Kaders voor de begroting

Plan van aanpak

Opdrachtgever
Arie Wijten, voorzitter Rekenkamer Midden-Delfland

Onderzoekers
Jacques van Kempen
Diana Boender

Definitief
Januari 2023

Inhoud

1 OPZET ONDERZOEK 3

1.1 Achtergrond en aanleiding 3
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen 3
1.3 Afbakening van het onderzoek 4

2 UITVOERING ONDERZOEK 5

2.1 Gebruikte referenties en/of normen 5
2.2 Onderzoeksmethoden 5
2.3 Gegevensverwerking 5
2.4 Rapportage 5
2.5 Organisatie en communicatie 5
2.6 Planning op te leveren producten 6
2.7 Risico's bij de uitvoering van het onderzoek 6

1 Opzet onderzoek

1.1 Achtergrond en aanleiding

Op 24 november 2022 spraken leden van de Rekenkamer Midden-Delfland met leden van de gemeenteraad over mogelijke onderwerpen voor onderzoek door de Rekenkamer. Eén van de onderwerpen die werd aangedragen – en de meeste steun genoot onder de leden – betrof de planning- en controlcyclus met betrekking tot het begrotingsproces.

In Midden-Delfland wordt de begroting voor enig jaar in november van het jaar daarvoor besproken in de raad. Bij de behandeling van de begroting 2023-2026 op 8 november 2022 werd door diverse leden van de raad kritiek geuit op het begrotingsproces. In de kern komt deze kritiek erop neer dat de raad meent dat zijn mogelijkheden tot sturing van de middelen van de gemeente via het begrotingsproces te gering zijn.

In het bijzonder miste de raad een kadernota. In deze nota worden de eerste grote lijnen voor de begroting van het volgende jaar aangegeven en kan de raad voorstellen op welke terreinen er meer moet worden gedaan (uitgegeven) en waar het eventueel minder kan. Vervolgens is het aan het College om deze voorstellen van de raad uit te werken in de begroting die in het najaar wordt behandeld. Een getrapte besluitvorming door de raad draagt bij aan de kwaliteit ervan: wanneer de begroting in het najaar wordt behandeld, heeft de raad vaak weinig tijd en ruimte om nog veel te veranderen.

Naast het gemis van een kadernota was ook niet duidelijk wat de consequenties zijn van de meicirculaire. In dit jaarlijkse schrijven geeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan of het Rijk extra middelen ter beschikking stelt of kortingen oplegt. Ten slotte ontbrak ten tijde van de begrotingsbehandeling een collegewerkprogramma. Het ontbreken van deze stukken doet afbreuk aan de kaderstellende functie van de raad en geeft leden het gevoel dat zij weinig te kiezen hebben in het begrotingsproces.

Deze kritiek is niet nieuw. Bij de behandeling van de begroting 2020-2023 in de raadsvergadering van 12 november 2019 konden deze geluiden ook worden opgetekend. Toen werd een motie aangenomen waarin de raad het College verzocht om jaarlijks in de junivergadering, te beginnen vanaf 2020, een kaderbrief met kaders en aanbevelingen die dienen voor het opstellen van de begroting van het jaar daarop ter bespreking voor te leggen aan de raad.
Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat deze motie niet is uitgevoerd. Niet duidelijk is waarom. Omringende gemeenten als Westland en Maassluis beschikken wel over kaderstellende instrumenten (Westland een voorjaarsnota; Maassluis een kaderbrief).

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling van het onderzoek is bij te dragen aan verbetering van de kaderstellende rol van de gemeenteraad in het begrotingsproces. Het karakter van het onderzoek is diagnostisch van aard. De bijbehorende onderzoeksvragen zijn:

1. Wat belemmert de gemeente Midden-Delfland om een kaderbrief op te stellen?
2. Wat is nodig om de kaderstellende functie van de raad te verbeteren?

1.3 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op het proces van begrotingsvoorbereiding zoals dit door de directie is ingeregeld, en op de wijze waarop de coördinerende afdeling Bedrijfsvoering dit met behulp van kaders uitzet bij met name de lijnafdelingen van de gemeente Midden-Delfland. Ook zal worden gekeken naar de sturing op dit proces door het College.

Onderdeel van dit proces is de vertaling van de uitkomsten van de mei- en septembercirculaire in de (meerjaren)begroting en de wijzingen ervan, en de wijze waarop ze wordt gecommuniceerd naar de raad toe. Dit omdat beide circulaires tot (ingrijpende) financiële wijzigingen in de begrotingen kunnen leiden, waarbij het voor de raad van belang is om expliciet in te stemmen met de mogelijke gevolgen die dit heeft voor ingezet beleid. Tijdens onze interviews werd aangegeven dat men nu sec een cijfermatige begrotingswijziging voorbij ziet komen, zonder dat voldoende zicht is op het hoe en waarom en mogelijke beleidsconsequenties.

Vooralsnog wordt afgezien van het interviewen van raadsleden. Wel wordt gaandeweg het onderzoek besloten of een interview met deskundigen van de VNG zinvol is.

2 Uitvoering onderzoek

2.1 Gebruikte referenties en/of normen

Voor sturing op de begrotingscyclus geldt de zogeheten Raadgever gemeentebegroting en jaarrekening van de VNG als uitgangspunt.

Verwezen wordt naar https://vng.nl/artikelen/raadgever-gemeentebegroting-en-jaarrekening

2.2 Onderzoeksmethoden

Naast bestudering van de relevante documentatie (met name vergaderstukken van de raad en de commissie, begrotingsstukken, financiële verordening) zullen interviews worden gehouden met

- het hoofd van de afdeling bedrijfsvoering
- eventueel medewerkers van de afdeling bedrijfsvoering belast met het begrotingsproces
- de verantwoordelijke wethouder financiën

Daarnaast worden medewerkers van de omringende gemeenten Westland en Maassluis die betrokken zijn in het begrotingsproces bevraagd naar hun ervaringen.

2.3 Gegevensverwerking

Voor de interne gegevensverwerking maken de onderzoekers van alle gehouden interviews een verslag. Met het oog op efficiency legt de Rekenkamer het verslag alleen op verzoek terug bij de geïnterviewde.

De Rekenkamer is terughoudend met het opnemen van persoonsgegevens in haar rapporten. Bevindingen zijn zo min mogelijk herleidbaar naar personen. Namen van geïnterviewden worden niet genoemd. Indien het nodig is om bij de bevindingen te verwijzen naar een bron, wordt volstaan met de functieaanduiding. De lijst met geïnterviewden in zowel het plan van aanpak als de rapportage bevat alleen de functieaanduiding.

2.4 Rapportage

De onderzoekers leveren de onderzoeksresultaten in de vorm van een schriftelijke concept rapportage op voor ambtelijk wederhoor. Na verwerking van deze reactie wordt het concept voor bestuurlijk wederhoor aan de verantwoordelijke wethouder aangeboden.

2.5 Organisatie en communicatie

De onderzoekers voeren het onderzoek uit namens de Rekenkamer.

De griffier kondigt het onderzoek aan bij de betrokken ambtelijke medewerkers van Midden-Delfland. De afdeling bedrijfsvoering wijst een contactpersoon aan voor dit onderzoek. Deze persoon verwijst de onderzoekers naar de juiste bronnen (documenten, medewerkers) en faciliteert waar nodig het onderzoeksproces.

Na ambtelijk en bestuurlijk wederhoor biedt de voorzitter van de Rekenkamer het definitieve rapport via de griffier aan aan de raad. De onderzoekers van de Rekenkamer zijn bereid om een presentatie van de onderzoeksresultaten te verzorgen ten behoeve van de raad.

2.6 Planning op te leveren producten

De Rekenkamer wil in januari 2023 starten met het onderzoek. Eind februari hoopt zij haar eerste bevindingen in een conceptrapportage uit te brengen, teneinde de organisatie in staat te stellen om, waar nodig, maatregelen te treffen voor het opstellen van een kaderbrief voor de begroting 2024-2027.

De verwachte inzet van de Rekenkamer bedraagt voor het gehele onderzoek 100 uur.

2.7 Risico’s bij de uitvoering van het onderzoek

De onderzoekers verklaren geen belemmeringen te zien voor een objectieve uitvoering van het onderzoek.