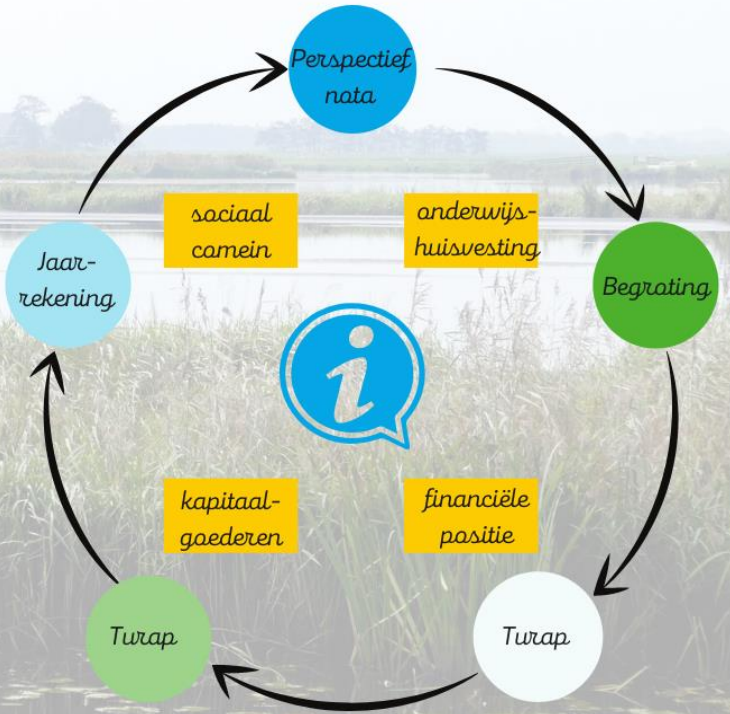
Signed By: Dijkstra, Sytze <s.dijkstra@noardeast-fryslan.nl>
14/01/2022 10:24:45 CET
ID: a1e6ed40-e1a0-42f0-9ad2-831d22820cd3
Auth: Scribble

Financiële informatievoorziening deel 1





November 2021

REKENKAMER COMMISSIE
GEMEENTE NOARDEAST FRYSLÂN
gemeente dantumadiel

Colofon

Rekenkamercommissie Noardeast-Fryslân en Dantumadiel

Samenstelling

Joop Roebroek, voorzitter
Saskia de Graaf, lid
Jacoba Westinga, lid
Tineke Toren, secretaris
Siemen Duursma (als extern adviseur voor dit onderzoek)

e-mail: rekenkamercommissie@noardeast-fryslan.nl.

Nadere informatie op de websites van beide gemeenten bij de volgende links (onderaan de pagina's):
https://www.noardeast-fryslan.nl/gemeenteraad
https://www.dantumadiel.frl/gemeenteraad

Foto op voorkant rapport: Nanne Nicolai

Z316506-2021

Inhoudsopgave

Inleiding 3

Financiële informatievoorziening P&C-cyclus en raadsvoorstellen 5

1. Algemeen 5

1.1 Onderzoeksvraag 5

1.2 Aanpak onderzoek 5

1.3 Afbakening 5

1.4 Uitvoering 5

1.5 Leeswijzer 6

2. Conclusies en aanbevelingen 7

2.1 Algemeen 7

2.2 Vormgeving en inhoud van de P&C-cyclus 8

2.3 De onderwijshuisvesting 10

2.4 Het sociaal domein 10

2.5 Onderhoud kapitaalgoederen 11

3. De P&C-cyclus 13

3.1 Algemeen 13

3.2 Feitelijke analyse 14

3.3 Analyse op volgbaarheid en samenhang in de tijd 16

3.4 Begrijpelijkheid van de teksten 16

3.5 Conclusie 17

4. Dantumadiel 18

4.1 Onderwijshuisvesting 18

4.2 Sociaal Domein 18

4.3 Onderhoud kapitaalgoederen 19

4.4 Analyse op volgbaarheid en samenhang in de tijd 23

4.5 Begrijpelijkheid van de teksten 23

4.6 Conclusie 23

5. Noardeast-Fryslân 25

5.1 Onderwijshuisvesting 25

5.2 Sociaal domein 26

5.3 Onderhoud kapitaalgoederen 27

5.4 Aansluiting perspectiefnota 2019 29

5.5 Aanmerking accountant 29

5.6 Analyse op volgbaarheid en samenhang in de tijd 30

5.7 Begrijpelijkheid van de teksten 30

5.8 Conclusie 30

Inleiding

Aanleiding

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.

Problematiek

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.

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 van het 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.

Bij de eerste onderzoeksvraag staat een analyse van de stukken van de P&C-cyclus en de raadsvoorstellen centraal. Het gaat daarbij om de vraag of, en op welke wijze de onderdelen van de cyclus bijdragen aan het doorgronden en begrijpen van de ontstane, hedendaagse financiële situatie van de twee gemeenten. Dat vraagt om een globaal oordeel over de kwaliteit van de financiële informatie binnen de P&C-cyclus (omvang, informatiedichtheid, diepgang, scherpte en mate van begrijpelijkheid en leesbaarheid). Maar ook om de vraag of de onderdelen van de P&C-cyclus – op het punt van de financiële informatie – voldoende onderlinge samenhang kennen en op elkaar zijn afgestemd. Meer concreet gaat het daarbij ook om de vraag in hoeverre de essentie van de vier centrale onderwerpen betreffende de financiële positie van beide gemeenten (onderwijshuisvesting, kapitaalgoederen, sociaal domein en de algemene financiële situatie) zichtbaar is in de onderdelen van de P&C-cyclus, en daaropvolgend in de raadsvoorstellen. Met andere woorden, 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. De aanpak van dit onderzoek, alsmede de conclusies en aanbevelingen zijn in dit rapport opgenomen.

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 participerend 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.

De RKC heeft de onderzoeksopzet in de bijeenkomst van 04-05-2021 vastgesteld en beide raden zijn hierover op 6 mei 2021 per brief geïnformeerd.

Financiële informatievoorziening P&C-cyclus en raadsvoorstellen

1. Algemeen

1.1 Onderzoeksvraag

Dit rapport bevat de resultaten van het eerste deel van het onderzoek naar de financiële informatievoorziening in de gemeenten Noardeast-Fryslân en Dantumadiel en gaat in op de vraag:

Beschikken de gemeenteraden van Noardeast-Fryslân en Dantumadiel over adequate, voldoende en tijdige financiële informatie op basis van de stukken van de Planning en Control cyclus en raadsvoorstellen om zijn controlerende en kaderstellende taken, meer specifiek gericht op een aantal onderwerpen, te kunnen uitvoeren?

1.2 Aanpak onderzoek

Voor de beantwoording van deze vraag is een analyse gemaakt van het (financiële) informatiegehalte van de Planning en Control (P&C) – cyclus en een aantal raadsvoorstellen. De analyse is daarbij toegespitst op vier onderwerpen die in gesprekken met de beide raden en auditcommissies kwamen bovendrijven: onderwijshuisvesting, kapitaalgoederen, sociaal domein en de algemene financiële positie van de gemeente.

1.3 Afbakening

Op 1 januari 2019 is de nieuwe gemeente Noardeast-Fryslân gestart. Om die reden beperkt het onderzoek zich tot de stukken die betrekking hebben op de jaren 2019 en 2020. Voor een goede vergelijking is deze periode ook voor de gemeente Dantumadiel aangehouden.

Het onderzoek betreft een specifieke analyse die is toegesneden op het doel van het onderzoek (de financiële informatievoorziening aan de raad) en is daarmee gericht op de genoemde vier onderwerpen. Dit betekent dat voor deze onderwerpen een analyse van de afzonderlijke documenten van de P&C-cyclus (perspectiefnota, begroting Turaps, jaarrekening en jaarverslag) is uitgevoerd. Daarbij is geen onderzoek in meer brede zin naar de kwaliteit van raadsvoorstellen gedaan, in termen van volledigheid, gebruik maken van afgesproken formats, enz. Voor de vier onderwerpen zijn de raadsvoorstellen alleen bekeken op de weergegeven financiële informatie en op hun relatie met de jaarstukken in het kader van de P&C-cyclus.

1.4 Uitvoering

De RKC heeft zich laten bijstaan door een externe deskundige, die de feitelijke analyse van de financiële stukken heeft gedaan. De bevindingen van deze deskundige zijn door de RKC overgenomen en in dit rapport opgenomen.

Daarnaast zijn bij de jaarrekeningen de accountantsverslagen en bij de begroting 2020 voor Dantumadiel het herstelplan meegenomen, en daarnaast ook de raadsvoorstellen over kapitaalgoederen, onderwijshuisvesting en het Sociaal Domein.

De stukken zijn als volgt geanalyseerd:

1. *Feitelijke analyse*
   De feitelijke analyse betreft een scan op de vier onderwerpen voor alle documenten. Daarbij gaat het om de informatie die over deze onderwerpen in de stukken wordt aangedragen en om de vraag welke ontwikkelingen op de activiteiten en doelen hierover worden gemeld. Ook wordt in dat verband de vraag getoetst of de teksten aansluiten bij de cijfers die worden gepresenteerd.
2. *Analyse op volgbaarheid en samenhang in de tijd*
   Voor de documenten (achtereenvolgens perspectiefnota -> begroting -> Turap -> jaarrekening) is nagegaan of deze elkaar inhoudelijk en financieel logisch opvolgen. Hierbij is ook getoetst of de deadlines die vermeld worden in een volgend document beschreven worden als 'behaald'. Daarnaast is onderzocht of de lezer met bijvoorbeeld verwijzingen naar eerdere documenten meegenomen wordt door de verschillende P&C-documenten.
3. *Begrijpelijkheid van de teksten*
   Hierbij gaat het om de vraag of zowel de inhoudelijke teksten als het product (raadsvoorstel en document) tezamen begrijpelijk zijn voor de gemiddelde lezer. Specifiek is daarbij verkend of er veel (vak)technisch taalgebruik wordt gehanteerd en of complexe begrippen duidelijk toegelicht worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een begrip als 'het structureel begrotingssaldo'.

Deze systematiek is bij alle vier onderzochte onderwerpen gevolgd.

1.5 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen. Na een korte toelichting op de P&C-cyclus wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de systematiek die beide gemeenten binnen de P&C-cyclus hanteren. Dat betreft een aantal onderwerpen. Om te beginnen het gebruik van het begrip 'structureel begrotingssaldo'. Dat begrip wordt gebruikt om de algemene financiële toestand van de gemeente te schetsen. Daarnaast wordt de methode van de 'primitieve begroting' nader geduid. Hoofdstuk 4 beschrijft de resultaten van de analyse van de overige drie onderwerpen, zijnde onderwijshuisvesting, sociaal domein en kapitaalgoederen in Dantumadiel. Voor de gemeente Noardeast-Fryslân is dit in hoofdstuk 5 gedaan. Op deze manier komen ook de inhoudelijke verschillen per gemeente naar boven. Beide hoofdstukken eindigen met een conclusie c.q. antwoord op de gestelde onderzoeksvraag.

2. Conclusies en aanbevelingen

2.1 Algemeen

Tot welke conclusies en aanbevelingen geeft deze eerste rapportage voor het onderzoek naar de financiële informatievoorziening aan de gemeenteraden van Noardeast-Fryslân en Dantumadiel aanleiding? De beantwoording van deze vraag verwijst meer algemeen naar de centrale vraag voor het eerste deel van dit onderzoek: *"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 hun controlerende en kaderstellende taken, meer specifiek gericht op een aantal onderwerpen, te kunnen uitvoeren?"*

Of kortweg: *'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.

Het meer directe antwoord op de centrale vraag luidt: Algemeen gesproken bevatten de stukken van de P&C-cyclus en de raadvoorstellen voor de gemeenteraden van Noardeast-Fryslân en Dantumadiel adequate, voldoende en tijdige financiële informatie om hun controlerende en kaderstellende taken te kunnen uitvoeren. Waarbij evenwel, wat betreft tijdigheid, de kanttekening moet worden gemaakt dat die informatie soms erg omvangrijk is, uitgaande van de beschikbare tijd die een raadslid heeft tussen aanlevering van stukken en de behandeling. Ook de verbanden tussen de documenten van de P&C-cyclus enerzijds en de aparte financiële rapportages over specifieke onderwerpen anderzijds zijn moeilijk te leggen. Daarnaast zouden raadsleden bij gelegenheid beter meegenomen kunnen worden in de redeneergang van de argumentaties en conclusies binnen en tussen de P&C-documenten.

Naast deze algemene conclusie formuleert de RKC op basis van dit onderzoek nog een aantal meer specifieke conclusies en aanbevelingen. Deze hebben betrekking op diverse aspecten van de informatievoorziening in de P&C-cyclus – geformuleerd in het dictum van de aanbevelingen –, zoals daar zijn:

- financiële indicatoren zo uitvoerig en helder als mogelijk weer te geven;
- nadere toelichting op belangrijke indicatoren (eventueel in scenariovorm);
- de informatie integraal aanleveren zonder dat raadsleden op basis van verschillende documenten zelf verbanden dienen aan te brengen;
- de Turaps zo toegespitst (alleen toelichting op afwijkingen) mogelijk te schetsen, met daarbij een consequente toepassing van de stoplichten-methodiek en de daarbij passende kleuraanduiding;
- het toespitsen de informatie op het totaalbeeld van een domein (bijvoorbeeld sociaal domein) en minder op de afzonderlijke programma's en hun doelen.

De schets van deze conclusies en aanbevelingen volgt de afzonderlijke paragrafen van de rapportage. Daarbij wordt allereerst ingegaan op de vormgeving en inhoud van de P&C-cyclus. Vervolgens komt voor beide gemeenten de informatievoorziening rond drie thema's, de onderwijshuisvesting, het sociaal domein en het onderhoud kapitaalgoederen aan de orde. Het is goed erop te wijzen dat de aan-

bevelingen in algemene zin geformuleerd zijn, en niet perse geadresseerd aan de raad, dan wel het college. De RKC hanteert bij het adresseren van aanbevelingen de volgende werkvorm: aanbevelingen die aan de raad zelve gericht zijn (in termen van werkwijze, houding, cultuur, etc.), worden ook expliciet als zodanig naar de raad toegeschreven; andere aanbevelingen, inhoudelijk of procesmatig van aard, worden algemeen geformuleerd. Daarbij legt de commissie de aanbevelingen voor aan de raad, en is het vervolgens aan de raad om op basis van die aanbevelingen al dan niet in gesprek te gaan met het college, en eventueel vervolgens het college te verzoeken die aanbevelingen over te nemen.

De conclusies en aanbevelingen voor het sociaal domein en het onderhoud kapitaalgoederen worden nog voorafgegaan door een toelichting op meer recente ontwikkelingen binnen die domeinen.

2.2 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.

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 wordt uitgevoerd.

[1] In dit onderzoek zijn de P&C-documenten voor 2019 en 2020 geanalyseerd. In gesprek met de Rekenkamercommissie is van ambtelijke zijde aangeven 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.

2.3 De 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 meegestuurde 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 onderwijshuisvestingsplannen 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.

2.4 Het sociaal domein

Toelichting:

In Noardeast-Fryslân en Dantumadiel wordt het sociaal domein behandeld in programma 3 Soarch en Wolwêzen. Op dit domein bestaan forse tekorten. Om die reden hebben beide raden begin 2019 ervoor gekozen om de financiële ontwikkelingen in het sociaal domein te volgen via aparte kwartaalrapportages buiten de P&C-cyclus om. In de Turaps worden vervolgens alleen de financiële afwijkingen toegelicht. De inhoudelijke toelichting is in de separate kwartaalrapportages voor het sociaal domein te vinden.

Voor Dantumadiel worden In de jaarrekening 2018 grote tekorten zichtbaar en in de 1e Turap 2019 worden deze tekorten direct structureel verwerkt, hetgeen leidt tot een structureel negatief begrotingsresultaat. Als gevolg van onder meer de grote tekorten in het sociaal domein wordt in 2019 een uitgavenstop ingevoerd. Bij de 2e Turap wordt hier noch in Turap zelf, noch in het raadsvoorstel een inhoudelijke verklaring voor gegeven. Het is goed mogelijk dat hier buiten de P&C-cyclus over is gecommuniceerd, maar het is opvallend dat dit niet ook in de Turaps en bijbehorende raadsvoorstellen zelf gebeurt.

In de collegebrief, die bij de kwartaalrapportage 2020 hoort, wordt wel duidelijk de link gelegd met de andere P&C-documenten. Er wordt beschreven op welk moment de Raad geïnformeerd is en in welke P&C-documenten dit is gebeurd. Hiermee kan de samenhang tussen de verschillende documenten goed worden gevolgd. Daarnaast wordt duidelijk toegelicht in welk P&C-document (de Turap en de begroting) de financiële vertaling van de rapportage wordt gemaakt. Dit maakt het herleidbaar

in de tijd. Vanaf 2021 wordt het sociaal domein weer volledig opgenomen in de P&C-cyclus en wordt er geen aparte kwartaalrapportage meer opgesteld.

In Noardeast-Fryslân worden in 2019 in de eerste Turap de ontstane tekorten duidelijk toegelicht. In de Perspectiefnota 2020 en de Begroting 2020 wordt een pakket van ombuigingen opgevoerd om de begroting sluitend te maken. In het daaropvolgende jaar wordt in de collegebrief die bij de kwartaalrapportages 2020 hoort, een duidelijk verband gelegd met de andere P&C-documenten. Daarbij wordt beschreven op welke moment de raad geïnformeerd is en in welk P&C-document dat gebeurt. Dat helpt om de lijn tussen de verschillende documenten beter vast te houden. Daarnaast wordt duidelijk toegelicht in welk P&C-document (de Turap en de begroting) de financiële vertaling van de rapportage wordt gemaakt. Dat maakt het herleidbaar in de tijd.

Voor beide gemeentes geldt dat het sociaal domein vanaf 2021 weer volledig wordt opgenomen in de P&C-cyclus. Ambtelijk is toegelicht dat het sociaal domein verder (gewoon) conform de andere domeinen binnen de cyclus kan wordt gevolgd.

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’.

2.3 Onderhoud kapitaalgoederen

Toelichting:

Voor de voor beide gemeenten geldt dat voor de kapitaalgoederen overzichtelijk wordt aangegeven welke kapitaalgoederen de gemeente bezit en op basis van welk beleid zij onderhouden worden. Daarbij wordt een duidelijk beeld geschetst van de status van het onderhoud, en in het bijzonder ook over ontstane achterstanden.

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.

3. De P&C-cyclus

3.1 Algemeen

Het primaire doel van de planning-en-control-cyclus is zicht en controle te hebben op het beleid en de bedrijfsvoering van de gemeente. De P&C-cyclus moet antwoord geven op de vraag in hoeverre de gemeente haar doelstellingen bereikt (heeft) en welke (financiële) middelen daartoe voor handen zijn en worden aangewend. De doelstellingen worden in de begroting beschreven en in de Tussentijdse Rapportages (Turaps) en de jaarrekening wordt gerapporteerd over de voortgang. Het gaat hierbij om zowel een inhoudelijke als financiële rapportage. Langs die weg wordt de Raad ondersteund bij het uitvoeren van zijn controlerende en kaderstellende taken. Het college van burgemeester en wethouders legt daarbij verantwoording af aan de gemeenteraad.

Een deel van de P&C-cyclus is in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) voorgeschreven. Zo is de gemeente verplicht een begroting en een jaarrekening voor te leggen aan de Raad. Ook de inhoud van de stukken is voor het grootste deel voorgeschreven. Hierbij kan gedacht worden aan een aantal verplichte paragrafen, zoals ten aanzien van grondbeleid en bedrijfsvoering, de balans, het overzicht van baten en lasten per taakveld, verplichte inhoudelijke en financiële indicatoren en het structurele begrotingssaldo. Het structurele begrotingssaldo is bijvoorbeeld een financiële indicator die weergeeft of de totale structurele lasten in een begroting gedekt kunnen worden door de totale structurele baten. Dit is een belangrijke indicator die iets zegt over de algehele financiële situatie van een gemeente. Ook voor de provincie in de rol als financieel toezichthouder is deze indicator van belang.

Omdat alle gemeenten verplicht zijn op eenzelfde manier over deze onderwerpen te rapporteren is het mogelijk een vergelijking te maken tussen verschillende gemeenten.

Naast de begroting en de jaarrekening bestaat de P&C-cyclus van beide gemeenten uit de Perspectiefnota en twee tussentijdse rapportages (Turaps). Deze rapportages zijn niet verplicht vanuit het BBV, maar wel vanuit de financiële verordening van de beide gemeenten. De inhoud van deze rapportages is vormvrij. De Raad kan hier, indien gewenst, een andere invulling aan geven. In de Turaps wordt de Raad tweemaal per jaar geïnformeerd over de inhoudelijke en financiële stand van zaken betreffende de programmadoelen. De Turaps volgen de opzet van de begroting (programma-indeling, doelen, subdoelen en activiteiten). Deze opzet van de P&C-cyclus wordt door een groot aantal gemeenten gehanteerd.

In de P&C-cyclus wordt integraal gerapporteerd over alle activiteiten van de gemeente in een bepaald jaar. Het is hierbij schipperen tussen het zo volledig mogelijk willen zijn en te gedetailleerd rapporteren waardoor het overzicht dreigt te verdwijnen. Soms wordt met aparte rapportages gewerkt zodat er uitgebreider stil kan worden gestaan bij bepaalde ontwikkelingen. Hierbij kan het risico ontstaan dat het totaalbeeld van de gemeentelijke financiën uit het zicht verdwijnt. De P&C-cyclus is bedoeld om alles samen te brengen en moet flexibel genoeg zijn om aan actuele ontwikkelingen ruimte te bieden.

De systematiek van de documenten van de P&C-cyclus is in de gemeenten Noardeast-Fryslân (NE-F) en Dantumadiel (DD) dezelfde.

3.2 Feitelijke analyse

Structureel begrotingssaldo

Beide gemeenten besteden in hun documenten veel aandacht aan het *structurele begrotingssaldo*. Zowel in de begroting als in de perspectiefnota wordt gewezen op het belang van een sluitende begroting en de rol van de provincie als toezichthouder om dit te toetsen. Ook in de cijfermatige presentatie in de P&C-documenten en de raadsvoorstellen wordt consequent het structurele begrotingssaldo benoemd en worden tevens ontwikkelingen sedert de laatst gerapporteerde stand van zaken duidelijk verklaard. Deze zorgvuldige werkwijze stelt de lezer in staat om een duidelijk beeld te krijgen van het structurele financiële beeld van de gemeenten.

In de paragraaf 'weerstandsvermogen en risicobeheersing' wordt de indicator *structurele exploitatieruimte* (ook wel *structureel begrotingssaldo* genoemd) meerjarig gepresenteerd en dit helpt om de meerjarige ontwikkeling en samenhang van de financiële positie van de gemeente te duiden.

	Rekening 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022	Begroting 2023
Structurele exploitatieruimte	-8,0%	0,6%	-7,6%	-7,0%	-7,0%	-6,2%

Figuur: structurele exploitatieruimte Begroting 2020 Dantumadiel

De structurele effecten worden in de Turaps in een apart hoofdstuk zichtbaar gemaakt. Daarbij wordt ook ingegaan op de impact hiervan op het meerjarig begrotingssaldo. In de Turaps en in de jaarrekeningen wordt duidelijk aangegeven (en toegelicht) welke posten een incidenteel karakter kennen en welke een structureel karakter. Wanneer deze posten in de Turaps worden opgenomen, zijn zij op dat punt ambtelijk getoetst. Dat is belangrijk omdat structurele posten van invloed zijn op het structurele begrotingssaldo, en incidentele posten niet.

Begrotingssystematiek

Beide gemeenten stellen een *primitieve begroting* op. Dit is een begroting die start bij het saldo van de vorige begroting, waarin de uitkomsten van de vastgestelde perspectiefnota en vervolgens de, volgens het college, onvermijdbare kosten zijn verwerkt. Hierin zijn nog geen nieuwe investeringen, nieuw beleid en bezuinigingen verwerkt.

In het raadsvoorstel behorende bij de begroting vormt het begrotingssaldo van de primitieve begroting het uitgangspunt. In dat raadsvoorstel doet het college voorstellen voor nieuwe investeringen, nieuw beleid en bezuinigingen waarna een nieuw begrotingssaldo ontstaat. Als de Raad hiermee instemt dan is er (al) sprake van een 1e wijziging op de primitieve begroting.

Technisch gezien is deze systematiek niet onjuist. De Raad stelt immers zowel de begroting als het raadsvoorstel vast waardoor de primitieve begroting wordt gewijzigd. Het is echter wel een complexe systematiek[2] en wel om de volgende drie redenen:

1. Raadsleden moeten op deze manier twee verschillende begrotingssaldi raadplegen, die van de primitieve begroting en die van de gewijzigde begroting. Om goed te kunnen begrijpen hoe de stand van zaken is, moet de samenhang tussen beide begrotingen grondig bestudeerd worden. Zo heeft de primitieve begroting in 2020 bijvoorbeeld een groot structureel nadelig begrotingssaldo. De Raad wordt gevraagd deze begroting vast te stellen. De oplossing wordt vervolgens geboden in het raadsvoorstel, behorende bij de begroting, waar beleidswijzigingen zijn opgenomen die tot een positiever begrotingssaldo leiden.

[2] In dit onderzoek zijn de P&C-documenten voor 2019 en 2020 geanalyseerd. In gesprek met de Rekenkamercommissie is van ambtelijke zijde aangeven 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.

Dat gegeven roept de vraag op of de Raad de primitieve begroting met het sterk negatieve saldo wel zou moeten willen vaststellen. In de primitieve begroting wordt immers geen oplossing geboden voor de aanwezige tekorten en blijft er een financieel gat tussen de uitgaven en de inkomsten van de gemeente. Vanuit het oogpunt van de financiële gezondheid van de gemeente is dit niet een gewenste situatie.

2. In de primitieve begroting worden alle verplichte indicatoren opgenomen, waaronder de structurele exploitatieruimte. Deze indicatoren zijn bedoeld om de Raad te ondersteunen bij het verkrijgen van een goed beeld van de financiële situatie van een gemeente en een vergelijking te kunnen maken met andere gemeenten. In de huidige – door de beide gemeenten gehanteerde – systematiek worden deze indicatoren bepaald op basis van de gegevens uit de primitieve begroting, en niet op basis van de informatie uit het raadsvoorstel. Dit heeft tot gevolg dat de Raad zelf de cijfers uit het raadsvoorstel in de indicatoren van de begroting moet verwerken om de financiële situatie van de gemeente te kunnen duiden.
   De opgenomen indicatoren in de primitieve begroting hebben daardoor weinig tot geen toegevoegde waarde, omdat essentiële nieuwe informatie uit het raadsvoorstel niet is meegenomen. Dit geldt voor zowel de structurele als de incidentele schets van de financiële situatie van de gemeente.
3. De realisatie van de kosten wordt in de Turaps en de jaarrekening afgezet tegen de primitieve begroting en de gewijzigde begroting. Het is niet altijd duidelijk of de primitieve begroting wordt gebruikt, dan wel de gewijzigde begroting inclusief de mutaties uit het raadsvoorstel. Dit maakt het lastig om de ontwikkeling van de cijfers in een jaar te volgen.[3]

De provincie Fryslân heeft beide gemeenten gewezen op de complexiteit van deze systematiek. Ambtelijk is inmiddels toegezegd 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.

Activiteiten

Om te beoordelen of het structurele begrotingssaldo toereikend is, is het onder andere belangrijk om over een raming te beschikken van de posten die nog niet verwerkt zijn in de begroting. In de perspectiefnota en in de begroting worden in de inleiding de toekomstige ontwikkelingen/risico's beschreven en wordt een inschatting gemaakt van de mogelijke financiële impact. Dit helpt om het begrotingssaldo te wegen.

In de Turaps wordt gemeld dat voor sommige activiteiten in de begroting geen geld beschikbaar is. Dit betekent dat er niet altijd een koppeling bestaat tussen de beschikbare middelen, de doelen en daarbij behorende activiteiten. Financieel gezien is de begroting daarmee onvolledig. Zonder de benodigde middelen kunnen de activiteiten immers niet worden uitgevoerd en de doelen niet behaald worden.

In de Turaps wordt gebruik gemaakt van stoplichten. De kleur van het stoplicht geeft de stand van zaken van de doelstelling aan: realisatie doelstelling ligt op schema (groen), realisatie doelstelling loopt vertraging op, maar wordt nog wel gehaald (oranje) en realisatie van de doelstelling wordt niet gehaald (rood). Tijdens het onderzoek is geconstateerd dat het stoplichtenmodel niet altijd even consequent wordt toegepast. Zo staan de stoplichten vaak op oranje wanneer er geen budget beschikbaar is om een activiteit, dan wel een doelstelling te realiseren. Onderstaande voorbeelden laten dit zien.

[3] Ambtelijk is bevestigd dat bovenstaande mogelijk voor is gekomen.

Activiteiten	Voortgang 1e rapportage	Toelichting 1e rapportage
Bestrijding invasieve exoten in openbaar groen.		Er is geen budget voor bestrijding van invasieve exoten. Bij overlast en gevaar vindt bestrijding plaats, dit zal dan tot budgetoverschrijdingen leiden.
Voor het bereiken van het afgesproken beeld ten aanzien van onkruid op verhardingen, is meer inzet en dus budget nodig.		Ondanks de éénmalige middelen voor de begroting 2020, is dit onvoldoende om de afgesproken beeldkwaliteit te behalen.

Dit gaat ten koste van de begrijpelijkheid en leesbaarheid. Er is immers geen sprake van vertraging in het proces, er zijn simpelweg geen middelen beschikbaar gesteld om de activiteit te kunnen uitvoeren en de doelstelling te realiseren. Voor de beoordeling van de begroting is het beter om helder te zijn voor welke activiteiten geen budget beschikbaar is en welke activiteiten onderdeel zijn van een budgetaanvraag.

3.3 Analyse op volgbaarheid en samenhang in de tijd

In de voorgaande paragraaf is uitgebreid beschreven dat de gehanteerde systematiek (met verschillende begrotingssaldi in het raadsvoorstel en de begroting) niet bevorderlijk is voor de begrijpelijkheid van de documenten. De systematiek maakt het – onnodig – complex om de financiële ontwikkeling van de gemeente goed te kunnen volgen en een goed beeld te krijgen van de actuele financiële situatie van de gemeente.

Het is dan ook moeilijk om financieel een goede aansluiting te maken tussen de begroting en de verschillende Turaps. Dit komt omdat meerdere documenten (zowel het raadsvoorstel behorende bij de begroting als de begroting) nodig zijn om aansluiting te krijgen met de gepresenteerde cijfers tussen de begroting en de Turaps. Hiermee wordt de volgbaarheid in tijd moeilijk en dat vergt een onnodige inspanning van de lezer.

3.4 Begrijpelijkheid van de teksten

In alle documenten wordt uitgebreid ingegaan op het structurele begrotingssaldo en dit wordt op een uniforme wijze gepresenteerd. Omdat het in de begroting prominent in het eerste hoofdstuk wordt gepresenteerd is dat goed in beeld. Daarnaast wordt uitgebreid uitgelegd waarom het begrotingssaldo belangrijk is en ook rol van de provincie in deze. Dit 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?

De Turaps zijn bedoeld om de belangrijkste ontwikkelingen – en vooral de afwijkingen –, zowel financieel als inhoudelijk, tijdig en volledig te rapporteren en te duiden. In beide gemeenten zijn deze documenten fors in omvang. Dit komt mede doordat niet alleen afwijkingen maar de inhoudelijke ontwikkelingen voor ***alle*** doelen en activiteiten worden toegelicht. Ook als het stoplicht op groen staat, terwijl in de inleiding is aangegeven dat een toelichting dan niet vereist is.

Verder is het in de huidige opzet lastig om een duidelijke lijn in de toewijzing van de kleuren te ontdekken. Deze wijze van rapporteren beperkt de toegevoegde waarde van het gebruik van stoplichten en maakt het voor een raadslid moeilijk om snel de belangrijkste afwijkingen in beeld te krijgen. Dit is zeker het geval als de stoplichten niet aansluiten op een geschetste ontwikkeling.

3.5 Conclusie

Voor beide gemeenten is de begrijpelijkheid van teksten c.q. documenten van de P&C-cyclus voldoende. Wat betreft de volgbaarheid en samenhang in de tijd is de gehanteerde systematiek complex. Hierdoor is het moeilijk de financiële ontwikkelingen in de gemeenten in samenhang te kunnen beoordelen. Daarnaast kan het niet-consequent toepassen van de stoplichten tot verwarring leiden. Dit gebeurt o.a. in situaties dat er geen budget voor een activiteit is en het stoplicht dan toch op oranje staat, terwijl het eigenlijk rood had moeten kleuren. Het feit dat er geen budget is toebedeeld voor een activiteit maakt de begroting overigens ook onvolledig.

4. Dantumadiel

In dit hoofdstuk komen de resultaten van de analyse van de onderwerpen onderwijshuisvesting, sociaal domein en kapitaalgoederen van de gemeente Dantumadiel aan de orde.

4.1 Onderwijshuisvesting

Over de doelen voor de onderwijshuisvesting, zoals vastgelegd in het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs (IHP), wordt regelmatig gerapporteerd. In de 1e Turap van 2019 wordt vermeld dat het concept-IHP gereed is en dat het wordt voorgelegd aan het college en de schoolbesturen. Aanvullend is ook de financiële doorrekening van de eerste 4 jaren bijgevoegd. In de 2e Turap 2019 wordt vermeld dat het IHP en het daarbij behorend investeringsprogramma in oktober op route gaan naar college en Raad.

In de jaarrekening staat vermeld dat het IHP inclusief investeringsprogramma is opgesteld en aan de Raad is voorgelegd. In 2020 worden in de P&C-documenten geen mededelingen gedaan over het IHP.

Raadsvoorstellen behorende bij het IHP

Op 26 november 2019 wordt het IHP aangeboden aan de Raad met de kaders voor onderwijshuisvesting voor de komende 14 jaar. Zowel in het IHP als in het raadsvoorstel zijn twee scenario's opgenomen met daarin een planning van vervangende nieuwbouw/renovatie en de bijbehorende kosten per school en plaats. Met de vaststelling van het IHP wordt de meerjarenplanning inclusief bedragen aangepast aan de planning zoals in het IHP opgenomen. Onder de financiële toelichting van het raadsvoorstel wordt toegelicht dat met het raadsvoorstel geen budget beschikbaar wordt gesteld, maar dat dit plaats zal vinden via de perspectiefnota zodat integrale afweging kan plaats vinden. In de Raad van 28 januari 2020 wordt het IHP vastgesteld.

4.2 Sociaal Domein

Het sociaal domein, en voor dit onderzoek Jeugd en Wmo, wordt behandeld in programma 3 Soarch en Wolwêzen. Het domein kent forse tekorten. Om die reden heeft de Raad begin 2019 ervoor gekozen om de financiële ontwikkelingen in het sociaal domein te volgen via aparte kwartaalrapportages buiten de P&C-cyclus om. In de Turaps worden daarom alleen de financiële afwijkingen toegelicht. De inhoudelijke toelichting staat in de separate kwartaalrapportages voor het sociaal domein. Uit de analyse van de Turaps blijkt dat – ondanks de grote financiële problemen – er 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. Vanaf 2021 wordt het sociaal domein weer volledig opgenomen in de P&C-cyclus en wordt er geen aparte kwartaalrapportage meer opgesteld.

Beoordeling financiële afwijkingen

In de toelichting op de financiële afwijkingen worden vaak de woorden 'hoger dan' en 'sterke toename' gebruikt, maar worden weinig absolute aantallen gepresenteerd. Het gebruik van absolute aantallen en een absolute stijging ten opzichte van eerdere jaren kan de lezer helpen om meer gevoel te krijgen voor de ontwikkelingen binnen dit domein in de tijd.

Huishoudelijke hulp (WMO)		
• De huishoudelijke hulp viel in 2018 hoger uit dan in voorgaande jaren vanwege de vergijzing in combinatie met het (landelijke) beleid dat mensen op latere leefttijd langer thuis blijven wonen. Met de wijziging van het abonnementstarief Wmo is er sinds 2019 sprake van een grote toename van de afname huishoudelijke hulp.	-880	S

Figuur 1 Turap Dantumadiel

In de jaarrekening 2018 zijn de grote tekorten zichtbaar en in de 1e Turap 2019 worden deze tekorten direct structureel verwerkt, hetgeen leidt tot een structureel negatief begrotingsresultaat. Als gevolg van onder meer de grote tekorten in het sociaal domein wordt in 2019 een uitgavenstop ingevoerd. Bij de 2e Turap wordt hier noch in Turap zelf, noch in het raadsvoorstel een inhoudelijke verklaring voor gegeven. Het is goed mogelijk dat hier buiten de P&C-cyclus om over is gecommuniceerd, maar het is opvallend dat dit niet ook in de Turaps en bijbehorende raadsvoorstellen zelf gebeurt. In de Turaps zou verwezen kunnen worden naar de raadsbijeenkomsten waarin de Raad over de actuele financiële ontwikkelingen is bijgepraat. Hierdoor ontstaat een duidelijke aansluiting tussen de verschillende informatiemomenten (bijvoorbeeld een raadsbijeenkomst en een Turap).

Jeugd

Specifiek voor jeugd worden afwijkingen in de kosten meerdere keren als incidenteel bestempeld in de Turaps en jaarrekeningen voordat deze in latere documenten structureel worden opgenomen. Ambtelijk is toegelicht dat in eerste instantie onvoldoende duidelijk was of deze kosten incidenteel, dan wel structureel waren.

Herstelplan

Bij de begroting 2020 wordt een herstelplan vastgesteld waarin bepaalde onderdelen betrekking hebben op het sociaal domein. De financiële afwijkingen die volgen uit de separate rapportage sociaal domein worden vervolgens verwerkt in de Turaps. Dit gebeurt met een duidelijke verwijzing naar het herstelplan. Het Herstelplan en de Turaps zijn daarmee goed op elkaar aangesloten.

Huishoudelijke hulp (WMO)		
Bijstelling kostenbeheersingsmaatregelen W6 en W7 op basis van de 3e kwartaalrapportage Sociaal Domein 2020. Deze maatregel heeft betrekking op het terugbrengen van de uren van 3 naar 2. De maatregel is structureel verwerkt.	110	S

Figuur 2: voorbeeld verwerking effecten herstelplan in Turap

Raadsvoorstellen behorende bij de kwartaalrapportage sociaal domein

In de collegebrief, die bij de kwartaalrapportage 2020 hoort, wordt duidelijk de link gelegd met de andere P&C-documenten. Er wordt beschreven op welk moment de Raad geïnformeerd is en in welke P&C-documenten dit is gebeurd. Hiermee kan gemakkelijk de samenhang tussen de verschillende documenten worden gevolgd. Daarnaast wordt duidelijk toegelicht in welk P&C-document (de Turap en de begroting) de financiële vertaling van de rapportage wordt gemaakt. Dit maakt het herleidbaar in de tijd.

4.3 Onderhoud kapitaalgoederen

De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen moet – vanuit het BBV – verplicht worden opgenomen in de begroting en de jaarrekening. In deze paragrafen wordt uitgebreid stil gestaan bij de verschillende kapitaalgoederen die de gemeente bezit en op basis van welk beleid deze onderhouden worden. Daarnaast wordt zicht geboden op de actuele omvang van de kapitaalgoederen, bijvoorbeeld voor de verhardingen en het openbaar groen in de jaarstukken van Dantumadiel in2020.

Areaal verhardingen	Aantal m²
Asfalt	646.309
Elementen	892.668
Cementbeton	28.019
Half verhard	35.037
Onverhard	8.174
Totaal	1.615.757

Areaal openbaar groen	Hoeveelheid	
Bomen	6.232	stuks
Momumentale bomen	800	stuks
Heester en vast beplanting	46.488	m[1]
Bos, Bosplantsoen, Houtwallen en struweel	251.268	m²
Gazons en bermen	1.392.006	m²
Hagen	5.928	m²
Sportvelden	107.922	m²
Kunstgras	8.936	m²
Banken	119	stuks
Picknicksets	38	stuks
Afvalbakken	59	stuks

Beheerplannen.

De beheerplannen en beheersystemen worden gebruikt om een overzicht te geven van de kapitaalgoederen die in het bezit zijn van de gemeente en ook om de actuele status (beeldkwaliteit) van deze kapitaalgoederen te duiden. Op basis van een vastgesteld onderhoudsniveau wordt het verwachte benodigde onderhoud en de daarvoor benodigde financiën geschetst. Het is overigens niet verplicht om actuele beheerplannen te hebben. Maar actuele plannen (bijvoorbeeld maximaal 5 jaar oud) maken het wel mogelijk om grip te houden op de kapitaalgoederen en het onderhoud op niveau uit te voeren.

In de paragraaf kapitaalgoederen wordt geconstateerd dat de beheerplannen en beheersystemen binnen de gemeente niet op orde zijn. Vrijwel alle beheerplannen zijn verouderd en in het programma Iepenbiere Romte zijn doelen en activiteiten opgenomen om deze te actualiseren. Er wordt duidelijk gerapporteerd wat het laatst vastgestelde beheerplan is, uit welk jaar dit plan stamt en of al dan niet sprake is van achterstallig onderhoud. Dit helpt om goed zicht te houden op de stand van zaken rond de kapitaalgoederen. Zowel voor de accountant als voor de provincie zijn dit belangrijke onderdelen om in de gaten te houden.

Ter onderbouwing van het actuele beleid wordt verwezen naar een quickscan die in 2017 voor de vier gemeenten (Dongeradeel, Ferwerderadiel, Kollumerland c.a. en Dantumadiel is uitgevoerd.
In de jaarrekeningen wordt aangegeven op welke onderdelen het onderhoud zich op, boven of onder het vastgestelde niveau bevindt. ‘Boven niveau’ kan betekenen dat het onderhoud efficiënt gebeurt en er meer bereikt is dan afgesproken. Het kan echter ook betekenen dat er te veel budget beschikbaar is gesteld voor het onderhoudsniveau. ‘Onder niveau’ kan op den duur leiden tot kapitaalvernietiging. De uitkomst luidt dat een groot aantal onderdelen op niveau wordt uitgevoerd en maar een klein aantal onderdelen (zoals onkruidbestrijding) ‘onder niveau’ zijn.

Doorschuiven van onderhoudswerkzaamheden

De accountant besteedt in het accountantsverslag van 2019 uitgebreid aandacht aan de oude beheerplannen en de omvang van het uitgestelde onderhoud en de risico´s die hieraan kleven. Hieronder een quote uit het accountantsverslag die een goed beeld geeft over de urgentie.

“De afgelopen jaren zien we dat u per saldo minder uitgeeft aan deze beheerbudgetten dan geraamd. We constateren dat een aantal plannen aan actualisatie toe zijn. Sommige plannen zijn inmiddels bijna 10 jaar oud en daarmee vermoedelijk niet meer actueel terwijl ook de uitvoering achterloopt. Wij adviseren u dit beheer aan te scherpen.” (Accountantsverslag Dantumadiel 2019)

Presentatie financiën

In de begroting en jaarrekening over het jaar 2020 zijn tabellen opgenomen die zicht bieden op de budgetten die binnen de begroting beschikbaar zijn voor (het onderhoud van) de kapitaalgoederen. Hieronder zijn deze weergegeven, de 1e tabel betreft de begroting en de 2e tabel de jaarrekening 2019.

De tabellen komen uit verschillende documenten, sluiten niet op elkaar aan en het is onduidelijk hoe deze gelezen moeten worden. Aangenomen mag worden dat primitieve begrotingscijfers vaststaan en dus niet kunnen verschillen tussen de verschillende documenten. Daarnaast is het aannemelijk dat de totale kosten minimaal gelijk of hoger moeten zijn dan alleen de onderhoudslasten van de kapitaalgoederen. Dit is, zoals uit onderstaande tabellen blijkt, niet het geval. Het gebruik van verschillende definities (onderhoudslasten en totale lasten) in verschillende documenten beperkt de vergelijkbaarheid en de toegevoegde waarde van de tabellen.

Financiële middelen
in onderstaande tabel wordt wordt aangegeven wat de omvang is van de onderhoudslasten per kapitaalsoort:

x €1.000	Begroting 2019	Begroting 2020
Verhardingen	904	822
Openbare verlichting	25	25
Openbaar Groen	202	203
Sportvelden	62	62
Speel en recreatievoorzieningen	16	16
kunstwerken (bruggen, tunnels en grondkeringen)	128	68
Riolering	235	235
Waterwegen	145	145
Gebouwen	326	256
Totaal	**2.043**	**1.833**

Financiële middelen
In onderstaande tabel wordt per kapitaalsoort aangegeven wat de totale omvang is van de financiële middelen die in de begroting zijn opgenomen, en wat er in totaal in 2020 aan uitgaven gerealiseerd is.

Totaal kosten onderhoud per onderdeel	Begroting 2020 (x € 1.000)	Jaarrekening 2020 (x € 1.000)
Verhardingen	570.260	658.860
Openbare verlichting	36.500	45.613
Openbaar Groen	201.567	204.947
Sportvelden	59.111	50.066
Speelplaatsen	2.097	15.229
kunstwerken (bruggen, tunnels en grondkeringen)	39.816	36.960
Riolering	292.362	86.412
Waterwegen	1.285	10.698
Gebouwen	255.926	291.407
Totalen	**1.458.924**	**1.400.192**

Er is bij Dantumadiel op veel onderdelen goed aansluiting te vinden tussen de verschillende documenten, maar op een aantal onderdelen wordt er verschillend gerapporteerd over dezelfde doelen. Hieronder volgt een tweetal voorbeelden.

Herstelplan reserve wegen

In het herstelplan, dat als bijlage bij de begroting 2020 is gevoegd, is de volgende tekst opgenomen over de reserves bij wegen:

> *"Het college heeft het besluit genomen om de jaarlijkse storting te maximeren op € 500.000. Het college zal onderzoeken of in combinatie met uitvoering van functiegericht wegbeheer de plannen bijgesteld kunnen worden."*

Deze tekst is verhullend en roept vragen op. Wat betekent het maximeren van een jaarlijkse storting? Kan dit leiden tot structurele financiële tekorten op korte of lange termijn en/of achterstallig onderhoud wanneer geen actie wordt ondernomen? Daarnaast is niet duidelijk wat 'functiegericht wegbeheer' is en wat dat betekent voor de plannen. Het is de vraag of functiegericht wegbeheer een oplossing biedt om tekorten te voorkomen en of dat beheer het onderhoudsniveau waarborgt. In het herstelplan is de tekst als mededeling van het college aan de Raad geformuleerd in beslispunt 5 en in het raadsvoorstel behorende bij de begroting 2020 als beslispunt 6.
In de jaarrekening 2019 is de volgende tekst opgenomen.

> *"In 2019 is besloten om de stand van de reserve wegen te verlagen. Eveneens is de dotatie en de onttrekking aan deze reserve verlaagd. Het vastgestelde kwaliteitsniveau is echter niet bijgesteld. Hierdoor sluiten de beschikbare financiële middelen niet meer aan bij de onderhoudsplanning."*

De context van het herstelplan en de toezegging van het college om te onderzoeken of via functiegericht wegbeheer de plannen bijgesteld kunnen worden, komen niet meer terug. Daarnaast is bij het voorstel in het herstelplan niet opgenomen dat met de verlaging van de dotatie het kwaliteitsniveau niet meer gewaarborgd kan worden.

Toelichting op doelen in 1e Turap 2020, 2e Turap 2020 en de jaarrekening 2020.

In onderstaande tabellen volgt een weergave van dezelfde doelen in verschillende rapportages als voorbeeld van het op afwijkende wijze toelichten van doelen.

1e Turap 2020

Activiteiten	Voortgang	Toelichting
Als vervolgstap op de Quickscan van het kapitaalgoederenbeheer wordt een actueel kapitaalgoederenbeheerplan uitgewerkt. Op basis daarvan wordt een meerjarenplanning met de bijbehorende kosten opgesteld.		Het beheerplan voor wegen is actueel. De beheerplannen voor de andere kapitaalgoederen worden geactualiseerd. Hiervoor wordt nog een planning opgesteld. Wat betreft het beheerplan gebouwen zijn op dit moment onvoldoende middelen in de begroting om al het onderhoud uit te kunnen voeren. Op korte termijn moet er een keuze gemaakt worden welke gebouwen afgestoten kunnen worden.
Het beheren van de watergangen op niveau brengen: uitvoering Baggerplan.		De uitvoering heeft niet plaatsgevonden. De raad wordt geïnformeerd in het 4e kwartaal.

2e Turap 2020

Als vervolgstap op de Quickscan van het kapitaalgoederenbeheer wordt een actueel kapitaalgoederenbeheerplan uitgewerkt. Op basis daarvan wordt een meerjarenplanning met de bijbehorende kosten opgesteld.		Er wordt gewerkt aan het actualiseren van de beleidsplannen wegen, gebouwen en openbare verlichting, gereed eind 2020. De beleidsplannen kunstwerken en watergangen worden in 2021 geactualiseerd.
Het beheren van de watergangen op niveau brengen: uitvoering Baggerplan.		Momenteel wordt de afronding van evaluatie van de overdracht stedelijk water besproken op bestuurlijk niveau tussen een afvaardiging van de Friese gemeenten en Wetterskip Fryslân. Deze evaluatie is niet van invloed op het uitvoeringsprogramma van het baggerplan. Hier wordt in 2021 uitvoering aan gegeven.

Jaarrekening 2020

Als vervolgstap op de Quickscan van het kapitaalgoederenbeheer wordt een actueel kapitaalgoederenbeheerplan uitgewerkt. Op basis daarvan wordt een meerjarenplanning met de bijbehorende kosten opgesteld.		De beleidsplannen wegen, gebouwen en openbare verlichting zijn rijp voor besluitvorming en worden in 2021 vastgesteld. De beleidsplannen kunstwerken en watergangen worden in 2021 geactualiseerd. In de beleidsplannen wordt de huidige niveaus (basis) gehandhaafd.
Het beheren van de watergangen op niveau brengen: uitvoering Baggerplan.		Er wordt in 2021 een nieuw beleid/beheerplan waterlopen vastgesteld, het baggeren maakt hier deel van uit (het huidige baggerplan komt hiermee te vervallen).

4.4 Analyse op volgbaarheid en samenhang in de tijd

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat de P&C-cyclus standaard gevolgd wordt, waarbij de verschillende P&C-documenten qua opzet goed op elkaar aansluiten. De programma indeling is overal gelijk en er wordt duidelijk gerapporteerd waar de verschillende documenten betrekking op hebben. Op het eerste gezicht lijkt het BBV goed gevolgd te worden. Hierdoor ontstaat een duidelijke structuur in de stukken waardoor tevens de vergelijkbaarheid met andere gemeenten wordt vergroot.

Voor een groot aantal doelen is de ontwikkeling in de tijd goed te volgen en zichtbaar gemaakt. Maar zoals uit de feitelijke analyse ook blijkt, wordt in een aantal gevallen de doelen in de tijd en tussen P&C-documenten verschoven of anders beoordeeld/bedoeld (zie voorbeeld watergangen). Hierdoor is het lastig om de realisatie van de doelen goed te beoordelen.

Het toewijzen van de kleuren bij het stoplichtenmodel gebeurt niet consequent. Hierdoor is het voor een raadslid moeilijk om te beoordelen of het college zijn doelen behaalt.

4.5 Begrijpelijkheid van de teksten

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat de teksten goed leesbaar zijn en dat de consequente indeling de begrijpelijkheid van de documenten vergroot. Wel is het zo dat de opzet, in tabel vorm, leidt tot korte teksten. De korte teksten kunnen de leesbaarheid vergroten, maar soms zijn de teksten erg beknopt. Aanvullende informatie zou dan gewenst zijn om de teksten goed te duiden.

De forse omvang van de Turaps in combinatie met een niet correct toepassen van het stoplichtenmiddel komt de begrijpelijkheid van de teksten niet ten goede. Dit punt is in paragraaf 2.4 uitgebreid aan de orde gesteld.

Het gebruik van boekhoudkundige termen is beperkt, wat de leesbaarheid en begrijpelijkheid van de teksten vergroot. Dit is functioneel omdat het gaat om best complexe financiële ontwikkelingen, en dit soort termen (bij andere gemeenten) toch vaak te kust en te keur gehanteerd worden. Wel is het zo dat enige basiskennis van gemeentefinanciën vereist is om de documenten goed te kunnen beoordelen. Wanneer er bijvoorbeeld gesproken wordt over *'het maximeren van een storting van €500.000 in een reserve*', is de vraag of het voor elk raadslid duidelijk is wat dit betekent en welke de gevolgen zijn.

Vooral bij het sociaal domein worden veel woorden gebruikt die een ontwikkeling in de tijd beschrijven, maar onduidelijk is hoe een lezer deze ontwikkeling moet duiden. Het is bijvoorbeeld onduidelijk voor de lezer wanneer gesproken wordt over een *'forse toename'*. Dan is het lastig in te schatten of er iets heel bijzonders gebeurt in de gemeente, of het nieuw is, of dat het zich ook in andere jaren voordeed, en of dat dit misschien landelijke trend betreft. Het toevoegen van absolute getallen en een specifieke context kan de lezer helpen om een duidelijker beeld te krijgen van de situatie en eventueel vervolgstappen te ondernemen.

4.6 Conclusie

De te beantwoorden vraag luidt:

> *"Beschikt de gemeenteraad van Dantumadiel (DAN) over adequate, voldoende en tijdige financiële informatie op basis van de stukken van de P&C-cyclus en raadsvoorstellen om zijn controlerende en kaderstellende taak, meer specifiek gericht op een aantal casussen, te kunnen uitvoeren?"*

In de P&C-documenten is alle informatie opgenomen om de kaderstellende en controlerende taak uit te 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 aan de Raad.

De opzet van de documenten is consequent volgens dezelfde indeling en stelt het college in staat om de ontwikkelingen te rapporteren aan de Raad.

Over onderwijshuisvesting wordt in de P&C-cyclus vooral procesmatig gerapporteerd en minder over de actuele inhoudelijke ontwikkelingen op dit onderwerp. Op basis van alleen de P&C-stukken kan geen volledig beeld worden gevormd over dit onderwerp. In de separate raadsvoorstellen over dit onderwerp zijn de financiële overzichten opgenomen uit het IHP, zodat duidelijk is wat de financiële gevolgen zijn als het plan wordt vastgesteld. Hiermee heeft de gemeenteraad voldoende en adequate informatie om zijn kaderstellende taak uit te voeren.

Over de kapitaalgoederen wordt consequent in de P&C-cyclus gerapporteerd in o.a. de paragraaf kapitaalgoederen. De financiële ontwikkeling van de kapitaalgoederen is in de P&C-cyclus niet goed te volgen, omdat de cijfers tussen de verschillende documenten niet op elkaar aansluiten. Dit beperkt de Raad in zijn controlerende taak. Daarnaast wordt er soms verhullend taalgebruik gehanteerd waarbij de risico's van de keuzes niet duidelijk geschetst worden (zie het voorbeeld van de reserves bij wegen). Met eenvoudiger taalgebruik en een goede uitleg kan de informatiepositie van de Raad worden verbeterd.

Voor het sociaal domein zijn in 2019 en in 2020 de belangrijkste inhoudelijke ontwikkelingen buiten de P&C-cyclus om gerapporteerd. Dit was een besluit van de Raad zelf, maar beperkt wel de toegevoegde waarde van Turaps op dit onderdeel. Op basis van beide rapportages tezamen krijgt de Raad weliswaar voldoende en tijdige financiële informatie, maar het is de vraag of de samenhang door de separate rapportage en behandeling wel voldoende duidelijk is geworden.

Het opnemen van de rapportages over het sociaal domein in de Turaps draagt bij aan het verkrijgen van een totaalbeeld binnen dit terrein. Het risico bestaat evenwel dat deze overgang tot een afname van de informatie leidt, waardoor ofwel essentiële informatie verloren gaat, of het voor een raadslid moeilijker wordt een goed beeld te krijgen van de ontwikkelingen binnen het sociaal domein. De Raad is beter in staat zijn controlerende taak uit te voeren als de rapportage over de realisatie van de uitgevoerde activiteiten en de bijbehorende doelen op dat risico inspeelt. Dit verbetert zowel de volgbaarheid in de tijd van de documenten als de begrijpelijkheid van de teksten. De huidige opzet van het stoplichtenmodel is (te) uitgebreid en biedt te veel ruimte voor interpretaties om als echt signaleringsmethode te werken. Daarnaast wordt in de huidige opzet wel duidelijk over de afzonderlijke doelen en activiteiten gerapporteerd, maar ontstaat er geen goed totaalbeeld van een programma. Het sociaal domein is hiervan het beste voorbeeld: de stoplichten staan op groen, maar er is een groot financieel probleem.

5. Noardeast-Fryslân

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de analyse van de onderwerpen onderwijshuisvesting, sociaal domein en kapitaalgoederen van de gemeente Noardeast-Fryslân gepresenteerd.

5.1 Onderwijshuisvesting

Net als in Dantumadiel wordt ook in Noardeast-Fryslân in de P&C-cyclus regulier gerapporteerd over het Integraal Huisvestingsplan (IHP) voor onderwijs.

Planning

In de begroting van 2020 is als doel opgenomen dat het IHP in 2019 wordt opgesteld en in 2020 wordt uitgevoerd. In de verschillende documenten wordt hierover het volgende vermeld. In de 1e Turap van 2019 staat dat – als onderdelen van het IHP - een conceptdocument Visie onderwijshuisvesting en een investeringsprogramma voor de komende 4 jaar zijn opgesteld.
De 2e Turap 2019 meldt dat beide documenten zijn besproken met het onderwijs (OOGO: Op Overeenstemming Gericht Overleg) en dat deze in oktober 2019 op route worden gezet naar het college en de gemeenteraad.
In de jaarrekening 2019 wordt vermeld dat de startnotitie IHP is opgesteld en op route is gegaan naar de Raad. Hierbij wordt niet duidelijk of dit binnen de planning van de 2e Turap valt of dat dit afwijkt.

In 2020 luidt de activiteit: uitvoering geven aan het meerjarig IHP. In de 1e Turap staat dat wordt gewerkt aan een verdieping van het IHP met een meerjarenplanning. In de 2e Turap staat dat het IHP is besproken in het debat van juni 2020 en is geagendeerd voor vaststelling in de Raad van oktober 2020. Op basis daarvan volgt een meerjarenplanning met meerdere scenario's op basis van de wensen van de schoolbesturen.

Twee zaken vallen hierbij op.

1. In alle documenten staan de stoplichten bij deze activiteiten op groen, terwijl de planning toch niet gehaald lijkt te zijn en aanpassingen worden aangebracht in het tempo van de realisatie van de activiteiten.
2. Er worden verschillende omschrijvingen gebruikt voor hetzelfde product.
    a. Concept document visie onderwijshuisvesting
    b. Investeringsprogramma
    c. IHP
    d. Starnotitie IHP
    e. Verdieping IHP met een meerjarenplanning
    f. Meerjarenplanning met meerdere scenario's

    Dit kan verwarrend werken voor de lezer, zeker als er geen verdere omschrijving aan toegevoegd wordt.

Raadsvoorstellen behorende bij het IHP

Op 9 januari 2020 wordt het IHP behandeld in de Raad. De financiële gevolgen van het plan, c.q. de kosten van de voorgestelde activiteiten, zijn niet in het IHP opgenomen. In het raadsvoorstel wordt onder financiën toegelicht dat er *"met het IHP geen voorzieningen of financiële middelen toegekend worden."* Schoolbesturen kunnen op basis van het IHP-aanvragen indienen die op een later moment in samenhang met alle beleidsvoorstellen integraal worden afgestemd. Het wordt uit de tekst niet duidelijk op welk moment deze afstemming plaatsvindt.

Op 24 juni 2020 wordt het IHP opnieuw behandeld in de Raad. Het gaat dan om een geactualiseerde versie die vergezeld gaat van een brief van het college. In deze brief wordt gemeld dat het college de

verdiepende vragen van de behandeling van 9 januari uitgewerkt heeft. In de brief en het IHP wordt een eerste inschatting gegeven van de normbedragen (vastgestelde bouwnorm vergoeding vanuit huisvestingsverordening) per school voor de komende 12 jaar. Daarnaast wordt een verwachte investering genoemd van € 37,7 mln., exclusief een groot aantal bijkomende kosten. Verder wordt in een bijlage en een mail van de wethouder aan de Raad, een berekening gemaakt van het budget dat de gemeente verwacht te ontvangen van het Rijk voor onderwijshuisvesting. Dit gebeurt op verzoek van het college. Het budget dat de gemeente wenst te gaan uitgeven, met daarbij de verwachte kosten van de nieuwe investering, worden afgezet tegen het verwachte, nog fictieve budget dat de gemeente verwacht te ontvangen van het Rijk. Het is onduidelijk wat een raadslid hiermee kan en überhaupt is de vraag of die vergelijking wel gemaakt kan worden. De hogere kosten kunnen bijvoorbeeld voortkomen uit de eigen gemeentelijke beleidskeuzes waar het Rijk bij het toedelen van de middelen geen rekening mee houdt.

Op 8 oktober 2020 wordt het IHP ter besluitvorming aangeboden aan de Raad. In het raadsvoorstel is het volgende opgenomen:

"Er is geen koppeling aanwezig tussen het IHP en de beschikbare middelen in de meerjarenbegroting. Onderwijshuisvestingsvoorzieningen kunnen jaarlijks aangevraagd worden via de perspectiefnota zodat de gemeenteraad een integrale afweging kan maken in het aangevraagde nieuwe beleid in relatie tot de financiële positie van de gemeente."

5.2 Sociaal domein

Het sociaal domein, en voor dit onderzoek specifiek Jeugd en Wmo, wordt behandeld in programma 3 Soarch en Wolwêzen. De Raad heeft begin 2019 besloten om de financiële ontwikkelingen binnen het sociaal domein te volgen middels aparte kwartaalrapportages buiten de P&C-cyclus om. In de Turaps worden alleen de financiële afwijkingen toegelicht, terwijl de inhoudelijke toelichting in de separate kwartaalrapportage voor het sociaal domein is opgenomen. Evenals bij de gemeente Dantumadiel valt op dat, wetende dat forse tekorten bestaan binnen dit domein, veel stoplichten op groen staan en geen toelichting wordt gegeven van de actuele stand van zaken.

Vanaf 2021 wordt het sociaal domein weer volledig opgenomen in de P&C-cyclus en vervalt de aparte rapportage. Ambtelijk is toegelicht dat hiervoor geen aanpassing in de Turap wordt aangebracht en het format voor het sociaal domein dat van de overige onderdelen van de begroting volgt.

Beoordeling financiële afwijkingen

In de toelichting op de financiële afwijkingen worden vaak de woorden 'hoger dan' en 'toename' gebruikt maar weinig absolute aantallen. Het gebruik van absolute aantallen en de absolute stijging ten opzichte van eerdere jaren kan de lezer helpen meer gevoel te krijgen voor de ontwikkeling binnen dit domein in de tijd.

Begeleiding (WMO) Door een verdere toename van het aantal cliënten dient het budget te worden bijgesteld.	-395	I

Noardeast-Fryslân 2e Turap 2019

Daarnaast zijn de toelichtingen soms erg technisch en beknopt, terwijl het om forse structurele aanpassingen gaat.

Maatwerkvoorzieningen jeugd 18- De lasten van maatwerkvoorzieningen jeugd vallen sinds de overgang naar resultaatbekostiging hoger uit. Voorzichtigheidshalve wordt de raming voor 2019 opgehoogd naar het niveau van 2018, waarbij rekening is gehouden met een eenmalige piek als gevolg van de conversie cliënten.	-4.689	S

Noardeast-Fryslân 1e Turap 2019

Dit kan te maken hebben met het soms beperkte beeld dat bestaat over de kostenontwikkeling in het sociaal domein. Dit is ook zichtbaar in de schommelende financiële afwijkingen voor jeugd en WMO in 2019 en begin 2020. In de jaarrekening 2019 staat nog een aantal correcties op de mutaties uit de 2e Turap 2019 met als verklaring een te hoge of te lage inschatting van de kosten.

Onder andere om die reden is in het verbetertraject Koersvast veel aandacht besteed aan het in beeld krijgen van de kosten in het sociaal domein. Dit is ook terug te zien in de toelichtingen die worden gegeven in 2020. Hier wordt duidelijker verwezen naar de actuele ontwikkelingen als verklaring voor de stijging of daling van de kosten. In 2019 wordt het tekort bij de gemeente duidelijker in de eerste Turap van 2019 toegelicht. In de perspectiefnota 2020 en daaropvolgend de begroting 2020 worden vervolgens stappen ondernomen om het tekort op te vangen en de begroting sluitend te maken door middel van een pakket aan ombuigingen.

Vanaf de begroting 2020 wordt in het programma Soarch en Wolwêzen de volgende algemene tekst opgenomen:

"De financiële mogelijkheden binnen het sociaal domein zijn niet onbeperkt. Sterker nog, sinds de decentralisatie hebben we te maken met financiële tekorten. De beperkte financiële mogelijkheden hebben rechtsreeks invloed op onze ambities voor de komende jaren. Dit kan leiden tot een (tussentijdse) aanpassing van ons ambitieniveau."

Raadsvoorstellen behorende bij de kwartaalrapportage sociaal domein

In de collegebrief, die bij de kwartaalrapportages 2020 hoort, wordt duidelijk de link gelegd met de andere P&C-documenten. Er wordt beschreven op welk moment de Raad geïnformeerd is en in welk P&C-document dit is gebeurd. Dat helpt om de lijn tussen de verschillende documenten beter te begrijpen. Daarnaast wordt duidelijk toegelicht in welk P&C-document (de Turap en de begroting) de financiële vertaling van de rapportage wordt gemaakt. Dit maakt het herleidbaar in de tijd.

5.3 Onderhoud kapitaalgoederen

Op grond van het BBV is de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen een verplicht onderdeel van de begroting en de jaarrekening. In deze paragrafen wordt uitgebreid stil gestaan bij de verschillende kapitaalgoederen die de gemeente bezit en op basis van welk beleid deze onderhouden worden. Daarnaast wordt zicht geboden op de actuele omvang van de kapitaalgoederen, bijvoorbeeld voor verhardingen en het openbaar groen in de jaarstukken in 2020.

De gemeente Noardeast-Fryslân heeft het volgende areaal in onderhoud:

	Gebouwen	Groen	Bomen	Speel-toe-stellen	Verharding	Kunst-wer-ken	Licht-mas-ten
st / m2	65	7.199.669	38.328	605	4.907.998	748	8.092

Beheerplannen.

De beheerplannen en beheersystemen worden gebruikt om een overzicht te geven van de kapitaalgoederen die in het bezit zijn van de gemeente, en ook om de actuele status (beeldkwaliteit) van deze kapitaalgoederen te duiden. Op basis van een vastgesteld onderhoudsniveau wordt hier het verwachte benodigde onderhoud en de daarvoor benodigde financiën geschetst. Het is overigens niet verplicht om actuele beheerplannen te hebben. Maar actuele plannen maken het wel mogelijk grip te houden op de kapitaalgoederen en om het onderhoud op niveau uit te voeren.

In de paragraaf kapitaalgoederen wordt geconstateerd dat de beheerplannen en beheersystemen binnen de gemeente niet op orde zijn. Vrijwel alle beheerplannen zijn verouderd en in het programma Iepenbiere Romte zijn doelen en activiteiten opgenomen om deze te actualiseren. Er wordt duidelijk gerapporteerd wat het laatst vastgestelde beheerplan is, uit welk jaar dit plan stamt en of er al

dan niet sprake is van achterstallig onderhoud. Dat helpt om goed zicht te houden op de stand van zaken rond de kapitaalgoederen. Zowel voor de accountant als voor de provincie zijn dit altijd belangrijke onderdelen om in de gaten te houden.

In 2017 is voor de vier gemeenten (Dongeradeel, Ferwerderadiel, Kollumerland c.a. en Dantumadiel een quickscan uitgevoerd waarnaar verwezen wordt ter onderbouwing van het actuele beleid. In de jaarrekeningen wordt gepresenteerd op welke onderdelen het onderhoud zich op, boven of onder het vastgestelde niveau bevindt. 'Boven niveau' kan betekenen dat het onderhoud efficiënt gebeurt en er meer bereikt is dan afgesproken. Het kan echter ook betekenen dat er te veel budget beschikbaar is gesteld voor het onderhoudsniveau. 'Onder niveau' kan op den duur leiden tot kapitaalvernietiging. De uitkomst luidt dat een groot aantal onderdelen op niveau wordt uitgevoerd, maar een klein aantal onderdelen (zoals onkruidbestrijding) 'onder niveau' zijn.

Doorschuiven van onderhoudswerkzaamheden

De accountant besteedt in het accountantsverslag van 2019 en 2020 uitgebreid aandacht aan de oude beheerplannen en de omvang van het uitgestelde onderhoud en de risico´s die hieraan kleven. Hieronder volgt een aantal quotes uit de accountantsverslagen van de accountant die een goed beeld geven van de urgentie.

"Vorig jaar hebben we de onder uitputting geraamd op ongeveer € 5,0 miljoen voor de drie voormalige gemeenten samen. Over 2019 is er opnieuw sprake van een per saldo lagere besteding die we ruwweg becijferen op € 1,5 miljoen." (Accountantsverslag Noardeast-Fryslân 2019)

De accountant geeft met bovenstaande tekst aan dat er in 2018 al gewaarschuwd is dat de gemeente geld overhoudt bij onderhoudswerkzaamheden en dat het risico op achterstanden oploopt. In 2019 blijft wederom een fors bedrag over. Door meerdere jaren achterelkaar geld over te houden wordt de indruk gewekt dat werk niet is uitgevoerd waardoor de kans op achterstanden en uiteindelijk kapitaalsvernietiging ontstaat. Een oplossing voor bovenstaand gegeven ligt in de actualisatie van de beheersplannen. Ook hier maakt de accountant een opmerking over in zijn verslag.

"Inmiddels zijn voor een aantal onderdelen de beheerplannen geactualiseerd maar dat proces is nog niet afgerond. … Wij herhalen ons advies de sturing op het onderhoud van de kapitaalgoederen te versterken. Om het belang te benadrukken is dit onderwerp ook als gebeurtenis na balansdatum in de jaarrekening verwoord." (Accountantsverslag Noardeast-Fryslân 2020).

De jaarrekening wordt opgemaakt per balansdatum (31 december van het afgelopen jaar). Dat betekent dat de feitelijke financiële toestand op 31 december bepalend is voor cijfers die opgenomen zijn in de jaarrekening. Gebeurtenissen na balansdatum zijn gebeurtenissen die nadere informatie geven over deze cijfers maar plaatsvinden na 31 december. Het betreft dus een gebeurtenis in het lopende jaar die wat zegt over de cijfers van het voorgaande jaar. De accountant constateert in het lopende jaar (2021) dat de sturing op het onderhoud van de kapitaalgoederen nog onvoldoende op niveau is in 2021 en vindt dat dit als signaal in de jaarrekening over 2020 opgenomen dient te worden.

Presentatie financiën

In de jaarrekening en de begroting zijn in 2019 en in 2020 tabellen opgenomen om zicht te bieden op de budgetten die binnen de begroting beschikbaar zijn voor (het onderhoud van) de kapitaalgoederen. Dit is conform de BBV-voorschriften. Hieronder de tabellen, de eerste uit de begroting 2020 en de tweede uit de jaarrekening 2019.

Financiële middelen
in onderstaande tabel wordt aangegeven wat de omvang is van de onderhoudslasten per kapitaalsoort:

x €1.000	Begroting 2019	Begroting 2020
Verhardingen	1.858	1.339
Openbare verlichting	102	102
Openbaar Groen	670	694
Sportvelden	116	125
Speel en recreatievoorzieningen	36	74
kunstwerken (bruggen, tunnels en grondkeringen)	408	752
Riolering	334	351
Waterwegen	91	31
Gebouwen	429	1.070
Totaal:	4.043	4.538

Financiële middelen
In onderstaande tabel wordt per kapitaalsoort aangegeven wat de totale omvang is van de financiële middelen die in de begroting zijn opgenomen, en wat er in totaal in 2019 aan uitgaven geraliseerd is.

x €1.000	Begroting 2019	Jaarrekening 2019
Verhardingen	6.623	6.900
Openbare verlichting	424	340
Openbaar Groen	2.099	1.407
Sportvelden	1.224	1.377
Speelplaatsen	139	124
kustwerken (bruggen, tunnels en grondkeringen)	1.658	713
Riolering	3.451	3.451
Waterwegen	1.001	1.320
Gebouwen	309	435
Totalen:	16.929	16.068

De tabellen komen uit verschillende documenten en sluiten niet op elkaar aan. Onduidelijk is hoe deze gelezen moeten worden. Aangenomen mag worden dat de primitieve begrotingscijfers vaststaan en dus eigenlijk niet kunnen verschillen tussen de twee documenten. Daarnaast worden verschillende termen gebruikt, bijvoorbeeld *totale omvang financiële middelen* en *omvang van de onderhoudslasten per kapitaalsoort.* Dit zijn verschillende zaken en dit maakt de vergelijkbaarheid en toegevoegde waarde van de tabellen nog beperkter.

5.4 Aansluiting perspectiefnota 2019

In de analyse van het begrotingsresultaat (hoofdstuk 2) kwam een specifieke bevinding over de gemeente Noardeast-Fryslân naar voren. Omdat hoofdstuk 2 een toelichting is voor beide gemeenten wordt deze specifieke bevinding in deze paragraaf apart toegelicht. Het kan dus gelezen worden als een aanvulling op hoofdstuk 2.

Over het algemeen sluiten de teksten goed aan bij het cijfermatige beeld dat gepresenteerd wordt. Bij de perspectiefnota 2019 is dit niet het geval. Er wordt zowel in het raadsvoorstel als in de begeleidende brief aangegeven dat met effectuering van de voorgestelde bezuinigingen ruimte over blijft voor nieuwe investeringen in 2020 t/m 2022. Cijfermatig blijkt echter dat de 0 lijn gehanteerd wordt, hetgeen inhoudt dat er geen ruimte is voor nieuwe investeringen/beleid. Om de 0 lijn te halen wordt zelfs geld uit de reserve overgeheveld. Geconstateerd kan worden dat waar tekstueel gesproken wordt over '*ruimte om te investeren'* er financieel gezien geen ruimte is om te investeren en er zelfs een beroep op de reserve gedaan moet worden. De cijfers en de tekst sluiten dus niet op elkaar aan. Het vergt stevige financiële kennis om de cijfers en de tekst in gezamenlijkheid goed te kunnen doorgronden. Dat zou anders moeten. Een raadslid zou erop mogen vertrouwen dat de teksten en de cijfers op elkaar aansluiten en er geen extra inspanning nodig is om de precieze toedracht te duiden en daar conclusies aan te verbinden.

5.5 Aanmerking accountant

Zowel in het accountantsverslag van 2019 als in het jaarverslag van 2020 plaatst de accountant kanttekeningen bij het beeld dat het college schetst van de financiële positie. In het accountantsverslag van 2019 wijdt de accountant anderhalve pagina aan de duiding van de financiële positie van de gemeente. De accountant is van mening dat de paragraaf 'weerstandsvermogen en risicobeheersing' eenzijdig van opzet is. Dat is in zijn ogen het gevolg van het gegeven dat uitsluitend wordt uitgegaan van de eigen risico-inschatting en geen zichtbare weging wordt gemaakt van andere factoren.

In 2020 gaat de accountant opnieuw uitvoerig in op de financiële positie van de gemeente en de inschatting ter zake door het college. De accountant beoordeelt de paragraaf 'weerstandsvermogen en risicobeheersing' als "*optimistisch van opzet, toon en aard"*.

"De bruto som van alle door u geïnventariseerde risico's daalt van € 32,0 miljoen in 2019 naar € 23,6 miljoen in 2020. Deze daling is procentueel 27% maar daar komt bij dat aan deze analyse verschillende coronarisico's zijn toegevoegd. De eerder aanwezige risico's, althans de bedragen die daar mee gemoeid zijn, zijn dus naar de inschatting van het college, fors verminderd. Aangezien de

activiteiten van uw gemeente niet wezenlijk gewijzigd zijn, is een dergelijk grote teruggang op zijn minst opvallend te noemen."

5.6 Analyse op volgbaarheid en samenhang in de tijd

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat de P&C-cyclus standaard gevolgd wordt, waarbij de verschillende P&C-documenten qua opzet goed op elkaar aansluiten. De programma indeling is overal gelijk en er wordt duidelijk gerapporteerd waar de verschillende documenten betrekking op hebben. Op het eerste gezicht lijkt het BBV goed gevolgd te worden. Dat maakt het mogelijk een duidelijke structuur in de stukken te krijgen en om de vergelijkbaarheid met andere gemeenten te vergroten.

Voor een groot aantal doelen is de ontwikkeling in de tijd goed te volgen en hard gemaakt. Maar zoals uit de feitelijke analyse ook blijkt worden doelen in de tijd en tussen P&C-documenten verschoven of anders beoordeeld/bedoeld (zie voorbeeld watergangen). Dit maakt het lastig om de realisatie van de doelen goed te beoordelen.

Het toewijzen van de kleuren bij het stoplichtenmodel gebeurt niet consequent. Hierdoor is het voor een raadslid moeilijk om te beoordelen of het college zijn doelen behaalt.

5.7 Begrijpelijkheid van de teksten

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat de teksten goed leesbaar zijn en de consequente indeling helpt de begrijpelijkheid van de documenten te vergroten. Wel is het zo dat de opzet, in tabel vorm, leidt tot korte teksten. Korte teksten kunnen de leesbaarheid vergroten, maar soms zijn de teksten te beknopt. Aanvullende kennis zou dan gewenst zijn om de teksten goed te duiden.

De forse omvang van de Turaps in combinatie met een niet correct toepassen van het stoplichtenmiddel komt de begrijpelijkheid van de teksten niet ten goede. Dit punt is in paragraaf 2.4 uitgebreid aan de orde gesteld.

In de Turaps ontstaat een wisselend beeld van het gebruik van boekhoudkundige termen. In het sociaal domein komen geregeld vrij technische toelichtingen voor.

Daarnaast is het niet altijd duidelijk of een financiële afwijking echt een afwijking is of een correctie op een in een eerder P&C-document doorgevoerde wijziging. Dit maakt de duiding van de afwijkingen in de jaarrekening lastig, maar is ook tot op zekere hoogte een logisch gevolg van de gehanteerde inrichting van de P&C-cyclus met tussentijdse bijstellingen.

Specifiek bij het sociaal domein worden veel woorden gebruikt die een ontwikkeling in de tijd beschrijven, maar onduidelijk is op welke wijze een lezer deze ontwikkeling moet duiden. Voor een lezer is het onduidelijk wanneer een begrip als 'forse toename' wordt gehanteerd zonder dat daar absolute getallen bij genoemd worden. Het is daardoor lastig in te schatten of er iets heel bijzonders gebeurt in de gemeente, of het nieuw is, of dat het zich ook in andere jaren voordeed en of dit wellicht een landelijke trend betreft. Het toevoegen van absolute bedragen en een specifieke context kan de lezer helpen om een duidelijker beeld te krijgen van de situatie en eventueel vervolgstappen te ondernemen.

5.8 Conclusie

De te beantwoorden vraag luidt:

> *"Beschikt de gemeenteraad van Noardeast Fryslân over adequate, voldoende en tijdige financiële informatie op basis van de stukken van de P&C-cyclus en raadsvoorstellen om haar controlerende en kaderstellende taak, meer specifiek gericht op een aantal casussen, te kunnen uitvoeren?"*

In de P&C-documenten is alle informatie opgenomen zodat de Raad zijn kaderstellende en controlerende taak kan uitvoeren voor de reguliere onderdelen van de begroting. De P&C-cyclus wordt zorg-

vuldig uitgevoerd en de stukken worden tijdig in het jaar en volledig aangeboden aan de Raad. De opzet van de documenten is consequent volgens dezelfde indeling en stelt het college in staat om de ontwikkelingen te rapporteren aan de Raad.

Over onderwijshuisvesting wordt in de P&C-cyclus vooral procesmatig gerapporteerd en minder over inhoudelijke actuele ontwikkelingen. Op basis van alleen de P&C-stukken kan geen volledig beeld worden gevormd over dit onderwerp. In de separate raadsvoorstellen over dit onderwerp is geen volledig financieel overzicht opgenomen. Bij de 1e bespreking zaten geen financiële gegevens en bij de 2e bespreking duikt opeens een enorm bedrag op dat ook nog niet een volledig beeld geeft van de verwachte uitgaven. Op basis van het IHP is het lastig om een helder plaatje te krijgen van de financiële gevolgen van het IHP, terwijl dit plan wel de basis vormt voor de aanvragen van schoolbesturen voor de komende jaren. Ook de extra meegestuurde brieven en bijlagen moeten door de Raad zelf gecombineerd worden om de boodschap van het college goed scherp te krijgen. Een uitgebreide toelichting hierop zou de Raad ondersteunen bij het nemen van een afgewogen besluit.

De perspectiefnota en de begroting zijn de juiste plek om tot een integrale afweging te komen. Terecht worden hier dan ook de investeringen voor de onderwijshuisvesting opgenomen. Het zou vollediger zijn geweest in het IHP/raadsvoorstel een integrale doorrekening op te nemen voor bijvoorbeeld de eerste vier jaar zodat de Raad een beeld heeft van de financiële gevolgen van het vaststellen van het IHP. Het beschikbaar stellen van de kredieten/budgetten had dan kunnen volgen in de begroting. Met dit financiële beeld zou de Raad beter in staat zijn geweest zijn kaderstellende taak waar te nemen.

Voor het sociaal domein zijn in 2019 en in 2020 de belangrijkste inhoudelijke ontwikkelingen buiten de P&C-cyclus om gerapporteerd. Dit is een besluit van de Raad zelf, maar beperkt daarmee de toegevoegde waarde van Turaps op dit onderdeel. Op basis van beide rapportages tezamen krijgt de Raad weliswaar voldoende en tijdige financiële informatie, maar het is de vraag of de samenhang door de separate rapportage en behandeling wel voldoende duidelijk is.

Het opnemen van de rapportages over het sociaal domein in de Turaps draagt bij aan het verkrijgen van een totaalbeeld van de stand van zaken binnen de gemeente. Het risico bestaat evenwel dat deze overgang tot een afname van de informatie leidt, waardoor er ofwel essentiële informatie verloren gaat. of het voor een raadslid moeilijker wordt om een goed beeld te krijgen van de ontwikkelingen binnen het sociaal domein.

De Raad is beter in staat zijn controlerende taak uit te voeren als de rapportage over de realisatie van de uitgevoerde activiteiten en de bijbehorende doelen op dat risico inspeelt. Dit verbetert zowel de volgbaarheid in de tijd van de documenten als de begrijpelijkheid van de teksten. De huidige opzet van het stoplichtenmodel is (te) uitgebreid en biedt te veel ruimte voor interpretaties om als echt signaleringsmethode te werken. Daarnaast wordt in de huidige opzet wel duidelijk over de afzonderlijke doelen en activiteiten gerapporteerd, maar ontstaat er geen goed totaalbeeld voor een programma. Het sociaal domein is hiervan het beste voorbeeld: de lampjes staan op groen, maar er bestaat een groot financieel probleem.

Voor de kapitaalgoederen wordt consequent in de P&C-cyclus gerapporteerd in o.a. de paragraaf kapitaalgoederen. De financiële ontwikkeling van de kapitaalgoederen is in de P&C-cyclus niet goed te volgen, omdat de cijfers tussen de documenten niet op elkaar aansluiten. Dit beperkt de Raad in zijn controlerende taak. Wel wordt een duidelijk beeld geschetst van het huidige onderhoudsniveau en de achterstand die is ontstaan. De accountant wijst er jaarlijks in zijn accountantsverslag op dat de sturing op deze onderdelen verbeterd moet worden om nog grotere achterstanden te voorkomen.