

Schipluiden, 13 april 2023

Aan de leden van de gemeenteraad Midden-Delfland

Geachte dames, heren,

Met deze brief informeren wij u over de uitkomsten van ons onderzoek naar de kaders voor de begroting. Aanleiding voor dit onderzoek was een bijeenkomst op 24 november 2022 waarin leden van de Rekenkamer Midden-Delfland met leden van uw raad spraken over mogelijke rekenkameronderzoeken. Eén van de onderwerpen die werd aangedragen – en de meeste steun genoot onder de raadsleden – betrof de planning- en controlcyclus met bijhorend begrotingsproces.

Als onafhankelijke rekenkamer van de gemeente Midden-Delfland bepaalt de rekenkamer zelf haar onderwerpen, maar streeft zij er naar onderzoeken uit te voeren die bijdragen aan de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentebestuur. Het onderwerp rond de planning- en controlcyclus is binnen de gemeente een actueel onderwerp rond de vraag in hoeverre de raadsleden hun kaderstellende rol kunnen versterken bij de totstandkoming van de begroting.

Zoals te doen gebruikelijk wordt in uw raadsvergadering van november de begroting voor het daaropvolgende jaar behandeld. 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 uw raad een kadernota. In een kadernota worden de eerste grote lijnen voor de begroting van het volgende jaar aangegeven en kan de raad voorstellen doen op welke terreinen er meer moet worden gedaan (uitgegeven) en waar het eventueel minder kan. Naast het gemis van een kadernota was ook niet duidelijk wat de consequenties zijn van de meicirculaire en hoe deze consequenties (financieel en beleidsmatig) landen in het begrotingsproces. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) geeft in de circulaire (mei-, september en brief in december) aan of het Rijk extra middelen ter beschikking stelt of kortingen oplegt. De meicirculaire informeert de gemeenten over de omvang en de verdeling van de algemene uitkering, de integratie-uitkeringen en de decentralisatie-uitkeringen uit het gemeentefonds en levert belangrijke input voor de op te stellen begroting. Ten slotte werd door leden van de raad aangegeven dat het ten tijde van de begrotingsbehandeling ontbrak aan een collegewerkprogramma.

Het ontbreken van deze stukken doet naar de mening van leden van uw raad afbreuk aan hun kaderstellende functie en geeft leden het gevoel dat zij weinig te kiezen hebben in het begrotingsproces. Om die reden heeft de Rekenkamer haar onderzoek toegespitst op deze functie en de rol van de kaderbrief.

In het navolgende gaan wij kort in op het onderzoeksproces. Aansluitend geven wij een antwoord op de twee vragen die wij in ons plan van aanpak hebben opgenomen. Een eerdere versie van deze brief is voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het College van Burgemeester en Wethouders. Hun reactie is in deze brief opgenomen.

De onderzoeksopzet in het kort

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?

Het onderzoek heeft zich met name gericht op het proces van begrotingsvoorbereiding zoals dit door de directie is ingeregeld. Ook is gekeken naar de wijze waarop andere (buur)gemeenten omgaan met de kaderbrief.

1. Belemmeringen om een kaderbrief op te stellen

De discussie rond de kaderbrief is niet nieuw in de gemeente Midden-Delfland. Tijdens de behandeling van de begroting 2020-2023 in de raadsvergadering van 12 november 2019 werd een motie hierover aangenomen. Daarin verzocht de raad het College om jaarlijks in de junivergadering, te beginnen vanaf 2020, een kaderbrief ter bespreking voor te leggen aan de raad, met daarin de kaders en aanbevelingen die dienen voor het opstellen van de begroting van het daaropvolgende jaar.

Tussentijdse wijzigingen in de gemeentelijke uitkeringen, zoals aangegeven in de meicirculaire, kunnen aanleiding geven tot het maken van nieuwe beleidskeuzes of het ingrijpen in reeds ingezet beleid. In de meicirculaire worden veranderingen in het Gemeentefonds doorgerekend naar de inkomsten die gemeenten uit dit fonds ontvangen. Deze inkomsten bepalen in hoge mate het perspectief, reden waarom het begrijpelijk is dat de raad een inhoudelijk (kaderstellend) debat wil over de consequenties van deze wijzigingen.

De meicirculaire 2022 is in juni 2022 ontvangen door de gemeente en begin juni door het ambtelijk apparaat doorgerekend op financiële consequenties voor dat jaar. Behandeling ervan in het college en in de raad vóór het zomerreces is niet mogelijk gebleken; reden waarom is gekozen voor een prognosebrief waarin de uitkomsten van de meicirculaire zijn verwerkt. Uw raad heeft deze brief vanuit het College behandeld op 30 augustus 2022. Omdat het een informerende College-brief betrof, zijn naar aanleiding van deze behandeling geen besluiten genomen.

De tijdsdruk die ligt op de behandeling van de meicirculaire is niet uniek voor Midden-Delfland. Andere gemeenten worstelen ook met dit feit. De gemeente Maassluis heeft daarom besloten om af te zien van het opstellen van een kadernota en te volstaan met een kaderbrief. Naar de aard is dit stuk een raadsinformatiebrief die voor kennisgeving is aangenomen¹. De gemeente Westland kent wel een kadernota maar ook dit stuk is inhoudelijk beschouwd een raadsinformatiebrief. Dit stuk is op 30 juni 2022 naar de raad gestuurd en daar voor kennisgeving aangenomen zonder verdere inhoudelijke behandeling.

¹ Illustratief is de verklaring van wethouder Evers van de gemeente Maassluis: "we hebben de werkelijkheid onder ogen gezien dat het fysiek onmogelijk is om in zo'n korte tijd een Kadernota te maken, met volledige ins en outs. (...) Is gezien de bezetting van het stadhuis, niet mogelijk om eerst een hele Kadernota te maken en gelijk daarachteraan een begroting. Dat is dubbel werk, inefficiënt en verschrikkelijk kostenverhogend. Het verhoogt het inzicht niet, juist omdat het zo kort op elkaar zit. We proberen zo open mogelijk te zijn met u informatie te geven en over de kaders te praten waar wij rekening mee houden met de begroting. De begroting gaat u vaststellen. Wij hebben deze brief uiteraard vastgesteld. We adviseren u deze voor kennisgeving aan te nemen. Dit is een serieus iets." (bron: transcript raadsvergadering 30 augustus 2022 Maassluis)

De gemeente Midden-Delfland wordt, evenals andere gemeenten, belemmerd in het opstellen van een kadernota, omdat de feitelijke input vanuit de meicirculaire die de financiële kaders bepaalt en/of wijzigt, niet tijdig beschikbaar is om te verwerken in een kadernota. Daardoor is het woord kadernota niet op zijn plaats, maar betreft het feitelijk een prognosebrief (tekstuele toelichting op wat verwachten we vanuit de meicirculaire) en een opsomming van de uitgangspunten die worden gehanteerd voor het opstellen van de begroting.

De prognosebrief dient ter informatie aan de raad. De kaderstellende besluiten worden gevraagd bij de begrotingsbehandeling, als de financiële doorrekening heeft plaatsgevonden.

2. Verbeteringen in de kaderstellende functie.

Als een kadernota praktisch gesproken niet de kaderstellende functie kan vervullen, welke alternatieven zijn er dan om deze functie in te vullen? Naast de behandeling van de begroting in november maakt de raad ook keuzes bij de behandeling van de beleidsnota's. Juist in beleidsnota's zit de invloed en kaderstellende rol van de raad, omdat in beleidsnota's aan de hand van de 4 W-vragen (Wat moet er gebeuren, Wat gaan we daarvoor doen, Wat mag het kosten en met Wie gaan we het doen) invulling wordt gegeven aan toekomstig nieuw beleid of consequenties voor reeds bestaand beleid worden aangepast of geactualiseerd.

Deze beleidsnota's, die idealiter het format van de begroting volgen, kunnen door het opnemen van effecten en prestatie-indicatoren en ingericht per jaarschijf, worden verwerkt in de begrotingen voor het lopend jaar en de komende jaren. Als de beleidsnota's via een vast format en stramien (4 W-vragen en koppeling naar jaarschuiven in de begroting) worden ingericht, kunnen heel veel zaken uit de begroting worden geschrapt omdat deze al (inhoudelijk) zijn uitgewerkt in de beleidsnota. De begroting kan dan worden ingeperkt tot een samenvatting van kerndoelen en activiteiten uit de beleidsnota's.

De keuzes zullen tot en met 2025 betrekkelijk gemakkelijk kunnen worden genomen, gezien de verwachting dat in deze periode de inkomsten uit het Gemeentefonds zullen toenemen. Na 2025 wordt een lagere uitkering uit het Gemeentefonds verwacht en moet worden gekozen in een situatie van relatieve schaarste. Vooruitlopend op deze situatie adviseren wij bij de besluitvorming op beleidsnota's in de loop van het jaar een voorbehoud te maken, en pas bij de begrotingsbehandeling een integrale afweging te maken, waarbij alle claims uit nieuwe en geactualiseerde beleidsnota's worden verzameld en waarbij eerdere voorlopige besluitvorming definitief wordt gemaakt en indien noodzakelijk kan worden bijgesteld. Als keuzes moeten worden gemaakt kan dit ertoe leiden dat beleidsnota's moeten worden aangepast op niet gehonoreerde claims.

Hiermee is de beleidsrijke besluitvorming teruggebracht tot één moment, namelijk de behandeling van de primaire begroting. In tijden van relatieve schaarste, waarbij geen sprake is van structurele dekking uit de inkomsten, moeten dan eerder genomen raadsbesluiten worden heroverwogen; in tijden van relatieve overvloed kan bestaand beleid worden geïntensiveerd en nieuwe beleidsvoorstellen worden overwogen.

Om de besluitvorming door de raad minder ad hoc te doen zijn, kan worden overwogen om de financiële consequenties met een incidenteel karakter die voortvloeien uit de circulaires van het Rijk op te vangen in een weerstandsfonds. Als in de meicirculaire een meevaller zit, lukt het beleidsmatig

niet om deze in het lopende jaar weg te zetten; andersom kan een tegenvaller niet worden gerepareerd in het lopende jaar.

In deze aanpak is de kaderbrief geen inhoudelijk stuk meer waarover door de raad moet worden besloten maar een raadsinformatiebrief met uitgangspunten voor de komende begroting, die ter kennisgeving naar de raad kan worden gestuurd vóór het zomerreces. Voordeel van een dergelijke aanpak is dat het relatief kleine ambtelijk apparaat van de gemeente Midden-Delfland tot aan de indiening van de begroting de tijd krijgt om de consequenties van de meicirculaire te vertalen in beleidskeuzes.

Daarnaast wordt vanuit het Rijk in toenemende mate gewerkt met specifieke uitkeringen die voor specifieke opgaven moeten worden ingezet. Juist in de inzet van deze gelden komt de kaderstellende rol van de raad tot uiting en tot haar recht.

Een groot deel van de activiteiten binnen de gemeente vloeit voort uit wettelijke taken en activiteiten (bijv. bijstand en afvalinzameling), waar de raad nauwelijks invloed op heeft. Het is zaak om rust in de beleids- en begrotingscyclus te creëren zodat voor de raad helder is in de cyclus waar hun beslismomenten liggen en welke onderwerpen het dan betreft.

Met het schrappen van een kaderbrief als inhoudelijk (kaderstellend) stuk wordt naar onze mening recht gedaan aan de schaal van de gemeente Midden-Delfland en haar ambtelijk apparaat. Maar meer sturing door uw raad is wel degelijk mogelijk. De komende jaren staan alle overheden voor de grote uitdaging om grip te houden op processen die naar de aard een transitievraagstuk zijn (met name duurzame landbouw en energietransitie). Wij geven dan ook in overweging om deze processen intensiever in de raad te monitoren.

3. Reactie College van Burgemeester en Wethouders

Het College onderschrijft de bevindingen van de Rekenkamer. Ten aanzien van haar voorstellen doet het College aan de gemeenteraad de suggestie om in gesprek met de auditcommissie te bekijken wat mogelijk is en kan bijdragen in het verbeteren van de kaderstellende functie van de raad. Het College merkt daarbij op dat de gemeente al beschikt over een stabiele en toereikende weerstandsreserve, wat het instellen van een weerstandsfonds niet noodzakelijk maakt.

Arie Wijten
Voorzitter Rekenkamer Midden-Delfland

Diana Boender
Lid / onderzoeker Rekenkamer Midden-Delfland

Jacques van Kempen
Lid / Onderzoeker Rekenkamer Midden-Delfland