



GEMEENTE HUIZEN		Vert.:	OB:			
Afd./Team <i>Pln</i>	25 FEB. 2013				Behandelaar <i>AB</i>	
Port.houder <i>SBA</i>					Plandatum	
Scanstatus						
B&W proc.	Dir.	secr.	B	W	W	W
kennisgeving						
conform						
behandelen						
beslissing d.d.	<i>425</i>		par. afgeh.			

College van burgemeester en wethouders

Pl. Bouwplus
25 FEB. 2013 *ms*

Onderwerp: zienswijze quick scan

Uw brief van :

Nummer :

Ons kenmerk : bovt/pvds

Toestel nr : 4 52

Huizen : 25 februari 2013 *W*

Uw kenmerk :

Bijlagen : 1 *W*

Bij beantwoording van deze brief, graag datum, nummer en onderwerp vermelden.

Geacht college,

Hierbij treft u de 'Quick scan doeltreffendheid begrotingsactualisering december' aan.

Deze quick scan (een kort en gericht onderzoek) is onder begeleiding van de rekenkamercommissie uitgevoerd door de ambtelijk secretaris van de rekenkamercommissie. Op basis van deze quick scan doen wij enkele aanbevelingen.

Met deze quick scan wordt gepoogd een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de begrotingsactualisering.

Begrotingsactualisering december

De raad stelt jaarlijks een programmabegroting vast. Het is in de praktijk niet te voorkomen dat de begrotingsuitvoering een discrepantie vertoont met de begroting. De begroting van de gemeente Huizen wordt daarom driemaal per jaar geactualiseerd:

- bij de behandeling van de voorjaarsnota;
- bij de behandeling van de begroting voor het volgende jaar;
- en in de raadsvergadering van december.

Vanuit de gemeenteraad kwam het signaal dat bij de jaarlijkse actualisering in de raad van december telkens blijkt dat diverse zaken die zijn begroot niet of niet volledig worden uitgevoerd en dat voor een deel de daarmee corresponderende budgetten worden overgeheveld naar het volgende kalenderjaar. Dit wordt als onbevredigend ervaren omdat de gemeenteraad hiermee min of meer voor een voldongen feit is geplaatst.

Onderzoeksvraag en conclusies

Naar aanleiding van het signaal uit de gemeenteraad zijn de begrotingsactualiseringen van december 2010 en december 2011 nader beschouwd, op basis van de volgende onderzoeksvraag: 'Is de begrotingsactualisering van december voor de raad doeltreffend in die zin dat de raad zijn kaderstellende rol voldoende kan vervullen?'

De rekenkamercommissie concludeert dat de begrotingsactualisering van december voor de raad in deze vorm niet doeltreffend is omdat de raad zijn kaderstellende rol onvoldoende kan vervullen. Kaders stellen veronderstelt immers dat de raad keuzes kan maken en daarvan is in december voor het lopende begrotingsjaar feitelijk geen sprake meer.

College van burgemeester en wethouders

Als de gemeenteraad niet voor voldongen feiten wil worden geplaatst en zijn kaderstellende rol voor wat betreft zijn budgetrecht beter wil vervullen, dient de laatste begrotingsactualisering anders van opzet te worden.

Aanbevelingen

Voor een actueel en volledige financieel meerjarenperspectief moeten onontkoombare ontwikkelingen tijdig financieel vertaald worden. Afhankelijk van het beeld dat dan ontstaat, kunnen integrale bestuurlijke afwegingen plaatsvinden.

Wij doen op basis van de quick scan de volgende aanbevelingen.

1. Handhaaf de huidige actualiseringsmomenten bij de voorjaarsnota, de begroting en de decemberraad (adequaat budgetbeheer, begrotingsrechtmatigheid, actuele sturingsinformatie). Dit is zowel bestuurlijk als vanuit beheersoogpunt gewenst.
2. Voorzie de actualiseringsvoorstellen daar waar mogelijk van alternatieven of suggesties voor bijsturing zodat de raad ook daadwerkelijk keuzes kan maken. Een verbeter slag kan worden gemaakt door bij de decemberactualisering de posten in een aantal categorieën te rubriceren:

(1) onvermijdelijk	bijv. gladheidsbestrijding;
(2) medebewind	bijv. opvang zwerfdieren;
(3) autonome ontwikkelingen	bijv. bijstandsuitkeringen;
(4) eigen beleid	anders, later of niet.

Hoewel de keuzemogelijkheden en de beïnvloedbaarheid met name in rubriek 4 liggen, dient, omdat het budgetrecht bij de raad berust, wel over alle actualiseringsposten formeel een besluit te worden genomen.

Zienswijze

Alvorens wij deze quick scan en onze aanbevelingen aan de raad aanbieden, stellen wij u graag in de gelegenheid uw zienswijze daarop aan de rekenkamercommissie kenbaar te maken.

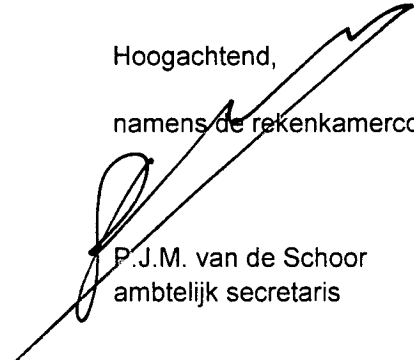
Wij verzoeken u vriendelijk uw zienswijze uiterlijk op 13 maart 2013 aan ons kenbaar te maken.

Uw zienswijze zal ook aan de raad worden aangeboden.

Gelet op het feit dat het rapport nog vertrouwelijk is, verzoeken wij u vriendelijk prudent met dit rapport om te gaan.

Hoogachtend,

namens de rekenkamercommissie



P.J.M. van de Schoor
ambtelijk secretaris

De rekenkamercommissie is een onafhankelijke door de gemeenteraad ingestelde commissie.

Quick scan doeltreffendheid begrotingsactualisering december

Rekenkamercommissie van de gemeente Huizen

Inhoud

1.	Inleiding	3
2.	Conclusies	3
3.	Doelstelling en vraagstelling	4
4.	Onderzoeksopzet	4
5.	Bevindingen	5
5.1.	Actualisatie 2010	5
5.2.	Actualisatie 2011	6
5.3.	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten /Gemeentewet	6
5.4.	Beantwoording deelvragen en algemene onderzoeksvraag	6
	Bijlage 1 geraadpleegde documenten en geïnterviewde	8
	Bijlage 2 Normenkader	9

1. Inleiding

De raad stelt jaarlijks een programmabegroting vast. Het is in de praktijk niet te voorkomen dat de begrotingsuitvoering een discrepantie vertoont met de begroting. De begroting is immers een momentopname. Zo stelt de raad bijvoorbeeld budget beschikbaar voor het uitvoeren van bepaalde activiteiten, terwijl die in dat jaar door bepaalde omstandigheden niet of niet volledig worden uitgevoerd.

De begroting van de gemeente Huizen wordt daarom driemaal per jaar geactualiseerd:

- bij de behandeling van de voorjaarsnota;
- bij de behandeling van de begroting voor het volgende jaar;
- en in de raadsvergadering van december.

Vanuit de gemeenteraad kwam het signaal dat bij de jaarlijkse actualisering in de raad van december¹ telkens blijkt dat diverse zaken die zijn begroot niet of niet volledig worden uitgevoerd en dat voor een deel de daarmee corresponderende budgetten worden overgeheveld naar het volgende kalenderjaar.

Dit wordt als onbevredigend ervaren omdat de gemeenteraad hiermee min of meer voor een voldongen feit is geplaatst.

In deze quick scan worden de begrotingsactualiseringen van december 2010 en december 2011 nader beschouwd. De conclusies naar aanleiding daarvan treft u hieronder aan. De aanbevelingen op basis van de bevindingen en de conclusies zijn separaat in de begeleidende brief opgenomen.

2. Conclusies

- De begrotingsactualisering van december is voor de raad in deze vorm niet doeltreffend omdat voor de raad onvoldoende transparant wordt gemaakt waar voor de raad echte keuzemogelijkheden liggen en waar zaken in feite niet beïnvloedbaar zijn. Daardoor kan de raad zijn kaderstellende rol onvoldoende vervullen. Kaders stellen veronderstelt immers dat de raad keuzes kan maken en daarvan is in december voor het lopende begrotingsjaar feitelijk geen sprake meer.
- Als de gemeenteraad niet voor voldongen feiten wil worden geplaatst en zijn kaderstellende rol voor wat betreft zijn budgetrecht beter wil vervullen, dient de laatste begrotingsactualisering anders van opzet te worden. (Een verbeteringslag kan worden gemaakt door bij de decemberactualisering de posten in een aantal categorieën te rubriceren.)
- Omdat het budgetrecht bij de raad berust, dient over alle actualiseringsposten formeel een besluit te worden genomen.

¹ Volgens Artikel 7, lid 2 van de financiële beheersverordening gemeente Huizen 2010, informeert het college de raad in relatie tot de begrotingsuitvoering van het lopende dienstjaar in november ten behoeve van de laatste raadsvergadering van het jaar.

De data voor de decemberactualisering in 2010 en 2011 zijn als volgt:

begroting 2010

- behandeling in de commissie ABM van 2 december
- behandeling in raadsvergadering van 16 december

begroting 2011

- behandeling in de commissie ABM van 1 december
- behandeling in raadsvergadering van 15 december

3. Doelstelling en vraagstelling

Doelstelling

Met deze quick scan wordt gepoogd een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de begrotingsactualisering.

Vraagstelling

De algemene onderzoeksvraag luidt als volgt: 'Is de begrotingsactualisering van december voor de raad doeltreffend in die zin dat de raad zijn kaderstellende rol voldoende kan vervullen?'

Deze vraagstelling leidt tot de volgende deelvragen.

Deelvragen

1. Is er in relatie tot de begrotingsactualisering van december 2010 en 2011 sprake van een actieve informatieplicht van het college naar de raad zoals bedoeld in artikel 7, lid 5² van de financiële beheersverordening gemeente Huizen 2010?
2. Wordt er inzicht gegeven in de oorzaak van de begrotingsactualisatie?
3. Bevat de begrotingsactualisering van december 2010 en 2011 'suggesties voor bijsturing' zoals bedoeld in artikel 7, lid 4 van de financiële beheersverordening gemeente Huizen 2010?

4. Onderzoeksopzet

In de raadsvoorstellen 'Actualisering begroting 2010-2014' en 'Actualisering begroting 2011-2015 gewijzigd voorstel' is bekeken

- of voldaan is aan de actieve informatieplicht van het college naar de raad zoals bedoeld in de financiële beheersverordening;
- of er voldoende inzicht is geboden in aard en oorzaak van de begrotingsactualisatie en
- of er door het college 'suggesties voor bijsturing' zijn gedaan, zodat de raad zijn kaderstellende rol zo goed mogelijk kan vervullen.

Hiervoor zijn stukken gelezen en is een interview gehouden met de steller van de begrotingsactualisering (bijlage 1 en 2).

De resultaten hiervan zijn weergegeven in het hoofdstuk 'Bevindingen', waarin ook de onderzoeksvragen zijn beantwoord.

Op basis daarvan zijn de conclusies van het onderzoek getrokken.

Aan het college is de mogelijkheid geboden zijn zienswijze op het onderzoek weer te geven; deze zienswijze is bijgevoegd.

² Algemeen uitgangspunt is voorts dat er sprake moet zijn van een actieve informatieplicht vanuit het college naar de raad toe; bepalend hierbij zijn niet alleen de in de verordening beschreven situaties maar veeleer de politiek bestuurlijke relevantie van de omstandigheden (artikel 7, lid 5).

5. Bevindingen

5.1. Decemberactualisatie 2010

In 2010 komt een bedrag van € 2.836.859 (saldo van baten en lasten) ten gunste van het begrotingsresultaat. Van dit bedrag wordt € 880.196 toegevoegd aan de reserves; per saldo geeft dit een netto mutatie voor 2010 van € 1.956.663. Het bedrag van € 2.836.859 heeft betrekking op 279 zaken.

Voor mutaties van de begroting die geen grote urgentie hebben, wordt driemaal per jaar de begroting geactualiseerd. In het kader van een verdere verbetering van de bedrijfsvoering en het terugdringen van de rapportenstroom richting raadscommissies, zijn hierover afspraken gemaakt. Desondanks kan de raad van oordeel zijn dat op die manier zeker niet altijd voldaan wordt aan de eis van een actieve informatieplicht, zoals geformuleerd in de financiële beheersverordening. Overigens dient hierbij bedacht te worden dat het bij veel mutaties gaat om bijstellingen die feitelijk onvermijdelijk zijn of die voortvloeien uit medebewind of autonome ontwikkelingen die niet beïnvloedbaar zijn door de gemeente. Over het algemeen worden in de praktijk de raadscommissies over relevante zaken (mondeling) geïnformeerd, zodat de facto toch aan de actieve informatieplicht wordt voldaan. Bij het raadsvoorstel 'Actualisering begroting 2010-2014' is een bijlage gevoegd. Hierin zijn alle mutaties opgenomen en beschreven. Uit de beschrijvingen blijkt over het geheel genomen niet op welke momenten duidelijk werd dat bepaalde zaken niet of niet volledig konden worden uitgevoerd, dan wel meer kosten dan begroot; (incidenteel wordt de datum van een bestuursbesluit genoemd). Bij veel zaken is dat ook niet (meer) te traceren. Een complicerende factor is dat er sprake is van een lange voorbereidingstijd; een voorstel voor de decemberraad wordt in november aan de raadscommissie voorgelegd en begin november aan het college (vergaderschema 2012). Als de ambtelijke voorbereidingstijd daarbij wordt opgeteld, bedraagt de voorbereidingstijd in ieder geval twee maanden. De consequenties van het feit dat bepaalde zaken in het kalenderjaar niet of niet volledig worden uitgevoerd worden niet gegeven.

In diverse gevallen wordt duidelijk geformuleerd wat de oorzaken zijn van het niet of niet volledig uitvoeren van zaken: *(Afdracht rijksleges reisdocumenten)* 'Minder afdracht rijksleges door minder afgifte nationaal paspoort.'

Oorzaken worden ook genoemd als er meer kosten zijn gemaakt dan begroot: *(Schuldhelpverlening)* 'Er is sprake van een aanzienlijke stijging van het aantal schuldhelpvoorzieningen. Ten opzichte van 2009 is sprake van een stijging van bijna 22%, waardoor de raming met € 45.000 moet worden verhoogd.'

In veel gevallen echter worden er geen oorzaken gegeven - ook niet als er forse bedragen mee gemeoid zijn - of wordt verwezen naar eerdere rapportages: *(wegbeheer)* 'Onderhoud Amersfoortsestraatweg doorgeschoven naar vj 2011.' (€ 250.000).

Alternatieven, suggesties voor bijsturing, worden in het actualiseringsoverzicht niet gegeven, anders dan dat bepaalde zaken worden doorgeschoven naar 2011. Dat is natuurlijk ook begrijpelijk; er is ook geen tijd meer om gedurende het begrotingsjaar nog bij te sturen.

Wel vindt er een integrale afweging plaats op basis van een actueel en volledig financieel meerjarenperspectief.

5.2. Decemberactualisatie 2011

In 2011 komt een bedrag van € 2.119.544 (saldo van baten en lasten) ten gunste van het begrotingsresultaat. Van dit bedrag wordt € 802.513 toegevoegd aan de reserves; per saldo geeft dit een netto mutatie voor 2011 van € 1.317.031. Het handelt hierbij om 293 zaken.

Ook bij het raadsvoorstel 'Actualisering begroting 2011-2015' is een bijlage gevoegd, waarin alle mutaties opgenomen en beschreven zijn. Uit de beschrijvingen blijkt niet op welke momenten duidelijk werd dat bepaalde zaken niet of niet volledig konden worden uitgevoerd, dan wel meer kosten dan begroot. Bij veel zaken is dat ook niet (meer) te traceren. Ook hier wordt incidenteel de datum van een bestuursbesluit genoemd En ook hier worden de consequenties van het feit dat bepaalde zaken in het kalenderjaar niet of niet volledig worden uitgevoerd niet gegeven.

De bevindingen voor wat betreft de oorzaken van de mutaties en de suggesties voor bijsturing zijn over het geheel genomen hetzelfde als die met betrekking tot 2010.

5.3. Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten/Gemeentewet

Zowel het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten als de Gemeentewet geven geen regels over de actualisatie van de gemeentebegroting. De gemeentewet geeft met betrekking hiertoe enkel aan dat besluiten tot wijziging van de begroting uiterlijk tot het eind van het desbetreffende begrotingsjaar kunnen worden genomen.³

5.4. Beantwoording deelvragen en algemene onderzoeksvraag

1. Is er in relatie tot de begrotingsactualisering van december 2010 en 2011 sprake van een actieve informatieplicht van het college naar de raad zoals onder andere bedoeld in artikel 7, lid 5 van de financiële beheersverordening gemeente Huizen 2010?

Voor mutaties van de begroting die geen grote urgentie hebben, wordt driemaal per jaar de begroting geactualiseerd. In het kader van een verdere verbetering van de bedrijfsvoering en het terugdringen van de rapportenstroom richting raadscommissies, zijn hierover afspraken gemaakt. Desondanks kan de raad van oordeel zijn dat op die manier via de weg van de begrotingsactualisatie zeker niet altijd voldaan wordt aan de eis van tijdig informeren. Overigens dient hierbij bedacht te worden dat het bij veel mutaties gaat om bijstellingen die feitelijk onvermijdelijk zijn of die voortvloeien uit medebewind of autonome ontwikkelingen die niet beïnvloedbaar zijn door de gemeente. Daarnaast blijkt over het geheel genomen niet op welke momenten duidelijk werd dat bepaalde zaken niet of niet volledig konden worden uitgevoerd, dan wel meer kosten dan begroot. Bij veel zaken is dat ook niet (meer) te traceren. Voor veel zaken is dan ook niet duidelijk of het college de raad via de begrotingsactualisering tijdig informeert. Verder worden de consequenties van het feit dat bepaalde zaken in het kalenderjaar niet of niet volledig worden uitgevoerd niet gegeven.

³ Artikel 192, lid 1 Gemeentewet

2. Wordt er inzicht gegeven in de oorzaak van de begrotingsactualisatie?

In diverse gevallen wordt duidelijk geformuleerd wat de oorzaken zijn van het niet of niet volledig uitvoeren van zaken. In veel gevallen echter worden geen oorzaken gegeven - ook niet als er forse bedragen mee gemoeid zijn - of wordt verwezen naar eerdere rapportages.

3. Bevat de begrotingsactualisering van december 2010 en 2011 'suggesties voor bijsturing' zoals bedoeld in artikel 7, lid 4 van de financiële beheersverordening gemeente Huizen 2010?

Alternatieven, suggesties voor bijsturing, worden in het actualiseringsoverzicht niet gegeven, anders dan dat bepaalde zaken worden doorgeschoven naar 2011.

Wel vindt er een integrale afweging plaats op basis van een actueel en volledig financieel meerjarenperspectief.

Op de algemene onderzoeksvraag: 'Is de begrotingsactualisering van december in de huidige vorm voor de raad doeltreffend in die zin dat de raad zijn kaderstellende rol voldoende kan vervullen?', kan met nee worden geantwoord omdat voor de raad onvoldoende transparant wordt gemaakt waar voor de raad echte keuzemogelijkheden liggen en waar zaken in feite niet beïnvloedbaar zijn. Kaders stellen veronderstelt dat de raad keuzes kan maken en dan moet wel duidelijker worden gemaakt welke zaken in dat kader meer en minder relevant zijn. (Een verbeteringslag kan worden gemaakt door bij de decemberactualisering de posten in een aantal categorieën te rubriceren; zie de aanbevelingen in de aanbiedingsbrief.)

Bijlage 1 geraadpleegde documenten en geïnterviewde

- 'Nota van uitgangspunten' 2010, 28 januari 2009 (int0900175)
 - 'Nota van uitgangspunten' 2011, 15 december 2009 (int0901911)
 - Financiële beheersverordening gemeente Huizen 2010, 17 december 2009
 - Actualisering begroting 2010-2014, 3 november 2010 (int1001367)
 - Actualisering begroting 2011-2015 gewijzigd voorstel, 5 december 2011 (int1101787)
 - Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, 17 januari 2003
 - Gemeentewet, 14 februari 1992
-
- Geïnterviewde: A.G. Bernard, team financiën

Bijlage 2 Normenkader

Deelvragen

Normen

<p>4. Is er in relatie tot de begrotingsactualisering van december 2010 en 2011 sprake van een actieve informatieplicht van het college naar de raad zoals onder andere bedoeld in artikel 7, lid 5 van de financiële beheersverordening gemeente Huizen 2010?</p>	<ul style="list-style-type: none">• De informatie is tijdig gegeven; dit blijkt uit het tijdstip waarop duidelijk is dat een bepaalde zaak niet of niet volledig zal worden uitgevoerd.• Aangegeven is wat de consequentie ('de politiek bestuurlijke relevantie') is van het feit dat een bepaalde zaak niet of niet volledig zal worden uitgevoerd.
<p>5. Wordt er inzicht gegeven in de oorzaak van de begrotingsactualisatie?</p>	<ul style="list-style-type: none">• De oorzaak van de begrotingsactualisatie is helder aangegeven?
<p>6. Bevat de begrotingsactualisering van december 2010 en 2011 'suggesties voor bijsturing' zoals bedoeld in artikel 7, lid 4 van de financiële beheersverordening gemeente Huizen 2010?</p>	<ul style="list-style-type: none">• Eventuele alternatieven zijn per zaak aangegeven.