



Onderzoeksplan Financieel Belang

Maart 2017



Onderzoeksplan Financieel Belang

Maart 2017

Rekenkamer Súdwest-Fryslân

- drs. J.H. (Jet) Lepage MPA (voorzitter)
- dr. M. S. (Marsha) de Vries (secretaris)
- dr. R.J. (Rick) Anderson (lid)

Contactgegevens

- Postadres: Postbus 10.000, 8600 HA Sneek
- E-mail: rekenkamer@gemeenteswf.nl
- Website: www.gemeenteswf.nl



1. Inleiding en aanleiding

Een verbonden partij is een partij waarin de gemeente zowel een financieel als een bestuurlijk belang heeft, zo staat verwoord in het Besluit Begroting en Verantwoording. Verbonden partijen kunnen zeer verschillende vormen aannemen, zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk. De gemeente SWF participeert in vijf gemeenschappelijke regelingen, in negen vennootschappen of coöperaties en in drie verenigingen (Begroting 2017, paragraaf verbonden partijen). Al deze partijen staan in de begroting te boek als verbonden partij.

Zoals gesteld betreft een verbonden partij een partij waarin de gemeente zowel een financieel belang als een bestuurlijk belang heeft. Een financieel belang kan zich in een participatie vertalen. Hierbij heeft de gemeente aandelen van de partij in handen. Een financieel belang kan zich ook vertalen in een jaarlijkse bijdrage van de gemeente, zoals bij gemeenschappelijke regelingen doorgaans het geval is.

Hiermee is echter nog niet alles gezegd.

Daarnaast kan een gemeente namelijk ook leningen verstrekken. Dit soort verbindingen staan dan niet te boek als verbonden partij en behoeven niet in de paragraaf verbonden partijen te worden opgenomen. Het kan hierbij om aanzienlijke bedragen gaan, welke staan opgenomen onder de financiële activa. Eind 2015 kende de gemeente een totaal aan financiële activa van bijna € 42,5 miljoen (Jaarrekening 2015, p. 85). Slechts € 2 miljoen daarvan betreft deelnemingen en kan dus in combinatie met een bestuurlijk belang als verbonden partij te boek staan. De overige € 40 miljoen zijn dus middelen die de gemeente heeft verstrekt in de vorm van vreemd vermogen en die dus niet via de paragraaf verbonden partijen worden benoemd en worden verantwoord.

Ook is het natuurlijk mogelijk dat de gemeente subsidie verstrekt, al dan niet op structurele basis. Denkbaar is bijvoorbeeld, dat een gedeelte van de toeristenbelasting wordt gereserveerd voor een partij die zich richt op regiomarketing of dat een gedeelte van de OZB-belasting voor niet-woningen wordt gereserveerd voor een ondernemersfonds.

Daarnaast is het mogelijk, dat de gemeente borgstellingen of bankgaranties verstrekt aan andere partijen. Daarmee loopt de gemeente een financieel risico, dat niet zonder meer tot uitdrukking komt in de balans of in de exploitatie van de gemeente. Hoewel sommige gemeenten deze risico's duiden in hun jaarrekeningen onder de paragraaf weerstandsvermogen of bij de toelichting op de balans, gebeurt dit niet altijd even consistent en zijn de toelichtingen in sommige gevallen zeer summier.

Duidelijk wordt, dat het begrip verbonden partij lang niet alle partijen dekt waar de gemeente een structurele financiële relatie mee onderhoudt. Het volgende schema kan tot inzicht dienen:



	Verbonden partij	Financieel belang
Deelnemingen vennootschap. en coörp.	Bij bestuurlijk belang	Financiële activa
Deelnemingen overig		Financiële activa
Gemeenschappelijke reg.	Altijd verbonden partij	Jaarlijkse bijdrage
Leningen		Financiële activa
Stichtingen en verenigingen	Bij bestuurlijk belang	Jaarlijkse contributie
Stichtingen en verenigingen overig		Jaarlijkse bijdrage/subsidie
Borgstellingen en bankgaranties		Financieel risico

Hoewel verbonden partijen een vrij populair object van gemeentelijk rekenkameronderzoek is, is een rekenkameronderzoek naar financiële belangen minder voor de hand liggend. Eigenlijk is dat vreemd gelet op het feit dat het begrip verbonden partij zeer veel financiële belangen buiten beschouwing laat, zoals het bovenstaande schema laat zien.

Ook de gemeente SWF heeft een aantal structurele financiële relaties aangegaan met partijen, welke dus niet altijd als verbonden partij te boek staan. De vraag is dan in hoeverre de gemeenteraad vooraf de juiste kaders hiervoor heeft gesteld en of diezelfde gemeenteraad inzicht heeft in de besteding van financiële middelen die aan deze partijen beschikbaar worden gesteld.

De rekenkamer SWF realiseert zich, dat een onderzoek naar de grip van de gemeenteraad op structurele financiële relaties weinig antecedenten kent. Gelet echter op het belang dat de gemeenteraad juist ook bij deze relaties zijn kaderstellende en controlerende rol kan vervullen en gelet op de relatief grote hoeveelheid middelen die gemoeid zijn bij dit soort relaties, ligt een rekenkameronderzoek voor de hand.



2. Doelstelling, centrale vraagstelling, deelvragen

Dit onderzoek beoogt de manier waarop de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van structurele financiële relaties vervult inzichtelijk te maken en mogelijk te verbeteren. Hiertoe is de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:

Hoe vervult de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van structurele financiële relaties en welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd om deze rol te versterken?

Onder een structurele financiële relatie wordt een relatie verstaan, waarbij de gemeente zich voor meer dan twee jaar verbindt om financiële middelen ter beschikking te stellen of een financieel risico te nemen. Met opzet is dus het bestuurlijke belang niet in deze definitie opgenomen, zodat de reikwijdte van dit onderzoek aanzienlijk wordt verbreed.

De volgende deelvragen kunnen dienen ter beantwoording van de centrale vraagstelling:

1. Welke normen kunnen worden geformuleerd ten aanzien van het aangaan en het verantwoorden van structurele financiële relaties?
2. Welke beleid wordt gevoerd met betrekking tot het aangaan en het verantwoorden van structurele financiële relaties binnen de gemeente SWF?
3. Hoe worden structurele financiële relaties aangegaan in de praktijk van SWF?
4. Hoe wordt over deze structurele financiële relaties verantwoording afgelegd in de praktijk van SWF?
5. Hoe vervult de gemeenteraad in de praktijk van SWF zijn kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot deze structurele financiële relaties?
6. Voldoet het beleid en de praktijk van SWF met betrekking tot structurele financiële relaties aan de gestelde normen?
7. Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd om de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad van SWF met betrekking tot structurele financiële relaties te versterken?

Het onderzoek richt zich dus in eerste instantie op de kaderstelling en de verantwoording van de structurele financiële relaties en niet zozeer op het feitelijk functioneren van de partijen die deel uitmaken van deze relaties. Vanuit de gedachte dat rekenkameronderzoek eerst en vooral dient om de rol van de gemeenteraad te versterken, ligt een dergelijk accent voor de hand. Aan de andere kant zal het rendement van externe partijen wel object van onderzoek kunnen zijn. Stel dat de gemeenteraad bij het aangaan van een structurele financiële relatie een beoogd maatschappelijk of financieel rendement ten doel heeft gesteld en dit doel ook heeft verwoord in



de kaders, dan ligt het voor de hand dat na verloop van tijd gerapporteerd wordt over de realisatie van deze doelstelling. Een onderzoek dat de kaderstelling en verantwoording als object van onderzoek kent, ontkomt er dan niet aan, om ook de daadwerkelijke realisatie van doelstellingen mee te nemen in de analyse.

3. Methoden en technieken

Voor de beantwoording van de deelvragen worden de volgende onderzoeksmethoden en - technieken ingezet. Om tot een normenkader te komen, zal een literatuurstudie uitgevoerd worden, aangevuld met relevante wet- en regelgeving en met eerder uitgevoerd onderzoek op dit terrein. Vervolgens zal aan de hand van een documentenstudie bezien worden welk beleid gevoerd wordt binnen SWF. Om de praktijk van SWF inzichtelijk te maken, zal een aantal casestudies worden uitgevoerd. Te denken is dan aan een viertal cases, die verschillen in het type relatie. Te denken is dan aan een borgstelling of een bankgarantie, een structurele subsidie, een lening en een deelneming. Tijdens de casestudie zullen documenten worden geanalyseerd en zullen interviews worden afgenomen. De interviews worden gehouden met betrokken ambtenaren, met raadsleden, maar wellicht ook met de betrokken externe partijen. In de slotanalyse zal dan bezien worden in hoeverre het beleid en de praktijk voldoen aan de gestelde normen en in hoeverre mogelijkheden tot verbetering aanwezig zijn.

4. Planning

De volgende planning kan als leidraad dienen:

Activiteit	Tijdstip	Capaciteit Rick	Capaciteit Jet	Capaciteit Marsha	Totaal
Opzet en introductie	April 2017	5	4	4	13
Ontwikkeling normenkader	Mei 2017	15			15
Analyse documenten	Juni 2017	25			20
Afnemen interviews	Juni 2017	25			20
Analyse	Augustus 2017	15	10	10	35
Conclusies en aanbevelingen	September 2017	10	3	3	16
Rapportage en communicatie	Oktober/November 2017	20	5	5	30
		115	22	22	159