



Rekenkamercommissie

Aan:

De Begeleidingscommissie onderzoek ontwikkeling financiële positie 2002-2017

Voorschoten, 5 mei 2017

Betreft:

Opzet onderzoek ontwikkeling financiële positie 2002-2017

Geachte Begeleidingscommissie,

In de bijlage van deze brief treft u de onderzoeksopzet voor het onderzoek naar de ontwikkeling van de financiële positie 2002-2017 van uw gemeente aan. Met u is over deze onderzoeksopzet gesproken op 13 april 2017 en 3 mei 2017.

Voor de inhoud van de onderzoeksopzet verwijzen wij u naar de bijlage.

De Rekenkamercommissie zal niet eerder activiteiten starten dan nadat via de mail bericht is ontvangen dat de gemeenteraad een krediet beschikbaar heeft gesteld en Gedeputeerde Staten hebben aangegeven daaraan goedkeuring te willen verlenen.

Met vriendelijke groet,

Namens de Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg.

Rini Teunissen, secretaris



Wassenaar



Voorschoten



Oegstgeest



Leidschendam-
Voorburg

Bijlage:

Onderzoeksopzet onderzoek ontwikkeling financiële positie 2002-2017 gemeente Voorschoten

1. Inleiding

De Raad van de gemeente Voorschoten heeft op 22 maart 2017 raadsbreed een motie (bijlage) aangenomen om een onderzoek in te stellen naar de 'verbeteringen in het beheer van de gemeentelijke financiën'. In de motie wordt de Rekenkamercommissie verzocht dit onderzoek uit te voeren. De motie is ondersteund door het college van burgemeester en wethouders. Voorafgaand aan het besluit om de motie aan te nemen is door de raadsleden aangegeven dat het vooral gaat om de strekking van motie. Omdat er naast dit onderzoek ook andere onderzoeken worden uitgevoerd, zoals een begrotingsscan door ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken en Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, als ook een onderzoek naar de effectiviteit en efficiëntie van de werkorganisatie Duivenvoorde en lopende gesprekken over de Toekomstvisie Leidse regio en de uitkomsten hiervan rondom het zomerreces beschikbaar zijn, zal voor de planning van dit onderzoek worden aangehouden dat het rapport 1 oktober 2017 beschikbaar dient te zijn. De uitkomsten van de verschillende onderzoeken kunnen dan worden betrokken bij het sluitend maken van de begroting 2018.

De Rekenkamercommissie heeft in een overleg op 30 maart 2017 met de voorzitter van de Raad, de raadsgriffier en de fractievoorzitter van D66 positief op het verzoek van de Raad gereageerd. Voor de begeleiding van het onderzoek is op 6 april 2017 door de Raad een begeleidingscommissie ingesteld. De Raad heeft de Begeleidingscommissie belast met een aantal taken die in het raadsbesluit van 6 april 2017 zijn neergelegd. De Rekenkamercommissie heeft vervolgens overleg gehad met de Begeleidingscommissie op 13 april 2017 en 3 mei 2017. De Begeleidingscommissie heeft ingestemd met de doel- en vraagstelling en de aanpak van het onderzoek zoals verwoord in deze onderzoeksopzet.

2. Achtergrondinformatie

Voorschoten is de afgelopen jaren in een gestaag verslechterde financiële positie gekomen. Voor het college van burgemeester en wethouders en de Raad is het helder dat de eens gezonde financiële positie van Voorschoten niet van zelf terug zal komen en dat ingrijpen noodzakelijk is. Daarom is in de zomer van 2015 een stresstest uitgevoerd door het college en zijn er eerste aanzetten gedaan om het tij te keren. Dat bleek ingewikkeld en er waren verschillen in de beleving over de ernst van de situatie. Uiteindelijk leidde dat ertoe dat er bij de behandeling van de begroting 2017 minder ingrijpende maatregelen werden genomen dan vooraf waren aangekondigd. En het verschil in beleving kon er ook toe leiden dat

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland voor sommigen vrij onverwacht de gemeente onder preventief toezicht plaatste naar aanleiding van de begroting 2017.

Om weer onder repressief toezicht te komen is een herstelplan opgesteld, teneinde dit uiterlijk 31 maart 2017 aan te bieden aan Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland. Discussies en onrust in de samenleving hebben de Raad op 22 maart 2017 doen besluiten het herstelplan later in het jaar te bespreken, samen met de uitkomsten van andere onderzoeken. Tijdens (eerdere) raadsvergaderingen kwam met regelmaat naar voren dat de financiële positie in de afgelopen ca 15 jaren gestaag is verslechterd. Naar de mening van de Raad zijn in de loop van jaren besluiten genomen die nu tot preventief toezicht hebben geleid.

3. Doel van het onderzoek

Doel van het onderzoek is het presenteren van de relevante feiten en verklaringen, waardoor de Raad zich een oordeel kan vormen over de belangrijkste oorzaken die hebben geleid tot de verslechtering van de financiële positie van de gemeente Voorschoten. Tevens richt het onderzoek zich op de kwaliteit van de financiële informatievoorziening aan de Raad en de besluitvorming dienaangaande. Daarnaast wil de Rekenkamercommissie aanbevelingen doen, waarbij de aanbevelingen zo concreet mogelijk zijn en een brede toepassing kunnen hebben.

4. Centrale onderzoeksvraag

Wat zijn de belangrijkste oorzaken die hebben geleid tot de verslechtering van de financiële positie van de gemeente Voorschoten in de periode 2002-2017 en in hoeverre was er gedurende die periode bij de verschillende relevante gemeentelijke actoren (ambtelijk, college en Raad) voldoende inzicht in en overzicht van de financiële situatie van de gemeente om te kunnen (bij)sturen?

5. Normenkader

Voor zover nodig en van toepassing wordt het normenkader in overleg met het nog te selecteren onderzoeksbureau na de gunning van de onderzoekswerkzaamheden vastgesteld.

6. Onderzoeksaanpak

De volgende stappen worden voorzien voor dit onderzoek:

Stap 1. Documentstudie. In deze stap worden de planning & control documenten 2002-2017 bestudeerd. Daarbij kan worden gedacht aan:

- Begrotingen en jaarrekeningen
- Accountantsrapportages (met name de managementletters)
- Bevindingen van Gedeputeerde Staten

Op basis van een analyse van deze documenten, worden relevante financiële gegevens chronologisch vastgelegd, die later in grafieken, tabellen, overzichten, ratio's enz. kunnen worden weergegeven, o.a:

- Structureel en reëel sluitende begroting.
- Overschotten en tekorten jaarrekeningen/afwijkingen t.o.v. begroting.
- Vreemd vermogen (financieringen) en eigen vermogen (reserves).
- Repressief en preventief toezicht.
- Investerings (ook al dan niet geactiveerde personeelslasten) en afschrijvingen
- Onderhoud kapitaalgoederen.
- Risico's (en afwijkingen).
- Genomen besluiten met verstreckende financiële gevolgen.
- Wijzigingen in begrotingssystematiek (wettelijk en gemeente)
- Bijzondere posten en regelingen.

Gelet op de aard van dit onderzoek zal deze analyse zich steeds op hoofdlijnen bewegen.

Vragenlijst. Gelijktijdig aan de analyse wordt aan een aantal belangrijke spelers schriftelijk gevraagd om aan te geven wat naar hun idee de belangrijkste ontwikkelingen/oorzaken geweest zijn die hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van het van de financiële situatie in de periode 2002-2017.

Stap 1 wordt afgesloten met een tussenrapportage waarin op basis van de documentenanalyse en de beantwoording van de vragenlijst de meest belangrijke patronen, trends, signaleringen enz. worden beschreven. Op basis van dit document wordt beslist welke onderwerpen of gebeurtenissen (trendbreuken) nader onderzocht moeten worden en welke personen daarvoor het beste kunnen worden geïnterviewd.

Stap 2. Interviews. In deze stap worden enkele interviews gehouden. Gelet op de korte doorlooptijd zal slechts een beperkt aantal functionarissen kunnen worden geïnterviewd uit de kring van:

- Hoofd(en) financiën
- Concerncontroller(s)
- Gemeentesecretaris(sen);
- Colleges/portefeuillehouder(s) financiën
- Raadsleden
- Griffier

Stap 3. Analyse en opstellen (concept)rapportage. In deze stap wordt het onderzoeksmateriaal geanalyseerd en een (concept)rapportage opgesteld.

Het voornemen van de Rekenkamercommissie is de onderzoekers op locatie (gemeentehuis Voorschoten) een groot deel van de werkzaamheden te laten verrichten.

7. Afbakening onderzoek

Het onderzoek zal helder in kaart brengen hoe de financiën van de gemeente Voorschoten zich op hoofdlijnen hebben ontwikkeld in de periode 2002-2017. Daarnaast zal worden gezocht naar de belangrijkste bepalende factoren voor deze ontwikkeling en zal worden bekeken of de Raad gedurende deze periode adequaat is geïnformeerd over de financiële situatie en de veranderingen die zich daarin hebben voorgedaan. Tevens zal worden

bekeken welke besluiten de Raad heeft genomen m.b.t.de aangeboden begrotingen. Aandachtspunten bij het onderzoek zijn: de rapportages en de informatie over gemeentelijke financiën (zoals begrotingen, jaarrekeningen, accountantsrapportages, bevindingen van de Provincie Zuid-Holland, eerdere rapportages van de Rekenkamercommissie, enz) en de wijze waarop het begrotingsbeheer feitelijk door de Raad, het college en het ambtelijk apparaat is vormgegeven. Gelet op de krappe doorlooptijd en het ruime tijdvak dat onderzocht dient te worden, zal het onderzoek zich beperken tot de belangrijkste ontwikkelingen.

8. Subcommissie van de rekenkamercommissie begeleidt het onderzoek

Een subcommissie van de Rekenkamercommissie begeleidt het onderzoek.

9. Belasting ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie van de gemeente Voorschoten staat al onder grote druk. In het overleg op 30 maart 2017 is door de burgemeester verzocht om met een zo gering mogelijke extra belasting van het ambtelijk apparaat dit onderzoek uit te (laten) voeren. Daar zal vanzelfsprekend rekening mee worden gehouden.

10. Begeleidingscommissie

De Raad van Voorschoten heeft een Begeleidingscommissie ingesteld. Deze commissie is belast met een aantal taken die in het raadsbesluit van 6 april 2017 zijn neergelegd. Tijdens het onderzoek zijn er een aantal overlegmomenten tussen de Begeleidingscommissie en de Rekenkamercommissie, in ieder geval over:

1. De afstemming over de onderzoeksopzet, doel-en vraagstelling en planning;
2. De voortgang van het onderzoek;
3. De conceptbevindingen onderzoek en conceptaanbevelingen.

11. Geen ambtelijke en bestuurlijke wederhoor

Omdat het ook om feiten uit het verleden gaat en de betrokkenen veelal niet meer in functie zijn, wordt er geen ambtelijk en bestuurlijk wederhoor toegepast via respectievelijk de huidige gemeentesecretaris en het college van burgemeester en wethouders. Wel wordt aan iedere geïnterviewde de gelegenheid gegeven om wederhoor te geven op de passages in rapport met bevindingen die over de betreffende persoon/rol gaan.

12. Beoogde producten

Een tussenrapportage na stap 1 en een leesbare eindrapportage met daarin een samenvatting met de belangrijkste bevindingen (ondersteund met grafieken en tabellen).

13. Planning

Uitgangspunt is om het rapport uiterlijk 15 september 2017 aan te bieden aan de gemeenteraad van Voorschoten. De planning is afhankelijk van het raadsbesluit op 11 mei 2017 voor het beschikbaar stellen van krediet en het tijdstip dat GS het krediet goedkeurt.

RKC= Rekenkamercommissie

BC= Begeleidingscommissie

Extern = externe uitbesteding

Subcommissie RKC = begeleiders vanuit de Rekenkamercommissie

30 maart	Overleg met voorzitter Raad Voorzitter, griffier en raadslid	RKC
7 april	Gespreksnotitie en maken doelstelling en hoofdvragen t.b.v. Begeleidingscommissie	Subcommissie RKC
13 april en 3 mei	Overleg over gespreksnotitie	BC en RKC
Uiterlijk 12 mei	Bekend of onderzoek kan worden uitgevoerd (Raadsbesluit 11 mei 2017 en over goedkeuring GS van krediet)	Griffier
12 mei	Offertes aanvragen.	Subcommissie RKC
Uiterlijk 20 mei	Afstemminggesprek met burgemeester, griffier en secretaris over onderzoek (praktische zaken)	Subcommissie RKC
Uiterlijk 26 mei	Indienen offertes (26 mei) en keus bureau (31 mei)	Extern + RKC
Uiterlijk 1 juni	Gunning werkzaamheden en start onderzoek. .	Extern en subcommissie RKC
Uiterlijk 14 juli	Voortgang onderzoek en eerste bevindingen onderzoek (stap 1)	BC, Subcommissie RKC en extern (en RKC apart)
Uiterlijk 15 augustus	Wederhoor afgerond en concept-Bevindingen onderzoek gereed	Extern en Subcommissie RKC
Uiterlijk 1 september	Concept Bevindingen, conclusies en aanbevelingen gereed	Extern en Subcommissie RKC
Uiterlijk 8 september	Overleg Begeleidingscommissie en Rekenkamercommissie over bevindingen, conclusies en aanbevelingen	BC, Subcommissie RKC en extern (en RKC apart)
Uiterlijk 15 september	Aanbieding rapport aan de Raad	RKC

14. Wet openbaarheid van bestuur (Wob)

Indien er op grond van de Wob een verzoek wordt gedaan om de verslagen van de interviews, in het kader van het onderzoek openbaar te maken dan beslist de Rekenkamercommissie op grond van artikel 10, tweede lid onder g en artikel 11, eerste lid de verslagen niet openbaar te maken. Alleen een rechtelijke uitspraak kan deze beslissing ongedaan maken.

15. Kosten onderzoek

Voor de kosten van dit onderzoek wordt door de Rekenkamercommissie, na het uitbrengen van de offertes van de externe ondersteuning, een begroting opgemaakt en getoetst aan de voor de Rekenkamercommissie beschikbare middelen. Naast de kosten zullen kwaliteit en relevante expertise belangrijke criteria bij de selectie van extern bureau.

16. Geen betrokkenheid bij adviseren en implementatie onderzoeksonderwerp(en) of belangenverstrengeling

Het externe bureau mag niet betrokken zijn of zijn geweest (**recent**) bij het opstellen van planning- en controldocumenten van de gemeente Voorschoten, dan wel werkzaamheden heeft verricht waarover dit onderzoek gaat.

17. Algemene inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten (2014) gemeente Voorschoten

De algemene inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten 2014 van de gemeente Voorschoten zijn - vanwege het gebruik maken van de administratieve voorzieningen - van toepassing voor de Rekenkamercommissie WVOLV. Overal waar in de inkoopvoorwaarden staat vermeld 'gemeente Wassenaar, gemeente Voorschoten, Werkorganisatie Duivenvoorde' dient dit gelezen te worden als Rekenkamercommissie WVOLV.