Rekenkamercommissie

Veel ambities, weinig aandacht voor financiën

Onderzoek ontwikkeling financiële positie gemeente Voorschoten 2002-2017

Colofon

Voorwoord

Brief Rekenkamer-commisie met conclusies en aanbevelingen

Rapport bevindingen

Bijlage bij rapport bevindingen

Wassenaar Voorschoten Oegstgeest Leidschendam-Voorburg

Secretariaat: Postbus 393, 2250 AJ Voorschoten
info@rekenkamerwvolv.nl • www.rekenkamerwvolv.nl

Colofon

‘Veel ambities, weinig aandacht voor financiën’,
Onderzoek ontwikkeling financiële positie 2002-2017 gemeente Voorschoten.

Leden Rekenkamercommissie:
Dolf Kamermans, voorzitter
Saskia van der Haagen, vicevoorzitter
William Segers
Bert Jan Smallenbroek
Michiel Sorber
Wim Wensink
Rolf Willemse

Secretaris:
Rini Teunissen

Uitgave:
Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest, Leidschendam-Voorburg
Postbus 393
2250 AJ Voorschoten

www.rekenkamerwvolv.nl

info@rekenkamerwvolv.nl

14 september 2017

Opmaak:
Grafisch bureau Grapefish, Voorschoten

Voorwoord

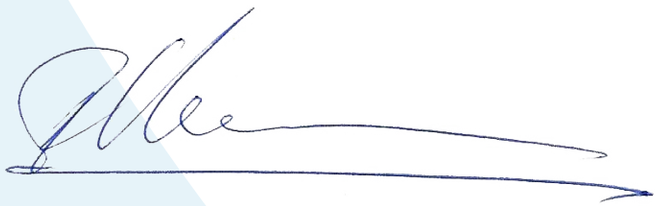
De raad van de gemeente Voorschoten heeft op 22 maart 2017 raadsbreed een motie aangenomen om een onderzoek in te stellen naar de ‘verbeteringen in het beheer van de gemeentelijke financiën’. In de motie werd de rekenkamercommissie verzocht dit onderzoek uit te voeren. De rekenkamercommissie heeft positief op het verzoek van de raad gereageerd. Het onderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie uitgevoerd door Public Profit BV.

Het onderzoek beslaat allereerst uit een analyse naar de feiten. Op basis van de belangrijkste planning- en controldocumenten heeft het onderzoeksbureau een beeld kunnen reconstrueren van de financiële positie van de gemeente Voorschoten over de onderzoeksperiode. Daarnaast heeft het onderzoeksbureau aan de hand van vragenlijsten en interviews onderzoek gedaan naar de wijze van besluitvorming en de professionaliteit van de financiële besturing.

Het onderzoek heeft grotendeels plaatsgevonden gedurende de zomermaanden en had een korte doorlooptijd. De rekenkamercommissie wil dan ook Public Profit, de geïnterviewden en de medewerkers van de gemeente Voorschoten bedanken voor hun medewerking aan het onderzoek, dat binnen een kort tijdsbestek moest worden uitgevoerd.

Wij hopen dat dit rapport bijdraagt aan de verbetering van het financiële inzicht en kaderstelling van de gemeente Voorschoten.

Met vriendelijke groet,
Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg



Dolf Kamermans, voorzitter

Colofon
Voorwoord
Brief Rekenkamer-commisie met conclusies en aanbevelingen
Rapport bevindingen
Bijlage bij rapport bevindingen

Bestuurlijke brief van de rekenkamercommissie

Inleiding

De raad van de gemeente Voorschoten heeft op 22 maart 2017 raadsbreed een motie 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. De rekenkamercommissie heeft positief op het verzoek van de raad gereageerd en het bureau Public Profit B.V. opdracht gegeven het onderzoek uit te voeren.

In deze brief rapporteert de rekenkamercommissie over de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek en presenteren wij onze conclusies en aanbevelingen.

Centrale onderzoeksvraag

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

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?

Betrokkenheid van de raad bij het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door Public Profit onder de verantwoordelijkheid van de rekenkamercommissie. De raad heeft een begeleidingscommissie ingesteld die namens de raad kon meedenken over de opzet van het onderzoek en waaraan de rekenkamercommissie kon afstemmen over de voortgang van het onderzoek. De begeleidingscommissie bestond uit de volgende leden:

- Sjoerd van den Dool, raadslid
- René Zoetemelk, raadslid
- Marco van der Meij, raadslid
- Albert Deuzeman, commissielid
- Hans van der Does, griffier

Samenloop met begrotingsscan provincie Zuid-Holland

Ten tijde van de uitvoering van het onderzoek door de rekenkamercommissie presenteerde de provincie Zuid-Holland de resultaten van de begrotingsscan van de gemeente Voorschoten. Hoewel beide onderzoeken op dezelfde problematiek betrekking hebben (de financiële positie van Voorschoten), is de scope verschillend. De begrotingsscan van de provincie heeft als doel inzicht te geven in de *huidige* financiële situatie van de gemeente Voorschoten. Die wordt onder andere inzichtelijk gemaakt door de gemeente te vergelijken met de normen in het Gemeentefonds en met gemeenten die op Voorschoten lijken (de zogenaamde selectiegroep). Indien mogelijk wordt een verklaring gegeven van de verschillen. De provinciale analyse geeft handvatten om het college en de gemeenteraad in staat te stellen onderbouwde keuzes te maken, zodat zij tot een reëel en structureel sluitende (meerjaren)begroting 2018-2021 kunnen komen. Het onderzoek van de rekenkamercommissie kijkt *terug*. Het is erop gericht over de periode 2002-2017 in beeld te brengen wat de belangrijkste ontwikkelingen in de financiële positie zijn geweest. Er is gekeken naar de oorzaken en of er bij de relevante actoren voldoende inzicht en overzicht aanwezig was om deze ontwikkelingen te kunnen bijsturen.

Onderzoeksresultaten, analyse, conclusies en aanbevelingen

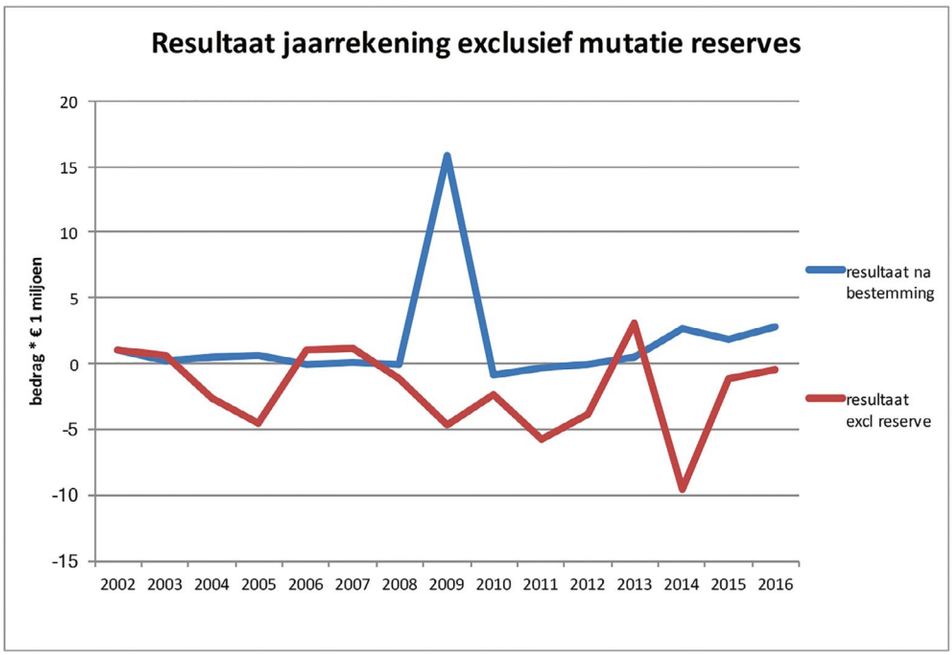
In de volgende drie paragrafen presenteren wij de belangrijkste bevindingen van het onderzoek. Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan de orde:

1. De verslechtering van de financiële positie: hoe ziet het beeld over de afgelopen jaren eruit?
2. Waaraan is het geld opgegaan?
3. Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de verslechtering van de financiële positie?

Vervolgens analyseren wij in paragraaf 4 de bevindingen en trekken we conclusies. In paragraaf 5 geeft de rekenkamercommissie een aantal aanbevelingen.

1. De verslechtering van de financiële positie

Het onderzoek laat zien dat er de afgelopen jaren géén sprake is geweest van begrotingsevenwicht. De gemeente Voorschoten heeft nagenoeg in elk jaar van de onderzoeksperiode meer uitgegeven dan er inkomsten waren. De rode lijn in de onderstaande afbeelding laat dat zien. De blauwe lijn is het resultaat na bestemming, dat wil zeggen nadat de raad besloten heeft (via vaststelling van de jaarrekening en eerdere besluitvorming over mutaties in de reserves) hoe het tekort wordt gefinancierd.



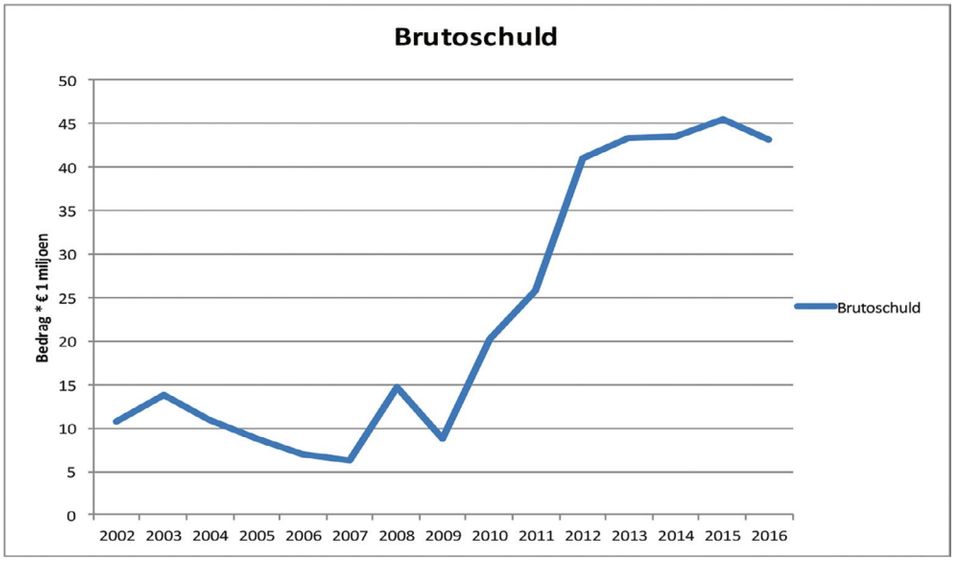
De structurele gaten in de begrotingen zijn steeds met (incidentele) middelen uit het eigen gemeentelijk vermogen of met vreemd vermogen (leningen) gedicht. De provinciale scan gaat nadrukkelijk in op de tekorten in de exploitatie en de oorzaken ervan. De rekenkamercommissie heeft dit werk niet overgedaan en verwijst daar kortheidshalve naar.

Het onderzoek van de rekenkamercommissie heeft zich toegespitst op de gemeentelijke vermogens- en schuldpositie.

Het eigen vermogen (reserve) is geen zak met geld
De balans geeft aan de activazijde (links) aan wat het gemeentelijk bezit is en aan de passivazijde (rechts) hoe dit bezit is gefinancierd: via schulden (vreemd vermogen) of via eigen vermogen. Het eigen vermogen bestaat uit geoormerkte gelden (bestemmingsreserves en voorzieningen) en een 'administratieve sluitpost' in de vorm van de algemene reserve. De schulden, reserves en voorzieningen vormen absolute bedragen, en aangezien een balans altijd in evenwicht moet zijn, is de algemene reserve de sluitpost aan de passivazijde van de balans. Het is van belang om dit goed te onderkennen, aangezien de mening nog weleens postvat dat de algemene reserve een 'zak met geld' is die op de kamer van de wethouder Financiën staat. Dat is dus niet het geval. Het vermogen van de gemeente ligt vast in activa en komt pas vrij bij verkoop van activa (zoals bijvoorbeeld de verkoop van de aandelen NUON).

Het onderzoek laat zien dat de gemeente via de balans een bedrag van € 75 miljoen aan extra financiële middelen ter beschikking heeft gekregen. Dit is op twee manieren gebeurd. Allereerst is via de verkoop van de NUON-aandelen een zogenaamde stille reserve te gelde gemaakt: de aandelen stonden voor een kleine € 200.000 op de balans (de gemeente moest deze verplicht waarderen tegen de verkrijgingsprijs). Deze zijn verkocht voor € 40 miljoen. De NUON-gelden zijn opgemaakt (zie paragraaf 3, ontwikkeling 3).

Daarnaast is vanaf de jaren 2008-2009 de schuld van de gemeente met ca. € 35 miljoen toegenomen. De omvang van de gemeenteschuld bedraagt ultimo 2016 € 43 miljoen (met een licht dalende trend, want de schuld was in 2015 € 46 miljoen) en blijft onder de door de gemeenteraad gestelde grens van € 55 miljoen.



De financiële positie van de gemeente Voorschoten kan als volgt worden gekarakteriseerd: de NUON-gelden zijn op en de schuld blijft onder de door de gemeenteraad gestelde grens van € 55 miljoen. De incidentele middelen om een (structureel) tekort te dekken zijn vergaand gebruikt. De structurele dividendinkomsten uit de NUON-aandelen ad € 1,3 miljoen per jaar zijn vervallen en de hogere schuld leidt, afhankelijk van de rentestanden, tot hogere rentelasten.

2. Waaraan is het geld opgegaan?

De gemeente Voorschoten heeft de afgelopen jaren € 75 miljoen meer uitgegeven dan dat er (structurele) inkomsten waren. In het onderzoek is nagegaan waaraan de gemeente deze € 75 miljoen aan extra financiële middelen heeft besteed. Wij hebben vier categorieën investeringen en uitgaven onderscheiden en een globale benadering gemaakt van de omvang van die categorieën. Uit het overzicht blijkt dat de gemeente het bedrag van € 75 miljoen voor een

belangrijk deel heeft gebruikt om de openbare ruimte en het voorzieningenniveau te verbeteren. Een kleiner deel van de middelen is gebruikt om het structurele tekort te dekken.

De onderscheidende vier categorieën waaraan de € 75 miljoen is besteed:

1. **Investeringen in gebiedsontwikkeling en maatschappelijke voorzieningen: circa € 60 miljoen**
   Gemeentelijke investeringen in gebiedsontwikkeling zijn onder andere: Centrumtraverse, Deltaplein, Vlietwijk, Duivenvoordecorridor en het Regionaal Investeringsfonds Holland-Rijnland. Voorbeelden van investeringen in maatschappelijke voorzieningen zijn schoolgebouwen, turnhal en sportvelden.

2. **Dekking van het tekort uit de exploitaties in de periode 2011-2015: ruim € 10 miljoen**
   Er zijn twee belangrijke oorzaken voor het ontstaan van een (jaarlijks) exploitatietekort: de zogenaamde ongedekte personeelslasten (€ 1 miljoen per jaar) en het wegvallen van het dividend van de NUON-aandelen (€ 1,3 miljoen per jaar). Deze factoren worden verderop in paragraaf 3 van deze brief nader toegelicht. Voorts leidden de extra leningen tot hogere rentelasten.

3. **Bekostiging van beheer openbare ruimte in de periode 2008-2011 door middel van activering: € 3,4 miljoen**
   De gemeenteraad heeft in de periode 2008-2011 de bekostiging van het beheer voor de openbare ruimte gefinancierd door middel van activering (op de balans plaatsen en in termijnen afschrijven).

4. **Dekking van incidentele uitgaven: € 3 miljoen**
   Voorbeelden hiervan zijn uitgaven voor de verbetering van de dienstverlening (Focus project), voor duurzaamheid en voor dekking van het tekort BUIG (financiering Participatiewet).

Boekhoudkundig perspectief
Ook vanuit boekhoudkundig perspectief kan de vraag worden gesteld hoe de € 75 miljoen is aangewend. Een blik op de balansen van de gemeente Voorschoten levert het volgende beeld op: tegenover investeringen van circa € 60 miljoen (zie hiervoor bij 1) staat een stijging van de activa (het gemeentelijk bezit) van € 25 miljoen. Het verschil tussen beide bedragen (toename van de schuld en groei van het bezit) wordt veroorzaakt door reguliere afschrijving op investeringen, maar ook door afboekingen als gevolg van het achterblijven van de geraamde opbrengsten. De afboekingen kennen een omvang van afgerond € 20 miljoen. Door de toename van de schuld ten opzichte van de waarde van de bezittingen, is de financiële positie van de gemeente Voorschoten op dit moment minder solide dan in de jaren 2007/2008.

3. Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de verslechtering van de financiële positie?

De rekenkamercommissie wijst op vijf ontwikkelingen die hebben geleid tot verslechtering van de financiële positie:

Ontwikkeling 1: Lenen en activeren in plaats van eerst sparen

De financieringsmethodiek die de gemeente hanteerde voor investeringen is het activeren/kapitaliseren via de balans. Hierdoor worden de lasten naar de toekomst geschoven. In het jaar waarin wordt geactiveerd blijft meer budgettaire ruimte, maar in de volgende jaren neemt deze ruimte juist af doordat de kosten over de jaren worden uitgesmeerd. Dit is geen ongebruikelijke systematiek, maar het is wel een keuze om dit zo te doen. Waarbij het vervolgens ook nog de vraag is wat er ‘allemaal’ onder de lasten wordt gebracht. Voorschoten heeft ook personeelslasten en beheerplannen voor de openbare ruimte op deze wijze gefinancierd. Het gevolg van deze financieringsmethode is dat de begroting door de toename van het aandeel kapitaallasten (rente + afschrijving) in de exploitatie steeds minder flexibel is geworden, en er dus minder ruimte is om met uitgaven te kunnen schuiven of nieuwe uitgaven te doen. Het effect is hetzelfde als bij een huishouden dat nog allerlei afbetalingen aan het doen is voor zaken die in het verleden zijn aangeschaft en daardoor weinig mogelijkheden heeft voor nieuwe uitgaven. Ook de provinciale begrotingsscan noemt dit punt.

Ontwikkeling 2: Prioriteitsdiscussie uit 2007

In de raadsvergadering van 4 oktober 2007 werd in het kader van de '*Prioriteitsdiscussie*' besloten om voor een periode van zes jaar (2007-2012) ruim 80 plannen vast te stellen met een capaciteit van 29 fte (€ 3,6 miljoen), waarvan gemiddeld 12 fte (€ 1,1 miljoen euro) per jaar voor tijdelijke formatie. In het raadsvoorstel wordt vermeld dat 'het dekkingsplan sluitend is', en in de bijlage bij het voorstel wordt voor nagenoeg alle plannen een dekking van 100% aangegeven. '*De activiteiten waarvoor de dekking nog niet rond is worden pas uitgevoerd als de financiële haalbaarheid daarvan is aangetoond. Een groot deel van de kosten zal in bouwgrondexploitaties, dan wel via overeenkomsten op de ontwikkelaars of andere belanghebbenden verhaald moeten worden.*' Aldus het aangenomen raadsvoorstel.

Feitelijk kan worden vastgesteld dat de beoogde financiële dekking van de plannen niet altijd is gerealiseerd. Door verschillende oorzaken (economische tegenwind en prostesten uit de samenleving) is bij verschillende plannen de beoogde woningbouw als kostendrager onvoldoende tot stand gekomen. Dit heeft geleid tot meerdere boekhoudkundige afwaarderingen (in orde van grootte van € 20 miljoen).

Ontwikkeling 3: De NUON-gelden

De verkoop van de aandelen NUON in 2009 houdt financieel-technisch in dat een inkomstenbron uit de exploitatie is verkocht: de aandelen brachten jaarlijks ongeveer € 1,3 miljoen op aan dividend. Het vermogen dat daardoor werd verkregen, kwam op de balans. Uit het onderzoek blijkt dat vanaf 2010 het totaal ontvangen bedrag van € 40 miljoen op de gemeentelijke balans stond (in 2009 al een eerste deel). Op grond van de Nota Reserves en Voorzieningen van de gemeente moest van die € 40 miljoen een bedrag van € 25 miljoen worden ingezet om als 'spaarpot' (de NUON-reserve) te dienen waarmee rente-inkomsten konden worden verkregen die in de plaats moesten komen van de weggevallen dividendinkomsten. De overige € 15 miljoen waren vrij om te besteden. Het verloop van de NUON-reserve hebben wij in de volgende tabel in beeld gebracht:

Verloop NUON-reserve	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Beginsaldo	**0**	**18.717**	**39.848**	**25.000**	**25.000**	**16.000**	**2.094**	**1.076**
Toevoeging NUON	18.717							
Restant verkoopsom		20.585						
Uitkering ESCROW (naverrekening)		826						
Inhaalslag bestemmingsplannen		-80						
Dekking incidentele uitgave 2010		-100						
Uitkering Escrow		-100						
Naar concernreserve			-14.848					
Dotatie voorziening Rijnlandroute					-9.000			
Afboeken activa						-11.406		
Dotatie reserve BUIG						-2.500		
Dekkingsplan begroting 2016							-781	
Dotatie voorziening VZ Grex							-237	
Naar concernreserve								-1.076
Eindsaldo	**18.717**	**39.848**	**25.000**	**25.000**	**16.000**	**2.094**	**1.076**	**0**

Uit het overzicht blijkt dat in de jaren 2011-2012 een spaarpot van € 25 miljoen is gevormd ter compensatie van de gederfde dividendinkomsten en dat het restant (€ 14,8 miljoen) in 2011 is overgeheveld naar de concernreserve. De bedoeling was dat het wegvallende dividend gecompenseerd zou worden door rente-inkomsten. Door de ontwikkeling van de rente (die daalde) is dit niet gelukt. Daarom is als alternatief een fors deel van de NUON-gelden gebruikt om leningen versneld af te lossen. Hiermee is beoogd de kapitaallasten structureel te verlagen. In de jaren daarna is de spaarpot van € 25 miljoen met name ingezet voor de dotatie aan de voorziening Rijnlandroute en het afboeken van activa.

Het resterende deel van de NUON-gelden is in 2016 overgeheveld naar de concernreserve. Met andere woorden: geen aandelen meer, geen dividend meer en ook geen rente-inkomsten meer voor de gederfde dividendinkomsten: de spaarpot van € 25 miljoen is leeg. En het beoogde effect van de afboekingen (ruimte maken in de exploitatie) heeft niet geleid tot begrotingsevenwicht. Voor de volledigheid: de stand van de concernreserve per ultimo 2016 bedroeg

afgerond 10 miljoen euro. Als de toevoegingen vanuit de NUON-reserve niet waren gedaan, zou de stand afgerond € 6 miljoen negatief zijn geweest.

Uit het onderzoek (de gesprekken met sleutelpersonen) blijkt dat de NUON-gelden invloed hebben gehad op de Prioriteitsdiscussie (zie ontwikkeling 2) en de wijze waarop met de projecten is omgegaan. Het feit dat de gemeente de beschikking kreeg over € 40 miljoen, heeft ertoe geleid dat het college en de raad minder scherp zijn gaan letten op de exploitatie en de ontwikkeling van de schuldpositie. Men rekende zich rijk.

Ontwikkeling 4: De wijze van politieke besluitvorming in Voorschoten
Het bestuur en de politiek in Voorschoten zijn, net als in andere gemeenten, gevoelig voor zorgen, meningen en wensen vanuit de samenleving (inwoners, bedrijven en instellingen). Uit het onderzoek komt het beeld naar voren van een raad die graag bereid is te luisteren naar 'geluiden uit de samenleving' (op zich een positief verschijnsel), maar die zich vaak ook onvoldoende rekenschap geeft van eerder gemaakte keuzes en genomen (dekkings)besluiten, met alle financiële gevolgen van dien.

Daarnaast heeft de raad de afgelopen jaren besluiten genomen, zonder expliciet te toetsen of er een adequate dekking tegenover stond. Zo werden met regelmaat taakstellingen in de begroting opgenomen, als stelpost in de vorm van een te realiseren bezuiniging. Deze werden veelal niet (volledig) gerealiseerd, met een tekort als gevolg. Voorbeelden hiervan zijn de niet gerealiseerde bezuinigingen op Sportfondsen en de bibliotheek, beiden voor een bedrag van € 100.000. Ook in de provinciale begrotingsscan wordt dit punt gerapporteerd. Een ander voorbeeld is het wegvallen van woningbouw als kostendrager bij verschillende projecten: het turnhalproject, scholenbouw (Regenboog, Kompas/ De Vink), Duivenvoordecorridor en het Huis van Voorschoten. Bij dergelijke projecten zijn kosten gemaakt en zijn verkoopopbrengsten niet of slechts deels gerealiseerd. Het weg-amenderen van adequate financiële dekking komt ook voor bij de begrotingsbehandeling. Het elkaar niet houden aan de verplichting om op zoek te gaan naar alternatieve dekkingsmogelijkheden als beoogde kostendragers wegvallen, is een belangrijke karakteristiek van de politiek-bestuurlijke cultuur in Voorschoten, zo komt uit het onderzoek naar voren.

Ontwikkeling 5: De professionaliteit van de financiële besturing
De aandacht voor de professionaliteit van de financiële besturing is een ontwikkeling die is ingezet vanaf 2010. In de periode daarvoor was de financiële functie ondergeschikt aan de primaire processen binnen de gemeente. De inhoud was leidend ('budget is volgend op de politieke ambities') en hoe een en ander betaald moest worden 'dat zocht financiën maar uit', was vaak de houding. Er was weinig weerwoord ('countervailing power') vanuit de financiële functie naar de vakinhoudelijke afdelingen. Ook was er in de tijd sprake van grote bestuurlijke druk op de afdeling Financiën. Deze afdeling had er maar voor te zorgen dat boekhoudkundige oplossingen werden gevonden voor gedane toezeggingen of wensen vanuit de samenleving.

De professionalisering is ingezet vanaf 2010 en vanaf 2013 versterkt doorgezet. De financiële functie is steeds beter in positie gekomen, zowel ambtelijk (volwaardig lid van het MT van de Werkorganisatie Duivenvoorde) als bestuurlijk (in vorm van een verplicht advies van Financiën vooraf bij ieder besluit, met expliciete vermelding bij afwijking van de kaders).

4. Analyse en conclusies

Onze bevindingen leiden tot de volgende analyse en conclusies:

4.1 Analyse

De Nuon gelden zijn op
De gemeente Voorschoten heeft de afgelopen jaren € 75 miljoen meer uitgegeven dan er aan (structurele) inkomsten beschikbaar waren. De NUON-gelden zijn op en de schuld bedraagt ultimo 2016 ca € 43 miljoen. De schuld ligt weliswaar onder de door de gemeenteraad gestelde grens van € 55 miljoen, maar de incidentele middelen om een (structureel) tekort te dekken raken op. In plaats van € 1,3 miljoen per jaar aan NUON-dividend te ontvangen betaalt

de gemeente extra rente over opgenomen leningen. Dit betekent een structurele verslechtering in de exploitatie van tenminste € 1,3 miljoen per jaar en bij oplopende rentestanden kan dat nog meer zijn. Raad, college en ambtelijke organisatie zullen anders moeten gaan acteren. Er zijn immers geen incidentele middelen meer beschikbaar en de exploitatie is structureel verslechterd. Daarvoor zijn de afgelopen jaren al de nodige aanzetten gedaan.

Gebrek aan meerjarig inzicht in het totaalbeeld

In de gemeente Voorschoten ontbrak het in de onderzoeksperiode aan een financieel perspectief voor de langere termijn (tien jaar), waarbij alle relevante factoren in beeld zijn gebracht (de ontwikkeling van de exploitatie [structureel evenwicht] en de balans [de hoogte van de schuld als politieke keuze], in combinatie met een overzicht van de financiële prestaties in de achterliggende vijf jaren). Het ontbreken van dit totaalbeeld maakte dat voorstellen door het college en de raad op hun individuele merites werden beoordeeld, primair vanuit politiek-bestuurlijke wensen en ambities. Er was veel minder aandacht voor financiële haalbaarheid, in samenhang met andere uitgaven en geplaatst in een langetermijnperspectief. Zo heeft zich meerjarig een proces kunnen voltrekken waarbij primair vanuit politieke overwegingen besluiten zijn genomen.

Opmaat naar een professionele besturing

Het onderzoek wijst uit dat er sprake is van een professionele financiële functie, die zich de laatste jaren heeft ontwikkeld. Het is noodzakelijk om het inzicht in de langetermijneffecten van financiële besluiten voor de raad verder inzichtelijk te maken en inhoudelijk te duiden, als vervolgstap op de instrumentele doorontwikkeling van de financiële besturing. Dit moet hand in hand gaan met het (door)ontwikkelen van een (meer) zakelijke besluitvormingscultuur binnen en tussen de verschillende geledingen in de gemeente (raad, college en ambtelijke organisatie).

Gedragsverandering in de politiek-bestuurlijke cultuur

Het college zal naar het oordeel van de rekenkamercommissie anders moeten gaan acteren richting de raad (meer aandacht geven aan impact op de langere termijn) en ook deze insteek hanteren bij de gesprekken binnen het college (is een uitgave of investering noodzakelijk, is het goed voor Voorschoten, welke financiële effecten zijn er op de korte en op de lange termijn, enz.). Het gaat hierbij zeker ook om een verandering van de politiek-bestuurlijke cultuur in Voorschoten, inclusief de advisering vanuit de ambtelijke organisatie (er mag ook weleens gezaghebbend ‘nee’ worden gezegd). Dit naast een instrumentele verbetering van de informatiepositie van de raad in termen van toegankelijkheid en begrijpelijkheid van de financiële stukken.

Meer financiële kennis

Uit het onderzoek (onder andere de vragenlijsten en interviews) komt naar voren dat het (in)zicht hoe de financiële huishouding van de gemeente werkt beter had gekund. Ook ontbreekt een auditcommissie waarin gezamenlijk van gedachten gewisseld kan worden over de financiën. De kennis kan worden verhoogd door meer onderwerpen met de accountant te bespreken.

Samenhang

Bovenstaande punten zijn niet los van elkaar te zien. Deze combinatie van factoren heeft vanaf 2007 geleid tot de verslechtering van de financiële positie van de gemeente Voorschoten.

4.2. Conclusies

4.2.1. Verslechtering

De financiële positie van de gemeente Voorschoten is in de periode 2002-2017 verslechterd. De gemeenteschuld is in deze periode met € 35 miljoen gestegen en bedraagt nu € 43 miljoen (ultimo 2016). In de exploitatie is structureel ten minste € 1,3 miljoen minder ruimte dan aan het begin van de onderzoeksperiode. De exacte omvang van de structurele verslechtering in de exploitatie door het afgenomen vermogen is afhankelijk van de rentestanden en de financieringswijze van de schuld.

4.2.2. Oorzaken

Onvoldoende inzicht en overzicht om adequaat bij te sturen
De rekenkamercommissie komt tot de conclusie dat er bij de gemeente Voorschoten gedurende de onderzoeksperiode sprake was van onvoldoende inzicht in en overzicht van de financiële situatie van de gemeente om adequaat te kunnen bijsturen.

Door het ontbreken van dit zicht werden voorstellen door het college en de raad individueel beschouwd en beoordeeld vanuit hun politieke wenselijkheid en haalbaarheid. Daarbij was er sprake van een beperkte mate van professionaliteit en ondergeschiktheid van de financiële functie in relatie tot de primaire vakafdelingen en het bestuur binnen de gemeente. De beschikbaarheid van extra liquiditeit (NUON-gelden) maakte dat de politiek-bestuurlijke noodzaak ontbrak om scherp te letten op de ontwikkeling van de financiële positie. Bovendien was de hoogte van de schuldpositie geen relevant politiek item in Voorschoten. Eerst vanaf 2010 en met een nadrukkelijke impuls vanaf 2013, is dit gekanteld naar een professionele financiële functie. Daarnaast is er sprake van een sterke verbondenheid tussen politiek en samenleving (omgevingsgevoelig) en een politiek-bestuurlijke cultuur van het elkaar niet houden aan het verplicht aangeven van alternatieve dekkingsmogelijkheden als plannen worden gewijzigd.

5. Aanbevelingen van de rekenkamercommissie

Om een structurele verbetering van de gemeentelijke financiële positie te borgen beveelt de rekenkamercommissie het volgende aan:

Aanbeveling 1: Vergroten kennis
Geef alle raadsleden een training over de financiële huishouding van de gemeente waarbij aandacht wordt besteed aan de algemene werking van de gemeentelijke financiële huishouding, en waarbij ook de concrete beïnvloedingsmogelijkheden van de raad als het gaat om de exploitatie en vermogens- en schuldpositie aan de orde komen.

Aanbeveling 2: Verbeteren informatievoorziening
De stukken die naar de raad gaan dienen zo inzichtelijk mogelijk te zijn opgesteld. Van alle voorstellen die naar de raad gaan dienen korte- en langetermijneffecten wat betreft de balans, de exploitatie en impact voor de samenleving inzichtelijk te worden gemaakt.

Aanbeveling 3: Verder uitwerken en toepassen normen en financiële kaderstelling
Naast vergroting van de kennis en verbetering van de informatievoorziening (inzicht) is een verdere uitwerking van de normering en financiële kaderstelling van groot belang. Deze kaders zijn grotendeels al aanwezig. Wij bevelen aan om deze te herijken en strikte afspraken te maken over de toepassing daarvan.

Aanbeveling 4: Instellen auditcommissie
Stel een gemeentelijke auditcommissie in voor tussentijds (apolitiek) overleg tussen raad, accountant en financiële functie.

Aanbeveling 5: Gedrag veranderen binnen politiek-bestuurlijke cultuur
Werk concreet uit wat het gewenste gedrag is van individuen binnen het college en binnen de raad, en wat de gewenste omgangsvormen zijn tussen het college en de raad, en binnen de raad tussen de coalitie en de oppositie. Besteed daarbij ook aandacht aan onderwerpen als: Wie bewaakt de gemaakte afspraken (het afgesproken gedrag)? En hoe wordt dat teruggekoppeld en geëvalueerd?

Aanbeveling 6: Implementatie van de aanbevelingen

Aanbeveling 6.1:
Stel voor de uitvoering van deze aanbevelingen een gezamenlijke werkgroep in vanuit de raad en het college, met de opdracht uiterlijk 1 januari 2018 het eindresultaat op te leveren. Dit omvat een implementatieplan met toetsbare acties (smart), waarbij vooral de samenhang wordt aangegeven. Zorg daarbij dat eerst (of tegelijkertijd) wordt gewerkt aan de aanbeveling 2 (informatievoorziening). Immers als deze aanbeveling is geïmplementeerd, kan de politiek-bestuurlijke cultuur niet meer gelden als excuus om niet aan het eigen gedrag te hoeven werken.

Aanbeveling 6.2:
Betrek de inhoudelijke resultaten van de werkgroep tevens bij het introductieprogramma voor de nieuwe raad die in 2018 worden gekozen.

De rekenkamercommissie biedt desgewenst graag de helpende hand om de werkgroep te ondersteunen bij het opstellen van het implementatieplan.

Eindrapportage
Public Profit BV onderzoek financiële ontwikkeling Voorschoten 2002-2017

PUBLIC PROFIT
MAATSCHAPPELIJK RENDEMENT

Klare wijn: de financiële feiten op een rij

Eindrapportage onderzoek ontwikkeling financiële positie gemeente Voorschoten 2002-2017

Status: eindrapport

Voorschoten, 10 september 2017

Public Profit B.V. is gevestigd te Sevenum, ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel Limburg onder nummer 12049845.

Inhoud

	Inleiding	**2**
1	**Financiële reconstructie 2002-2017**	**4**
2	**Analyse aan de hand van de onderzoeksvragen**	**11**
3	**Conclusies**	**20**
Bijlage 1: presentatie financiële reconstructie		**22**
Bijlage 2: overzicht geïnterviewde personen		**23**

Inleiding

De gemeente 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.

De Raad van de gemeente Voorschoten heeft op 22 maart 2017 raadsbreed een motie aangenomen om een onderzoek in te stellen naar de ‘verbeteringen in het beheer van de gemeentelijke financiën’. In de motie wordt de Rekenkamercommissie (hierna: RKC) 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 15 september 2017 beschikbaar dient te zijn. De uitkomsten van de verschillende onderzoeken kunnen dan worden betrokken bij het sluitend maken van de begroting 2018.

Voor de uitvoering van het onderzoek heeft de RKC onderzoeksbureau Public Profit B.V. ingehuurd. De centrale vraag van het onderzoek luidt: *Wat zijn de belangrijkste oorzaken die hebben geleid tot de verslechtering van de financie□le 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 financie□le situatie van de gemeente om te kunnen (bij)sturen?

De voorliggende rapportage bevat de resultaten van het uitgevoerde onderzoek.

De aanpak die Public Profit heeft gehanteerd bestaat uit twee onderdelen. Als eerste is via een documentanalyse en een vragenlijst voor de raad, college, oud collegeleden, de provinciale toezichthouder en sleutelfiguren uit de organisatie een feitelijke reconstructie gemaakt van de ontwikkeling van zowel de exploitatie als van de vermogens- en schuldpositie (balans) in de periode 2002-2017. Op basis daarvan is een tussenrapportage opgesteld en is in samenspraak met de begeleidingscommissie uit de gemeenteraad besloten tot een aantal verdiepende gesprekken, waarvan de gespreksverslagen zijn gevalideerd door de geïnterviewden. In de bijlage bij dit rapport is een lijst opgenomen van geïnterviewde personen. Op basis van de op deze wijze verkrijgen informatie is de analyse gemaakt in relatie tot de onderliggende onderzoeksvragen en wordt de centrale vraag beantwoord. Dit rapport vormt de basis voor de rekenkamerbrief van de RKC, waarin kernachtig de bevindingen en de bestuurlijke boodschap wordt verwoord.

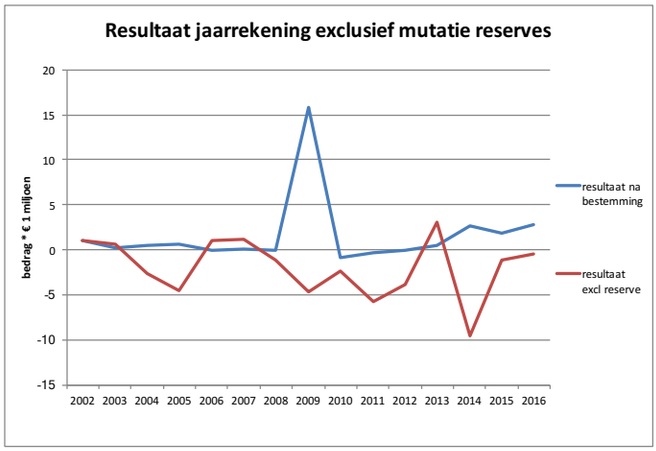
De opbouw van dit rapport is als volgt. Na deze inleiding wordt in hoofdstuk 1 de hoofdlijn van de feitelijke financiële reconstructie toegelicht (exploitatie en balans). Hoofdstuk 2 bevat de beantwoording van de onderzoeksvragen en het rapport wordt afgesloten in hoofdstuk 3 met de conclusies. De bijlage bij dit rapport bestaat uit een presentatie van de financiële details van de uitgevoerde reconstructie en uit een lijst van geïnterviewde personen.

1 Financiële reconstructie 2002-2017

Als eerste stap in het onderzoek is een feitelijke reconstructie gemaakt van de ontwikkeling van de financiële positie van Voorschoten gedurende de onderzoeksperiode 2002-2017. Deze reconstructie is gemaakt in de vorm van een gespecificeerde presentatie. Deze is als bijlage bij dit rapport gevoegd. In dit eerste hoofdstuk wordt de hoofdlijn van de gemaakte reconstructie toegelicht, met een onderscheid tussen de exploitatie en de vermogens- en schuldpositie (balans).

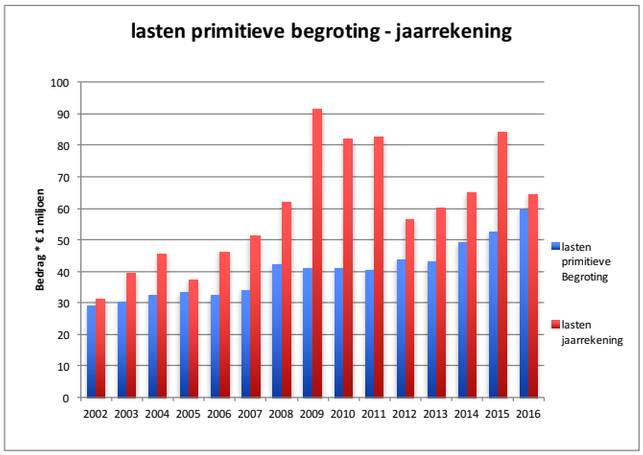
Hoofdlijn exploitatie

De gemeente Voorschoten teert in op het eigen vermogen, de lasten zijn structureel hoger dan de baten. De rode lijn in de onderstaande afbeelding laat dat zien. De blauwe lijn is het resultaat na bestemming, dat wil zeggen nadat de raad besloten heeft (via vaststelling van de jaarrekening en eerdere besluitvorming over mutaties in de reserves) hoe het tekort wordt gefinancierd.



De inzet van reserves gaat ten koste van het eigen vermogen van de gemeente. Verderop bij de toelichting van de bevindingen bij de balans zal hier nader op worden ingegaan.

Een tweede opvallend feit wordt gevonden in het forse verschil tussen de oorspronkelijke (primitieve) begrotingen en de jaarrekeningen. Via tussentijdse begrotingswijzigingen wordt dit verschil in het jaar bijgesteld. Dergelijke wijzigingen beperken de gebruikswaarde van de begroting in termen van sturing door de raad. De volgende afbeelding geeft het verschil weer tussen primitieve begroting en jaarrekening in de onderzoeksperiode:



Een derde opvallend punt in de exploitatie is dat relatief vaak taakstellingen in de begroting worden opgenomen, als stelpost in de vorm van een te realiseren bezuiniging. Deze worden veelal niet (volledig) gerealiseerd, met een tekort als gevolg. Voorbeelden zijn de niet gerealiseerde bezuinigingen op sportfondsen en de bibliotheek, beiden een bedrag van 100.000 euro. Ook in de provinciale begrotingsscan wordt dit punt gerapporteerd.

Een vierde en laatste relevant punt is dat er een tweetal belangrijke thema's kunnen worden geduid met een grote impact op de bestedingsruimte in de exploitatie. Het eerste betreft de problematiek van de onverdeelde personeelslasten. Een aantal jaren waren er te weinig projecten en konden uren niet worden doorbelast naar projecten (die geactiveerd werden). Er was daardoor een tekort op de kostenplaatsen van 1 miljoen euro. Dit tekort kwam een aantal jaren ten late van het resultaat. In 2014 (700.000 euro) en 2015 (300.000 euro) is voor het laatst een deel van de ongedekte kosten uit het rekeningresultaat gedekt. Daarna is er voor de personeelskosten dekking gecreëerd in de begroting en is dit probleem derhalve opgelost. Dit geld kan dus niet voor andere zaken worden ingezet. Er worden in de huidige situatie geen personeelskosten meer geactiveerd tenzij het om echte investeringen gaat (bijvoorbeeld riolering).

Het tweede thema hangt samen met de verkoop van de NUON-aandelen in 2009. Enerzijds werden liquide middelen verkregen door de verkoop van aandelen (40 miljoen euro eenmalig), anderzijds vallen de inkomsten van het dividend weg in de exploitatie (1,3 miljoen euro jaarlijks)[1]. De bedoeling was dat het wegvallende dividend gecompenseerd zou worden door rente-inkomsten. Door de ontwikkeling van de rente(daling) is dit niet gelukt. Daarom is als alternatief een fors deel van de Nuon-gelden gebruikt om activa versneld af te lossen. Hiermee is beoogd de kapitaallasten

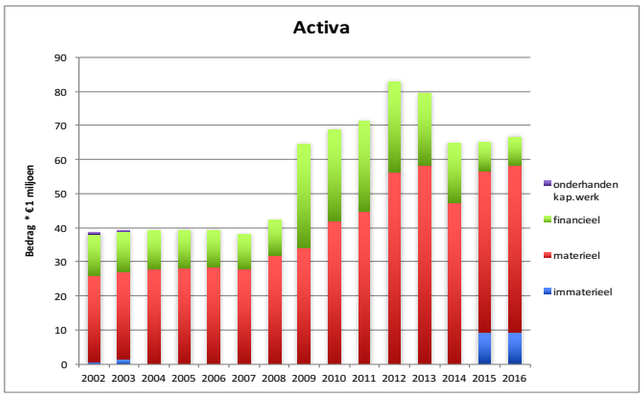
[1] Op de NUON-transactie wordt in hoofdstuk 2 van dit rapport uitgebreid inhoudelijk ingegaan.

structureel te verlagen. Maar ondanks deze extra afboeking zijn de kapitaallasten nog steeds hoog en is de begroting nog niet in evenwicht. Ontstane ruimte is (toch) gebruikt voor nieuwe investeringen (bijv. bouw en onderhoud scholen, kunstgrasvelden, projectkosten sociale dienst). Het financieel beleidskader wordt niet (altijd) nageleefd.

Beide thema's kennen samen een omvang van 2,3 miljoen euro die opgevangen is moeten worden in de exploitatie en zijn een direct gevolg van eigen gemeentelijk handelen. Daarmee zijn ze van een andere orde dan bijvoorbeeld de korting op de algemene uitkering uit het gemeentefonds waar nagenoeg iedere gemeente mee te maken heeft. Uit de gemaakte financiële analyse bij dit onderzoek volgt overigens niet dat dit (de korting) een dominante factor is geweest.

Hoofdlijn vermogens- en schuldpositie (balans)

De balans geeft aan de activa zijde (links) aan wat het gemeentelijk bezit is en aan de passiva zijde (rechts) hoe dit bezit gefinancierd is: via schulden (vreemd vermogen) of via eigen vermogen. Het eigen vermogen bestaat uit geoormerkte gelden (bestemmingsreserves en voorzieningen) en een 'administratieve sluitpost' in de vorm van de algemene reserve. Immers, de schulden, de reserves en de voorzieningen vormen absolute bedragen en aangezien een balans altijd in evenwicht moet zijn, is de algemene reserve de sluitpost van de passivazijde van de balans. Het is van belang om dit goed te onderkennen, aangezien de mening nog weleens post vat dat de algemene reserve een 'zak met geld' of een 'schatkist' is die op de kamer van de wethouder Financiën staat. Dat is dus niet het geval. Het vermogen van de gemeente is gestoken in activa en komt pas vrij bij verkoop van activa (zoals bijvoorbeeld de verkoop van de aandelen NUON). De volgende afbeelding laat de ontwikkeling van de activazijde van de balans zien:



De linkerzijde van de balans, de activa, laat tussen 2002 en 2008 een relatief stabiel beeld zien van rond de 40 miljoen euro aan gemeentelijk bezit. Vanaf 2009 stijgen de activa fors als gevolg van de

gefaseerde uitkering van de opbrengst van de NUON-aandelen, in totaal afgerond 40 miljoen. De NUON-aandelen vallen in de categorie 'financieel'. De NUON-transactie legt overigens een relevant 'fenomeen' bloot, namelijk dat van de stille reserve. De boekwaarde van de aandelen bedroeg nog geen 200.000 euro (187.670 om precies te zijn), terwijl er 40 miljoen euro voor gekregen is. Daarmee laat de balans dus niet altijd het feitelijk bezit zien. Omgekeerd geldt dat ook: in 2015 en 2016 zijn de immateriële activa zichtbaar. Dit is een verplichting op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) vanaf 2016. Een immateriële activa is een bijdrage aan activa die in bezit zijn van derden, dus niet van de gemeente. Wel een bijdrage, maar geen bezit. Het bedrag vanaf 2015 voor immateriële activa betreft de bijdrage van de gemeente van 9 miljoen aan de provincie voor de Rijnlandroute. Naast een stijging van de financiële activa stijgen ook de materiële activa, als gevolg van investeringen van de gemeente in plannen en voorzieningen (zie ook hierna).

Wat verder opvalt is de daling vanaf 2014. Dit is het gevolg van afboekingen van gemeentelijk bezit: op plannen waarin geïnvesteerd is, werd verlies gemaakt en deze moesten worden geboekt tot aan hun feitelijke waarde. Dit leidde tot een afboeking van 11,4 miljoen euro in 2014.

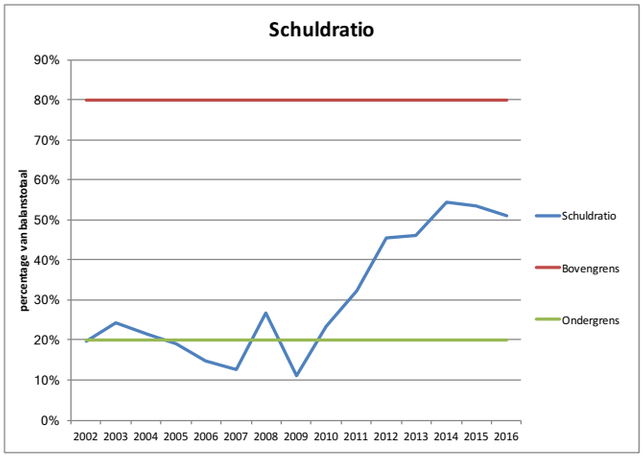
De passivazijde (de wijze waarop het bezit is gefinancierd) van de balans laat tot 2007 een relatief stabiel beeld zien. In de raadsvergadering van 4 oktober 2007 worden twee besluiten genomen met majeure meerjarige financiële impact. Het eerste besluit betreft de zogenaamde **prioriteitsdiscussie** (werkplan ruimtelijke ontwikkelingsactiviteiten) op basis waarvan wordt besloten om voor een periode van zes jaar (2007-2012) ruim 70 plannen vast te stellen met een capaciteit van 29 fte (3,6 miljoen euro), waarvan gemiddeld 12 fte (1 miljoen euro) per jaar voor tijdelijke formatie. Dit is de grondlegger van de 'problematiek van de onverdeelde personeelslasten', die reeds eerder in dit rapport werd toegelicht. Voor de financiële dekking van alle plannen wordt gesteld dat 'het dekkingsplan sluitend is' en in de bijlage bij dat voorstel wordt voor nagenoeg alle plannen een dekking van 100% aangegeven. '*De activiteiten waarvoor de dekking nog niet rond is worden pas uitgevoerd als de financiële haalbaarheid daarvan is aangetoond. Een groot deel van de kosten zal in bouwgrondexploitaties, dan wel via overeenkomsten op de ontwikkelaars of andere belanghebbenden verhaald moeten worden.'* Aldus het aangenomen raadsvoorstel. Feitelijk kan worden vastgesteld dat dit niet gerealiseerd is geworden: de dekking van verschillende plannen werd niet gerealiseerd (veelal niet gerealiseerde woningbouw, deels door economische tegenwind, deels door het terugdraaien van woningbouw als gevolg van protest uit de samenleving), wat heeft geleid tot meerdere afboekingen (in totaal orde grootte 20 miljoen euro).

Het tweede besluit in de raadsvergadering van 4 oktober 2007 betreft de keuze om te gaan werken met **beheerplannen** voor de openbare ruimte en deze als financieringsvorm te activeren en af te schrijven over een periode van 10 jaar, in plaats van om deze beheerkosten direct uit de exploitatie te betalen. Voor de periode 2008-2011 wordt een totaalbedrag gevraagd van ruim 3,4 miljoen euro.

Daarmee wordt de extra last in het begin beperkt, maar is er wel sprake van een vorm van voorfinanciering die later op de begroting gaat drukken.

Beide besluiten worden gefinancierd met vreemd vermogen (geldleningen) en leiden tot een stijging van de schuld van de gemeente over meerdere jaren. Feitelijk kan worden vastgesteld dat de schuldpositie vanaf 2008 zeer sterk gestegen is. Dat kan worden getoond via de zogenaamde **schuldratio**, dat is de mate waarmee het totaal bezit van de gemeente is belast met een schuld.

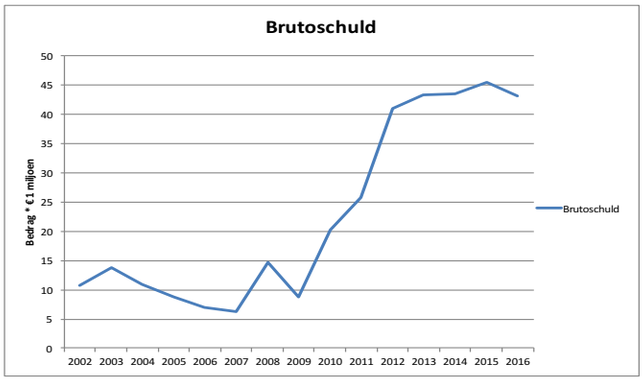
De volgende afbeelding geeft de ontwikkeling van deze schuldratio weer:



De aangegeven grenzen zijn algemeen aanvaardbare normen[2] en de afbeelding laat zien dat Voorschoten van onder de norm (11% in 2009) richting de bovengrens (54% in 2014) is gegaan, maar nog wel onder de kritische grens van 80% blijft. Dit wordt overigens ook aangegeven in de begrotingsscan van de provincie Zuid-Holland.

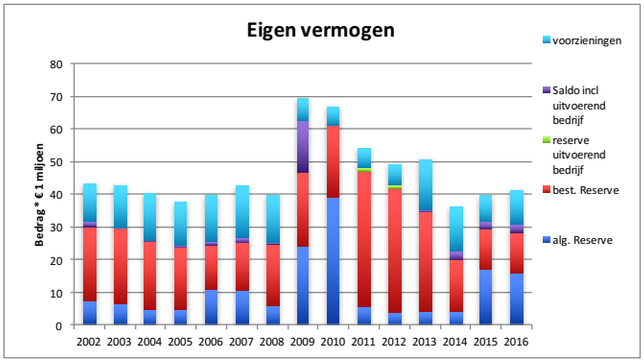
De opvallende daling in 2009 wordt veroorzaakt door de ontvangst van de 1e tranche van de NUON-gelden, waardoor het gemeentelijk bezit (financiële activa) fors toeneemt en de schuldpositie daardoor relatief afneemt. In de jaren daarna zet de stijging fors door. Dit beeld correspondeert met de enorme toename van de **bruto schuld** als vreemd vermogen van de gemeente. De raad van Voorschoten heeft via het overkoepelend financieel beleidskader van 29 oktober 2015 als norm gesteld dat de bruto schuld maximaal 55 miljoen euro mag bedragen. De feiten laten zien dat de gemeente hard op weg is naar die bovengrens (46 miljoen in 2015).

[2] VNG, houdbare gemeentefinanciën 2013.



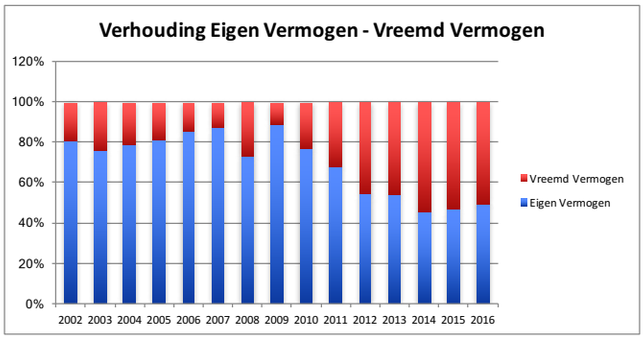
Overigens worden via dat overkoepelend financieel beleidskader ook nog andere kaders gesteld om te komen tot een financieel toekomstbestendige gemeente. In dit overkoepelend financieel beleidskader is bijvoorbeeld ook het investeringsplafond uit 2013 opgenomen, inhoudende dat de afschrijvingslasten voor nieuwe investeringen maximaal 100.000 euro per jaar mogen bedragen.

Gelijktijdig met de sterk stijgende schuldpositie van de gemeente vertoont het eigen vermogen een scherpe daling:



Ondanks afwaarderingen (zoals in 2011 en 2014, zie hiervoor) is er nog geen sprake van begrotingsevenwicht en daarnaast is ontstane ruimte (toch) gebruikt voor nieuwe investeringen. Het financieel beleidskader wordt niet (altijd) nageleefd. De reserves moesten worden aangesproken om tekorten uit de exploitatie te dekken en afboekingen in het bezit te financieren.

Steeds meer schuld (vreemd vermogen) en steeds minder eigen vermogen heeft vanzelfsprekend ook invloed op hun onderlinge verhouding:



De ontwikkeling van de financiële positie in de kern samengevat

Er is sprake van een structureel exploitatietekort[3], dat steeds is aangevuld met extra liquiditeit: de NUON opbrengst (40 miljoen) en een toename van de schuld (35 miljoen). De NUON-gelden zijn op[4] en de omvang van de schuld nadert de door de gemeenteraad gestelde grens van 55 miljoen euro[5]. De middelen om een structureel tekort te dekken raken op.

[3] Over nagenoeg de volle onderzoeksperiode maar met name vanaf 2008.
[4] Zie hoofdstuk 2.
[5] 46 miljoen in 2015.

2 Analyse aan de hand van de onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt: *Wat zijn de belangrijkste oorzaken die hebben geleid tot de verslechtering van de financie□le 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 financie□le situatie van de gemeente om te kunnen (bij)sturen?*

Deze centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van zeven onderliggende onderzoeksvragen. Dit betreft de volgende vragen:

1. Wat is de feitelijke ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente Voorschoten in de periode 2002-2017, zowel in de exploitatie als in vermogens- en schuldpositie zoals die blijkt uit de balans? Hoe heeft de besluitvorming plaatsgevonden, wat is daarbij de informatiepositie van de raad geweest?
2. Welke kaders zijn bij die feitelijke ontwikkeling zoals gevraagd bij 1 door de raad gesteld, hoe heeft het college daar uitvoering aan gegeven en hoe heeft de raad daarbij invulling gegeven aan de controlerende rol?
3. Welke beleidsontwikkelingen zijn te duiden als belangrijkste oorzaken van de ontwikkeling van de financiële positie? Wat is daarbij de rol geweest van de lokale politieke besluitvorming?
4. Wat is de invloed (geweest) van wensen van burgers en overige belanghebbenden bij gemaakte politieke keuzes met financiële impact? Welke afwegingen zijn daarbij gemaakt en hoe verhouden die zich tot de gestelde kaders?
5. Wat is de professionaliteit van de financiële besturing binnen de gemeente, is er sprake van een zakelijke werkwijze? Wat zijn daarbij verstorende factoren?
6. Tot welke beleidsvragen leiden de antwoorden op de vorige onderzoeksvragen en voor wie zijn deze beleidsvragen bestemd?
7. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan die bijdragen aan de borging van een houdbare financiële huishouding van de gemeente Voorschoten in de toekomst?

De onderzoeksvragen 6 en 7 vormen feitelijk de conclusies en de aanbevelingen die op basis van het onderzoek getrokken en geformuleerd worden. Onderzoeksvraag 6 wordt behandeld in het volgende hoofdstuk van dit rapport en onderzoeksvraag 7 in de rekenkamerbrief van de rekenkamercommissie. De onderzoeksvragen 1 tot en met 5 zijn analytisch van aard en worden hierna beantwoord.

Informatiepositie van, kaderstelling en controle door de gemeenteraad

Onderzoeksvraag 1: *Wat is de feitelijke ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente Voorschoten in de periode 2002-2017, zowel in de exploitatie als in vermogens- en schuldpositie zoals die blijkt uit de balans? Hoe heeft de besluitvorming plaatsgevonden, wat is daarbij de informatiepositie van de raad geweest?* ***Onderzoeksvraag 2:*** *Welke kaders zijn door de raad gesteld, hoe heeft het college daar uitvoering aan gegeven en hoe heeft de raad daarbij invulling gegeven aan de controlerende rol?*

De feitelijke ontwikkeling is toegelicht in hoofdstuk 1 van dit rapport, de bijlage bevat de onderliggende (detail)bevindingen. De onderzoekers richten zich hier op het tweede deel van de vraag, hoe de besluitvorming heeft plaatsgevonden, wat daarbij de informatiepositie van de raad is geweest, welke kaders zijn gesteld en hoe invulling is gegeven aan de controlerende rol van de raad.

De gemaakte analyse bestaat uit drie elementen. In de eerste plaats de **informatiepositie van de raad**. Formeel gezien zijn alle besluiten door de raad genomen beslissingen. Individuele voorstellen zijn voorgelegd vanuit het college en daarnaast zijn over diverse onderwerpen raadsinformatiebrieven verstuurd. Wat geconstateerd kan worden is dat voorstellen op hun individuele impact beoordeeld worden vanuit politieke voorkeur en haalbaarheid. De financiële impact van voorstellen op de financiële positie van de gemeente in zijn totaliteit in meerjarig perspectief wordt daarbij niet betrokken. En met meerjarig perspectief wordt niet gedoeld op de verplichte vierjaarsperiode van de meerjarenbegroting maar op een periode met een doorkijk van 10 jaar in combinatie met de financiële prestaties in de achterliggende vijf jaren. Wat zijn de trends, binnen welke bandbreedtes ontwikkelt het huishoudboekje van de gemeente zich, wat is dan politiek acceptabel? Een meerjarige financiële impactanalyse vanuit een integraal perspectief, voor zowel de exploitatie (structureel evenwicht) als voor de balans (de hoogte van de schuld als politieke keuze). Het ontbreken van dit totaalbeeld in de onderzoeksperiode maakt dat voorstellen door college en raad op hun individuele merites worden beoordeeld, primair vanuit politiek-bestuurlijke wenselijkheid en niet vanuit financiële haalbaarheid in samenhang met andere uitgaven geplaatst in een lange termijn perspectief. Zo heeft zich meerjarig een proces kunnen voltrekken waarbij primair vanuit politieke overwegingen meerderheidsbesluiten zijn genomen. Geconcludeerd kan worden dat in die zin de informatiepositie van de raad onvoldoende dan wel incompleet was, gelet op het ontbreken van het inzicht in de genoemde integrale langjarige financiële impact.

Hierbij dient te worden aangetekend dat zich in het laatste deel van de onderzoeksperiode een positieve randvoorwaardelijke ontwikkeling heeft aangediend. In 2015 is namelijk het eerdergenoemde overkoepelend financieel beleidskader door de raad vastgesteld. In dit

overkoepelende kader is een aantal normen[6] opgenomen die de basis kunnen vormen om de informatiepositie van de raad verder te kunnen verbeteren in bovengenoemde zin. In het overgrote deel van de onderzoeksperiode ontbrak een dergelijk kader evenwel.

Het gestelde in de vorige alinea sluit aan bij het tweede element in de analyse en betreft de **kaderstelling** door de raad. Het integrale langjarige financiële kader ontbrak gedurende een groot deel van de onderzoeksperiode, maar de vaststelling in 2015 van het overkoepelend financieel beleidskader biedt perspectief voor de toekomst. Een andere vorm van kaderstelling kan worden gevonden in de individuele voorstellen en besluiten. De raad neemt een besluit en het college zorgt voor de uitvoering. Het onderzoek laat zien dat langs twee lijnen deze vorm van kaderstelling in de uitvoering averij oploopt: het niet realiseren van afgesproken bezuinigingen en het terugdraaien van plannen (veelal woningbouw) die als dekkingsmaatregel (kostendrager) gelden voor gemeentelijke investeringen. Enerzijds is dit inherent aan het 'politiek bedrijf' en is dit het primaat van de lokale politiek, anderzijds leidt het niet nakomen van deze kaders wel tot financiële dekkingsproblemen.

Het derde element heeft betrekking op de **invulling** door de raad van de **controlerende rol**. Feitelijk grijpt dit terug op het eerste element. Natuurlijk, amendering van individuele voorstellen (het tweede element) moet leiden tot alternatieve dekkingsvoorstellen. Dit blijft echter onderdeel van het korte termijn politieke spel en daarmee het primaat van de raad. Daar waar het gaat om de controlerende taak in algemeen financiële zin, laat het onderzoek zien dat de raad onvoldoende is gepositioneerd om invulling te kunnen geven aan de controlerende taak op de financiële positie van de gemeente Voorschoten. Dit door het ontbreken van normstelling en daarmee inzicht in de integrale langjarige financiële huishouding van de gemeente. Het college gaf het inzicht niet, de raad vroeg er ook niet actief naar.

De belangrijkste oorzaken voor de verslechtering

Onderzoeksvraag 3: *Welke (beleids)ontwikkelingen zijn te duiden als belangrijkste oorzaken van de ontwikkeling van de financiële positie? Wat is daarbij de rol geweest van de lokale politieke besluitvorming?*

Hierbij worden vier ontwikkelingen benoemd. In de eerste plaats de **financieringsmethodiek** die gehanteerd wordt voor investeringen: activeren/kapitaliseren via de balans, waarbij lasten naar de toekomst toe worden verplaatst. Dit is geen ongebruikelijke systematiek, maar het is wel een keuze om dit te doen. Waarbij het vervolgens de vraag is wat er 'allemaal' onder wordt gebracht.

[6] In het overkoepelende kader zijn ook normen opgenomen die al eerder ontwikkeld zijn. Het meest in het oog springende voorbeeld hiervan is de instelling van het eerder in deze brief genoemde investeringsplafond uit 2013.

Voorschoten heeft er personeelslasten en de beheerplannen voor de openbare ruimte mee gefinancierd, wat heeft geleid tot grote financiële correctiemaatregelen. Bijkomend feit is tevens dat de exploitatiebegroting steeds verder 'verstijfd' als gevolg van de toename van het aandeel kapitaallasten (rente + afschrijving) in de exploitatie. Ook de provinciale begrotingsscan benoemt dit punt.

In de tweede plaats de besluitvorming rondom de **prioriteitsdiscussie** uit 2007. Daarbij wordt besloten om voor een periode van zes jaar (2007-2012) ruim 70 plannen vast te stellen met een capaciteit van 29 fte (3,6 miljoen euro), waarvan gemiddeld 12 fte (1 miljoen euro) per jaar voor tijdelijke formatie. Bij dat voorstel wordt voor nagenoeg alle plannen een dekking van 100% aangegeven. In de praktijk worden voor de financiering van de realisering van al deze plannen leningen aangetrokken (bijvoorbeeld: 6,5 miljoen euro in 2010 oplopend tot in totaal 35 miljoen in 2015). Zoals eerder in dit rapport aangegeven valt de dekking in de praktijk tegen (veelal door het deels of geheel wegvallen van de kostendrager woningbouw), waardoor tekorten ontstaan die uiteindelijk zijn gedekt via afboekingen. Het feit dat wordt aangegeven dat de dekking nagenoeg overal 100% is stelde de raad kennelijk gerust, zonder dat werd aangegeven hoe al deze ambities in de praktijk gefinancierd werden. Een risico-analyse werd daarbij niet aan de raad gegeven, de raad vroeg er ook niet naar. De hoogte van de schuld is een politieke keuze: de gemeente kan er ook voor kiezen om eerst te sparen en dan te gaan investeren. Pas jaren na 2007 is de raad kaders gaan stellen om deze ontwikkelingen te besturen via het investeringsplafond uit 2013 en de normering van de maximale omvang van de bruto schuld in 2015. Maar toen was het leed al lang geleden en de pijn genomen via afboekingen.

De derde ontwikkeling betreft de **NUON**-transactie. Financieel-technisch gezien werd een inkomstenbron uit de exploitatie verkocht: de aandelen brachten jaarlijks ongeveer 1,3 miljoen euro op aan dividend. Het vermogen dat daardoor verkregen werd, kwam op de balans. Uit het onderzoek blijkt dat vanaf 2010 het totaal ontvangen bedrag van 40 miljoen euro op de gemeentelijke balans stond (in 2009 al een eerste deel). Op grond van de Nota Reserves en Voorzieningen van de gemeente moest van die 40 miljoen euro een bedrag van 25 miljoen euro worden ingezet om als 'spaarpot' te dienen waarmee rente-inkomsten werden verkregen die in de plaats kwamen van de weggevallen dividendinkomsten. Dit is de zogenaamde 'NUON-reserve' gaan heten. De overige 14 miljoen euro zijn vrij te besteden. Het onderzoek heeft het volgende verloop van de NUON-reserve in beeld gebracht:

Verloop NUON-reserve	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Beginsaldo	**0**	**18.717**	**39.848**	**25.000**	**25.000**	**16.000**	**2.094**	**1.076**
Toevoeging NUON	18.717							
Restant verkoopsom		20.585						
Uitkering ESCROW (naverrekening)		826						
Inhaalslag bestemmingsplannen		-80						
Dekking incidentele uitgave 2010		-100						
Uitkering Escrow		-100						
Naar concernreserve			-14.848					
Dotatie voorziening Rijnlandroute					-9.000			
Afboeken activa						-11.406		
Dotatie reserve BUIG						-2.500		
Dekkingsplan begroting 2016							-781	
Dotatie voorziening VZ Grex							-237	
Naar concernreserve								-1.076
Eindsaldo	**18.717**	**39.848**	**25.000**	**25.000**	**16.000**	**2.094**	**1.076**	**0**

In 2011/2012 is zichtbaar dat er een spaarpot van 25 miljoen euro is gevormd ter compensatie van de gederfde dividendinkomsten, het restant in 2011 (14,8 miljoen) is overgeheveld naar de concernreserve. De bedoeling was dat het wegvallende dividend gecompenseerd zou worden door rente-inkomsten. Door de ontwikkeling van de rente(daling) is dit niet gelukt. Daarom is als alternatief een fors deel van de Nuon-gelden gebruikt om activa versneld af te lossen. Hiermee is beoogd de kapitaallasten structureel te verlagen. In de jaren daarna is dientengevolge de spaarpot van 25 miljoen euro ingezet, met de dotatie aan de voorziening voor de Rijnlandroute en het afboeken van activa als belangrijkste oorzaken. Het resterende deel is in 2016 overgeheveld naar de concernreserve. Met andere woorden: geen aandelen meer, geen dividend meer en ook geen rente-inkomsten meer voor de gederfde dividendinkomsten: de spaarpot van 25 miljoen euro is leeg. En het beoogde effect van de afboekingen (ruimte maken in de exploitatie) heeft niet geleid tot begrotingsevenwicht. Voor de volledigheid: de stand van de concernreserve per ultimo 2016 bedroeg afgerond 10 miljoen euro. Als de toevoegingen vanuit de NUON-reserve niet was gedaan, dan zou deze stand afgerond 6 miljoen negatief zijn geweest[7].

De vierde ontwikkeling is de **aard van de politieke besluitvorming** in Voorschoten. De raad neemt besluiten zonder expliciet te toetsen of er een adequate dekking tegenover staat. De voorbeelden van de niet gerealiseerde bezuinigingen zijn reeds eerder genoemd. Met betrekking tot het wegvallen van woningbouw als kostendrager voor ruimtelijke ontwikkelingen kunnen als voorbeelden genoemd worden het turnhalproject, scholenbouw (Regenboog, Kompas/De Vink) Duivenvoordecorridor en het Huis van Voorschoten. Kosten werden gemaakt, opbrengsten werden

[7] Een combinatie van de ontwikkelingen twee (prioriteitsdiscussie) en drie (NUON) kan mogelijk tot het beeld leiden dat het vermogen dat ontstond na de verkoop van de aandelen de noodzaak bij het gemeentebestuur (college en raad) wegnam om 'kort aan de wind te zeilen' daar waar het de ontwikkeling van de gemeentelijke schuldpositie betreft. Inhoudelijk staan beide ontwikkelingen los van elkaar, in termen van menselijk gedrag mogelijk niet.

niet of slechts deels gerealiseerd. Het weg amenderen van adequate dekking komt ook voor bij de begrotingsbehandeling. Het elkaar niet aanspreken op het verplicht aangeven van alternatieve dekkingsmogelijkheden bij het wegvallen van kostendragers is daarmee ook een belangrijke karakteristiek van de politiek-bestuurlijke cultuur binnen Voorschoten.

Invloed van wensen van burgers en overige belanghebbenden

Onderzoeksvraag 4: *Wat is de invloed (geweest) van wensen van burgers en overige belanghebbenden bij gemaakte politieke keuzes met financiële impact? Welke afwegingen zijn daarbij gemaakt en hoe verhouden die zich tot de gestelde kaders?*

Ten tijde van de meest belangrijke ontwikkelingen (prioriteitsdiscussie 2007, NUON-transactie 2009) had de raad nog geen duidelijke kaders gesteld om te komen tot een financieel toekomstbestendige gemeente. Deze zijn expliciet gemaakt vanaf 2013 en volgende jaren en komen samen in het overkoepelend financieel beleidskader. In 2007 lag de politieke prioriteit bij het verbeteren van de voorzieningen voor de inwoners in de ruimtelijke sfeer: het budget was volgend op de wensen (en niet andersom). Op grond van een uitgevoerd bestuurskrachtonderzoek werd geconcludeerd dat de ambities van de gemeente groter zijn dan de prestaties die de organisatie op dat moment aan kon. Om toch de ambities te realiseren werd een nieuw werkplan opgesteld, wat leidde tot een 'boost' aan plannen om de ambities te realiseren. En aangezien een dekking van 100% werd voorgespiegeld, was er voor de raad dan ook geen aanleiding om hier bezorgd over te zijn[8]. Financiële kaderstelling had geen raadsbrede prioriteit.

De politieke partijen in Voorschoten zijn, net als in andere gemeenten, gevoelig voor zorgen, meningen en wensen vanuit de samenleving. Een samenleving waarbij politiek en verenigingsleven met elkaar verweven is. Als zorgen, meningen en wensen expliciet worden gemaakt en in de politieke actualiteit worden gebracht, dan kan er spanning ontstaan met eerder door de raad genomen besluiten en gemaakte keuzes. Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat 'de geluiden vanuit de samenleving' veelal gehonoreerd worden, ten koste van eerder genomen besluiten. Dit sluit nauw aan bij de eerder benoemde aard van de politieke besluitvorming in Voorschoten van het elkaar niet aanspreken op het verplicht aangeven van alternatieve dekkingsmogelijkheden bij het wegvallen van kostendragers onder plannen. Daarmee is de wens van burgers en overige belanghebbenden een belangrijke factor in politiek-bestuurlijk Voorschoten.

[8] Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat door D66 wel een motie werd ingediend waarin – vrij vertaald - zorgen werden geuit. Deze motie werd gesteund door de VVD maar niet aangenomen door de raad.

De professionaliteit van de financiële besturing

Onderzoeksvraag 5: *Wat is de professionaliteit van de financiële besturing binnen de gemeente, is er sprake van een zakelijke werkwijze? Wat zijn daarbij verstorende factoren?*

Bij deze analyse wordt de financiële besturing beschouwd in termen van 'boven en onder water'. Boven water betreft het de P&C-cyclus en producten die de gemeente kent in het verkeer tussen college en raad via de instrumenten van begroting, jaarrekening en tussentijdse rapportages. In de provinciale scan wordt daarvan gezegd dat er sprake is van 'een goed ingerichte P&C-cyclus'. Onder water betreft het de interne financiële besturing binnen de gemeente Voorschoten op ambtelijk niveau (binnen de organisatie en tussen organisatie en college) inclusief de dienstverlening vanuit de werkorganisatie Duivenvoorde (WODV).

Daar waar de provinciale scan spreekt van een goed ingerichte P&C-cyclus is met betrekking tot de interne financiële besturing (onder water) er sprake van een versnelde doorontwikkeling en kwaliteitsverbetering. Sinds 2016 wordt gewerkt met de zogenaamde A3 jaarplan systematiek, dat wil zeggen dat er op concernniveau op 1 A3 overzicht de samenhang tussen de 5 programma's en de 6 afdelingen op totaalniveau wordt bestuurd voor wat betreft de te leveren prestaties & producten en te behalen doelstellingen door de WODV voor de gemeente Voorschoten. In deze methodiek zit de kwaliteitsgedachte van 'Plan-Do-Check-Act' ingebakken en elke drie maanden wordt in het MT van WODV de concern A3 besproken en de onderliggende A3's van de zes afdelingen. Op basis daarvan vindt daadwerkelijke bijsturing plaats en de resultaten ervan vormen ook de input voor de tussentijdse (bestuurs)rapportages aan de gemeenteraad (dit gebeurd nog niet op structurele basis, wel vindt dit plaats in de P&C-producten).

Daarnaast vindt het zogenaamde bedrijfsvoeringsoverleg plaats binnen het MT van WODV, op maandbasis. In dit overleg wordt de ontwikkeling van de financiële situatie in het jaar voor de gemeente Voorschoten besproken daar waar het de besteding/inzet betreft van de ingekochte dienstverlening (P-budget ongeveer 26 miljoen euro, ICT- en dienstverlening budget ongeveer 3 miljoen euro). 49% van de kosten komt voor rekening van de gemeente Voorschoten.

Capaciteitsmanagement en ICT- en dienstverlening vanuit WODV bedragen samen zo'n 14 miljoen euro per jaar, terwijl de totale begroting van de gemeente Voorschoten 58 miljoen bedraagt. In de beheersing van de uitgaven in het primaire proces op de programma's van de gemeente Voorschoten laat het onderzoek zien dat er sprake is van een professionele werkwijze. Binnen WODV zijn budgethouders benoemd voor de budgetten op afdelingsniveau ten behoeve van de programma's. Maandelijks vindt er een gesprek plaats tussen budgethouder en consulent over de financiële stand van zaken. Deze systematiek kent de WODV al langere periode. Mochten de uitkomsten van deze gesprekken aanleiding tot bijsturing vormen, dan worden ze ingebracht in

de periodieke A3 jaarplan besprekingen op MT-niveau en indien nodig ook in de tussentijdse rapportages (vaak via P&C-producten) aan college en raad.

De aandacht voor de professionaliteit van de financiële besturing is een ontwikkeling die is ingezet vanaf 2010 en is een meerjarig proces geworden. In de periode daarvoor was de financiële functie ondergeschikt aan de primaire processen binnen de gemeente. De inhoud was leidend ('budget is volgend op de wensen') en hoe een en ander betaald moest worden 'dat zocht financiën maar uit'. Er was weinig weerwoord ('Countervailing power') vanuit de financiële functie naar de vakinhoudelijke afdelingen. Maar datzelfde gold in relatie tot het bestuur, ook hier was er niet of nauwelijks een weerwoord en werd er een boekhoudkundige oplossing gezocht (en gevonden) voor gedane toezeggingen of wensen vanuit de samenleving (grote bestuurlijke druk op Financiën). De professionalisering is ingezet vanaf 2010 en vanaf 2013 versterkt doorgezet en is de financiële functie steeds beter in positie gekomen, zowel ambtelijk (volwaardig lid van het MT van VODW) als ook bestuurlijk (standaard vooraf advies bij ieder besluit, met expliciete vermelding bij afwijking van de kaders).

Er wordt aandacht gegeven aan de informatiepositie van de gemeenteraad met betrekking tot de P&C-producten. Belangrijkste voorbeeld hiervan is bij de begroting, waar via de zogenaamde 'tafeltjesavonden' een inhoudelijk-technische toelichting op de begroting wordt gegeven vanuit de organisatie. Eerst in een plenair deel waarin ook een financiële hoofdlijn wordt gepresenteerd, vervolgens in diverse ruimten waar op programmaniveau een nadere toelichting wordt gegeven.

Hoewel er (dus) energie en aandacht aan besteed wordt, blijft het voor de raad moeilijk om de (financiële) impact van besluiten die ze nemen te doorgronden (zeker voor de lange termijn). En als ze dat inzicht niet hebben, ondanks alle goede bedoelingen en inspanningen vanuit de organisatie, dan blijft de praktijk bestaan dat voorstellen op hun individuele merites beoordeeld worden. Dit totaalinzicht op een toegankelijke wijze geven is een cruciale opgave. Dit aspect is ook eerder in deze brief benoemd onder de noemer van het inzicht in de integrale langjarige financiële huishouding van de gemeente.

Dat totaalinzicht in de samenhang is wezenlijk, maar tegelijkertijd ook 'slechts' een instrumentele randvoorwaarde. Daar waar men instrumenten kan zien als harde onderdelen van het besturingsinstrumentarium (naast inhoudelijke kaders zoals bijvoorbeeld het afgesproken investeringsplafond en normen met betrekking tot schuldpositie en leningen), is de feitelijke toepassing, het gedrag een minstens net zo belangrijk onderdeel. Gedrag als de 'hardnekkige' kant van professionele financiële besturing. Niet 'A zeggen en B doen' maar het zich houden aan gestelde kaders en elkaar aanspreken op het afwijken ervan. Dat geldt zowel binnen het college, waar vakwethouders zich moeten laten weerspreken bij afwijking van de financiële kaders, in het verkeer tussen ambtelijke organisatie en college, maar ook in de besluitvorming door de raad zelf.

In de provinciale scan wordt (ook) gewezen op het feit dat de raad kaders stelt, maar ze niet altijd naleeft: ‘gezaghebbend nee zeggen’. Dus geen ‘slappe knieën’ hebben als raad als er weerstand komt vanuit de bevolking tegen bepaalde plannen, terwijl deze plannen noodzakelijk zijn voor de realisatie van inkomsten (kostendragers) onder plannen. Tenzij er een dwingende verplichting ligt om te komen met alternatieve dekkingsvoorstellen (zie ook hiervoor).

De onderzoekers wijzen daarbij ook op het ontbreken van een auditcommissie binnen de gemeente Voorschoten. De werking van de financiële huishouding is niet voor ieder raadslid goed duidelijk. Dat eigen vermogen een administratieve sluitpost is en geen schatkist op de kamer van de wethouder financiën is niet voor iedereen duidelijk. Mede ook om die reden heeft de accountant bij veel gemeenten een besloten a-politiek gesprek met de auditcommissie, puur gericht op de vaktechnische aspecten van de financiële positie en hoe je die als raadslid kunt beoordelen. In Voorschoten gaat dat anders: daar is geen auditcommissie en wordt het gesprek met de accountant gevoerd in een openbare commissievergadering die live gestreamd wordt. Dat geeft de accountant minder mogelijkheden om eens goed de tijd te nemen en met elkaar in gesprek te gaan ‘hoe de financiële vlag erbij hangt’. De accountant kan dan niet alles zeggen, omdat het dan direct in de openbaarheid op straat ligt.

Analyse aan de hand van de onderzoeksvragen

(19)

3 Conclusies

Conclusies

Onderzoeksvraag 6: *Tot welke beleidsvragen leiden de antwoorden op de vorige onderzoeksvragen en voor wie zijn deze beleidsvragen bestemd?*

Het onderzoek wijst uit dat er sprake is van een professionele financiële besturing in de huidige situatie, die zich de laatste jaren verder heeft ontwikkeld[9]. Het is noodzakelijk om het inzicht in de lange termijn effecten van financiële besluiten voor de raad verder inzichtelijk te maken en inhoudelijk te duiden, als vervolgstap op de instrumentele doorontwikkeling van de financiële besturing. Echter, dit moet hand in hand gaan met het door ontwikkelen van een zakelijke besluitvormingscultuur binnen de gemeente Voorschoten tussen organisatie en college, binnen het college, tussen college en raad en binnen de raad.

Het college zal anders moeten gaan acteren richting de raad (meer impact geven op de langere termijn) en ook deze insteek hanteren bij de gesprekken binnen het college (is het noodzakelijk, is het goed voor Voorschoten op de lange termijn etc.). In de huidige situatie ligt *politiek consumentisme*, ook vanwege de nauwe verbondenheid tussen samenleving, verenigingsleven en politiek, op de loer en dat bemoeilijkt een professionele financiële besturing. Het gaat daarmee zeker ook om een verandering van de politiek-bestuurlijke cultuur in Voorschoten inclusief de advisering vanuit de organisatie (gezaghebbend nee zeggen), naast een instrumentele verbetering van de informatiepositie van de raad in termen van toegankelijkheid en begrijpelijkheid.

Het zou bovendien de financiële kennis van de raad verhogen als de accountant meer met de raad zou kunnen bespreken. Een auditcommissie zou daarvoor een goed instrument zijn.

De onderzoekers komen daarmee tot de conclusie, kijkend naar de centrale onderzoeksvraag, dat gedurende de onderzoeksperiode er onvoldoende inzicht bestond in en overzicht van de financiële situatie van de gemeente Voorschoten om te kunnen bijsturen. Door het ontbreken van dit in- en overzicht werden voorstellen individueel beschouwd en beoordeeld vanuit hun politieke wenselijkheid en haalbaarheid. Daarbij was er sprake van een beperkte mate van professionaliteit en ondergeschiktheid van de financiële functie in relatie tot de primaire vakafdelingen en het bestuur binnen de gemeente. De beschikbaarheid van extra liquiditeit (NUON-gelden) maakte dat

[9] Het is daarbij relevant om te vermelden dat het onderdeel 'professionele financiële besturing' zich heeft gericht op de huidige bestuursperiode 2014-2018 en niet verder terug in de tijd. Dit in tegenstelling tot de reconstructie van de financiële feiten, die de periode 2002-2017 betreft.

de politiek-bestuurlijke noodzaak ontbrak om financieel scherp aan de wind te zeilen. Bovendien was de hoogte van de schuldpositie geen relevant politiek item in Voorschoten. Eerst vanaf 2010 en met een nadrukkelijke impuls vanaf 2013, is dit gekanteld naar een professionele financiële besturing. Een gebrek aan in- en overzicht bij de raad in combinatie met een sterke verbondenheid tussen politiek en samenleving (omgevingsgevoelig, nauwe relatie met verenigingsleven) en een politiek-bestuurlijke cultuur van het elkaar niet aanspreken op het verplicht aangeven van alternatieve dekkingsmogelijkheden bij het wegvallen van kostendragers onder plannen. Dit is de kernbevinding van het onderzoek en deze wordt door de onderzoekers vertaald in de volgende beleidsvragen:

1. Wat is de noodzakelijke informatiepositie van de gemeenteraad met betrekking tot de houdbaarheid van de financiële huishouding van de gemeente Voorschoten? *Aandachtspunten daarbij zijn het kennisniveau van de raad, de verdere uitwerking van de normering van het langjarig financieel kader (exploitatie en balans), het op een eenvoudige en toegankelijke wijze presenteren van deze informatie bij begroting en jaarrekening en het functioneren van een auditcommissie.*

2. Welke politiek-bestuurlijke (besluitvormings)cultuur ondersteunt de informatiepositie van de gemeenteraad met betrekking tot de houdbaarheid van de financiële huishouding van de gemeente Voorschoten maximaal? *Aandachtspunten hierbij zijn een verplichte alternatieve dekking bij amendering van voorstellen, het elkaar aanspreken bij (dreigende) afwijking van afgesproken kaders en spelregels en het besef dat het gemeentebestuur weliswaar voor de Voorschoter gemeenschap werkt maar niet van de gemeenschap is (geen politiek cliëntelisme). Wie bewaakt de gemaakte afspraken, het afgesproken absolute minimumgedrag?*

Beide beleidsvragen zijn bestemd voor zowel gemeenteraad als college. De informatiepositie van de raad raakt de raad vanzelfsprekend primair, maar het college zal aan deze positie vervolgens blijvend invulling moeten geven. En de toepassing ervan, via de politiek-bestuurlijke cultuur, is een samenspel waarin beide actoren een belangrijke rol spelen. Hierbij wordt aangetekend dat dit tweede element, de politiek-bestuurlijke cultuur, dominant is. Maar tegelijkertijd kan hier eerst gericht aan gewerkt worden als de beperkingen op instrumenteel gebied (informatiepositie) zijn opgelost. Dan kunnen deze beperkingen immers niet meer gelden als ‘excuustruus’ om niet aan het eigen gedrag te hoeven werken.

Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn in goed overleg tussen de rekenkamercommissie en Public Profit B.V. geformuleerd en opgenomen in de rekenkamerbrief van de commissie.

Bijlage 1: presentatie financiële reconstructie

Zie de bijgevoegde PowerPoint presentatie gedateerd 10 september 2017.

Bijlage 2: overzicht geïnterviewde personen

Met de volgende personen is een interview afgenomen:

Dhr. Binnendijk, wethouder financiën
Dhr. Van den Dool, oud-voorzitter commissie Burger & Bestuur
Dhr. Staatsen, oud-burgemeester
Mevr. Atsma, oud-gemeentesecretaris
Dhr. Blommers, oud-wethouder Financiën
Dhr. Beimers, oud-wethouder Financiën
Dhr. Horlings, oud-wethouder Financiën
Dhr. De Graaf, 1e loco secretaris
Dhr. Westhoek, hoofd Financiën
Dhr. Moens, accountant Baker Tilly Berk

Bijlage 1 bij eindrapport Public Profit BV onderzoek financiële ontwikkeling Voorschoten 2002-2017

PUBLIC PROFIT
MAATSCHAPPELIJK RENDEMENT

Ontwikkeling financiële positie gemeente Voorschoten 2002-2017

Bijlage 1 bij eindrapport Public Profit B.V.

Hans Verdellen & Jacco van Gastel, Public Profit BV
10 september 2017

PUBLIC PROFIT
MAATSCHAPPELIJK RENDEMENT

Klare wijn schenken: hoofdlijn van de financiële feiten

VERMOGENS- EN SCHULDPOSITIE 2002-2017

2

PUBLIC PROFIT
MAATSCHAPPELIJK RENDEMENT

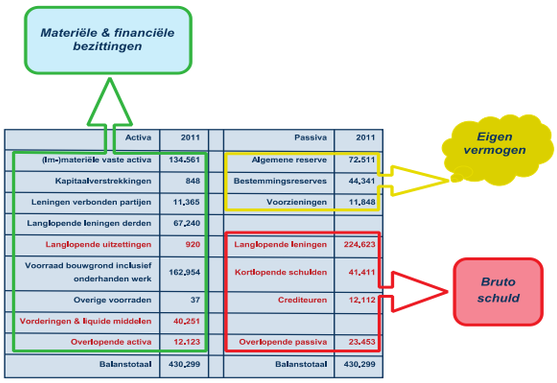
Hoogte van de schuld is een politieke keuze

In welke mate wil je kosten naar de toekomst verplaatsen?

Indicatoren

- Schuldratio
- Solvabiliteit
- Netto schuldquote
- Omvang activa
- Verhouding EV/VV (passiva)

Soms wel, soms geen norm



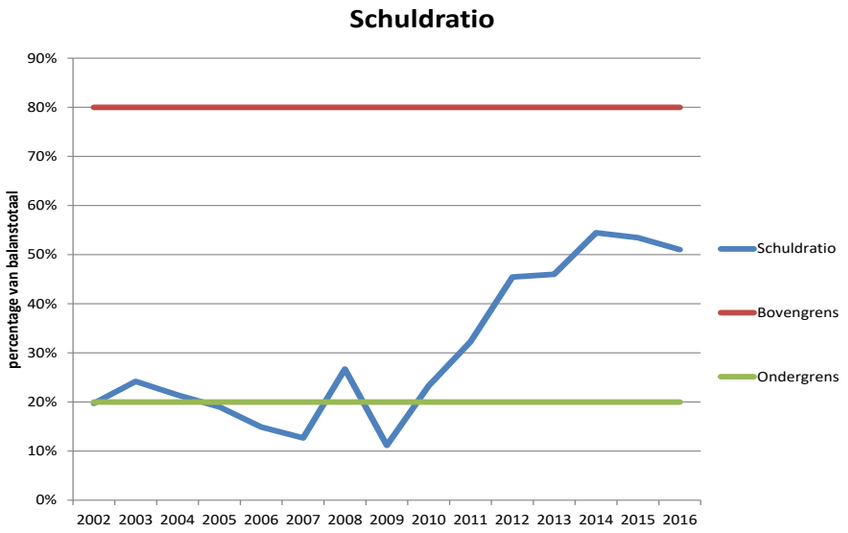
Activa	2011	Passiva	2011
(Im-)materiële vaste activa	134,561	Algemene reserve	72,511
Kapitaalverstrekkingen	848	Bestemmingsreserves	44,341
Leningen verbonden partijen	11,365	Voorzieningen	11,848
Langlopende leningen derden	67,240		
Langlopende uitzettingen	920	Langlopende leningen	224,623
Voorraad bouwgrond inclusief onderhanden werk	162,954	Kortlopende schulden	41,411
Overige voorraden	37	Crediteuren	12,112
Vorderingen & liquide middelen	40,251		
Overlopende activa	12,123	Overlopende passiva	23,453
Balanstotaal	430,299	Balanstotaal	430,299

3

PUBLIC PROFIT
MAATSCHAPPELIJK RENDEMENT

Schuldratio

Mate waarmee het totaal bezit is belast met een schuld



4

Welke hoofdlijn zien we?

- Norm tussen 20% en 70% (VNG-houdbare gemeentefinanciën, 2013)
  - < 20% per saldo geen schulden
  - > 80% bezit te zwaar belast met schulden (sein op rood)
- Voorschoten: van onder de norm (11% 2009) richting de bovengrens (54% in 2014), maar nog wel onder de kritische grens

5

Waardoor komt dit?

- **Afbouw 2002-2007:** het preventief toezicht 2002-2005 en inspanning gemeente hebben zijn werk gedaan
- **Piek in 2008:** Kort geld nodig i.v.m. investeringen onderhanden werk als gevolg van raadsbesluit prioritering ruimtelijke ontwikkelingsactiviteiten (4 oktober 2007) en activeren structurele kosten beheerplannen openbare ruimte (4 oktober 2007)
- **Daling in 2009:** forse stijging reserves (Nuon-gelden) en resultaat grondverkoop

6

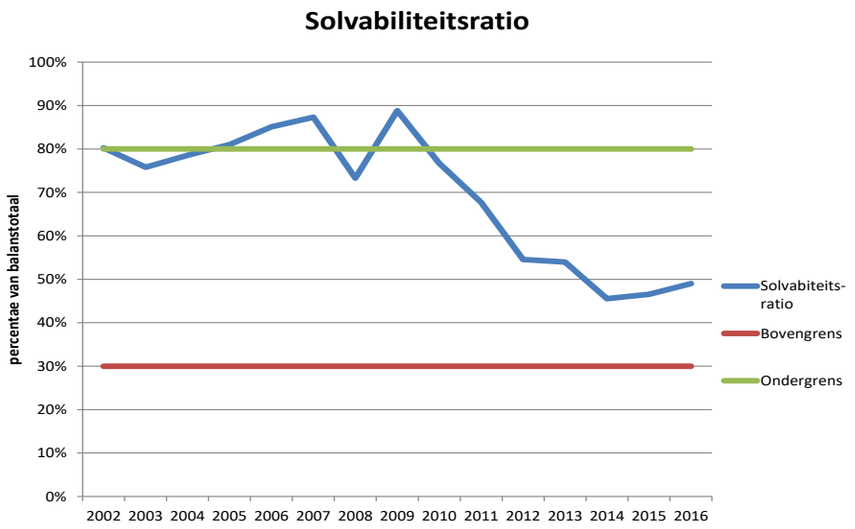
Waardoor komt dit?

- **Stijging vanaf 2010:** toename investeringen (prioritering RO, activeren structurele kosten beheerplannen en afname reservepositie). Voor de financiering leningen aangetrokken (6,5 mln in 2010, oplopend tot in totaal 35 mln in 2015)
- **Stijging 2014:** versneld afschrijven activa ten laste van reserve op basis van dekkingsplan begroting 2015 (vastgestelde begrotingswijziging 6 november 2014, raadsbesluit 8 oktober 2014)
- **Vanaf 2015:** lichte daling door aflossing lening en stijging reservepositie (positief jaarrekeningresultaat 2016)

7

Solvabiliteitsratio

Mate waarmee het totaal bezit is afbetaald



8

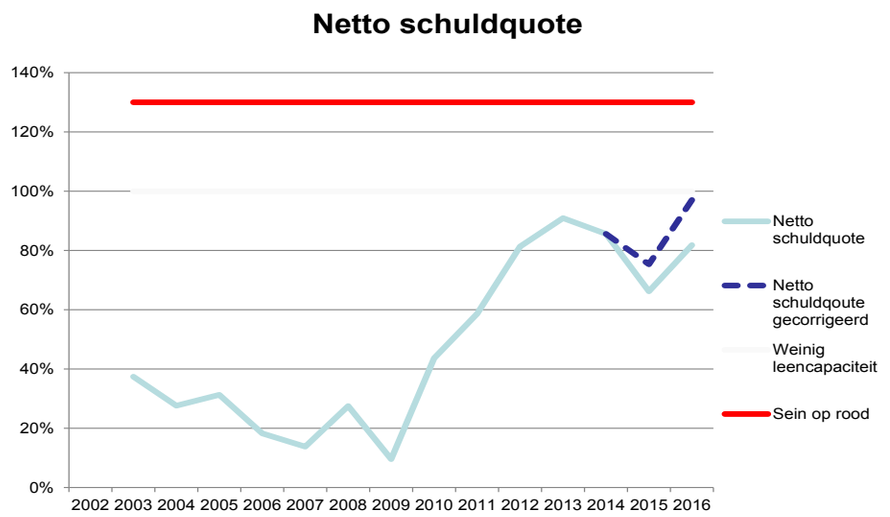
Welke hoofdlijn zien we?

- Norm tussen 30%-80% (VNG-houdbare gemeentefinanciën, 2013)
  - > 80%: geen schulden
  - < 20%: te veel vreemd vermogen (sein op rood)
- Voorschoten: tot 2009 (zeer) solvabel, daarna stevig naar beneden, maar nog wel boven de kritische grens
- Schuldratio en solvabiliteitsratio altijd samen 100%, oorzaken spiegelen

9

Netto schuldquote

Netto schuld als aandeel van de inkomsten



Correctie: stijging inkomsten als gevolg van decentralisatie sociaal domein, zie ook stresstest

10

Welke hoofdlijn zien we?

- Norm tussen 0 en 100%
  - > 100%: weinig leencapaciteit over om financiële tegenvallers op te vangen
  - > 130%: zeer hoge schuld (sein op rood)
- Voorschoten: quote ontwikkelt zich van 10% (2009) naar 91% (2013) en is hard op weg naar kritische grens
- 2015 en 2016 gecorrigeerd voor extra inkomsten sociaal domein

11

Waardoor komt dit? (1)

- **Afbouw 2002-2007:** het preventief toezicht 2002-2005 en gemeentelijke inspanningen hebben zijn werk gedaan
- **Stijging 2008:** ondanks hogere inkomsten ruimte en bouwen (11,5 miljoen achteraf op 28 mei 2009 door de raad geautoriseerd) is de quote hoger door kasgeldlening en hoge stand crediteuren
- **Daling 2009:** lagere vlottende activa en hoge inkomsten (Nuongelden, grondverkoop)
- **Stijging vanaf 2010:** toename vreemd vermogen door aantrekken leningen voor financiering ambities/projecten

12

PUBLIC PROFIT
MAATSCHAPPELIJK RENDEMENT

Waardoor komt dit? (2)

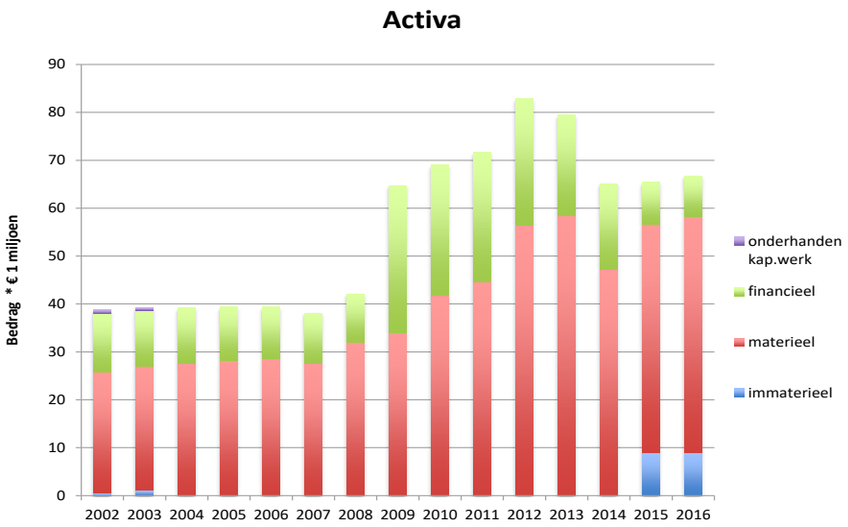
- **Lichte daling 2014:** door hogere inkomsten als gevolg van positief saldo van de kostenplaatsen door lagere urentoerekeningen
- **Daling 2015**: hogere inkomsten sociaal domein
- **Stijging 2016:** omvang leningen daalt (van € 35 mln naar € 31 mln), maar de quote stijgt door daling inkomsten (inkomsten ruimte en verkeer nemen af van € 19 mln naar € 1,2 mln) als gevolg van afsluiten grondbedrijf en Meerjarenprogramma Grondexploitaties (raadbesluit december 2015)

13

PUBLIC PROFIT
MAATSCHAPPELIJK RENDEMENT

Activa

De bezittingen van de gemeente



14

Welke hoofdlijn zien we en waardoor komt dit?

- **Stijging 2009:** met name financiële activa, als gevolg van verkoop aandelen Nuon
- **Stijging 2010:** met name materiële activa, als gevolg van investeringen/projecten
- **2011***:* extra afschrijving activa 3 mln euro met maatschappelijk nut, maar is niet zichtbaar door hogere investeringen
- **2012**: stijging materiële activa, als gevolg van investering in bedrijfsgebouwen
- **Daling 2014:** als gevolg van extra afschrijving 11,4 mln euro activa met maatschappelijk nut (raadbesluit 8 oktober 2014)

15

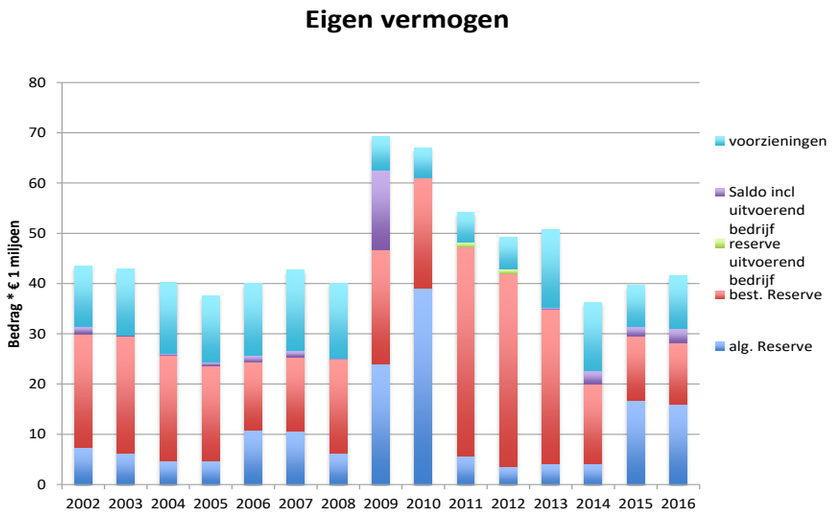
Welke hoofdlijn zien we en waardoor komt dit?

- **2015:** Omzetting financiële activa naar immateriële activa (richtlijn BBV vanaf 2016). Bedrag bestaat uit bijdrage aan activa die in bezit zijn van derden, in dit geval de Rijnlandroute.

16

Reserves en voorzieningen

Het eigen vermogen van de gemeente



17

Welke hoofdlijn zien we en waardoor komt dit?

- **Stijging 2009:** verkoop Nuon-aandelen en resultaat uitvoerend bedrijf *(Buitendienst met eigen administratie)*
- **Daling 2011 en 2012:** omzetten algemene reserve naar bestemmingsreserve en onttrekking (op basis van geactualiseerde nota reserves en voorzieningen, raadsbesluit 15 december 2011); afwaardering boekwaarden
- **Stijging 2013:** overheveling rijnlandroute (van bestemmingsreserve naar voorziening). Stijging door verhogen bestemmingsreserve grondexploitatie

18

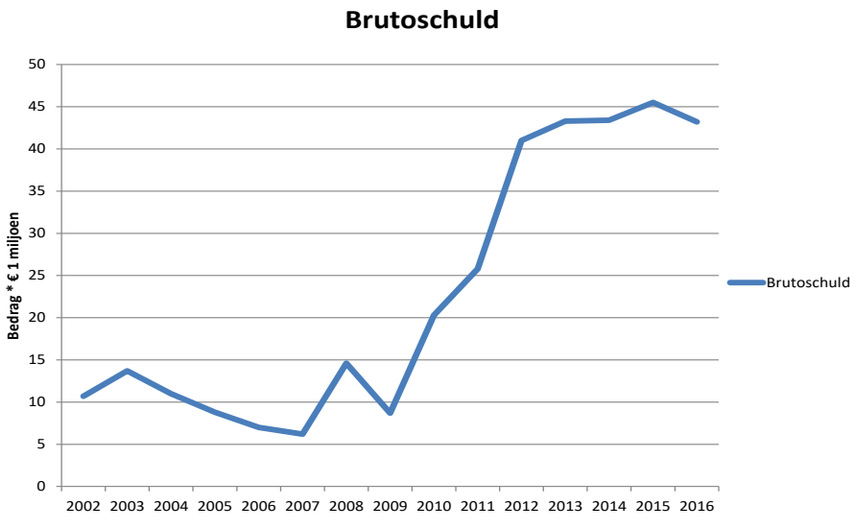
Welke hoofdlijn zien we en waardoor komt dit?

- **Daling 2014:** afboeking activa ten laste van reserve (raadsbesluit 8 oktober 2014)
- **Stijging 2015:** als gevolg van toevoeging positief rekeningresultaat
- In 2015 toename algemene reserve o.a. door vervallen voorziening Rijnland (gevormd in 2013) en vrijval risicoreserve grondexploitatie. Maar ook onttrekking ten behoeve van parkeergarage Deltaplein

19

Leningen

Omvang van de leningen (vreemd vermogen) van de gemeente



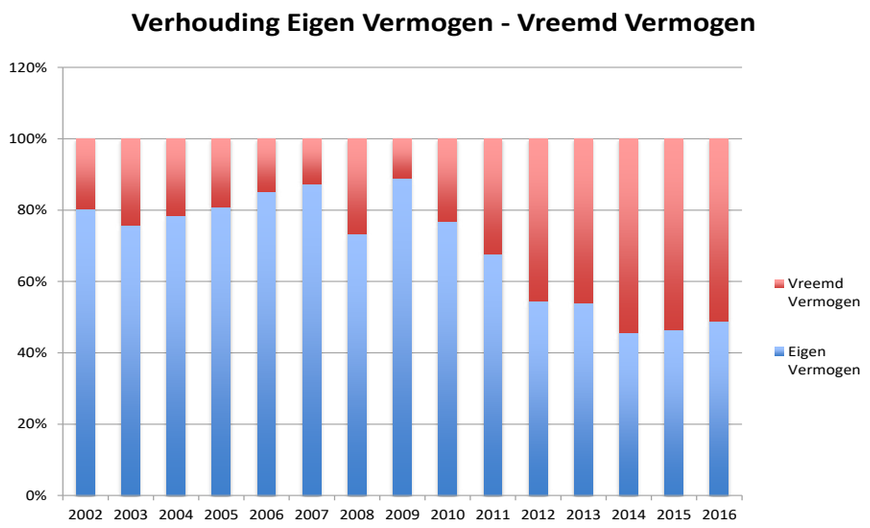
20

Welke hoofdlijn zien we en waardoor komt dit?

- **Norm:** aanvullend beleidskader raad: bruto schuld maximaal 55 miljoen. Voorschoten komt in de buurt van die bovengrens (46 miljoen in 2015)
- **Stijgingen vanaf 2009:** door de toename van investeringen in Activa (van € 42 mln in 2009, naar totaal € 83 mln 2012) is de financieringsbehoefte gegroeid

21

Verhouding EV-VV



22

Samenvattend, wat laat de balans zien?

- Tot en met 2006 rust & robuust: *mede als gevolg van preventief toezicht 2002-2005 en actief handelen van de gemeente*
- Dan gebeurt er iets in 2007: *prioriteitsdiscussie, alle trossen los.* ***Raadsvergadering 4 oktober 2007 de duurste aller tijden……****Met problematiek van de onverdeelde personeelslasten tot gevolg*
- Om vervolgens vanaf 2009 fors te stijgen: *De* ***NUON*** *zilvervloot vaart binnen en vertroebelt het zicht op de financiële werkelijkheid (zie ook exploitatie → interen). Maakt NUON blind?*
- En vanaf 2014 weer te dalen: *afboekingen uit eigen wil, schoon schip*
- *75 miljoen euro extra besteed: Nuon (40 miljoen) en toename schuld (35 miljoen)*

Normen schuiven op naar kritische grenzen

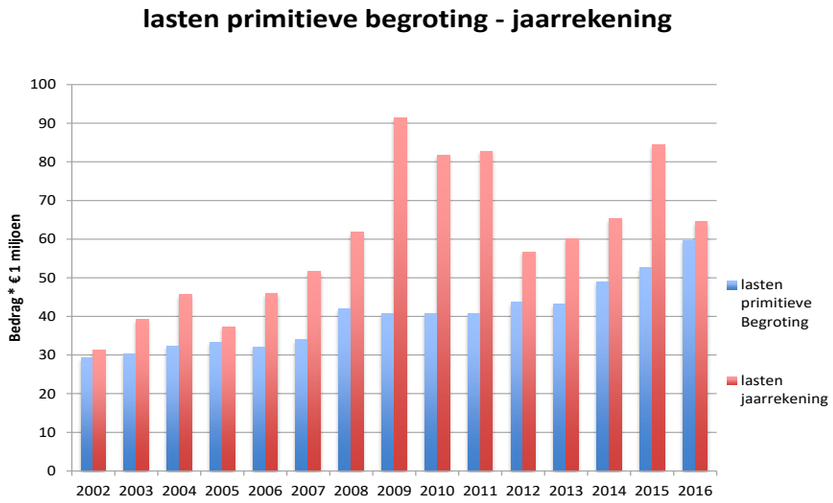
23

Klare wijn schenken: hoofdlijn van de financiële feiten

EXPLOITATIE 2002-2017

24

Begroting vs. realisatie



25

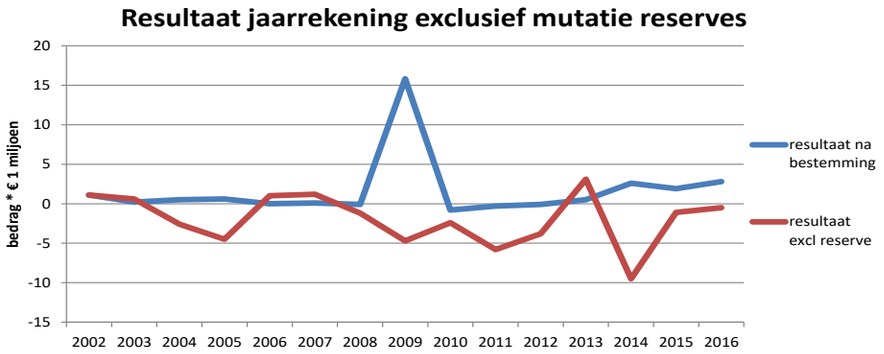
Welke hoofdlijn zien we?

- Totale lasten jaarrekening **fors hoger** dan primitieve begroting. Wel tussentijds begrotingswijzigingen vastgesteld. Verschil tussen begroting na wijziging en realisatie is veel kleiner
- In de begroting zijn taakstellingen opgenomen. Worden niet volledig gerealiseerd (zie ook provinciale scan)
- Roept nadrukkelijk vragen op over het gebruik van de begroting als **sturingsinstrument** voor de raad, wat ook blijkt uit de ingevulde vragenlijsten

26

Begroting vs. realisatie

- Daarnaast beïnvloeden de mutaties in de reserve de verschillen tussen de primitieve begroting en jaarrekening



- **Voorschoten teert in op het eigen vermogen.** De lasten zijn structureel hoger dan de baten

27

Samenvattend, wat laat de exploitatie zien?

- Tot en met 2006 rust & robuust: *mede als gevolg van preventief toezicht 2002-2005 en actief handelen door de gemeente*
- Grote verschillen tussen eerst vastgestelde begroting (primitieve begroting) en realisatie
- De lasten zijn structureel hoger dan de baten; geen begrotingsevenwicht ondanks afwaardering activa
- Grillig verloop van inkomsten en reserves
- Taakstellingen in begroting die nog nader ingevuld moeten worden en bezuinigingen die niet worden gerealiseerd
- Wegvallen dividend Nuon niet gecompenseerd door rente (1,3 miljoen) → structureel gat
- Onverdeelde personeelslasten (1 miljoen) → structureel gat

28

Colofon

Voorwoord

Brief Rekenkamer-commisie met conclusies en aanbevelingen

Rapport bevindingen

Bijlage bij rapport bevindingen

Wassenaar Voorschoten Oegstgeest Leidschendam-Voorburg

Secretariaat: Postbus 393, 2250 AJ Voorschoten
info@rekenkamerwvolv.nl • www.rekenkamerwvolv.nl