




De raads- en commissieleden van de gemeente Dordrecht

Contactpersoon

E.H.L.M. Edelmann
Interim Secretaris RKC
T 078 770 4984 of 4998
E ehlm.edelmann@dordrecht.nl

www.dordrecht.nl

Datum 26 mei 2017
Ons kenmerk RKC 2017/onderzoek Bestuurskosten

Volg ons op:
 @RKCDordrecht

Bijlage(n)
Betreft Rekenkamercommissie - onderzoek Bestuurskosten

Geachte raads- en commissieleden,

In het werkplan 2016 van de rekenkamercommissie staat een onderzoek naar bestuurskosten opgenomen. Om over zowel 2015 als 2016 een uitspraak te kunnen doen, hebben we ook de rapportage over de bestuurskosten in de jaarrekening 2016 (ter beschikking gesteld 17 mei 2017) betrokken. In deze brief doen wij beknopt verslag van onze bevindingen, vatten we onze conclusies samen en doen we aanbevelingen ter verbetering van het proces rondom bestuurskosten.

Bestuurskosten

Onder bestuurskosten verstaan we kosten gemaakt door of namens bestuurders van de gemeente Dordrecht niet zijnde de reguliere bezoldiging. Bestuurskosten worden op twee manieren in de administratie opgenomen. Via de salarisbetaling of via inkoopfacturen. Via de salarisbetaling worden declaraties uitbetaald van kosten die het bestuur direct gemaakt heeft. Via inkoopfacturen lopen kosten die het bestuur via inkopen, ofwel zelf ofwel door het ambtelijk apparaat, gedaan heeft ten behoeve van projecten of andere aangelegenheden.

In het onderzoek hebben we ons dus niet alleen tot de salarisadministratie, de crediteurenadministratie en de jaarrekening beperkt maar hebben we ook onderzocht of elders (op projecten) kosten geadmistreerd zijn die onder bovengenoemde definitie vallen.

De gemeente Dordrecht werkt met een integriteitskader waarin richtlijnen voor bestuurlijke uitgaven en declaraties opgenomen zijn. Deze Gedragscode Integriteit Raadsleden, Wethouders en Burgemeester schrijft voor dat uitgaven in het belang van de stad dienen te zijn en gemaakt worden vanuit de functie. Ook zijn er richtlijnen¹ opgesteld voor buitenlandse werkbezoeken en dienstreizen voor leden van B&W en is er een algemeen mandaatbesluit vastgesteld. Daarnaast is er regelgeving omtrent het declaratieproces en is er routing opgesteld ten behoeve van de digitale factuurafhandeling.

¹ De richtlijn is door het college vastgesteld op 15 december 2015. Dit betekent dat er voor een groot deel van 2015 nog geen richtlijn was.

Tot de bestuurders rekenen we in dit kader de burgemeester, alle wethouders en de gemeentesecretaris. Het onderzoek richt zich op een rechtmatige besteding van bestuurskosten en op de wijze waarop deze kosten in de administratie verantwoord zijn. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de financiële administratie, de jaarrekeningen 2015 en 2016 en er zijn gesprekken gevoerd met betrokken ambtenaren.

Onze bevindingen

In de jaarrekening staan bestuurskosten verantwoord onder het programma 'Bestuur en Samenwerking'. De uitsplitsing van de kosten gemaakt door het bestuur zijn vervolgens binnen dit programma te vinden onder de posten 'Bestuur', 'Bestuurlijke Samenwerking' en 'Internationale Betrekkingen'. Het totaal van deze 'bestuurlijke' posten bedroeg in 2015 € 12.385.000 en in 2016 € 15.410.000. De post 'Bestuur', die veruit het grootste deel voor zijn rekening neemt, kan vervolgens verder gespecificeerd worden. Dan blijkt dat met name de post 'B&W Apparaatskosten' (grootboekrekening 61074315) van belang is. Op die post worden immers de kosten van Burgemeester en Wethouders verantwoord. Deze post is daarom in detail onderzocht. In 2015 is een bedrag van € 3.060.000 op deze post verantwoord in 2016 is dat € 2.302.000.

Onder 'Bestuurlijke Samenwerking' vinden we de bijdrage aan Bureau Drechtsteden en de GRD voor een bedrag van € 983.000 (2015) respectievelijk € 2.761.000 (2016). Op de post 'Internationale Betrekkingen' staan onder meer kosten gemaakt ten behoeve van de stedenband met Kameroen, Bulgarije en Zuid-Afrika. In 2015 is hier € 82.000 op verantwoord, in 2016 bedroeg dit € 83.000. Ook deze posten zijn gedetailleerd bekeken.

Een analyse van de salarisstroken leert dat de declaraties van bestuurders gering zijn en in de regel betrekking hebben op dienstreizen en maaltijden.

Kijkend naar de kostenfacturen die door of namens bestuurders ontvangen worden valt op dat niet duidelijk is wanneer kosten door bestuurders voorgesloten dienen te worden en achteraf gedeclareerd kunnen worden en wanneer de dienst of het goed door de bestuurder op factuurbasis kan worden betaald. Ten aanzien van declaraties zijn richtlijnen opgesteld waaraan een bestuurder moet voldoen. Zo dient de declaratie vergezeld te gaan van een adequate onderbouwing van de gemaakte kosten voordat tot uitbetaling over mag worden gegaan. Op het moment dat er gefactureerd wordt, hoeft deze onderbouwing niet altijd voorhanden te zijn. Op dat moment is dan ook niet altijd duidelijk of de gemaakte kosten voldoen aan de richtlijnen voor bestuur uitgaven. Zo komen we bijvoorbeeld enkele keren facturen van enkele duizenden euro's tegen van een bv voor kosten voor een studiereis naar het buitenland van een wethouder al dan niet met een ambtenaar. Het is niet duidelijk waarom deze bv die kosten in rekening brengt.

Ten aanzien van het administratieve proces valt op dat kostensoorten en grootboekrekeningen niet altijd eenduidig gebruikt worden. Zo komen we tegen dat kosten die te relateren zijn aan B&W op een andere grootboekrekening geboekt zijn. Dit kan lastig zijn wanneer kosten vergeleken worden met andere jaren of in benchmarks. Gelet echter op het incidentele karakter hiervan in combinatie met de hoeveelheid administratieve transacties die verwerkt worden, schatten we de impact hiervan laag in. Uit de omschrijving van de transacties kan niet altijd ondubbelzinnig het zakelijk karakter van de uitgaven vastgesteld worden.

Op diverse posten waarvan het zakelijk belang niet uit de omschrijving bleek hebben we een toelichting gevraagd. Die toelichting gaf wel aan waarom de kosten gemaakt waren maar liet consequent in het midden of de kosten als zakelijk aangemerkt kunnen worden.

Conclusies

Ons onderzoek naar bestuurskosten heeft geen (vermoeden van) onregelmatigheden in het declaratiegedrag van de onderzochte bestuurders aan het licht gebracht. Het declaratiegedrag van het bestuur is sober te noemen en heeft vrijwel alleen betrekking op dienstreizen en maaltijden.

Behalve via declaraties door bestuurders zelf, worden er bestuurskosten betaald (gedeclareerd) via inkoopfacturen. Hier kan een goede reden aan ten grondslag liggen. Vaak gaat het dan om grotere bedragen zoals (internationale) werkbezoeken of (grootschalige) activiteiten met meerdere personen. Een vliegreis door de gemeente geregeld via een reisbureau zal in de regel door dit reisbureau gefactureerd worden. Ook een lunch of diner kan door het betreffende restaurant op factuurbasis geserveerd worden. Of uitgaven van de gemeente terecht als bestuurlijke kosten worden gedeclareerd, wordt lastiger te beoordelen wanneer reis, verblijf en maaltijden door een derde (bv) gefactureerd worden. Feitelijk worden kosten die door de bestuurder gemaakte zijn, dan door een andere (rechts)persoon gedeclareerd. Bestuurskosten kunnen dan onzichtbaar worden in de administratie of in ieder geval minder transparant. Zeker wanneer deze administratie geen eenduidige boekingsgang kent. Een dergelijke wijze van declareren maakt de controle op bestuurskosten moeilijker waardoor het zakelijk karakter van de uitgaven dus minder aantoonbaar (gemaakt) is en minder controleerbaar wordt.

Met de Gedragscode Integriteit, de richtlijnen voor buitenlandse werkbezoeken en dienstreizen, het algemeen mandaatbesluit en regelgeving en routing omtrent declaraties respectievelijk de factuurafhandeling is voldaan aan de administratieve opzet voor een rechtmatige afhandeling van bestuurskosten. Uit de toelichting door ambtenaren op vragen vanuit de rekenkamercommissie ten aanzien van onduidelijke posten hebben we niet de indruk gekregen dat hier strikt op getoetst wordt.² Dit proces van toetsing is geen onderwerp van onderzoek geweest.

Van buitenlandse reizen moet volgens de Richtlijnen voor buitenlandse werkbezoeken en dienstreizen van leden van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Dordrecht, verslag gelegd worden. Dit verslag dient vervolgens door het kabinet gepubliceerd te worden op de volgende website:

<http://www.dordrecht.nl/international>. Ondanks enkele buitenlandse reizen is het ons niet gelukt een verslag daarvan op de betreffende website terug te vinden.³

Aanbevelingen

Declaraties en kostenvergoedingen aan bestuurders zijn een precair onderwerp dat niet zelden tot maatschappelijke beroering leidt. We adviseren het college daarom om actief transparant te zijn in deze kosten. In navolging van meerdere andere gemeenten geven we de raad in overweging om aan te dringen op openbaarmaking van de bestuurskosten, idealiter op persoonsniveau.

Gelet op de gevoeligheden die gepaard kunnen gaan aan het vergoeden van onkosten aan bestuurders is een duidelijk kader van richtlijnen onontbeerlijk. Het is echter ook van belang dat dit kader regelmatig geactualiseerd wordt aan de hand van de gangbare praktijk. We adviseren de raad daarom dit kader van regelgeving, richtlijnen en codes te evalueren aan de hand van gemaakte onkosten door bestuurders en de verantwoording door het college daaromtrent. Welke kosten zijn er gemaakt en hoe zijn deze verantwoord?

Het is niet ongebruikelijk dat organisaties hun topfunctionarissen laten verklaren dat ze geen (privé)relatie onderhouden met verbonden partijen (leveranciers, projectontwikkelaars, adviseurs, etc.) buiten een strikt zakelijke, dan wel aan te geven dat dit wel zo is. Dit om (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen. Wij geven de raad in overweging een dergelijke verklaring op te nemen in de jaarrekening.

Een betrouwbare en transparante administratie is een voorwaarde voor het inzichtelijk maken van de feitelijke bestuurskosten en de vergoedingen daarvoor. Als grootboekrekeningen en kostensoorten niet eenduidig gebruikt worden is beoordeling en

² Er is niet één keer verwezen naar een toetsing of een van de AO stukken waaraan declaratie moet voldoen. Terwijl we bij tientallen 'onduidelijke' posten om een toelichting gevraagd hebben.

³ Uit het ambtelijk wederhoor blijkt dat er drie buitenlandse reizen zijn geweest, waarvan ook verslagen zijn gemaakt, maar die om communicatief technische redenen nog niet op de website zijn geplaatst.

vergelijking (onderling en over de jaren) van bestuurskosten en de daarmee gepaard gaande vergoedingen niet goed mogelijk. We bevelen het college aan om uniforme richtlijnen daartoe op te stellen en daarop periodiek te controleren.

Ten slotte adviseren we het college om erop toe te zien dat verslagen van buitenlandse werkbezoeken daadwerkelijk en consequent gepubliceerd worden op de daarvoor bestemde website.

Bestuurlijke reactie:

In de reactie van het College van Burgemeester en Wethouders is te lezen:

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van uw rekenkamercommissiebrief en de hierin opgenomen conclusies en aanbevelingen. Hoewel wij enige onvolkomenheden en onjuistheden in uw brief constateren, stemt het ons positief dat u concludeert dat het onderzoek naar bestuurskosten geen (vermoeden van) onregelmatigheden in het declaratiegedrag van de onderzochte bestuurders aan het licht heeft gebracht.

U geeft het college van B&W drie aanbevelingen mee. Wij onderschrijven het idee achter de aanbevelingen. Het college is transparant. Wat uw aanbeveling betreft om uniforme richtlijnen op te stellen en daarop periodiek te controleren: uniforme richtlijnen opstellen achten wij niet wenselijk. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) schrijft al voor op welke wijze er geboekt moet worden. Periodiek controleren doen we in algemene zin al. Een extra accent leggen op bestuurskosten is, indien gewenst, mogelijk. Tot slot, aan het publiceren van verslagen van buitenlandse werkbezoeken op de website wordt gewerkt.

Wij danken u voor het onderzoek en hopen met deze bestuurlijke reactie op een goede manier aan uw aanbevelingen tegemoet te zijn gekomen.

Nawoord

Vanwege de korte tijd tussen het publiceren van de jaarrekening en onze brief heeft het eindtraject van ons onderzoek onder enige tijdsdruk plaatsgevonden. Daarbij zijn wel de gebruikelijke stappen van ambtelijk en bestuurlijk wederhoor doorlopen. Wij danken het college en de ambtelijke organisatie voor hun medewerking hierbij. De gevolgde procedure zorgt er enerzijds voor dat onze brief geen feitelijke onjuistheden bevat, en anderzijds dat de raad onze bevindingen tijdig kan betrekken bij de behandeling van de jaarstukken 2016.

Namens de Rekenkamercommissie Dordrecht,



Jeroen Kerseboom,
Voorzitter