Rekenkamercommissie

Aan:
De gemeenteraad van Voorschoten

Voorschoten, 16 februari 2017

Betreft:
Rapportage doorwerking aanbevelingen financiën

'Begroting op orde'

Geachte gemeenteraad,

1. Inleiding

De Rekenkamercommissie heeft de afgelopen jaren een drietal rapporten uitgebracht op het gebied van de **gemeentelijke financiën**. In deze rapporten stonden naast financieel-technische aanbevelingen, ook aanbevelingen voor een leesbare, begrijpelijke en inzichtelijke begroting. De Rekenkamercommissie vindt het belangrijk dat raadsleden, burgers, bedrijven en instellingen uit de begroting (evenals uit verantwoordingsinformatie) goede en bruikbare informatie kunnen halen en dat de begrotingen als zelfstandig leesbare stukken kunnen worden gebruikt. Van belang is dat in de begroting gelezen kan worden hoe de financiële positie zich in de afgelopen periode heeft ontwikkeld en - bij het gekozen beleid- zich de komende periode zal ontwikkelen. Alleen met bruikbare begrotings- en verantwoordingsinformatie kan de Raad invulling geven aan haar kader-stellende en controlerende rol. Met deze rapportage heeft de Rekenkamercommissie onderzocht of en hoe haar aanbevelingen uit de drie onderzoeken zijn verwerkt in de begrotings- en verantwoordingsstukken. **De Rekenkamercommissie heeft dus geen oordeel over de inhoudelijke beleidsmatige afwegingen in de begrotingsstukken of over de financiële positie.**

De publicatie van het onderzoek voor alle vier gemeenten waarvoor de Rekenkamercommissie werkt was voorzien begin maart 2017. Gelet op het feit dat Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland de gemeente Voorschoten onder preventief toezicht heeft gesteld, leek het de Rekenkamercommissie van meerwaarde om de Raad van Voorschoten separaat en vervroegd te infomeren over de belangrijkste aspecten van dit onderzoek, met relevantie voor de huidige financiële situatie.

In deze brief gaan we in op de financiële positie van Voorschoten (paragraaf 2), het onderzoek (paragraaf 3), de conclusies (paragraaf 4) en de aandachtspunten voor vergroten van inzicht in de gemeentefinanciën (paragraaf 5*).* In paragraaf 6 is de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders opgenomen. De bevindingen uit het onderzoek treft u aan in de bijlage.

2. Financiële positie Voorschoten

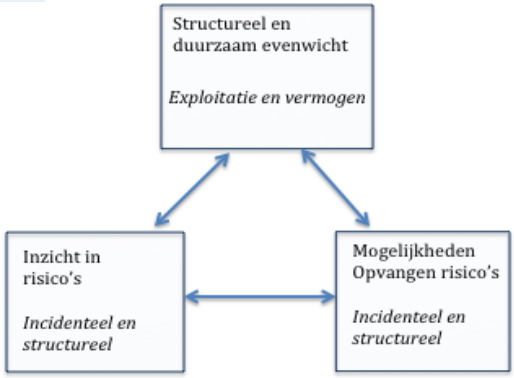
Voorschoten is de afgelopen jaren in een verslechterende financiële positie gekomen. De eerdergenoemde rapporten van de Rekenkamercommissie toonden dat ook aan. Voor college van burgemeester en wethouders en Raad was het helder dat de eens gezonde financiële positie van Voorschoten niet van zelf terug zou komen en dat ingrijpen noodzakelijk was. Daarom is in de zomer van 2015 een stresstest[1] uitgevoerd door het college van burgemeester en wethouders en zijn eerste aanzetten gedaan om het tij te keren. Toch bleek dat ingewikkeld en waren er verschillen in de beleving over hoe ernstig de situatie nu was. Dat maakte dat bij de begroting 2016 minder ingrijpende maatregelen werden genomen dan vooraf was aangekondigd. En het verschil in beleving kon er ook toe leiden dat de Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland voor sommigen vrij onverwacht de gemeente onder preventief toezicht plaatste naar aanleiding van de begroting 2017.
De Rekenkamercommissie oordeelt de situatie waarin Voorschoten zich nu bevindt als zeer ernstig en gaat ervan uit dat dit door alle betrokkenen (bestuur, ambtelijke organisatie en raadsleden) ook zo ervaren wordt.

3. Het onderzoek

Voor het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie *IdeeVersa* gevraagd het onderzoek uit te voeren op basis van openbaar beschikbare informatie. Dat zijn de jaarstukken 2015, de kadernota 2017 en de begroting 2017 (inclusief meerjarenramingen).
De drie rapporten bevatten ruim 20 aanbevelingen over schuldpositie en kengetallen, structureel begrotingsevenwicht, meerjarig inzicht, risicomanagement, weerstandscapaciteit, onderbouwing en evaluatie reserves en voorzieningen, begrotingsflexibiliteit en de leesbaarheid. Al deze aanbevelingen hebben we samengevat in de volgende vier onderdelen:

1. Structureel en duurzaam evenwicht.
2. Inzicht in risico's.
3. Mogelijkheden voor het opvangen van risico's.
4. Inhoudelijke informatie die begrijpelijk is opgeschreven.

De Rekenkamercommissie is van mening dat het voor een goed inzicht in de gemeentefinanciën het belangrijk is de relatie te bewaken tussen structureel en duurzaam evenwicht, inzicht in risico's en de mogelijkheden om risico's op te vangen. Daarvoor is het belangrijk dat begroting en jaarrekening helder, inzichtelijk en begrijpelijk worden gepresenteerd. In onderstaand figuur wordt aangegeven hoe de Rekenkamercommissie die samenhang voor ogen heeft.



[1] 'Financiële houdbaarheid en strategische keuzes', Onderzoeksrapport van Think Public van 3 september 2015 Gemeente Voorschoten

4. Conclusies op hoofdlijnen

Omdat in het deelrapport met bevindingen uitvoerig in wordt gegaan op de hiervoor vermelde onderdelen beperken wij ons tot enkele conclusies op hoofdlijnen.

De Rekenkamercommissie constateert dat er stappen zijn gezet om invulling te geven aan de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie. Dit geldt onder meer ten aanzien van de begroting in één oogopslag, het dekkingsplan, kaderstelling weerstandcapaciteit, de paragrafen en omgaan met risico's en risicomanagement.
Tegelijkertijd constateert de Rekenkamercommissie dat een aantal aanbevelingen uit onze rapporten, zoals wij bij paragraaf 3 aangeven, niet zijn opgevolgd. Wij constateren dat:

1. De aandacht voor structureel en duurzaam begrotingsevenwicht vooral is gericht op de korte termijn.
2. De focus bij de risico's ligt op incidentele risico's en niet of nauwelijks op structurele risico's.
3. Er is nauwelijks sprake van (inzicht in) begrotingsflexibiliteit of wel (het zicht op) de wendbaarheid van de begroting om structurele tegenvallers en risico's op te kunnen vangen.
4. Inhoudelijke informatie niet altijd begrijpelijk en leesbaar is opgeschreven in de begroting, zoals de onderlinge samenhang van hoofdstukken en paragrafen, de samenhang tussen baten en lasten, vermogenspositie en risico's en de kengetallen.

5. Urgentie voor oppakken aanbevelingen en (door) ontwikkelen

Het doel van de eerder uitgebrachte aanbevelingen was gericht op het vergroten van het inzicht van de gemeenteraad in de gemeentefinanciën zodat de Raad beter keuzen kan maken (kaderstellende rol) en de leesbaarheid en begrijpelijkheid van de planning en control documenten. De urgentie van het oppakken en (door)ontwikkelen is behoorlijk toegenomen als gevolg van het opgelegde preventief toezicht. Een herhaling van de eerdere aanbevelingen is overbodig. Ze spreken voor zich en de uitgebreide toelichtingen bij de bevindingen in deze rapportage geven voldoende richting voor (door)ontwikkeling. We spreken nu liever van het met spoed oppakken en (door)ontwikkelen van wat al gedaan is en wat nog in gang gezet dient te worden.

Het oppakken en (door)ontwikkelen zal zich vooral dienen te concentreren op:

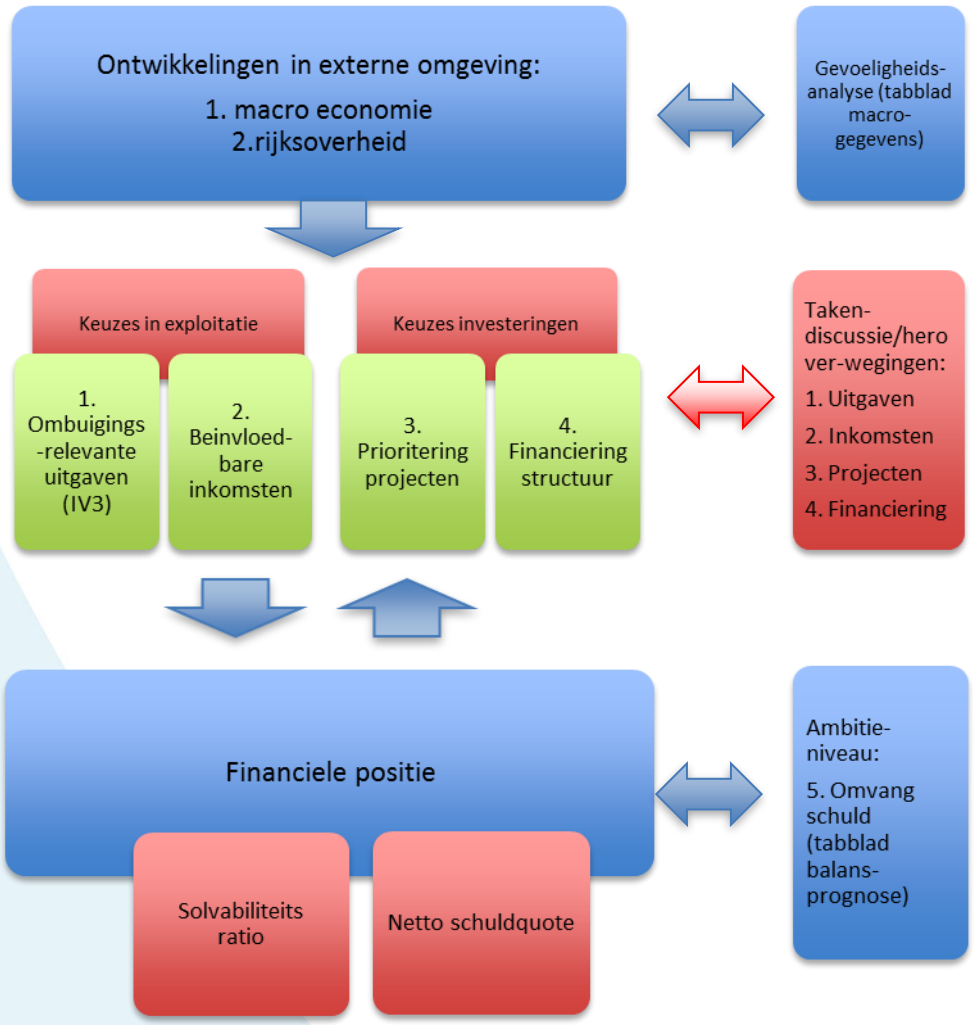
1. Structureel en duurzaam evenwicht en daarbij vooral focus op lange termijn.
2. Focus ook op structurele risico's.
3. Inzicht geven in de begrotingsflexibiliteit (wendbaarheid structurele tegenvallers en risico's op te vangen)
4. Verbeteren van de leesbaarheid en begrijpelijkheid van de inhoudelijke informatie.

Strategische keuzemodel financiële houdbaarheid

In het rapport **'Financiële houdbaarheid en strategische keuzes'** van 17 september 2015 van de gemeente Voorschoten, een uitwerking van een aanbeveling van de Rekenkamercommissie om een stresstest uit te voeren staat een keuzemodel over de samenhang tussen ontvangsten, uitgaven,

vermogenspositie en financieel beleid. Dit model is, voor u als kaderstellende Raad, goed bruikbaar om tot keuzes te komen en uiteindelijk tot verbetering van de financiële positie.

Strategisch keuzemodel financiële houdbaarheid (uit het betreffende rapport)



Voor een toelichting op dit model verwijzen wij u naar het betreffende **rapport.**

Realistisch tijdpad

Verbind het oppakken en (door)ontwikkelen om grip te krijgen op de gemeentefinanciën en te komen tot een structureel en duurzaam begrotingsevenwicht aan een realistisch tijdpad. Dit levert een realistische begroting op. Een aanpak die leidt tot een structureel en duurzaam begrotingsevenwicht en een gezonde vermogenspositie heeft meer zin dan een pakket aan maatregelen die wellicht op korte termijn leiden tot een begrotingsevenwicht maar op langere termijn tot herhaling van de problemen kunnen leiden.

6. Ambtelijke en bestuurlijke reactie

Per brief van 18 januari 2017 is aan de gemeentesecretaris en college van burgemeester en wethouders gevraagd om tegelijk een ambtelijke reactie te geven op de feiten in het rapport en een bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen. Op 8 februari 2017 heeft de Rekenkamercommissie het rapport toegelicht aan de wethouder Financiën en concerncontroller. Uit dit overleg is naar voren gekomen dat:

- Het college zich in hoofdlijnen kan vinden met de inhoud van het rapport, conclusies en aanbevelingen.
- Het college onderkent de noodzaak om tot een structurele oplossing te komen waarbij in samenhang naar uitgaven, ontvangsten, financieel beleid en de vermogenspositie wordt gekeken en waarbij een duurzame oplossing belangrijker is dan kortetermijnoplossingen.
- Het ingezette tijdspad voor het maken van een herstelplan in het kader van preventief toezicht het niet mogelijk maakt dat het college op korte termijn uitvoering geeft aan de aanbevelingen die gericht zijn op het meer inzichtelijk maken van de Planning en Control documenten.

Naar aanleiding van het voormeld overleg op 8 februari 2017 heeft de Rekenkamercommissie enkele onderdelen van de brief verduidelijkt. In dat overleg is ook gesproken over de bestuurlijke reactie van het college. De door ons geformuleerde tekst over de bestuurlijke reactie in de brief is voorgelegd aan de wethouder voor akkoord. Dit akkoord is op 15 februari 2017 door ons per mail ontvangen.

7. Tot slot

Wij hopen dat deze rapportage bijdraagt aan de verbetering van de financiële positie van de gemeente en verbetering van begrotings-en verantwoordingsinformatie, niet alleen voor de gemeenteraad, maar ook voor de burgers, bedrijven en instellingen in de gemeente Voorschoten.

Graag lichten wij het rapport nader toe.

Met vriendelijke groet,
Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten,
Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg

Saskia van der Haagen, vicevoorzitter

Tussenrapport Voorschoten
Onderzoek doorwerking aanbevelingen gemeentefinanciën

Opdrachtgever: Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam - Voorburg

IdeeVersa / Elma van de Mortel

in samenwerking met
Fimai / Fred Ruiten

31 januari 2017

Inleiding tussenrapport Voorschoten

Onderzoeksopdracht IdeeVersa heeft in november 2016 de opdracht gekregen voor het onderzoek *"Doorwerking aanbevelingen Rekenkamercommissie op het gebied gemeentefinanciën gemeenten Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam – Voorburg".* Het doel van het onderzoek is na te gaan in hoeverre de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie over gemeentefinanciën zijn overgenomen door de gemeenteraden.

Voorschoten In december 2016 is de gemeente Voorschoten onder preventief toezicht gesteld door de provincie. De gemeente heeft van de provincie tot 31 maart 2017 de tijd gekregen een herstelplan te maken. De Rekenkamercommissie wil graag input leveren voor dit herstelplan en heeft daarom gevraagd om een tussenrapport voor de gemeente Voorschoten.

Opzet tussenrapport In dit tussenrapport is de onderzoeksopdracht, de onderzoeksopzet en de bevindingen voor Voorschoten opgenomen, evenals de bijlage voor Voorschoten. Deze hoofdstukken zullen, op enkele details na, ook zo in het eindrapport worden opgenomen.
De hoofdstukken over de gemeenten Wassenaar, Oegstgeest en Leidschendam – Voorburg ontbreken en daardoor ook het hoofdstuk met de vergelijking en de bestuurlijke samenvatting. Ook de bijlagen, uitgezonderd de bijlage voor Voorschoten, zijn ook niet in dit tussenrapport opgenomen. De bijlagen zijn wel in de inhoudsopgave opgenomen, omdat er in de hoofdstukken naar wordt verwezen. Daar waar PM staat betekent dit dat deze bijlage hier niet is opgenomen.
De hoofdstuknummering is in dit tussenrapport gelijk aan de eindrapportage. Dit om verwijzingen naar hoofdstuknummers consistent te houden. Dit betekent dat de hoofdstuknummering verspringt van hoofdstuk 2 naar hoofdstuk 4. Hetzelfde geldt voor de nummering van de figuren en tabellen.

Hoofdstuk 1. De onderzoeksopdracht

IdeeVersa heeft in november 2016 de opdracht gekregen voor het onderzoek *"Doorwerking aanbevelingen Rekenkamercommissie op het gebied gemeentefinanciën gemeenten Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam – Voorburg".* Het doel van het onderzoek is na te gaan in hoeverre de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie over gemeentefinanciën zijn overgenomen door de gemeenteraden.
In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de aanleiding voor het onderzoek. Vervolgens lichten we de onderzoeksvragen en de randvoorwaarden voor het onderzoek toe.

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Drie rapporten De Rekenkamercommissie van Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam – Voorburg heeft de afgelopen jaren drie rapporten uitgebracht op het gebied van de gemeentelijke financiën. Het gaat om:

- Reserves, voorzieningen en omgaan met risico's (2013)
- Houdbare gemeentefinanciën (2014)
- Quick scan kwaliteit begrotingsinformatie (2015)

Uitgangspunt Centraal bij de gedane onderzoeken staat dat de Rekenkamercommissie het belangrijk vindt dat raadsleden en burgers, bedrijven en instellingen uit de begroting en verantwoording goede en bruikbare informatie kunnen halen. Ook dienen de stukken zelfstandig te kunnen worden gelezen.

Gewijzigd BBV In het verlengde van de doorwerking van de drie rapporten wil de Rekenkamercommissie weten of de wijzigingen in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) zijn verwerkt in de begrotingen.

Doel onderzoek Het doel van het onderzoek is na te gaan in hoeverre de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie over gemeentefinanciën zijn overgenomen door de gemeenteraden. Ook geeft het onderzoek de gemeenteraden inzicht in de doorwerking van de gedane aanbevelingen en de verwerking van het gewijzigde BBV.

1.2 Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag is: *Hoe hebben de vier gemeenten invulling gegeven aan de aanbevelingen die de Rekenkamercommissie heeft gedaan in de rapporten "Reserves, voorzieningen en risico's, Houdbare gemeentefinanciën en Quick scan kwaliteit begrotingsinformatie?"*

De Rekenkamercommissie vraagt daarbij om een analyse op ten minste de volgende onderdelen:

- Schuldpositie / kengetallen (meerjarig terug en vooruit)
- Structureel begrotingsevenwicht
- Meerjarig inzicht
- Risicomanagement
- Weerstandscapaciteit
- Onderbouwing en evaluatie reserves en voorzieningen
- Begrotingsflexibiliteit
- Leesbaarheid

1.3 Randvoorwaarden onderzoek

In het offerteverzoek heeft de Rekenkamercommissie de volgende randvoorwaarden en wensen geformuleerd..

Onderzoek Het onderzoek vindt plaats op basis van de beschikbare openbare informatie Dat is de jaarstukken 2015, de kadernota 2017 en de begroting 2017 (inclusief de meerjarenraming). Voor het onderzoek vinden geen interviews plaats. Het is een bureaustudie. Voor het onderzoek wordt een normenkader gemaakt. Dit normenkader is gebaseerd op de wettelijke verplichtingen.

Rapport Er komt één rapport, met:

- een beknopte deelrapportage per gemeente
- een hoofdstuk met een vergelijking van de vier gemeenten
- een overall rapportage (bestuurlijke samenvatting) met daarin de belangrijkste bevindingen

Indien nodig wordt input geleverd voor een eigen model/dummy begroting die de Rekenkamercommissie overweegt te maken.

Planning De planning is erop gericht dat het rapport vóór 1 maart 2017 aangeboden kan worden aan de gemeenteraden, zodat de aanbevelingen gebruikt kunnen worden voor de jaarstukken 2016 en de begroting 2018. De doorlooptijd van het feitenonderzoek is van 5 december 2016 tot en met 31 januari 2017.

Begeleiding De subcommissie van de Rekenkamercommissie bestaat uit twee leden van de Rekenkamercommissie, te weten Michiel Sorber en Saskia van der Haagen met ondersteuning van de secretaris Rini Teunissen.

Hoofdstukindeling rapport In dit onderzoeksrapport gaan we in hoofdstuk 2 in op de onderzoeksmethode. In de hoofdstukken 3 tot en met 7 bespreken we de vier gemeenten afzonderlijk. In hoofdstuk 7 geven we een vergelijking van de vier gemeenten.

Hoofdstuk 2. Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk geven we de onderzoeksopzet op hoofdlijnen. De drie rapporten van de Rekenkamercommissie zijn daarbij leidend. In paragraaf 2.1 geven we een korte toelichting op het analysekader. Vervolgens gaan we in paragraaf 2.2 en 2.3 nader in op het analysekader. Dit doen we op hoofdlijnen. In bijlage 1 is de manier waarop de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie zijn verwerkt in het analysekader verder uitgewerkt. In bijlage 2 is dat gedaan voor de wijzigingen van het BBV. In paragraaf 2.4 gaan we in op de werkwijze.

2.1 Het analysekader

Aanbevelingen De drie rapporten van de Rekenkamercommissie over de gemeentefinanciën bevatten ruim 20 aanbevelingen over de schuldpositie en kengetallen, structureel begrotingsevenwicht, meerjarig inzicht, risicomanagement, weerstandscapaciteit, onderbouwing en evaluatie reserves en voorzieningen, begrotingsflexibiliteit en de leesbaarheid. Het gemeenschappelijke in deze termen is dat ze allemaal te maken hebben met de financiële positie van gemeenten of het structurele en duurzame evenwicht.

Analysekader De aanbevelingen hebben we in een analysekader geplaatst. Het uitgangspunt van het analysekader is dat het voor de gemeenteraad duidelijk moet zijn welke keuzevrijheid er is. Het analysekader heeft daarom zowel inhoudelijke onderdelen, als onderdelen waarin de begrijpelijkheid van de stukken een rol speelt. Het analysekader bestaat uit:

- de drie belangrijkste onderdelen van de gemeentefinanciën: structureel en duurzaam evenwicht, inzicht in risico's en mogelijkheden voor het opvangen van risico's
- de inhoud en de begrijpelijkheid van de planning & controldocumenten

In tabel 1 geven we het analysekader. De aanbevelingen van de Rekenkamercommissie zijn in het analysekader geplaatst. We richten ons in tabel 1 op de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie die op alle vier de gemeenten betrekking hebben. Specifieke aanbevelingen voor een gemeente zijn in de hoofdstukken waarin de gemeenten afzonderlijk worden besproken opgenomen. In de volgende paragrafen geven we een korte toelichting op het analysekader.

2.2 Onderdelen gemeentefinanciën

Structureel en duurzaam evenwicht De gemeenteraad is volgens de Gemeentewet verantwoordelijk voor het vaststellen van een begroting die structureel en reëel in evenwicht is. Structureel en reëel in evenwicht wil zeggen dat er voor alle structurele

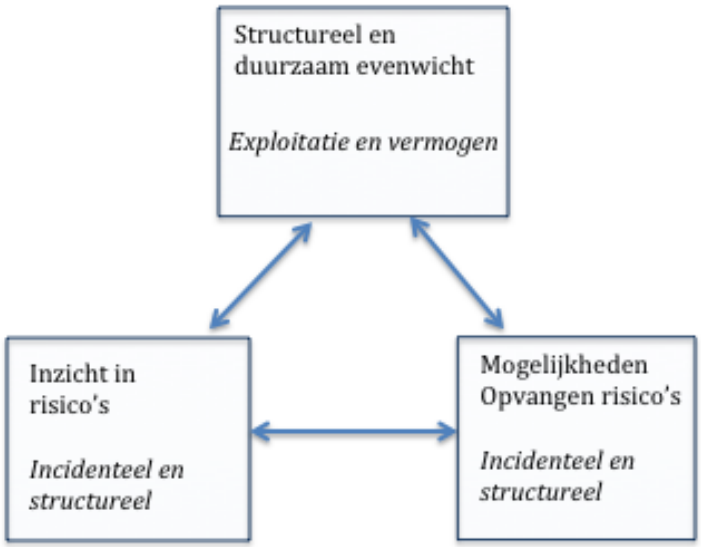
uitgaven waartoe is besloten structurele dekking is. Incidentele uitgaven mogen worden gedekt door incidentele inkomsten. Omdat gemeenten boeken volgens het stelsel van baten en lasten is zowel de exploitatie als het vermogen van belang voor de gemeentefinanciën. Om het belang van het vermogen een plek te geven spreken we van structureel en duurzaam evenwicht; dat is net wat breder dan de definitie van de Gemeentewet.
Naast de exploitatie en het vermogen dient de gemeenteraad in zijn besluitvorming over de gemeentefinanciën ook de mogelijke risico's en de mogelijkheden deze risico's op te vangen mee in overweging te nemen.

Risico's Voor die onderwerpen waar gemeenten een risico lopen en extra inzicht gewenst is kent het BBV (verplichte) paragrafen. Een belangrijk doel van de paragrafen is dat ze een dwarsdoorsnede van de begroting of jaarrekening geven voor die onderwerpen waar de gemeenteraad een goed inzicht in dient te hebben vanwege de risico's. Bij de risico's is het van belang dat er zowel incidentele als structurele risico's zijn.

Mogelijkheden voor het opvangen van risico's Inzicht in risico's heeft alleen betekenis als de mogelijkheden voor het opvangen van de risico's daarop worden afgestemd. Het gaat dan om zowel structurele als incidentele mogelijkheden. Voor het kunnen opvangen van structurele tegenvallers is de wendbaarheid van de begroting (ook wel begrotingsflexibiliteit genoemd) en de belastingcapaciteit van belang. Voor het kunnen opvangen van incidentele tegenvallers zijn de algemene reserves en andere middelen (bijvoorbeeld stille reserves) die maar een beperkt aantal keren kunnen worden ingezet van belang.

In figuur 1 geven we de relatie tussen de onderdelen van de gemeentefinanciën

Figuur 1 Relatie tussen de onderdelen van de gemeentefinanciën



Tabel 1 Analysekader met aanbevelingen

	Inhoud	Begrijpelijkheid
Structureel en duurzaam evenwicht		
Analysekader	- Zijn incidentele en structurele baten en lasten onderscheiden? - Worden structurele lasten door structurele baten gedekt? - Wordt een beeld van de vermogenspositie geschetst?	- Is de opzet van de planning & control documenten uniform? Is er inhoudelijke aansluiting tussen de documenten? - Zijn de programma's duidelijk en consistent opgezet? - Is de (geprognosticeerde) balans inzichtelijk?

Aanbevelingen voor toepassing	- Borg de kwaliteit van de ramingen
	- Maak een plan van aanpak voor begrotingsevenwicht.
	- Neem kengetallen, met name voor de schuldpositie, op* en geef een eigen invulling van de kengetallen
	- Neem een geprognosticeerde balans op in de begroting*
	- Harmonisering interne renteberekening**
		- Voor documenten is het van belang dat:
		  - de samenhang tussen termen, zoals baten en lasten, investeringen en vermogen wordt uitgelegd, bijvoorbeeld dat de relatie tussen de geprognosticeerde balans en de exploitatie wordt aangegeven.
		  - inzicht in de samenhang tussen de doelstellingen, acties, bedragen en kengetallen wordt gegeven
		- Voor de leesbaarheid is het van belang dat:
		  - er in het begin een totaaloverzicht wordt gegeven
		  - er minder tekst en meer figuren en doorklikmogelijkheden zijn
		  - kengetallen over de jaren heen worden gegeven (ook in grafieken)
		- De veranderingen in het BBV worden toegelicht.

Inzicht in risico's		
Analysekader	- Zijn de paragrafen volledig? - Zijn de incidentele en structurele risico's in beeld? - Is in de paragraaf weerstandsvermogen aangegeven hoe het risicomanagement vorm krijgt?	- Zijn de paragrafen duidelijk en consistent opgezet? - Is in de begroting rekening gehouden met structurele risico's van het beleid? Is dit doorvertaald naar de meerjarenraming?
Aanbevelingen voor toepassing	- Houdt rekening met specifieke risico's (tarieven, groot onderhoud, sociaal domein). In de wijzigingen van het BBV wordt dat aangevuld met de specifieke risico's voor grond en het EMU-saldo.	- Is de relatie paragrafen en begrotingsevenwicht duidelijk? - Zijn bij beleidskeuzen de consequenties en risico's in beeld?

	Inhoud	Begrijpelijkheid
Mogelijkheden voor opvangen risico's (kader)		
Analysekader	- Zijn de incidentele en structurele mogelijkheden risico's op te vangen in beeld?	- Is het duidelijk welke mogelijkheden wanneer inzetbaar zijn? (hoeveel jaren inzetbaar? en op welke termijn)?
Aanbevelingen voor toepassing	- Stel kaders voor en herijk jaarlijks: - de gewenste weerstandscapaciteit - onderscheid daarbij wat incidenteel en structureel is - de reserves (en voorzieningen), in het bijzonder de bestemmingsreserves. - Geef de mate van flexibiliteit baten en lasten aan.	- Gebruik vergelijkingen voor inzicht in keuzeruimte, zoals benchmarks en/of de vergelijkingen van de taakvelden, beleidsindicatoren en overhead.

* Inmiddels verplicht in het BBV
** Verplichting in BBV die tot doel heeft de transparantie en vergelijkbaarheid te vergroten en niet in de rapporten van de Rekenkamercommissie is opgenomen.

2.3 Inhoud en begrijpelijkheid

Keuzemogelijkheden In de rapporten van de Rekenkamercommissie komen zowel de inhoud als de begrijpelijkheid van de financiële stukken aan bod. Het uiteindelijke doel is dat de gemeenteraad in staat is inzicht te hebben in de gemeentefinanciën om zo keuzen te kunnen maken. Veel van de beslissingen zijn vaak impliciet: de raad krijgt een stuk aangeboden en stelt dat vast zonder de verschillende opties te wegen en/of zonder veel discussie. Voor een goede besluitvorming is inzicht in de verschillende keuzemogelijkheden van belang: dan immers kan de gemeenteraad verschillende opties politiek wegen. Dit inzicht krijgt de raad door goede inhoudelijke informatie die begrijpelijk is opgeschreven. Daarnaast is het ook van belang dat de raad expliciet keuzemogelijkheden krijgt voorgelegd waar dat van belang is.

Inhoud Bij de inhoud gaat het om het in de eerste plaats om het voldoen aan de wettelijke verplichting. In de tweede plaats is ook het toepassen van de verplichtingen van belang. Bijvoorbeeld bij de verplichte kengetallen kan formeel worden volstaan met het opnemen van de kengetallen. Een interpretatie van de kengetallen volgens een richtlijn (bijvoorbeeld van de VNG) is een volgende stap. Het zelf interpreteren en er beleid mee maken is nog een stap verder en is de stap waar het eigenlijk om gaat.
Het daadwerkelijk toepassen is vaak niet eenvoudig, onder andere omdat verplichtingen er regelmatig toe leiden dat ze een doel op zichzelf worden. Zo leidt een maximum snelheid voor auto's ertoe dat chauffeurs zich op die snelheid richten, terwijl het doel was de verkeersveiligheid te vergroten en/of milieu - effecten te beperken.

Begrijpelijkheid Wat begrijpelijk is, is voor iedereen anders. Dit ligt aan kennis, ervaring en voorkeuren. Een financieel geschoold raadslid leest een begroting vaak gemakkelijker dan een raadslid dat zich nog nooit met financiën heeft bezig gehouden. Daarnaast leest de een gemakkelijker tekst en de ander vindt tabellen eenvoudiger te begrijpen. Toch zijn er enkele punten die altijd relevant zijn. In de eerste plaats gaat het er dan om dat de opzet van tabellen in diverse documenten en binnen een document consistent is en dat getallen aansluiten. Ook van belang is dat er relaties worden gelegd tussen diverse begrippen. In de tweede plaats gaat het ook om leesbaarheid in de zin van het geven van extra inzicht, zodat duidelijk is wat de consequenties van beslissingen zijn. Dit gaat een stap verder dan consistentie. Het gaat erom dat alle informatie inzichtelijk bij elkaar staat en niet verspreid over verschillende onderdelen in de begroting. Bij bijvoorbeeld een beleidskeuze dienen niet alleen de extra lasten te worden gegeven, maar ook het effect op de investeringen en de schuldpositie, als dat relevant is. Ook een beeld van de risico's van beslissingen hoort bij het kunnen afwegen van de beslissing.

Beoordeling Om inzichtelijk te maken in welke mate wordt voldaan aan de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie gebruiken we een vier-staps beoordeling. We kijken daarbij naar de volgende vier punten:

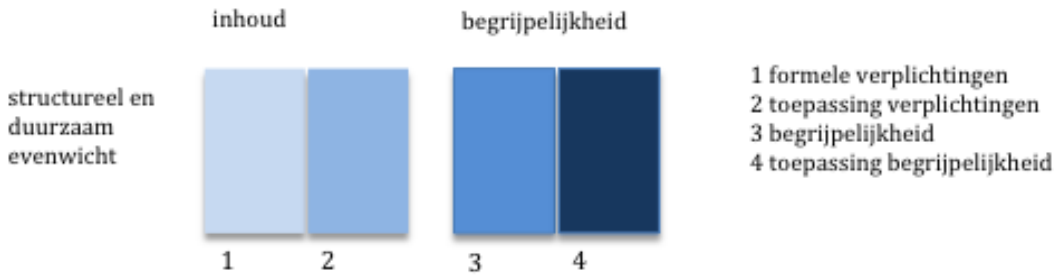
- *formele verplichtingen:* de mate waarin formeel aan de inhoudelijke verplichtingen wordt voldaan.
- *toepassing verplichtingen:* de mate waarin de verplichtingen daadwerkelijk worden toegepast, zoals bedoeld. Enkele aanbevelingen van de Rekenkamercommissie dienen ertoe om de verplichtingen handen en voeten te geven.
- *begrijpelijkheid:* de consistentie en duidelijkheid van informatie.

- *toepassing begrijpelijkheid:* de mate waarin de consistentie en duidelijkheid van informatie wordt gebruikt om de raad te faciliteren keuzen te maken, zoals het uitleggen van relaties tussen begrippen en beslissingen.

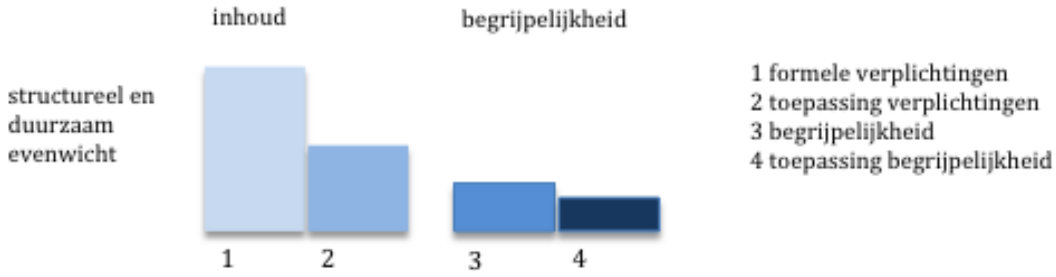
Kwalitatieve beoordeling Vanuit deze vier onderdelen komen we tot een vier-staps beoordeling van het structurele en duurzame begrotingsevenwicht, het inzicht in de risico's en de mogelijkheden voor het opvangen van risico's. De beoordeling is kwalitatief van aard. We hebben de beoordeling in een figuur weergegeven, om zo in één oogopslag een beeld te kunnen geven (zie figuur 2).
Een kwalitatieve beoordeling is minder hard dan een kwantitatieve beoordeling. Een grove indicatie is ons inziens wel mogelijk. Voor de beoordeling (mate van vulling van het desbetreffend blok) hebben we de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie centraal gesteld.

Figuur 2 Vier-staps beoordeling

2a ideaalbeeld



2b voorbeeld beoordeling



Toelichting beoordeling Het streven is een maximale beoordeling voor alle vier de onderdelen, zoals figuur 2a aangeeft. Dit is echter een ideaalbeeld dat geen enkele gemeente haalt. Bovendien is BBV recent gewijzigd; het kost tijd deze wijzigingen en vooral ook de toepassing ervan te implementeren. Ook is dit niet de enige verandering voor gemeenten. De transformatie in het sociale domein is bijvoorbeeld nog in volle gang. Hierdoor is een hoge beoordeling voor formele verplichtingen wenselijk, maar is de verwachting voor een maximale beoordeling voor de andere drie stappen niet reëel.

Voorbeeld invulling In figuur 2b is een voorbeeld invulling gegeven. Dit voorbeeld dient om aan te geven hoe de vier-staps beoordeling werkt. De invulling in figuur 2b geeft aan

dat een gemeente voldoet aan een formele verplichting, maar dat deze beperkt wordt toegepast. Bijvoorbeeld de kengetallen voor de financiële positie worden gegeven, de VNG normen worden gebruikt voor twee van de vijf kengetallen en er is verder geen eigen invulling. Daarnaast is de informatie niet helemaal consistent en worden relaties beperkt gelegd. De begrijpelijkheid voor de raad is daarom beperkt en de keuzemogelijkheden komen niet goed uit de verf. Een voorbeeld hiervan is dat er een verschil zit in de berekende kengetallen tussen de jaarrekening 2015 en de begroting 2017. Hiervan wordt aangegeven dat er een verschil is, maar dat wordt niet toegelicht. Vervolgens worden de kengetallen gebruikt zonder dat duidelijk is welke beleidsbeslissingen effect hebben op de kengetallen. Anders gezegd het is voor de raad moeilijk te begrijpen welke beslissingen leiden tot een toename van de schuldpositie.

Relaties tussen stappen Er zitten diverse relaties tussen de vier stappen. Zo is het voldoen aan de formele verplichtingen een voorwaarde voor het kunnen toepassen. Alhoewel het niet onmogelijk is om in de geest van de verplichtingen te handelen, maar ze formeel niet op te nemen. Iets vergelijkbaars geldt voor begrijpelijkheid. Voor begrijpelijkheid is het voldoen aan de formele verplichting en het daadwerkelijk toepassen ervan een voorwaarde.
Voor het inzicht in de keuzemogelijkheden is het van belang dat de vier stappen een redelijk hoge beoordeling hebben.

2.4 Werkwijze onderzoek

Documentenanalyse Dit onderzoek is uitgevoerd door de meest recente documenten uit de planning & controlcyclus te analyseren. Het gaat dan om de jaarrekening 2015, de perspectief- of kadernota 2017 en de begroting 2017. Voor de eerdere jaren zijn de bevindingen uit de eerder onderzoeken van de Rekenkamercommissie meegenomen. Op die manier kan worden onderzocht of er verbeteringen zijn of niet. De focus ligt telkens op de begroting 2017, omdat dit het meest recente document is.

Afbakening documentanalyse De documenten uit de planning & controlcyclus worden onderzocht door deze naast het analysekader te leggen. Het onderzoek richt zich daarbij op de mate waarin de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie zijn opgevolgd. Het onderzoek gaat niet over de inhoudelijke correctheid van de documenten. Er is dus bijvoorbeeld niet gecontroleerd of kengetallen correct zijn berekend.

Analyse Vanuit de documentenanalyse wordt voor iedere gemeente het analysekader met aanbevelingen (tabel 1) ingevuld. Deze tabellen zijn opgenomen in bijlage 3. Vervolgens is vanuit deze tabellen de analyse per gemeente in de hoofdstukken 3 tot en met 6 weergegeven. Het beoordelingskader (figuur 2) is daarbij gebruikt voor de drie onderdelen: structureel en duurzaam evenwicht, inzicht in risico's en mogelijkheden voor het opvangen van risico's. De hoofdstukken beginnen met een totaalbeeld. In dit totaalbeeld wordt ook ingegaan op de mate waarin de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie zijn opgevolgd.
Vanuit de vier hoofdstukken is de vergelijking gemaakt tussen de gemeenten. Deze vergelijking is in hoofdstuk 7 opgenomen.

Hoofdstuk 4. Voorschoten

In dit hoofdstuk gaan we in op de mate waarin de gemeente Voorschoten opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie over de gemeentefinanciën.
Dit doen we door in te gaan op de onderdelen: structureel en duurzaam begrotingsevenwicht, inzicht in risico's en mogelijkheden risico's op te vangen. Voor we dat doen geven we eerst een totaalbeeld. Daarbij gaan we ook in op de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie specifiek voor Voorschoten.
Een verdere uitwerking van dit hoofdstuk is te vinden in bijlage 3b. Dit hoofdstuk en de bijlage betreft het inzicht dat documenten geven. Het gaat dus niet om een beoordeling van het structurele en duurzame evenwicht.
Volledigheidshalve merken we hier op dat de analyse is gebaseerd op documenten. Indien inzicht wordt verkregen in bijvoorbeeld raadssessies dan kan dit een belangrijke aanvulling zijn op het inzicht verkregen uit de documenten. Het uitgangspunt is echter dat de documenten ook zelfstandig inzicht geven.
Tot slot, merken we op dat de opzet, indeling en dergelijke van de planning & controldocumenten van Voorschoten grotendeels overeenkomen met die van Wassenaar. Dit vanwege de gedeelde ambtelijke ondersteuning. De hoofdstukken voor Wassenaar en Voorschoten kennen daarom een grote overlap. Voor de zelfstandige leesbaarheid van de hoofdstukken is ervoor gekozen beide hoofdstukken volledig op te nemen.

4.1 Totaalbeeld bevindingen

In deze paragraaf vatten we de sterke en zwakke punten samen voor het inzicht in de gemeentefinanciën dat de gemeente Voorschoten geeft. Ook geven we op hoofdlijnen aan in welke mate Voorschoten de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie heeft opgevolgd. In de paragrafen 4.2 tot en met 4.4 geven we het beeld waarop de sterke en zwakke punten zijn gebaseerd, evenals de mate van opvolgen van de aanbevelingen. In bijlage 3b is dit verder uitgewerkt.

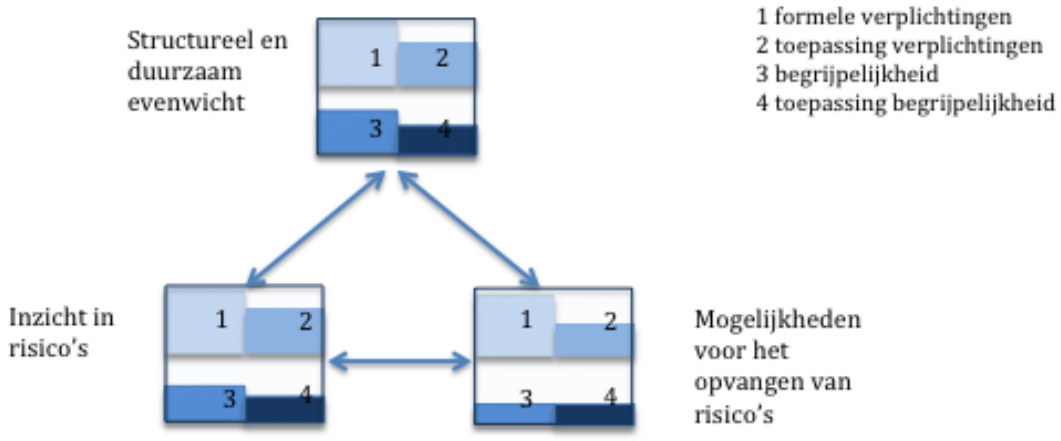
Totaalbeeld: sterke en zwakke punten gemeente Voorschoten

In figuur 7 hebben we het totaalbeeld van het inzicht in de gemeentefinanciën van de gemeente Voorschoten geschetst. Deze schets is gebaseerd op de volgende sterke en zwakke punten die we in de documenten van de gemeente Voorschoten zien:

- De sterke punten van de begroting van Voorschoten zijn:
    - Het is positief dat de begroting in één oogopslag is opgenomen. Dit met de kanttekening dat doorontwikkeling gewenst is.
    - In het dekkingsplan is veel moeite gestopt. Dit met de kanttekening dat de focus op de korte termijn is/gericht is op kaasschaven.
    - De paragrafen en het omgaan met risico's en risicomanagement in het algemeen.

- De zwakke punten van de begroting van Voorschoten zijn:
    - De focus is vooral op de korte termijn en niet voldoende op de langere termijn. Met de lange termijn bedoelen we voor het structurele en duurzame evenwicht een fundamentele heroverweging of takendiscussie. Gezien de financiële situatie is dit cruciaal. De korte termijn focus geldt ook voor de risico's en de mogelijkheden voor het opvangen van risico's: beide zijn gericht op incidentele risico's en mogelijkheden voor het opvangen van risico's. De structurele risico's en mogelijkheden voor het opvangen van risico's ontbreken grotendeels.
    - De diverse (positieve) pogingen relaties uit te leggen zijn gericht op het geven van definities en zijn veelal herhaling. Verwijzingen en het leggen van relaties worden nog beperkt gebruikt. Ook meer gebruik maken van bijvoorbeeld grafieken kan helpen bij het geven van meer inzicht.
    - De nieuwe begrotingsopzet met taakvelden bevat op enkele punten overbodige informatie (lege tabellen, lange lijsten met wetgeving).

Figuur 7 Totaalbeeld inzicht in gemeentefinanciën Voorschoten



Keuzemogelijkheden Dit leidt tot het algemene beeld dat de gemeenteraad de meeste basisinformatie krijgt. Deze informatie is van document op document te volgen. De begrijpelijkheid van de informatie kan op diverse andere punten worden verbeterd. De informatie is echter gericht op de korte termijn. Dit leidt tot korte termijn sturen daar waar er een noodzaak is tot fundamentelere keuzen.

(Door)ontwikkelpunten De begroting van Voorschoten is niet structureel en duurzaam in evenwicht. In het dekkingsplan is weinig aandacht voor de structurele sluitendheid. Gezien dit financiële beeld en de sterke en zwakke punten van de documenten van Voorschoten zijn de volgende (door)ontwikkelpunten van belang: de begroting in één oogopslag, het consequent aangeven van relaties tussen baten en lasten en vermogen, de kwaliteit van de ramingen, de nieuwe opzet van de programmabegroting, het doorvertalen van de paragrafen en risico's in het beleid en het geven een inzicht in de flexibiliteit van de begroting.

Totaalbeeld: mate van opvolging aanbevelingen Rekenkamercommissie

In het analysekader (tabel 1) zijn de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie die voor alle gemeenten gelden gegeven. De opmerkingen van de Rekenkamercommissie specifiek met betrekking tot Voorschoten zijn samengevat in tabel 3.

Indien wij onze bevindingen naast de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie leggen zien wij dat inmiddels een totaalbeeld aan het begin van de begroting is opgenomen (na de begroting in één oogopslag en voor de programma's). Ook zijn de programma's anders opgeschreven in die zin dat er minder tekst is opgenomen. Er zijn diverse tabellen opgenomen. Er wordt gerefereerd aan de stresstest en het belang van de schuldquote. Er is moeite gedaan toelichtingen te geven.
Aan de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie wat betreft het beeld van de begroting, het inzicht in de flexibiliteit en het begrijpelijker maken van de stukken door bijvoorbeeld terug te kijken en/of grafieken op te nemen is geen gehoor gegeven.

Tabel 3 specifieke opmerkingen en aanbevelingen voor Voorschoten uit de vorige rapporten

Structureel en duurzaam evenwicht
- In de begroting 2016 was bekend dat er geen structureel evenwicht is, meer invulling wordt er dan nog niet gegeven. De begroting ademt een redelijk positief beeld uit door te benadrukken dat er sprake is van een sluitende begroting.
- Het verdient aanbeveling bij het maken van een budgettaire nota voor het realiseren van een structureel begrotingsevenwicht om een onderscheid te maken tussen "wettelijke" en "niet-wettelijke" taken. Dit geeft inzicht in beïnvloedbare en niet beïnvloedbare lasten.
- De teksten per programma zijn uitgebreid, wat de overzichtelijkheid niet altijd ten goede komt. Een tabel of schema waarin de doelstellingen en maatregelen per thema wordt weergegeven zou het overzicht verbeteren. De financiële toelichting bij de programma's is beperkt tot een tabel met baten en lasten per thema, met waar van toepassing, een beknopte toelichting waarin verschillen tussen de begroting 2015 en 2016 worden toegelicht.
- In de samenvatting ontbreekt een beeld van de totale omvang van de begroting.
- De infographic die als aparte, publieksvriendelijke versie van de begroting wordt gepresenteerd is heel inzichtelijk.
- Er is geen uitleg over hoe de kengetallen zich tot elkaar verhouden en wat deze betekenen voor de financiële positie van de gemeente.
- De financiële positie van Voorschoten was tot circa vijf jaar geleden heel goed, maar is de afgelopen jaren verslechterd en dreigt de komende jaren in snel tempo verder te verslechteren. Er is een stresstest gehouden, maar er wordt niet ingegaan op de gehouden stresstest en de betekenis van de schuldpositie.
- Er is geen terugblik op de schuldquote.
Inzicht in risico's en mogelijkheden voor opvangen risico's
- De paragrafen zijn conform voorschriften en volledig.
- De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing is gedegen. Zowel de samenstelling van de weerstandscapaciteit als de verschillende risico's worden toegelicht. Er is voldoende aandacht voor specifieke risico's.

Conclusie Voorschoten heeft enkele aanbevelingen van de Rekenkamercommissie opgevolgd wat betreft de drie relevante onderzoeken. Met name de fundamentelere

aanbevelingen, zoals rond de structurele sluitendheid en het inzicht geven in de flexibiliteit van de begroting, zijn niet opgevolgd.

4.2 Structureel en duurzaam begrotingsevenwicht

Inhoud

De *incidentele en structurele baten en lasten* zijn in het dekkingsplan en in de financiële begroting onderscheiden. Verder wordt in de begroting 2017 in tabel 1 en de begeleidende tekst aangegeven dat het vertrekpunt van de begroting zeer negatief te noemen is. Er wordt daarom een dekkingsplan gepresenteerd. De toezichthouder (de provincie) heeft inmiddels aangegeven dat het dekkingsplan niet volstaat; er worden structurele lasten gedekt door incidentele baten.

Wat opvalt in het *dekkingsplan* is:

- Er is *veel moeite* gestoken in het zoeken naar mogelijkheden om tot een evenwicht te komen
- Wat mist is een *analyse van waarom het tekort is ontstaan*. Zicht op de oorzaak kan helpen bij het zoeken naar alternatieven. De begroting 2016 sloot voor 2016 (voor de jaren na 2016 werd een probleem geconstateerd). In de kadernota 2017 is er een tekort. Een grote tegenvaller komt voort uit de actualisatie van de beheerplanning in de openbare ruimte. Andere belangrijke tegenvallers komen uit de wijzigingen in het rente en activeringsbeleid en wijzigingen in de ICT en CAO.
- Er wordt uitgegaan van een kaasschaafmethode en methoden die daarop lijken. Bij een wezenlijk tekort is een *takendiscussie* meer op zijn plaats. Deze discussie wordt aangekondigd om te starten eind 2016 / begin 2017 en maakt onderdeel uit van het dekkingsplan (maatregel 4). Deze kerntakendiscussie lijkt zich te beperken tot de ambtelijke organisatie. Wij bedoelen met een kerntakendiscussie dat het bijvoorbeeld zinvol is een visie te ontwikkelingen op de gemeente, zoals bijvoorbeeld ook in het bestuurskrachtonderzoek is aangegeven (daar wordt het handelingsperspectieven genoemd). Bij een visie spelen bijvoorbeeld vragen als: wat betekent het dat Voorschoten geen centrumgemeente is en dicht bij een aantal grote steden ligt? Welk voorzieningenniveau dat structureel houdbaar is hoort daarbij? Zijn daar genoeg middelen voor? Inzicht in wat wettelijke taken zijn en wat “vrije taken” zijn is daarbij cruciaal.
  Het amendement op de begroting (100493) geven eveneens enkele opties tot “kaasschaven”. Daarnaast geeft het amendement het belang van een kerntakendiscussie aan.
- In het dekkingsplan worden *onzekerheden* niet meegewogen. Het overschot in het sociaal domein wordt “afgeroomd”. Het sociaal domein is nog niet uitgekristalliseerd. Er zit daarom een risico in het afromen. Het duiden van een dergelijk risico is wenselijk. Dat kan in tekst, maar kan bijvoorbeeld ook door met bandbreedten te werken.

Samengevat zien wij dat het in evenwicht zijn van de begroting vooral vanuit korte termijn en met incidentele oplossing wordt bekeken in plaats van meer strategisch en gericht op structureel evenwicht.

De *financiële uitgangspunten* voor de begroting zijn gegeven. In de jaarrekening worden de verschillen tussen begroting en jaarrekening uitgelegd. De verschillen zijn

substantieel. Dit komt onder ander door het sociaal domein. Dit is een onzekerheid die bij alle gemeenten speelt. Daarnaast zijn er nog vrij veel verschillen tussen de begroting en rekening. Voor het dekkingsplan is nog eens nagelopen waar de gemeente twee opeenvolgende jaren een verschil heeft in de raming. Dit heeft niets opgeleverd.
Wat opvalt in de jaarrekening 2015 is dat het juiste jaar van uitvoering van plannen en het begroten van activiteiten voor projecten van enige omvang soms moeilijk is. Kredieten worden daarom later afgesloten dan eerder was vastgesteld; voor de uitvoering van sommige projecten, vooral in de openbare ruimte, wordt voorgesteld (een deel van) het budget over te boeken naar het volgende jaar. Dergelijke verschuivingen kunnen worden verminderd door een specifiekere planning te maken van de haalbaarheid van de uitvoering en daar ook de begrotingsposten op aan te passen.

Er wordt een beeld van de *vermogenspositie* geschetst, zowel in het onderdeel begroting in één oogopslag als in de paragraaf financiering. In de paragraaf financiering is de geprognosticeerde balans opgenomen. De kengetallen zijn opgenomen in zowel de begroting in één oogopslag (voor schuld en solvabiliteit) als in de paragraaf weerstandsvermogen. Voor de kengetallen wordt de normering van de VNG gehanteerd. De (vanaf 2018) verplichte methode van interne renteberekening is doorgevoerd. Er is geen eigen invulling van de kengetallen, behalve voor de weerstandscapaciteit (zie onder mogelijkheden opvangen risico's).

Begrijpelijkheid

Vanaf de begroting 2017 kent het BBV een aantal wijzigingen. Hierdoor heeft Voorschoten gekozen voor een andere opzet van de programma's. Dit beïnvloedt uiteraard de vergelijkbaarheid van de documenten wat betreft de indeling. We houden hier rekening mee bij de analyse. Met in achtneming van de nieuwe opzet is de *structuur binnen de programma's* consistent. De cijfers zijn per programma en onderdeel weergegeven (ook in de rekening). Er is voor gekozen om de programma - indeling te baseren op de taakvelden.[1] Door deze taakvelden te gebruiken is in het programma bestuur en ondersteuning alles gezet wat niet onder de beleidsprogramma's valt, zoals het gemeentefonds, vennootschapsbelasting, mutaties reserves, overhead, treasury, beheer gebouwen enzovoorts. Ook is per taakveld een financiële tabel opgenomen. Daarin staan regels over reservemutaties ook als die mutaties er niet zijn. Ook voor taakvelden die Voorschoten niet heeft wordt een tabel opgenomen. Het is zeer de vraag of de keuzen voor het opbouwen van de begroting aan de hand van de taakvelden een goed inzicht biedt. Het is bijvoorbeeld ook mogelijk de taakvelden in te delen, zoals bij de recapitulatie (overhead en algemene dekkingsmiddelen apart in plaats van in programma 0). Dit is duidelijker en kan ook in de programmastructuur zo; zie bijvoorbeeld de *begroting 2017 van Oegstgeest*. Lege taakvelden en tabellen hoeven niet te worden opgenomen.
Tot slot, merken we op dat het opnemen van een lijst van wetgeving en verordeningen wel nuttig is, maar bij voorkeur in een bijlage. In de hoofdtekst heeft het weinig toegevoegde waarde.

[1] De taakvelden zijn verplicht voor de uitvoeringsinformatie van het college, maar hoeven niet in de programmabegroting te worden doorgevoerd. Wel dienen ze als bijlage bij de programmabegroting te worden opgenomen met de baten en lasten.

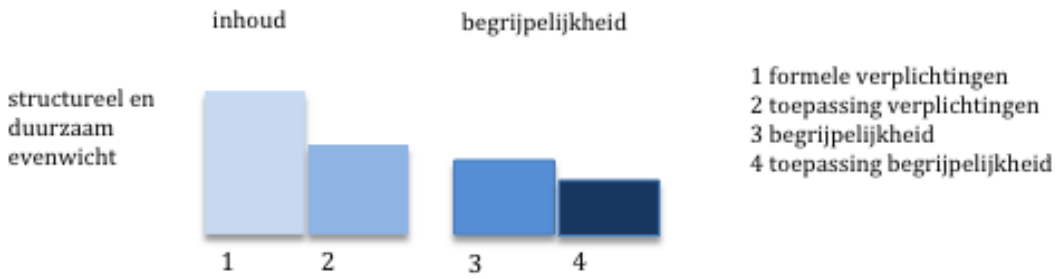
Wat betreft de *relatie tussen de termen*, zoals baten en lasten, investering en vermogen merken we op dat deze relaties beperkt worden gelegd. Zo is in de kadernota 2017 wel een schema opgenomen dat relaties duidt, afbeelding 1, maar wordt er bij individuele voorstellen niet ingegaan op een eventueel effect voor de investeringen of schuldpositie. Wel wordt afzonderlijk ingegaan op de investeringen.
Voor de begroting in één oogopslag – onderdeel van de programmabegroting – geldt iets vergelijkbaars. De begroting in één oogopslag is een overzicht van 20 pagina's over het tekort, het dekkingsplan en het vermogen. Het is positief dat een poging is gedaan de begroting in één oogopslag te duiden. De tekst is echter erg uitgebreid voor één oogopslag. De tekst kent veel uitleg, bijvoorbeeld definities van enkele kengetallen. De tekst overlapt daarmee met de paragraaf weerstandsvermogen. Deze paragraaf is overigens wat betreft de kengetallen duidelijker omdat daar met een kleurenschema wordt gewerkt.
Anders gezegd de begroting in één oogopslag bestaat uit onderdelen die elders ook zijn opgenomen. De relaties tussen de onderdelen worden beperkt gelegd. Soms wordt de relevantie van iets geduid, maar soms ook niet. Soms wordt aangegeven dat incidentele lasten met incidentele baten mogen worden gedekt, maar niet het belang ervan. In de kadernota worden enkele onderdelen meer met elkaar in relatie gebracht. Het is een overweging dit door te ontwikkelen.
De begroting in één oogopslag kan aan kracht winnen als het kort wordt gehouden en er meer met verwijzingen (kan ook met linkjes) in plaats van herhaling wordt gewerkt. Door de tekst op hoofdlijnen te houden kan meer aandacht uitgaan naar de relaties tussen de termen.
Een deel van de kengetallen is in de begroting in één oogopslag gegeven voor de jaren 2016 tot en met 2020. In de paragraaf weerstansvermogen zijn alle verplichte kengetallen gegeven voor de jaarrekening 2015 en de begroting 2016 en 2017. Hierdoor zijn voor drie kengetallen niet alle verplichte jaren gegeven. Dit is een detail, maar we merken dit op, omdat herhalen met net een ander doel verwarrend kan werken.
Een terugblik wordt niet gegeven. De kengetallen zijn niet in grafieken opgenomen. Verder is er in de begroting niet gewerkt met figuren of doorklikmogelijkheden. Dit uitgezonderd de infografic.

Beoordeling

De toezichthouder heeft aangegeven dat het structureel evenwicht zoals in de begroting opgenomen niet voldoet. De toezichthouder maakt een correctie op het onderscheid incidentele en structurele baten en lasten. De overzichten waren wel opgenomen. We concluderen daarom dat de begroting vanuit de formele verplichtingen voldoet, maar niet vanuit de toepassing. Dit laat zien dat een goede toepassing cruciaal is; verplichtingen alleen formeel uitvoeren is niet voldoende.
Wat betreft de begrijpelijkheid is het positief dat er energie is gestopt in zowel de structuur van de stukken, als het duidelijk proberen te maken van relaties, zoals in de begroting in één oogopslag. Beide – structuur en de begroting in één oogopslag – dienen doorontwikkeld te worden, voordat de stukken daadwerkelijk het nodige inzicht geeft.

Keuzemogelijkheden De aangrijpingspunten voor keuzemogelijkheden van de raad zijn door de beperkte toepassing en de beperkte begrijpelijkheid eveneens beperkt. Ook speelt hiermee dat het dekkingsplan vanuit kaasschaven c.q. korte termijn denken is opgezet. Strategische overwegingen op het profiel van de gemeente zien we niet terugkomen in de planning & control documenten.

Figuur 8 Inzicht in structureel en duurzaam evenwicht Voorschoten



4.3 Inzicht in risico's

Inhoud

Voorschoten heeft een *risicomanagementinformatiesysteem* waarmee risico's worden geprioriteerd, geanalyseerd en beoordeeld op een systematische wijze. Er is een beleidskader Risicomanagement en Weerstandsvermogen (van 29 januari 2015). Hierin is bepaald dat in de begroting de tien grootste risico's zijn opgenomen. Bij de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit gaat het college uit van deze top 10. Om voldoende dekking te hebben voor kleinere risico's wordt daarnaast een buffer van 10% (van de benodigde weerstandscapaciteit) van de 10 grootste risico's gehanteerd.
In de risico-inventarisatie wordt aandacht besteed aan de diverse *specifieke risico's*, zoals het sociaal domein en het groot onderhoud.
Alle risico's zijn *incidenteel* gemaakt. De aandacht voor structurele effecten van risico's is beperkt; er is geen stresstest of een scenario-analyse.

Begrijpelijkheid

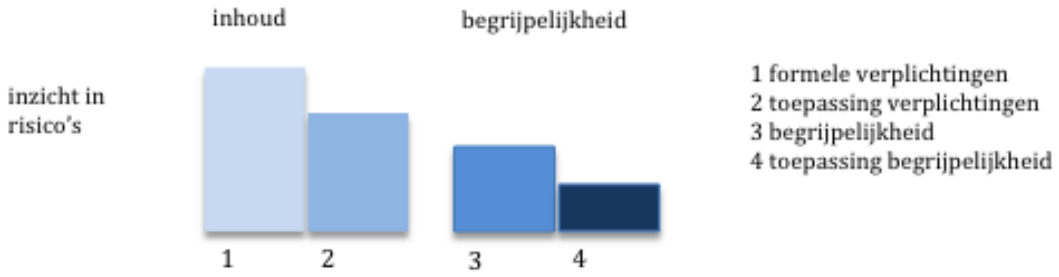
De *paragrafen* zijn duidelijk en consistent. Een inhoudelijke *relatie* tussen de paragrafen, de risico's en het begrotingsevenwicht wordt niet gelegd. De paragrafen staan op zichzelf. Ook in het beleid wordt geen rekening gehouden met *risico's*, er wordt bijvoorbeeld niet gewerkt met bandbreedtes of scenario's. Wel worden bij de investeringen de consequenties in beeld gebracht door de uitvoering van motie 100283 Uitvoering Nut Urgentie en uitvoeringsniveau. In de motie wordt aangegeven minimaal jaarlijks voor de begroting een risicoanalyse aan de raad voor te leggen over de investeringsplanning.
Deze afweging is voor de investeringsplanning behorende bij de begroting 2017 gemaakt bij de kadernota 2017. Dat wil zeggen per investering is een weging opgenomen.

Beoordeling

Er wordt voldaan aan de formele verplichtingen. De toepassing geeft een goede invulling van het risicomanagement. De aandacht is met name op de incidentele kant van risico's en niet op de structurele kant. De toepassing van de verplichting is daarom goed, maar kan beter.
De inhoud van de paragrafen is goed leesbaar. Er worden geen relaties gelegd tussen de paragrafen en risico's. Bij beleid wordt ook niet ingegaan op (structurele) risico's. Wel is er een weging bij investeringen.

Keuzemogelijkheden De aangrijpingspunten voor de keuzemogelijkheden van de raad zijn beperkt door de focus op de incidentele kant van de risico's en door het niet aangeven van risico's bij beleid.

Figuur 9 Inzicht in risico's Voorschoten



4.4 Mogelijkheden voor opvangen risico's

Inhoud

Er is een kader voor *weerstandscapaciteit*. De raad heeft besloten om minimaal een ratio van 1,0 te hanteren voor de verhouding tussen de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit. De streefratio is 1,4 wat staat voor voldoende weerstandscapaciteit. Ook is bepaald uit welke elementen de weerstandscapaciteit bestaat. Het gaat dan alleen om *incidentele weerstandscapaciteit*.
De flexibiliteit van de begroting, of andere mogelijkheden voor het opvangen van structurele risico's wordt alleen via de verplichte kengetallen geduid. Er wordt wel opgemerkt dat er een onderscheid is tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit en welke onderdelen daar onder kunnen vallen. Voor de structurele weerstandscapaciteit wordt aangegeven dat deze wordt bepaald door de omvang van toekomstige bezuinigingsmogelijkheden en het onbenutte deel van de belastingcapaciteit. Dit wordt verder niet uitgewerkt, omdat het een politieke afweging is om te bepalen welke delen van de incidentele en structurele componenten men tot de weerstandscapaciteit wil rekenen. Daarvoor is blijkbaar voor uitsluitend de incidentele weerstandscapaciteit gekozen.

De Nota *reserves en voorzieningen* uit 2011 wordt herzien. Eerst worden de reserves herzien en vervolgens de voorzieningen (via de beheerplannen). Begin 2017 wordt de raad een nota aangeboden.

Begrijpelijkheid

De *flexibiliteit* van de begroting wordt alleen geduid met de verplichte kengetallen: structurele exploitatieruimte en belastingcapaciteit. Op een andere wijze is de flexibiliteit niet geduid. Er zijn diverse manieren om de flexibiliteit aan te geven, bijvoorbeeld door op te nemen wat wettelijke taken zijn en wat niet. Ook kan worden opgenomen waar is gekozen voor een minimale of een andere uitvoering van taken. Ook andere manieren om inzicht te krijgen in de flexibiliteit van de begroting zijn niet gebruikt. Er wordt bijvoorbeeld geen gebruik gemaakt van vergelijkingen. Dit is in

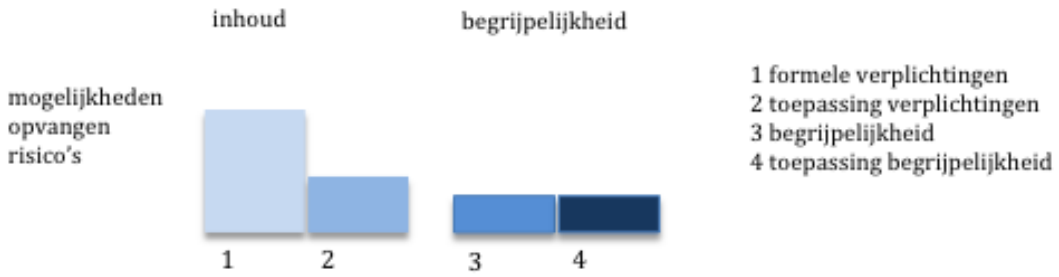
zoverre opvallend dat de begroting wel is opgezet aan de hand van de taakvelden. Taakvelden dienen om gemeenten te vergelijken. Deze mogelijkheid wordt niet benut. We merken hier op dat een doorlichting van taken ook bijvoorbeeld één maal per raadsperiode kan, waarna dit vervolgens in de documenten wordt gebruikt gedurende de raadsperiode.

Beoordeling

De focus ligt sterk op het incidenteel opvangen van risico's. De begrotingsflexibiliteit wordt niet gegeven. Inzicht in wat verplichte taken zijn en wat niet wordt beperkt gegeven. Voorschoten heeft voor het inzicht in het opvangen van risico's een beoordeling vergelijkbaar aan de andere gemeenten. Dat wil zeggen op de formele verplichting scoort Voorschoten niet maximaal door de focus op het incidenteel opvangen van risico's. Wat betreft de toepassing van de risico's is het positief dat Voorschoten de reserves en voorzieningen doorlicht. De begrijpelijkheid en keuzemogelijkheden kunnen sterk verbeteren door aan te geven wat verplichte taken zijn en wat niet en/of te vergelijken met andere gemeenten.

Keuzemogelijkheden Ook bij de mogelijkheden voor het opvangen van risico's worden de aangrijpingspunten voor de keuzemogelijkheden van de raad op basis van het begrotingsdocument beperkt door de focus op de incidentele mogelijkheden. De aangrijpingspunten zijn minder dan bij risico's, omdat bij de risico's structurele risico's wel zijn geïnventariseerd, maar vervolgens incidenteel zijn gemaakt.

Figuur 10 Inzicht in mogelijkheden voor opvangen van risico's Voorschoten



Bijlage 3b) Analysekader met aanbevelingen Voorschoten

	Inhoud	**Begrijpelijkheid**
Structureel en duurzaam evenwicht		
Analysekader	- Zijn incidentele en structurele baten en lasten onderscheiden? De incidentele en structurele baten en lasten zijn onderscheiden; in het dekkingsplan en in de financiële begroting. Volledigheidshalve merken we op dat de toezichthouder hierop corrigeert. - Worden structurele lasten door structurele baten gedekt? In de begroting 2017 wordt in tabel 1 en de begeleidende tekst aangegeven dat het vertrekpunt van de begroting zeer negatief te noemen is. Er wordt daarom een dekkingsplan gepresenteerd. De toezichthouder heeft inmiddels aangegeven dat het dekkingsplan niet volstaat; er worden structurele lasten gedekt door incidentele baten. - Wordt een beeld van de vermogenspositie geschetst? Er wordt een beeld van de vermogenspositie geschetst, zowel in het onderdeel begroting in één oogopslag als in de paragraaf financiering, waar de geprognosticeerde balans is opgenomen.	- Is de opzet van de planning & control documenten uniform? Is er inhoudelijke aansluiting tussen de documenten? Met in achtneming van de nieuwe opzet van de begroting is de aansluiting tussen de documenten duidelijk. - Zijn de programma's duidelijk en consistent opgezet? De programmastructuur is overzichtelijk. De cijfers zijn overzichtelijk per programma en onderdeel weergegeven (ook in de rekening). De begroting is in 2017 veranderd van opzet. Voorschoten heeft de programma indeling gebaseerd op de taakvelden (de taakvelden zijn verplicht voor de uitvoeringsinformatie van het college, maar hoeven niet in de programmabegroting te worden doorgevoerd. Het volstaat ze in de bijlage op te nemen). De taakvelden kunnen wel worden meegenomen in de programmabegroting. Door deze taakvelden te gebruiken is in het programma bestuur en ondersteuning alles gezet wat niet onder de beleidsprogramma's valt, zoals het gemeentefonds, vennootschapsbelasting, mutaties reserves, overhead, treasury, beheer gebouwen enzovoorts. Ook is per taakveld een financiële tabel opgenomen. Daarin staat een aantal regels over reservemutaties ook als die er niet zijn. Ook voor taakvelden die Voorschoten niet heeft wordt een tabel opgenomen. Het is zeer de vraag of dit een goed inzicht biedt. Het is bijvoorbeeld ook mogelijk de taakvelden in te delen, zoals bij de recapitulatie (overhead en algemene dekkingsmiddelen apart in plaats van in programma 0). Dit is duidelijker en kan ook in de programmastructuur zo; zie bijvoorbeeld de begroting 2017 van Oegstgeest. Lege taakvelden en tabellen hoeven niet opgenomen te worden. Tot slot, merken we op dat het opnemen van een lijst van wetgeving en verordeningen wel nuttig is, maar bij voorkeur in een bijlage. In de hoofdtekst heeft het weinig toegevoegde waarde. - Is de (geprognosticeerde) balans duidelijk?

	Inhoud	**Begrijpelijkheid**
		De samenhang tussen de baten en lasten en vermogenspositie wordt beperkt uitgelegd. Veelal gaat het om teksten die definities geven.
Aanbevelingen voor toepassing	- Borg de kwaliteit van de ramingen De financiële uitgangspunten voor de begroting zijn gegeven. In de jaarrekening worden de verschillen tussen begroting en jaarrekening uitgelegd. De verschillen zijn substantieel. Dit komt onder ander door het sociaal domein. Dit is een onzekerheid die bij alle gemeenten spelen. Daarnaast zijn er nog vrij veel verschillen tussen de begroting en rekening. Voor het dekkingsplan is nog eens nagelopen waar de gemeente twee opeenvolgende jaren een verschil heeft in de raming. Dit heeft niets opgeleverd. Op basis van de beschikbare documenten kan een aantal opmerkingen worden gemaakt over de kwaliteit van de ramingen. Het gaat dan om de ramingen zoals opgenomen in de begroting 2017 en de ramingen zoals die met de werkelijkheid worden geëvalueerd in de jaarrekening 2015. Op basis van de begroting 2017: door de moeilijke financiële situatie (zie ook de brief van de provincie over het oordeel over de begroting waaruit blijkt dat die niet structureel sluitend is) wordt er bij bepaalde ramingen geanticipeerd op besparingen die nog hard gemaakt moeten worden. Omdat het om een aantal ingrijpende maatregelen gaat, is de te verwachten omvang van de besparingen moeilijk heel concreet aan te geven. Het gaat dan om de besparingen op de organisatie WODV, besparen op subsidies, centrale huisvesting. Op basis van de jaarrekening 2015: het in het juiste jaar van uitvoering plannen en begroten van activiteiten geeft voor projecten van enige omvang soms moeite. Kredieten worden daarom later afgesloten dan eerder was vastgesteld; voor de uitvoering van sommige projecten, vooral in de openbare ruimte, wordt voorgesteld (een deel van) het budget over te boeken naar het volgende jaar. Dit kan worden verminderd door specifieker een planning te maken van de haalbaarheid van de uitvoering en daar ook de begrotingsposten op aan te passen.	- Voor documenten is het van belang dat: - de samenhang tussen termen, zoals baten en lasten, investeringen en vermogen wordt uitgelegd - de opzet van de planning & control documenten uniform is - inzicht in de samenhang tussen de doelstellingen, acties, bedragen en kengetallen wordt gegeven Op een aantal plekken wordt bijvoorbeeld ingegaan op de vermogenspositie, maar er wordt beperkt betekenis aan de cijfers gegeven. Ook de onderlinge samenhang wordt beperkt geduid. De teksten staan veelal op zichzelf. Als er wel relaties worden gelegd is het niet helemaal consistent. Zo is in de kadernota 2017 wel een schema opgenomen dat relaties duidt, afbeelding 1, maar wordt er bij individuele voorstellen niet ingegaan op een eventueel effect voor de investeringen of schuldpositie. Wel wordt afzonderlijk ingegaan op de investeringen. Ook is er bijvoorbeeld een stukje dat er veel is geïnvesteerd en er daarom veel afschrijvingen zijn en rentekosten en daarom risico van een tekort en dus is er een investeringsplafond ingesteld. Op de gevolgen voor beheer en onderhoud wordt echter niet ingegaan. - Voor de leesbaarheid is het van belang dat: - er in het begin een totaaloverzicht wordt gegeven - er minder tekst en meer figuren en doorklikmogelijkheden zijn - kengetallen over de jaren heen worden gegeven (ook in grafieken) In het begin van de begroting wordt een totaaloverzicht gegeven. De begroting in één oogopslag is een overzicht van 20 pagina's over het tekort, het dekkingsplan en het vermogen. Het is positief dat een poging is gedaan de begroting in één oogopslag te duiden. De tekst is echter erg uitgebreid voor één oogopslag. De tekst kent veel uitleg, bijvoorbeeld definities van de vijf kengetallen. De tekst overlapt daarmee met de paragraaf weerstandsvermogen. Deze paragraaf is overigens wat betreft de kengetallen net wat duidelijker omdat daar met een kleurenschema wordt gewerkt.

	Inhoud	Begrijpelijkheid
	- Maak een plan van aanpak voor begrotingsevenwicht. Voorschoten heeft een dekkingsplan gemaakt dat de toezichthouder als niet voldoende heeft beoordeeld. Wat opvalt in het dekkingsplan is: • Er is *veel moeite* gestoken in het zoeken naar mogelijkheden om tot een evenwicht te komen • Wat mist is een *analyse van waarom het tekort is ontstaan*. Zicht op de oorzaak kan helpen bij het zoeken naar alternatieven. De begroting 2016 sloot voor 2016 (voor daarna werd al een probleem geconstateerd). In de kadernota 2017 is er een tekort. Een grote tegenvaller komt voort uit de actualisatie van de beheerplanning in de openbare ruimte. Andere belangrijke tegenvallers komen uit de wijzigingen in het rente en activeringsbeleid en wijzigingen in de ICT en CAO. Er wordt uitgegaan van een kaasschaafmethode en methoden die daarop lijken. Bij een wezenlijk tekort is een *takendiscussie* meer op zijn plaats. Deze discussie wordt aangekondigd om te starten eind 2016 / begin 2017 en maakt onderdeel uit van het dekkingsplan (maatregel 4). Deze kerntakendiscussie lijkt zich te beperken tot de ambtelijke organisatie. Wij bedoelen met een kerntakendiscussie dat het bijvoorbeeld zinvol is een visie te ontwikkelingen op de gemeente, zoals bijvoorbeeld ook in het bestuurskrachtonderzoek is aangegeven (daar wordt het handelingsperspectieven genoemd). Bij een visie spelen bijvoorbeeld vragen als: wat betekent het dat Voorschoten geen centrumgemeente is en dicht bij een aantal grote steden ligt? Welk voorzieningenniveau dat structureel houdbaar is hoort daarbij? Zijn daar genoeg middelen voor? Inzicht in wat wettelijke taken zijn en wat “vrije taken” zijn is daarbij cruciaal. Het amendement op de begroting (100493) geven eveneens enkele opties tot “kaasschaven”. Daarnaast geeft het amendement het belang van een kerntakendiscussie aan. • In het dekkingsplan worden *onzekerheden* niet meegewogen. Het overschot in het sociaal domein wordt “afgeroomd”. Het sociaal domein is nog niet uitgekristalliseerd. Er zit daarom een risico in het afromen. Het duiden van een dergelijk risico is	Anders gezegd de begroting in één oogopslag bestaat uit onderdelen die elders ook zijn opgenomen. De relaties tussen de onderdelen worden beperkt gelegd. Soms wordt de relevantie van iets geduid, maar vaak ook niet. Soms wordt aangegeven dat incidentele lasten met incidentele baten mogen worden gedekt, maar niet het belang ervan. Dit onderdeel kan aan kracht winnen als het kort wordt gehouden en er meer met verwijzingen (kan ook met linkjes) wordt gewerkt. Door de tekst op hoofdlijnen te houden kan meer aandacht uitgaan naar de relaties tussen de termen. In de kadernota worden enkele onderdelen meer met elkaar in relatie gebracht. Het is een overweging dit door te ontwikkelen. De kengetallen zijn opgenomen onder begroting in één opslag voor schuld en solvabiliteit. In de paragraaf weerstandsvermogen staan alle vijf de kengetallen op een duidelijkere manier uitgelegd. Zo zijn de normen van de VNG met kleuren in de tabel aangegeven. In de tekst onder begroting in één opslag wordt niet naar deze paragraaf verwezen. In de paragraaf weerstandsvermogen worden de kengetallen opgenomen met een kwalificatie van de VNG. Er wordt niet aangegeven wat het doel en belang is van de kengetallen. In de jaarrekening worden de kengetallen ook gegeven. Hier worden ze meer geduid. Een deel van de kengetallen is in de begroting in één oogopslag gegeven voor 2016 – 2020. In de paragraaf weerstansvermogen zijn alle verplichte kengetallen gegeven voor de jaarrekening 2015 en de begroting 2016 en 2017. Hierdoor zijn voor drie kengetallen niet alle verplichte jaren gegeven. De ontwikkeling wordt niet toegelicht. In de jaarrekening wordt wat meer duiding gegeven aan de cijfers. De ontwikkeling weergeven in de begroting kan interessant zijn. Het overzicht over de jaren heen van de kengetallen gaat over de jaarrekening 2015, begroting 2016 en begroting 2017 (in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing). De andere door het BBV verplichte jaren (2014, 2018 – 2020) ontbreken. Het overzicht is alleen in een tabel opgenomen; niet in een grafiek.

	Inhoud	Begrijpelijkheid
	wenselijk. Dat kan in tekst, maar kan bijvoorbeeld ook door met bandbreedten te werken. - Neem kengetallen, met name voor de schuldpositie op* De kengetallen zijn opgenomen in zowel de begroting in één oogopslag (voor schuld en solvabiliteit) als in de paragraaf weerstandsvermogen. - Neem een geprognosticeerde balans op in de begroting* Er is een geprognosticeerde balans. - Harmonisering interne renteberekening** De vanaf 2018 verplichte methode van interne renteberekening is doorgevoerd.	Er wordt niet gewerkt met figuren of doorklikmogelijkheden. Dit uitgezonderd de infografic. - De veranderingen in het BBV worden toegelicht. De veranderingen zijn kort toegelicht in de zin dat is aangegeven wat er moet. Wat het betekent en wat het doel is wordt beperkt toegelicht. Wel is er een raadswerkgroep geweest over de indeling van de begroting.
Inzicht in risico's		
Analysekader voor toepassing	- Zijn de incidentele en structurele risico's in beeld? Via het risicomanagementsysteem (zie hieronder) zijn de risico's in beeld. - Zijn de paragrafen volledig? De paragrafen zijn behoorlijk volledig en duidelijk. - Is in de paragraaf weerstandsvermogen aangegeven hoe het risicomanagement vorm krijgt? Voorschoten heeft een risicomanagementinformatiesysteem waarmee risico's worden geprioriteerd, geanalyseerd en beoordeeld op een systematische wijze. "Door een goed systeem van risicomanagement kunnen bestuurders en managers vervolgens in voor risico's, die het behalen van de doelstellingen van de organisatie bedreigen, passende beheersmaatregelen nemen." (p. 144). Op basis van de inventarisatie is een risicoprofiel voor 2017 opgesteld. Er is een beleidskader Risicomanagement en Weerstandsvermogen (van 29 januari 2015). Hierin is bepaald dat in de begroting de tien grootste risico's zijn opgenomen. Bij de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit gaat het college uit van deze "top 10". Om voldoende dekking hebben voor kleinere risico's wordt daarnaast een	- Zijn de paragrafen duidelijk en consistent opgezet? De paragrafen zijn uitgebreid en duidelijk. - Is de relatie paragrafen en begrotingsevenwicht duidelijk? De relatie paragraaf en het begrotingsevenwicht, dat is met name de risico's, zoals uit het onderhoud van kapitaalgoederen, wordt niet gelegd. De paragrafen staan op zichzelf. - Is in de begroting rekening gehouden met structurele risico's van het beleid? Bij beleid wordt geen rekening gehouden met structurele risico's.

	Inhoud	Begrijpelijkheid
	buffer van 10% (van de benodigde weerstandscapaciteit) van de 10 grootste risico's gehanteerd.	
Aanbevelingen voor toepassing	- Houdt rekening met specifieke risico's (tarieven, groot onderhoud, sociaal domein). In de wijzigingen van het BBV wordt dat aangevuld met de specifieke risico's voor grond en het EMU-saldo. Aan de specifieke risico's wordt aandacht besteed * *Tarieven* In de paragraaf heffingen is aandacht besteed aan de kostendekkendheid van de tarieven. Er zijn overigens (inmiddels) wel tariefsegalisatiereserves voor afval en riolering in Voorschoten (i.t.t. aanbeveling 1.7). De kostendekkendheid van de tarieven is een probleem, omdat de interne rentetoerekening is beperkt. De tarieven moeten daarom worden verlaagd. * *Groot onderhoud* Groot onderhoud is meegenomen bij de risico's. In juli 2016 zijn de beheerplannen voor de openbare ruimte vastgesteld. In de beheerplannen staan de verschillende beheerarealen beschreven met de daaraan gekoppelde kwaliteitsdoelen (CROW niveau "B"). Dit moet nog voor gebouwen (want de provincie geeft aan dat ze nog veel onderhoud verwachten bij de gebouwen.) * *Sociaal domein* De risico's in het sociaal domein zijn meegenomen in de top 10 van de risico's * *Grond* Een grondproject is meegenomen in de top 10 van de risico's * *EMU-saldo* Het EMU-saldo is opgenomen in de paragraaf financiering in de begroting.	- Breng bij beleid consequenties voor risico's in beeld Bij beleid zijn de consequenties in die zin in beeld gebracht dat er in 2015 motie 100283 Uitvoering Nut Urgentie en uitvoeringsniveau is aangenomen. Daarin wordt aangegeven minimaal jaarlijks voor de begroting een risicoanalyse aan de raad voor te leggen over de investeringsplanning. Deze afweging is voor de investeringsplanning behorende bij de begroting 2017 gemaakt bij de kadernota 2017. Dat wil zeggen per investering is een weging opgenomen.
Mogelijkheden voor opvangen risico's (kader)		
Analysekader	- Zijn de incidentele en structurele mogelijkheden risico's op te vangen in beeld? Er is een kader voor weerstandscapaciteit. De samenstelling van weerstandscapaciteit is incidenteel. Er wordt wel opgemerkt dat er een onderscheid is tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit en welke onderdelen daar onder kunnen vallen. Voor de structurele weerstandscapaciteit wordt aangegeven dat deze wordt bepaald door de omvang van toekomstige bezuinigingsmogelijkheden en het onbenutte deel van de belastingcapaciteit. Dit wordt verder niet uitgewerkt, omdat het een politieke afweging is om te bepalen welke delen van de incidentele en structurele componenten men tot de	- Is het duidelijk welke mogelijkheden wanneer inzetbaar zijn? (hoeveel jaren inzetbaar? en op welke termijn)? De flexibiliteit van de begroting wordt alleen aangegeven met de verplichte kengetallen: structurele exploitatieruimte en belastingcapaciteit. Op een andere wijze is de flexibiliteit niet geduid.

	Inhoud	Begrijpelijkheid
	weerstandscapaciteit wil rekenen. Daarvoor is blijkbaar voor uitsluitend de incidentele weerstandscapaciteit gekozen.	
Aanbevelingen voor toepassing	- Stel kaders voor en herijk jaarlijks: - de gewenste weerstandscapaciteit - onderscheid daarbij wat incidenteel en structureel is - de reserves (en voorzieningen), in het bijzonder de bestemmingsreserves. - Geef een eigen invulling van de kengetallen Er is een kader gesteld voor de gewenste weerstandscapaciteit. Hiervoor is de normeringssystematiek voor weerstandsvermogen gehanteerd, die ontwikkeld is door het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement in samenwerking met de universiteit Twente. De raad heeft besloten om minimaal een ratio van 1,0 te hanteren met een streefratio van 1,4 wat staat voor voldoende weerstandscapaciteit. De ratio geeft de verhouding aan tussen de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit. De ratio 1,0 wil zeggen dat Voorschoten streeft naar het beschikbaar hebben van het benodigde weerstandsvermogen, maar dat meer niet hoeft. Er is een norm voor weerstandsvermogen; niet voor de andere kengetallen. De Nota reserves en voorzieningen uit 2011 wordt herzien. Eerst worden de reserves herzien en vervolgens de voorzieningen (via de beheerplannen). Begin 2017 wordt de raad een nota aangeboden. - Geef de mate van flexibiliteit baten en lasten aan. De flexibiliteit van de begroting wordt alleen via de verplichte kengetallen geduid.	- Gebruik vergelijkingen voor inzicht in keuzeruimte, zoals benchmarks en/of de vergelijkingen van de taakvelden, beleidsindicatoren en overhead. Er wordt geen gebruik gemaakt van de mogelijkheden om te vergelijken. Er zijn diverse manieren om de flexibiliteit aan te geven, bijvoorbeeld door op te nemen wat wettelijke taken zijn en wat niet. Ook kan worden opgenomen waar is gekozen voor een minimale of een andere uitvoering van taken. Ook andere manieren om inzicht te krijgen in de flexibiliteit van de begroting zijn niet gebruikt. Er wordt bijvoorbeeld geen gebruik gemaakt van vergelijkingen. Dit is in zoverre opvallend dat de begroting wel is opgezet aan de hand van de taakvelden. Taakvelden dienen om gemeenten te vergelijken. Deze mogelijkheid wordt niet benut. De infografic in de jaarrekening 2015 is met name rond de reserves en het resultaat niet helemaal duidelijk. Het kan inzichtelijk zijn dat toe te lichten. Dat gebeurt nu voor een beperkt deel. Wat bijvoorbeeld ontbreekt is: wat waren de geraamde reserves? Wat was het geraamde resultaat? Wat is er dan niet gebeurd als het beeld nu positiever is? Onder resultaat – een paar pagina's verder – staat het beter uitgelegd, maar dat is verder op en sowieso enigszins herhaling.

* Inmiddels verplicht in het BBV
** Verplichting in BBV die tot doel heeft de transparantie en vergelijkbaarheid te vergroten en niet in de rapporten van de Rekenkamercommissie is opgenomen.