

Raadsvoorstel

Voorstel aan de raad van de gemeente Noardeast-Fryslân



Jaartal + zaaknummer : 2021-116034
Raadsvergadering d.d. : 13 januari 2022
Portefeuillehouder : T. Berends
Programma : (1) Ynwenner en Bestjoer
Programmaonderdeel : 103 Raad en bestuur zijn open, transparant, interactief en integer.
Naam opsteller : T. Toren / (mail: rekenkamercommissie@noardeast-fryslan.nl)
Onderwerp : 1^e deel Rapport gezamenlijke RKC / Financiële informatievoorziening gemeenteraad.
Begrotingswijziging : n.v.t.

Voorgesteld raadsbesluit

De raad besluit:

1. Het college op te dragen uitvoering te geven aan de aanbevelingen van de rekenkamercommissie, genoemd in het bijgevoegde en als zodanig gewaarmerkte rapport "Financiële informatievoorziening deel 1" d.d. november 2021.
2. Het college op te dragen de raad uiterlijk 1 juli 2022 te informeren over de voortgang hiervan.

Inleiding

De gezamenlijke rekenkamercommissie (RKC) van de gemeenten Noardeast-Fryslân en Dantumadiel is op 1 oktober 2020 geïnstalleerd. In de kennismakinggesprekken die de RKC de eerste maanden met de raadsleden heeft gevoerd, is ook gesproken over mogelijke onderzoeksonderwerpen voor de RKC. Een onderwerp dat in nagenoeg alle gesprekken wordt genoemd, is de informatievoorziening aan de raden en dan met name de raadsvoorstellen met relatief omvangrijke financiële implicaties. De RKC heeft dit onderwerp nader besproken met raadsleden en de beide auditcommissies. Op basis van die gesprekken heeft de RKC besloten onderzoek te doen naar de (financiële) informatievoorziening aan de raadsleden in beide gemeenten.

Beoogd effect

Voor gemeenteraden is het essentieel dat zij tijdig en volledig worden geïnformeerd over de financiële verhoudingen binnen hun gemeenten om hun kaderstellende en controlerende taken goed te kunnen uitoefenen. Een tijd waarin de noodzaak tot scherpe financiële keuzes zich opdringt, maakt dat nog urgenter. Het is zonder meer wenselijk dat beleid en de veelal noodzakelijke prioritering van taken, gebaseerd zijn op keuzes die op een verantwoorde manier worden gemaakt. Een eerste voorwaarde daartoe is dat een gemeenteraad adequaat wordt geïnformeerd en op een gefundeerde wijze met deze informatie weet om te gaan.

Argumenten

In de gesprekken die de RKC heeft gevoerd kwamen de volgende zaken naar voren:

- geen helder beeld van de algemene financiële positie van beide gemeenten;
- grote onzekerheid over de vraag of de gemeenten de forse financiële verplichtingen op het terrein van onderwijshuisvesting, kapitaalgoederen, sociaal domein kunnen dragen;
- te weinig en geen tijdig inzicht in de actuele financiële situatie om de financiële gevolgen van raadsvoorstellen te kunnen beoordelen;
- onverwachte informatie over de (problematische) financiële situatie van de gemeenten, waardoor raadsleden zich overvallen voelen;
- raadsvoorstellen bij de stukken van de P&C-cyclus zijn dermate omvangrijk en complex dat raadsleden moeite hebben hun kaderstellende en controlerende taken goed te vervullen.

Daarbij speelt dat beide gemeenten al enige tijd te maken hebben met (stevige) financiële uitdagingen. Een verdere verslechtering van de financiële situatie dreigt door een nieuwe herverdeling van het Gemeentefonds, mogelijk onvoorziene effecten van de coronacrisis en de oplopende kosten bij kapitaalgoederen en onderwijshuisvesting. Hetzelfde geldt voor de kosten binnen het sociaal domein en dan met name voor de Jeugdzorg.

Doelstelling onderzoek

Doel van het onderzoek is om:

- de raden van beide gemeenten beter in positie te brengen bij het doorgronden en begrijpen van de financiële informatie die zij krijgen;
- na te gaan of die informatie op zichzelf daartoe voldoende is (in termen van inhoud en ook vorm – wijze van presentatie);
- en als die informatie voldoende is te onderzoeken op welke wijze diepgang en begrip van die financiële informatie van beide raden versterkt kan worden.

Dit alles om langs die weg de raden te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol, meer in het bijzonder waar het de financiële aspecten van het gemeentelijk beleid betreft.

Onderzoeksvragen

De Rekenkamercommissie heeft voor het onderzoek **twee onderzoeksvragen** geformuleerd:

- I. Beschikken de gemeenteraden van Noardeast-Fryslân en Dantumadiel over adequate, voldoende en tijdige financiële informatie op basis van de stukken van de P&C-cyclus en raadsvoorstellen om zijn controlerende en kaderstellende taken, meer specifiek gericht op een aantal onderwerpen, te kunnen uitvoeren?**
- II. Op welke wijze verwerken de raden de aangereikte essentiële financiële informatie (betreffende de vier centrale onderwerpen), en stelt dat de raden in staat de stand van zaken op adequate wijze te doorgronden, en op basis daarvan de noodzakelijke besluiten te nemen?**

De onderzoeksvragen hangen met elkaar samen en ondersteunen elkaar, maar worden door de RKC als twee aparte deelonderzoeken uitgevoerd.

Uitvoering en planning

Bij de eerste onderzoeksvraag staat een analyse van de stukken van de P&C-cyclus en de raadsvoorstellen centraal. Bieden de basiselementen van de financiële informatievoorziening voor de beide raden voldoende inzicht en kwaliteit om zicht te houden, dan wel te krijgen op die vier centrale onderwerpen:

onderwijshuisvesting, kapitaalgoederen, sociaal domein en algemene financiële situatie van de gemeente.

De aanpak van deel 1 van dit onderzoek, alsmede de conclusies en aanbevelingen zijn verwerkt in:

1^e deel Rapport gezamenlijke RKC / Financiële informatievoorziening gemeenten.

Voor de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag wordt een analyse gemaakt van de wijze waarop de raden kennisnemen van de financiële informatie, deze verwerken en oordelen over de kwaliteit ervan. In een vorm van participierend onderzoek neemt de RKC deel aan overleggen waar raadsleden van de aangeleverde financiële informatie kennisnemen en deze verwerken. De RKC brengt daarbij het proces waarin de beide raden kennisnemen van de financiële informatie betreffende de vier centrale casussen in kaart. Daarbij wordt ook de positie van de beide auditcommissies nader bekeken. Een goede positie en rolomschrijving van deze commissies kunnen een stevige stap voorwaarts betekenen voor het beter in stelling brengen van de gehele Raad over het toezien op de financiële ontwikkelingen in beide gemeenten. Nadere informatie over de gevolgde werkwijze maar ook de conclusies en aanbevelingen worden in een afzonderlijke rapportage opgenomen.

Conclusies en aanbevelingen

'Kan de raad makkelijk en begrijpelijk kennisnemen van de financiële ontwikkelingen binnen de gemeente?'

De RKC stelt vast dat in de P&C-documenten alle informatie is opgenomen zodat beide gemeenteraden hun kaderstellende en controlerende taak uit kunnen voeren voor de reguliere onderdelen van de begroting. De P&C-cyclus wordt zorgvuldig uitgevoerd en de stukken worden tijdig in het jaar en volledig aangeboden. De opzet van de documenten is consequent volgens dezelfde indeling en stelt de colleges in staat de ontwikkelingen correct te rapporteren aan de beide gemeenteraden.

Naast deze algemene conclusie formuleert de RKC op basis van dit onderzoek nog een aantal meer specifieke conclusies en aanbevelingen.

Vormgeving en inhoud van de P&C-cyclus

Conclusie 1:

De P&C-cyclus kent een herkenbare opzet, van perspectiefnota, begroting, twee tussentijdse rapportages (Turaps) en jaarrekening en jaarverslag. In de P&C-cyclus wordt integraal gerapporteerd over alle

activiteiten van de gemeenten. Daarbij wordt tevens veel aandacht besteed aan een centraal bestanddeel van de financiële huishouding van de gemeentes, het *structurele begrotingssaldo*, en het daarbij behorende onderscheid tussen *structurele* en *incidentele* lasten en baten. Het structurele begrotingssaldo vormt een belangrijke indicator voor beide gemeenteraden, zeker in tijden van financiële krapte. Daarnaast wordt in de P&C-cyclus uitgebreid uitgelegd waarom het structureel begrotingssaldo belangrijk is. Dat is positief en maakt het voor de lezer herkenbaar. Om de begrijpelijkheid verder te vergroten kan het van toegevoegde waarde zijn om toe te lichten wat de consequenties zijn van een al dan niet positief begrotingssaldo. Welke mogelijkheden of uitdagingen/problemen bieden beide situaties voor de Raad en het college?

Aanbeveling 1:

Het verdient aanbeveling een nadere toelichting te geven op de consequenties van een positief, dan wel negatief structureel begrotingssaldo. Dat geldt zeker voor het optreden van een *negatief structureel* begrotingssaldo. Die toelichting zou dan ook de vorm van mogelijke toekomstscenario's kunnen aannemen waarbij voor elk scenario een scala aan consequenties, inhoudelijk en financieel, wordt geschetst.

Conclusie 2:

Beide gemeentes werken met een *primitieve begroting*, die middels raadsvoorstellen voor nieuwe investeringen, nieuw beleid en mogelijk bezuinigingen vervolgens wordt aangepast. De Rekenkamercommissie acht dit een complexe systematiek die het voor raadsleden ingewikkeld maakt om grip te krijgen op de daadwerkelijke financiële stand van zaken binnen beide gemeentes. De systematiek gaat ten koste van de volgbaarheid en samenhang in de tijd.

Aanbeveling 2:

Laat de huidige systematiek los en presenteer een primitief saldo waarin op basis van nieuwe plannen en/of bezuinigingen een reëel en actueel beeld van de financiële situatie wordt geschetst.¹

Conclusie 3:

Voor de gemeente Noardeast-Fryslân stelt de RKC vast dat de accountant bij herhaling, in de accountantsverslagen voor 2019 en voor 2020, aangeeft dat de schets die de gemeente geeft in de paragraaf 'risico's en weerstandsvermogen' te eenzijdig en optimistisch van opzet is. Dat is in de ogen van de accountant het gevolg van het feit dat de gemeente louter uitgaat van de eigen risico-inschatting en geen rekening houdt met externe, andere factoren.

Aanbeveling 3:

De Rekenkamercommissie beveelt aan het advies van de accountant om ook die externe, andere factoren op te nemen in de paragraaf 'risico's en weerstandsvermogen' ter harte te nemen om langs die weg een realistischer beeld te schetsen van de financiële positie van de gemeente.

Conclusie 4:

De Turaps dragen een aantal kenmerken die ten koste gaan van de begrijpelijkheid en leesbaarheid. Zo wordt voor sommige activiteiten in de begroting aangegeven dat er geen middelen voor handen zijn. Dat betekent dat voorgenomen activiteiten niet uitgevoerd kunnen worden en de begroting in financieel opzicht niet volledig is. Een gegeven dat vervolgens in de kleur van de stoplichten (oranje) niet voldoende tot uitdrukking komt. Daarnaast leidt de wijze waarop de primitieve begroting tot 2021 wordt gehanteerd ertoe dat de aansluiting tussen begroting en de informatie uit de Turap extra inspanningen vraagt van de raadsleden.

Conclusie 5:

De RKC acht ook de omvang van Turaps te omvangrijk. Het is voor raadsleden een extra opgave om tussen al de gepresenteerde gegevens juist die informatie te halen die voor het doel van de Turap relevant is, namelijk geïnformeerd te worden waar het college verwacht dat het realiseren van activiteiten en doelen uit de begroting vertraging oploopt (kan oplopen), dan wel het gevaar optreedt dat de activiteiten en doelen niet gerealiseerd kunnen worden binnen de financiële kaders. Dat kan het gevolg zijn van praktische omstandigheden, dan wel van veranderingen in de financiële stand van zaken.

¹ In dit onderzoek zijn de P&C-documenten voor 2019 en 2020 geanalyseerd. In gesprek met de Rekenkamercommissie is van ambtelijke zijde aangegeven dat voorgesteld wordt om de huidige systematiek in de begroting 2022 los te laten en te werken met een begrotingssaldo in de begroting waarin alle voorstellen voor nieuw beleid/ investeringen/bezuinigingen verwerkt zijn. In dat licht dient ook deze aanbeveling gelezen te worden. Het voorstel ligt er (en wellicht ook al de eerste realisatie van dat voornemen) en in het verlengde daarvan is het aan de raden om dit voornemen te toetsen. Niet alleen op de uitvoering ervan, maar ook na te gaan in welke mate de nieuwe aanpak de volgbaarheid en begrijpelijkheid van de begroting verbetert.

Aanbeveling 4:

Zorg voor een meer toegespitste Turap waarin voor alles wordt gerapporteerd over praktische afwijkingen rond activiteiten en doelen, dan wel veranderde financiële verhoudingen/voorwaarden. Zorg daarnaast dat de toedeling van kleuren aan de stoplichten op een consequente en navolgbare wijze wordt uitgevoerd.

Onderwijshuisvesting

Conclusie 6:

Het integraal huisvestingsplan (IHP) voor onderwijs van de gemeente Dantumadiel ressorteert binnen het programma Mienskip. Deze rapportage is vooral procesmatig van aard. Op basis van alleen de P&C-stukken kan de raad zich geen volledig financieel beeld vormen over dit onderwerp. In de separate raadsvoorstellen zijn de financiële overzichten uit het IHP wel opgenomen. Dat maakt het de raadsleden uiteindelijk dan toch wel mogelijk op basis van adequate informatie over de financiële gevolgen van het vaststellen van het plan hun kaderstellende taak uit te voeren.

Ook voor Noardeast-Fryslân oordeelt de RKC dat in de P&C-cyclus vooral procesmatig wordt gerapporteerd, maar dat inhoudelijk en financieel op basis van de stukken uit de cyclus geen volledig beeld kan worden gevormd. Zo geeft de gemeente zelf aan dat er geen koppeling bestaat tussen het IHP en de beschikbare middelen binnen de meerjarenbegroting. Daarnaast is het op basis van het IHP, de raadsvoorstellen en de extra meegestuurd brieven en bijlagen verder lastig om een helder plaatje te krijgen van de financiële gevolgen van het IHP.

Aanbeveling 5:

Het verdient voor beide gemeentes de voorkeur in de P&C-cyclus, de begroting voorop, de onderwijs-huisvestingsplannen integraal (inhoud, proces en financiële consequenties) op te nemen zodat de raad een volledig overzicht heeft van de stand van zaken bij de onderwijshuisvesting zonder dat daar allerlei separate documenten voor geraadpleegd moeten worden. Daarbij dient ook zorg te worden gedragen voor een adequaat gebruik van de stoplichten binnen de Turap en voor een eenduidige en navolgbare omschrijving van het onderwijshuisvestingsbeleid.

Het sociaal domein

Conclusie 7:

Het opnemen van de rapportages over het sociaal domein in de Turaps maakt het mogelijk een beter totaalbeeld te verwerven van de stand van zaken. De huidige opzet van het stoplichtenmodel is voor het volgen van de ontwikkelingen binnen het sociale domein evenwel (te) uitgebreid en biedt te veel ruimte voor interpretaties. Er wordt weliswaar over de afzonderlijke doelen en activiteiten gerapporteerd, maar daarbij ontstaat geen goed totaalbeeld. Uit de analyse van de Turaps blijkt dat – ondanks de grote financiële problemen – veel stoplichten op groen staan en geen toelichting op de actuele stand van zaken wordt gegeven. Daarmee is de Turap in feite onvolledig op dit onderdeel. In de beoordeling van de financiële afwijkingen worden daarnaast vaak kwalificaties gebruikt als ‘hoger dan’ en ‘sterke toename’, maar worden weinig concrete absolute cijfers gepresenteerd.

Aanbeveling 6:

Het verdient aanbeveling de rapportage over het sociaal domein vooral zodanig vorm te geven dat het de raadsleden mogelijk is op inzichtelijke wijze de grote lijnen van de ontwikkelingen in het domein te volgen. De informatie dient daarom minder gericht te zijn op de afzonderlijke programma's en hun doelen, maar meer op het totaalbeeld voor het sociale domein. Hierbij kan dan ook nadrukkelijk de koppeling worden gemaakt tussen inhoudelijke doelen en financiële kaders. Waarbij dan vooral zicht wordt verleend op die uitdagingen en problemen die tot belangrijke wijzigingen van dat totaalbeeld bijdragen. Liefst voorzien van verklarende factoren die daarbinnen een rol spelen.

In dat kader verdient het ook aanbeveling de opzet van het stoplichtenmodel strikter toe te snijden op die belangrijke wijzigingen en daarbij ook consequent de kleuren te gebruiken die overeenkomen met de vastgestelde feitelijke situatie. Wanneer in dat kader verwijzingen worden opgenomen naar bedragen, beveelt de Rekenkamercommissie aan dat in exacte, absolute getallen te doen en niet termen van ‘meer en minder’ of ‘hoger dan’ of ‘toename’.

Onderhoud kapitaalgoederen

Conclusie 8:

Ondanks het gegeven dat het overzicht van de kapitaalgoederen helder is en goed te volgen in de P&C-documenten, is er reden voor zorg. Dat heeft alles te maken met het feit dat de beheerplannen en de

beheersystemen waarop de overzichten gebaseerd zijn niet (voldoende) op orde zijn. Hetgeen leidt tot een niet-actueel beeld van de stand van zaken. Dat is ook een punt waar de accountant in zijn accountantsverklaring bij de jaarrekeningen voor 2019 en 2020 expliciet aandacht voor vraagt. In termen van de controle van de raad op de financiële verhoudingen over de kapitaalgoederen geldt dat naast het niet (voldoende) op orde zijn van de beheerplannen en beheersystemen ook verschillend wordt gerapporteerd over dezelfde doelen, met soms ook afwijkende definities, de passages over het herstelplan reserve wegen (gemeente Dantumadiel) in de begroting 2020 moeilijk te doorgronden zijn en de gepresenteerde cijfers in de paragraaf kapitaalgoederen niet kloppen, waardoor het voor raadsleden moeilijk is om een goed beeld te krijgen op dat onderdeel.

Aanbeveling 7:

De RKC sluit aan bij de conclusies en aanbevelingen van de accountant om de beheerplannen en beheersystemen voor het onderhoud kapitaalgoederen te actualiseren en in lijn daarmee de financiële verhoudingen ter zake helder in beeld te brengen binnen de P&C-cyclus.

Bijlagen

- Rapport gezamenlijke RKC / Financiële informatievoorziening gemeenten deel 1

Dokkum, 25-11-2021

Gezamenlijke rekenkamercommissie Noardeast-Fryslân en Dantumadiel

de secretaris, T. Toren

de voorzitter, J. Roebroek

Raadsbesluit

2021-116034



De raad van de gemeente Noardeast-Fryslân,

gelezen het voorstel van de gezamenlijke rekenkamercommissie d.d. 25-11-2021;

Besluit:

1. Het college op te dragen uitvoering te geven aan de aanbevelingen van de rekenkamercommissie, genoemd in het bijgevoegde en als zodanig gewaarmerkte rapport “Financiële informatievoorziening deel 1” d.d. november 2021.
2. Het college op te dragen de raad uiterlijk 1 juli 2022 te informeren over de voortgang hiervan.

Aldus besloten door de raad van de gemeente Noardeast-Fryslân in zijn openbare vergadering d.d. 13 januari 2022.

De raad voornoemd,
de griffier,

de voorzitter,

mr. S.K. Dijkstra

mr. J.G. Kramer