

De P&C-cyclus Gereedschap voor raadsleden

Begroting, Berap & Jaarstukken in de gemeente Simpelveld
Rapport 2016

14-7-2016

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	<i>Voorgeschiedenis en achtergrond</i>	3
1.2	<i>Samenvatting</i>	4
2	Doel en vraagstelling	5
2.1	<i>Onderzoek van de P&C-cyclus</i>	5
2.2	<i>Vraagstelling</i>	5
3	Het onderzoek	7
3.1	<i>De aanpak</i>	7
3.2	<i>De bronnen</i>	7
3.3	<i>Onderzoeksvraag 1: Hoe is de P&C-cyclus van de gemeente Simpelveld opgebouwd?</i>	8
3.3.1	<i>Inleiding planning & control (deelvraag 1)</i>	8
3.3.2	<i>P&C-documenten: gereedschap voor de gemeenteraad (deelvraag 2)</i>	8
3.3.3	<i>Totstandkoming P&C-documenten gemeente Simpelveld (deelvraag 3)</i>	9
3.3.4	<i>Spelregels rondom (de documenten van) de P&C-cyclus (deelvraag 4)</i>	14
3.3.5	<i>Opbouw financiële organisatie gemeente Simpelveld (deelvraag 5)</i>	16
3.3.6	<i>Aandachtspunten/ bijzonderheden P&C-cyclus (deelvraag 6)</i>	20
3.3.7	<i>Ontwikkelingen ten aanzien van de P&C-cyclus: vernieuwing BBV (deelvraag 7)</i>	26
3.4	<i>Onderzoeksvraag 2: Worden in de gemeente Simpelveld budgetten opgemaakt?</i>	29
3.4.1	<i>Inleiding</i>	29
3.4.2	<i>Werkzaamheden van de rekenkamercommissie rond het opmaken van budgetten</i>	30
4	Conclusies en aanbevelingen	32
4.1	<i>Conclusies</i>	32
4.2	<i>Aanbevelingen</i>	33
	Bijlagen	35
	<i>Bijlage 1 Tijdlijn verschijnen P&C-documenten voor meerdere achtereenvolgende begrotingsjaren</i>	35
	<i>Bijlage 2 Kostensoorten</i>	36

1 Inleiding

1.1 Voorgeschiedenis en achtergrond

De rekenkamercommissie van de gemeente Simpelveld heeft aan de gemeenteraad onderwerpen gevraagd die een onderzoek waard zijn. Uit het antwoord bleek dat er bij gemeenteraadsleden diverse vragen leven over het proces van financiële planning, verslaglegging en verantwoording.

Het is voor leden van gemeenteraden niet makkelijk om de diverse documenten uit de planning & control cyclus (hierna: P&C-cyclus) te doorgronden en de hiermee samenhangende processen te blijven volgen. Deze constatering blijkt bijvoorbeeld uit een passage in de recent verschenen Hoofdlijnen vernieuwing Besluit Begroting en Verantwoording (een brochure van het Ministerie van BZK): *“Zo zijn de stukken waarmee de raad dit proces kan sturen - de begroting en de jaarstukken - voor niet financieel specialisten te weinig toegankelijk. Dit belemmert de mogelijkheden voor veel raadsleden, maar ook voor andere direct betrokkenen, om hier een goede discussie over te voeren.”* Ook voor leden van de rekenkamercommissie zijn de gemeentelijke financiële stukken niet altijd makkelijk te begrijpen.

Daarom heeft de rekenkamercommissie van de gemeente Simpelveld een onderzoek uitgevoerd naar de opzet van de P&C-cyclus en de daarbij horende documenten van de gemeente Simpelveld. Om dit onderzoek te verdiepen en tegelijk concreet te maken, hebben we tevens één van de specifieke vragen van gemeenteraadsleden beetgepakt en wel een vraag rondom het opmaken van budgetten.

Dit rapport is vooral informierend van aard. De rekenkamercommissie beoogt met het onderzoek een bijdrage te leveren aan de kennis van de gemeenteraad over de P&C-cyclus en de aandachtspunten die hierin schuilgaan. Tevens hopen wij met dit onderzoek een bijdrage te leveren aan het wegnemen van een stukje “gezond onbehagen” dat nu eenmaal hoort bij het duaal stelsel, zodat dit “gezond onbehagen” plaats kan maken voor een op relevante feiten gebaseerde mening. Dit onderzoek is slechts indirect gericht op de gebruikelijke onderwerpen van rapporten van rekenkamercommissies: doelgerichtheid en doelmatigheid van de beleidsuitvoering. Wij achten het onderwerp P&C-cyclus echter belangrijk genoeg voor het functioneren van het ambtelijke apparaat en het gemeentebestuur om er een inventariserend onderzoek aan te wijden.

1.2 Samenvatting

De rekenkamercommissie heeft een onderzoek uitgevoerd naar de opzet van de P&C-cyclus en de daarbij horende documenten. De rekenkamercommissie heeft met het onderzoek beoogd een bijdrage te leveren aan de kennis van de gemeenteraad over de P&C-cyclus. Voor leden van gemeenteraden wordt het immers steeds lastiger om de diverse documenten uit de P&C-cyclus te doorgronden en de hiermee samenhangende processen te blijven volgen. Het uit dit onderzoek voortgekomen rapport is vooral informerend van aard en beschrijft onder meer de kenmerken, de functie en het totstandkomingsproces van de P&C-documenten en de belangrijkste spelregels en aandachtspunten ten aanzien van de P&C-cyclus waarvan raadsleden zich bewust moeten zijn. Om het onderzoek te verdiepen en tegelijk concreet te maken, hebben we tevens een specifieke vraag van gemeenteraadsleden beetgepakt en wel een vraag rondom het opmaken van budgetten.

Onze belangrijkste conclusies zijn:

- Binnen de gemeente Simpelveld is sprake van gestructureerde processen om te komen tot de vier jaarlijkse P&C-documenten.
- In de gemeente Simpelveld is net als in andere gemeenten sprake van een spanningsveld tussen de vraag om focus op hoofdlijnen (vanuit het college aan het adres van de raad) en de vraag om grotere transparantie (vanuit de raad aan het adres van het college).
- Er zijn geen indicaties naar voren gekomen om te veronderstellen dat in de gemeente Simpelveld sprake is van het opmaken van budgetten.

Onze belangrijkste aanbevelingen zijn:

- Het opnieuw invoeren van presentaties over onder meer de P&C-cyclus en zijn documenten door de ambtelijke staf aan (nieuwe) raads- en commissieleden is onzes inziens van grote toegevoegde waarde voor de borging van kennis van planning & control. Wij adviseren college en raad samen om zich hierover uit te spreken en bij voldoende animo gericht en in onderling overleg tot een voor eenieder zinvolle vorm, frequentie en invulling van deze voorlichting te komen.
- Het verhogen van het detailniveau van de gepresenteerde cijfers in de programmabegroting en de jaarstukken (jaarverslag) van programmaniveau naar productniveau is van belang voor een effectieve taakvervulling door de leden van de gemeenteraad.
- Wij vinden het wenselijk dat raadsleden in de toekomst eerder dan op dit moment vaak het geval is, worden geïnformeerd over de belangrijke componenten van de inhoud van gemeentefonds circulaires. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van raadsinformatiebrieven direct na het verschijnen van deze circulaires.

2 Doel en vraagstelling

2.1 Onderzoek van de P&C-cyclus

De rekenkamercommissie heeft met dit onderzoek een tweeledig doel:

1. De cyclus van planning en control van de gemeente Simpelveld beter in kaart brengen. Om precies te zijn: de belangrijkste elementen van de cyclus die voor de leden van de gemeenteraad een essentieel instrumentarium zijn om hun taakstellende en controlerende taak te kunnen vervullen. Afgeleide doelstelling is het herkennen en benoemen van eventuele verbeterpunten hierin.
2. Inzicht verschaffen in de vraag of er binnen de gemeente Simpelveld sprake is van het “opmaken van budgetten”.

2.2 Vraagstelling

Om het doel van ons onderzoek te bereiken hebben we twee onderzoeksvragen geformuleerd. We hebben deze onderzoeksvragen opgesplitst in deelvragen om zo exact mogelijke antwoorden te kunnen geven.

2.2.1 Onderzoeksvraag 1: hoe is de P&C-cyclus van de gemeente Simpelveld opgebouwd?

We willen weten hoe planning & control in de gemeente Simpelveld plaatsvindt en welke elementen daarvan belangrijk zijn voor de gemeenteraad. Om op deze vragen de juiste antwoorden te krijgen, hebben we de volgende deelvragen gesteld:

1. Wat is planning & control?
2. Welke documenten levert de P&C-cyclus aan de gemeenteraad?
3. Welke functie hebben de documenten van de P&C-cyclus en hoe komen ze tot stand?
4. Welke regels zijn van toepassing op (de documenten van) de P&C-cyclus van de gemeente Simpelveld?
5. Hoe is de financiële organisatie van de gemeente Simpelveld opgebouwd?
6. Welke aandachtspunten zijn er voor leden van de gemeenteraad binnen de P&C-cyclus en bij het bestuderen van de documenten uit deze cyclus?
7. Welke ontwikkelingen ten aanzien van de P&C-cyclus zouden de leden van de gemeenteraad moeten kennen?

2.2.2 Onderzoeksvraag 2: worden in Simpelveld budgetten opgemaakt?

Om ons onderzoek te verdiepen, hebben we een tweede onderzoeksvraag gesteld,

namelijk de concrete vraag of het in de gemeente Simpelveld voorkomt dat budgetten aan het einde van een begrotingsjaar (nog snel) worden opgemaakt (terwijl de kosten eigenlijk niet nodig waren geweest) om te voorkomen dat in een volgend jaar op het budget zal worden gekort. Daarbij hebben we de volgende deelvragen gesteld:

8. Hoe sluiten bij de gemeente Simpelveld de programmabegroting, de jaarstukken en de financiële administratie op elkaar aan?
9. Hoe vindt bij de gemeente Simpelveld de financiële realisatie van de diverse programma's gespreid over het jaar plaats?
10. Binnen welke onderdelen van de programmabegroting van de gemeente Simpelveld is er sprake van een verhoogd risico op het "opmaken van budgetten"?
11. Zijn op basis van beschikbare stukken indicaties aanwezig dat binnen de gemeente Simpelveld uitgaven worden gedaan of kosten worden verantwoord die vallen onder de noemer van "opmaken van budgetten"?

3 Het onderzoek

3.1 De aanpak

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 1 zijn gesprekken gevoerd met de manager en een beleidsadviseur van de afdeling bedrijfsvoering van de gemeente Simpelveld. Zij beantwoordden onze vragen en leverden relevante documentatie, die we hebben bestudeerd en verwerkt.

Onderzoeksvraag 2 is beantwoord door het uitvoeren van een detailstudie van gemeentelijke P&C-documenten en het doornemen van de financiële administratie over de boekjaren 2014 en 2015. Waar nodig hebben we nadere vragen gesteld aan de afdeling bedrijfsvoering.

De analyse van de informatie die we met bovenstaande werkzaamheden hebben verkregen, is de basis van dit onderzoeksrapport. In de volgende paragrafen treft u de systematische beantwoording van de deelvragen aan. Hoofdstuk 4 bevat onze belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

3.2 De bronnen

1. Bespreking rekenkamercommissie met beleidsadviseur bedrijfsvoering van de gemeente Simpelveld, d.d. 27-01-2016.
2. Bespreking rekenkamercommissie met beleidsadviseur bedrijfsvoering van de gemeente Simpelveld, d.d. 02-03-2016.
3. Bespreking rekenkamercommissie met manager en beleidsadviseur bedrijfsvoering van de gemeente Simpelveld, d.d. 21-04-2016.
4. Hoofdlijnen vernieuwing BBV (juni 2015).
5. Stroomdiagram P&C-cyclus gemeente Simpelveld (opgesteld in 2010).
6. Jaarplanning P&C-cyclus 2015.
7. Programmabegrotingen 2014 en 2015, met bijlagen.
8. Beraps voorjaar 2014 en 2015.
9. Beraps najaar 2014 en 2015.
10. Jaarstukken 2014.
11. Financiële administraties 2014 en 2015, ingelezen in EXCEL voor analysedoeleinden.

De bronnen 1 tot en met 10 zijn, voor zover niet reeds in bezit van de leden van de gemeenteraad, altijd ter inzage bij de griffier.

3.3 Onderzoeksvraag 1: Hoe is de P&C-cyclus van de gemeente Simpelveld opgebouwd?

3.3.1 Inleiding planning & control (deelvraag 1)

Planning & control ofwel de P&C-cyclus is op hoofdlijnen het proces waarin achtereenvolgens plannen worden gemaakt (en geaccordeerd), deze plannen worden uitgevoerd en over deze uitvoering (tussentijds en/of aan het einde van het proces) verantwoording wordt afgelegd. De P&C-cyclus bestrijkt in principe altijd een bepaalde periode, vaak is dat een boekjaar of begrotingsjaar. Binnen veel organisaties begint de P&C-cyclus met het opstellen van een begroting voorafgaand aan een boekjaar en wordt de cyclus afgesloten met het opstellen van een jaarrekening en/of andersoortige jaarstukken na afloop van het boekjaar.

De definitie van planning & control is voor gemeenten niet anders dan voor andere organisaties. Omdat gemeenten van andere organisaties verschillen op het gebied van bijvoorbeeld governance-inrichting en aard van de werkzaamheden, is de invulling van planning & control wel anders dan bij andere organisaties.

In de volgende paragrafen treft u de antwoorden aan op de deelvragen van onderzoeksvraag 1. Ze beschrijven op hoofdlijnen de P&C-cyclus van de gemeente Simpelveld inclusief een aantal aandachtspunten en ontwikkelingen die wij relevant achten voor de kennis van de leden van de gemeenteraad.

3.3.2 P&C-documenten: gereedschap voor de gemeenteraad (deelvraag 2)

Het onderzoek van de rekenkamercommissie is opgezet vanuit het perspectief van de gemeenteraad, het hoogste orgaan van de gemeente. De gemeenteraad heeft zowel kaderstellende als controlerende taken ten opzichte van het college van burgemeester en wethouders. De P&C-cyclus is voor de gemeenteraad een buitengewoon belangrijk proces, omdat hieruit belangrijke documenten voortkomen, ofwel het gereedschap van de raadsleden om de kaderstellende en controlerende taken naar behoren te kunnen uitvoeren. De gemeenteraad beoordeelt deze documenten en stelt ze vervolgens vast. Op hoofdlijnen ziet de P&C-cyclus van een willekeurige gemeente, gezien vanuit het perspectief van de gemeenteraad, er als volgt uit (onderstreept zijn de P&C-documenten):

1. De P&C-cyclus van een gemeente begint volgens velen eigenlijk met het vaststellen van het collegeprogramma (de uitwerking door het college van burgemeester en wethouders van het coalitieakkoord). Het programma wordt opgesteld aan het begin van een raadsperiode en regelt de politieke uitgangspunten voor deze raadsperiode.

2. Met als belangrijke bron het collegeprogramma wordt voor elk boekjaar een kaderbrief ofwel kadernota opgesteld: deze kadernota beschrijft de hoofdlijnen van de koers van de gemeente voor het komende boekjaar en gaat dus vooral over belangrijke keuzes en eventuele nieuwe richtingen. Zoals bekend wordt het instrument kadernota binnen de gemeente Simpelveld sinds enkele jaren niet meer gebruikt. De reden hiervan is dat in Simpelveld in de kadernota alleen randvoorwaarden werden opgenomen, waardoor het stuk minder relevant was dan in andere gemeenten.

3. Voorafgaand aan elk boekjaar stellen alle Nederlandse gemeenten een programmabegroting op. Deze begroting is veel meer een inhoudelijk stuk dan begrotingen in het bedrijfsleven meestal zijn. Elke Nederlandse gemeente is verplicht om in haar programmabegroting de drie W-vragen (Wat willen we bereiken, Wat gaan we daarvoor doen, Wat mag het kosten?) te behandelen als onderbouwing van de begrote bedragen. Met de kadernota (indien aanwezig) als uitgangspunt worden de verwachte ontwikkelingen en de verwachte baten en lasten gepresenteerd. In concreto wordt in de programmabegroting beschreven wat de gemeente het komende boekjaar voornemens is te gaan doen, hoe de gemeente dat wil gaan doen en wat het naar verwachting zal gaan kosten. De totale begroting is daarbij opgedeeld in onderdelen, die programma's worden genoemd.

4. Tijdens het boekjaar zelf wordt (doorgaans) twee keer een zogenaamde bestuursrapportage (afgekort berap) opgesteld. De bestuursrapportage is een instrument om tussentijds te rapporteren over wat de stand van zaken is van de plannen uit de programmabegroting en hoe de gemeente er financieel voor staat. De bestuursrapportage wordt ook wel gebruikt om de huidige programmabegroting aan te passen. De rapportage volgt de indeling van de programmabegroting;

5. Na afloop van ieder boekjaar worden de jaarstukken opgesteld. Met de jaarstukken legt het college verantwoording af aan de gemeenteraad over de uitvoering van de programmabegroting. Ook de jaarstukken volgen de indeling van de programmabegroting.

In de paragrafen 3.3.3 tot en met 3.3.7 wordt bovenstaande hoofdlijn wat meer in detail uitgewerkt, specifiek voor de gemeente Simpelveld.

3.3.3 Totstandkoming P&C-documenten gemeente Simpelveld (deelvraag 3)

In deze paragraaf worden de belangrijkste kenmerken beschreven van de P&C-documenten die binnen de gemeente Simpelveld daadwerkelijk worden gebruikt. We behandelen alleen de documenten die jaarlijks terugkeren. We gaan in op hun functie en het tijdpad en de taakverdeling rond de totstandkoming ervan. De documenten van de P&C-cyclus worden onder verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders opgesteld door de ambtelijke staf. Vervolgens worden ze door de gemeenteraad besproken en vastgesteld. Het gaat om de volgende documenten:

1. Programmabegroting.
2. Berap voorjaar.
3. Berap najaar.
4. Jaarstukken.

Ad 1: Programmabegroting

De programmabegroting is het eerste jaarlijkse P&C-document binnen de gemeente Simpelveld en vormt het startpunt van het begrotingsjaar. Met diverse langere-termijn-documenten (zoals coalitieakkoord, collegeprogramma, strategische visie en meerjarenbegroting) in de hand worden voor het komende jaar de plannen in beleidsmatige en financiële zin ontvouwen, besproken en vastgesteld. In de programmabegroting staan drie vragen centraal, ook wel de drie W-vragen genoemd:

1. Wat willen we bereiken?
2. Wat doen we daarvoor?
3. Wat mag het kosten?

Vanuit het perspectief van de gemeenteraad is de programmabegroting het P&C-document bij uitstek voor invulling van zijn kaderstellende taak. Met het vaststellen van de programmabegroting worden de piketpaaltjes geslagen waarmee college en ambtelijke staf aan de slag kunnen. Aan de totstandkoming van de programmabegroting van de gemeente Simpelveld ligt een gestructureerd proces ten grondslag, dat moet waarborgen dat de vastgestelde begroting uiterlijk 15 november voorafgaande aan het begrotingsjaar bij de Provincie Limburg kan worden aangeleverd (verplichting, zie ook paragraaf 3.3.4). De hoofdlijn van het proces van totstandkoming is als volgt:

1. De productverantwoordelijke leden van de ambtelijke staf starten in de maand mei voorafgaand aan het begrotingsjaar met het ophalen van informatie in de organisatie. Als basisdocumentatie gebruiken zij hierbij naast bovenstaande lange-termijnstukken de net opgestelde jaarstukken over het voorafgaande jaar (dat is dus 2 jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor ze de begroting aan het maken zijn (t-2)) en de eveneens net opgestelde berap voorjaar over het lopende jaar (het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor ze de begroting maken (t-1)). Voor de onderlinge timing van de documenten zie tevens de figuren in paragraaf 3.3.6 van dit rapport. Tevens wordt rekening gehouden met extra wensen vanuit het college en het MT van de ambtelijke staf. In overleg tussen productverantwoordelijken en afdelingshoofden worden de bedragen en teksten in een iteratief proces met het MT van de ambtelijke staf naar de eerste echte conceptversie van de begroting gebracht.
2. De conceptbegroting gaat naar het college van burgemeester en wethouders, meestal in september. Met de gemeentesecretaris en het hoofd financiën als linking pins tussen ambtelijke staf en college wordt doorgaans na één of twee vergaderingen de conceptbegroting door het college van

burgemeester en wethouders goedgekeurd.

3. Het college stuurt de goedgekeurde conceptbegroting, doorgaans in oktober, naar de raadscommissie. De leden van de commissie bestuderen de conceptbegroting, stellen (individueel) schriftelijk vragen die door het college met inbreng van de ambtelijke staf schriftelijk worden beantwoord.

4. Na beantwoording van de schriftelijke vragen wordt de conceptbegroting (doorgaans begin november) plenair behandeld in de raadscommissie, waarna ze doorgaans een week later kan worden vastgesteld in de vergadering van de gemeenteraad.

5. De door de gemeenteraad vastgestelde programmabegroting moet uiterlijk 15 november voorafgaande aan het begrotingsjaar bij de Provincie Limburg zijn (zie ook paragraaf 3.3.4).

Ad 2: Bestuursrapportage (berap) voorjaar

De berap voorjaar is het eerstvolgende P&C-document na de programmabegroting en is bedoeld om de gemeenteraad inhoudelijk en financieel te informeren over ontwikkelingen die gevolgen hebben voor de begroting en om diens gevolge (eventueel) de begroting op onderdelen (formeel) bij te laten stellen. Afwijkingen ten opzichte van de programmabegroting komen doorgaans voort uit open-einde-regelingen, onvoorziene zaken (zoals weersomstandigheden en het specifieke voorbeeld van de juridische ondersteuning inzake handhaven op het bungalowpark), met andere woorden: informatie die niet bekend was ten tijde van het opstellen van de programmabegroting en die ten tijde van de berap voorjaar om een bijstelling van de begroting vraagt. Bij de beide beraps wordt geen nieuwe W-vraag gesteld. De berap voorjaar wordt ook wel aangeduid als een rapportage van uitzonderingen en dat is anders dan bijvoorbeeld een kwartaalrapportage in het bedrijfsleven die een focus heeft op gerealiseerde versus begrote inkomsten en uitgaven (zie ook paragraaf 3.3.6 onder ad 2).

Ook aan de totstandkoming van de berap ligt een gestructureerd proces met een planning ten grondslag. Om behandeling en vaststelling in de laatste raadsvergadering voor het zomerreces (doorgaans de juni-vergadering) mogelijk te maken, wordt in de maand maart gestart met het verzamelen en verwerken van de voor de rapportage benodigde informatie:

1. Informatie uit de ambtelijke organisatie ten aanzien van de uitvoering van de programmabegroting. Het kan namelijk zo zijn dat in de eerste maanden van het begrotingsjaar is gebleken dat in de oorspronkelijke begroting opgenomen bedragen bijstelling behoeven.

2. In dezelfde periode waarin de berap voorjaar wordt opgesteld, worden tevens de jaarstukken van het voorgaande begrotingsjaar (t-1) opgesteld. Hieruit kunnen zaken naar voren komen die ook van invloed zijn op de uitvoering van de begroting van het huidige boekjaar en daarin nog niet verwerkt waren. Deze zogenaamde structurele effecten worden als bijstelling op de

programmabegroting meegenomen in de berap voorjaar.

3. Gemeenten ontvangen geld van de Rijksoverheid uit het gemeentefonds. Voor gemeenten is dat de grootste inkomstenbron. De verdeling van de gelden uit het gemeentefonds over de gemeenten kan ook gedurende een begrotingsjaar aan veranderingen onderhevig zijn. Op drie en soms vier vaste momenten in het jaar (maart, mei, september en december) ontvangen de gemeenten hierover informatie van de Minister in de vorm van circulaire. Als de maart- of mei-circulaire van het begrotingsjaar informatie bevat die bijstelling van de oorspronkelijke programmabegroting noodzakelijk maakt, gebeurt dat via de berap voorjaar. Voorwaarde is dat de mei-circulaire tijdig verschenen moet zijn om verwerking in de berap voorjaar mogelijk te maken. In de praktijk blijkt dat verwerking van de impact van de mei-circulaire in de berap voorjaar vaak niet mogelijk is. Hiervoor hebben we een aanbeveling opgenomen in hoofdstuk 4.

In tegenstelling tot wat velen denken, is de berap voorjaar niet bedoeld om inzicht te verschaffen in en verantwoording af te leggen over de reeds uitgevoerde werkzaamheden en reeds bestede gelden. Mede hierdoor bestaat in het totstandkomingsproces geen focus op het grootboek van de gemeente. Een andere reden hiervoor is dat in de eerste maanden van het begrotingsjaar voor diverse producten een belangrijke focus bestaat op het concretiseren van beleid en plannen en het formuleren van opdrachten, om daaraan later in het begrotingsjaar daadwerkelijk uitvoering te (laten) geven.

Ad 3: Bestuursrapportage (berap) najaar

De berap najaar is een vergelijkbaar document als de berap voorjaar (rapportage van uitzonderingen) en wordt doorgaans behandeld en vastgesteld in de laatste raadsvergadering van het begrotingsjaar (de decembervergadering). Om dit mogelijk te maken wordt begin oktober gestart met de werkzaamheden, die er op hoofdlijnen als volgt uitzien:

1. In tegenstelling tot de berap voorjaar is het voor de berap najaar, gezien het verder gevorderde stadium waarin het begrotingsjaar zich op dat moment bevindt, wel zinvol om naar de financiële realisatie van de begroting tot dat moment te kijken. Dat gebeurt door het grootboek tot en met september te vergelijken met de cijfers uit de (naar aanleiding van de berap voorjaar eventueel aangepaste) programmabegroting.

2. Naast de feitelijke financiële realisatie wordt voor de berap najaar bij alle producteigenaren een gerichte uitvraag gedaan naar “zaken in de pijplijn” ofwel uitgegeven opdrachten waarop nog geen realisatie van lasten heeft plaatsgevonden.

3. In september verschijnt de tweede of derde gemeentefonds-circulaire. Indien uit de september-circulaire zaken blijken die zouden moeten leiden tot bijstelling van de programmabegroting, worden deze in de berap najaar meegenomen.

Ad 4: Jaarstukken

De jaarstukken vormen als laatste P&C-document het sluitstuk van de jaarlijkse P&C-cyclus. Met het opstellen van de jaarstukken legt het college verantwoording af over het in het begrotingsjaar gevoerde beleid, waarna het aan de gemeenteraad is om dit te (laten) controleren. Vanuit het perspectief van de gemeenteraad zijn de jaarstukken dan ook het P&C-document bij uitstek voor zijn controlerende functie. Omdat de vastgestelde jaarstukken van de gemeente uiterlijk 15 juli volgend op het begrotingsjaar bij de Provincie Limburg moeten worden ingeleverd, is ook hier een gestructureerd totstandkomingsproces met planning een vereiste. Het totstandkomingsproces van de jaarstukken (inclusief controle door de externe accountant) ziet op hoofdlijnen als volgt uit:

1. In de eerste maanden na afloop van het begrotingsjaar wordt de financiële administratie gecompleteerd met onder andere de cijfers uit de december-circulaire inzake het gemeentefonds, de verantwoording van overlopende posten en (indien van toepassing) de cijfers van de verbonden partijen en de vastlegging van de verdeling van de indirecte kosten via de kostenverdeelstaat. Na completering van de financiële administratie wordt deze afgesloten en wordt een aanvang gemaakt met het opstellen van de jaarstukken onder regie van de afdeling bedrijfsvoering.
2. De concept-jaarstukken worden, na behandeling in het MT van de ambtelijke staf en het college van burgemeester en wethouders, in opdracht van de gemeenteraad gecontroleerd door een externe accountant. Meestal vindt de accountantscontrole bij de gemeente Simpelveld plaats in de maand mei volgend op het begrotingsjaar. De uitkomsten van de accountantscontrole worden in aanwezigheid van de accountant doorgaans besproken in de auditcommissie van begin juni.
3. Tegelijkertijd met de accountantscontrole worden de concept-jaarstukken aan de raadscommissie verstrekt, op basis waarvan de commissieleden schriftelijk vragen kunnen stellen die door het college, tevens schriftelijk, worden beantwoord.
4. Na afronding van zowel de accountantscontrole (inclusief bespreking in auditcommissie) als de schriftelijke vragenronde worden de concept-jaarstukken plenair behandeld in de raadscommissie om doorgaans een week later, eind juni, te kunnen worden vastgesteld in de laatste vergadering van de gemeenteraad voor het zomerreces.

Dit zijn, op hoofdlijnen, de functie en de totstandkoming van de vier P&C-documenten die in de gemeente Simpelveld jaarlijks terugkeren. Als onderdeel van onze werkzaamheden voor de rekenkamercommissie hebben wij tevens kennis genomen van de opzet van de betreffende documenten:

- De programmabegroting is een lijvig document met veel aandacht voor inhoudelijke, beleidsmatige informatie (lees: tekst). De cijfermatige informatie in de programmabegroting wordt in belangrijke mate op programmaniveau

verstrekt. Voor de financiële details achter de begroting is een bijlage beschikbaar, die voor alle programma's op productniveau en daarbinnen per kostensoort een gedetailleerd overzicht geeft van begrote baten en lasten.

- De berap voorjaar en najaar bevatten op programmaniveau informatie over de voortgang van prioriteiten (ofwel voortgang van de vraag "Wat doen we daarvoor?"), aangevuld met een tabel per programma met hierin op productniveau de bedragen van de oorspronkelijke begroting, de laatste prognose, het eventuele verschil tussen beide en een toelichting op dit verschil.
- De jaarstukken bevatten qua programmaverantwoording (onderdeel van het jaarverslag) dezelfde opzet en diepgang als de programmabegroting. Met andere woorden een focus op inhoudelijke, beleidsmatige informatie, op financieel gebied informatie op programmaniveau en voor de cijfers op productniveau en kostensoortniveau een bijlage.

In het verleden ontvingen alle raadsleden de vier P&C-documenten inclusief de bijlagen bij begroting en jaarstukken. Onlangs is besloten dat deze bijlagen alleen nog worden verstrekt aan de fractievoorzitters, met als doel om tussen gemeenteraad en college meer en meer een discussie op hoofdlijnen te bewerkstelligen. Los van dit gegeven vroegen wij ons als rekenkamercommissie reeds af of het niet wenselijk zou zijn om de financiële component van de programmabegroting en de jaarstukken op een lager detailniveau te laten zien dan op dit moment. Met het niet meer breed verstrekken van de bijlagen is naar onze mening een onwenselijke situatie ontstaan. Leden van de gemeenteraad die geen fractievoorzitter zijn, ontvangen de begrotingscijfers en de jaarstukkencijfers alleen nog maar op programmaniveau, terwijl de tussenliggende beraps informatie op een lager detailniveau (namelijk op productniveau) bevatten. Dit maakt het voor leden van de gemeenteraad moeilijk om gedurende de gehele cyclus op een voldoende detailniveau de besteding van gelden en de ontwikkelingen hierin te volgen. Het detailniveau van de financiële component van alle vier de P&C-documenten zou onzes inziens identiek moeten zijn en wel minimaal op productniveau.

3.3.4 Spelregels rondom (de documenten van) de P&C-cyclus (deelvraag 4)

In de paragrafen 3.3.2 en 3.3.3 zijn de documenten van de P&C-cyclus beschreven. De processen rondom de P&C-cyclus en de inhoud van de documenten van de cyclus zijn niet vrijblijvend. Integendeel, er zijn diverse spelregels op van toepassing. Onderstaand zijn de belangrijkste van deze spelregels kort uiteengezet. Besef van het bestaan van deze spelregels en het kunnen duiden ervan, helpt om het hoe en waarom van de P&C-cyclus en bijbehorende documenten beter te begrijpen. De belangrijkste spelregels zijn:

1. De programmabegroting en de jaarstukken moeten voldoen aan inhoudelijke voorschriften (vorm- en inrichtingsvereisten), de beide bestuursrapportages niet. De inhoudelijke voorschriften ten aanzien van de programmabegroting

en de jaarstukken komen uit artikel 186 van de gemeentewet, dat voorschrijft dat de begroting en de jaarrekening worden ingericht overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regels. In de dagelijkse praktijk zijn deze regels beschreven in het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV), dat kwalificeert als algemene maatregel van bestuur. Ter informatie: het BBV geldt voor boekjaren vanaf 2004, voor boekjaren tot en met 2003 waren ten aanzien van de inhoud de comptabiliteitsvoorschriften van toepassing. Op dit moment loopt een traject ter vernieuwing/actualisering van het BBV (zie ook paragraaf 3.3.7 van dit rapport).

2. Artikelen 191 en 200 van de gemeentewet schrijven voor dat gemeenten hun vastgestelde programmabegroting jaarlijks uiterlijk 15 november voorafgaande aan het boekjaar bij hun provincie aanleveren en hun jaarstukken uiterlijk 15 juli volgend op het boekjaar. Bestuursrapportages hoeven niet te worden verstrekt, maar de gemeente Simpelveld stuurt ze op vrijwillige basis wel naar de provincie.
3. De financiële organisatie van gemeenten is onder meer ingedeeld in programma's en daarbinnen in producten (zie paragraaf 3.3.5 van dit rapport). Deze indeling komt terug in de documenten van de P&C-cyclus. Elke gemeente mag zelf zijn eigen indeling in programma's en producten bepalen. Bij de indeling van de financiële organisatie (waarin de programma's en de producten tot uitdrukking komen) moeten gemeenten wel ermee rekening houden dat de indeling van de financiële organisatie waarborgt dat wordt voldaan aan het Iv3-informatievoorschrift gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Iv3 ofwel "Informatie voor derden" is een informatiesysteem voor de verstrekking van bepaalde financiële informatie door gemeenten aan de financiële toezichthouder, de EU, het ministerie van BZK en het CBS.
4. Volgens artikel 212 van de gemeentewet stelt de gemeenteraad bij verordening de uitgangspunten vast voor het financiële beleid en het financiële beheer, alsmede voor de inrichting van de financiële organisatie. Naar aanleiding van dit artikel 212 is binnen de gemeente Simpelveld de Financiële Verordening Gemeente Simpelveld van toepassing. Deze verordening is laatstelijk vastgesteld in de vergadering van de gemeenteraad van 18 december 2014. Diverse onderwerpen uit deze verordening raken de P&C-cyclus. Voor het begrip van de leden van de gemeenteraad noemen wij onderstaand de twee belangrijkste:
 - a. De artikelen 4, 4A en 4B van de verordening gaan over de autorisatie van budgetten en investeringskredieten in relatie tot de begroting. In artikel 4 lid 1 staat beschreven dat de raad met het vaststellen van de begroting de baten en lasten per programma autoriseert. Goed voor leden van de gemeenteraad om te weten, is dat hiermee onder andere wordt bedoeld dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd is met bedragen te "schuiven" tussen de producten van één en hetzelfde programma.
 - b. Op diverse plekken in de verordening zijn verwijzingen opgenomen naar binnen de gemeente Simpelveld opgestelde nota's. Deze nota's zijn in het verleden door de gemeenteraad vastgesteld en beschrijven

op lager detailniveau de wijze waarop de organisatie omgaat met specifieke onderdelen van de financiële processen. Voorbeelden van deze nota's zijn de nota 'Activeren en afschrijven' en de nota 'Reserves en voorzieningen'.

3.3.5 Opbouw financiële organisatie gemeente Simpelveld (deelvraag 5)

De P&C-documenten van de gemeente Simpelveld hebben een bepaalde opbouw/structuur. Enig begrip van deze structuur is nodig om de documenten te kunnen doorgronden en deel te kunnen nemen aan het bijbehorende debat. Voor leden van de gemeenteraad die op het gebied van financiën en control niet onderlegd zijn, zijn deze P&C-documenten complex. Zelfs voor iemand die op deze terreinen wel uit de voeten kan, zijn de specifieke kenmerken van de gemeentelijke financiële organisatie en de opbouw van de P&C-documenten niet per definitie gesneden koek.

In deze paragraaf schetsen wij de hoofdlijn van de structuur van de documenten, en dus eigenlijk de hoofdlijn van de structuur van de financiële organisatie van de gemeente. Een verdere uitdieping van één of meerdere elementen kan een interessant onderwerp zijn voor toekomstig onderzoek van de rekenkamercommissie.

De volgende elementen van de opbouw van de financiële organisatie komen aan bod:

1. Programma's
2. Producten
3. Kostensoorten
4. Kostenverdeelstaat en kostenplaatsen

Ad 1: Programma's

De belangrijkste hoekstenen van de financiële huishouding en P&C-documenten van de gemeente Simpelveld zijn de zogenaamde programma's. Alle baten en lasten van de gemeente worden uiteindelijk verdeeld over de volgende twaalf¹ programma's, die de gemeente zelf heeft gekozen:

1. Bestuur
2. Openbare orde & veiligheid
3. Mobiliteit
4. Toerisme & economische zaken
5. Jeugd & jongeren
6. Cultuur

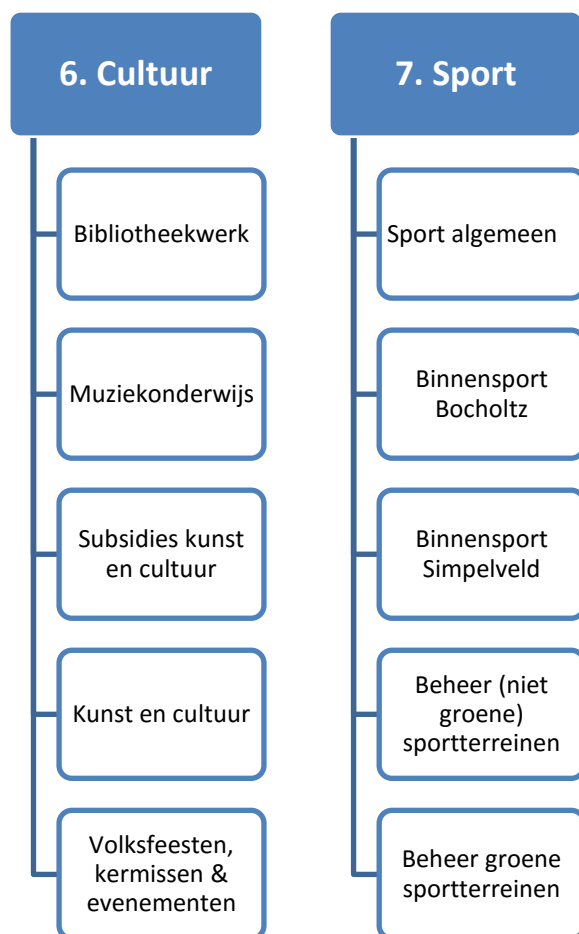
¹ Met ingang van het begrotingsjaar 2017 wordt volgens Raadsbesluit het aantal programma's teruggebracht naar negen. Zie verder paragraaf 3.3.7.

7. Sport
8. Werk, inkomen en sociale zorg
9. Welzijn & zorg
10. Milieu
11. Wonen & ruimtelijke kwaliteit
12. Financiering & algemene dekkingsmiddelen

Deze indeling in programma's ziet u terug in alle P&C-documenten. Genummerd van 1 tot en met 12 vormen zij in de meeste gevallen het hart van de documenten.

Ad 2: Producten

De programmastructuur is weliswaar een goede eerste indeling, deze indeling is niet gedetailleerd genoeg om een adequate sturing mogelijk te maken. Verdieping wordt bereikt door de producten (soms ook aangeduid als "functies"). Aan elk van de twaalf programma's zijn in de financiële organisatie en dus de P&C-documenten van de gemeente Simpelveld meerdere producten gekoppeld. Zo kennen de programma's *Cultuur* (programma 6, zie hierboven) en *Sport* (programma 7) bijvoorbeeld allebei vijf producten:

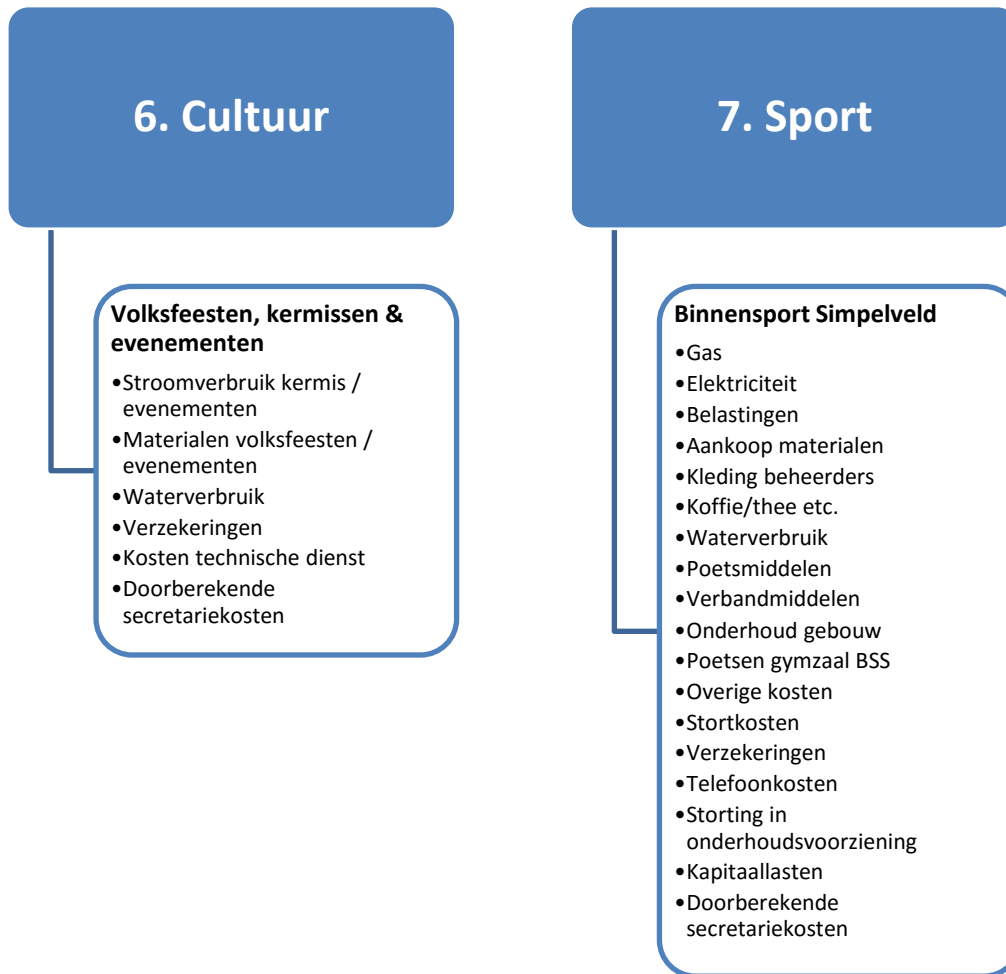


Goed om te weten is dat binnen de gemeentelijke organisatie voor elk product een lid van de ambtelijke staf is aangewezen als eigenaar of

productverantwoordelijke (zie ook paragraaf 3.3.3 voor de rol van deze productverantwoordelijken bij de totstandkoming van de P&C-documenten). De gemeente Simpelveld kent circa 120 producten. Elk product komt maar één keer terug in de financiële organisatie en dus de P&C-documenten, het wordt maar aan één programma gelinked en is in dat opzicht dus uniek. De producten zijn in de P&C-documenten en de financiële administratie van de gemeente te herkennen aan hun zes-cijferige codes die tevens beginnen met het cijfer 6. Deze codes worden ook wel grootboekrekeningen of FCL's (Functionele Classificatie) genoemd.

Ad 3: Kostensoorten

Onder ad 1 en ad 2 is met de programma's en producten de eerste indeling/dwarsdoorsnede van de financiële organisatie besproken. Naast deze eerste indeling is er nog een tweede indeling/dwarsdoorsnede en wel die van de kostensoorten. Bij elke boeking van baten en lasten op een exploitatierekening in de financiële administratie van een gemeente moet zowel een productcode (FCL) als een kostensoort (ofwel ECL; Economische Classificatie) worden ingevoerd. Het gebruik van deze kostensoorten is verplicht. Het doel van het gebruik ervan is om naast de producten ook met een andere insteek inzicht te krijgen in de baten en lasten van gemeenten en hoe deze baten en lasten zich tussen gemeenten tot elkaar verhouden. Onderstaand hebben wij ter illustratie uit de programma's *Cultuur* en *Sport* elk van één product de (in de programmabegroting van 2015) van toepassing zijnde kostensoorten opgesomd:



Uit de figuur blijkt dat kostensoorten op verschillende plekken in de financiële organisatie en dus de P&C-documenten terugkomen. Ze zijn niet exclusief aan één product gekoppeld. In bovenstaand voorbeeld is te zien dat de kostensoort *Verzekeringen* zowel binnen het programma *Cultuur* (onder het product *Volksfeesten, kermissen & evenementen*) als het programma *Sport* (onder het product *Binnensport Simpelveld*) terugkomt. Dit ligt ook voor de hand, aangezien in beide programma's/producten logischerwijze sprake is van verzekeringen. Hetzelfde geldt voor de kostensoort *Waterverbruik*, waarvan ook eenieder zich een voorstelling kan maken dat deze bij beide producten voorkomt.

Ad 4: Kostenverdeelstaat en kostenplaatsen

Bovenstaand beschreven wij de indeling van de financiële organisatie en de P&C-documenten in termen van programma's, producten en kostensoorten. In de ideale situatie worden alle posten van baten en lasten (bijvoorbeeld facturen, maar ook interne kosten) direct toegerekend aan het product (en dus automatisch het programma) waarop ze betrekking hebben. Zo eenvoudig als hier gesteld, is het in werkelijkheid echter niet. Veel posten van baten en lasten van de gemeente zijn namelijk niet direct aan één product toe te rekenen en moeten worden

verdeeld over meerdere producten. Onderstaand enkele voorbeelden ter verduidelijking:

- De salariskosten van sommige medewerkers zijn direct toerekenbaar aan één product, omdat er een duidelijke één-op-één relatie bestaat tussen de medewerker en het product. Voor een aantal medewerkers is dat niet het geval. Deze medewerkers zijn werkzaam voor meerdere producten en dus moeten hun salariskosten over deze producten worden verdeeld.
- De ICT-toepassingen binnen de gemeente Simpelveld worden uiteindelijk gebruikt ten behoeve van alle of nagenoeg alle producten. Op grond van die wetenschap moeten de kosten van ICT worden verdeeld over alle of nagenoeg alle producten.
- Het gemeentehuis aan de Markt wordt, volgens dezelfde redenering uiteindelijk gebruikt ten behoeve van alle of bijna alle producten en ook de kosten van dat gebouw moeten dus worden verdeeld over alle of nagenoeg alle producten.

De kosten die moeten worden verdeeld over meerdere producten, worden ook wel *indirecte kosten* genoemd. Deze indirecte kosten worden voorafgaande aan hun verdeling verzameld in een aparte sectie van de financiële organisatie en de P&C-documenten. Deze aparte sectie noemen we de *kostenverdeelstaat*. Deze kostenverdeelstaat bestaat uit meerdere zogenaamde kostenplaatsen die in een bepaalde volgorde kosten aan elkaar doorbelasten volgens verdeelsleutels. Aan het einde van de kostenverdeelstaat worden de lasten doorbelast aan producten.

De werking van de kostenverdeelstaat is niet eenvoudig en kent een aantal specifieke complexiteiten, zoals de werking van de kostenplaats *Financiering* (rente-omslag) en het verschil in wijze van doorbelasting tussen personeel secretarie en personeel openbare werken. In het kader van dit onderzoek gaat het te ver om hier nader op in te gaan. Een andere reden om hierop, met het oog op de toekomst, niet verder in te gaan is dat de kostenverdeelstaat in de huidige vorm met ingang van begrotingsjaar 2017 zal worden aangepast als gevolg van de voorgestelde wijzigingen in het BBV (zie voor meer informatie paragraaf 3.3.7 van dit rapport).

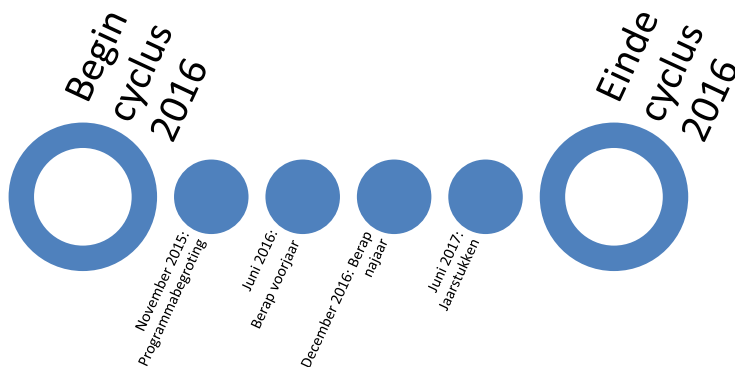
3.3.6 Aandachtspunten/ bijzonderheden P&C-cyclus (deelvraag 6)

In de paragrafen 3.3.1 tot en met 3.3.5 zijn de belangrijkste bouwstenen en kenmerken van de P&C-cyclus in grote lijnen uiteengezet. Met kennis van deze belangrijkste bouwstenen en kenmerken heeft een gemeenteraadslid al een aardig inzicht in de P&C-cyclus en bijbehorende documenten. Een volgende stap in het doorgronden van de P&C-cyclus van gemeenten is het kennen van de specifieke complexiteiten ofwel aandachtspunten in deze cyclus. Onderstaand is een vijftal van deze specifieke aandachtspunten op hoofdlijnen uitgewerkt, waarbij wij ons realiseren dat het niet alle aandachtspunten zijn:

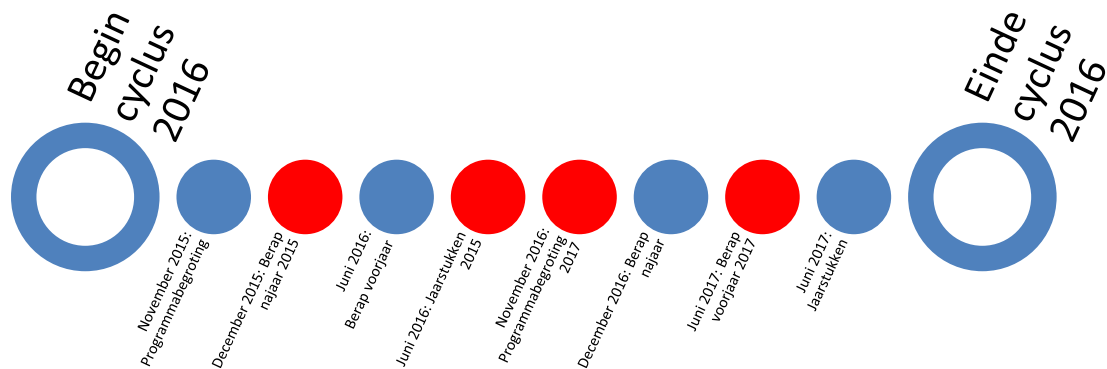
1. De timing van de P&C-cyclus en bijbehorende documenten
2. Verschillen in voortgangsrapportages gemeenten-bedrijfsleven
3. De beperkte beïnvloedbaarheid van kosten
4. Het speciale karakter van de kosten van verbonden partijen
5. Het spanningsveld tussen transparantie en focus op hoofdlijnen

Ad 1: De timing van de P&C-cyclus en bijbehorende documenten

In paragraaf 3.3.3 zijn de processen beschreven waarmee de vier jaarlijks terugkerende documenten van de P&C-cyclus tot stand komen, inclusief de hierbij horende tijdstippen. In onderstaande figuur is als voorbeeld het begrotingsjaar 2016 in eenvoudige vorm gevisualiseerd. Vanuit het perspectief van de gemeenteraad start de cyclus voor begrotingsjaar 2016 in november van 2015, dus 1 jaar eerder (t-1), met de programmabegroting. Het begrotingsjaar 2016 wordt afgesloten met de vaststelling van de jaarstukken 2016 in juni 2017, dus 1 jaar later (t+1).



De verschillende P&C-documenten van begrotingsjaar 2016 komen netjes op volgorde bij de gemeenteraad langs. De complicerende factor is dat tussendoor ook P&C-documenten van 2015 en 2017 de revue passeren. Leden van de gemeenteraad moeten zich goed realiseren dat dit gebeurt en dat niet alle P&C-documenten die ze achtereenvolgens ontvangen, dezelfde relatie met elkaar hebben. In onderstaande figuur is wederom in blauw de P&C-cyclus van begrotingsjaar 2016 opgenomen, maar met daaraan in rood toegevoegd de P&C-documenten van de boekjaren 2015 en 2017 die gedurende deze 2016-cyclus “tussendoor komen”.



Leden van de gemeenteraad moeten zich niet alleen bewust zijn van het door elkaar heen lopen van de documenten van verschillende begrotingsjaren qua volgorde, daar komt nog een extra complexiteit bovenop. De documenten van andere begrotingsjaren kunnen inhoudelijk invloed hebben op de nog op te stellen documenten van een begrotingsjaar. Neem weer als voorbeeld het jaar 2016. Als uit de berap najaar van 2015 (die verschijnt in december 2015) iets naar voren komt dat de kosten van de gemeente Simpelveld structureel beïnvloedt, zal dat ook tot een aanpassing leiden in de resterende P&C-documenten van begrotingsjaar 2016, te beginnen bij de Berap voorjaar van 2016 (die verschijnt in juni 2016).

In bijlage 1 bij dit rapport is een uitgebreidere tijdlijn opgenomen met voor meerdere achtereenvolgende begrotingsjaren (verticale as) de tijdstippen van het verschijnen van de P&C-documenten (horizontale as). Uit deze bijlage blijkt de jaar-in-jaar-uit terugkerende complexiteit ten aanzien van de timing/volgorde van de P&C-documenten.

Ad 2: Verschillen in voortgangsrapportages tussen gemeenten en bedrijfsleven

Leden van gemeenteraden die in het dagelijks leven werkzaam zijn in het bedrijfsleven, vragen zich wel eens af waarom gemeenten geen maand- of kwartaalafsluiting kennen zoals zij dat gewend zijn vanuit het bedrijfsleven, met een maandrapportage of kwartaalrapportage met gerealiseerde financiële cijfers als uitkomst. Goed om te weten voor leden van de gemeenteraad is dat de sturing en fasering van werkzaamheden van gemeenten significant anders is dan in het bedrijfsleven en dat dit ertoe leidt dat tussentijdse rapportages met financiële realisatiecijfers binnen gemeenten weinig tot geen toegevoegde waarde hebben. Onderstaand enkele voorbeelden om dit te verduidelijken:

- Waar in het bedrijfsleven doorgaans sprake is van een zekere gelijke spreiding in realisatie van opbrengsten en kosten over een boekjaar, is dat bij gemeenten op onderdelen veel minder het geval. Voor diverse programma's worden in de eerste maanden van het jaar met name plannen gemaakt en de uitvoering voorbereid en vindt de realisatie plaats in de maanden mei tot en

met september/oktober. Het opstellen van maandrapporthages zou voor deze programma's (met bijvoorbeeld geen kosten tot pakweg mei en een erg ongelijkmatige spreiding over het boekjaar) meer vragen oproepen dan toegevoegde waarde opleveren. De huidige wijze van rapportering op basis van uitzonderingen, is dan van grotere toegevoegde waarde.

- In tegenstelling tot het bedrijfsleven zijn de budgetten van gemeenten taakstellend qua omvang en inhoud en een belangrijk stuurinstrument van de gemeenteraad. In het bedrijfsleven bestaan ook budgetten, maar die hebben doorgaans niet het vérstrekkende taakstellende karakter zoals dat bij gemeenten het geval is.
- Diverse kosten, die in het bedrijfsleven op maandelijkse basis worden verantwoord in de financiële administratie, worden bij gemeenten doorgaans één keer per jaar voor het gehele jaar verantwoord. De meest sprekende voorbeelden hiervan zijn de salariskosten en de doorbelasting van de indirecte kosten.

Ad 3: De beperkte beïnvloedbaarheid van kosten

Gemeenten zijn organisaties waar doorgaans veel geld doorheen gaat. Uit de programmabegroting 2016 van de gemeente Simpelveld kan bijvoorbeeld worden afgeleid dat die gemeente een lastenniveau heeft van circa 25 miljoen euro (op jaarbasis). Een valkuil bij het kennisnemen van deze informatie is om te denken dat het op een dergelijk bedrag aan lasten eenvoudig mogelijk moet zijn om, indien de noodzaak hiertoe bestaat, forse bezuinigingen te realiseren. Wat raadsleden zich moeten realiseren bij het kennisnemen van de financiële cijfers van de gemeente, is dat een groot deel van de lasten van een gemeente (op korte termijn) niet of maar beperkt beïnvloedbaar is. Voorbeelden:

- Loonkosten zijn bijvoorbeeld op onderdelen beïnvloedbaar (tijdelijke contracten niet verlengen) maar een groot gedeelte ervan niet, een gemeente heeft immers personeel nodig voor de uitvoering van haar taken.
- Kosten van verbonden partijen kunnen tot op zekere hoogte worden beïnvloed, maar een gemeente heeft de partijen nodig voor de uitvoering van aan haar opgedragen (vaak wettelijke) taken.
- Energiekosten kunnen qua hoogte worden beïnvloed (bijvoorbeeld door energiebesparende maatregelen of het overstappen naar een goedkopere energieleverancier), maar de gebouwen van een gemeente zullen te allen tijde energie gebruiken.
- Kosten van externe inhuur lijken op het eerste oog beïnvloedbaar, maar als het om inhuur gaat waarvan op voorhand duidelijk is dat hiervoor intern geen kennis of capaciteit beschikbaar is en het om de uitvoering van een wettelijke taak gaat, zijn de kosten van deze inhuur direct niet of nog maar beperkt beïnvloedbaar.
- Op onderhoud aan wegen of gebouwen kan een gemeente bekibbelen of proberen zo goed mogelijk in te kopen, maar het onderhoud zal toch moeten worden uitgevoerd.

- Afschrijvingskosten en rentelasten liggen meestal voor jaren vooruit vast en daar kunnen raad en college niets aan veranderen.

Wij hebben samen met de ambtelijke staf geprobeerd om bovenstaand aandachtspunt voor de specifieke situatie van de gemeente Simpelveld nader te concretiseren in de vorm van een uitsplitsing in bedragen beïnvloedbare en niet of beperkt beïnvloedbare kosten. Dat is buitengewoon lastig en met name subjectief gebleken omdat veel kostensoorten (zoals de bovenstaande) op onderdelen beïnvloedbaar zijn, maar voor het overgrote deel niet en zeker op korte termijn niet. De ambtelijke staf schat in dat binnen de gemeente Simpelveld slechts circa 10-15% van de totale lasten beïnvloedbaar is en dat toont het aandachtspunt al in grote mate aan. Zie bijlage 2 voor een overzicht.

Ad 4: Het speciale karakter van de kosten van verbonden partijen

Samenwerking tussen gemeenten staat de laatste tijd volop in de belangstelling, niet in laatste plaats als gevolg van de decentralisaties in het sociale domein. Ook buiten het sociale domein is in grote mate sprake van samenwerking tussen gemeenten. Belangrijke doelstellingen van deze samenwerking zijn het verhogen van de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers en bedrijven en het verbeteren van de doelmatigheid (lagere kosten). Ook de gemeente Simpelveld kent een groot aantal samenwerkingsverbanden met andere gemeenten in de vorm van verbonden partijen. Voorbeelden hiervan zijn Kompas (sociale dienst, jaarlijkse bijdrage circa € 1,0 miljoen), RD4 (reiniging en afvalverwerking, jaarlijkse bijdrage circa € 0,7 miljoen), WOZL (werkvoorziening oostelijk Zuid-Limburg, jaarlijkse bijdrage circa € 0,3 miljoen) en BSGW (gemeentelijke belastingen en waterschapsgelden, jaarlijkse bijdrage circa € 0,1 miljoen). In totaliteit kent de gemeente Simpelveld circa 15 verbonden partijen.

Het bestaan van verbonden partijen heeft niet alleen maar voordelen, er kleven ook nadelen aan. De samenwerking vergroot de complexiteit en bestuurlijke drukte. Daarnaast vinden besluitvorming en uitvoering op grotere afstand van de gemeentelijke organisatie en de gemeenteraad plaats. Dit heeft onder meer gevolgen voor de transparantie. Gemeenteraden ervaren dit over het algemeen als lastig. Belangrijke besluiten worden in de meeste gevallen genomen door een bestuur of een orgaan van bestuurders (al dan niet met een vertegenwoordiger van de gemeente), waarbij de gemeenteraad niet zoals in andere gevallen indien gewenst een besluit kan terugdraaien. Door het toenemen van het aantal verbonden partijen en het steeds grotere wordende financiële aandeel ervan, is het voor raadsleden steeds moeilijker om hierop de vereiste grip te houden.

Leden van de gemeenteraad van de gemeente Simpelveld moeten zich bewust zijn van de impact die de verbonden partijen zowel in (relatieve) omvang als uit risico-oogpunt hebben. Binnen de P&C-cyclus betekent dit onder meer dat de gemeenteraad minder kan sturen aan de voorkant en dat de informatieverstrekking aan de achterkant meer op hoofdlijnen is en van grotere

afstand komt dan bij de door de gemeente zelf uitgevoerde taken. Dat neemt niet weg dat de gemeenteraad ook over de op afstand uitgevoerde werkzaamheden verantwoordelijkheid draagt.

Ad 5: Het spanningsveld tussen transparantie en focus op hoofdlijnen

In het huidige gemeentelijke stelsel hebben gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke staf allemaal hun eigen rol. Geprojecteerd op de P&C-cyclus ziet dit plaatje er volgens veel bronnen als volgt uit: de gemeenteraad bepaalt de hoofdlijnen van het beleid van de gemeente en controleert of het college van burgemeester en wethouders dit goed uitvoert. Het college is verantwoordelijk voor de vertaling op tactisch niveau van de door de gemeenteraad bepaalde (strategische) koers en maakt voor de daadwerkelijke uitvoering van deze koers gebruik van de diensten van de ambtelijke staf.

De gemeenteraad als kadersteller/controleur en het college (en de ambtelijke staf) als uitvoerder zijn voor een optimale invulling van hun eigen rol mede afhankelijk van de wijze waarop de ander invulling geeft aan zijn rol. Wij constateren dat binnen de gemeente Simpelveld een deel van de raadsleden voor de uitoefening van hun taak zoeken naar meer transparantie vanuit het college van burgemeester en wethouders, met name als het gaat om de P&C-documenten. Aan de andere kant nemen wij waar dat het college voor zijn eigen functioneren juist op zoek is naar meer sturing op hoofdlijnen door de gemeenteraad. Achter deze constatering gaan de volgende dilemma's schuil:

- De gemeenteraad zou als hoogste orgaan van de gemeente in belangrijke mate gefocust moeten zijn op de strategische koers (*“Waar wil ik als gemeente naartoe?”*). Aan de andere kant zijn de leden van de raad volksvertegenwoordigers die op straat door hun achterban worden bevroegd over de gemeentelijke operatie van alledag (specifieke cases, details, bedragen) en zich hiervoor ook verantwoordelijk voelen. Bij een kleine gemeente als Simpelveld, waar de meeste mensen elkaar kennen, speelt deze spagaat bovendien meer dan in grotere gemeenten. Leden van de gemeenteraad voelen naast de hoofdlijn derhalve tevens een verantwoordelijkheid om op een lager detailniveau op de hoogte te zijn en gaan bijvoorbeeld in de P&C-documenten op zoek naar informatie die ze dan niet altijd vinden.
- Het college begrijpt de transparantievraag van leden van de gemeenteraad (ook als het niet over strategische maar over operationele zaken gaat) maar voelt nadrukkelijk zijn eigen verantwoordelijkheid voor het strategische debat met de gemeenteraad. Het college heeft dit debat simpelweg nodig om invulling te kunnen geven aan zijn verantwoordelijkheden. Dus zou het college met de raad graag meer over hoofdlijnen spreken en meer over de hoofdlijnen bevroegd willen worden. Het niet meer breed verspreiden van de bijlagen bij de programmabegroting en de jaarstukken (zie ook paragraaf

3.3.3) is een voorbeeld van hoe het college probeert om meer sturing op hoofdlijnen van de gemeenteraad te krijgen.

- De inhoud van de P&C-cyclus en P&C-documenten wordt door diverse mensen in verband gebracht met het begrip *middelen* en met de voormalige commissie financiën binnen de gemeente. Men is het erover eens dat door verschillende ontwikkelingen (verandering in vormgeving en invulling commissies, wisselingen in bezetting, toenemende complexiteit en omvang in de takenvelden van gemeenten en ontwikkelingen in regelgeving) de aandacht voor zaken die samenhangen met middelen in het achterliggende decennium steeds minder is geworden. Ook dit lijkt bij te dragen aan het spanningsveld tussen focus op hoofdlijnen en roep om transparantie.

De gemeenteraad en het college moeten beide beseffen dat bovenstaand spanningsveld er is: de wijze waarop de een zijn eigen rol invult, bepaalt de mate waarin de ander zijn eigen rol kan invullen. Dit is een onderwerp dat blijvende aandacht vraagt van beide kanten door het gesprek hierover op gang te houden en samen te zoeken naar compromissen tussen transparantie en focus op hoofdlijnen.

3.3.7 Ontwikkelingen ten aanzien van de P&C-cyclus: vernieuwing BBV (deelvraag 7)

In paragraaf 3.3.4 is beschreven dat naar aanleiding van diverse ontwikkelingen een vernieuwing van het BBV is ingezet. In 2014 heeft een adviescommissie van de VNG hierover een rapport met adviezen uitgebracht, die nader zijn onderzocht vanuit het Ministerie van BZK. Medio 2015 is een brochure *Hoofdlijnen vernieuwing Besluit BBV* gepubliceerd met de voornemens tot verwerking van de adviezen en de consequenties voor het BBV. Het hiertoe strekkende wijzigingsbesluit is, na consultatie en na advies van de Raad van State, op 17 maart 2016 in het Staatsblad gepubliceerd en treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Vanaf begrotingsjaar 2017 moeten de begroting en de jaarstukken in overeenstemming zijn met de nieuwe regels.

De belangrijkste aanstaande wijzigingen vanuit het perspectief van de gemeenteraad van Simpelveld zijn:

- Om baten en lasten van taken en activiteiten beter te kunnen aggregeren en met die van andere gemeenten te kunnen vergelijken, wordt in de vernieuwde BBV een nieuwe, verplicht te gebruiken (uniforme) vergelijkbare eenheid geïntroduceerd. De nieuwe vergelijkbare eenheid heet *taakveld* en komt overeen met de huidige producten. Voor de gemeenteraad van Simpelveld betekent deze verandering dat in de bijlagen bij de programmabegroting en de jaarstukken niet langer sprake zal zijn van de zelf gekozen producten maar van verplichte taakvelden. Op onderdelen zal dit betekenen dat taken/activiteiten iets anders gegroepeerd zullen worden dan in de oude situatie.

- De taakvelden zijn op een logische wijze gegroepeerd in acht/negen hoofdstukken. Hoewel deze indeling in hoofdstukken niet hoeft te worden gehanteerd bij de begrotingsuitvoering, is de verwachting dat de meeste gemeenten dit wel zullen doen. Ook de gemeente Simpelveld heeft inmiddels (in de raadsvergadering van 21 april 2016) een raadsvoorstel vastgesteld dat voorziet in de hantering van de acht/negen hoofdstukken als programma's voor de begrotingsuitvoering:

0. Bestuur en ondersteuning

1. Veiligheid

2. Verkeer & vervoer

3. Economie

4. Onderwijs

5. Sport, cultuur en recreatie

6. Sociaal domein

7. Volksgezondheid en milieu

8. VHROSV (Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, stedelijke vernieuwing)

Dit betekent dat het aantal programma's zal worden teruggebracht van twaalf (zie ook paragraaf 3.3.5 van dit rapport) naar negen en dat de huidige producten op onderdelen in een andere clustering in de nieuwe situatie terugkomen in de vorm van taakvelden. De drie D's (sociale domein) zitten in de nieuwe situatie bijvoorbeeld in hetzelfde programma, waar dat in de oude situatie niet zo was. Het is goed om te weten dat als gevolg hiervan de individuele programma's inhoudelijk en financieel zwaarder worden, wat automatisch betekent dat het college per saldo meer vrijheden krijgt om gelden over te hevelen tussen taakvelden/producten. Er zitten immers per saldo meer taakvelden/producten in één programma. Dit attentiepunt voor de gemeenteraad is overigens door de burgemeester expliciet benoemd tijdens een recente vergadering van de auditcommissie.

- In paragraaf 3.3.5 van dit rapport is informatie opgenomen over de functie van de kostenverdeelstaat in Simpelveld. Het oude BBV kent geen voorschriften voor de toerekening van overheadkosten en kostprijsberekening. Dit leidde tot discussies over bijvoorbeeld tariefberekening en verstoring van de financiële vergelijkbaarheid. In het nieuwe BBV worden baten en lasten van overhead niet meer aan afzonderlijke taakvelden/programma's toegerekend maar centraal onder een afzonderlijk taakveld. Hiermee vervalt de noodzaak van complexe en veelal ondoorzichtige toerekeningen van indirecte kosten.
- Naast bovenstaande wijzigingen zijn er nog een aantal wijzigingen, zoals de invoering van vijf verplicht op te nemen kengetallen om de financiële positie voor raadsleden inzichtelijker te maken en de aanscherping en uitbreiding van de op te nemen informatie over verbonden partijen (zie voor dit onderwerp ook paragraaf 3.3.6). Ook moeten investeringen met maatschappelijk nut in tegenstelling tot de oude situatie voortaan verplicht worden geactiveerd en afgeschreven over de verwachte economische gebruiksduur. Voor de overige wijzigingen verwijzen wij naar het wijzigingsbesluit van het BBV en naar de

brochure *Hoofdlijnen vernieuwing BBV*. De ambtelijke staf wil graag op deze stukken een toelichting geven, indien daartoe behoefte bestaat.

Onze grootste zorg ten aanzien van de voorgeschreven en voorgenomen wijzigingen was/is dat deze er bijna allemaal toe leiden dat de P&C-documenten onder het vernieuwde BBV niet vergelijkbaar zijn met de P&C-documenten onder het oude BBV. Dat speelt expliciet rond de overgang naar de nieuwe situatie, maar ook op de iets langere termijn. Dit compliceert de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad. Dit risico is ook door de auditcommissie van de gemeente Simpelveld geconstateerd. De ambtelijke staf gaat ervoor zorgen dat de genoemde documenten wél vergelijkbaar zullen zijn. Dit zal gebeuren door in de begroting 2017 de vergelijkende cijfers van de begroting 2016 en de jaarstukken 2015 volgens de nieuwe indeling te presenteren.

3.4 Onderzoeksvraag 2: Worden in de gemeente Simpelveld budgetten opgemaakt?

3.4.1 Inleiding

Een groot aantal organisaties, zowel in de publiekrechtelijke als de privaatrechtelijke sector, kent op enigerlei wijze het fenomeen van (kosten)budgetten: voor aanvang van een jaar worden (van bovenaf) naar beste inschatting (onder meer gebaseerd op de kosten van voorgaande jaren) budgetten toegekend, waarna budgethouders ervoor verantwoordelijk zijn dat de kosten binnen het ter beschikking gestelde budget blijven en dat, indien van toepassing, hiermee de te realiseren doelstellingen worden behaald.

Bij het gebruik van (kosten)budgetten hoort dat bij budgethouders een belang kan bestaan voor een zo hoog mogelijk budget, wat doorgaans niet in overeenstemming is met het belang van de organisatie. Een hiervan afgeleid risico, dat regelmatig wordt onderkend, is dat budgethouders een niet geheel uitgeput budget aan het einde van het jaar nog gauw opmaken (terwijl de kosten eigenlijk niet nodig waren geweest) om te voorkomen dat zij voor het volgende jaar gekort worden op het budget, dat immers bij nader inzien “te ruim” was vastgesteld.

Gemeenten zijn voorbeelden van organisaties waarin budgetten een belangrijke rol innemen. Een belangrijk verschil met veel andere organisaties is wel dat bij gemeenten meer dan bij andere organisaties duidelijke inhoudelijke doelen zijn gekoppeld aan de ter beschikking staande (kosten)budgetten. Dat dient bij het lezen van dit onderdeel van het rapport goed in ogenschouw te worden genomen.

Voor organisaties die gebruik maken van kostenbudgetten, is het interessant om te onderzoeken of zich bij hen het fenomeen van het opmaken van budgetten voordoet. Ook binnen gemeenten is dit een legitieme vraag, waarvan wij ons kunnen voorstellen dat deze leeft bij bijvoorbeeld leden van gemeenteraden. Uit de meest recente consultatie voor onderzoeksonderwerpen door de rekenkamercommissie van Simpelveld is gebleken dat deze vraag, samen met andere vragen die te maken hebben met de P&C-cyclus en transparantie, ook in Simpelveld leeft. De rekenkamercommissie heeft besloten om, binnen haar mogelijkheden, hiernaar onderzoek te verrichten.

In paragraaf 2.2.2 zijn vier deelvragen geformuleerd die richting moeten geven aan de beantwoording van de onderzoeksvraag. In de volgende paragraaf wordt in één overkoepelend verhaal op alle deelvragen antwoord gegeven.

3.4.2 Werkzaamheden van de rekenkamercommissie rond het opmaken van budgetten

In de rekenkamercommissie is een open discussie gevoerd over het fenomeen “opmaken van budgetten” en dan specifiek gericht op de gemeente Simpelveld. Mede aan de hand van door commissieleden aangedragen voorbeelden uit andere organisaties hebben we gesproken over het risico dat het fenomeen zich in Simpelveld voordoet en mogelijke factoren of maatregelen die dit risico vergroten of verkleinen. De belangrijkste uitkomst van deze discussie is dat in Simpelveld elementen aanwezig zijn die een natuurlijk tegenwicht bieden aan het risico van het opmaken van budgetten:

1. De gemeente Simpelveld is een relatief kleine en overzichtelijke organisatie. In kleinere organisaties wordt eventueel ongewenst gebruik van budgetten sneller zichtbaar dan in grotere organisaties en is het over het algemeen moeilijker om aan inkoopzijde ongemerkt te marchanderen of ander ongewenst gedrag te vertonen.
2. Simpelveld is geen rijke gemeente. De budgetten en de hieraan gerelateerde uitvoering zijn krap, er moet doorgaans worden geknokt om de doelstellingen binnen de ter beschikking staande budgetten te realiseren.
3. Binnen de gemeente Simpelveld is een sterke *countervailing power* ingericht tegen budgethouders (ook wel producteigenaren genoemd) die wellicht een belang zouden kunnen hebben om budgetten op te maken. Alle inkomende facturen worden beoordeeld door een beleidsadviseur van de afdeling bedrijfsvoering, die geen belang heeft bij budgetten en onder meer toeziet op de integriteit van de in de financiële administratie te verantwoorden kostenposten. In combinatie met het gegeven van de relatief kleine (en dus overzichtelijke) organisatie is dit zeker een niet te onderschatten tegenwicht biedende factor.

De aanwezigheid van deze tegenkrachten en de wetenschap dat er geen informatie is dat in de gemeente Simpelveld in het verleden sprake is geweest van het opmaken van budgetten, kunnen het risico hierop nooit helemaal uitsluiten. Daarom hebben wij aanvullend op bovenstaande discussie een aantal analytische werkzaamheden uitgevoerd ten aanzien van de financiële administratie van de gemeente Simpelveld over de begrotingsjaren 2014 en 2015.

Wij hebben door de afdeling bedrijfsvoering de hele financiële administratie van de twee begrotingsjaren in EXCEL laten inlezen (2014: 23.375 boekingsregels en 2015: 22.569 boekingsregels) en vervolgens ten aanzien van deze administraties, binnen onze mogelijkheden qua tijd, expertise en beschikbare hulpmiddelen, op risico-analytische basis kostenposten beoordeeld en hierover, indien noodzakelijk geacht, kritische vragen gesteld aan de afdeling bedrijfsvoering:

1. Voorafgaande aan de echte beoordeling hebben wij van beide ingelezen administraties willen vaststellen dat deze juist en volledig waren ingelezen. Dit hebben we gedaan door op basis van een deelwaarneming vast te stellen dat

- de in de administraties opgenomen bedragen aansluiten met de betreffende jaarrekeningen. Deze aansluiting heeft niet geleid tot bevindingen.
2. Als het risico op het opmaken van budgetten zich voordoet, denken wij dat dit primair gebeurt met inkomende facturen (dagboekcode 10) en wel in de laatste maanden van het begrotingsjaar (periode 11 en 12) als duidelijk wordt dat binnen bepaalde budgetten sprake gaat zijn van onderbesteding. Wij hebben daarom per productcode uit de administratie van de gemeente Simpelveld voor zowel 2014 als 2015 alle boekingen van dagboekcode 10 (inkomende facturen) gefilterd en vervolgens de totaalbedragen per productcode per periode (1-12) naast elkaar gezet en met elkaar vergeleken. Over de opmerkelijke pieken in de periodes 11 en 12 van beide begrotingsjaren hebben wij vragen gesteld aan de afdeling bedrijfsvoering.
 3. In een open discussie binnen de rekenkamercommissie is een aantal kostensoorten benoemd die extra gevoelig zouden kunnen zijn voor het opmaken van budgetten. Van deze kostensoorten (uit de secties 30... en 34... van de administratie) hebben wij specifiek gekeken naar de in periode 11 en 12 van beide jaren verantwoorde posten met dagboekcode 10. Ook hierover hebben wij vragen gesteld aan de afdeling bedrijfsvoering.
 4. Een andere mogelijkheid om het opmaken van budgetten in een financiële administratie tot uitdrukking te brengen, is het via memoriaal verantwoorden van de journaalpost Kosten / aan Kortlopende schulden in periode 12 van een begrotingsjaar. Met die wetenschap hebben wij voor 2014 en 2015 alle memoriaalposten (dagboekcode 40) van periode 12 uit de administratie gefilterd en deze qua omschrijving doorgelopen. Door het grote aantal posten (2014 circa 750 en 2015 circa 700) is het een beoordeling op hoofdlijnen geweest. We hebben van beide jaren risico-analytisch (op basis van de omschrijving bij de boeking) een aantal posten geselecteerd en over de achtergronden van deze posten navraag gedaan bij de afdeling bedrijfsvoering en tevens onderliggende documentatie opgevraagd.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Conclusies ten aanzien van onderzoeksvraag 1:

1. Voor de gemeenteraad zijn de P&C-cyclus en bijbehorende documenten buitengewoon belangrijk. Zowel de kaderstellende als de controlerende functie is ervan afhankelijk. Leden van de raad zouden de cyclus in al zijn facetten tot een zeker detailniveau moeten kunnen begrijpen en de documenten kunnen doorgronden. De vraag is of dat op dit moment (nog) het geval is.
2. In de gemeente Simpelveld komen de vier jaarlijkse P&C-documenten (programmabegroting, berap voorjaar, berap najaar en jaarstukken) via gestructureerde processen tot stand.
3. In de gemeente Simpelveld is er, net als in andere gemeenten, sprake van een spanningsveld tussen enerzijds de gewenste focus door de gemeenteraad op hoofdlijnen die essentieel is voor de kaderstellende taak van de gemeenteraad, en anderzijds de roep om grotere transparantie aan het adres van het college die essentieel is voor de controlerende taak van de gemeenteraad.

Conclusie ten aanzien van onderzoeksvraag 2:

4. Uit onze analytische werkzaamheden zijn geen indicaties naar voren gekomen om te veronderstellen dat in de gemeente Simpelveld sprake is van het opmaken van budgetten. Alle posten uit de financiële administratie die bij één van de uit paragraaf 3.4.2 blijkende werkstappen aanleiding gaven tot het stellen van vragen aan de afdeling bedrijfsvoering, bleken reguliere en te onderbouwen posten te zijn zonder enige aanwijzing tot het trekken van een andere conclusie.

4.2 Aanbevelingen

Aanbeveling inzake de borging van kennis van planning & control onder raads- en commissieleden:

1. In het verleden verzorgde de ambtelijke staf van de gemeente Simpelveld bij aanvang van een nieuwe raadsperiode voor de (nieuwe) raads- en commissieleden een presentatie over onder meer de P&C-cyclus en haar documenten. Wij onderschrijven uitspraken van diversen dat een dergelijke presentatie, met zowel aandacht voor “de basis” maar ook voor actuele vraagstukken en de laatste ontwikkelingen, van grote toegevoegde waarde is om opnieuw in te voeren. Wij adviseren college en raad samen om zich hierover uit te spreken en bij voldoende animo gericht en in onderling overleg tot een voor eenieder zinvolle vorm, frequentie en invulling van deze voorlichting te komen. De huidige tijdgeest met elkaar snel opvolgende ontwikkelingen (decentralisaties, wijzigingen in regelgeving, mutaties in fracties) versterkt ons inziens de toegevoegde waarde van een verankering van een dergelijke voorlichting.

Aanbeveling inzake het detailniveau van de financiële component van de P&C-documenten:

2. De financiële component van de vier jaarlijks terugkerende P&C-documenten wordt naar onze mening op onderdelen op (te) hoog niveau gepresenteerd en bevat daarnaast niet voor alle P&C-documenten steeds hetzelfde detailniveau: de programmabegroting en de jaarstukken (zonder bijlagen) bevatten slechts cijfers op programmaniveau, de beide beraps bevatten cijfers op productniveau. Voor een effectieve taakvervulling door de leden van de gemeenteraad is hetzelfde detailniveau in de vier P&C-documenten van belang (zie paragraaf 3.3.3 van dit rapport). Wij adviseren in dit kader om in de programmabegroting en de jaarstukken (jaarverslag) het detailniveau van de gepresenteerde cijfers te verhogen van programmaniveau naar productniveau. Deze aanpassing zal tevens een deel van de onvrede onder raadsleden wegnemen die is ontstaan na het niet meer breed verstrekken van de bijlagen bij de programmabegroting en de jaarstukken.

Aanbeveling inzake de informatieverstrekking over gemeentefonds circulaires:

3. In paragraaf 3.3.3 van dit rapport beschreven wij kort het bestaan en de functie van de gemeentefonds circulaires, die gemeenten op drie en soms vier vaste momenten in het jaar ontvangen. Deze circulaires kunnen een bijstelling van de oorspronkelijke begroting noodzakelijk maken. Wij stellen vast dat in de meeste gevallen een aanzienlijke tijdspanne is gelegen tussen het moment van het verschijnen van de circulaires en het moment waarop de gemeenteraad de gevolgen ervan onder ogen krijgt in het eerstvolgende P&C-document. Wij vinden dat een tekortkoming en adviseren daarom om raadsleden in de toekomst eerder te informeren over de belangrijke

componenten van de inhoud van de circulaires, bij voorkeur in de vorm van raadsinformatiebrieven na het verschijnen van de circulaires.

Ten slotte: ten aanzien van het geconstateerde spanningsveld tussen transparantie (vanuit het college, gewenst door de raad) en focus op hoofdlijnen (door de raad, gewenst door het college) geven wij college en raad in overweging om met elkaar in gesprek te gaan over manieren waarop beide kanten uit dit spanningsveld hun voordeel kunnen halen door samen met elkaar naar ideeën te zoeken. Voorbeelden (niet-limitatief):

- a. Het college zou, in zijn zoektocht naar focus op hoofdlijnen door de gemeenteraad, discussie over beleidskeuzes en sturing op hoofdlijnen door de gemeenteraad kunnen “uitlokken”. Door bijvoorbeeld directe vragen te stellen en stellingen te agenderen kan onder regie van het college de discussie op een voor alle betrokkenen waardevol niveau worden gebracht.
- b. De gemeenteraad zou, in zijn zoektocht naar op onderdelen meer transparantie vanuit het college, in samenspraak kaders kunnen aanscherpen door binnen een bepaald programma een of meerdere deelgebieden (of producten) aan te wijzen en hiervoor de drie W-vragen apart (dus op productniveau en niet op programmaniveau) in te vullen: *Wat willen we bereiken, Wat gaan we daarvoor doen, Wat mag het kosten?* Ook door het beter benutten van deze W-vragen, denk aan het toevoegen van de vraag ‘*Wanneer zijn we tevreden?*’, kan de raad zijn kaderstellende en zijn controlerende rol verstevigen.

Bijlagen

Bijlage 1 Tijdslijn verschijnen P&C-documenten voor meerdere achtereenvolgende begrotingsjaren

Planning stukken P&C-cyclus voor het begrotingsjaar 2016

P&C cyclus	2015		2016				2017			2018	
	Juni	nov	dec	jun	nov	dec	jun	nov	Dec	juni	
2016		Begr. 2016		Berap vj 2016		Berap nj 2016		Jaarst. 2016			

Jaarlijkse overlap in de planning van de P&C-stukken

P&C cyclus	2015		2016				2017			2018	
	Juni	nov	dec	jun	nov	dec	jun	nov	Dec	juni	
2014	Jaarst. 2014										
2015	Berap vj 2015		Berap nj 2015	Jaarst. 2015							
2016		Begr. 2016		Berap vj 2016		Berap nj 2016	Jaarst. 2016				
2017					Begr. 2017		Berap vj 2017		Berap nj 2017	Jaarst. 2017	
2018								Begr. 2018		>>>	

Bijlage 2 Kostensoorten

Ecl	Kostensoort	2016	2017	2018	2019
0.0	Niet in te delen lasten	1.000	1.000	1.000	1.000
2.0	Kapitaallasten nieuwe investeringen	31.370	141.948	239.238	280.844
1.01	Faciliteiten commissieleden en wethouders	4.000	4.000	4.000	4.000
3.0	Personeel derden	112.381	112.381	112.381	112.381
3.1	Energie kosten	207.330	207.330	207.330	207.330
3.4.12	Belastingen	41.340	41.340	41.340	41.340
3.4.30	Niet activeerbare aankopen	33.760	30.760	30.760	30.760
3.4.31	Drukwerk jaarverslag	2.500	2.500	2.500	2.500
3.4.32	Onderhoudsabonnementen	700	700	700	700
3.4.33	Kleding beheerders	1.530	1.530	1.530	1.530
3.4.34	Aankoop verkeersborden	10.000	10.000	10.000	10.000
3.4.35	Diverse leveringen derden	5.590	5.590	5.590	5.590
3.4.36	Diverse verbruiksmiddelen	25.010	25.010	25.010	25.010
3.4.37	Aankoop wegzout	7.000	7.000	7.000	7.000
3.4.38	Klein onderhoud en materialen	45.930	45.930	45.930	45.930
	sub totaal ecl-groep 3.4.3	132.020	129.020	129.020	129.020
3.4.40	Onderhoud sneeuwruimmaterialen	2.000	2.000	2.000	2.000
3.4.41	Onderhoud gebouwen	20.980	20.980	20.980	20.980
3.4.42	Onderhoud lichtmasten en installaties	45.930	45.930	45.930	45.930
3.4.43	Onderhoud groen etc	290.770	290.770	290.770	290.770
3.4.44	Onderhouds-abonnementen en systemen	32.840	29.640	29.640	29.640
3.4.45	Onderhoud diverse accommodaties	139.120	139.120	139.120	139.120
3.4.46	Onderhoud onderhoud openbare ruimte	960.400	975.400	997.050	1.015.400
3.4.48	Schoonmaakkosten	8.700	8.700	8.700	8.700
3.4.49	Stortkosten	50.790	50.790	50.790	50.790
	sub totaal ecl-groep 3.4.4	1.551.530	1.563.330	1.584.980	1.603.330
3.4.70	Huren	49.180	49.180	49.180	49.180
3.4.80	Verzekeringen	24.435	24.435	24.435	24.435
3.4.82	Presentiegelden	21.560	31.560	31.560	41.560
3.4.85	Communicatie middelen en telefoonkosten	13.710	13.710	13.710	13.710
	sub totaal ecl-groep 3.4.8	59.705	69.705	69.705	79.705
3.4.90	Contributies, accountant en deskundig advies	80.850	80.850	80.850	80.850
3.4.91	Kosten publicaties en advertenties	12.380	12.380	12.380	12.380
3.4.92	Opleidingen	1.500	1.500	1.500	1.500
3.4.93	Advisering GGD	25.000	25.000	25.000	25.000
3.4.95	Representatie en verteer	20.000	20.000	20.000	20.000
3.4.99	Diverse interne en externe instanties	891.210	845.282	853.032	845.282
	sub totaal ecl-groep 3.4.9	1.030.940	985.012	992.762	985.012
4.1.01	Inkomenoverdrachten aan het Rijk (paspoorten en rijksdocumenten)	70.000	70.000	70.000	70.000
4.2.01	Subsidies aan marktproducenten	4.020.870	4.027.160	4.032.950	4.038.940
4.2.02	Bijdragen regionale instanties	9.447.495	9.029.968	8.759.741	8.617.632
4.2.03	Bijdragen en subsidies aan diverse instellingen	243.160	247.660	252.270	256.990
4.2.04	Subsidies diversen	2.880	2.930	2.980	3.030
	sub totaal ecl-groep 4.2.0	13.714.405	13.307.718	13.047.941	12.916.592
4.3.01	Investeringssubsidies	12.310	12.620	12.940	13.260
6.0.00	Stortingen in reserves en voorzieningen	437.870	437.870	437.870	437.870
6.1.0	Kapitaallasten	1.262.834	1.188.805	1.105.496	1.029.464
6.2.01	Vergoeding raadsleden, voormalig wethouders, college van B & W, secretaris en BABS	574.198	568.198	568.198	568.198
6.2.02	Toerekening automatisering, FAC/algemene kantoorkosten, huisvesting	257.353	251.685	248.893	245.343
6.2.03	Doorberekening secretarijekosten	4.188.553	4.091.187	4.083.364	4.077.831
6.2.04	Kosten technische dienst	971.541	927.152	922.116	910.532
6.2.08	Doorberekende kost Op de Boor	74.880	37.880	37.880	37.880
	sub totaal ecl-groep 6.2.0	6.066.525	5.876.102	5.860.451	5.839.784
	Saldo kostenplaatsen	-2.680	-2.680	-2.680	-2.680
	TOTAAL LASTEN	24.782.060	24.194.681	23.581.984	23.787.482