

Startdocument rekenkameronderzoek sturing op gemeentelijke uitgaven

Datum: 1 oktober 2020

1. Achtergrond

Artikel 189 van de Gemeentewet schrijft voor dat de gemeenteraad erop toeziet dat de begroting reëel en structureel in evenwicht is en deze vervolgens als zodanig vaststelt. Structureel evenwicht houdt in dat structurele lasten gedekt worden door structurele baten en reëel betekent dat de geraamde baten en lasten in zowel de begroting als de meerjarenraming volledig en realistisch zijn. De provincie ziet er als financieel toezichthouder op toe dat er sprake is van een structureel en reëel evenwicht in de begroting. Bij de beoordeling van de begroting 2020 van de gemeente Neder-Betuwe schrijft de provincie Gelderland: *“De begroting 2020 is naar ons oordeel niet structureel en reëel in evenwicht, maar dit wordt in de meerjarenramingen hersteld. [...] Wij hebben daarom besloten uw gemeente voor het jaar 2020 onder repressief toezicht te stellen. Dit is de minst belastende vorm van toezicht.”* De raad kan van deze norm afwijken wanneer aannemelijk is dat de begroting in de eerstvolgende jaren alsnog in evenwicht gebracht zal worden, zo ook in de gemeente Neder-Betuwe. Daarnaast geldt dat incidentele lasten gedekt mogen worden door zowel incidentele als structurele baten, zolang er sprake is van een structureel evenwicht. Om dit vast te kunnen stellen moet inzichtelijk zijn welk deel van de baten en lasten incidenteel is en welke structureel.

De gemeenteraad is met de controle op de begroting mede verantwoordelijk voor het bewaken van een financiële gezonde huishouding van de gemeente. Het vereist kennis van allerlei aspecten van een gemeentelijke begroting, zoals de diverse kengetallen, risicoanalyses en inzicht in zowel structurele als incidentele ramingen. Het presidium van de gemeente Neder-Betuwe vraagt zich af of het bovenstaande voor raadsleden voldoende duidelijk is en in hoeverre de informatievoorziening voor raadsleden toereikend is om hun controlerende taken op de begroting goed uit te voeren. Voldoet de begrotingscyclus van de gemeente Neder-Betuwe aan de wettelijke voorschriften uit de Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)? Is het onderscheid tussen incidentele en structurele ramingen in de begroting van de gemeente Neder-Betuwe voldoende inzichtelijk? Wordt de raad voldoende geïnformeerd over incidentele en structurele mee- en tegenvallers? En welke aspecten van het begrotingsproces zijn voor verbetering vatbaar om ervoor te zorgen dat de raad zijn controlerende taken goed kan blijven uitvoeren? Sommige raadsleden in Neder-Betuwe hebben bovendien de indruk dat ze meerdere malen over de dekking van een bepaalde uitgave moeten besluiten. Deze vragen zijn aanleiding voor de Rekenkamercommissie om een onderzoek te starten naar dit thema. Het doel van dit onderzoek is om helder te krijgen in hoeverre het college de gemeenteraad bij de besluitvorming tijdig en adequaat informeert over de mate van financiële dekking van structurele besluiten. Tijdig en adequaat betekent hierin dat de raad voldoende tijd en informatie heeft om zijn controlerende en kaderstellende taken te kunnen uitvoeren. De volgende paragrafen gaan in op de onderzoeksvragen, de bijbehorende normen, onze visie, de aanpak en de planning voor dit onderzoek.



2. Onderzoeksvraag, deelvragen en normen

Onderzoeksvraag:

- *Op welke momenten wordt de gemeenteraad van Neder-Betuwe geïnformeerd om inzichtelijk te hebben of zij, met het oog op hun kaderstellende en controlerende rol, bij vaststelling van structureel beleid beslist over incidentele of structurele middelen en in hoeverre is deze informatievoorziening adequaat en rechtmatig?*

Concreet laat zich dit vertalen in de volgende deelvragen en normen:

Deelvraag	Norm
1 Hoe worden de incidentele en structurele baten en lasten bijgehouden in de gemeentelijke administratie?	<ul style="list-style-type: none">▪ De jaarrekening en meerjarenbegroting voldoen aan de wettelijke begrotingsvoorschriften en interne richtlijnen;▪ Het college en de raad hebben duidelijke afspraken over de definitie van incidentele baten en lasten en passen deze consequent toe in de informatievoorziening;
2 In hoeverre wordt de gemeenteraad via de P&C-cyclus adequaat geïnformeerd over incidentele en structurele baten en lasten?	<ul style="list-style-type: none">▪ Aan de hand van de P&C-cyclus, waaronder de documenten jaarrekening en meerjarenbegroting, is inzichtelijk welke baten en lasten structureel dan wel incidenteel zijn;▪ Het college informeert de raad actief over structurele en incidentele baten en lasten en eventuele wijzigingen hierin (mee- en tegenvallers);
3 Op welke manier wordt de gemeenteraad geïnformeerd over incidentele en structurele baten en lasten voorafgaand aan de behandeling van de kadernota en voortgangsrapportages?	<ul style="list-style-type: none">▪ De raad wordt voorafgaand aan de behandeling van de kadernota en voortgangsrapportages tijdig en adequaat geïnformeerd;▪ De informatie uit de kadernota en voortgangsrapportages, inclusief de informatie vooraf, is toereikend voor de raad om zijn kaderstellende en controlerende taken te kunnen uitvoeren;
4 a. Hoe gaat de gemeente om met (structurele en incidentele) mee- of tegenvallers en op welke wijze zijn deze in de gemeentelijke administratie verwerkt? b. In hoeverre is de informatievoorziening over de mee- of tegenvallers richting de raad adequaat?	<ul style="list-style-type: none">▪ De gemeente hanteert een gestructureerde en realistische methodiek om incidentele en structurele mee- of tegenvallers te verwerken in de administratie;▪ De raad wordt tijdig en adequaat geïnformeerd over financiële mee- of tegenvallers, zowel structureel als incidenteel;¹
5 In hoeverre neemt de gemeenteraad over hetzelfde onderwerp meerdere keren een besluit over de dekking?	<ul style="list-style-type: none">▪ Het college faciliteert de raad door middel van raadsvoorstellen om integrale besluiten te nemen over de dekking van initiatieven;

¹ Tijdig en adequaat betekent op zijn minst dat de raad voldoende tijd en informatie heeft om zijn controlerende en kaderstellende taken te kunnen uitvoeren.



Deelvraag	Norm
6 a. In hoeverre zijn in een raadsvoorstel over een investeringsplan ook de structurele beheer- en instandhoudingskosten meegeraamd? b. In hoeverre wordt de gemeenteraad, bij een daartoe strekkend raadsvoorstel, expliciet duidelijk gemaakt hoe de dekking is geregeld?	<ul style="list-style-type: none">▪ Het college informeert de raad bij een raadsvoorstel over een investeringsplan ook over beheer- en instandhoudingskosten.▪ Bij een daartoe strekkend raadsvoorstel is expliciet duidelijk gemaakt hoe de dekking is geregeld;

3. Aanpak

Het plan van aanpak bestaat uit de volgende stappen:

- stap 1. Start
- stap 2. Informatieverzameling
- stap 3. Interviews
- stap 4. Verdieping en analyse
- stap 5. Rapportage

stap 1. Start

Het onderzoek is op 23 september 2020 gestart met een bijeenkomst met de rekenkamercommissie. Deze bijeenkomst wordt gevolgd door een toelichting bij de wethouder en de ambtelijke directie op 7 oktober 2020.

stap 2. Informatieverzameling en documentanalyse

Deze stap betreft de verzameling van relevante documenten en vervolgens de analyse van deze documenten. Een deel van deze documenten is wellicht openbaar beschikbaar:

- P&C-cyclus, waaronder de documenten jaarrekening en meerjarenbegroting en kadernota;
- Financiële verordening en overige beleidsnota's die betrekking hebben op de kaderstelling en controle van de gemeentelijke financiën;
- Documentatie omtrent financieel toezicht (provincie, accountantsverslagen);
- Interne beheersingsdocumenten (zoals procesbeschrijvingen);
- Raadsstukken over dit onderwerp (besluiten, voorstellen, moties, raadvragen);
- Documentatie van de raadscommissie financiën met betrekking tot het onderwerp.

Ook zullen we de gesprekspartners in de interviews vragen naar aanvullende relevante stukken

Daarnaast maken we in samenspraak met de rekenkamercommissie en/of de griffie een selectie van vijf tot tien raadsvoorstellen, om deze nader te bestuderen.

stap 3. Interviews

Vervolgens plannen we een aantal interviews met sleutelpersonen die verantwoordelijk dan wel betrokken zijn bij sturing en controle op de financiën van de gemeente Neder-Betuwe. Deze interviews hebben onder meer tot doel om meer informatie te verzamelen over het proces en om bevindingen vanuit de documentenanalyse te verifiëren. Wij gaan uit van gesprekken met:

- auditcomité;
- concerncontroller;



- manager financiën;
- griffier (met name voor de selectie van relevante raadsvoorstellen);
- financieel toezichthouder provincie Gelderland;
- de portefeuillehouder

Na afronding van de gesprekken delen we de eerste beelden met de rekenkamercommissie.

stap 4. Verdieping en analyse

Op basis van de informatie verzameld in de voorgaande stappen vindt een verdiepingsslag plaats. We brengen de antwoorden op de genoemde onderzoeksvragen in kaart en komen tot een beoordeling aan de hand van het normenkader. Naast een analyse van de reeds verzamelde informatie voeren we zo nodig aanvullende telefonische interviews uit.

Stap 5. Rapport

We zorgen voor een beknopt eindrapport waarin we de feitelijke bevindingen beschrijven en onderbouwen. Het conceptrapport is vervolgens gereed voor een check op juistheid en volledigheid van de feiten; het technisch wederhoor. In samenspraak met de rekenkamercommissie voeren we de noodzakelijke correcties door en leveren we een aanzet voor de door de rekenkamercommissie op te stellen conclusies en aanbevelingen. We zijn beschikbaar om de rekenkamercommissie te assisteren bij de toelichting van het rapport in raad(scommissie).

4. Planning en uitvoering

We streven naar oplevering van het eindrapport eind 2020. Het onderzoek wordt in opdracht van de rekenkamercommissie Neder-Betuwe uitgevoerd door Unravelling Onderzoek & Advies. De onderzoekers zijn:

- Martijn Mussche, projectleider/hoofdonderzoeker, m.c.mussche@unravelling.nl, 06-15947001
- Frank Galesloot, inhoudsdeskundige, frank@galesloot.org
- Steffie Loenen, junior onderzoeker, s.loenen@unravelling.nl