

Aan de gemeenteraad van Zwijndrecht.

Raadhuisplein 3
3331 BT Zwijndrecht
Postbus 15
3330 AA Zwijndrecht
T 14 078
Secr. 078- 7703514
H.Kooyman@zwijndrecht.nl

Onderwerp	Van/behandeld door	Datum
Rekenkamerbrief bij de Programmabegroting 2020-2023	Rekenkamer	5 november 2019
Uw kenmerk/schrijven	Ons nummer	Verzenddatum

Geachte leden van de raad,

De nieuwe rekenkamer van Zwijndrecht is recent gestart met haar werkzaamheden. In de komende periode worden alle fracties bezocht om te komen tot een actualisering van de groslijst van onderzoeksonderwerpen. Op basis hiervan zal het onderzoeksprogramma 2020 worden opgesteld inclusief consultatie van de ook recent door u ingestelde klankbordgroep.

De huidige inwerkperiode van de rekenkamer wordt gecombineerd met de uitvoering van een eerste onderzoek. Niet uit de categorie 'groots en meeslepend', maar een uitgevoerde quick scan naar de programmabegroting 2020-2023 zoals die op 12 november aanstaande door uw raad behandeld wordt. Op 10 oktober jongstleden bent u via een email van de secretaris van de rekenkamer geïnformeerd over deze quick scan. Centrale vraag bij deze quick scan is of de raadsleden zich een goed beeld kunnen vormen van de financiële positie van de gemeente Zwijndrecht en of het voor de raad mogelijk is om aan de hand van die informatie ook beleidsvragen te kunnen adresseren. Het resultaat is een kernachtige brief die aan de raad wordt aangeboden, om te kunnen betrekken bij de Begrotingsraad. Die brief ligt nu voor u.

Top-Tip-Knop

De rekenkamer heeft de programmabegroting inclusief de eerste wijziging bij haar onderzoek betrokken. De resultaten kunnen worden gepresenteerd langs een driedelige indeling, namelijk die van Top (wat valt in positieve zin op), Tip (waar zit ruimte voor verbetering) en Knop (aan welke knoppen kan de raad aanvullend draaien). De rekenkamer onderstreept daarbij dat deze indeling niet is opgesteld vanuit financiële 'vaktechniek' maar vanuit het perspectief van een lid van de gemeenteraad: hoe kun je nou op een dusdanige wijze zicht krijgen en grip houden op de kortweg 135 miljoen euro die er in de gemeente wordt omgezet zonder dat je een financieel specialist bent? Op welke wijze kan een raadslid de financiële positie beoordelen zonder uitgebreide financiële kennis? Derhalve een bestuurlijke invalshoek die past bij de rol van de gemeenteraad als algemeen bestuur en

kaderstellend orgaan, die tegelijkertijd het college en de organisatie ruimte geeft voor een professionele uitvoering en bedrijfsvoering en de raad zelf voldoende handvaten geeft om de kaders van het budgetrecht te blijven iken.

I De Tops

De rekenkamer benoemt graag de volgende positieve punten als het gaat om de informatiepositie van de gemeenteraad bij de programmabegroting:

1. Kwalitatieve compactheid

De rekenkamer onderstreept de kwalitatieve compactheid van de programmabegroting. In 20 pagina's worden de vijf programma's kernachtig gepresenteerd. Langs de lijn van de 3 W vragen wordt duidelijk gemaakt wat beoogd wordt, wat het college voornemens is te gaan doen en wat de kosten zijn. Er wordt zelfs een prijzenswaardige stap gezet om tot effectmeting te komen (hierover later meer bij de tips). Al met al een knappe prestatie om het complexe gemeentelijke takenpakket op deze compacte wijze in de kern te duiden.

2. Betrokken verbonden partijen

Voorts is positief en transparant dat bij ieder programma wordt aangegeven welke verbonden partijen bij de uitvoering betrokken zijn. Als het ware een vierde W-vraag: met Wie werken we samen? Iets wat naar de mening van de rekenkamer uitstekend past bij de zich steeds meer in netwerkverband aandienende beleidsvorming en -uitvoering op diverse onderdelen van het gemeentelijk takenpakket.

3. Samenhang kadernota en begroting

Wat daarnaast in positieve zin opvalt is de duidelijke uiteenzetting en financiële toelichting op de samenhang tussen resultaten van de besluitvorming met betrekking tot de Kadernota en de programmabegroting. In een heldere inhoudelijke en cijfermatige toelichting wordt aangegeven welke mutaties zich hebben aangediend na de besluitvorming over de Kadernota en hoe die ingrijpen op de financiële taakstelling die rest in de programmabegroting. Zelfs een lastig technisch punt als de wijziging van de rekenrente wordt op een eenvoudige, duidelijke manier toegelicht.

II De Tips

Daarnaast zit er ruimte voor verbetering op de volgende onderdelen:

1. Niet goed volgbare aansluiting programmabegroting en eerste wijziging

Daar waar de getalsmatige aansluiting tussen de Kadernota en de programmabegroting duidelijk staat toegelicht, is deze tussen de programmabegroting (na verwerking van de besluitvorming bij de Kadernota) en de eerste wijziging van die begroting veel moeilijker te maken en daarmee niet goed volgbaar in financiële zin. De bedragen waarmee wordt gestart bij de tabel in de eerste begrotingswijziging zijn andere dan die in de programmabegroting worden genoemd. De tabel 'Totaaloverzicht Financiën' in de begrotingswijziging wordt gepresenteerd vanuit de zogenaamde primitieve begroting, terwijl op pagina 8 van de programmabegroting (onder onderdeel Effect amendement

Drechtraad) de verwachte saldi voor de komende jaren worden gepresenteerd.

Het zou voor de volgbaarheid van de financiële ontwikkelingen door de gemeenteraad behulpzaam zijn als deze aansluiting wordt toegelicht. Daar waar deze samenhang in toelichtende zin nu ontbreekt tussen programmabegroting en begrotingswijziging, is de opbouw en toelichting van de begrotingswijziging zelf zeer duidelijk en transparant en wordt ook een nadrukkelijke relatie gelegd naar eerdere participatie door de gemeenteraad in de te nemen bezuinigingsmaatregelen. Dit is prettig leesbaar en verdient naar het oordeel van de rekenkamer een compliment.

2. Verbetering toelichting bij BBV-kengetallen

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing geeft het college een uiteenzetting van de 'scores' van de gemeente op de financiële kengetallen die met ingang van 2017 op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) verplicht onderdeel uitmaken van de begroting en de jaarrekening. Kengetallen die juist zijn opgesteld, op advies van de commissie Depla, om de informatiepositie van het algemeen bestuur (Gemeenteraad, Staten) te verbeteren en raads- en statenleden in samenhang te kunnen informeren over de ontwikkeling van de financiële positie. Het gaat daarbij niet alleen op het rapporteren over die kengetallen, maar vooral ook over de toelichting met betrekking tot de samenhang tussen die kengetallen.

Het college heeft in de programmabegroting duidelijk uiteengezet wat de scores zijn en waardoor dit (zorgelijke) beeld wordt veroorzaakt. Waar evenwel ruimte voor verbetering zit is in de kwaliteit op de toelichting van het beleid, op de stappen die gezet worden om weer binnen acceptabele bandbreedtes (zoals door de VNG geadviseerd) te geraken. Daarnaast wordt in de toelichting geen relatie gelegd op de invloed die de voorgestelde bezuinigingen hebben op de ontwikkeling van de kengetallen en ratio's.

De verbeterruimte zit derhalve in de toelichting op de kengetallen met de blik vooruit: constateren van een bepaalde score is belangrijk en relevant, maar wat is het handelingsperspectief? Dit zijn juist beleidsvraagstukken die voor de gemeenteraad relevant zijn in de visie van de rekenkamer. De kengetallen zijn bij uitstek geschikt om op hoofdlijnen het gesprek te kunnen voeren tussen raad en college over de ontwikkeling van de financiële positie, de (on)wenselijkheid van aanvullend beleid en de weging van de effecten daarvan op de financiële huishouding.

De rekenkamer geeft de gemeenteraad van Zwijndrecht nadrukkelijk in overweging om de sturing op de financiële kengetallen zoals hiervoor benoemd, een prominentere plaats te geven in de begroting en jaarrekening daar waar het gaat om de beoordeling van de financiële positie en de beleidsvraagstukken die daaruit volgen.

3. Verbeterde toelichting op effectmeting

Zoals bij de Tops aangegeven is de rekenkamer zeer te spreken over de compactheid en transparantie van de programmabegroting. De 3W-vragen worden per programma

uitgewerkt en er wordt zelfs een stap gezet om tot effectmeting te komen. Bij dit laatste heeft de rekenkamer nog een tip. En dat betreft de toelichting op die effectmeting: wat laat dit zien? Wat is de trend? Vraagt dit om bijstelling van beleid of juist om continuering? Kortom, de aangegeven effectmeting vormt een prima basis om tot de duiding van voor de raad relevante beleidsvraagstukken per programma te komen. Dat vindt dan vervolgens zijn uitwerking in de programma's zelf en vormt ook een prima basis voor tussentijdse bijsturing en voor het afleggen van finale verantwoording bij de jaarstukken. De rekenkamer geeft de gemeenteraad in overweging om de effectmeting zoals gepresenteerd bij de programma's te (laten) vertalen in voor de raad relevante beleidsvraagstukken.

II De 'knops' (knoppen)

Daar waar de tops het huidige kwalitatieve niveau van de programmabegroting, gezien vanuit raadsperspectief, reeds onderstrepen, reiken de tips een aantal mogelijkheden aan om de raadsleden verder in positie te brengen daar waar het de kaderstelling en controle van de gemeentelijke financiën betreft. Aanvullend daaraan geeft de rekenkamer nog een aantal concrete voorbeelden om te komen tot norm- en kaderstelling door de gemeenteraad met betrekking tot de financiële positie en de besturing ervan. De rekenkamer brengt de volgende 'knoppen om aan te draaien' graag onder de aandacht:

1. Eerste knop: normering woonlastenbeginsel

In de paragraaf Lokale heffingen wordt ingegaan op de gemeentelijke tarieven en heffingen en het bijbehorende beleid. Dit is inhoudelijk een duidelijke paragraaf. Echter, het biedt voor de gemeenteraad de mogelijkheid om tot verdere kaderstelling te komen. De rekenkamer doelt daarbij op wat in andere gemeenten reeds praktijk is: de normering van het woonlastenbeginsel. De ontwikkeling van de hoogte van de afvalstoffenheffing, de rioolheffing en de OZB worden in onderlinge samenhang beschouwd en in een rekenkundig verband gebracht door er een (maximaal) stijgingskader aan te geven.

Hoewel in deze paragraaf de afzonderlijke heffingen helder worden toegelicht, is er geen sprake van een normering van de gezamenlijke ontwikkeling. Dit is een politieke keuze en daarmee van de raad, de rekenkamer gaat daar niet over. Wel laten wij zien dat dit desgewenst tot de mogelijkheden behoort vanuit een versterkt perspectief van kaderstelling en controle.

2. Tweede knop: normering bandbreedtes weerstandsvermogen

Met betrekking tot het risicobeheer wordt een duidelijke uiteenzetting gegeven van de risico's en van de effecten ervan op de (negatieve) ontwikkeling van het weerstandsvermogen. Overigens wordt daarbij inhoudelijk aangegeven dat er sprake is van een onacceptabele negatieve ontwikkeling van de algemene reserve en wordt de relatie gelegd naar het pakket van te nemen maatregelen dat tegelijkertijd met de programmabegroting wordt vastgesteld (via de eerste wijziging). Daarbij wordt echter niet aangegeven wat het effect is van die bijstelling, iets wat nog gezien kan worden als een tip. De rekenkamer onderstreept overigens de absolute noodzaak om zorgelijke ontwikkeling van het weerstandsvermogen in positieve zin bij te sturen.

De knop in dit verband is dat er wordt gewerkt met bandbreedtes. Die bandbreedtes zouden door de raad genormeerd kunnen worden, waarmee een stringenter sturing op de ontwikkeling van het weerstandsvermogen mogelijk wordt. De inzet van incidentele gelden kan immers politiek relevant zijn. De normering van de bandbreedte is een volgende ‘knop’ voor de raad om aan te draaien. Dit is een politieke keuze en daarmee van de raad, de rekenkamer gaat daar niet over. Wel laten wij zien dat dit desgewenst tot de mogelijkheden behoort vanuit een versterkt perspectief van kaderstelling en controle.

3. Derde knop: normering BBV-kengetallen financiële positie

Een derde ‘knop’ voor de gemeenteraad om aan te draaien met betrekking tot de financiële positie van de gemeente heeft betrekking op de al eerdergenoemde financiële kengetallen die op advies van de commissie Depla in het BBV zijn gebracht om de informatiepositie van raadsleden te verbeteren. Door deze kengetallen te normeren gaat er een sturende werking vanuit en kan de raad via deze vorm van kaderstelling aanknopingspunten voor controle en dialoog met het college vinden.

Concreet gaat het dan bijvoorbeeld om normering van maximale hoogte van de schuldpositie, van de minimale solvabiliteit, de grondexploitatie en van de belastingcapaciteit. Overigens sluit deze laatste ook weer aan bij de onder 1 genoemde knop van de normering via het woonlastenbeginsel en worden spreekwoordelijk twee vliegen in een klap geslagen. Ook deze vorm van normering is een politieke keuze en daarmee van de raad, de rekenkamer gaat daar niet over. Wel laten wij zien dat dit desgewenst tot de mogelijkheden behoort vanuit een versterkt perspectief van kaderstelling en controle.

Wederhoor

Het concept van deze rekenkamerbrief is in het kader van het ambtelijk technisch wederhoor voorgelegd aan de organisatie. Deze check op de feiten sterkt ons in de gegeven tops, tips en ‘knops’. Met betrekking tot het bestuurlijk wederhoor wordt het college uitgenodigd om tijdens de Begrotingsraad van 12 november op deze brief te reageren en aan de hand van haar reactie in gesprek te gaan met de gemeenteraad van Zwijndrecht.

Tot slot

Wij vertrouwen erop de gemeenteraad van Zwijndrecht hiermee van dienst te zijn. De rekenkamer is voornemens om in de toekomst vaker via de figuur van een rekenkamerbrief de raad te informeren, te adviseren en in voorkomende gevallen te spiegelen over in de optiek van de rekenkamer relevante ontwikkelingen voor de raad.

Met vriendelijke groet,
De Rekenkamer Zwijndrecht

Drs. Hans J.W. Verdellen
Voorzitter

Drs. Lydia Zwier-Kentie
Lid

Mw. Hanneke Kooyman
Secretaris