

# Onbalans tussen ambities en financiële middelen

Eindrapportage raadsonderzoek financieel beleid  
en beheer gemeente Lingewaard (fase 2)

## *Conclusies en aanbevelingen*

### **Onderzoekscommissie Raadsonderzoek financieel beleid en beheer**

mr. E.A.M. Masselink  
commissiegriffier

Postbus 15  
6680 AA Bommel

T. 026 326 01 08  
E. e.masselink@lingewaard.nl

12 oktober 2011

# **Onbalans tussen ambities en financiële middelen**

## **Conclusies**

Een onderzoekscommissie vanuit de raad heeft in de periode december 2010-juli 2011 onderzoek gedaan naar de oorzaken van de huidige financiële positie van de gemeente Lingewaard. Dit onderzoek is uitgevoerd in twee fasen. De eerste fase betrof een analyse van de financiële situatie over de periode 2001-2010. De rapportage over deze fase is op 19 april 2011 door de gemeenteraad behandeld. Naar aanleiding van dat rapport is een tweede onderzoeksfase gestart, waarin het accent lag op de financiële sensitiviteit van de gemeente, interne checks-and-balances en consequenties voor de politiek-bestuurlijke cultuur. De bevindingen over de tweede fase van het onderzoek zijn opgenomen in het nu voorliggende rapport. Op basis van deze bevindingen komt de onderzoekscommissie tot de volgende hoofdconclusie:

### **De gemeente Lingewaard heeft boven haar stand geleefd.**

Het doel van het onderzoek was te achterhalen hoe dit heeft kunnen gebeuren en daar voor de toekomst lering uit te trekken. De centrale vraag luidde dan ook:

### **Wat zijn de oorzaken en omstandigheden die hebben geleid tot de huidige financiële situatie van Lingewaard?**

#### **Oorzaken**

Het onderzoek laat zien dat de gemeente Lingewaard in de periode 2007-2010 zeer ambitieus is geweest en onvoldoende aandacht had voor een behoedzaam financieel beleid. Dit heeft er toe geleid dat de gemeente in 2010 genoodzaakt was om vrijwel alle ambities te bevriezen en spreekwoordelijk de geldkraan dicht te draaien.

De situatie is ontstaan doordat de bestuurlijk-politieke ambities zeer hoog waren. Er werden zowel door de raad, het college en de ambtelijke organisatie geen duidelijke prioriteiten gesteld. Bovendien functioneerde het systeem van checks-and-balances onvoldoende, zowel tussen college en raad als tussen college en ambtelijke organisatie.

De hoge ambities konden niet worden bekostigd uit de exploitatie en daarvoor werden reserves ingezet. Het uitgangspunt dat structurele uitgaven met structurele inkomsten gedekt moesten worden, werd verlaten.

In de documenten van de Planning&Controlcyclus (kadernota, begroting, jaarrekening) werd de financiële situatie en de inzet (en stand) van reserves voor de raad weergegeven.

De onderzoekscommissie werkt hierna drie belangrijke oorzaken verder uit.

## **1. Voorzichtigheidsprincipe en continuïteitsprincipe onvoldoende gerespecteerd**

De ambitie om veel te realiseren is in de onderzoeksperiode nadrukkelijk aanwezig. Dit is op zichzelf een lovenswaardig streven, maar hoge ambities ontslaan college en raad echter niet van de verantwoordelijkheid om keuzes te maken en prioriteiten te stellen die recht doen aan de financiële mogelijkheden. Dit laatste is onvoldoende gebeurd. De voorstellen van het college hielden onvoldoende rekening met de belangrijkste twee principes van behoedzaam financieel beleid: voorzichtigheid en continuïteit van beleid op langere termijn.

Om de ambities te kunnen realiseren heeft het college bewust de grenzen van de financiële mogelijkheden opgezocht. Hierbij werd het eigen vermogen grotendeels bestemd om de kapitaallasten van de investeringen te dekken. Hierdoor werden de reserves uitgeput. Dit was in strijd is met het uitgangspunt dat structurele middelen worden gebruikt om structurele uitgaven te dekken en incidentele middelen worden ingezet om incidentele uitgaven te dekken.

De structurele lasten van de investeringen leverden (in combinatie met tegenvallende inkomsten) in meerjarig perspectief tekorten op. De dekkingsplannen om deze tekorten te kunnen opvangen waren onvoldoende concreet en onderbouwd. Ook bevatten de collegevoorstellen 'pm' posten. Dit kon leiden tot een vertekend beeld, omdat er meer ambities in de begroting stonden dan er daadwerkelijk gerealiseerd konden worden.

## **2. Onvoldoende aandacht voor 'control' in relatie tussen ambtelijke organisatie en college**

In de college- en raadsvoorstellen signaleerde de afdeling Financiën de risico's die gepaard gingen met het opzoeken van de grenzen van de financiële ruimte; ook de portefeuillehouder Financiën was zich er terdege van bewust dat er risico's werden genomen. Dat ook overige collegeleden en de rest van de organisatie zich hiervan bewust waren, blijkt niet uit hun handelen

De ambtelijke organisatie is onvoldoende in staat geweest om zelfstandig een integrale afweging te maken tussen ambities en middelen en daarover te adviseren. De organisatie heeft zich voornamelijk opgesteld als uitvoeringsorganisatie van collegebesluiten en haar adviesrol minder ingevuld. De afdeling Financiën signaleerde weliswaar verschillende keren de risico's, maar heeft zich primair opgesteld als uitvoeringsorgaan en minder als een effectieve 'tegenkracht' van het college. Doordat geen andere afdeling deze rol vervulde, ontbrak het binnen de ambtelijke organisatie aan systematische aandacht voor (financial) control.

## **3. Raad heeft onvoldoende bijgedragen aan gezond financieel beleid**

De ambitie van het college in de periode tot aan de raadsverkiezingen in 2010 werd sterk aangemoedigd vanuit de raad. Uit de verslagen van raadsvergaderingen blijkt dat tenminste een deel van de raad zich bewust was van consequenties van de geplande investeringen voor de financiële positie van de gemeente. De risico's waren dan ook expliciet benoemd in de planning-en-controldocumenten. In een later stadium gaven ook accountant (2009 en 2010), rekenkamercommissie (2010) en provincie (2010) duidelijke signalen af.

Het bewustzijn van (een deel van) de raad, leidde evenwel niet tot getemperde ambities. In tegendeel, op diverse momenten probeerde de raad ambities nog verder op te rekken en tegelijkertijd de inkomsten te verminderen, door bijvoorbeeld belastingverlaging voor te stellen of voorgestelde belastingverhoging af te wijzen. De raad keek bij de behandeling van de begrotingen vooral naar afzonderlijke projecten en niet naar het totaalbeeld. Hierdoor heeft het kunnen gebeuren dat de raad meerdere jaren achtereen begrotingen vaststelde die overliepen van ambitie, zonder dat hieraan voldoende onderbouwde dekkingsplannen ten grondslag lagen.

Het college heeft de ambities van de raad onvoldoende getemperd. Het college functioneerde te weinig als een 'tegenkracht' voor de raad, waarin zij de wensen van de raad afzette tegen de mogelijkheden. De onderzoekscommissie concludeert dan ook dat er in de periode tot 2010 noch op het niveau van het college, noch op het niveau van de organisatie, noch op het niveau van de raad voldoende verantwoordelijkheid is genomen voor een behoedzaam financieel beleid.

Pas in 2010, na het aantreden van een nieuw (interim) hoofd Financiën, is er meer aantoonbare aandacht voor de verslechterde financiële positie en de verhouding tussen ambities en beschikbare middelen.

De ambtelijke leiding weet het college dat in april 2010 aantreedt, te overtuigen van de noodzaak van een meer solide financieel beleid. Het college wordt daarin ook 'aangemoedigd' door een kritische opstelling van zowel de provincie als de accountant. In het spoor van het nieuwe college raken ook raad en organisatie er van overtuigd dat het noodzakelijk is om een pas op de plaats te maken. Bij de programmabegroting 2011 draaien college en raad dan ook 'de kraan dicht'.

## **Omstandigheden**

### Ambitie en daadkracht

Oorzaak en gevolg zijn uit de feitelijke gang van zaken naar de opvatting van de commissie in grote lijnen te reconstrueren. De gemeente Lingewaard werd gekenmerkt door een hoog ambitieniveau, gekoppeld aan een lange lijst van wensen uit de Lingewaardse samenleving. De bestuurlijke teneur was ook om daadkracht te tonen en geen "nee" te hoeven zeggen. Alles moest kunnen. Het aantreden van de nieuwe burgemeester in 2007 gaf deze ambitie en daadkracht vleugels. Hij functioneerde als vliegwiel, daartoe aangespoord door college en raad. Hij was aangenomen om ambities te realiseren en Lingewaard op de kaart te zetten. Zijn aanpak werd concreet in het zogenaamde. AEF-traject (2008), genoemd naar het hierbij ingeschakelde bureau Andersson Elffers Felix. Op basis van een externe analyse werd bepaald dat een flink aantal 'stroperige dossiers' vlotgetrokken moest worden. Dat ging gepaard met wijzigingen in de organisatie en personele wisselingen in de ambtelijke top van de organisatie waardoor financiën minder aandacht kreeg. De financiële haalbaarheid van ambities kreeg daardoor minder prioriteit. Bij de eindrapportage van AEF, die begin 2010 aan de raad werd aangeboden, werd de rekening gepresenteerd: een tekort van 4.1 miljoen per jaar als alle projecten door zouden gaan.

## De recessie

De financiële en economische recessie leidde in 2009 tot een daling van opbrengsten. Dat het financieel slechter ging in Lingewaard werd weliswaar duidelijk, maar college en raad reageerden daarop door te blijven investeren. Rijk en provincie stimuleerden dat ook en vroegen om projecten/initiatieven die versneld tot uitvoering konden worden gebracht. De ambitie om te investeren werd bij de begroting 2010 versterkt door het gedachtegoed van Keynes, waarin overheden juist in tijden van economische recessie veel investeren om de vraaguitval van particulieren te compenseren, en door de wens om de lokale economie te stimuleren.

## De investeringsreserve

Uit gesprekken met respondenten kwam naar voren, dat het bestaan van de investeringsreserve en het gebrek aan inzicht in de systematiek van die reserve zou hebben bijgedragen aan de financiële situatie. De commissie heeft aanleiding gevonden om te onderzoeken of deze omstandigheid inderdaad heeft bijgedragen aan het ontstaan van de financiële situatie. De commissie constateert, dat conform de bepalingen hierover in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) in de onderzoeksperiode een gedeelte van de kapitaalslasten parallel met de afschrijvingstermijn van de investeringen werd gedekt uit deze investeringsreserve en een gedeelte opgenomen was in de programmalasten in de exploitatie. Deze systematiek is gangbaar bij veel Nederlandse gemeenten. In de begrotingen 2007 - 2010 werd steeds een heldere toelichting op de reserve gegeven. In essentie komt deze er op neer, dat de reserve wordt gevormd op basis van besluitvorming door de raad voor dekking van kapitaallasten van investeringen (rente en afschrijving). De commissie concludeert, dat het bestaan van een investeringsreserve als zodanig, geen invloed had op de financiële situatie van de gemeente.

De commissie stelt tevens vast dat er onduidelijkheid bestaat over de investeringsreserve. In de Kadernota 2011 is besloten tot ontkoppeling van de investeringsreserve en tot de vorming van een "bestemmingsreserve dekking kapitaallasten". Onttrekking aan die reserve wordt dan niet meer één op één gerelateerd aan de omvang van de kapitaallasten van de betreffende investeringen, maar vastgesteld op een vast bedrag van 3,8 miljoen per jaar, zijnde de onttrekking in 2010 van 3,3 miljoen en een additionele onttrekking van € 500.000,--. Het is voor de commissie de vraag of deze handelwijze zich wel verdraagt met voorwaarden, die de provincie stelt aan dekkingsreserves, zoals laatstelijk opgenomen in de begrotingsbrief 2012. Ook de looptijd van de reserve is onduidelijk. Volgens de systematiek van een dekkingsreserve lopen uitputting van de reserve en vrijval van kapitaallasten gelijk op. De looptijd van 9 jaren, zoals genoemd in de kadernota 2011 blijkt te zijn achterhaald. Uit ambtelijke bronnen komt naar voren dat de looptijd beduidend langer is. De commissie concludeert, dat de financieel - technische informatievoorziening op dit punt tekort is geschoten.

## **Aanbevelingen**

Aan de geconstateerde oorzaken verbindt de commissie de volgende aanbevelingen:

### **Ad 1: Voorzichtigheidsprincipe en continuïteitsprincipe onvoldoende gerespecteerd**

- a. Het college dient in voorstellen aan de raad, in het bijzonder in de programmabegroting, duidelijke prioriteiten aan te geven, zodat de raad in staat is gefundeerde keuzes te maken.
- b. Financier structurele uitgaven alleen met structurele middelen. Voorkomen moet worden, dat reserves worden aangewend voor dekking van structurele lasten (tekorten), omdat niet oneindig uit reserves kan worden geput.

### **Ad 2: Onvoldoende aandacht voor 'control' in relatie tussen ambtelijke organisatie en college**

- c. College dient integrale verantwoordelijkheid te dragen voor het te voeren beleid met sturing op resultaten waarbij de financiële mogelijkheden en consequenties inzichtelijk gemaakt worden voor de raad.
- d. Regel binnen de organisatie een stevige positionering van een transparante financiële functie en controlfunctie; de tegenkracht (countervailing power) voor het college. Deze transparante functie is ook van belang voor een goede informatievoorziening naar de raad.

### **Ad 3: Raad heeft onvoldoende bijgedragen aan gezond financieel beleid**

- e. De raad dient eveneens zijn countervailing power te benutten middels de rekenkamercommissie, de accountant en de auditcommissie.
- f. De raad dient een evenwicht te vinden tussen het realiseren van ambities en de financiële positie van de gemeente, ook op langere termijn. Voor een gezonde financiële huishouding is het van belang dat raad, college en ambtelijke organisatie elkaar scherp houden en samenwerken.

Lingewaard, 12 oktober 2011