

Verordening ex artikel 213a Gemeentewet

en

Informatievoorziening grondexploitaties

Kleine onderzoeken op twee domeinen

**Memorandum van het tiende, gecombineerde onderzoek van de
Rekenkamercommissie van de gemeente Maasdriel**

Frank Hordijk
Evert Jansen

15 november 2015

Memorandum

Onderwerpen

De Rekenkamercommissie verricht in 2015 twee kleine onderzoeken en één groter onderzoek. Voor de kleine onderzoeken zijn, zoals aangekondigd in de vergadering van de Commissie Samenleving & Financiën van 7 april 2015, de onderwerpen 'Toepassing van de Verordening ex artikel 213a Gemeentewet' en 'Informatievoorziening over de grondexploitaties' gekozen. Met deze selectie wordt aandacht gegeven aan enerzijds een in de kern formeel onderwerp, anderzijds aan een thema waarvoor de laatste jaren min of meer doorlopend grote, uiteraard ook politieke aandacht bestaat.

Met het voorliggende memorandum rapporteert de Rekenkamercommissie de bevindingen uit de twee kleine onderzoeken. Over het grotere onderzoek volgt een separaat memorandum.

Verordening ex artikel 213a Gemeentewet

De Rekenkamercommissie heeft onderzocht of de gemeente Maasdriel zich (volledig) houdt aan het bepaalde in artikel 213a van de Gemeentewet. De achtergrond van het onderzoek is eenvoudig: ook Maasdriel moet zich houden aan alle wettelijke bepalingen – en in voorkomende gevallen aan de gevolgen daarvan – die voor gemeenten gelden. In de wetenschap dat sommige Nederlandse gemeenten passief zijn en andere op zeer uiteenlopende wijze invulling geven aan 'artikel 213a', was de Rekenkamercommissie benieuwd naar de situatie in Maasdriel.

Wettelijk kader en Verordening

In de Gemeentewet, artikel 213a, staat het volgende:

- 1. Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover.*
- 2. Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken.*
- 3. Het college stelt de rekenkamer of, indien geen rekenkamer is ingesteld, personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen, tijdig op de hoogte van de onderzoeken die hij doet instellen en zendt haar, onderscheidenlijk hen, een afschrift van een verslag als bedoeld in het tweede lid.*

Voor dit onderzoek zijn de eerste twee leden van deze wetsbepaling relevant.

Sinds 7 maart 2004 vigeert in Maasdriel de ‘Verordening voor periodiek onderzoek door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur’. De tekst van de artikelen 2 tot en met 5 daarvan luiden als volgt:

Artikel 2 Onderzoeksfrequentie

Het college onderzoekt jaarlijks de doelmatigheid van (onderdelen van) organisatie-eenheden van de gemeente en de uitvoering van taken door de gemeente. Iedere gemeentelijke organisatie-eenheid en gemeentelijke taak wordt periodiek in zijn geheel aan een dergelijke toets onderworpen.

Artikel 3 Onderzoeksplan

1. Het college zendt ieder jaar een onderzoeksplan naar de raad van de in het erop volgende jaar te verrichten interne onderzoeken naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid.

2. In het onderzoeksplan wordt per intern onderzoek globaal aangegeven:

- Het object van onderzoek*
- De reikwijdte van het onderzoek*
- De onderzoeksmethode*
- De doorlooptijd van het onderzoek*
- De wijze van uitvoering.*

3. In het onderzoeksplan wordt aangegeven welke budgetten in de productenraming zijn opgenomen voor de uitvoering van de onderzoeken.

Artikel 4 Voortgang onderzoeken

Het college rapporteert in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de begroting en jaarstukken over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid en de uitputting van de bijbehorende budgetten.

Artikel 5 Rapportage en gevolgtrekking

1. De uitkomsten van een onderzoek worden vastgelegd in een rapportage. Elke rapportage bevat tenminste een analyse van de onderzoeksresultaten en indien nodig aanbevelingen voor verbeteringen.

2. Op basis van de resultaten van ieder onderzoek stelt het college indien nodig een plan van verbetering op. De rapportage en het plan van verbetering worden ter kennisgeving aan de raad aangeboden. Het college neemt op basis van het plan van verbetering organisatorische maatregelen.

Praktijk in Maasdriel

De gemeente Maasdriel kent dus een verordening, als bedoeld in lid 1 van artikel 213a van de Gemeentewet. Aan dit wettelijk vereiste wordt daarmee voldaan. Maar: geeft Maasdriel ook invulling aan het bepaalde in die Verordening?

Het antwoord op deze vraag is nee. Al meerdere jaren heeft het college geen onderzoeken, zoals voorgeschreven in de aangehaalde Verordening, uitgevoerd. De Rekenkamercommissie heeft niet in recente begrotingen, noch in de laatste jaarrekeningen verwijzingen naar voorgenomen en/of uitgevoerde onderzoeken aangetroffen. In de jaarrekening over 2013 is nog wel vermeld dat geen onderzoeken zijn uitgevoerd, in die over 2014 is ook die aantekening achterwege gebleven.

Verder

Is het erg, dat er geen 'periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur' wordt uitgevoerd, zoals de wet het college voorschrijft?

Materieel gezien niet, denkt de Rekenkamercommissie. Hoewel er van veel andere gemeenten voorbeelden beschikbaar zijn van goede, relevante onderzoeken ex artikel 213a, heerst in een deel van bestuurlijk Nederland ook het idee dat allerhande ontwikkelingen en projecten op het brede terrein van de bedrijfsvoering het doen van dit type onderzoek overbodig maken. Daarbij komt nog de constatering dat een college met het doen van onderzoek uit hoofde van artikel 213a in zekere zin het eigen vlees keurt. Ook in Maasdriel wordt hard gewerkt, zijn de plannen met betrekking tot de bedrijfsvoering steeds helder (jaarlijks in een separaat programma in de begroting) en is de gegeven verantwoording helder en causaal (zie de jaarrekeningen).

Formeel is er echter wel sprake van een probleem, vindt de Rekenkamercommissie. De Gemeentewet is immers duidelijk en de sinds 2004 vigerende Verordening ook. Dus: welke overwegingen van meer praktische aard ook spelen, voor de gemeente is het staatsrechtelijk onmogelijk om wettelijke regels met daarbovenop een door haarzelf vastgestelde verordening simpelweg niet na te (willen) leven. Hoewel het college primair verantwoordelijk is, moet overigens ook worden vastgesteld dat de raad van de gemeente Maasdriel het uitblijven van onderzoekswerk ex artikel 213a al jaren geen serieus probleem vindt.

Daarom: aan de situatie, zoals die al enkele jaren aan de orde is, moet iets worden veranderd. Mogelijk kan de Verordening in die zin worden aangepast, dat kan worden volstaan met één groter of enkele kleinere, interne onderzoeken per jaar, terwijl in meerjarig perspectief toch alle 'organisatie-eenheden' en 'taken' tegen het licht worden gehouden. Zou dat alsnog tot teveel ambtelijke en bestuurlijke belasting leiden in relatie tot het rendement, dat van dergelijk onderzoek

mag worden verwacht, dan ligt het voor de hand dat tot een (nog) 'bescheidener' omschrijving in de Verordening wordt gekomen.

Tegelijk zou kunnen worden overwogen (vaker) mee te doen aan vergelijkende onderzoeken tussen gemeenten op specifieke domeinen (benchmarks) en/of om de controlerend accountant van de gemeente Maasdriel specifieke aandacht te laten geven aan een jaarlijks wisselende 'eenheid' of 'taak'.

Veel gemeenten besteden de onderzoeken op grond van artikel 213a uit. Een alternatief is om een meeromvattend onderzoek telkens na bijvoorbeeld vier jaar te laten plaatsvinden. De wet heeft het immers over een periodiek onderzoek, maar laat in het midden wat de periode moet inhouden. Voor welke mogelijkheid er ook wordt gekozen, in alle gevallen zal er kritisch naar de tekst van de huidige Verordening moeten worden gekeken. Aanpassing acht de Rekenkamercommissie onvermijdelijk, tenzij het college ervoor kiest om de Verordening alsnog nauwgezet te gaan uitvoeren.

Gezien het feit dat de gemeente Maasdriel op dit moment in strijd handelt met de Gemeentewet vindt de Rekenkamercommissie dat het bovenstaande binnen enkele maanden moet zijn opgevolgd.

Informatievoorziening over de grondexploitaties

De Rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar de informatievoorziening, aan de raad, over de zogenoemde grondexploitaties. Dat is gebeurd vanuit een praktische norm: is de informatie, die de raad over de grondexploitaties krijgt, voor een 'gemiddeld' raadslid voldoende begrijpelijk – om mede op basis daarvan verantwoord te kunnen besluiten over voorgelegde keuzes, die op die exploitaties (en meer in het algemeen op het grondbeleid) betrekking hebben?

Informatie

De Rekenkamercommissie heeft zich voor dit kleine onderzoek gericht op de formele informatievoorziening aan de raad in de periode van 1 juli 2014 tot heden. Naast allerhande 'tussentijdse', specifieke informatie gaat het dan in de kern om de begrotingen 2015 en 2016 en de jaarrekeningen 2013 en 2014. Separate, periodieke 'Rapportages bouwgrondexploitatie' worden sinds 2014 niet meer gemaakt. Voor de goede orde: de Rekenkamercommissie heeft alleen gekeken naar de informatievoorziening als zodanig en geen validatiewerk gedaan met betrekking tot bijvoorbeeld de waardering van projecten of de omvang van de getroffen voorziening voor naar verwachting met verliezen af te sluiten exploitaties.

Bevindingen

De Rekenkamercommissie is positief over de kwaliteit van de informatie. De inkadering (door vermelding van de hoofdlijnen van het sinds meerdere jaren gevolgde grondbeleid) is duidelijk, terwijl de gepresenteerde cijfers dat ook zijn. De aansluiting tussen enerzijds de boekwaarden en de actueel verwachte eindsaldi van de exploitaties en anderzijds de hoogte van de gevormde voorziening is goed toegankelijk toegelicht.

De Rekenkamercommissie vindt wel dat voor de dekking van de te verwachten noodzakelijke dotatie aan de voorziening, zoals die wordt gemeld op blad 104 van de begroting 2016, wat erg 'makkelijk' wordt verwezen naar de bestaande reserve bouwgrondexploitaties: die zou met de bedragen in kwestie voor ruim 50 % moeten worden aangewend, wat de financiële positie van de gemeente Maasdriel in algemene zin aantast en ook wat ook gevolgen heeft voor de hoogte en presentatie van het weerstandsvermogen en de weerstandscapaciteit.

In de begroting 2016 (vanaf blad 101) is helder verwoord welke keuzes zijn gemaakt – deels op grond van nieuwe regelgeving – waar het gaat om het toerekenen van rente aan de verschillende projecten. De gang van zaken op dit aspect is ook in de gemeente Maasdriel consistent en duidelijk, maar voor een buitenstaander zal de werkwijze in zekere zin vreemd blijven overkomen:

door het toerekenen van rente aan projecten in enig jaar wordt de exploitatie van de gemeente als geheel van dat jaar ontlast, maar wordt het risico op een mindere uitkomst van een grondproject navenant groter, waarvoor in voorkomend geval de getroffen voorziening moet worden verhoogd,

waarvoor dekking wordt gevonden in een reserve, die in het verleden met positieve resultaten is gevormd, die na een raadsbesluit ook voor andere zaken zou kunnen worden ingezet en die qua omvang in stand had kunnen worden gehouden als die rente niet was toegerekend, maar waardoor dan gemeentebreed een minder positief saldo had kunnen worden gepresenteerd,

waardoor ... waarom zo ingewikkeld, zal die buitenstaander waarschijnlijk verzuchten.

Alleen in de marge van de positieve teneur van onze aantekeningen hierboven: een wat uitgewerkte alinea in begroting en jaarrekening, waarin wordt ingegaan op de mogelijkheden, onmogelijkheden, voordelen, nadelen, oorzaken en gevolgen van de huidige wijze van rente-toerekening, zou de materie nog toegankelijker maken.

**

Frank Hordijk
Evert Jansen