

Rekenkamer Aalsmeer

Memorandum

- **Informatiewaarde documenten cyclus planning en control**

22 oktober 2019 - concept

30 april 2020 – definitief zonder aanpassingen

Rekenkamer Aalsmeer

Documenten cyclus planning en control

22 oktober 2019 – 30 april 2020

Blad 1 van totaal 14

Documenten planning en control

De Rekenkamer van de gemeente Aalsmeer heeft in de voorbije maanden een klein, verkennend onderzoek gedaan inzake de documenten uit de planning en control-cyclus, zoals de raad die door het college krijgt voorgelegd. De Rekenkamer, in de persoon van Frank Hordijk, heeft in dit verband de kern-documenten uit de volledige cyclus van 2018 doorgenomen: (1) bestudeerd waar het gaat om opbouw, inhoud en samenhang, (2) beoordeeld op grote (cijfermatige) mutaties en (3) gezien op toegankelijkheid voor het stellen van vragen. Met als achterliggende vraag: zouden er, binnen de (wettelijke) kaders die moeten worden gerespecteerd, mogelijkheden zijn voor het (verdergaand) verstevigen van de invulling van het budgetrecht van de raad van Aalsmeer?

Hordijk is gestart met de Lentenota 2017 (van medio 2017), met daarin de kaders voor de voorbereiding van de Programmabegroting 2018 (die de raad ook expliciet als ‘uitgangspunt’ heeft vastgesteld). Van daaruit is het spoor gevolgd van de Programmabegroting 2018 (vastgesteld in november 2017), de Najaarsrapportage 2017 (ook van november 2017), de Lentenota 2018 (van medio 2018), de Najaarsrapportage 2018 (november 2018) en de bundel Jaarstukken 2018 (vastgesteld in juni 2019).

De Rekenkamer heeft zich uitsluitend op de financiën gericht. Natuurlijk, het gaat in een gemeente om het realiseren van allerhande beleidsambities, waarop dus per definitie het accent moet liggen. Tegelijk: bij het bepalen van doelstellingen, termijnen en prioriteiten en keuzes uit mogelijke opties is geld altijd de bepalende voorwaarde. Praten over inhoud kan alleen binnen een ‘rustig’ financieel kader. Daarbij weet de Rekenkamer dat de raad dit najaar zelf actief is (primair binnen de Audit-commissie) om te bezien hoe het zicht op de inhoudelijke voortgang van de uitvoering van de jaarlijkse Programmabegroting kan worden vergroot.

Een enorme hoeveelheid papier, waaruit – na eerste en tweede analyse – een aantal ‘verwonderpunten’ is voortgekomen. De Rekenkamer heeft die punten in breder verband besproken met drie deskundigen, bewust niet betrokken bij werkzaamheden in of voor Aalsmeer: de heren Hakim Hamdad (senior beleidsadviseur financiën bij de zogenoemde Bedrijfsvoeringseenheid Bommelerwaard, dienstverlenend voor de gemeenten Zaltbommel en Maasdriel), de heer Martin Koster RA (zelfstandig opererend onder de naam Rakiura Advies, en vanuit die hoedanigheid als financieel adviseur betrokken (geweest) bij diverse gemeenten) en de heer Niel van Engelen RA (accountant bij BDO, specialisme publieke sector). Uiteraard is ook gesproken met de concern-controller van de gemeente Aalsmeer en met de primair behandelend ambtenaar. Hordijk heeft dankbaar gebruikt gemaakt van hun reacties en inzichten, maar is uiteraard als enige zelf verantwoordelijk voor de inhoud van dit memorandum.

Rekenkamer Aalsmeer

Documenten cyclus planning en control

22 oktober 2019 – 30 april 2020

Blad 2 van totaal 14

Met de hierna opgenomen aantekeningen is zeker niet beoogd volledig te zijn. Dat zou ook niet kunnen: logischerwijs zijn nog tientallen, zo niet honderden kleinere en grotere vragen en aandachtspunten te noteren, voortkomend uit een volledige jaarcyclus van een gemeente met ruim 30.000 inwoners en met jaarlijkse baten en lasten van thans ruwweg € 75 miljoen. De Rekenkamer wil aandacht vragen, vanuit de bescheidenheid die bij die positie en bij de beperkte diepgang van het onderzoek hoort, voor een aantal aangrijpingspunten om de gemeenteraad het budgetrecht nog beter te kunnen laten invullen dan nu al gebeurt.

Kaders en raad

Gemeentewet, BBV, financiële verordening en accountant

Vooraf en vooral: met de documenten uit de planning en control-cyclus, inclusief de (tijdige) aanlevering, behandeling en vaststelling daarvan in de raad, voldoet de gemeente Aalsmeer aan alle in verband daarmee relevante wettelijke en overige kaders. De controlerend accountant en ook de toezichthoudende provincie zijn tevreden, terwijl in de raad – de Rekenkamer heeft de behandeling van de meeste documenten uit de cyclus 2018 via de raadssite bekeken – maar zelden sprake is van wat ‘vuurwerk’ (waarschijnlijk mede omdat het college steeds concreet en tijdig schriftelijke antwoorden geeft op vooraf gestelde vragen).

Van Lentenota tot jaarrekening

Keuzes

Welke keuzeruimte heeft de raad nu eigenlijk? Op de keper beschouwd ligt ruwweg 95 % van het begrotingstotaal, in Aalsmeer indicatief € 75 miljoen, (meerjarig) vast. Bij de Lentenota krijgt de raad onder meer het logische verzoek voorgelegd ‘in te stemmen met het hanteren van het meerjarenbeeld (opgenomen in diezelfde Lentenota) als uitgangspunt voor het opstellen van de Programmabegroting’ (voor het eerstvolgende jaar). In de meerjarige cijfers in de Lentenota zitten, ook voor het eerstvolgende jaar, uiteraard nog de nodige onzekerheden: er is nog slechts een beperkt beeld van cijfers (en de inhoudelijke realisatie van de Programmabegroting) van het dan lopende jaar, terwijl tegelijk altijd een slag om de arm moet worden gehouden waar het gaat om de nog onbekende doorwerking van de zogenoemde circulaire van het Rijk (inzake het Gemeentefonds).

Het college van Aalsmeer legt de raad met de Lentenota 2017, die (dus) sterk bepalend is voor de begroting voor 2018, feitelijk geen inhoudelijke keuzes voor. Dat gebeurt bewust, zo blijkt uit de behandeling (in twee vergaderingen) in de raad. De voor 2018 geschetste contouren zijn ‘beleidsarm’ en volgen de strekking van de Programmabegroting van 2017 en van het Coalitieakkoord voor de

Rekenkamer Aalsmeer

Documenten cyclus planning en control

22 oktober 2019 – 30 april 2020

Blad 3 van totaal 14

periode 2014-2018. De raad gaat hierin mee.

In de Lentenota 2017 is een uitwerking opgenomen van de weerstandratio (overgenomen uit de jaarstukken van 2016), waaruit blijkt dat die ratio ‘ruimschoots voldoet’ aan het door de raad bepaalde minimum. Los van de vraag of dat in meerjarig perspectief wenselijk zou zijn: de raad krijgt dus niet de overweging voorgelegd om een deel van de algemene reserve in te zetten voor specifiek nieuw of (anderszins) te intensiveren beleid. Overigens wordt, ondersteund door een separaat raadsbesluit, de raad wel om accordering gevraagd van het verplaatsen van ruim € 5 miljoen uit de algemene *vrije* reserve naar een specifieke reserve, bedoeld voor de financiering van de verbouwing van het gemeentehuis. Afgezien van een wel of niet bestaand verschil tussen de algemene reserve en de algemene vrije reserve: met die mutatie wordt de weerstandratio uiteraard flink kleiner, wat niet als zodanig in de Lentenota 2017 wordt aangegeven.

Colleges komen niet graag met alternatieven, zei één van de door de Rekenkamer geconsulteerde deskundigen. Niets belet de raad om hier (toch) en vroegtijdig om te vragen. In de systematiek van de gemeente Aalsmeer, met twee tussentijdse rapportages – waarvan de eerste wordt gecombineerd met een verplicht meerjarenperspectief, op grond waarvan dan ook algemene beschouwingen plaatsvinden – ligt het voor de hand dat richting totstandkoming van de Lentenota te doen.

Met het vaststellen van de Lentenota 2017 stemt de raad ook in met diverse aanpassingen in de begroting voor 2017. Dat gebeurt zoals (vrijwel) altijd zonder enige discussie, die op elementen zou kunnen worden gevoerd waar het gaat om de oorzaken van ontstane verschillen met de begroting.

Begrotingswijzigingen

Alleen bij de behandeling van de Najaarsrapportage 2018, als de raad een set te accorderen wijzigingen op de begroting van dat jaar wordt voorgelegd, is sprake van een kritische kanttekening vanuit de raad. De reden: er kan niets anders dan *ja* worden gezegd op de voorgelegde wijzigingen, terwijl op hetzelfde moment al bekend is dat richting jaarrekening aanvullend een groot verschil – in dit geval een te accorderen tekort – speelt, veroorzaakt door budgetoverschrijdingen in de jeugdhulp. Het college geeft met zoveel woorden aan dat de raad blij moet zijn met de (recente, actuele) informatie over de bedoelde overschrijding en dat de systematiek rond de Najaarsrapportage, waarvan de totstandkoming een lange aanloop kent, nu eenmaal is zoals die is.

Rekenkamer Aalsmeer

Documenten cyclus planning en control

22 oktober 2019 – 30 april 2020

Blad 4 van totaal 14

De structuur van ‘verplicht instemmen’ met begrotingswijzigingen, populair gezegd noodzakelijk om problemen met betrekking tot de rechtmatigheid te voorkomen, is ergens een vreemde: de raad kan feitelijk geen kant op. Als toch niets anders kan worden gedaan dan instemmen, met soms een veelheid aan mutaties in de diverse programma’s, mede ingegeven door uiteenlopende (gewijzigde of aanvullende) mutaties in reserves, is het beperken van het aantal programma’s dan geen te overwegen idee? Is de programma-indeling, die in Aalsmeer wordt gehanteerd, overigens nog steeds een logische? Zijn de afzonderlijke programma’s (door de jaren heen) aan steeds één lid van het college te koppelen? De raad kan overwegen vragen als deze om de paar jaar te stellen (en in mogelijke alternatieven te laten uitwerken).

Reflectie

Terug naar de Lentenota 2017. Daarin staat onder de noemer ‘Programma digitaal werken’ een meerjarige PM-post (die tijdens de behandeling in de raad aan de orde komt, waarbij de portefeuillehouder ook bedragen noemt). Het is de Rekenkamer niet helder waarom hier geen bedragen zijn vermeld: die blijken (al) in de Programmabegroting meerjarig aanzienlijk te zijn, met alleen al voor 2018 een doorwerking van € 500.000. Die doorwerking wordt in het raadsvoorstel bij de Programmabegroting 2018 feitelijk niet, en in de begroting zelf in slechts een paar woorden toegelicht (onder de noemer ‘actuele ontwikkelingen’). Daarbij vergeleken is het continueren van de inzet van de varende boswachter – de Rekenkamer noemt iets semi-willekeurig, hoewel ook dit topic in de raad aan de orde komt – van veel kleiner financieel belang.

En ... zien we nu in de Programmabegroting 2018, op blad 134-135, in maar enkele regels tekst aangekondigd dat voor 2017 rekening wordt gehouden met ruim € 650.000 aan kosten, die voor dat jaar niet waren begroot? Terwijl de achterliggende activiteiten al wel in wisselwerking met de gemeente Amstelveen voor 2017 waren gepland en voorbereid, mag de Rekenkamer aannemen. Inderdaad: die ruim € 650.000 wordt kort, en naar het zich laat aanzien inhoudelijk zonder reflectie op de kennelijke omissies in enerzijds de Programma-begroting 2017, anderzijds de Lentenota 2018, genoemd in de Najaarsrapportage 2017. In de vergadering van de Commissie Maatschappij en Bestuur van 23 november 2017 wordt een kleine twaalf minuten over de Najaarsrapportage gesproken. Daarbij wordt – terecht – gevraagd naar een onderbouwing van de ruim € 650.000. Die onderbouwing volgt in de vorm van een memo van het college aan de raad, gedateerd 5 december 2017.

Niemand, en dus ook enkele ambtelijke organisatie en ook geen college werkt foutloos. Er spelen doorlopend plussen en minnen, geregeld ook voortkomend uit ‘nieuwe inzichten’ gedurende een uitvoeringsjaar. De Rekenkamer (en ook Hordijks inhoudelijke gesprekspartners) zien maar weinig colleges die (jaarlijks) met een lijstje evidente inschattingfouten of regelrechte omissies durven te komen. Terwijl dat helemaal niet verkeerd zou zijn: het zou het vertrouwen tussen raad en college

Rekenkamer Aalsmeer

Documenten cyclus planning en control

22 oktober 2019 – 30 april 2020

Blad 5 van totaal 14

juist kunnen versterken als openlijk wordt gecommuniceerd over zaken die beter hadden gekund (en die in de meeste gevallen iets zeggen over de inhoudelijke kwaliteit van de begrotingsvoorbereiding door of onder verantwoordelijkheid van ambtelijk budgethouders, niet over de kwaliteit van de cyclus van planning en control als zodanig).

Reserves

De Rekenkamer – die daarin wordt gesteund door de geconsulteerde specialisten – blijft het geregeld moeilijk vinden om de omgang met diverse reserves (juist binnen de verschillende programma's!) inhoudelijk te volgen. We hebben ons best gedaan om de diverse posten en bedragen, gerelateerd aan de verschillende programma's en in de aanloop naar 2018 samengevat op de bladen vanaf 135 in de Programmabegroting 2018, volledig en uiteraard in onderlinge samenhang te 'plaatsen'.

Dat is niet gelukt, en Hordijk geneert zich niet als hij bij zijn inspanningen denk- of leesfouten maakt, of het gewoon niet begrijpt. Waar zien we – ter illustratie – die voor 2018 begrote ruim € 9,3 miljoen incidentele onttrekking(en), kennelijk verbonden aan het programma Openbare ruimte en vermeld op blad 137 van de Programmabegroting, terug in het programma als zodanig, en waar in het staatje op blad 135?

Het voorschrift vanuit het BBV-kader, om mutaties in reserves expliciet via de programma's te laten lopen, is vaak eerder een complicerende dan een verhelderende factor. De Rekenkamer denkt dat het voor de raad heel belangrijk is om te weten hoe de diverse reserves zich ontwikkelen, met primair: welke *systematiek* en dus welke *uitgangspunten* daarbij worden gehanteerd.

Het college voert in de kern een voorzichtig (meerjarig) financieel beleid, en wordt daarin van harte gesteund door de raad. Er is (gelukkig) sprake van slechts een beperkt aantal bestemmingsreserves, die zich inhoudelijk eenvoudig nader laten toelichten dan nu in de stukken gebeurt. Als aan het overzicht, dat is opgenomen op blad 144 van de Programmabegroting 2018, per reserve een (veel) uitgebreidere toelichting wordt verbonden dan de enkele regels tekst die op de bladen ervoor zijn gewijd aan enkele in bedragen dominante reserves, dan is al snel veel voor het inzicht gewonnen. Voor het voorgaande kan de toelichting, die is opgenomen in de Jaarstukken (ook die over 2018), overigens prima als uitgangspunt dienen.

Rekenkamer Aalsmeer

Documenten cyclus planning en control

22 oktober 2019 – 30 april 2020

Blad 6 van totaal 14

Wie verantwoordelijk is voor een doorlopend meerjarig financieel stabiel kader voor de gemeente Aalsmeer, maar tegelijk voor het maken van keuzes rond kleinere of grotere bedragen, die voor een komend jaar (of gedurende een jaar) bepalend kunnen zijn voor de inwoners van die gemeente (dus: de gemeenteraad) moet volledig begrijpen waarom:

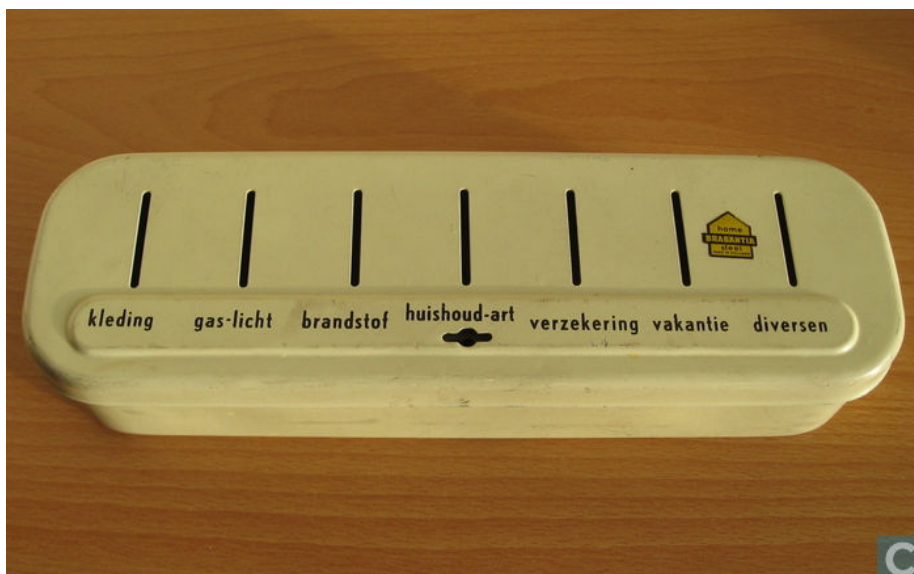
* het onderstaande blikken doosje zoveel vakjes heeft

* waarom het van belang is (of niet) dat er zoveel vakjes blijven bestaan (moeten er meer komen, kunnen er worden gecombineerd, misschien is vakje A over twee jaar niet meer aan de orde, et cetera).

Daarbij moet helder zijn:

* hoeveel geld ‘de baas van het doosje’ (de Rekenkamer heeft op dit punt sterke persoonlijke herinneringen) per jaar aan ieder vakje wil toevoegen, en waar dat geld vandaan moet komen

* hoeveel geld diezelfde ‘baas’ per jaar aan ieder vakje wil onttrekken, en waar dat dan (in dat jaar) aan gaat worden besteed.



Rekenkamer Aalsmeer

Documenten cyclus planning en control

22 oktober 2019 – 30 april 2020

Blad 7 van totaal 14

De (voorgestelde) mutaties in reserves zijn geregeld zeer groot en daarmee van dominante invloed op de (begrote c.q. gerealiseerde) saldi, per programma en voor alle programma's samen, die voor de raad logischerwijs de eerste aandacht krijgen als het gaat om de vraag of de gemeente financieel in control is. Dit blijkt ook uit de behandeling van de verschillende stukken uit de cyclus 2018 – van aanbiedingsbrief en raadsvoorstel tot de in commissie en raad gevoerde discussies. Ook vanuit die vaststelling is nader houvast bij de achtergronden van de (voorziene ontwikkeling) van de diverse reserves geboden, juist bij het behandelen van alle *andere* documenten dan de Jaarstukken.

Volgens planning krijgt de raad eind 2019 een geactualiseerde Nota risico- en reservebeleid voorgelegd. De huidige versie, die (dus) nog steeds als kader dient, dateert uit het voorjaar van 2015.

De Rekenkamer pleit ervoor dat:

- * de raad richting het vaststellen van de nieuwe Nota actief en waar aan de orde diepgaand wordt 'meegenomen' in de keuzes die het college voorstelt, en in de afgewogen varianten en opties die daaraan mede ten grondslag liggen. Welk risicoprofiel is aanvaardbaar, welke weerstandratio moet minimaal, maar ook maximaal worden aangehouden (en waarom, en met welke mogelijke gevolgen), is de meerjarige (stabiliserende) werking van de reserve onderhoud-instandhouding onbebouwde buitenruimte voor iedereen volledig te doorgronden? Zomaar drie vragen, waarop de antwoorden weer voor jaren bepalend zijn voor de ruimte die college en raad hebben voor het maken van keuzes in de jaarlijkse cycli. Zware woorden of niet: cruciaal voor de praktische uitoefening van het budgetrecht
- * de met de nieuwe Nota risico- en reservebeleid vast te stellen uitgangspunten steeds 'ruim' worden aangehaald in de stukken uit de jaarlijkse cyclus, in combinatie met een actueel meerjarenperspectief van de geprojecteerde balans (zie verderop in dit memorandum).

De Rekenkamer denkt, op basis van de nu al hoge kwaliteit van ook de voorafgaande en tussentijdse stukken (dus de Lentenota j-1, de Najaarsnota j-1, de Programmabegroting j, de Lentenota j en de Najaarsnota j), dat het voorgaande zonder veel moeite kan worden gerealiseerd. Het zal de waardering van de raad voor de grote inspanning, die de totstandkoming van die stukken steeds vergt, alleen maar kunnen laten toenemen.

Rekenkamer Aalsmeer

Documenten cyclus planning en control

22 oktober 2019 – 30 april 2020

Blad 8 van totaal 14

Overigens zou het ook helpen als in de verschillende documenten, waar het gaat om reserves en voorzieningen, consequent dezelfde begrippen worden gehanteerd. Strokend met het BBV en met terminologie van buiten de lokale overheid zijn mutaties waarschijnlijk al (iets) beter te begrijpen als rond reserves steeds wordt gesproken over *toevoegen* en *onttrekken* (en dus niet over storten), terwijl met betrekking tot voorzieningen alleen wordt gesproken over *doteren*, *aanwenden* en in voorkomende gevallen over *vrijvallen*.

Tegelijk ziet de Rekenkamer op enkele plaatsen in de stukken het al snel verwarrende gebruik van de woorden inkomsten en uitgaven (zeker als die ook worden verbonden aan mutaties in reserves), waar het conform BBV verstandig is om alleen de begrippen *baten* en *lasten* te gebruiken.

Financiële positie

Naar het inzicht van de Rekenkamer zou het de raad, in lijn met het voorgaande, helpen als aan elk document uit de cyclus een actueel meerjarenperspectief van de geprojecteerde balans wordt toegevoegd, waarin dan uiteraard de (te verwachten) doorwerking van alle laatste inzichten zijn verwerkt. In combinatie met een zo goed mogelijk onderbouwde verwoording en kwantificering van de (meerjarige) risico's, die de gemeente Aalsmeer loopt, kunnen begrote of tussentijds noodzakelijk blijkende mutaties in reserves dan min of meer doorlopend worden beoordeeld tegen de achtergrond van de weerstandscapaciteit die de gemeente wil aanhouden. Dus: steeds (ook) even terug naar de uitgangspunten in wat straks de nieuwe Nota risico- en reservebeleid is, steeds goed toegankelijk gepresenteerd en toegelicht.

In spreektaal: heel goed dat we nu precies begrijpen wat er zich rond alle bestemmingsreserves afspeelt. Als we doorgaan zoals mag worden verwacht, hoeveel zit er dan over één, twee of vier jaar in de pot die als ongedeelde 'algemene reserve' (dus zonder specifieke bestemming) op de schoorsteen staat, en is dat ruim voldoende als buffer voor onverhoopt zware tijden, in verband waarmee we in de Nota risico- en reservebeleid keuzes hebben gemaakt?

Op basis van een geprojecteerde balans kan bovendien in één opslag worden beoordeeld of tegenover het samenstel van reserves en ook voorzieningen simpelweg voldoende werkkapitaal staat. Met wat populair wel 'kwaliteit van vermogen' wordt genoemd (waarbij een blik op de balans van de gemeente Aalsmeer, opgenomen in de Jaarrekening 2018, niet meteen tot ongerustheid leidt): het is in voorkomend geval heel beroerd als er weliswaar sprake is van een flinke algemene reserve, maar tegelijk onvoldoende geld op de bank zou zijn.

Rekenkamer Aalsmeer

Documenten cyclus planning en control

22 oktober 2019 – 30 april 2020

Blad 9 van totaal 14

Overigens is het opnemen van geprojecteerde balansen verplicht bij de meerjarenraming (in de situatie van Aalsmeer dus in of bij de Lentenota), op grond van artikel 22 van het BBV. In algemene zin wordt het accent vanuit de BBV-regelgeving voorzichtig maar zeker verlegd van verleden (terugkijken, jaarrekening) naar toekomst (begroten, inschatten en wegen risico's versus vermogen). Een gemeente gaat in dat verband nog eens op een onderneming kijken – met raadsleden als aandeelhouders (of vertegenwoordigers daarvan), voor wie volledig en eenduidig verantwoord van groot belang is, maar die logischerwijs meer aandacht willen hebben voor de toekomst.

Resultaat 2018 – een grillig verloop

In Aalsmeer wordt enorme energie gestoken in de documenten uit de jaarlijkse cyclus. Aanvullend en tegelijk nodig ter onderbouwing van enkele specifieke posten speelt, naast de door de Rekenkamer doorgenomen stukken, nog tenminste een jaarlijkse actualisatie van de grondexploitaties.

Kan het beter, (ook) in Aalsmeer? Natuurlijk, op de kleinere en grotere punten waarvoor de Rekenkamer aandacht vraagt, met als kern-issue: college, wijs de raad op de knoppen waaraan dat bestuursorgaan voor de korte en langere termijn kan draaien – want het budgetrecht ligt alleen daar.

Gemeenten heroverwegen periodiek of de bepalingen in hun financiële verordening nog aansluiten bij actuele wensen. Liever één tussentijdse rapportage gedurende het boekjaar, waarin dan (anders dan bij de Lentenota) in ieder geval de doorwerking van de voorjaars-circulaire van het Rijk kan worden meegenomen? Graag, maar dan moet dan allemaal nog wel net voor het zomerreces passen, want uiteraard willen we in die periode de contouren voor het meerjarenperspectief en in het bijzonder voor het eerstvolgende begrotingsjaar bespreken – zoals dat ook is bepaald in de Financiële verordening. Een aantal specifieke, lokale kengetallen opnemen, waar de raad (en ook het college) die relevant vindt als aanvulling op wat verplicht is? Het kan allemaal: de Gemeentewet en het BBV laten veel ruimte voor lokaal maatwerk.

In de Lentenota 2017 is voor Aalsmeer voor 2018 een resultaat voorzien van

€ 221.000 nadelig.

In de Programmabegroting 2018 is dat aangepast tot
onder meer door het effect van de mei-circulaire van 2017 en van het eerder in
dit memorandum genoemde programma digitaal werken. Om voorziene resultaten
in perspectief te plaatsen, en dus ook om aan te geven met hoeveel korrels zout
dat geregeld moet worden genomen: die effecten beliepen € 749.000 V respec-
tiefelijk € 538.000 N, beide dus dik twee tot bijna drie keer het eerst-gepresen-
teerde resultaat.

€ 416.000 nadelig,

Rekenkamer Aalsmeer

Documenten cyclus planning en control

22 oktober 2019 – 30 april 2020

Blad 10 van totaal 14

De snel op de Programmabegroting gevolgde Najaarsrapportage 2017 wijst op een voor 2018 indicatief te verwachten saldo van circa € 16.000 nadelig, dus € 400.000 ‘beter’ dan in de kort ervoor vastgestelde Programmabegroting. Zou de raad in de begrotingsvergadering van 9 november 2017 met (andere) moties of amendementen zijn gekomen, als dit verschil toen al bekend was geweest?

De Lentenota 2018 kent weliswaar geen ‘nieuw beleid’, maar wijst wel op een nieuw geprognosticeerd resultaat over 2018 van € 2,1 miljoen nadelig,

waarvoor de (op elementen meerjarig doorwerkende) oorzaken moeten worden gezocht in het programma Sociaal domein en in hogere aanlegkosten voor de Burgemeester Hoffscholteweg. Voor dit laatste project volstaan een paar regels tekst om te verklaren waarom rekening moet worden gehouden met € 1,6 miljoen (!) hogere kosten, in verband waarmee (ook) ten laste van 2018 een reservering van € 1 miljoen wordt gevormd. Die € 1 miljoen is een rechtstreekse en causale verliespost voor de gemeente Aalsmeer, die nu wordt gedempt vanuit de algemene (vrije) reserve. Hoe scherp zijn eerdere onderbouwingen van de aanlegkosten van die weg geweest, (ook) waar het gaat om de in de Lentenota genoemde ‘niet voorziene prijsstijgingen, saneringskosten en aanvullende kosten als gevolg van nadere detaillering’?

Beseft de raad zich overigens volledig – vandaar de suggestie van de Rekenkamer om in elk document uit de cyclus geprojecteerde balansen op te nemen – dat het nu gepresenteerde resultaat weliswaar fors negatief is, maar nog zeer wordt gedempt doordat (ook) de voorgestelde financiering van twee nadere bestemmingsreserves rechtstreeks uit de algemene (vrije) reserve komt, die alles bij elkaar ruim € 5 miljoen kleiner wordt?

In de Najaarsnota 2018 is het begrote saldo aangepast tot € 1,4 miljoen nadelig.

Er spelen gedurende het begrotingsjaar opnieuw meerdere grote en soms opvallende verschillen. Een grote positieve afwijking, van per saldo ruim € 1,2 miljoen (!), volgt uit een kennelijk niet eerder voorziene stijging van de baten (€ 1,6 miljoen) en de lasten (€ 400.000) met betrekking tot bouwleges.

In juni 2019 sluit de raad de cyclus 2018 met het vaststellen van de set jaarstukken. Het financiële resultaat is uitgekomen op € 3,9 miljoen nadelig.

Er speelt, los van andere ontwikkelingen en feiten, opnieuw een enorm verschil (maar nu de andere kant op!) rond ‘de legesinkomsten uit vergunningaanvragen voor ruimtelijke projecten’.

Rekenkamer Aalsmeer

Documenten cyclus planning en control

22 oktober 2019 – 30 april 2020

Blad 11 van totaal 14

Mede door de inrichting van nieuwe bestemmingsreserves neemt het saldo aan bestemmingsreserves in 2018 toe met ruim € 8,6 miljoen. Meer of minder bewust accordeert de raad – die de facto ook geen andere mogelijkheid heeft – dat de optelsom van algemene reserve en algemene vrije reserve, waartussen de Rekenkamer als eerder aangegeven geen inhoudelijk verschil ziet, in één jaar tijd afneemt met € 8,9 miljoen tot € 18,9 miljoen, ofwel met bijna 32 %.

Rekenend met de ‘nieuwe’ algemene reserve neemt de weerstandratio van de gemeente, die op grond van de cijfers en risico’s van eind 2017 nog werd vastgesteld op 5,6, af tot 2,2. Hoewel dat in de woorden, die in de Jaarstukken 2018 worden gebruikt, nog steeds ‘ruim voldoende’ is (ten opzichte van de daar niet genoemde streefwaarde van 1,5), had die duikeling mogelijk wat nadere toelichting verdiend. Immers: de gemeente Aalsmeer kan zich in de komende jaren hoe dan ook geen grote negatieve resultaten meer permitteren, en het college zal zich (nog) verdergaand moeten inspannen om het type in 2018 opgetreden ‘tussentijdse tegenvallers’ te voorkomen.

Vragen en aanbevelingen

De Rekenkamer heeft zich voor dit kleine onderzoek een aantal voorafgaande vragen gesteld, die hebben gediend als kader voor de nu uitgevoerde werkzaamheden. Het volgende is enkele maanden geleden opgenomen in een mailbericht aan de griffier, en nadien toegelicht in een bijeenkomst van de Auditcommissie:

Kwaliteit van (tussentijdse) financiële rapportages aan de raad. Voor nu nog bewust algemeen omschreven, maar ik zou mij graag, in zekere zin letterlijk van afstand, een beeld vormen van de feitelijke informatiewaarde van de producten uit de PenC-cyclus, die de raad krijgt voorgelegd. Ik stel mij voor de volledige cyclus van 2018 onder de loep te nemen, te starten bij het perspectief dat eerder in meerjarig verband voor dat jaar is geschetst, de kaders die in de loop van 2017 zijn uitgewerkt, uiteraard de begroting voor 2018, vervolgens de tussentijdse rapportages met aan de raad ‘verplicht voorgelegde’ te accorderen begrotingswijzigingen, eindigend in de recent vastgestelde jaarstukken. Zie ik opvallende verschillen, zijn die allemaal door exogene oorzaken ingegeven of moet links en rechts een vraagteken worden geplaatst bij de kwaliteit van het begrotingsproces, is de (beoogde) omgang met reserves en voorzieningen (inclusief overhevelingen naar een volgend jaar) eenduidig te volgen, krijgt (en ergens ook neemt) de raad de ruimte om haar budgetrecht werkelijk in te vullen, zijn er mogelijkheden of varianten denkbaar waardoor de raad (nog) beter in positie komt?

De gestelde vragen leiden tot de volgende antwoorden en aanbevelingen.

Rekenkamer Aalsmeer

Documenten cyclus planning en control

22 oktober 2019 – 30 april 2020

Blad 12 van totaal 14

Zie ik opvallende verschillen?

Ja, die zijn er beslist (geweest). De ontwikkeling van het voor 2018 voorziene resultaat, zowel in de loop van de ruwweg twee jaar tussen Lentenota 2017 en Jaarstukken 2018, geven in totaal en op programmaniveau alle reden om de (meerjarige) beheersing van de financiën van de gemeente Aalsmeer scherp te volgen. Juist omdat het overgrote deel van de begroting feitelijk niet tot nauwelijks beïnvloedbaar is: de tijd dat negatieve verrassingen zonder veel discussie konden worden ‘verrekend’ met de algemene (vrije!) reserve is voorbij.

Zijn die (verschillen) allemaal door exogene oorzaken ingegeven of moet links en rechts een vraagteken worden geplaatst bij de kwaliteit van het begrotingsproces?

De Rekenkamer durft, na (los van de gevoerde gesprekken met buitenstaanders) overigens een bewust alleen papieren exercitie, te stellen dat het college en de samenstellers van de stukken uit de planning en control-cyclus rond het begrotingsjaar 2018 op elementen zijn geconfronteerd met onverwachte en dus onaangekondigde berichten van ambtelijke budgethouders. In dit memorandum is op enkele van die punten gewezen.

Is de (beoogde) omgang met reserves en voorzieningen (inclusief overhevelingen naar een volgend jaar) eenduidig te volgen?

Over de verschillende voorzieningen kan nauwelijks discussie zijn: die moeten worden getroffen of niet, en daarover kan alleen het college beslissen. Waar het gaat om de verschillende reserves: de Rekenkamer denkt dat die, waar aan de orde in meerjarig perspectief, beter en in samenhang met de financiële positie van de gemeente als geheel moeten worden toegelicht. Eerst in de te actualiseren Nota risico- en reservebeleid en vervolgens niet alleen in de Jaarstukken, maar juist (ook) in de daaraan voorafgaande documenten uit de jaarlijkse cyclus.

*Krijgt (en ergens ook neemt) de raad de ruimte om haar budgetrecht werkelijk in te vullen?
Zijn er mogelijkheden of varianten denkbaar waardoor de raad (nog) beter in positie komt?*

Als we de volledige planning en control-cyclus van 2018 overzien, dan krijgt de raad van de gemeente Aalsmeer voorgelegd wat moet worden voorgelegd: niets minder, maar ook weinig meer.

De Rekenkamer ziet weinig tot geen discussie over wel of niet bestaande (meerjarige) financiële ruimte, noch over eventuele alternatieven in termen van beleidsaccenten of nader te overwegen prioriteiten. Die discussie zou in het bijzonder rond de jaarlijkse Lentenota kunnen worden gevoerd, met de aantekening dat daarbij dan wel de (meerjarige) doorwerking van de voorjaars-circulaire van het Rijk moet worden betrokken.

Rekenkamer Aalsmeer

Documenten cyclus planning en control

22 oktober 2019 – 30 april 2020

Blad 13 van totaal 14

In de vigerende systematiek kan de raad niet anders dan instemmen met tussentijds voorgelegde begrotingswijzigingen. De Rekenkamer denkt tegelijk, alle stukken en de behandeling daarvan uit de cyclus 2018 overziende, dat het college zich bij grote afwijkingen kritischer mag tonen op kennelijke inschattingfouten en dat de raad steviger mag doorvragen op de achtergronden van grote mutaties. Hoewel de vergelijking op voorhand volledig mank gaat: van die precies € 1 miljoen extra voor de Burgemeester Hoffscholteweg, die als fait accompli wordt gepresenteerd (en aanvaard), had ook een jaar lang tien extra FTE jeugdhulp kunnen worden gefinancierd, of vijf jaar lang twee FTE.

Aanbevelingen

De Rekenkamer stelt vast dat het goed gaat in Aalsmeer, ook waar het de stukken uit de jaarlijkse cyclus van planning en control betreft. Het college acteert beheerst, probeert (financiële) uitschieters te voorkomen en risico's te beperken, de raad hanteert een 'ruime' weerstandratio en heeft daarmee impliciet en minimale omvang van de algemene reserve vastgesteld. Noodzakelijke begrotingsaanpassingen komen tijdig in de raad, alle stukken voldoen aan de eraan te stellen eisen, de provincie stelt jaarlijks vast sprake is van een structureel stabiel (positief) perspectief.

Kan het dan nergens beter? Zeker wel, maar het is passend de aanbevelingen, die volgen uit de door de Rekenkamer uitgevoerde analyse, tegen de achtergrond van de bovenstaande, tot tevredenheid stemmende woorden te plaatsen. Aldus als volgt:

- de raad zou meer ruimte moeten hebben voor het maken van inhoudelijke afwegingen, logischerwijs altijd met financiële doorwerking, met name bij de behandeling van de Lentenota. In de nu gevolgde route laat de raad zich in zekere zin 'vastzetten' door in die fase zonder veel discussie en zonder zicht op mogelijke alternatieven – op welk domein ook – in te stemmen met een kader voor de Programmabegroting voor het jaar erop, terwijl nog slechts beperkt zicht bestaat op de feitelijke financiële ruimte voor dat jaar (omdat de doorwerking van de voorjaarscirculaire ontbreekt)
- de raad mag kritischer zijn op tussentijds bijkende (grote) afwijkingen. Het zou alleen maar van kracht getuigen als het college die afwijkingen ruimer zou toelichten en op oorzaken zou analyseren dan wat spreekt uit de stukken uit de cyclus 2018
- de precieze doorwerking van mutaties in de diverse reserves kan (voor de raad) veel toegankelijker worden gemaakt. Ieder raadslid zou die doorwerking op basis van de stukken precies zo moeten begrijpen als in het eigen huishoudboekje: het is allemaal geen rocket science (ook niet waar het gaat om rekenrentes, de mutatie van de voorziening die volgt uit een actualisatie van de grondexploitatie, et cetera). Terug naar het blikken doosje van vorige generaties!

Rekenkamer Aalsmeer

Documenten cyclus planning en control

22 oktober 2019 – 30 april 2020

Blad 14 van totaal 14

- het college doet er goed aan om de raad steeds de (verwachte) ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente te schetsen, in alle stukken uit de jaarlijkse cyclus, door (a) het opnemen van geprojecteerde balansen voor de komende jaren, waarbij (b) wordt toegelicht in hoeverre sprake is of zou kunnen zijn van aandachtspunten in vergelijking met de inhoud van de (straks) nieuwe Nota risico- en reservebeleid, die daarmee ook bij voortduring onder de aandacht van de raad wordt gehouden.

**

Rekenkamer Aalsmeer

Documenten cyclus planning en control

22 oktober 2019 – 30 april 2020

Bijlagen

Bijlage 1

Bestuurlijke reactie



Gemeente Aalsmeer

Rekenkamer Aalsmeer
t.a.v. de heer F. Hordijk
Pelmolenweg 47
4105 XM Culemborg

Uw contact J. Dunselman

T (0297) 38 75 14

joost.dunselman@aalsmeer.nl

Postbus 253, 1430 AG Aalsmeer

*Vermeld bij reactie ons kenmerk en datum
van deze brief*

Datum 31 maart 2020
Uw brief van 22 oktober 2019

Betreft Bestuurlijke reactie op memorandum Informatiewaarde documenten cyclus planning en control

Geachte heer Hordijk,

Hartelijk dank voor het toesturen van uw memorandum met de bevindingen uit uw onderzoek naar de informatiewaarde van de documenten uit de cyclus planning en control van de gemeente Aalsmeer. In het kader van bestuurlijke hoor- en wederhoor geven wij hierbij onze bestuurlijke reactie hierop.

Wij kunnen ons gedeeltelijk vinden in de opmerkingen in het rapport en reageren nu vooral op de door u gegeven aanbevelingen in het memorandum. Het onderzoek is gericht is op de financiële informatiewaarde van de documenten. Wij hadden graag gezien dat hierbij ook de inhoudelijke informatie betrokken was. Immers in een goede planning en control cyclus is van belang dat de raad zowel inhoudelijk als financiële informatie ontvangt.

De aanbeveling over de ruimte voor inhoudelijke afweging is naar onze mening niet van toepassing. De raad wordt jaarlijks vóór de behandeling van de kadernota geïnformeerd over de financiële gevolgen en doorrekening van de voorjaarscirculaire middels een raadsbrief. Als gevolg van de doorlooptijd van de kadernota is het planning technisch niet te realiseren om deze uitkomsten ook daadwerkelijk in de kadernota zelf te verwerken. Wij erkennen dat de opzet van de Lentenota voor het begrotingsjaar 2018 de nodige aanpassing behoefde. Voor de Kadernota 2020 hebben wij al een verbetering doorgevoerd. Wij hebben vernomen dat deze verbeteringen niet meer zijn meegenomen in uw oordeel.

Het advies aan de raad over een meer kritische houding ten aanzien van afwijkingen hebben wij voor kennisgeving aangenomen.

Over het verloop van de reserves en het ontbreken van informatie over de vermogenspositie bij de p&c-documenten onderkennen wij dat dit verbetering behoeft. Na het vaststellen van de nota reserves, voorzieningen en risicobeleid 2020 in de raadsvergadering van december 2019 zijn wij nu bezig om de reserves en voorzieningen te toetsen aan dit vastgestelde beleid. Ook zijn wij voornemens om bij de overige planning en control documenten,

maar in ieder geval bij de kadernota, meer inzicht te geven in (het verloop van) de vermogenspositie. Hoewel wij twijfelen over de toegevoegde waarde van een volledig geprognosticeerde balans zullen wij conform de verplichting van het BBV deze opnemen bij het meerjarenperspectief.

Wij vertrouwen erop u met deze reactie adequaat te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van de gemeente Aalsmeer,
de waarnemend secretaris, de burgemeester,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'J.J.A. Dunselman'.

mr. J.J.A. Dunselman

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'G.E. Oude Kotte'.

mr. G.E. Oude Kotte

Rekenkamer Aalsmeer

Documenten cyclus planning en control

22 oktober 2019 – 30 april 2020

Bijlagen

Bijlage 2

Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer dankt het college voor de reactie op het voorliggende memorandum.

De Rekenkamer stelt vast dat het college de strekking *van*, alsmede de meeste aanbevelingen *uit* het memorandum onderschrijft. Aldus mag worden verwacht dat de opvolging van die aanbevelingen – ervan uitgaande dat die door de raad worden onderschreven – (verdergaand) zichtbaar wordt in de jaarrekening 2019, in de documenten die nog gaan verschijnen in het kader van de cyclus 2020 en in de cyclus 2021.

De Rekenkamer hoopt en verwacht dat met name de eerstvolgende Kadernota (met het meerjaren-perspectief vanaf 2021) de raad de gelegenheid geeft, of beter nog de raad actief *uitnodigt* tot debatteren over te maken inhoudelijke versus financiële keuzes. Keuzes, die uitsluitend gefundeerd kunnen worden gemaakt als de raad (ook) goed zicht heeft op de actuele en de verwacht-toekomstige financiële positie van de gemeente, alsmede op de (mogelijke) doorwerking van de voornaamste risico's die de gemeente loopt.

Waar er in de cyclus 2018 op elementen nog een stevige mist hing – de Rekenkamer heeft in het memorandum de vinger op meerdere flink zere plekken gelegd en is in dat verband niet door het college bij de pols gepakt – moet er vanaf de cyclus 2021 sprake zijn van volledig en helder zicht. Gezien de stappen die in de cycli 2019 en 2020 (al) zijn gezet vertrouwt de Rekenkamer erop dat de raad vanaf de planning en control-cyclus 2021 op een cruciaal punt nog beter wordt gefaciliteerd.

**