

REKENKAMER COMMISSIE

Raad 12440
18 AUG. 2010

Beh. Ambt.:
Streefdat.:
Afschr.: BAW/POFIN
B.V.O.:

(R)

Onderwerp: Rekenkamerbrief Post Onvoorzien

Uw kenmerk:

23 SEP. 2010

Ons kenmerk:

h.v.I. nr. 48

Datum:

18 augustus 2010

Gemeente Woerden 10.012440



Registratiedatum: 18/08/2010
Behandelend afdeling: RAAD
Afgehandeld door/op:

Aan de leden van de Raad,

In het jaarplan 2009 heeft de rekenkamercommissie Woerden, naar aanleiding van een suggestie vanuit de raad, opgenomen dat zij een onderzoek zal uitvoeren naar het gebruik van de post onvoorzien. Onvoorzien wordt hierbij gedefinieerd als "lasten en baten in een boekjaar, die ten tijde van het opstellen van de begroting nog niet waren voorzien". De rekenkamercommissie vraagt zich af of deze post in de gemeente Woerden op consistente wijze en in overeenstemming met de daarvoor geldende normen en richtlijnen wordt toegepast. Centraal hierin staat het Raadsbesluit van 27 maart 2008 waarin voor de gemeente Woerden wordt besloten dat leidend voor mutaties op de post onvoorzien de criteria onvoorzienbaar, onuitstelbaar en ondekbaar zijn.

Onderzoeksvraag en -aanpak

De gehanteerde onderzoeksvraag luidt:

"Hanteert de gemeente Woerden de post onvoorzien conform de algemeen geldende regelgeving zoals die is vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten en houdt de gemeente Woerden zich bij de mutaties in de post onvoorzien aan de uitgangspunten en richtlijnen zoals de Raad die heeft vastgesteld?"

Daartoe is allereerst kennis genomen van de bestaande regelgeving zoals opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten. Daarna zijn in detail alle 25 mutaties van de post onvoorzien in de periode 27 maart 2008 t/m oktober 2009 getoetst aan de door de Raad vastgestelde "Uitgangspunten en richtlijnen gebruik post onvoorzien". Vervolgens zijn uit de notulen van de Raad en van de betreffende Raadscommissies die delen bestudeerd die betrekking hebben op de behandeling van deze mutaties onvoorzien. Tot slot heeft hoor- en wederhoor plaatsgevonden met de afdeling Financiën, die met betrekking tot de post onvoorzien een adviserende rol vervult.

Algemeen geldende regels

In het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) is vermeld dat het verplicht is om een post onvoorzien in het programmablanco, in het overzicht van baten en lasten, in de programmaverantwoording en in de programmarekening op te nemen. Een dergelijke post onvoorzien is bedoeld als dekking voor lasten die niet in de begroting zijn opgenomen. Nadere voorschriften over het gebruik van deze post onvoorzien zijn in het BBV niet opgenomen. Het is echter gemeengoed dat aan het gebruik van de post onvoorzien de criteria onvoorzienbaar, onuitstelbaar en ondekbaar zijn gekoppeld.

Eigen richtlijnen van Woerden

In Woerden bevatten begroting en rekening een post onvoorzien die jaarlijks wordt gedoteerd met een vast bedrag per inwoner. Dit bedrag is in 2008 en 2009 € 2,50 per inwoner wat in beide jaren leidt tot een dotatie van € 121.500. Behalve lasten worden incidenteel ook baten, zoals een niet voorziene dividendbetaling of een meevallende uitkering, ten gunste van de post onvoorzien gebracht. Deze inrichting is in overeenstemming met de algemeen geldende regels.

In maart 2008 heeft de Raad besloten dat bij het gebruik van de post onvoorzien "in principe" voldaan moet zijn aan het zogenaamde drie O's principe: ten laste van de post onvoorzien mag alleen worden geboekt

Onderwerp:

Rekenkamerbrief Post Onvoorzien

Datum:

18 augustus 2010

wanneer voldaan is aan de **criteria onvoorzienbaar, onuitstelbaar en ondekbaar**. In principe, omdat – zo zegt het besluit – in het kader van een **politiek bestuurlijke** afweging een uitzondering op deze richtlijn mogelijk is. De Raad is mede tot dit besluit gekomen omdat naar het oordeel van de Raad de **post onvoorzien** in het verleden veelvuldig gebruik werd gebruikt waarbij de gehanteerde criteria niet voor een ieder altijd even duidelijk waren. Het principe van de drie O's is niet in Woerden ontwikkeld. Vele andere gemeenten hanteren bij de post onvoorzien deze criteria.

Bevindingen

Bevindingen naar aanleiding van de toetsing op basis van de Woerdense richtlijn van de drie O's.

- Van de 25 onderzochte mutaties – tezamen een bedrag van circa € 1,6 mln - van de post onvoorzien blijkt dat slechts incidenteel in de voorbereiding van een raadsbesluit zichtbaar aandacht wordt besteed aan de vraag of wordt voldaan aan de drie O's.
- In circa tweederde van de mutaties komt de rekenkamercommissie tot de conclusie dat niet wordt voldaan aan de Woerdense richtlijn. In die gevallen wordt namelijk niet voldaan aan één of meerdere van de drie O's.
- In de Raad komt bij **voorgenomen Raadsbesluiten** ook wel de procedure onvoorzien aan de orde. Dan blijkt dat binnen de Raad meningsverschillen over het gebruik van de post onvoorzien bestaan. Overigens gaat het ten laste brengen van de post onvoorzien – ondanks tegenwerpingen in de Raad – uiteindelijk gewoon door. In de volgende paragraaf worden twee sprekende voorbeelden van deze praktijk nader uitgewerkt.
- Naast het voorleggen van een individuele mutatie van de post onvoorzien aan de Raad, is het college ook gemachtigd – wanneer het geen substantiële (> € 50.000) of politiek gevoelige onderwerpen inzake **nieuw beleid** betreft – mutaties in de post onvoorzien te verantwoorden aan de Raad in de bestuursrapportages. Deze tussentijdse financiële rapportages worden aan de Raad verstrekt over de eerste vier maanden van het jaar en over de eerste tien maanden van het jaar. Dan wordt een totaalbedrag ten laste (of ten gunste) van de post onvoorzien geboekt dat is samengesteld uit zowel lasten als baten. De onderliggende mutaties zijn dan doorgaans minder zichtbaar dan mutaties van de post onvoorzien die individueel worden verantwoord in een raadsvoorstel. Deze handelwijze is toegestaan maar vanuit de optiek van een optimaal inzicht in de mutaties in de post onvoorzien suboptimaal.
- Het - naast het jaarlijks doteren aan de post onvoorzien - ook tussentijds meevallers ten gunste van de post onvoorzien brengen is niet expliciet verboden maar wel opvallend. Op deze wijze wordt het namelijk mogelijk om vrijvallende geormerkte middelen van een programma via de post onvoorzien te gebruiken voor een ander programma.

Voorbeelden van gebruik van de post onvoorzien

Cultuurnota

De Raad besluit op 27 november 2008 in te stemmen met een ophoging van het cultuurbudget van jaarlijks € 50.744, waarbij deze structurele verhoging vanaf 2010 wordt opgenomen in de meerjarenbegroting en in 2009 ten laste wordt gebracht van de post onvoorzien. De Raadsnotulen geven inzicht in de verschillende meningen over de financiering van deze structurele ophoging. Ten eerste is te constateren dat niet alleen alle partijen, maar ook het College zelf, vaststellen dat deze mutatie in de post onvoorzien 2009 niet voldoet aan de drie O's. Ten aanzien van de gewenste financiering verschillen de meningen nadrukkelijk, hetgeen neerslaat in twee amendementen: één van het CDA die alles afwegende tot de conclusie komt dat financiering in 2009 via de post onvoorzien de beste keuze is; één van Inwonersbelangen die financiering uit de septembercirculaire 2009 – dus niet via de post onvoorzien – voorstaat. Enkele quotes benadrukken het uiteenlopen van de meningen over dit onderwerp.

- "Een schoonheidsprijs verdient de financiering niet en daarom steun ik het amendement van de fractie van Inwonersbelangen. Wij hebben immers ook altijd moeite met de drie O's." (Raadslid)
- "Dit voorstel voldoet niet aan de drie O's. Het zou dus net als het voorgaande jaar als overschrijding kunnen worden gemeld en dan komt het ook ten laste van de post Onvoorzien." (Collegelid)
- "De vraag of het incidenteel, eenmalig of onvoorzien is, is boekhoudkundig geneuzel. Ik vind de amendementen volstrekt overbodig." (Raadslid)

Bestuursrapportages

Zonder discussie in de Raad over de 3 O's:

In de eerste bestuursrapportage 2008 wordt per saldo een bedrag van € 985.171 ten laste van de post Onvoorzien gebracht. Dit bedrag is het saldo van onvoorzien lasten en onvoorzien baten. Een

Onderwerp:

Rekenkamerbrief Post Onvoorzien

Datum:

18 augustus 2010

onderbouwing van de 3 O's wordt niet gegeven in de financiële rapportage aan de Raad. De toelichtende teksten in de bestuursrapportage zijn te summier om goed te kunnen beoordelen of de posten onvoorzienbaar, onuitstelbaar en ondekbaar zijn. Niettemin gaat de financiële rapportage als hamerstuk naar de Raad. Van enkele grotere posten bestaat interne documentatie waarin de 3 O's aannemelijk worden gemaakt.

Met discussie over de 3 O's:

In de bestuursrapportage voorjaar 2009 wordt per saldo een bedrag van € 533.400 ten laste van de post Onvoorzien gebracht. Ook hier betreft het het saldo van onvoorziene lasten en onvoorziene baten en wordt een onderbouwing van de 3 O's niet gegeven in de financiële rapportage aan de Raad. In de raad vindt nu wel een uitgebreide discussie plaats over begrotingsdiscipline. Enkele fracties brengen naar voren dat tegenvallers ook binnen de begroting opgevangen zouden kunnen worden, dus in feite "dekbaar" zouden kunnen zijn.

Conclusies en aanbeveling

Het volgende wordt geconcludeerd:

- De gemeente Woerden hanteert de algemeen geldende regelgeving met betrekking tot de inrichting en het gebruik van de post onvoorzien;
- De gemeente Woerden houdt zich niet aan de eigen "Uitgangspunten en richtlijnen gebruik post onvoorzien", waartoe zij begin 2008 heeft besloten. In feite is het genomen besluit niet meer dan een handvat voor de afdeling Financiën. In de onderzoeksperiode blijkt telkenmale dat een meerderheid van de Raad toch tot de conclusie komt dat de post onvoorzien moet worden belast. De afgesproken drie criteria van Onvoorzienbaar, Ondekbaar en Onuitstelbaar worden niet als zodanig gehanteerd.
- Telkens wanneer gebruik wordt gemaakt van de post onvoorzien wordt de Raad beperkt in de integrale afweging waaraan het beschikbare budget wordt besteed.

De eigen Woerdense regelgeving van de Raad en de feitelijke situatie zijn niet met elkaar in balans. De Raad wordt aanbevolen om in de toekomst het eigen besluit over de post onvoorzien na te leven en waar nodig naleving daarvan af te dwingen bij het College, of het besluit over de post onvoorzien in te trekken.

Reactie College

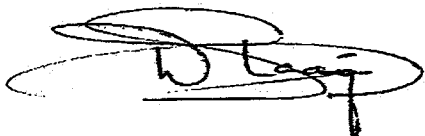
De reactie van het College op de aanbeveling van de Rekenkamercommissie luidt als volgt:

"Het college is geen voorstander van het besluit over de post onvoorzien in te trekken. De notitie onvoorzien biedt de raad een instrument in haar financiële kaderstelling. De richtlijnen zijn immers een hulpmiddel/richtlijn om te bepalen of een afwijking ten laste/gunste van deze post mag worden gebracht. Het college gaat maatregelen nemen om het gebruik van de post onvoorzien te laten verlopen conform de richtlijnen die daarvoor gelden. Zo zal bij voorstellen over het gebruik van de post onvoorzien nadrukkelijker ingegaan worden op de drie O's. Deze werkwijze heeft dan zondermeer een toegevoegde waarde voor de controle op de (financiële) kaderstelling van de raad.

Nawoord Rekenkamercommissie

Het stemt de rekenkamercommissie tevreden dat maatregelen worden getroffen om het gebruik van de post onvoorzien te laten verlopen conform de richtlijnen die daarvoor gelden. Tezamen zal de rekenkamercommissie vaststellen of de voorgenomen maatregelen zijn getroffen en of deze het beoogde effect hebben gehad.

Namens de Rekenkamercommissie Woerden,
Met vriendelijke groet,



drs. D. van der Staaij
Voorzitter