



REKENKAMERCOMMISSIE

**GEMEENTE
Schagen**

Rapportage

Rekenkameronderzoek naar het budgetrecht in Schagen

Schagen, 19 januari 2017

Rekenkameronderzoek naar het budgetrecht in Schagen

Colofon



Dit is een onderzoek van de Rekenkamercommissie Schagen. De Rekenkamercommissie Schagen is door de gemeenteraad van Schagen ingesteld om de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur te onderzoeken.

Leden

Mr. Dr. Drs. P.J.J. van der Kruit (voorzitter)

Drs. M. van der Meer (vicevoorzitter)

Drs. B. Steiner

Ambtelijk secretaris

Dhr. L. Hooghiemstra

Mevr. M. Teijema

Het onderzoek is in opdracht van de Rekenkamercommissie Schagen uitgevoerd door:



Auteurs

Bob van Waveren

Wilfred Nijhof

© 2017 Regioplan, in opdracht van de Rekenkamercommissie Schagen

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden vervaelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/ of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	4
1.1.	Achtergrond budgetrecht	4
1.2.	Onderzoek	4
1.3.	Aanpak	5
1.4.	Leeswijzer	5
1.5.	Reactie van het college	6
1.6.	Nawoord van de Rekenkamercommissie Schagen	7
Hoofdstuk 2	Budgetmogelijkheden raad	8
2.1.	Landelijke wet en regelgeving	8
2.2.	Gemeentelijke verordeningen	9
2.3.	Beleidsregels	9
2.4.	P&C-cyclus	9
Hoofdstuk 3	Crisisnoodopvang vluchtelingen	10
3.1.	Collegebesluit tot organiseren crisisopvang	10
3.2.	Raadsbesluit	11
3.3.	Organisatie crisisopvang	11
3.4.	Realisatie	11
3.5.	Buurgemeenten	12
Hoofdstuk 4	Voetpad Petten-Camperduin	13
4.1.	Zwakke Schakels	13
4.2.	Financiering	13
4.3.	Collegebesluit	14
4.4.	Raadsvergadering	14
4.5.	Beheer en onderhoud	15
Hoofdstuk 5	Bevindingen	16
5.1.	Wettelijke budgetmogelijkheden van de raad	16
5.2.	Gemeentelijke verordeningen gemeente Schagen	16
5.3.	Uitvoerings- en beleidsregels	16
5.4.	Uitvoerbaarheid	16
5.5.	Financiering	17
Bijlage	Financieel juridisch kader	18
B.1	Inleiding	18
B.2	Beschikbare documenten	18
B.3	Landelijke wet- en regelgeving	18
B.4	Lokale regelgeving gemeente Schagen	20
B.5	P&C-documenten	25

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1. Achtergrond budgetrecht

Uit de geschiedenis blijkt dat het budgetrecht in Nederland een van oudste parlementaire rechten is. In de Middeleeuwen vormden zich staten die afhankelijk bleken van inkomsten, op te brengen door de leden van die statelijke gemeenschappen.

Een belangrijk instrument om de staat te laten functioneren was door belasting te heffen. Dat riep de vraag op of degenen die belasting afdroegen, zeggenschap moesten krijgen over de besteding ervan. Dit fundamentele beginsel werd een van de grondslagen van de latere democratische rechtsstaat in West-Europa. Daarmee staat het budgetrecht van het parlement aan de basis van onze democratie.

Dit belangrijke democratische rechtsbeginsel ligt vast in de grondwet. Binnen gemeenten is dit recht voorbehouden aan de raad en zo vastgelegd in de gemeentewet. Dit recht onderstreept dat de raad het hoogste orgaan is in het gemeentelijke bestuursstelsel. De gemeentewet zegt daarover:

“Voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden.”

De raad machtigt door middel van de vaststelling van de begroting het college tot uitvoering conform de begroting.

De Rekenkamercommissie Schagen kreeg over twee specifieke gevallen vragen over het budgetrecht: de financiering van crisisondersteuning voor vluchtelingen in de Spartahal en de financiering van het voetpad langs de zeewering van Petten naar Camperduin.

Het gaat om twee zaken waarbij op het eerste gezicht sprake is van externe of onvoorziene omstandigheden met financiële consequenties die een relatie hebben met de toepassing van het budgetrecht.

1.2. Onderzoek

Regioplan heeft van de Rekenkamercommissie Schagen opdracht gekregen om onderzoek te doen naar de beleidsregels, mandaten en uitvoeringspraktijk van deze twee casussen.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Handelde het college bij de financiering van twee specifieke genoemde casussen binnen de financiële en juridische kaders, inclusief die van de raad?

Daarbij komen de volgende deelvragen aan de orde:

1. Wat zijn de wettelijke budgetmogelijkheden van de raad?
2. Zijn die correct terug te vinden in de gemeentelijke verordeningen?
3. Welke uitvoerings- en beleidsregels zijn geformuleerd met betrekking tot het budgetrecht tussen de raad en het college?
4. Hoe worden de regels benoemd onder deelvraag 3 op uitvoerbaarheid beoordeeld?
5. Vallen de financieringen van de twee specifiek genoemde casussen binnen alle genoemde wet- en regelgeving?

1.3. Aanpak

Om deze vragen te beantwoorden is de relevante landelijke wet- en regelgeving bestudeerd. Deze is vergeleken met de lokale regelgeving (verordeningen) en beleid (regelingen en nota's) in Schagen. Daarbij is ook de uitwerking van dit beleid in P&C-documenten (begrotingen, tussenrapportages, jaarverslagen) en inhoudelijke besluitvorming met name over de twee casussen opgevraagd.

De bevindingen van deze literatuurstudie zijn vervolgens getoetst (gevalideerd) in een aantal interviews met direct betrokken beleidsmedewerkers/budgethouders en bestuurders. Antwoorden die in interviews zijn gegevens zijn zoveel mogelijk gestaafd met documentatie.

De inzichten die dit weer hebben opgeleverd zijn tenslotte voorgelegd in een groepsgesprek met raadsleden.

Op verschillende momenten in het onderzoek is op onderdelen ook informatie opgehaald bij externe partijen (buurgemeenten, provincie).

1.4. Leeswijzer

In deze rapportage worden de bevindingen van dit onderzoek gepresenteerd.

In hoofdstuk 2 wordt eerst een overzicht gegeven van de budgetmogelijkheden van de raad (in de bijlage is het financieel-juridische kader uitgebreid uiteengezet waarin de beleidsregels van de relevante wet- en regelgeving zijn uitgewerkt).

Vervolgens wordt ingegaan op de casus van de crisisnoodopvang voor vluchtelingen (hoofdstuk 3).

In hoofdstuk 4 komt de aanleg van het voetpad van Petten naar Camperduin aan de orde.

Ten slotte worden in hoofdstuk 5 de belangrijkste bevindingen gepresenteerd.

1.5. Reactie van het college


Stuknummer: 17.003512

Rekenkamercommissie Schagen
T.a.v. de heer P. van der Kruit
p/a Postbus 8
1740 AA SCHAGEN
NEDERLAND

Datum 10 januari 2017

Ons kenmerk

Uw kenmerk

Contact M. Eversdijk / Middelen

Onderwerp Bestuurlijke reactie onderzoek budgetrecht

Bijlagen -

Afschrift Griffie

Bezoekadres
Let op: tijdelijk bezoekadres:
Oostwal 2, 1747 EZ Tuitjenhorn

Postadres
Postbus 8, 1740 AA Schagen

Tel. (0224) 210 400
Fax (0224) 210 455
postbus8@schagen.nl
www.schagen.nl
@SchagenGemeente
Gemeente Schagen

KvK 56838328
IBAN NL25BNGH0285156721
BIC BNGHNL2G

VERZONDEN 11 JAN 2017

Geachte heer/mevrouw,

Op 9 november j.l. hebt u ons gevraagd om een reactie op het conceptrapport van uw onderzoek naar het budgetrecht. In onze vergadering van 20 december hebben wij het rapport behandeld. In uw rapport doet u enkele constatering. Deze zijn:

1. Dat in onze Financiële Verordening geen noodprocedure staat voor spoeduitgaven waarvoor geen budget is
2. Dat wij niet aan tijdschrijven doen, maar dat dit in sommige gevallen wel handig zou zijn.

Bij de komende herziening van deze verordening (2017) bekijken wij of wij op eenvoudige wijze kunnen voorzien in een noodprocedure. Wij wegen daarbij de wenselijkheid van een regeling en de wenselijkheid van deregulering tegen elkaar af.

Tijdschrijven is geen vast onderdeel van onze bedrijfsvoering. In een projectopzet moet voortaan worden aangegeven wanneer uren bijgehouden worden. Dit wordt dan extra comptabel geregeld. In het geval er sprake is van een spoeduitgave informeren wij, direct nadat wij tot de uitgave hebben besloten, de raad. In de raadsinformatiememo hierover vermelden wij ook de voorgestelde dekking en wanneer de begroting hierop wordt gewijzigd. De raad heeft dan de mogelijkheid om, bijvoorbeeld bij twijfel over de noodzaak van de spoeduitgave, een extra raadsvergadering in te lassen of om vragen te stellen.

Bij een open-eind-budget van een spoeduitgave (zoals bij de crisisopvang het geval was), wordt voortaan direct een financial controller benoemd, die de uitgaven bewaakt en rapporteert bij een (dreigende) overschrijding, zodat de raad ook hierover tijdig geïnformeerd kan worden. Wij hechten er ten slotte aan te vermelden dat ook in het geval van de spoeduitgave in het kader van de crisisopvang vluchtelingen, onze voorzitter de fractievoorzitters binnen de raad op de kortst mogelijke termijn heeft geïnformeerd.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Schagen,
Gemeentesecretaris


De heer N.H. Swellengrebel

Burgemeester


Mevrouw M.J.P. van Kampen-Nouwen


www.schagen.nl

Bij beantwoording ons kenmerk vermelden.

Pagina 1 van 1

1.6. Nawoord van de Rekenkamercommissie Schagen

De Rekenkamercommissie Schagen is verheugd dat het college van burgemeester en wethouders het rapport herkent en dat er stappen worden gezet naar verbetering. Uit de bestuurlijke reactie maakt de Rekenkamercommissie Schagen op dat de bevindingen van het onderzoek worden overgenomen.

Hieronder een korte reflectie van de Rekenkamercommissie Schagen op de genomen of nog te nemen maatregelen aan de hand van de bevindingen van dit rapport.

- De herziening van de Financiële Verordening in 2017 is inderdaad een goed ijkpunt om een noodprocedure op eenvoudige wijze op te nemen. Mede gezien het feit dat de gemeenteraad ook bij een noodprocedure zijn taakstellende en controlerende taak moet kunnen uitvoeren.
- Dat er bij projecten de mogelijkheid komt om tijdschrijven als onderdeel op te nemen is een goed begin om te komen tot betere sturing en controle. Ook kunnen dan de voor- en nadelen van tijdschrijven per project worden beoordeeld. Het niet-tijdschrijven zou kunnen lijden tot niet valide vergelijkingen, waardoor controle door de gemeenteraad niet mogelijk is.
- Ook bij spoeduitgaven moet de gemeenteraad onmiddellijk, juist en volledig worden geïnformeerd. Het is dan aan de gemeenteraad om deze informatie op zijn merites te beschouwen en verder te handelen.
- Dat open-eind-budgetten van een spoeduitgave worden voorzien van een financiële bewaker is een goed instrument, omdat op deze wijze de raad tijdig, juist en volledig geïnformeerd kan worden.
- Het is goed om te lezen dat de fractievoorzitters bij de crisisopvang vluchtelingen op de kortst mogelijke termijn werden geïnformeerd, maar uit onderzoek blijkt dat deze termijn door de raad anders is ervaren. Zie bijvoorbeeld de paragrafen 3.1, 3.2 en 5.4 van dit rapport.

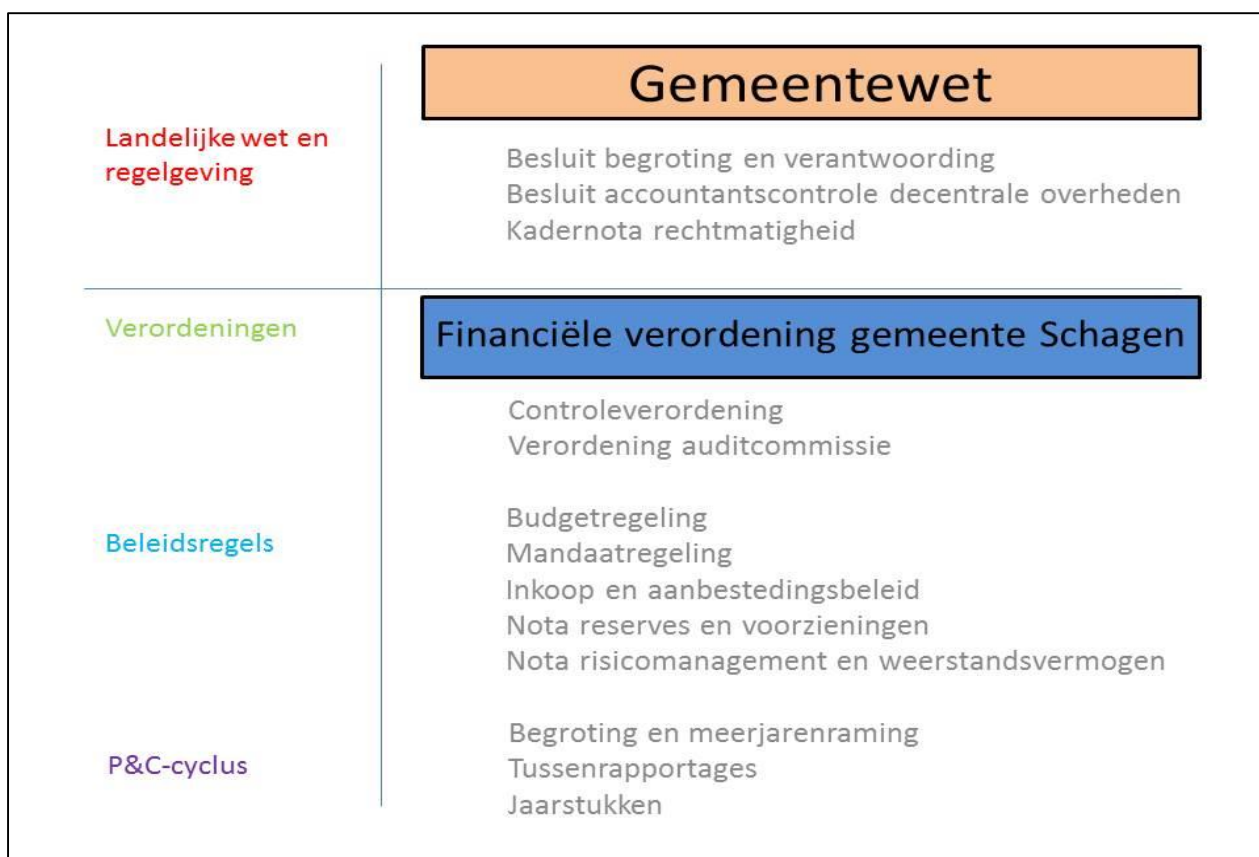
De Rekenkamercommissie Schagen hecht eraan om op te merken dat het hier gaat om financiële procedures en dat beide casussen uiteindelijk op een breed draagvlak van de gemeenteraad en van de inwoners van Schagen konden rekenen.

De Rekenkamercommissie Schagen vindt het betreurenswaardig dat de bestuurlijke reactie te lang op zich liet wachten, waardoor er vertraging ontstond bij dit onderzoek.

Hoofdstuk 2 Budgetmogelijkheden raad

In figuur 1 zijn de budgetmogelijkheden van de raad schematisch weergegeven. Deze mogelijkheden komen tot uiting in de landelijke wet- en regelgeving, lokale verordeningen (algemeen verbindend voorschrift), beleidsregels (geen algemeen verbindende voorschriften) en de uitwerking in de P&C-producten (beleid en beheersing).

Figuur 1 Schematische weergave budgetmogelijkheden raad Schagen



2.1. Landelijke wet en regelgeving

Het budgetrecht van de raad is in de Gemeentewet verankerd. Met het vaststellen van de begroting en begrotingswijzigingen wordt het college gemachtigd tot uitvoering. In geval van dringende spoed kunnen verplichtingen worden aangegaan voordat de desbetreffende begroting(swijziging) is goedgekeurd, maar hier dient een besluit van de raad aan ten grondslag te liggen. De provincie houdt toezicht op de financiële positie van de gemeente. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) stelt regels over de elementen die in de begroting en verantwoording aan bod dienen te komen. De rechtmatigheid van de gemeentelijke uitgaven wordt getoetst in de accountantscontrole waar, in dit onderzoek, met name het begrotingscriterium relevant is. Hierin wordt het volgende gesteld:

‘Slechts indien de omstandigheden een autorisatie vooraf niet mogelijk maken zal achteraf een begrotingswijziging moeten worden voorgelegd. Indien de raad ermee instemt wordt besteding alsnog geautoriseerd en is deze rechtmatig.’

Indien de raad achteraf niet akkoord gaat met een begrotingswijziging kan een indenniteitsbesluit¹ worden genomen, maar dit heeft vooral betrekking op onregelmatigheden met politieke gevolgen.

¹ Zie bijlage B.3.

2.2. Gemeentelijke verordeningen

De basis van het gemeentelijke financiële beleid is de financiële verordening. Hierin is de vertaalslag gemaakt van de regels uit met name het BBV naar de uitwerking daarvan in beleidsregels en P&C-producten. In de financiële verordening zijn geen tegenstrijdigheden aangetroffen aan de landelijke wet- en regelgeving. Wel kan worden opgemerkt dat in Schagen niets is vastgelegd over spoedprocedures, ook niet in aanverwante beleidsregels waarnaar wordt verwezen in de financiële verordening. In andere gemeenten wordt ook niet altijd gebruikgemaakt van de mogelijkheid om dit in de financiële verordening op te nemen.

De raad benoemt de accountant en stelt het programma van eisen op over de inrichting van de accountantscontrole. Tevens wordt een auditcommissie ingesteld, bestaande uit raadsleden, die de raad van advies voorzien over zijn controlerende taak.

2.3. Beleidsregels

In de budgetregeling worden budgethouders gemachtigd om verplichtingen aan te gaan, voor zover daar toereikend budget beschikbaar voor is gesteld. Indien dit budget niet toereikend is, dient de raad hier een afzonderlijk besluit over te nemen. Daarnaast is om besluiten te mogen nemen of rechtshandelingen te verrichten in naam van de gemeente een mandaat van de raad nodig. Voor het aangaan van verplichtingen dient te worden voldaan aan belangrijke randvoorwaarden die door de raad zijn vastgesteld en kunnen worden bijgesteld. Dit is in Schagen onder meer vastgelegd voor inkoop en aanbestedingen en voor dekking van financiële risico's (inzet van reserves en voorzieningen). De werkwijze hoe er moet worden omgegaan met risico's (risicomanagement en weerstandsvermogen) is niet vastgelegd in een door de raad goedgekeurde nota, maar hiervoor geldt een afstudeeropdracht als leidraad. Een concrete invulling van de werkwijze is omschreven in de verplichte paragraaf over risico en weerstand in de begroting.

2.4. P&C-cyclus

In Schagen bestaat de P&C-cyclus uit de begroting (met meerjarenraming), minimaal twee tussenrapportages² en de jaarstukken (jaarverslag en jaarrekening). De eerste tussenrapportage bevat zowel de voortgang van het huidige begrotingsjaar als de kaders voor het aankomende begrotingsjaar (in andere gemeenten ook wel de voorjaarsnota of kadernota genoemd), en is daarmee feitelijk de start van de P&C-cyclus. In de tweede tussenrapportage wordt ingegaan op het verwachte saldo van de exploitatie en de al bereikte resultaten. Deze tweede tussenrapportage biedt tevens een overzicht van begrotingswijzigingen.

2 Deze worden voorafgegaan door een 'light'-rapportage.

Hoofdstuk 3 Crisisnoodopvang vluchtelingen



Vanwege de enorme toestroom van vluchtelingen heeft de gemeente Schagen een (dringend) verzoek ontvangen van het ministerie van Veiligheid en Justitie en het Centraal Orgaan Asielzoekers om noodopvang te verzorgen. Het college van burgemeester en wethouders heeft besloten gehoor te geven aan deze oproep door van zaterdag 24 oktober tot maandag 2 november maximaal 200 vluchtelingen op te vangen in de Spartahal.

Op woensdagavond 21 oktober vond hierover een informatieavond plaats voor omwonenden en andere belangstellenden. De burgemeester en de wethouder met de portefeuille Samenleving legden de situatie uit en beantwoordden de vragen van de aanwezigen.

Het COA betaalt een onkostenvergoeding van € 40,- per persoon per dag aan de gemeente. Het kan zijn dat achteraf blijkt dat de kosten hoger uitvallen dan de vergoeding. In dat geval betaalt de gemeente de kosten uit eigen middelen. De gemeente Schagen geeft daarbij aan dat het bieden van crisisopvang aan mensen in nood een verantwoordelijkheid van gemeenten is.

3.1. Collegebesluit tot organiseren crisisopvang

Nadat het concrete verzoek is binnengekomen bij de gemeente Schagen is binnen een korte periode de Spartahal klaargemaakt voor opvang. Hieraan ligt een besluit van het college van 20 oktober 2015 aan ten grondslag waarbij:

- de Spartahal is aangewezen als opvanglocatie voor crisisopvang van maximaal negen dagen;
- het hoofd Samenleving is gemandateerd om *‘alles te organiseren wat hiervoor nodig is, inclusief de inzet van de eigen organisatie’*;
- het hoofd Samenleving is mandaat verleend hiertoe de benodigde uitgaven te doen met een voorlopig budget van maximaal 50.000 euro. Hierbij wordt uitgegaan van een bijdrage van het COA van circa 18.000 euro (gebaseerd op 72 uur);
- het budget is ten laste gebracht van de algemene reserve en dit wordt meegenomen in de tweede tussenrapportage.

Het beschikbaar gestelde bedrag voor de projectorganisatie is afgeleid van de opvang in de gemeente Hoorn. Dit bedrag is bedoeld voor het gebruiksklaar maken van de Spartahal en de benodigheden tijdens de opvang alsmede de schoonmaak achteraf. Eigen uren zijn hierin niet meegenomen. In dit bedrag zijn de te verwachten baten van het COA gesaldeerd.

Voorafgaand aan het collegebesluit is het presidium³ mondeling ingelicht over het mogelijke verzoek van de rijksoverheid om voor tijdelijke noodopvang te zorgen.⁴ De meerderheid van de leden heeft aangegeven dat de gemeente een verantwoordelijkheid heeft voor opvang van vluchtelingen. Het presidium heeft echter geen budgetrecht, dat ligt bij de raad. Overigens was tijdens deze bijeenkomst het financiële kader nog niet duidelijk. Wel zou er een rudimentaire risicotaxatie zijn gemaakt met als strekking dat de verwachte inkomsten en uitgaven elkaar niet veel zouden ontlopen.

³ Bestaande uit de fractievoorzitters en bereidt o.a. de agenda van de raadsvergaderingen voor.

⁴ De aanleiding is een dringend verzoek van de staatssecretaris aan de voorzitters van de veiligheidsregio's van 17 september 2015 om dringend noodopvang ter beschikking te stellen.

3.2. Raadsbesluit

Vanwege het spoedeisende karakter van de noodopvang is er geen gelegenheid geweest om het collegebesluit vooraf voor te leggen aan de raad. Dit is achteraf wel gebeurd, echter pas in de 2e tussenrapportage halverwege december 2015. Hierin is opgenomen dat indien het budget ontoereikend zou zijn er een nieuw financieel voorstel voorgelegd zou worden. Er zijn geen concrete risico's verondersteld. In de raad bestond inhoudelijk overigens veel draagvlak voor het collegebesluit, maar procedureel worden er kanttekeningen geplaatst over met name de termijn tussen het collegebesluit en de voorgelegde begrotingswijzing (en het gebrek aan communicatie daarover) en de dekking van de kosten uit de algemene reserve waarvoor aan de raad specifieke bevoegdheden zijn toegekend (bijvoorbeeld als het gaat om de bestedingsvoorwaarden).

3.3. Organisatie crisisopvang

Voordat de vluchtelingen in Schagen terecht zijn gekomen, zijn ze eerst ondergebracht in Hoorn. Na vertrek uit Schagen zijn ze naar Hollands Kroon gegaan. Voor een aantal zaken is gezamenlijk opgetrokken binnen de veiligheidsregio, bijvoorbeeld voor de inkoop van bedden. Het budget is met name uitgegeven aan de huur van de Spartahal (van stichting Sportfonds), beveiliging, schoonmaak, eten en drinken, bedden en hekken. Bij de inkoop zijn zoveel mogelijk meerdere offertes opgevraagd, waaronder ook van plaatselijke bedrijven. Bij de beveiliging is gebruikgemaakt van een regionaal bedrijf (hiervoor zijn vier offertes opgevraagd waarvan één niet op tijd is ontvangen), voor het eten/drinken zijn twee offertes opgevraagd en is gekozen voor een lokaal bedrijf. Activiteiten (ook voor kinderen) werden gesponsord; alleen de kosten voor het vervoer waren voor rekening van de gemeente. Wegens tijdsdruk was het niet altijd mogelijk om over voldoende offertes te beschikken (hekken moesten binnen 24 uur worden geleverd in een grote hoeveelheid die konden worden geleverd door een plaatselijk bedrijf, maar uit een filiaal uit Friesland).

Dat het draagvlak onder de bevolking van Schagen groot is geweest voor de crisisopvang blijkt uit het op grote schaal doneren van verbruiksgoederen en de massale inzet van vrijwilligers.

3.4. Realisatie

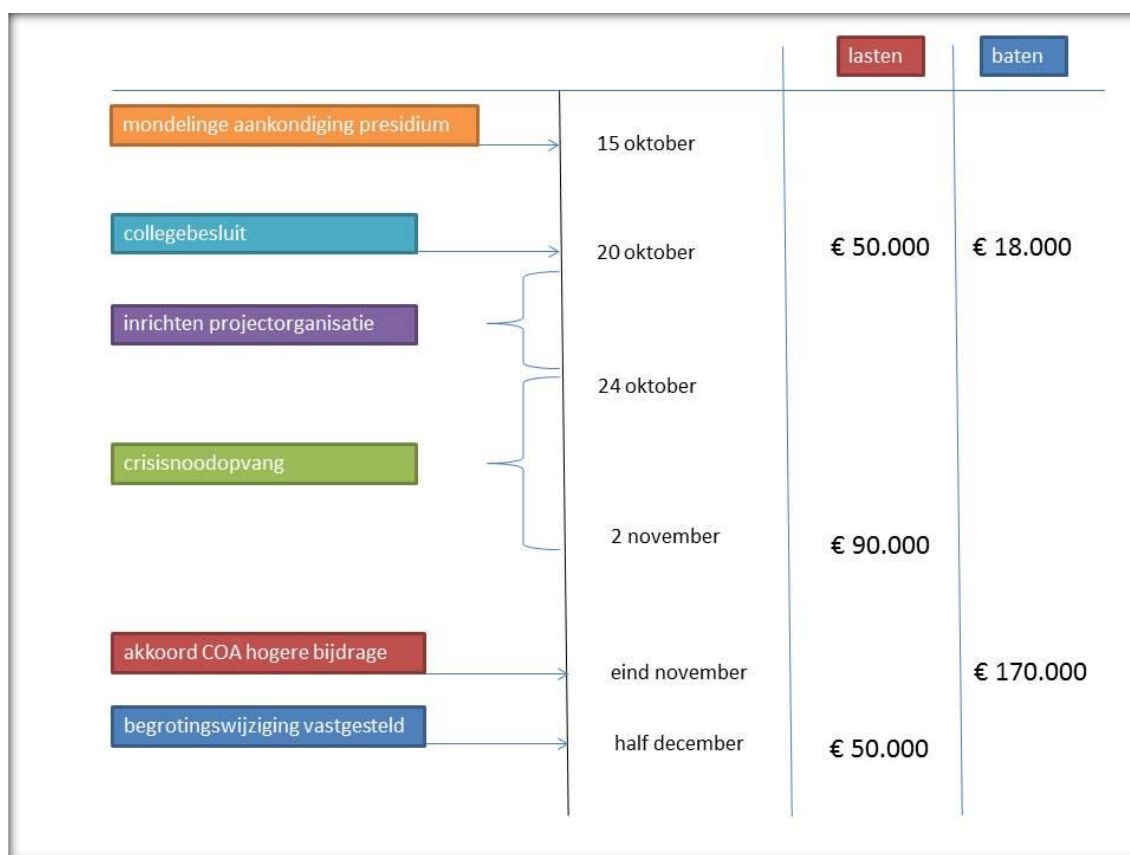
De kosten van de crisisopvang voor de gemeente Schagen bedragen op basis van de jaarrekening 2015 bijna 90.000 euro. Dit zijn echter alleen de externe kosten (zonder directe uren en overhead). De interne uren zijn elders geboekt waardoor de kosten van de crisisopvang feitelijk onvolledig en onjuist, door het salderen met de baten van het COA, worden verantwoord. Voor de hogere kosten is geen nieuw budget goedgekeurd en geen nieuw mandaat afgegeven aan de budgethouder. Eind november is er een landelijk akkoord gesloten dat de bijdrage van het COA per vluchteling per dag is verhoogd van veertig euro naar honderd euro.⁵ Voor Schagen heeft dit ertoe geleid dat de bijdragen van het COA zijn uitgekomen op ruim 170.000 euro. Deze hogere dekking is naast de hogere bijdrage per dag ook ingegeven door een hogere dekkingsgraad van de capaciteit van de noodopvang en het tot tweemaal toe verlengen van de verblijfsduur. In deze hogere bijdrage is overigens wel rekening gehouden met de inzet van eigen personeel (zowel ambtelijk apparaat als vrijwilligers). Hiermee is het feitelijke resultaat van de crisisnoodopvang voor de gemeente niet in beeld, omdat er geen systeem van tijdschrijven wordt gehanteerd. Naar aanleiding hiervan wordt door raadsleden geopperd om bij projecten wel een bepaalde vorm van urenregistratie te hanteren, eventueel extracomptabel, zodat het financiële effect zonodig wel in beeld gebracht kan worden.⁶

Hieronder is een samenvattend tijdschema weergegeven van de besluitvorming en de financiële consequenties daarvan.

⁵ De achtergrond is geweest dat gemeenten hun kosten niet in voldoende mate konden dekken met de veertig euro per dag per vluchteling en dit een belemmering kon vormen voor toekomstig beschikbaar te stellen noodopvang.

⁶ In het verslag van de accountantscontrole zijn hier overigens geen opmerkingen over gemaakt.

Figuur 2 Chronologisch tijdschema crisisnoodopvang vluchteling in de Spartahal



3.5. Buurgemeenten

In Hollands Kroon heeft de burgemeester de fractievoorzitters vóóraf mondeling geïnformeerd over het voornemen van het college om vluchtelingen een noodopvang te bieden. In de periode daaraan voorafgaand heeft het college de raad ook meerdere malen geïnformeerd (door middel van memo's) over de verzoeken die op de gemeente afkwamen. Op deze manier is het draagvlak in de raad wellicht groter en de kans op een indemniteitsprocedure achteraf kleiner. In de financiële verordening van Hollands Kroon is niets opgenomen over collegebesluiten zonder goedkeuring vooraf door de raad. Achteraf is een evaluatie verricht over de noodopvang, al ging deze niet specifiek over de politieke besluitvorming. De kosten in Hollands Kroon en ook in Hoorn liggen op een vergelijkbaar niveau als in Schagen of net iets hoger tegen vergelijkbare baten van het COA. Dit is ook exclusief ambtelijke capaciteit.

Hoofdstuk 4 Voetpad Petten-Camperduin

In 2014 nam Mart Bigot het initiatief voor het voetpad op de Hondsbossche- en Pettemer zeewering. Omdat na de zandsuppletie en de vorming van een duin op de zeewering de zee bij Petten niet meer bereikbaar was voor mindervaliden, stelde hij een plan op en diende een verzoek in voor provinciale subsidie. Hij organiseerde de restfinanciering, de aanvraag van de benodigde vergunningen en het offertetraject. Dit alles heeft erin geresulteerd dat het voetpad eind 2015 in gebruik kon worden genomen.



Figuur 2 De heer Bigot ontvangt een onderscheiding van de burgemeester

De gemeente Schagen wil van de totale afstand van het voetpad (5,8 kilometer) de helft financieren; dat is genoeg voor asfalt tot ruim over de gemeentegrens.

De provincie heeft 247.750,- euro toegezegd. Bergen is gevraagd ook een deel bij te dragen. Het voetpad zal parallel aan het pas geopende fietspad komen (zie foto).

4.1. Zwakke Schakels

Het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) en Rijkswaterstaat hebben samen-gewerkt in het kustversterkingsproject Zwakke Schakels tussen de Hondsbossche en Pettemer Zee-wering tot aan de kust voor Callantsoog.

De kustversterking heeft plaatsgevonden door middel van een grote zeewaartse zandaanvulling. Omdat hierdoor het strand niet meer toegankelijk was voor mindervaliden, voetgangers met bol-derkarren en kinderwagens en er hiervoor geen voorziening was getroffen, ontstond de wens van een verhard voetpad.

4.2. Financiering

De totale investering van het geasfalteerde voetpad bedroeg circa 480.000 euro. De provincie was een warm pleitbezorger en heeft subsidie verleend voor ongeveer de helft van de investering. De aannemer (Boskalis & Van Oort) die het hele project heeft uitgevoerd, leverde ook een bijdrage (korting), evenals het HHNK.

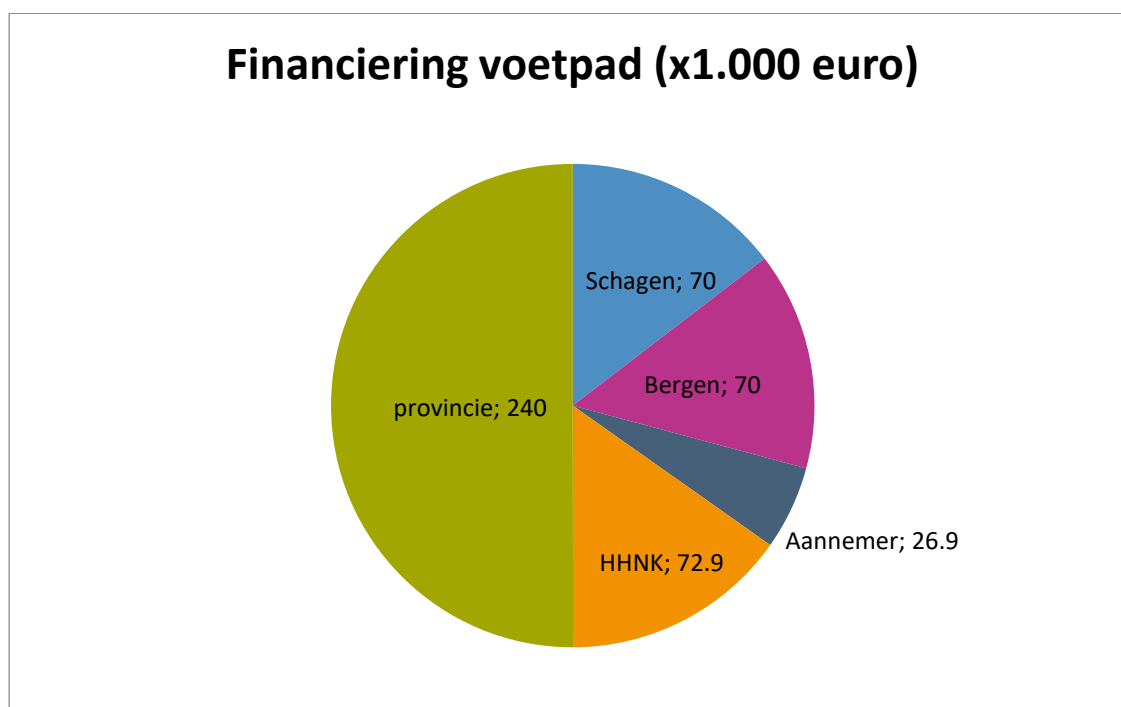
De bijdrage van het HHNK was ingegeven door het schrappen van het budget voor de aanleg/uitbreiding van het voorgenomen kleischelpenpad dat al was voorzien binnen Zwakke Schakels. Het restant diende te worden gefinancierd door de twee gemeenten waarop het bijna zes kilometer lange voetpad zich bevindt: Bergen en Schagen.

Zonder de bijdrage van de gemeente Bergen zou de aanleg worden afgeblazen. Toen Bergen toch akkoord ging met het voorstel ontstond plotseling veel tijdsdruk, omdat het aanbod van de aan-nemer dreigde te vervallen. De machines stonden immers nog ter plekke en er was geen ruimte in de planning van de aannemer.

Door de subsidie van de provincie en cofinanciering vanuit andere bronnen ontstond voor Schagen de mogelijkheid om dit voetpad te realiseren voor een relatief laag bedrag ten opzichte van de aanlegkosten.

Schematisch is de financiering van het voetpad door de verschillende partijen in de volgende figuur weergegeven.

Figuur 3 Bijdragen financiering door verschillende partijen



4.3. Collegebesluit

Op 8 september 2015 heeft het college het besluit genomen om een bijdrage te verstrekken van 70.000 euro (excl. btw) en deze te dekken uit de reserve Maatschappelijk Nut.⁷ Tevens is het besluit genomen om de subsidietoekenning van de provincie over te nemen van de heer Bigot en op te treden als penvoerder voor opdrachtverlening en realisatie van de werkzaamheden. Dit was ingegeven door het HHNK omdat het hoogheemraadschap geen zaken wil doen met een privépersoon. Ten slotte is ingestemd met de verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud. Het HHNK heeft uiteindelijk de aannemer betaald.

Aan dit besluit ligt wel een (positief) ambtelijk advies ten grondslag van de inhoudelijke vakafdeling. Hierbij is ook aandacht geweest voor de risico's, onder andere in relatie tot de subsidieverantwoording aan de provincie (o.a. met accountantsverklaring) en eventuele meerkosten als gevolg van het opdrachtgeverschap. In dit advies is geen financieel oordeel gevormd over het beschikbaar stellen van het budget en mandateringen.⁸

4.4. Raadsvergadering

In de raadsvergadering van 15 september 2015 heeft de wethouder de raad medegedeeld dat dit besluit is genomen en hij zich daarbij bewust is geweest van een onjuist doorlopen procedure ("we zijn een beetje stout geweest"). De wethouder heeft daarvoor ook zijn excuses aangeboden. Overigens was de wethouder zich hiervan niet bewust ten tijde van het besluit. Raadsleden geven achteraf aan dat ze zich overvallen voelden en eigenlijk met hun mond vol tanden stonden. Toen de wethouder met de mededeling kwam lag het voetpad er al. Er was overigens wel draagvlak voor

⁷ Deze reserve is gevormd door de opbrengst van verkochte aandelen NUON door de voormalige gemeente Zijpe.

⁸ De huidige wethouder Financiën geeft aan dat door de zeer korte termijn van de aanlevering van ambtelijke stukken op raadsvergaderingen het advies van Financiën in het gedrang komt. Vakafdelingen hebben een sterke hands-on mentaliteit, waarbij minder aandacht uitgaat naar het juist doorlopen van procedures.

het besluit, maar strikt genomen heeft de wethouder de raad de mogelijkheid ontnomen om zich een oordeel te vormen over deze zaak. Er zijn geen vragen gesteld door de raad of er behoefte is aan een dergelijk voetpad, en of daar een onderzoek of verkenning aan ten grondslag ligt, of dat het wellicht mogelijk was het voetpad voor minder middelen via een aanbesteding te kunnen realiseren. Ook het college heeft de raad niet duidelijk gemaakt of er behoefte is aan het wandelpad en/of er hiervoor alternatieven zijn geweest.

4.5. Beheer en onderhoud

In de tweede tussenrapportage van 2015 is een begrotingswijziging opgenomen waarin de bijdrage van Schagen is opgenomen. Bij deze begrotingswijziging is geen aandacht voor de verplichtingen voor beheer en onderhoud die bij de gemeenten Schagen en Bergen terecht zijn gekomen. Het gaat hierbij om het vegen (vrijmaken van zand) van het voetpad, dat overigens op grond ligt van het HHNK. Het voetpad is voorzien van een slijtlaag waardoor er in de eerste twintig jaar verder minimaal onderhoud noodzakelijk zal zijn. Na deze termijn komen de kosten van onderhoud en mogelijk ook vervanging wel voor rekening van de gemeente. Hieraan is wel aandacht besteed in de jaarstukken van 2015, maar is dit niet financieel gekwantificeerd. In het verslag van de accountantscontrole is er overigens geen aandacht besteed aan deze casus.

Hoofdstuk 5 Bevindingen

5.1. Wettelijke budgetmogelijkheden van de raad

De wettelijke budgetmogelijkheden van de raad bestaan eruit dat in principe vóór het aangaan van een verplichting een budget ter beschikking wordt gesteld of wordt gewijzigd aan een budgethouder. Indien dit niet vooraf gebeurt én de raad stemt achteraf in met een budgetaanpassing, bijvoorbeeld in een tussenrapportage of de jaarrekening, dan is de verplichting alsnog rechtmatig aangegaan door de gemeente. Als de raad achteraf niet akkoord gaat, en er politiek veel waarde aan wordt gehecht, dan kan een indemniteitsbesluit worden genomen waardoor het college met verbetervoorstellen moet komen. Als die worden afgewezen door de raad dan zullen hier politieke consequenties aan verbonden kunnen worden. Voor spoedeisende zaken wordt in de wet nog de mogelijkheid geboden om verplichtingen aan te gaan vóórdat er instemming is door de raad, maar hiervoor is wel een besluit van de raad nodig. Ten slotte heeft de raad budgetmogelijkheden door het beschikbaar stellen van bedragen voor onvoorziene uitgaven in de begroting, de indeling van de begroting in programma's/doelstellingen, het beleid omtrent risico's en weerstandsvermogen en de accountantscontrole.

5.2. Gemeentelijke verordeningen gemeente Schagen

Er zijn geen tegenstrijdigheden aangetroffen in de gemeentelijke verordening ten opzichte van de landelijke wet en regelgeving. Het gaat dan met name om de financiële verordening, maar ook om de controleverordening en de verordening op de auditcommissie. In Schagen is geen gebruikgemaakt van de mogelijkheid om in de financiële verordening iets te regelen over besluitvorming van spoedeisende zaken. Ook staat er in die verordening niets specifiek over goedkeuring achteraf en de mogelijkheid van een indemniteitsbesluit.

5.3. Uitvoerings- en beleidsregels

De uitvoering van de verordeningen is uitgewerkt in de budgetregeling, de mandaatregeling, het inkoop- en aanbestedingsbeleid, de Nota reserves en voorzieningen en de Nota risicomanagement en weerstandsvermogen. Deze laatstgenoemde nota is overigens niet formeel vastgesteld. De effectuering van deze uitvoerings- en beleidsregels vindt plaats in de P&C-documenten (begroting, tussenrapportages en jaarstukken).

5.4. Uitvoerbaarheid

De twee casussen die zijn uitgewerkt in deze rapportages geven aan dat het wringt op enkele aspecten.

Ten eerste is bij zowel college als raad niet precies duidelijk wat de verplichtingen van het college en de rechten van de raad zijn bij besluiten onder tijdsdruk. Hierover is immers niets vastgelegd in de lokale regelgeving.

Ten tweede wringt het in de communicatie tussen college en raad, zowel voorafgaand aan een te nemen besluit als achteraf. In beide onderzochte casussen was al langer duidelijk dat er mogelijk iets op de gemeente af kwam waardoor snel moest worden gehandeld. In beide gevallen is ook sprake van een breed draagvlak. Vooraf is de raad echter zeer summier en niet schriftelijk (al dan niet informeel) op de hoogte gesteld van een mogelijke verplichting die de gemeente op zich kan nemen. Dit kan overigens ook behulpzaam zijn in de procedure als de raad achteraf akkoord moet gaan. Ook nadat het college een besluit heeft genomen, is men niet of nauwelijks op de hoogte gehouden bij de voortgang van de projecten. Met betrekking tot de noodopvang is in buurgemeente

Hollands Kroon meer aandacht besteed aan de communicatie. Voor de casus van het voetpad had het spoedeisende karakter niet alleen voorkomen kunnen worden, aangezien het particuliere initiatief er al even lag, maar had er ook aandacht kunnen worden besteed aan behoefte en mogelijkheden in de markt. Bij deze casus speelt ook de zeer korte termijn tussen aanlevering van het ambtelijk advies door de vakafdeling en de collegevergadering.

Ten derde is de periode tussen het besluit en het vaststellen van de begrotingswijziging ruim. Dit hangt samen met het feit dat de begrotingswijzigingen zijn gebundeld in de tussenrapportages, die tweemaal per jaar plaatsvinden. In de casus van de noodopvang was hierbij zelfs sprake van een begrotingswijziging met zowel lasten als baten die inmiddels door nieuwe ontwikkelingen waren ingehaald.

Ten vierde is in beide casussen aangetroffen dat de uitvoerings- en beleidsregels niet altijd als zodanig worden toegepast. Het gaat hierbij met name om de budget- en mandaatregeling. In de casus van de noodopvang is voor het primaire budget nog wel een voorziening getroffen, maar niet toen duidelijk werd dat dit budget niet voldoende was. In de casus van het voetpad is hiervoor geen aandacht geweest. In die casus geldt ook dat door het spoedeisende karakter wat lichtvoetig is omgesprongen met beleidsregels omtrent het risicomanagement (o.a. in relatie tot de subsidieverantwoording aan de provincie en de verantwoordelijkheden voor beheer en onderhoud) en het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Bij de casus van de noodopvang is hiervoor overigens meer aandacht geweest.

Ten vijfde kan worden opgemerkt dat de controlemogelijkheden van de raad in het geding zijn door het ontbreken van een uren- of tenminste een projectregistratie. Hierdoor is in de casus van de noodopvang het financiële effect voor de gemeente niet in beeld. De raad lijkt overigens geen behoefte te hebben aan (meer) controle door middel van een integrale urenregistratie van het ambtelijk personeel, eventueel alleen extracomptabel op onderdelen.

5.5. Financiering

De financiering van de twee specifiek genoemde casussen valt binnen de genoemde wet- en regelgeving in formele zin. Doordat in beide casussen breed draagvlak leefde, heeft het college geen (politieke) risico's gelopen. Het budgetrecht van de raad is niet in het geding geweest. Wel kan in de financiële verordening meer handen en voeten gegeven worden aan besluitvorming met een dergelijk spoedeisend karakter.

Bijlage Financieel juridisch kader

B.1 Inleiding

Er wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- de beschikbare documenten (paragraaf B.1.2);
- landelijke wet- en regelgeving (paragraaf B.1.3);
- lokale regelgeving (paragraaf B.1.4);
- P&C-documenten (paragraaf B.1.5)

B.2 Beschikbare documenten

De volgende documenten zijn als input gebruikt voor de documentanalyse:

- Gemeentewet, Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) en Kadernota rechtmatigheid 2015 van de commissie BBV;
- Financiële verordening gemeente Schagen, Budgetregeling gemeente Schagen 2014, Controleverordening gemeente Schagen, Inkoop en aanbestedingsbeleid 2014 en bijstelling 2016 evenals Procedures inkoop en Inkoophandboek, Mandaatregeling gemeente Schagen, Nota reserves en voorzieningen 2013, Verordening op de auditcommissie gemeente Schagen 2015 en afstudeeropdracht Koen Vlaar over risicobewustzijn;
- Begroting en Jaarstukken 2013 t/m 2016 en voor het verslagjaar 2015 ook twee tussenrapportages;
- het rapport van bevindingen behorende bij de accountantscontrole van de jaarrekening 2015 en de managementletter van de interim-controle 2014 evenals de besluitenlijsten auditcommissie 2015 en 2016;
- Collegevoorstel en besluit van 20 oktober 2015 met betrekking tot crisisopvang asielzoekers en art. 41 vragen fractie VVD;
- Collegebesluit van 8 september 2015 en Raadsbesluit van 15 september 2015 met betrekking tot de aanleg van het voetpad tussen Petten en Camperduin.

B.3 Landelijke wet- en regelgeving

De landelijke wet- en regelgeving ligt vast in de gemeentewet (titel IV die gaat over de financiële huishouding) en de uitwerking in een ministeriële regeling (BBV) waarin de financiële functie van de raad wordt versterkt. Ten slotte worden in het Besluit Accountantscontrole decentrale overheden (Bado) en de kadernota rechtmatigheid 2015 van de commissie BBV nog nadere regels gesteld over de accountantscontrole.

Gemeentewet

Het budgetrecht van de raad ligt verankerd in art. 189 van de gemeentewet: *‘Voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden.’* In dit artikel is tevens bepaald dat slechts uitgaven mogen worden gedaan tot de bedragen die op de begroting zijn gebracht. De raad machtigt door middel van de vaststelling van de begroting het college tot uitvoering conform de begroting. De begroting vormt daarmee de basis voor de bedrijfsvoering, maar ook de basis voor de verantwoording. Er kan worden afgeweken van dit art. 189 ingeval van dringende spoed, te besluiten door de raad, waarbij een verplichting wordt aangegaan vóórdat de desbetreffende begroting(swijziging) is goedgekeurd (art. 209). Voorts stelt de Gemeentewet dat de raad een verordening dient vast te stellen met de uitgangspunten voor het financiële beleid, het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie met waarborg van de eisen

van rechtmatigheid, verantwoording en controle (art. 212/213). De raad wijst een accountant aan die is belast met de controle van de jaarrekening en uit die controle blijkt of:

- de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen;
- de baten en lasten rechtmatig tot stand zijn gekomen;
- het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.

BBV

In de begroting (incl. de meerjarenraming) en de uitvoeringsorganisatie wordt duidelijk en stelselmatig de omvang van alle geraamde baten en lasten, alsmede het saldo weergegeven. Tevens bevat de begroting een bedrag voor onvoorziene omstandigheden en een overzicht van geraamde incidentele baten en lasten met oorzaken van verschillen met het vorige begrotingsjaar. Ook worden de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma opgenomen en wordt een aantal verplichte paragrafen bijgevoegd, o.a. over het weerstandsvermogen en risicobeheersing. Het weerstandsvermogen is de relatie tussen de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om niet-begrote kosten te dekken en alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn. Bij de paragraaf over het weerstandsvermogen is ook een kengetal opgenomen over de structurele exploitatieruimte.

De programmaverantwoording bij de jaarstukken geeft inzicht in de werkelijke baten en lasten per programma en de aanwending van het bedrag van 'onvoorzien'. Het bevat onder andere de gerealiseerde mutaties in reserves en voorzieningen met een analyse van de afwijkingen tussen de begroting en de jaarstukken. Tevens worden incidentele elementen weergegeven met een specificatie voor de belangrijkste posten.

Bado en kadernota rechtmatigheid

Het Bado stelt regels over de rechtmatigheid als onderdeel van de accountantscontrole van de jaarrekening. De commissie BBV geeft in de Kadernota rechtmatigheid hierover haar actuele visie. Bij de accountantscontrole moet worden vastgesteld of baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Hiervoor wordt door de gemeente een normenkader opgesteld van relevante regelgeving van hogere overheden en van de gemeente zelf (verordeningen met financiële beheershandelingen). Collegebesluiten vallen buiten de rechtmatigheidscontrole door de accountant tenzij de raad besluit om deze ook te toetsen. Er zijn drie extra toetsingscriteria ten opzichte van de controle voor het getrouwe beeld.

1. Het voorwaarden criterium. Dit is van belang als een investering/verplichting meerjarige gevolgen heeft. Ook afwijkingen van de Aanbestedingswet en de motivering daarvan vallen hieronder.
2. Begrotingscriterium. Afwijkingen en -overschrijdingen behoeven autorisatie door de raad, in beginsel vooraf. Slechts indien de omstandigheden een autorisatie vooraf niet mogelijk maken, zal achteraf een begrotingswijziging moeten worden voorgelegd. Indien de raad ermee instemt, wordt besteding alsnog geautoriseerd en is deze rechtmatig. Begrotingswijzigingen moeten tijdens het jaar zelf nog aan de raad worden voorgelegd óf moeten goed herkenbaar in de jaarrekening worden opgenomen (door het vaststellen door de raad worden de uitgaven alsnog geautoriseerd). Bij dit laatste geldt wel dat ze passen binnen het gevoerde beleid.
3. Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium.
In de Kadernota rechtmatigheid is de mogelijkheid beschreven van de raad om een indemniteitsprocedure te starten als het college een besluit heeft genomen waarvoor geen toestemming is verleend door de raad. Het college dient de raad de genoemde zaken nader uit te leggen en/of met verbetervoorstellen te komen. De raad kan dit besluit aannemen of verwerpen. Ingeval van verwerpen heeft dit politieke consequenties voor de wethouder.

B.4 Lokale regelgeving gemeente Schagen

De basis van de lokale regelgeving over de gemeentelijke financiële huishouding is de financiële verordening. Deze is verder uitgewerkt in specifieke verordeningen, regelingen en nota's.

Financiële verordening gemeente Schagen (per 2013)

Ingevolge art. 212 gemeentewet heeft de raad de 'financiële verordening'⁹ vastgesteld. De raad stelt in de begroting de baten en lasten per programma vast, evenals de beoogde resultaten en de activiteiten om de resultaten te bereiken (art.2). De raad bepaalt of de beleidsdoelen van de programma's voor het lopende jaar bijstelling behoeven. In de begroting wordt voor nieuwe investeringen per investering het benodigde krediet weergegeven (art.3). De uitputting van de geautoriseerde investeringskredieten wordt in de jaarrekening weergegeven. Bij de begrotingsbehandeling kan de raad ook aangeven voor welke investeringskredieten hij dit in een afzonderlijk voorstel wil autoriseren (art. 6).

Het college is bevoegd incidentele overschrijdingen te dekken met eventuele meevallers binnen het desbetreffende programma, onder voorwaarde dat het past binnen het bestaande beleid (art. 6 lid 3). Indien het college voorziet dat een geautoriseerd budget of investeringskrediet dreigt te worden overschreden, wordt dit in de eerstvolgende bestuursrapportage aan de raad gemeld. Het college voegt hierbij een voorstel voor wijziging van het budget of het investeringskrediet of een voorstel voor bijstelling van het beleid (art. 6 lid 4). Voor investeringen in de loop van het begrotingsjaar die niet in de begroting zijn opgenomen, legt het college vooraf aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel en een voorstel voor het autoriseren van een investeringskrediet inclusief dekking aan de raad voor (art. 6 lid 5).

Het college informeert de raad door middel van minimaal één tussentijdse rapportage over de realisatie van de begroting van de gemeente van het lopende boekjaar. De rapportages gaan in op afwijkingen van zowel de baten en lasten, de verrichte activiteiten en, indien daar aanleiding voor is, de maatschappelijke effecten. Er wordt ingegaan op nieuwe ontwikkelingen en de ontwikkeling van de (meerjarige) financiële positie (art. 7).

Het college biedt de raad ten minste eens in de vier jaar een Nota reserves en voorzieningen aan. De raad stelt de nota vast. De nota behandelt de vorming en besteding van reserves en voorzieningen (art. 11).

In de paragraaf weerstandsvermogen bij de begroting en het jaarverslag neemt het college naast de beschreven onderdelen in het BBV-informatie op over het beleid t.a.v. het weerstandsvermogen, de weerstandscapaciteit (incidenteel en structureel), de geactualiseerde risico-inventarisatie en een berekening voor het bepalen van het incidenteel en structureel weerstandsvermogen (art. 14b).

De financiële administratie is zodanig opgezet dat zij dienstbaar is voor het bevorderen van, het afleggen van verantwoording over en controle van de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en de ter zake geldende wet- en regelgeving (art. 15).

Het college zorgt voor en legt de interne regels vast voor de inkoop en aanbesteding van goederen, werken en diensten (art. 19).

9 De verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Schagen.

Budgetregeling

De raad machtigt in de programmabegroting het college over de budgetten op domeinniveau. Het college machtigt vervolgens in de productenraming aan de gemeentesecretaris, die een machtiging verleent aan de doelstellinghouder (afdelingshoofd) (art. 2). De doelstellinghouder wijst weer een budgethouder en budgetbeheerder aan (art. 3). De budgethouder kan verplichtingen aangaan met inachtneming van het inkoop- en aanbestedingsbesluit en de mandaatregeling (art. 4).

De budgethouder is gemachtigd om in spoedeisende gevallen, waarvoor hij geen budget heeft, die verplichtingen aan te gaan die nodig zijn. Hierover stelt hij de doelstellinghouder in kennis (art. 5). De budgetregeling stelt dat verplichtingen slechts worden aangegaan nadat de budgethouder heeft geconstateerd dat hiervoor een toereikend budget beschikbaar is en dat deze direct verband houden met de bij het budget behorende doelstelling (art. 6.3).

Budgethouders mogen in onderling overleg zonder toestemming van het college schuiven binnen hun budget mits dit niet leidt tot een wijziging van de totaalbedragen per product (art. 7.2). Deze wijzigingen dienen via tussenrapportages en begrotingswijzigingen aan de raad ter kennisgeving te worden voorgelegd (art. 7.3). Dit geldt niet voor budgetverschuivingen bij investeringsbudgetten en reserves en voorzieningen waarvoor de raad toestemming dient te verlenen (art. 7.4).

Controleverordening¹⁰

De (accountants)controle van de jaarrekening gaat over (art. 1b):

- het getrouwe beeld van de gepresenteerde baten en lasten en de grootte en samenstelling van het vermogen;
- het rechtmatig tot stand komen van de baten en lasten en balansmutaties;
- het in overeenstemming zijn van de door het college opgestelde jaarverslag;
- de inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken.

De raad benoemt de accountant. De raad stelt voor de aanbesteding van de accountantscontrole het programma van eisen vast. Hierin worden de volgende zaken opgenomen (art. 2):

- de toe te passen goedkeuringstoleranties;
- de apart te controleren deelverantwoordingen en de daarbij toe te passen omvangbases en goedkeuringstoleranties;
- de inrichtingseisen voor het verslag van bevindingen;
- aanvullende uit te voeren tussentijdse controles;
- de frequentie en inrichtingseisen van de aanvullende tussentijdse rapportering;
- voor ieder begrotingsjaar: a) de posten van de jaarrekening en deelverantwoordingen en b) gemeentelijke producten en of organisatieonderdelen met bijbehorende afwijkende rapporteringstoleranties, waaraan de accountant bij zijn controle specifiek aandacht dient te besteden.

Het college is verantwoordelijk voor de samenstelling van de jaarrekening en stelt alle aan de jaarrekening ten grondslag liggende verordeningen, nota's, collegebesluiten, deelverantwoordingen, administraties, plannen, overeenkomsten, berekeningen voor de accountant ter inzage (art. 3+5). Het college kan de accountant opdracht geven tot het uitvoeren van specifieke werkzaamheden met betrekking tot de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid (art. 6).

10 Verordening voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Schagen.

Mandaatregeling

Onder mandaat wordt de bevoegdheid verstaan om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen, maar ook om privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten (volmacht) en handelingen die noch een besluit, noch een privaatrechtelijke handeling zijn (machtiging) (art. 1).

De gemandateerde maakt geen gebruik van zijn mandaat als het bestuursorgaan te kennen heeft gegeven zelf de bevoegdheid te willen uitoefenen, of als het te nemen besluit (o.a.) (art. 3 lid 4):

- (aanmerkelijke) politieke of bestuurlijke gevolgen heeft of zou kunnen krijgen;
- leidt tot afwijking van vastgesteld beleid of van een bestendige bestuurlijke praktijk;
- tot ingrijpende financiële gevolgen leidt of kan leiden, bijvoorbeeld in de vorm van meerjarenverplichtingen of overschrijding van het budget.

Inkoop en aanbestedingsbeleid

Het door de raad vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid is tot stand gekomen in samenwerking met Hollands Kroon en Texel. In de nota zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

1. rechtmatigheid en doelmatig inkopen zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed;
2. een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn. Dit komt tot uiting in een betrokkenheid bij de inkoopambitie, slagvaardige besluitvorming, adequaat risicomanagement, vertrouwen in de contractant en in wederzijds respect tussen gemeente en contractant;
3. inkopen tegen de meest optimale (integrale) prijs-kwaliteitverhouding;
4. een continue positieve bijdrage leveren aan het gehele prestatieniveau van de gemeente;
5. de gemeente stelt een administratieve lastenverlichting voor zowel zichzelf als voor ondernemers voorop;
6. dit inkoop- en aanbestedingsbeleid sluit zoveel mogelijk aan op het algemene beleid van de gemeente.

Als juridische uitgangspunten bij inkoop wordt onderscheid gemaakt in algemene beginselen van het aanbestedingsrecht (gelijke behandeling, non-discriminatie, transparantie, proportionaliteit, wederzijdse erkenning en gezonde financiële huishouding) en algemene beginselen van behoorlijk bestuur (gelijkheidsbeginsel, motiveringsbeginsel en vertrouwensbeginsel).

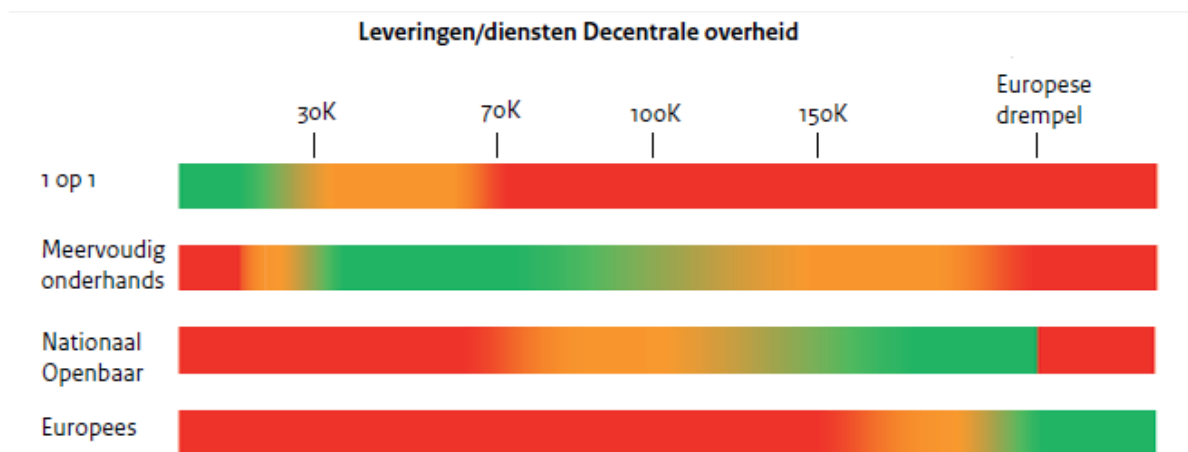
Er is ook aandacht voor ethische en ideële doelstellingen, met name als het gaat om honderd procent duurzaam inkopen en op maatschappelijk verantwoorde wijze. Bij dit laatste is social return een belangrijk aspect.¹¹

Als economische uitgangspunten gelden onderstaande plaatjes. Motiveringen in het oranje gebied vallen in beginsel onder de aandacht van de adviseur inkoop, in het rode gebied onder de aandacht van het college.¹²

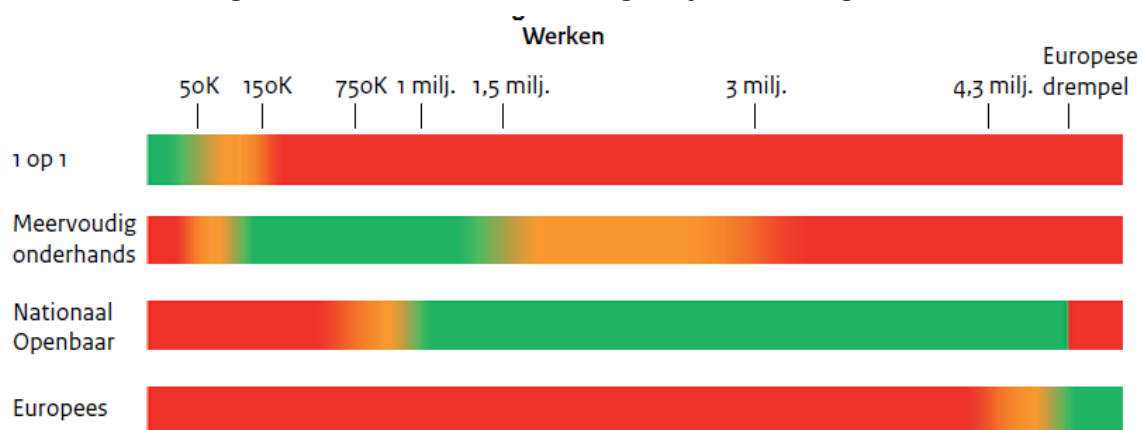
¹¹ Door minimaal vijf procent van de totale loonsom uit te laten voeren door mensen met een afstand tot het arbeidsproces.

¹² In bijzondere gevallen kan men afwijken van de Nota Inkoop- en Aanbestedingsbeleid. Het afwijken van de Nota Inkoop- en Aanbestedingsbeleid moet, vooraf bij specifieke opdrachten en achteraf bij calamiteiten, gemotiveerd met een advies van de adviseur inkoop ter besluitvorming aan het college van B en W worden voorgelegd.

Figuur 4 Mate van motiveringen bij aanbesteding van levering/diensten



Figuur 5 Mate van motiveringen bij aanbesteding van werken



Procedures inkoop en inkoophandboek

Een inkoop- of aanbestedingsprocedure begint met een inkoopimpuls en een besluit door de budgethouder over de beschikbare middelen (budget of krediet). De budgethouder informeert de adviseur inkoop over het starten van een aanbesteding boven de 50.000 euro, die deze registreert, en de budgethouder houdt een aanbestedingsdossier bij.

Verschillen in procedure (specificeren en selectie) in de aanbesteding van diensten en werken zijn in de volgende tabel weergegeven.

Tabel B.1. Aanbestedingsprocedure

Norm	Enkelvoudige onderhandse aanbesteding	Meervoudige onderhandse aanbesteding	Nationale en Europese aanbesteding
Bestek en gunningscriteria	Budgethouder stelt gunningscriteria op	Budgethouder betreft inkoopadviseur bij opstellen bestek en gunningscriteria	Budgethouder betreft inkoopadviseur bij opstellen bestek en gunningscriteria
Opstellen offerte-aanvraag	Budgethouder selecteert drie leveranciers	Selectiecriteria, gunningscriteria en specificaties (min. drie leveranciers)	Publicatie op website en TenderNed
Verzenden offerte-aanvraag	Offertebrief, specificaties en antwoorden-envelop	Brief, specificaties, eisen en wensen en antwoorden-envelop	Verstrekken bestek en AIGS en aanvullende informatie (nota van inlichtingen)
Ontvangst offerte	Verwerken in aanbestedingsdossier	Verwerken in aanbestedingsdossier	Registratie in Corsa en aanbestedingsdossier
Offertebeoordeling		O.b.v. beoordelingsprotocol gunningscriteria	O.b.v. beoordelingsprotocol gunningscriteria
Besluitvorming		Budgethouder en/of B en W/raad besluit over gunning	Offertebeoordeling door budgethouder en min. één andere collega (incl. fin. beoordeling)
Opstellen inkooporder	Budgethouder ondertekent bestelling	Verzenden inkoopopdracht en informeren verliezende leveranciers	Verzenden inkoopopdracht en informeren verliezende leveranciers

Verordening auditcommissie 2015

De gemeente kent een auditcommissie, bestaande uit raadsleden en/of burgerleden, die ten behoeve van de raad de afstemming bevordert van alle activiteiten in de gemeente op het gebied van auditing, financieel beheer en aangrenzende gebieden en daarover overleg voert tussen de raad, de accountant, het college, de Rekenkamercommissie Schagen en de ambtelijke organisatie. Deze commissie richt zich op alle activiteiten die van belang zijn voor een goede beheersing van de gemeente op het gebied van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid in het kader van de kader stellende en controlerende taak van de gemeenteraad. Hieronder vallen tenminste de volgende taken (art. 6):

- voorbereiden en adviseren over de aanbesteding van de accountantscontrole;
- voeren van afstemmingsoverleg over uitgangspunten, vergaderingen en besluitvorming;
- fungeren als eerste aanspreekpunt voor de accountant over de opzet en uitvoering van de accountantscontrole;
- adviseren over door de raad vast te stellen controleprotocol voor de accountantscontrole;
- adviseren over het jaarverslag en programmajaarrekening, mede aan de hand van de accountantsverklaring en het accountantsverslag;
- adviseren van de raad over de overige financiële producten naast de P&C-cyclus;
- adviseren van de raad over de aanpassingen van de (financiële) verordeningen;
- evalueren van de werkzaamheden van de accountant;
- voeren van afstemmingsoverleg over de voorgenomen onderzoeken door de accountant, de Rekenkamercommissie Schagen en het college;
- gevraagd en ongevraagd adviseren over de verbetering van planning en control.

Nota reserves en voorzieningen 2013-2016

Bij de reserves wordt onderscheid gemaakt in vrij aanwendbare algemene reserves en bestemmingsreserves waar de raad een bepaalde bestemming aan heeft gegeven. De algemene reserves

hebben een bufferfunctie om incidentele financiële risico's op te vangen waarvoor geen voorzieningen zijn gevormd, alsmede voor het opvangen van tekorten op de jaarrekening en overige incidentele tegenvallers. Bestemmingsreserves hebben meer een bestedingsfunctie.

Voorzieningen worden gevormd als bedragen worden afgezonderd om risico's waarvan de omvang redelijkerwijs kan worden bepaald in financiële zin af te dekken of om fluctuaties in de kosten op te vangen.

De instelling van nieuwe reserves en voorzieningen kan alleen plaatsvinden door middelen van een raadsbesluit waarbij moet worden aangegeven wat het doel is, wat de gewenste minimum omvang is, wat de voeding is en wat de looptijd is van de reserve of voorziening. Wijzigingen in het aantal reserves en voorzieningen en de bestedingsvoorwaarden moeten tot uiting komen in een raadsbesluit (paragraaf 3.1).

De algemene reserve is een belangrijk onderdeel van de incidentele weerstandscapaciteit, de middelen om calamiteiten en incidentele tegenvallers te kunnen opvangen zonder dat dit invloed heeft op de bestaande taken. De minimaal aan te houden algemene reserve is daarmee afhankelijk van de benodigde weerstandscapaciteit, de omvang van de risico's uitgedrukt in geld. De gemeente Schagen houdt een minimale ratio van het (structurele en incidentele) vermogen aan van 1,0. Jaarlijks dient daarmee de minimum omvang van de algemene reserves te worden bepaald (in de paragraaf in de begroting) en eventueel te worden aangevuld om de reserve weer op het vastgestelde niveau te krijgen. De structurele weerstandscapaciteit bestaat uit de onbenutte belastingcapaciteit en de post onvoorzien (paragraaf 3.4).

Nota risicomanagement en weerstandsvermogen

Er bestaat geen door de raad vastgesteld document (anders dan beschreven bij de nota reserves en voorzieningen). Wel is er een afstudeeropdracht uit 2015 die als leidraad dient.

In dit rapport wordt gesteld dat de gemeente wel rekening houdt met risico's, maar dat er geen vaste processen zijn. Er wordt daarom gesteld dat:

- medewerkers de belangrijkste punten van risicomanagement beheersen (beseffen van aanwezigheid van risico's, herkennen en onderkennen);
- risicomanagement bij een medewerker als (deel)taak moet worden ondergebracht;
- constant risico's moeten worden geanalyseerd en in kaart moeten worden gebracht;
- medewerkers hun risico's moeten categoriseren (kans en schade);
- medewerkers beheersmaatregelen moeten vaststellen;
- niet alleen financiële risico's moeten worden geïdentificeerd.

B.5 P&C-documenten

De gemeente Schagen kent een P&C-cyclus met een (programma)begroting, twee tussenrapportages (in juni en december) die vooraf worden gegaan door zgn. licht-rapportages en de jaarstukken (jaarverslag en jaarrekening). Deze documenten worden door de raad vastgesteld.

Begroting en meerjarenraming

In de programmabegroting zijn de doelstellingen en te bereiken resultaten per programma opgenomen, evenals het budget. Ook zijn de voorgenomen mutaties reserves en voorzieningen opgenomen, alsook incidentele lasten en baten, omvang van de post onvoorzien en paragrafen over

lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing¹³, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid.

Tussenrapportages

In de eerste tussenrapportage van 2015 is kritisch gekeken naar de risico's (en de kans dat aanspraak hierop zal plaatsvinden), maar dit heeft geen gevolg voor het risico bij projecten in de openbare ruimte (zoals opgenomen in de begroting). De tussenrapportages bevatten ook begrotingswijzigingen.

Jaarstukken

Het jaarverslag geeft inzicht in de doelstelling en de bereikte resultaten per programma, de specificatie van incidentele lasten en baten en de inzet van de post onvoorzien.

In de jaarstukken van 2015 wordt een ratio weerstandsvermogen van 0,8 als acceptabel gezien vanwege het afboeken van investeringen in maatschappelijk nut (ineens afschrijven), feitelijk is 1,2 (incidenteel) en 3,2 (structureel). Het kengetal structurele exploitatieruimte is 2,3 procent. Het financiële kengetal structurele exploitatieruimte geeft aan hoe groot de structurele vrije ruimte binnen de vastgestelde begroting is. Daarnaast geeft dit kengetal ook aan of de gemeente in staat is om de structurele tegenvallers op te vangen dan wel of er nog ruimte is voor nieuw beleid. Een structureel ratio hoger dan nul procent (van Algemene uitkering en belastingcapaciteit) is voldoende. De classificatie van de toezichthouder is A.

In de jaarstukken zijn geen specifieke opmerkingen gevonden over inkoop en controle met betrekking tot de twee casussen.

Uit de accountantscontrole blijkt dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de samenstelling en grootte van de baten en lasten, dat deze rechtmatig tot stand zijn gekomen en dat het jaarverslag hiermee verenigbaar is.

¹³ Bevat onder andere het risico bij projecten in de openbare ruimte.