



Veel ambities, weinig aandacht voor financiën

Rapport onderzoek naar
ontwikkeling financiële positie
gemeente Voorschoten 2002-2017

Toelichting rapport in commissie Burger
en Bestuur op 21 september 2017

Dolf Kamermans

Voorzitter Rekenkamercommissie WVOLV



Toelichting

De volgende onderdelen komen aan de orde:

- Aanleiding
- Tijdlijn
- Samenloop met onderzoek Provincie Zuid-Holland
- Het onderzoek
- De rekenkamerbrief met conclusies en aanbevelingen
- Hoe verder



Aanleiding

- De financiële positie van de gemeente Voorschoten is de afgelopen jaren gestaag verslechterd
- Voor raad en college helder dat dit niet vanzelf verbetert
- Stresstest 2015, eerste aanzetten en de uitkomsten werden verschillend beleefd (erg en minder erg)
- Echt aan- en doorpakken bleek ingewikkeld, niet gelukt
- Begroting 2017, preventief toezicht, herstelplan
- Bij raadsvergaderingen vaker opmerkingen over de verslechtering in de afgelopen 15 jaar, zonder goed zicht op de feiten
- In maart 2017 wordt een motie aangenomen om dit te laten onderzoeken door de rekenkamercommissie (verder RKC)



Tijlijn

- 22 maart 2017 raadsbrede motie verzoek tot onderzoek
- 30 maart 2017 overleg RKC, voorzitter raad, griffier en fractievoorzitter D66, RKC reageert positief op verzoek
- 6 april 2017 besluit raad tot instellen begeleidingscommissie
- 13 april en 3 mei 2017 afstemmingsoverleg RKC en begeleidingscommissie over opdracht en onderzoek
- Mei 2017 aanbesteding en selectie Public Profit
- 7 juli 2017 tussenrapportage aan RKC en 20 juli aan begeleidingscommissie
- Augustus 2017 afronding onderzoek en opstellen rapportages
- 12 september 2017 bespreking rekenkamerbrief begeleidingscommissie
- 14 september 2017 publicatie rapport

Samenloop provincie



- Eind juni 2017 rapport provincie Zuid-Holland
- Verschil in focus
 - Scan provincie geeft inzicht in de huidige situatie en biedt handvatten om te komen tot begrotingsevenwicht
 - Onderzoek RKC kijkt terug over de achterliggende 15 jaar: wat is er feitelijk gebeurd en wat zijn de belangrijkste oorzaken voor de verslechtering van de financiële situatie
- In rekenkamerbrief worden wel dwarsverbanden gelegd: de provincie wijst op zaken waar de rekenkamer ook aan refereert



Het onderzoek

Centrale vraag

Wat zijn de belangrijkste oorzaken die hebben geleid tot de verslechtering van de financiële positie van de gemeente Voorschoten in de periode 2002-2017 en in hoeverre was er gedurende die periode bij de verschillende relevante gemeentelijke actoren (ambtelijk, college en Raad) voldoende inzicht in en overzicht van de financiële situatie van de gemeente om te kunnen (bij)sturen?

Onderzoeksvragen



1. Wat is de feitelijke ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente Voorschoten in de periode 2002-2017, zowel in de exploitatie als in vermogens- en schuldpositie zoals die blijkt uit de balansen? Hoe heeft de besluitvorming plaatsgevonden, wat is daarbij de informatiepositie van de raad geweest?
2. Welke kaders zijn bij die feitelijke ontwikkeling zoals gevraagd bij 1 door de raad gesteld, hoe heeft het college daar uitvoering aan gegeven en hoe heeft de raad daarbij invulling gegeven aan de controlerende rol?
3. Welke beleidsontwikkelingen zijn te duiden als belangrijkste oorzaken van de ontwikkeling van de financiële positie? Wat is daarbij de rol geweest van de lokale politieke besluitvorming?
4. Wat is de invloed (geweest) van wensen van burgers en overige belanghebbenden bij gemaakte politieke keuzes met financiële impact? Welke afwegingen zijn daarbij gemaakt en hoe verhouden die zich tot de gestelde kaders?
5. Wat is de professionaliteit van de financiële besturing binnen de gemeente, is er sprake van een zakelijke werkwijze? Wat zijn daarbij versturende factoren?
6. Tot welke beleidsvragen leiden de antwoorden op de vorige onderzoeksvragen en voor wie zijn deze beleidsvragen bestemd?
7. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan die bijdragen aan de borging van een houdbare financiële huishouding van de gemeente Voorschoten in de toekomst?



Aanpak onderzoek

- **Eerst de feiten op een rij zetten, wat is de hoofdlijn?**
 - Dossieronderzoek: begrotingen, jaarrekeningen, raadsvoorstellen, besluiten, etc.
 - Ondersteund door resultaten van de gehouden enquêtes
 - Financiële ontwikkelingen: respons 48% (16 van de 33. Van de 16 zijn er 8 raadsleden. 8 op 19 raadsleden is 42%)
 - Financiële besturing: respons 33%
- **Dan bezien welke personen nader te spreken**
 - 10 interviews inclusief aanvulling, suggesties vanuit begeleidingscommissie
- **Bespreken van de tussenrapportage**
- **Vervolg en afronding onderzoek**
 - Rekenkamerbrief aan de gemeenteraad
 - Eindrapport van Public Profit aan de RKC
 - Presentatie en bespreking

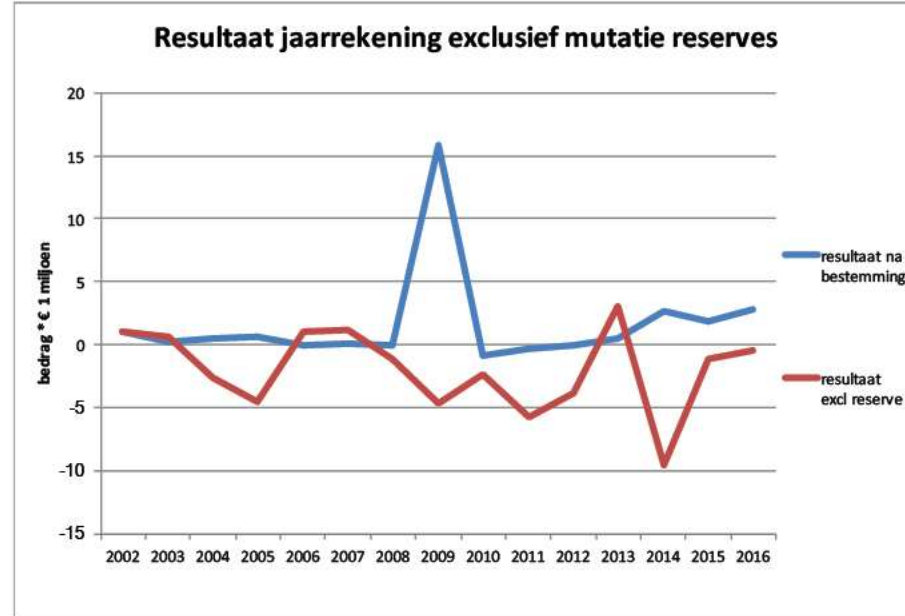


De Rekenkamerbrief

Vijf paragrafen in brief RKC

1. De verslechtering van de financiële positie: hoe ziet het beeld over de afgelopen jaren er uit?
2. Waaraan is het geld opgegaan?
3. Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de verslechtering van de financiële positie?
4. Analyse en conclusies
5. Aanbevelingen van de RKC

1. De verslechtering

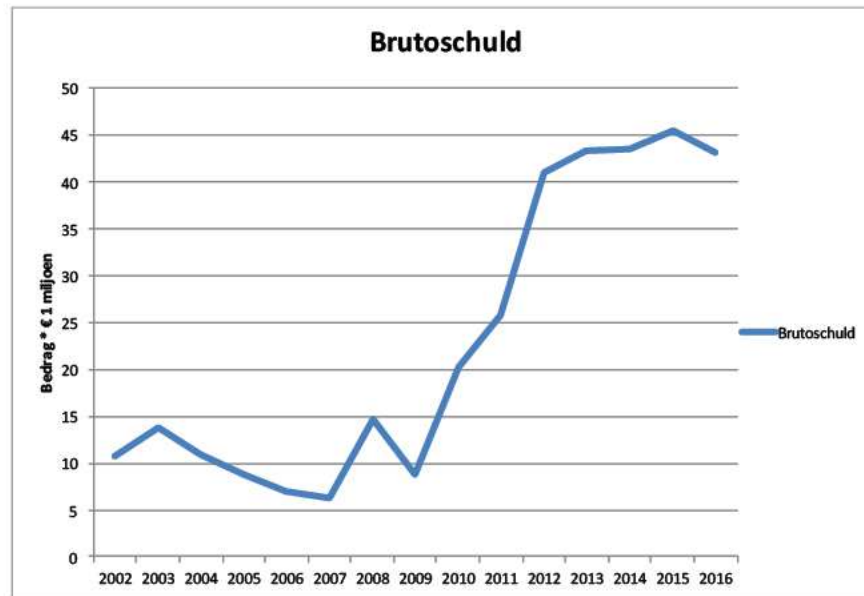


- De gemeente Voorschoten gaf structureel meer uit dan wat ze aan inkomsten had → *interen*
- Structureel tekort is met extra financiële middelen gedicht



Extra financiële middelen

- NUON gelden: stille reserve 'wakker gemaakt'. Boekwaarde € 2 ton, opbrengst € 40 miljoen
- Extra leningen, toename schuldpositie met € 35 miljoen
- Totaal € 75 miljoen extra financiële middelen



- Het NUON geld is op en de schuldpositie nadert de door de raad gestelde grens. De incidentele mogelijkheden zijn vergaand gebruikt



2. Waaraan is het geld opgegaan?

1. Investerings in gebiedsontwikkeling en maatschappelijke voorzieningen: circa € 60 miljoen
Toename activa met € 25 miljoen. Verschil is afschrijving en afboeking (circa € 20 miljoen euro)
2. Dekking van het tekort uit de exploitaties 2011-2015: ruim € 10 miljoen
3. Beheerkosten openbare ruimte 2008-2011 door middel van activering: ruim € 3 miljoen
4. Dekking van incidentele uitgaven: € 3 miljoen
Voorbeelden hiervan zijn uitgaven voor verbetering van de dienstverlening (focus project), voor duurzaamheid en voor dekking van het tekort BUIG.



Rekenkamercommissie

3. Wat zijn de belangrijkste oorzaken? (1)

1. Lenen en activeren in plaats van eerst sparen

- De hoogte van de schuld is een politieke keuze
- Verstandig bij investeringen, maar niet voor exploitatiekosten (personeel, beheer openbare ruimte)
- Minder flexibele begroting, minder ruimte in de toekomst

Materiële & financiële bezittingen

	Auflva	2011	Passiva	2011
(In-)materiële vaste auflva	134.681		Algemene reserve	72.611
Kapitaalverzekeringen	848		Beoordelingsreservce	44.341
Leningen verbonden partijen	11.386		Voorzieningen	11.848
Langlopende leningen derden	87.240			
Langlopende uitzettingen	820		Langlopende leningen	224.823
Voorraad bouwgrond inclusief onderhanden werk	182.864		Kortlopende schulden	41.411
Overige voorraden	37		Crediteuren	12.112
Vorderingen & liquide middelen	48.281			
Overlopende auflva	12.123		Overlopende passiva	28.463
Balansafsluit	430.299		Balansafsluit	430.299

Eigen vermogen

Bruto schuld

2. De prioriteitsdiscussie uit oktober 2007

- 80 plannen met een capaciteit van 30 fte met € 1,1 miljoen per jaar aan extra tijdelijke formatie. Voor periode 2007-2012
- Sluitende dekking aan de raad gepresenteerd, maar in de praktijk niet gerealiseerd door economische tegenwind en weerstand vanuit de gemeenschap → afboekingen € 20 miljoen

Belangrijkste oorzaken (2)



3. De NUON-gelden

- Stille reserve omgezet in cash geld: van € 2 ton naar € 40 miljoen. Aandelen brachten jaarlijks € 1,3 miljoen dividend op
- Compensatie via rente opbrengst niet gelukt

Verloop NUON-reserve	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Beginsaldo	0	18.717	39.848	25.000	25.000	16.000	2.094	1.076
Toevoeging NUON	18.717							
Restant verkoopsom		20.585						
Uitkering ESCROW (naverrekening)		826						
Inhaalslag bestemmingsplannen		-80						
Dekking incidentele uitgave 2010		-100						
Uitkering Escrow		-100						
Naar concernreserve			-14.848					
Dotatie voorziening Rijnlandroute					-9.000			
Afboeken activa						-11.406		
Dotatie reserve BUIG						-2.500		
Dekkingsplan begroting 2016								-781
Dotatie voorziening VZ Grex								-237
Naar concernreserve								-1.076
Eindsaldo	18.717	39.848	25.000	25.000	16.000	2.094	1.076	0

- Geen aandelen meer, geen dividend meer en geen compenserende rente inkomsten: spaarpot is leeg

Belangrijkste oorzaken (3)



4. De wijze van politieke besluitvorming

- Raad luistert naar 'geluiden uit de samenleving' (positief), maar met onvoldoende rekenschap van de financiële consequenties (dekkingstekort, negatief)
- Besluiten zonder dekking: niet invullen bezuinigingen
- Het elkaar niet houden aan het verplicht aangeven van alternatieve dekking bij het wegvallen van kostendragers

5. De professionaliteit in de financiële besturing

- Voor 2010: financiële functie ondergeschikt, inhoud was leidend ('budget is volgend op politieke ambities'). Financiële functie onvoldoende in positie om weerwoord te geven
- Daarna en met name vanaf 2013 aanzienlijke professionalisering

4. Analyse & conclusies (1)

Analyse

- **De NUON-gelden zijn op:** in plaats van € 1,3 miljoen aan dividend betaalt de gemeente extra rente vanwege toegenomen schuld. Een structurele verslechtering van tenminste € 1,3 miljoen euro en bij oplopende rentestanden meer
- **Gebrek aan meerjarig inzicht in het totaalbeeld:** voorstellen louter op individuele politieke haalbaarheid beoordeeld, niet op meerjarige (10 jaar+) financiële impact





Analyse & conclusies (2)

Analyse

- **Opmaat naar een professionele besturing:** forse stap gezet, met nu als vervolg inzicht op lange termijn organiseren in combinatie met meer zakelijke besluitvormingscultuur
- **Gedragsverandering in de politiek-bestuurlijke cultuur:** focus op financiële impact lange termijn. Gezaghebbend 'nee' zeggen
- **Verhogen financiële kennis van raadsleden:** ook meer contact met de accountant via instelling auditcommissie

Analyse & conclusies (3)

Conclusies

- **Verslechtering:** De financiële positie van de gemeente Voorschoten is in de periode 2002-2017 verslechterd en in de exploitatie is structureel € 1,3 miljoen minder ruimte dan aan het begin van de onderzoeksperiode. Daarnaast minder ruimte door toenemende rentelasten vanwege de schuld
- De RKC komt tot de **conclusie**, dat gedurende de onderzoeksperiode sprake was van onvoldoende inzicht in en overzicht van de financiële situatie van de gemeente Voorschoten om adequaat te kunnen bijsturen





5. Aanbevelingen (1)

1. **Vergroten kennis:** Geef alle raadsleden een training over de financiële huishouding van de gemeente waarbij aandacht wordt besteed aan enerzijds de algemene werking van de financiële huishouding en anderzijds aan de concrete beïnvloedingsmogelijkheden van de raad als het gaat om de exploitatie en de vermogens- en schuldpositie.
2. **Verbeteren informatievoorziening:** De stukken die naar de raad gaan dienen zo inzichtelijk mogelijk te zijn opgesteld. Van alle voorstellen die naar de raad gaan dienen korte en lange termijn effecten wat betreft de balans, de exploitatie en de impact voor de samenleving inzichtelijk te worden gemaakt.

Aanbevelingen (2)



- 3. Verder uitwerken en toepassen normen en financiële kaderstelling:** Naast vergroten van de kennis en verbeteren van de informatievoorziening (inzicht) is een verdere uitwerking van de normering en financiële kaderstelling van groot belang. Deze kaders zijn grotendeels al aanwezig. Wij bevelen aan om deze te herijken en strikte afspraken te maken over de toepassing daarvan.
- 4. Instellen auditcommissie:** Stel een gemeentelijke auditcommissie in voor tussentijds a-politiek overleg tussen raad, accountant en financiële functie.
- 5. Gedrag veranderen binnen politiek-bestuurlijke cultuur:** Werk concreet uit wat het gewenste gedrag is van individuen binnen het college en binnen de raad, en wat de gewenste omgangsvormen zijn tussen college en raad, en binnen de raad tussen coalitie en oppositie. Besteed daarbij ook aandacht aan: Wie bewaakt de gemaakte afspraken (het afgesproken gedrag)? En hoe wordt dat teruggekoppeld en geëvalueerd?

Aanbevelingen (3)



- 6. Uitwerking:** Stel voor de uitvoering van deze aanbevelingen een gezamenlijke werkgroep vanuit raad en college in met de opdracht uiterlijk 1 januari 2018 het eindresultaat op te leveren, inclusief implementatieplan met toetsbare acties (smart). Zorg daarbij dat eerst (of tegelijkertijd) wordt gewerkt aan de aanbeveling 2 (informatievoorziening). Immers als deze aanbeveling is geïmplementeerd kan een beperking in de informatievoorziening niet meer gelden als excuus om niet aan het eigen gedrag te hoeven werken.

Betrek de inhoudelijke resultaten van de werkgroep bij het introductieprogramma voor de nieuwe raad die in 2018 gekozen wordt.

De RKC biedt desgewenst graag de helpende hand om de gezamenlijke werkgroep te ondersteunen.



6. Hoe verder?

- Het college van burgemeester en wethouders gaf reactie op website van de gemeente Voorschoten: 'het rapport met conclusies en aanbevelingen goed te bestuderen en in samenwerking met de raad dit rapport te betrekken bij de begrotingsbehandeling over 2018 - 2021 van de gemeente'
- Raad zal in overleg met het college goede afspraken moeten maken over de implementatie van de aanbevelingen
- De RKC heeft onderzocht, geconcludeerd en aanbevelingen gedaan. Desgewenst ondersteunt de RKC bij implementatie van de aanbevelingen



Hartelijk dank voor uw aandacht

Het rapport 'Veel ambities, weinig aandacht voor financiën' en andere informatie over de RKC is te vinden op de website van de RKC
www.rekenkamerwvolv.nl

Het rapport is ook digitaal te verkrijgen door mail te sturen naar: info@rekenkamerwvolv.nl