

Startnotitie rekenkameronderzoek Begroting en Rekening

1 Aanleiding

In de onderzoeksagenda voor 2023 heeft de rekenkamer een onderzoek met financiële component opgenomen. Daarvoor worden twee mogelijke invalshoeken genoemd, naar aanleiding van het jaarlijkse rondje fracties dat de rekenkamer maakt. In de gesprekken met de fracties zijn vragen gesteld over de mate van detaillering van de begroting en over de financiële resultaten in de afgelopen jaren. In deze startnotitie wordt voor beide invalshoeken een beknopt onderzoeksplan gepresenteerd. Mogelijk gaat het onderzoek leiden tot twee verschillende rapporten; daarover wordt op een later tijdstip besloten.

2 Vraagstelling

De rekenkamer is van plan om voor dit onderzoek terug te kijken naar de periode 2017-2023. Op die manier zijn 5 jaarrekeningen en 7 begrotingen in het onderzoek betrokken en is een terugblik mogelijk die verder gaat dan slechts één raadsperiode. Deze periode is ook gekozen omdat 2017 het jaar met grote tekorten in het sociaal domein was. In 2018 leidde dat onder andere tot een extra bijdrage vanuit het Rijk (€ 21,7 mln uit het Fonds tekortgemeenten) die niet in de begroting kon zijn opgenomen. Verder teruggaan in de tijd acht de rekenkamer niet zinvol, met name niet omdat in de jaren 2015 en 2016 met de opstartfase van de decentralisaties in het sociaal domein er landelijk en ook in Venlo veel onrust was over de financiële stand van zaken.

De rekenkamer publiceerde op 24 september 2018 een onderzoek met de titel 'Onderzoek Evaluatie 3D Venlo'. Dat rapport bevat aanbevelingen voor aanpassingen in de sturing op het sociaal domein. In het onderzoek dat de rekenkamer in 2023 zal uitvoeren is dit rapport een achtergrond gegeven. De rekenkamer ziet geen aanleiding om de vragen die in het rapport uit 2018 zijn gesteld in 2023 opnieuw te onderzoeken.

De twee vragen die in het rondje fracties ter tafel zijn gekomen, zijn twee verschillende vragen. De vraag naar de mate van detaillering van de begroting, en daarmee (omdat de rekening dezelfde systematiek kent als de begroting) ook die van de rekening, is tot op zekere hoogte een subjectieve vraag. Welke mate van detaillering gewenst is, is een politieke keuze. Er zijn bij deze vraag twee

normenkaders leidend. Ten eerste de normeringen uit het BBV waarin is bepaald dat begroting en rekening op dezelfde grondslag dienen te zijn gestoeld (art. 4 BBV 2016). Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat de gemeenteraad de programma's waaruit de begroting bestaat vaststelt (Staatsblad 2003, nr. 27, p. 23). Daarmee bepaalt de raad tot op zekere hoogte zelf de detaillering. Daar zijn wat nuances op aan te brengen in de uitwerkingen van de artikelen 8, lid 4 en 17 van BBV 2016. Die nuances tasten de bevoegdheid van de raad niet aan. De tweede norm volgt uit de Financiële Verordening op grond van artikel 212 Gemeentewet. In die verordening is onder andere geregeld dat het College van B&W de gemeenteraad informeert bij afwijkingen ten opzichte van de begroting van meer dan € 100k en bij alle overschrijdingen op investeringskredieten (Financiële Verordening Venlo 2018, art. 5 lid 2). Onder de normstelling Financiële Verordening vallen ook eventueel later door de raad vastgestelde verfijningen van die regelgeving, gericht op de verhouding tussen raad en college. Dergelijke verfijningen kunnen elders, bijvoorbeeld in collegeprogramma's, in brieven of via verslagen van de auditcommissie zijn vastgelegd.

Omdat de gemeenteraad keuzevrijheid heeft in zowel de definiëring van de programma's als in de normering van de informatieplicht van het college van B&W over afwijkingen van de begroting zijn deze normen voor de dagelijkse gang van zaken objectief, maar vanuit een kaderstellende rol gezien subjectief.

De tweede vraag, naar de verklaring van de financiële resultaten in de afgelopen jaren, is veel meer een vraag naar informatievoorziening over ontwikkelingen in de begroting en toelichting op de feiten. De jaarrekeningen van de gemeente zijn voorzien van goedkeurende verklaringen op zowel getrouwheid als rechtmatigheid. De in de jaarstukken opgenomen gegevens zelf staan daarmee niet ter discussie. Ook in dit geval zou de rekenkamer met het normenkader uit de financiële verordening aan de slag kunnen gaan. Dat zou kunnen betekenen dat elke melding van afwijkingen die het college heeft gedaan tijdens de P&C-cyclus aan bod zou moeten komen. Dat lijkt terugkijkend niet de meest zinvolle benadering. De rekenkamer interpreteert de vraag naar de verklaring van de financiële resultaten als een vraag naar de hoofdlijnen van de verklaringen van afwijkingen tussen de oorspronkelijk voorgestelde begroting en de jaarrekening. Die verklaringen kunnen zowel interne als externe oorzaken hebben, zoals uit het eerder genoemde voorbeeld van de extra bijdrage sociaal domein blijkt. Daarbij past dan de vraag wat het college daarover in de jaarstukken en eventueel in tussenrapportages heeft gezegd.

Zoals hierboven aangegeven kiest de rekenkamer het jaar 2017 als startpunt. Bij het onderzoek naar de overschrijdingen sociaal domein is niet ingegaan op andere verschillen tussen begroting en rekening

2017. Omdat 2017 het laatste jaar was waarin de jaarrekening een tekort kende, kan dat jaar als een soort ijkpunt dienen voor de veranderingen in de begroting en de rekening in latere jaren.

De afgelopen jaren is er op het domein van gemeentefinanciën landelijk veel aan de hand geweest. De rekenkamer wijst op de discussies over tekorten in de jeugdzorg (Commissie van Wijzen), Covid-maatregelen en de beschikbare middelen in het gemeentefonds. Daar komt een arbeidsmarkt die onder druk staat en meer recent kwesties rond stikstof, materialen en inflatie nog bovenop. Om genoemde redenen denkt de rekenkamer dat een analyse van de detaillering van de begroting en de financiële resultaten voor Venlo alleen van beperkte toegevoegde waarde is. De rekenkamer heeft zich daarom voorgenomen een vergelijkend onderzoek te doen naar de wijze waarop gemeenten hun begrotingen detailleren, welke regels daarvoor bestaan en welke patronen er zijn in financiële resultaten. Juist op die manier kan inzicht ontstaan in punten waarin Venlo afwijkt van andere gemeenten en is er voor raad en college gelegenheid om te reflecteren op de eigen werkwijze.

Gelet op het bovenstaande zijn beide vragen op een iets hoger abstractieniveau te tillen en te herleiden tot de volgende centrale vraag:

Welke relevante verschillen zijn er af te leiden uit een vergelijking van de opzet en detaillering van de begroting alsmede de financiële resultaten van Venlo met andere gemeenten, en wat valt daar voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad uit te leren?

Deze aanpak heeft als doel de subjectieve elementen die in de keuzes voor begrotingsinrichting en de gerealiseerde financiële resultaten via vergelijkingen te objectiveren. Op die manier kan de raad in overleg met het college tot concrete verbeteringen komen van de (opzet van de) begroting en de rekening.

3 Aanpak

De rekenkamer wil de raad vergelijkingsmateriaal bieden. Dat kan in de eerste plaats door gebruik te maken van informatie van andere G-40 gemeenten: dat is immers grofweg de groep van steden met centrumfuncties in Nederland. Dat betekent dat in financiële zin een zekere mate van vergelijkbaarheid mogelijk moet zijn. Voor de wijze waarop gemeenten hun begrotingen indelen zal eveneens een vergelijking met G-40 gemeenten worden gemaakt, maar is de rekenkamer ook voornemens een regionaal perspectief te zoeken en de begrotingen van de gemeenten die deelnemen in de veiligheidsregio Limburg Noord te analyseren.

De rekenkamer zal dit onderzoek zelf uitvoeren aan de hand van vier sets van documenten. Ten eerste de begrotingen van G-40 en Limburgse gemeenten gericht op een analyse van de opzet van de begrotingen. De tweede set documenten zijn de financiële verordeningen van de G-40 gemeenten: daar staan in de regel de wensen rondom informatieplicht over afwijkingen van de begroting in vermeld. Hier is alleen voor G-40 gemeenten gekozen omdat een bedrag van € 100.000 voor Venlo een heel andere betekenis heeft dan voor een gemeente van circa 20.000 inwoners. Voor Venlo specifiek geldt daarbij dat ook nadere detaillering van de financiële verordening in het onderzoek aan bod komt. Voor de analyse van het financieel resultaat is voor Venlo als derde set van documenten de jaarrekeningen zoals aan de raad voorgelegd ter besluitvorming gebruikt. Voor de overige G40-gemeenten is de basis daarvoor de informatie op de website Waarstaatjegemeente.nl, aangevuld met een globale analyse van de jaarrekeningen 2021 zoals aan de desbetreffende gemeenteraad aangeboden. Daarbij is onder andere aandacht voor de daarin gehanteerde uitgangspunten inzake de geraamde uitkering van het gemeentefonds. Meenemen van de uitgangspunten is nodig omdat gemeenten verschillende keuzes kunnen maken over het in de begroting opnemen van de zogenaamde septembercirculaire. De vierde set documenten, tot slot, zijn de landelijke circulaire over het gemeentefonds omdat die een beeld geven over de ontwikkeling van de belangrijkste inkomstenbron van gemeenten.

Aan de hand van deze sets documenten zullen de volgende thema's in beeld worden gebracht:

Tabel 1: Overzicht thema's vergelijking begrotingen en rekeningen

Hoofdvraag	Deelvragen	Bron
Aantal programma's in begroting		Begrotingen 2023
Grootste programma in geld		Begrotingen 2023
Kleinste programma in geld		Begrotingen 2023
Totaal begroting		Begrotingen 2023
Informatie-eisen begrotingsafwijkingen		Financiële verordeningen
Regelgeving rondom bijzondere projecten		Financiële verordeningen
Detaillering financiële toelichting per programma	Een bedrag of meer detail? Inzicht in uitvoeringskosten? Inzicht in investeringen? Onderscheid bestaand beleid nieuw beleid of andere inhoudelijke invalshoeken. Uitgangspunt is hetgeen in het programma-gedeelte van de begroting is vermeld.	Begrotingen 2023
Toelichting incidentele begrotingsruimte		Begrotingen 2023
Vergelijking begroting en rekening	Jaren 2017-2021 Ontwikkeling gemeentefonds	Waarstaatjegemeente.nl Venlo: specifieke toelichtingen uit jaarstukken Overige gemeenten: specifieke toelichtingen jaarstukken 2021

De rekenkamer is voornemens met de ambtelijke organisatie te spreken over de gemaakte keuzes rondom de structuur van de begroting, de P&C-cyclus en de financiële verordening. Waar nodig zal ook informatie worden opgevraagd, maar het lijkt erop dat de openbare documenten die aan de raad zijn aangeboden bij de behandeling van de begroting en de jaarrekening voldoende basis bieden. Daarnaast is te overwegen om met de financieel fractiespecialisten of de Auditcommissie een gesprek te voeren over hun wensen inzake de informatievoorziening richting raad.

Het onderzoek blijft afgebakend tot de aan begrotingsprogramma's gerelateerde elementen inclusief die informatievoorziening over investeringen. De paragrafen, balans, gegevens over SISA, reserves en voorzieningen en de bijlagen bij de begroting en jaarrekening zoals Meetbaar Venlo blijven buiten beschouwing.

4 Planning

De ambitie is dit onderzoek af te ronden vóór de aanbidding van de jaarrekening 2022 en de kadernota 2023. Dat biedt de raad de gelegenheid om de jaarrekening 2022 in vergelijkend perspectief te plaatsen. Daarnaast geeft het ook ruimte om bij het debat over de kadernota 2023 eventuele wensen richting college in te brengen. Concreet is de inschatting dat voor pasen 2023 het concept-rapport voor ambtelijk wederhoor beschikbaar kan zijn. Dan resteert ongeveer 6 weken tot begin juni om ook het bestuurlijke proces af te ronden.