

Plan van Aanpak - mei 2025

Onderzoek Financiën

1. Aanleiding

Voor u ligt het plan van aanpak voor een onderzoek naar de rol van de gemeenteraden bij financiën en de financiële positie van de Waddeneilanden. In november 2024 heeft de rekenkamer veel waardevolle onderzoeksuggesties opgehaald bij de gemeenteraden van de vijf eilanden op de Tweedaagse op Schiermonnikoog. De rekenkamer is autonoom in haar onderwerpkeuze, maar hecht sterk aan de ideeën en wensen die bij de raden leven. De rekenkamer heeft korte verkenningen gedaan naar de ontvangen suggesties en gekozen voor het onderwerp financiën. Bij het onderwerp financiën zijn meerdere vragen gesteld o.a. over de financiële situatie en kapitaalgoederen.

De rekenkamer vindt het onderwerp om meerdere redenen interessant en zeer geschikt om uit te voeren. Overwegingen daarbij zijn het grote belang van een goed inzicht voor raadsleden in de financiële positie van hun gemeente. Als de financiën niet op voldoende niveau zijn, komt de uitvoering van gemeentelijke taken in het geding. Omgekeerd betekent dit dat een goede stevige financiële positie mogelijkheden biedt voor nieuw beleid, maar ook om bijvoorbeeld lokale lasten te verlagen. Tegelijkertijd is de financiële positie van een gemeente een complex en moeilijk te doorgronden onderwerp.

Daarnaast zijn de afgelopen jaren de gemeentefinanciën landelijk volop in beweging, zoals de tekorten in de jeugdzorg, de beschikbare middelen in het gemeentefonds met het zogenoemde ravijnjaar, beleid voor de arbeidsmarkt die onder druk staat en meer recent kwesties rond stikstof en inflatie, achterstanden in onderhoud van infrastructuur en investeringen voor de krappe woningmarkt. Dit maakt een onderzoek naar de financiële positie extra relevant.

2. Rol gemeenteraad bij de financiële positie

Het doel van de gemeentelijke begroting, jaarrekening en andere tussentijdse financiële rapportages aan de gemeenteraad is mede om inzicht te geven in de staat van de gemeentelijke financiën. De eisen waaraan de begroting en de jaarrekening moeten voldoen zijn opgenomen in het Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Het BBV geeft ook allerlei voorschriften voor informatie die in de begroting en de jaarrekening moeten worden opgenomen. Dit zijn o.a. risico's waaraan de gemeente is blootgesteld, middelen om tegenvallers op te vangen en informatie over de kapitaalgoederen. Stuk voor stuk informatie die relevant is en zicht biedt op de financiële positie van de gemeente.

Het is de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad om elk jaar een begroting vast te stellen die ook voldoet aan de BBV-voorschriften. Een gemeentebegroting is het document waarin alle gemeentelijke uitgaven en inkomsten zijn opgenomen en daardoor biedt het ook zicht op de financiële positie (en hierop wordt vervolgens door de provincie toegezien). Met het vaststellen van de begroting geeft de gemeenteraad het college toestemming om uitgaven te doen en verplichtingen aan te gaan die in de begroting zijn opgenomen.¹ Dit betekent dat de gemeenteraad op grond van de Gemeentewet een doorslaggevende rol heeft in de verdeling van de financiële middelen: het budgetrecht. De gemeenteraad heeft tegelijkertijd de verantwoordelijkheid om erop toe te zien dat de begroting structureel en reël in evenwicht is.² Om goed te kunnen toezien op de begroting en het budgetrecht te kunnen uitvoeren is het belangrijk dat de gemeenteraad goed in positie is om de complexiteit van de financiën te kunnen doorgronden.

3. Doel van het onderzoek

Met dit onderzoek willen wij de gemeenteraad ondersteunen bij het voeren van het gesprek met het college over de gemeentelijke financiën. Hiervoor willen we *inzicht en duiding* geven aan de gemeenteraad over de volgende aspecten van de financiële positie in de afgelopen jaren (2019-2024):

- BBV kengetallen financiële positie
 1. Netto schuldquote (gecorrigeerd en ongecorrigeerd voor alle verstrekte leningen)
 2. Solvabiliteitsratio
 3. Grondexploitatie
 4. Structurele exploitatieruimte
 5. Belastingcapaciteit³;
- de reserves en voorzieningen;
- de paragraaf kapitaal goederen;
- de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Vanuit dit inzicht en deze duiding willen we de raad de samenhang van de verschillende financiële kengetallen en de keuzes die daarbij kunnen worden gemaakt in beeld brengen. In het BBV is vastgelegd dat gemeenten in de begroting en in de jaarrekening financiële kengetallen opnemen en dat die kengetallen moeten worden voorzien van een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.⁴

Daarnaast zullen we in beeld brengen hoe de financiële positie van de vijf afzonderlijke eilanden zich heeft ontwikkeld in de afgelopen jaren. In dit deel van het onderzoek gebruiken we de inzichten uit het DoeMee onderzoek 2025 naar onderbesteding van de Vereniging van Rekenkamers (VrR) waaraan de rekenkamer mee doet.⁵ Verder willen we in dit onderzoek waar mogelijk de financiële positie van de eilanden vergelijken en aandacht geven aan mogelijke leerpunten.

¹ Gemeentewet, artikel 191, lid 1.

² Gemeentewet, artikel 189, lid 2.

³ https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01/#HoofdstukII_Titeldeel2.3_Artikel11

⁴ het BBV artikel 11, lid 2e

⁵ <https://www.rekenkamers.nl/actueel/doe-mee-onderzoek/jaar-2025/>

In dit onderzoek zullen wij geen oordeel geven over de financiële positie van de vijf Waddeneilanden. In plaats daarvan zullen we in dit onderzoek inzicht geven in de financiële positie aan de hand van kengetallen en hoe die is opgebouwd. Bijvoorbeeld of er sprake is van omvangrijke reserves en voorzieningen en welke betekenis raadsleden hieraan kunnen geven. Tevens zullen we de paragrafen kapitaal goederen en het weerstandvermogen behandelen in het rapport. Voor de raad is het van belang om de financiën als geheel te bezien, te kijken naar patronen en welke keuzes daarbij mogelijk zijn. In dit onderzoek richten we ons daarmee nadrukkelijk op het perspectief vanuit de raad. We willen er met dit onderzoek aan bijdragen dat de raad meer grip op en begrip krijgt over de gemeentelijke financiën en daardoor zijn kaderstellende en controlerende rol goed kan uitvoeren. Daarmee is het onderzoek mogelijk ook signalerend en agenderend van aard.

4. Vraagstelling

De volgende centrale vragen:

Hoe heeft de financiële positie van de eilanden zich in de afgelopen jaren ontwikkeld in de begroting en jaarstukken en welke relevante verschillen zijn er af te leiden uit een vergelijking tussen de eilanden en eventueel met andere vergelijkbare gemeenten?

Vanuit de centrale vragen zijn de volgende deelvragen ontwikkeld:

1. Wat is de ontwikkeling van reserves, voorzieningen, kapitaal goederen en andere aspecten in de paragrafen van de begroting en jaarrekening de afgelopen jaren?
2. Is er structureel sprake van onderuitputting (via Doe Mee onderzoek)?
3. Zijn de risico's goed in kaart gebracht, bijvoorbeeld voor onderhoud?
4. Welk patroon is zichtbaar per eiland? Wat zijn de verschillen tussen de eilanden en hoe zijn die te verklaren?
5. Voldoet de informatie in de paragrafen met financiële aspecten in de begroting en jaarrekening aan de eisen uit de Gemeentewet en het BBV?
6. Wat valt er voor de kaderstellende en controlerende rol van de raden uit te leren, zowel per eiland als in de vergelijking tussen de eilanden en eventueel met andere gemeenten?

De nadruk in de vragen is om in beeld te brengen wat het handelingsperspectief is van de gemeenteraad bij de verschillende financiële aspecten rondom de financiële positie. Daarnaast kijken we hoeverre de raad in staat is met de ontvangen informatie het budgetrecht in te vullen, maar ook of de informatie duidelijk in beeld brengt of de begroting reëel en structureel in evenwicht is. Dit met het oog op het zorgdragen voor houdbare financiën én het realiseren van plannen en ambities voor de eilanden.

5. Aanpak

Vorbereiding

Wij vragen om per gemeente een contactpersoon te benoemen die ons aanspreekpunt is voor dossier aanlevering en ook voor het regelen van de interviews.

Onderzoeksuitvoering

De focus ligt op een analyse van beschikbare documentatie vanuit de planning en control cyclus zoals die aan de gemeenteraad ter beschikking wordt gesteld, en aanvullend enkele interviews. Ook wordt voor wat betreft een deel van het onderzoek geparticipeerd in het DoeMee onderzoek van de VrR onderzoeksperiode 2017-2024. De periode waar we ons rekenkameronderzoek op richten, zijn de begrotingsjaren 2019 tot en met 2024. De terugblik is dan representatief genoeg om de impact van incidentele uitschieters voldoende te kunnen ondervangen, zoals corona.

Hoor en wederhoor

Een concept rapport met de bevindingen zal voor ambtelijk wederhoor worden aangeboden aan de vijf afzonderlijke gemeenten. Doel is om de eventuele feitelijke onjuistheden te kunnen aanpassen in de rapportage.

Eindrapport

De conclusies en aanbevelingen worden per gemeente aangeboden aan het college voor een bestuurlijke reactie.

6. Planning

De voorlopige planning is om de vijf rapporten uiterlijk eind 2025 op te leveren.

	Mei	Juni	juli & aug	Sept.	Okt.	Nov.
1. inventarisatie p&c documenten						
2. interviews						
3. analyse DoeMee onderzoek						
4. opstellen bevindingenrapport						
5. ambtelijk wedercheck						
5. opstellen conclusies en aanbevelingen						
6. bestuurlijk wederhoor						
7. afronden definitief rapport						

7. Ureninzet en budget

In het schema zijn de inzet in uren en budget weergegeven.

	Uren	Budget
1. Inventarisatie en analyse planning en control stukken	15	
2. Interviews financiën	15	
3. Doe Mee onderzoek meenemen in rapportage	60	2.500,00*
4. Opstellen bevindingenrapport	40	
5. Feitencheck/ambtelijk wederhoor	25	
6. Opstellen conclusies en aanbevelingen en vergelijken eilanden	25	
6. Bestuurlijk wederhoor	5	
7. Afronden definitief rapport	15	
8. Toelichting in raden en/of op Tweedaagse	15	
reiskosten		PM
TOTAAL	215	21.4150,70**

* Stelpost deelname DoeMee onderzoek Vereniging van Rekenkamers.

** Tarief 87,98 euro per uur (incl. indexering 2025).