MEIERIJSTAD
REKENKAMERCOMMISSIE

1 februari 2021

Aan: Raads- en commissieleden

Cc: College van burgemeester en wethouders

Gemeentesecretaris

Onderwerp: **Rekenkamerbrief II P&C cyclus: Kadernota en programmabegroting**

Inleiding

De P&C-cyclus is een belangrijk instrument voor de gemeenteraad, maar ook voor het college en de organisatie, om inhoud te geven aan sturing, beheersing, verantwoording en controle van de activiteiten van de gemeente. Het doorgronden van de stukken die onderdeel uitmaken van deze cyclus - de jaarrekening, de bestuursrapportages (Beraps), de kadernota en de begroting – is echter niet altijd even makkelijk.

Deze rekenkamerbrief is de tweede waarin de rekenkamercommissie een aantal observaties met u wil delen over de wijze waarop de P&C-cyclus is vormgegeven in Meierijstad en hoe de gemeenteraad gebruik maakt van zijn instrumentarium.[1] Het doel ervan is de raad te ondersteunen in zijn kaderstellende en controlerende rol. In deze brief zullen de kadernota 2020, kaderbrief 2021 en de begrotingen 2020 en 2021, centraal staan.

We hebben gekozen voor een focus op twee jaren omdat de cyclus 2020 vanwege de corona crisis aangepast is. Bovendien geeft de timing u nu de mogelijkheid eventuele leerpunten in de cyclus van 2022 mee te nemen. Wel is het zo dat de cyclus 2021 vanwege de coronacrisis afwijkt van de ‘’normale” cyclus, de kadernota is namelijk vervangen door een kaderbrief.

In deze rekenkamerbrief krijgen niet uitsluitend vorm en inhoud van het instrument de aandacht, maar ook het communicatie- en goedkeuringsproces daaromheen. Waar van toepassing doet de rekenkamercommissie voorstellen voor verbetering van de informatiepositie van raadsleden. Dit

[1] De eerste Rekenkamerbrief over de P&C cyclus betrof de jaarrekening/jaarverslag 2018 (bijlage bij raadsvergadering 6-2-2020)

stelt de gemeenteraad beter in staat om op een overzichtelijke wijze de beleidsmatige en financiële realisatie te volgen en op basis daarvan met het college in gesprek te gaan over de te maken strategische keuzes.

In het vervolg van deze rekenkamerbrief wordt eerst de aanpak en werkwijze bij het opstellen van deze brief geschetst. Vervolgens wordt ingegaan op de volgende vier thema's:

1. Wat is de **kwaliteit** van de van de informatievoorziening o.a. leesbaarheid, begrijpelijkheid, helderheid en eenduidigheid?
2. Is er **consistentie** binnen en instrumentarium en met bijvoorbeeld beleidsnota's en raadsbesluiten?
3. Voldoet het P&C-instrumentarium aan de met de raad besproken **kaders** zoals de Notitie Planning en control Meierijstad en relevante wet- en regelgeving?
4. Hoe verloopt **samenspel** tussen raad en college met betrekking tot de P&C-cyclus?

Bij elk thema komt aan bod wat positief opvalt, evenals waar mogelijkheden voor verbetering liggen.

Aanpak en werkwijze

De observaties die in deze rekenkamerbrief vanuit de onderzoeksvragen worden gepresenteerd zijn gebaseerd op de begrotingen 2020 en 2021 en de kadernota 2020 en de kaderbrief 2021. Daarnaast is gebruik gemaakt van de onderstaande documenten:

- Raadsvoorstellen begroting 2020 en 2021 zoals vastgesteld op resp. 7-11-2019 en 5-11-2020 kadernota 2020 vastgesteld op 2-7-2019 en kaderbrief 2021 vastgesteld op 2-7-2020
- Technische vragen en antwoorden op de stukken
- Digitale versie begrotingen

Verder is gekeken naar de behandeling van de raadsstukken in commissies en raad inclusief de schriftelijke communicatie daarover. Tevens hebben wij kennisgenomen van begrotingen en kadernota's van andere gemeenten en relevante rekenkameronderzoeken. Dit alles met als doel te leren van ervaringen elders.

In deze rekenkamerbrief wordt nadrukkelijk gesproken over observaties ten aanzien van de begroting en de kadernota. Er heeft geen diepgaande beoordeling plaatsgevonden op de compliance[2] van de stukken. De belangrijkste observaties zullen op hoofdlijnen worden gedeeld. De focus ligt op de informatiepositie van de raad en wat daarin opvalt op basis van de bestudeerde informatie.

Kadernota

Voor de kadernota gelden geen formele eisen. In de kadernota staat de integrale afweging van de relevante ontwikkelingen inclusief de financiële kaders voor het samenstellen van de begroting voor het volgend jaar en de meerjarenraming centraal.

Dit is het moment waarop de eerste grote lijnen voor de begroting van het volgend jaar worden aangegeven.

[2] De mate waarin de stukken aan wet- en regelgeving voldoen

In de kadernota worden voorstellen gedaan voor aanpassing van de begroting die het college later verwerkt in de begroting omdat de gedachte is dat de raad op deze manier meer tijd heeft om richting te geven aan het beleid.

De gemeenten bepalen zelf hoeveel waarde men toekent aan de kadernota. In de notitie P&C van Meierijstad is aangegeven dat:

Artikel 4. Kaders planning & control
Naast de wettelijk verplichte onderdelen (begroting en jaarrekening) biedt het college de raad jaarlijks een kadernota aan, waarbij de integrale afweging centraal staat van de relevante ontwikkelingen inclusief de financiële kaders van de begroting voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming. De raad stelt deze kadernota voor het zomerreces vast.
De kadernota wordt dus door de raad formeel vastgesteld.

In 2021 een kaderbrief

Voor 2021 is vanwege de corona besloten om geen kadernota op te stellen maar een kaderbrief. Dit is met de raad gecommuniceerd in een raadsinformatiebrief (RIB) d.d. 7 april 2020. Op dat moment waren volgens het college de effecten van de vanwege Corona te verwachten economische crisis voor de gemeente, haar maatschappelijke partners, bedrijven en inwoners nog niet in te schatten. Het college stelt voor eerst een grondige inschatting te maken van de directe gevolgen en de verwachte nasleep van de buitengewone omstandigheden.

Algemene opmerkingen kaderbrief 2021

De raad is door middel van een de RIB van 7 april 2020 geïnformeerd dat voor 2021 de kadernota wordt vervangen door een kaderbrief. Wij hebben hierbij een paar opmerkingen:

- Het verschil tussen een kaderbrief en een kadernota wordt niet erg duidelijk gemaakt.

  Zoals wij begrijpen is de kern dat in de kaderbrief uitsluitend de ontwikkelingen worden opgenomen die niet te vermijden zijn o.a. omdat ze voortkomen uit wettelijke verplichtingen en het actuele meerjarenbeleid. Daarnaast zijn in een bijlage de uitgangspunten voor de begroting 2021 opgenomen zoals rentepercentages en indexcijfers.

- Ons blijkt niet uit de openbare stukken hoe en op welk niveau besluitvorming is genomen om af te zien van de kadernota. Wij merken hierbij op dat in 2021 bij de diverse gemeenten sprake is van zowel kadernota als kaderbrief; beide komen in 2020 voor.

Ad 1: wat is de kwaliteit van de van de informatievoorziening o.a. leesbaarheid, begrijpelijkheid, helderheid en eenduidigheid?

2020

In de kadernota zijn de volgende uitgangspunten opgenomen:

- Kadernota 2019 was ambitieus, in kadernota 2020 geen nieuwe ambities opgenomen, de geplande ambities worden gehandhaafd.
- Door ontwikkelingen in het meerjarenperspectief moet het meerjarenperspectief (financieel) naar beneden bijgesteld worden. De oorzaken zijn o.a.:
    - Septembercirculaire 2018
    - Plafond btw-compensatiefonds

- Raadsbesluiten o.a. bijdragen GR's

De kadernota is een goed leesbaar stuk. Beknopt is weergegeven wat de beleidsdoelstellingen voor 2020 zijn. In een bijlage worden de financiële consequenties opgenomen.

Wat valt positief op?

- In de kadernota worden met als uitgangspunt de begroting 2019 alle recente financiële ontwikkelingen verwerkt inclusief de impact van raadsbesluiten die na totstandkoming van deze begroting genomen zijn.
- De uitgangspunten zoals indexeringen etc. zijn helder en duidelijk toegelicht.

Wat kan beter?

- Het college geeft in het begin van de cyclus aan dat de kadernota 2019 te ambitieus was. Daarom worden in kadernota 2020 geen nieuwe ambities opgevoerd. Over dit toch wezenlijke (politieke) uitgangspunt lijkt uitsluitend discussie in FVO gevoerd te zijn en niet raadsbreed.
- De kadernota is vrij gedetailleerd en heeft al sterk het karakter van een begroting. Dat is natuurlijk een keuze, maar er zijn ook gemeenten (bijv. 's-Hertogenbosch) die het anders doen: een heel bondige kadernota waarin alleen uitgangspunten voor de begroting opgenomen zijn met opties/keuzes voor nieuw beleid. Het document is dan minder richtinggevend. Nadeel van het gekozen systeem is dat feitelijk alle keuzes voor het beleid 2020 bij de behandeling van de kadernota gemaakt moeten worden en de begroting een hamerstuk is.
- Er is een bijlage toegevoegd m.b.t. ombuigingskeuzes; heel veel opties zijn geen echte keuzes maar vloeien voort uit ontwikkelingen.
- Uit het document blijkt niet duidelijk het onderscheid tussen beïnvloedbare en niet beïnvloedbare kaders. Wel zijn de ontwikkelambities afzonderlijk opgenomen dit is nieuw beleid en daarmee expliciet dat dit beïnvloedbaar is . Voor het overige is het niet zo duidelijk aan welke "'knoppen"" de raad zou kunnen draaien.[3]

Update 2021

Voor 2021 is sprake van een heel andere situatie. Zoals hierboven toegelicht is in 2021 vanwege de Coronacrisis sprake van een kaderbrief in plaats van een kadernota. Dit vanwege de (economische) onzekerheid en de effecten daarvan die op dat moment (april 2020) niet in te schatten waren. De kaderbrief is compact en geeft een aantal ontwikkelingen weer zonder de effecten in de cijfers te verwerken. Het financieel beeld is gebaseerd op de reële stand van inkomsten en uitgaven ten tijde van het uitbrengen van de kaderbrief rekening houdend met de tot dan toe genomen raadsbesluiten.

Wat valt positief op?

- Gegeven de uitgangspunten is de kwaliteit van de informatievoorziening rekening houdend met bovenstaande opmerking adequaat.

[3] In ambtelijk hoor en wederhoor werd erkend dat opmerking voor bestaand beleid relevant is maar dat theoretisch alle beleid beïnvloedbaar is als je bereid bent eerdere keuzes ter discussie te stellen.

Wat kan beter?

- Er wordt in de kaderbrief nog niet ingegaan op de mogelijke te verwachten gevolgen van de Coronacrisis. Bij andere gemeenten o.a. 's-Hertogenbosch en Zevenaar gebeurt dit wel.

Ad 2. Is de kadernota consistent met andere instrumenten?

2020

Er is duidelijk consistentie in het instrumentarium. Bij de kadernota gaat het vooral om de relatie met het geraamd resultaat 2019, dat is tenslotte het uitgangspunt. Het verband met meest recente begrotingsstand 2019 en de kadernota is (cijfermatig) goed te leggen. Ook worden genomen raadsbesluiten tot en met april 2019 die effect hebben op de begroting 2020 e.v. meegenomen.

Wat valt positief op?

- Consistentie met andere elementen van de P&C cyclus en de raadsbesluiten.

Wat kan beter?

- De link met Mijlpalenplan is moeilijk te leggen. De thema's uit Mijlpalenplan sluiten niet direct aan op de thema's/uitgangspunten van de begroting. Het zou voor raadsleden transparanter zijn als dat verband eenvoudiger te leggen is.

Update 2021

Bovenstaande opmerkingen gelden ook voor 2021

Ad 3. Voldoet het P&C-instrumentarium aan de met de raad besproken kaders zoals Notitie Planning en control Meierijstad en de wet- en regelgeving?

2020

Voor de kadernota gelden geen wettelijke eisen. Er hoeft alleen voldaan te worden aan de notitie P&C (voor het laatst gewijzigd 18-4-2019).

Bij de kadernota wordt voldaan aan de notitie planning & control met één uitzondering: het participatietraject is niet geheel gevolgd. Er is geen kadernota-markt gehouden. Op deze markt beantwoorden collegeleden en ambtenaren technische vragen. Er worden dan ook dorps- wijkraden en werkgeversvertegenwoordigers uitgenodigd. Door het ontbreken hiervan is de maatschappelijke betrokkenheid bij het P&C traject minder. Hierbij moet wel worden aangetekend dat weinig gemeenten zo'n uitgebreid traject kennen als Meierijstad.

Update 2021

Vanzelfsprekend geldt vanwege de coronacrisis bovenstaande ook voor 2021. Participatie was niet mogelijk/relevant.

Ad 4. Hoe verloopt het samenspel tussen raad en college bij de kadernota ?

2020

Algemeen

De wijze waarop de begroting in de raad aan bod komt is vastgelegd in de Notitie Planning & control. Meierijstad hanteert het zogenaamde BOB-model (beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming).

Het samenspel tussen raad en college verloopt prima. Het college beantwoordt de schriftelijke vragen conform een afgesproken schema. De discussie in de raadscommissie is vrij beperkt en gaat veelal over details, in plaats van over de hoofdlijnen en het toekomstperspectief.

Wat valt positief op?

- Het opstellen en behandelen van de kadernota is een strak ingeregeld proces. Het verloopt volgens de afspraken in de P&C notitie. Vragen worden tijdig ingediend en systematisch gerangschikt door college beantwoord. Daarna volgt behandeling in gezamenlijke commissies en vervolgens in de raad.

Wat kan beter?

- Dat ook hier ingeleverd is op het participatietraject. Als de raad dat niet zinvol vindt, is dat mogelijk aanleiding om de notitie P&C aan te passen.
- In de commissie beperkt de discussie zich tot onderdelen van beleid. Het gaat feitelijk niet over de ontwikkelingen in zijn algemeenheid op de langere termijn.
- Zoals eerder opgemerkt in de rekenkamerbrief inzake de jaarrekening 2018 wordt de kadernota in dezelfde raadsvergadering behandeld als de jaarrekening en de eerste berap. De vraag kan gesteld worden of hiermee de stukken de aandacht krijgen die ze verdienen. Hoewel hierover geen cijfers voorhanden zijn, lijkt de behandeling van drie P&C documenten in één vergadering zelden plaats te vinden. De combinatie kadernota en berap komt wel regelmatig voor. Deze combinatie is ook logisch omdat dan verband kan worden gelegd tussen kadernota en actuele realisatie.

Update 2021

In de update 2021 zijn uitsluitend de specifieke punten 2021 in algemene termen opgenomen

- Nu vanwege de Corona crisis ook geen participatie.
- Ook nu weer simultane behandeling jaarrekening/berap en kaderbrief in dezelfde vergadering waarbij dit jaar de agendapunten niet gescheiden waren maar alles tegelijk behandeld is.
- Opvallend - maar ook begrijpelijk gezien de inhoud van de kaderbrief - is dat slechts één fractie technische vragen heeft gesteld.

Conclusie

Algemeen

De kadernota is een gedegen stuk dat (voor 2020) bijna het karakter van een begroting heeft. De leesbaarheid is goed en ook de omvang is vergeleken met andere gemeenten adequaat. Met 44 pagina's (incl. bijlagen) is de kadernota niet heel beknopt, maar blijft het stuk toegankelijk en leesbaar. Het geeft goed inzicht in de meerjarenraming en de geraamde financiële positie van de gemeente.

Hoe kan de raad meer halen uit de kadernota?

- De kadernota is erg gedetailleerd; dat betekent dat het feitelijk bijna een begroting is en minder een document op basis waarvan de raad keuzes kan maken voor het volgende begrotingsjaar. Wellicht is te overwegen een discussie te starten of dit is wat u als raad wilt. De kadernota bevat ook maar een scenario. Het is te overwegen dat het college meerdere beleidskeuzes/alternatieven aanbiedt waaruit de raad zou kunnen kiezen.
- Mogelijk kan ook een onderscheid gemaakt worden tussen beïnvloedbare en niet beïnvloedbare kaders. Hierdoor is het voor raadsleden duidelijk welk deel van de begroting niet op korte termijn beïnvloedbaar is en voor welk deel mogelijk alternatieve voorstellen gedaan kunnen worden.
- Overwogen kan worden in hoeverre het geplande participatieproces gehanteerd kan worden. De in de P&C cyclus opgenomen participatietrajecten van burgers zijn de laatste jaren niet uitgevoerd.
- Mogelijk kan een meer separate behandeling van de kadernota wellicht tezamen met de berap overwogen worden. Feitelijk is (in ''normale"" jaren) de kadernota ook gezien de mate van detaillering belangrijker dan de begroting. In dit verband is het eigenaardig dat de begrotingsbehandeling in de raad meer aandacht krijgt dan de kadernota.

Begroting

Voor de opzet en inhoud van de begroting en jaarrekening gelden wettelijke eisen die zijn vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Uitgangspunt van het BBV is dat de begroting en de jaarstukken allereerst voldoen aan de informatiebehoefte van de gemeenteraad. Het budgetrecht is immers een van de belangrijkste rechten van de gemeenteraad. Het budgetrecht van de raad houdt in dat het college in principe alleen uitgaven kan doen en verplichtingen kan aangaan *na* toestemming ofwel autorisatie van de raad. Met het vaststellen van de gemeentelijke begroting geeft de raad het college deze toestemming.

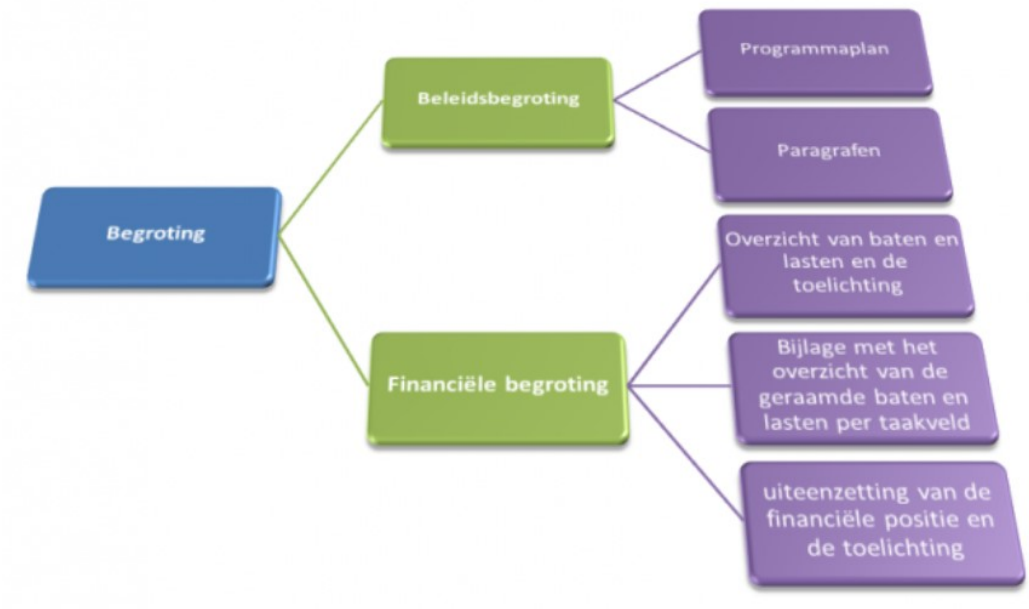
De rol die de raad heeft bij de begroting is drieledig:

1. Beleidsmatige rol: de raad bepaalt welke maatschappelijke effecten hij wil bereiken en welke voorzieningen voor welk niveau de gemeente nastreeft;
2. Financiële rol: ervoor zorgdragen dat de begroting sluitend is en dus geen tekort kent en dat de financiële middelen worden toebedeeld naar de diverse gemeentelijke taken;
3. Controlerende rol: doelmatige en rechtmatige besteding van de middelen door de gemeente in relatie tot de kaders die zijn gesteld en de besluiten die zijn genomen.

2020

Ad 1: wat is de kwaliteit van de informatievoorziening: o.a. leesbaarheid, begrijpelijkheid, helderheid en eenduidigheid?

In de regelgeving (BBV) is de indeling van de begroting voorgeschreven:



Bron:VNG

De gemeente is vrij om het programmaplan in te delen. In feite heeft de gemeente Meierijstad bij de vaststelling van het coalitieprogramma Mijlpalen van Meierijstad 2017-2022 een programma-indeling gemaakt.

Elk programma moet antwoord geven op de zogenoemde vier W-vragen:

1. Wat willen we bereiken?
2. Wat gaan we daarvoor doen?
3. Wie zijn daarbij betrokken?
4. Wat mag het kosten?

Voor het toelichten van de effecten van beleid op de programma's gebruiken gemeenten *beleidsindicatoren*. Vanaf het begrotingsjaar 2017 zijn alle gemeenten verplicht dit in ieder geval te doen aan de hand van een vaste set beleidsindicatoren. Deze zijn ook in de gemeente Meierijstad gehanteerd.

Met de beleids- c.q. prestatie-indicatoren kunnen raadsleden zich een beeld vormen van de (beoogde) effecten van het gemeentelijk beleid.

Deze indicatoren versterken de mogelijkheden van raadsleden om te sturen. Door het opnemen van dergelijke niet-financiële informatie kunnen namelijk ook raadsleden zonder specifieke financiële kennis makkelijker een inschatting maken van de resultaten die via de voorgestelde beleidskeuzes behaald moeten worden. Bovendien is het door de vaste set beleidsindicatoren eenvoudiger om gemeenten onderling te vergelijken.

Prestatie-indicatoren zijn er op vier niveaus:

A. Input: wat mag het kosten, welke mensen/middelen zetten we in?

B. Throughput: welke activiteit gaan we verrichten?

C. Output: welke prestaties realiseren we met deze activiteiten?

D. Outcome: welk maatschappelijk effect hebben de activiteiten en prestaties?

Veel belangrijker dan de waarde van de indicator is dus het verhaal achter het cijfer. Welke beleidskeuzes hebben daartoe geleid? Wat is het aandeel van de inzet van de gemeente ten opzichte van die van andere actoren? En welke sociaal-geografische kenmerken, externe ontwikkelingen of niet-beïnvloedbare factoren dragen bij aan de hoogte van het cijfer? Dergelijke informatie kunnen raadsleden gebruiken om te sturen op maatschappelijke effecten.

Wat valt positief op?

- De indeling van de begroting is conform de voorschriften van het BBV.
- De leesbaarheid van de begroting is goed. De teksten zijn toegankelijk. Ook is een leeswijzer opgenomen.
- De begroting is goed in evenwicht; structurele uitgaven worden gedekt door structurele inkomsten. Dit is een eis van de provincie om onder repressief toezicht te vallen.
- Er is een goed toegankelijke digitale versie van de begroting; ook downloaden in pdf is mogelijk.

Wat kan beter?

- De gemeente Meierijstad hanteert voor output nagenoeg uitsluitend de verplichte beleidsindicatoren. Voor sommige programma's bestaan geen verplichte beleidsindicatoren en deze ontbreken derhalve. Dat betekent dat de gemeente, met uitzondering van een beperkt aantal in het programma Veiligheid, geen eigen indicatoren kent. De gemeente maakt geen gebruik van de niet verplichte indicatoren en streefwaarden van "Waarstaatje gemeente".
- Nergens is opgenomen wat de doelstelling/streefwaarde van de gemeente is met betrekking tot de beleidsindicatoren. Wel zijn voor de vergelijkbaarheid als referentie de beleidsindicatoren opgenomen van gemeenten tussen 50.000 en 100.00 inwoners. Er ontbreekt een analyse/ toelichting van de verschillen met de referentiegemeenten. Uit de toelichting in de begroting blijkt dat de gemeente het gebrek aan beleidsindicatoren erkent en voornemens is deze uit te breiden, maar een concreet plan met duidelijke doelstellingen hiervoor ontbreekt.
- Met betrekking tot de actualiteit: Meierijstad geeft geen zichtbare toelichting over de risico's met betrekking tot PAS/PFAS . Bij navraag blijkt het risico wel meegenomen te zijn in de risicoanalyse maar omdat de score onder de gekozen drempel ligt is het niet vermeld in de risicoanalyse. Hierdoor is voor de raad niet zichtbaar dat dit toch actuele risico meegenomen is in de risicoanalyse.
- De gemeente kent een verkorte versie van de begroting "Begroting in een oogopslag" . Deze beslaat een A4'tje en geeft zeer beperkte informatie. Mogelijk kan de verkorte versie – met behoud van het één oogopslag principe- wat verder uitgewerkt worden bijvoorbeeld met de belangrijkste doelstellingen per programma.
- In elk programma staat een link naar de verbonden partijen. Het is echter niet duidelijk wat de bijdrage van een verbonden partij aan dat programma is. Bijv. welk deel van de activiteiten voeren ze uit tegen welke kosten?

Update 2021

Wat valt positief op?

- Door simpele nummering van de activiteiten zijn relaties tussen alinea's in de begroting beter te leggen.
- Van de nieuwe investeringen wordt de financiële impact op de meerjarenbegroting duidelijker weergegeven.
- Verbetering is het overzicht van de kostendekkendheid van de tarieven (bijv. afvalstoffenheffing) in de paragraaf lokale heffingen. Omdat tarieven niet hoger, maar wel lager dan kostendekkend mogen zijn, is dit zeer relevante informatie.
- Vanwege een wijziging in het beleid zijn de voorwaarden voor aanwending van de bestemmingsreserve sociaal domein beter toegelicht.
- De risicoanalyse is nu volgens de programma-indeling opgesteld. Hierdoor is beter zichtbaar welk programma het hoogste risicoprofiel geeft.

Wat kan beter?

- De beleidsindicatoren zijn nog niet verder doorontwikkeld. Er wordt wel verwezen naar een bijlage monitor sociaal domein 4G (geld, geluk, gezondheid en gezin), maar hier is uitsluitend sprake van een meting van de bestaande situatie. Dit is niet de uitkomst van een vooraf bepaald beleidsdoel en er worden ook geen beleidsdoelen gesteld voor de toekomst.
- Voor maatregelen om de Coronacrisis het hoofd te bieden wordt een reservering gemaakt voor mogelijke extra lasten van € 1 miljoen per jaar. Het bedrag en de toereikendheid hiervan is op geen enkele wijze onderbouwd. Er vindt ook op geen enkele wijze een inschatting/beschouwing plaats van mogelijke financiële risico's die de coronacrisis meebrengt. In dit verband verwijzen wij naar de begrotingen van Oss en 's-Hertogenbosch die uitgebreide risico-inschattingen hiervan bevatten, soms zelfs per programma. Op 17 december 2020 is er wel een raadsvoorstel behandeld door de gemeenteraad van Meierijstad inzake de financiële effecten van de coronacrisis op de begroting 2020. Hierin wordt echter ook geen doorkijk gegeven naar 2021 en verder.
- Soms zijn dezelfde teksten in de begroting dubbel opgenomen. Een voorbeeld hiervan is dat op bladzijde 8 (financiële samenvatting) hetzelfde staat als op bladzijde 126 (van kaderbrief naar begroting). Het is aan te bevelen teksten niet dubbel op te nemen maar indien noodzakelijk te volstaan met een verwijzing.
- In 2020 was in de begroting uitgebreid aandacht voor ombuigingen. In 2021 wordt geen enkele aandacht besteed aan ombuigingen. Dit roept de vraag op of het een bewuste keuze is; zijn ombuigingen geen issue meer?
- In de risicoanalyse (paragraaf weerstandsvermogen) wordt gewerkt met risicoscores. Het is niet toegelicht hoe deze risicoscores berekend zijn. Ook de berekening van de risicowaarde ontbreekt vanaf dit jaar.

Ad 2. Is er consistentie tussen de begroting en bijvoorbeeld nota's en raadsbesluiten?

2020

Een belangrijk document dat richting geeft aan de beleidsvorming in Meierijstad is het coalitieprogramma "Mijlpalen van Meierijstad" (MvM). Hierin zijn de strategische ambities en plannen voor de huidige raadsperiode opgenomen.

In de begroting zijn doelen opgenomen per beleidsterrein die een uitwerking vormen van hetgeen in Mijlpalen van Meierijstad is opgenomen.

Wat valt positief op?

- De cijfermatige relatie tussen de kadernota en de begroting wordt uitstekend weergegeven. De toelichting op de verschillen tussen beide is adequaat.
- De indeling van de begroting qua programma's en programmalijnen is conform die in het Mijlpalenplan

Wat kan beter?

- Hoewel er in de toelichting van de begroting duidelijk vermeld wordt dat de doelstellingen uit Mijlpalen van Meierijstad de basis zijn voor de begroting is de relatie tussen het

coalitieprogramma (Mijlpalen van Meierijstad) en de begroting/jaarverslag/jaarrekening niet eenvoudig te leggen. De tabellen “wat gaan we ervoor doen” (in 2020) uit het Mijlpalenplan en de die uit begroting sluiten niet op elkaar aan qua definities.

- Er wordt in de teksten regelmatig verwezen naar relevante beleidsnota’s maar lang niet in alle programma’s gebeurt dat.
- In de begroting vindt geen verwijzing plaats naar raadsbesluiten of relevante (beleids-) nota’s. Het zou ook aan te bevelen zijn via links te verwijzen naar relevante stukken.

Update 2021

- Geen nieuwe opmerkingen

Ad 3. Voldoet de begroting aan de met de Raad besproken kaders zoals de Notitie Planning en control Meierijstad en de wet- en regelgeving?

Er heeft geen volledige integrale beoordeling plaatsgevonden op alle geldende wet- en regelgeving. Wat we wel hebben gedaan is gekeken in hoeverre de begroting voldoet aan de kaders zoals vastgelegd in de Notitie planning en control en (globaal) het BBV.

Zoals ook al opgemerkt in de eerste rekenkamerbrief beschrijft de notitie Planning en control Meierijstad vooral het proces van de planning & control cyclus o.a. welke ’producten’ wanneer opgeleverd moeten worden. In de notitie is niet opgenomen aan welke eisen de verschillende producten moeten voldoen. Ook wordt geen aandacht besteed aan de doorontwikkeling van de planning & control cyclus. Dit is naar het oordeel van de rekenkamercommissie een gemiste kans.

2020

Wat valt positief op?

- De behandeling van de begroting verloopt grotendeels conform de Notitie planning & control Meierijstad. Alleen kent de notitie ook een optionele begrotingsmarkt. Dit is een openbare vergadering waar collegeleden en ambtenaren technische vragen beantwoorden. Naast raads- en commissieleden worden ook dorps- en wijkraden en werkgevers-vertegenwoordigers uitgenodigd. Deze bijeenkomst is niet gehouden.

Wat kan beter?

- Zoals ook opgemerkt bij de rekenkamerbrief inzake het jaarverslag ontbreekt een platform voor doorontwikkeling van de P&C-cyclus. Er bestaat geen ambtelijke noch een brede werkgroep voor verdere doorontwikkeling waar de raad bij betrokken is. De ontwikkeling van de P&C cyclus kan door de steeds veranderende informatiebehoefte van raadsleden en burgers nooit stilstaan en het verdient in onze opinie de voorkeur deze ontwikkeling te “organiseren”. Het valt op dat bij de behandeling van de begroting geen enkele opmerking gemaakt is over de begroting als document.

- Zoals hierboven opgemerkt wordt afgezien van in de cyclus opgenomen bijeenkomsten die naar onze mening het inzicht in de stukken voor raadsleden en het democratisch proces zeker zouden dienen. Het valt op dat meerdere in de Notitie P&C opgenomen bijeenkomsten zonder (zichtbare) communicatie hierover niet gehouden worden. Dit gold o.a. ook voor de in de notitie opgenomen informatieve bijeenkomst in het jaarrekeningproces 2019.

Update 2021

- Geen nieuwe opmerkingen. Vanwege Corona waren de mogelijkheden tot participatie beperkt

Ad 4. Hoe verloopt het samenspel tussen raad en college bij de begroting ?

De wijze waarop de begroting in de raad aan bod komt is vastgelegd in de Notitie Planning & control. Meierijstad hanteert het zogenaamde BOB-model (beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming).

2020

Wat valt positief op?

Er heeft tijdig met de raad communicatie plaatsgevonden over de begroting 2020. Het proces duurt enige maanden en verloopt als volgt:

- Presenteren concept begroting
- Uitzetten en indienen van technische vragen
- Antwoorden op vragen door ambtelijke organisatie/portefeuillehouders
- Gezamenlijke commissievergadering REB en M&M van de gemeenteraad
- Raadsvergadering

De raad is dus goed en volgens een gestructureerd proces betrokken bij het begrotingsproces.

Wat kan beter?

- De betrokkenheid van de raad door middel van het stellen van (technische) vragen, schriftelijk en in de vergaderingen is goed. Wat opvalt is dat de discussie zowel in de commissies als in de raadsvergadering veelal een politieke context heeft. Het gaat vooral over onderwerpen die de verschillende partijen nu bezighouden. De discussie gaat nauwelijks over het meerjarenperspectief en de algemene financiële ontwikkelingen van de gemeente op wat langere termijn. Ook de relatie tussen beïnvloedbare en niet beïnvloedbare uitgaven krijgt geen aandacht. Dit geldt eveneens voor de inhoud en vorm van de begroting.
- De gemeente maakt al jaren de keuze het sociaal domein te financieren via een “gesloten” systeem. Overschotten en tekorten lopen via reserve sociaal domein. Dit impliceert dat tekorten of overschotten niet apart zichtbaar worden in de begroting. Bij dit systeem bestaat het risico dat minder wordt gestuurd op terugdringen van tekorten . Voorstel was om dit systeem ook over 2020 toe te passen. Ondanks de aanzienlijke financiële impact heeft hierover geen enkele discussie in de raad plaatsgevonden.

Update 2021

- De opmerking over sociaal domein is niet meer relevant omdat de handelwijze aangepast is.
- De communicatie tussen de gemeenteraad en het college lijkt ook in dit bijzondere jaar goed verlopen te zijn. De begroting heeft vanwege het ontbreken van een kadernota extra aandacht gekregen. Dit bleek o.a. uit het grote aantal technische vragen (meer dan 200). Deze zijn door het college goed geclusterd beantwoord.

Conclusie

Algemeen

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat de begroting van de gemeente aan alle daaraan te stellen eisen voldoet. Ook het P&C proces is adequaat ingericht. Belangrijk aandachtspunt is wel de objectieve meetbaarheid van de doelstellingen.

Hoe kan de raad meer halen uit de begroting?

- Ontwikkel (eigen) indicatoren mede ook gebaseerd op de doelstellingen in het Mijlpalenplan. De ontwikkeling zou in goede samenwerking tussen raad en college moeten gebeuren. Ook moet daarin de na te streven doelstelling betrokken worden.
- Bekijk of de in de notitie P&C opgenomen stappen allemaal nog relevant zijn en pas zo nodig de cyclus aan. Met name gaat het hierbij over het participatietraject.
- Maak met name voor de burgers van Meijerijstad een heldere, iets uitvoeriger, samenvatting van de begroting. Hierin zou niet alleen aandacht moeten zijn voor de baten en lasten, maar ook voor de relatie met hoofdlijnen van beleid. Voorbeeld is gemeente Groningen
- Stel een brede werkgroep samen die de verdere doorontwikkeling van de P&C cyclus oppakt.
- Probeer als raad soms ook afstand te nemen van de eigen politieke doelstellingen op korte termijn en kijk ook kritisch naar de algemene (financiële) ontwikkelingen mede in het licht van de politieke ambities.
- Ten aanzien van de aanpak van de coronacrisis mag een meer uitgebreide risicoanalyse verwacht worden hoe en mogelijk ook in welke mate de crisis impact heeft op de meerjarenbegroting.

Tot slot

De rekenkamercommissie hoopt met deze rekenkamerbrief vanuit haar onafhankelijke positie een bijdrage te leveren aan verdere ontwikkeling van de P&C cyclus van Meierijstad. De rekenkamercommissie is uiteraard graag bereid een toelichting te geven op deze brief in een door u aan te wijzen gremium als fractievoorzittersoverleg/auditcommissie.

Rekenkamercommissie Meierijstad