten logischer te koppelen.
- 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. Het is onduidelijk of de raad al tijdens het proces van samenstellen van de kadernota betrokken wordt bij de keuzes die voorgesteld worden. Inbreng van nieuwe wensen en

ambities is in de tijd gezien dan moeilijk. Te overwegen valt het gehele begrotingsproces voor de nieuwe bestuursperiode 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 1, 3 en 13, hiervoor gegeven.

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

16	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?*

Opvallend van deze begroting is dat er wel veel voornemens worden weergegeven maar slechts zeer weinig nieuw beleid wordt voorgesteld in de zin van financiële mutaties; slechts € 45.000. De keuzes die de raad met deze begroting kunnen maken komen niet heel duidelijk naar voren. Wellicht zijn die er niet omdat er een beleidsarme begroting voorligt. De algemene reserve geeft in het licht van het hoge weerstandsvermogen wel ruimte om incidentele uitgaven te doen. Maar omdat er geen expliciet beleid ten aanzien van de omvang van de algemene reserve wordt weergegeven; komt ook hier geen expliciete ruimte naar voren.

Te overwegen valt om de politieke discussie over belangrijke documenten als de kadernota en begroting te kunnen voeren meer aandacht te geven op welke gebieden er (financiële) keuzes kunnen worden gemaakt.

17	Ga na hoe het politieke debat kan worden gestimuleerd door mogelijke keuzes in de (kadernota en) begroting explicieter te maken.
----	--