

ADVIES AUDITCOMMISSIE

Aan: Gemeenteraad en college
Datum: 16 oktober 2020
Betreft: Begroting 2021
Afschrift:

Geachte raad en college,

De Auditcommissie heeft kennisgenomen van de Begroting 2021. Wij zien dat het college bezig is uitvoering te geven aan onze adviezen en bezig is met de doorontwikkeling van de P&C documenten. Wij hebben de voorliggende Begroting 2021 besproken en vergelijkingen gemaakt met de begrotingen van voorgaande jaren. Daarin zien we dat de begroting zich ontwikkelt van een vrij basale begroting naar een begroting die meer beschrijvend van aard is en meer inhoud heeft. Deze doorontwikkeling is ook nodig, omdat de begroting voor de raad een bijzonder belangrijk kaderstellend instrument is en vervolgens ook dient als instrument ter controle.

Om beter invulling te geven aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad acht de Auditcommissie het wenselijk dat er een addendum met aanvullende informatie komt. Ook zien wij bepaalde wenselijke aanpassingen voor de Begroting 2022 en verder. Daarnaast zien wij echter ook dat er voor de raad cruciale informatie mist voor de behandeling van de Begroting 2021. Wij verzoeken daarom het college om voor de begrotingsbehandeling in de vorm van een addendum met aanvullende informatie te komen. In dit advies gaan wij in op de adviezen op korte (Begroting 2021) en lange (volgende begrotingen) termijn.

De Auditcommissie heeft de volgende adviezen voor de raad aan het college:

Adviezen t.a.v. Begroting 2021 (NB wij vragen het college deze adviezen/verzoeken te verwerken in een addendum)

- Om een goed debat te kunnen voeren en een begroting vast te stellen is het allereerst van belang dat de raad eenduidig kan vaststellen dat alle bezuinigingen en taakstellingen waartoe al is besloten op de juiste plaats en de juiste wijze zijn verwerkt in de voorliggende begroting. Uit onze werkzaamheden blijkt dat dit nu niet het geval is. Wij vragen het college om de raad een integraal en aansluitend overzicht te verstrekken van de bezuinigingen en taakstellingen en de wijze waarop zij in de begroting zijn verwerkt. Een overzicht dat enerzijds aantoonbaar aansluit op de begroting die van toepassing was toen de besluiten zijn genomen en anderzijds de nu voorliggende begroting. Deze inzichtelijkheid is belangrijk ook om als raad later te kunnen controleren of de bezuinigingen en de taakstellingen uiteindelijk worden gerealiseerd.
- Wij constateren ook dat er op cultuur een bezuiniging niet is ingevuld maar dat in plaats daarvan een extra taakstelling (in 2023 en 2024) is opgenomen in de begroting. Wij vragen het college om de raad hier een nadere toelichting op te geven.
- In de begroting kunnen wij niet zien of de taakstelling op het sociaal domein in de komende jaren wordt gerealiseerd. De taakstelling staat op nul in de huidige begroting. Betekent dit dat bezuinigingsmogelijkheden zijn gevonden en dat deze zijn verwerkt in de begroting? Zo ja, dan is ons advies om de raad een overzicht aan te bieden waaruit concreet blijkt hoe de oorspronkelijke taakstelling is omgezet naar bezuinigingen. Zo nee, dan graag een toelichting aan de raad hoe de situatie wel is en hoe dit in de begroting is verwerkt. Wij zien dit graag verduidelijkt met een korte schriftelijke uitleg aan de raad.
- Tegelijkertijd valt uit de laatste tussentijdse cijfers op te maken dat de taakstelling op sociaal domein 2020 niet is (en ook niet wordt?) gerealiseerd in 2020. Moet de raad het zo zien dat het niet realiseren van deze taakstelling nog moet worden meegenomen in de voorliggende begroting? Ons verzoek aan het college is om dit concreet toe te lichten aan de raad. Dit punt kan goed worden meegenomen in de schriftelijke beantwoording van het vorige punt dat ook op Sociaal Domein betrekking heeft.
- Voor de raad is het van belang dat uit de begroting meerjarig eenduidig (zonder uitzoekwerk) blijkt wat nu de voortgang is van alle taakstellingen (de situatie oud (vorig en huidig jaar)) en nieuw (komende jaren). Als dit goed in beeld wordt gebracht kan de raad zowel kaderstellend als controlerend beter een beeld vormen en deze informatie ook gebruiken voor zijn politieke debat en besluitvorming. Wij vragen het college om dit duidelijk te maken in een addendum vóór de begrotingsbehandeling.

- Door de wijzigingen tussen twee vastgestelde begrotingen ontbreekt de aansluiting. De raad heeft daardoor onvoldoende inzicht in hetgeen er is gebeurd gedurende het jaar (o.a. begrotingswijzigingen en verschuivingen binnen de programma's). Het in een addendum opnemen van een aansluitstaat is noodzakelijk om kennis te nemen van de mutaties.
Voorbeeld: Wij hebben het programma "Cultuur is van iedereen" naast elkaar gezet (Begroting 2020, Perspectiefnota 2021 en Begroting 2021). Al die cijfers en informatie naast elkaar zettend kunnen wij het totaaloverzicht niet sluitend in beeld brengen. De cijfers sluiten niet op elkaar aan. Mutaties sluiten ook op het totaalniveau niet aan op het nieuwe jaar. Dringend advies om dit soort aansluitingen aan te bieden aan de Raad door middel van een goede aansluitstaat. Wij gaan er vanuit dat de aansluitingen kloppen en dat binnen de organisatie een totaal aansluiting beschikbaar is en is gehanteerd voor het definitief opstellen van de begroting. Ons advies is dat het college de raad een aansluiting verstrekt op het uitwerkniveau dat wordt gepresenteerd in de voorliggende begroting.
- In de begroting staat veel vermeld over wegen. Dit is verspreid over verschillende plekken in de begroting. Niet alles is inhoudelijk onderbouwd en ook lijkt informatie soms tegenstrijdig. Bijvoorbeeld: enerzijds kwaliteitsscores boven het niveau dat de raad heeft vastgesteld terwijl anderzijds geld nodig is voor achterstanden. Wij zouden in het addendum dit onderwerp graag bijeengebracht en eenduidig uitgewerkt en onderbouwd zien. Zodat voor de raad duidelijk blijft wat de situatie is rondom onderhoud van in wegen, waar extra budgetten voor nodig zijn, welke extra budgetten al zijn toegekend, wat daarmee gerealiseerd wordt en wanneer dit gereed is. Maar ook wat de dekking is van deze middelen (bijvoorbeeld: € 750.000 uit het Egalisatiefonds?).
- De controller zorg staat bij autonome ontwikkelingen zorg, maar bij zorg vinden wij dat dat budget niet terug in de begroting. Staat dat wellicht bij bedrijfsvoering? Zo ja: waarom is het dan geen autonome ontwikkeling bedrijfsvoering? En wat is de impact van dit soort wijzigingen op de te realiseren taakstelling op bedrijfsvoering en de wijze waarop dit voor de Raad te volgen is, Kunt u de beantwoording van deze vraag meenemen in het addendum?
- Wij hebben gekeken naar de Reserve bestuurlijke claims in de voorliggende begroting en de voorgaande begrotingen. Wij constateren dat de aard en de omvang van de te bekostigen activiteiten die ondergebracht worden in de bestuurlijke claims opschuift. Het lijkt alsof een extra programma ontstaat van forse omvang. Bovendien een "programma" waarover minimale verantwoording plaatsvindt. Niet op basis van WWW: In de jaarstukken staat hierover namelijk alleen dat het geld is uitgegeven. Naar onze mening is het in het belang van de Raad dat P&C op dit onderdeel beter ingeregeld wordt. Wij zien hierop graag een reactie van het college in een addendum.
- Voorts zien wij graag vanuit het budgetrecht van de raad dat de middelen die zijn opgenomen in de Reserve bestuurlijke claims pas uitgegeven mogen worden als er een concreet voorstel of plan is voorgelegd aan de raad en de raad daarover heeft besloten. Wij adviseren de raad om dit expliciet te besluiten. Ons verzoek aan het college is om in het addendum aan te geven ten aanzien van welke onderdelen in de bestuurlijke claims de raad al een besluit heeft genomen op basis van een concreet plan en voor claims dit nog niet heeft plaatsgevonden.
- Het valt ons op dat in de bestuurlijke claims grote werkbudgetten zijn opgenomen voor het realiseren van ombuigingen en taakstellingen. Ook hier missen wij goede P&C die de raad in staat stelt om (a) vooraf hierover goed te besluiten en desgewenst kaders en (tussen)doelen te stellen en (b) om gedurende de uitvoering en achteraf haar controlerende rol goed uit te voeren. Wij vragen ons af in welke mate het early warning systeem functioneert en of het huidige P&C systeem voldoende is toegerust om dit te bewaken? Wij zouden hier graag een toelichting op wensen van het college in het addendum. Wij adviseren de raad om nadere besluiten te nemen (kaders / tussendoelen / wijze van verantwoording) over de inzet van deze aanzienlijke werkbudgetten.
- De afspraak is, dat verschuivingen groter dan € 250.000,- duidelijk worden gemarkeerd en toegelicht in de P&C documenten. Dat zien wij in de voorliggende begroting echter niet (duidelijk) terug. Wij vragen het college om dat alsnog te doen in het addendum.

Wij adviseren om de aansluitstaten in een technische sessie te bespreken nog voor de begrotingsbehandeling.

Adviezen t.a.v. volgende begrotingen

- Wij constateren dat de algemene reserve de komende jaren sterk lijkt te verminderen en dat de risico's daarentegen sterk toenemen. De buffer om die risico's in de toekomst nog op te kunnen vangen wordt steeds kleiner. Wij zijn van mening dat het voor de raad zeer wenselijk is om inzicht te krijgen in hoe de algemene reserve zich ontwikkelt de komende jaren. Dan kan ook het dalende ratio (verhouding algemene reserve en berekende risico's) voor de komende jaren expliciet in de begroting worden opgenomen.

- Gezien de vorige constatering: Naar onze mening is het van belang voor de raad dat in de begroting een toelichting wordt opgenomen inzake de ontwikkeling van de risico's en welke mitigerende maatregelen daar tegenover staan. Als inspirerend voorbeeld kunnen wij de begroting van de gemeente Lelystad benoemen. Wij willen in een later stadium daarnaast graag een gesprek voeren over een eventuele heroriëntatie van de risicosystematiek. Dat is op dit moment volgens ons echter niet de meest urgente actie, maar het is wel goed om alvast kennis te hebben van deze wens.
- Wij constateren dat de risico's omtrent grondexploitaties niet meer bij de algemene financiële risico's staan. Dit was enkele jaren geleden nog wel het geval. Daardoor lijkt de totale omvang van financiële risico's gelijk te zijn gebleven. Dat is echter niet het geval, omdat de risico's van de grondexploitatie daar nog bovenop komen. Hiervoor is ook een afzonderlijke reserve. Wij adviseren om hier bij de algemene financiële risico's in begroting en jaarstukken wel hier naar te verwijzen, zodanig zodat de raad op één plek een goed totaalbeeld heeft van alle financiële risico's en de daarvoor beschikbare reserves.
- Wij adviseren raad en college om een gezamenlijke technische sessie (raad, college en medewerkers) georganiseerd over hoe we er financieel op de toekomst gericht voorstaan en hoe we daarmee omgaan.
- Vanwege de grote taakstelling op de zorg en de vele inhoudelijke en financiële ontwikkelingen op het sociaal domein verdient de raad naar onze mening veel meer en concretere tekst én duiding ten aanzien van het sociaal domein in de begroting. Verder zouden wij graag in één overzicht alles omtrent het sociaal domein dat is opgenomen in de P&C document onder elkaar uitgewerkt zien. Ook over dit onderwerp adviseren wij raad en college om een technische sessie hierover te organiseren.
- Het thema 'Wonen' is in onze ogen niet eenduidig uitgewerkt in de begroting ten behoeve van de raad. De woonvisie, het beleid, de Perspectiefnota en de uitgangspunten in de begroting zijn niet goed te volgen. De inzet van middelen is niet altijd logisch en lijkt soms ook tegenstrijdig. De woonvisie zou overkoepelend moeten zijn en daarin zou terug te lezen moeten zijn wat de visie is op transformatie en nieuwbouw. Wij zien dit onderwerp graag goed en eenduidig uitgewerkt in de begroting. De instrumenten voor wonen moeten goed op elkaar afgestemd zijn. Verder valt ons op dat er ten aanzien van het herstructureringsfonds de komende vier jaar niets lijkt te gebeuren. Er is geen mutatie, ook wordt er geen link gelegd met de visie en de beschikbare middelen.
- De taakstellingen zijn groot. Het positieve resultaat dat er in de begroting zit is dan wellicht ook al nodig om eventuele tegenvallende resultaten bij het (niet of niet tijdig) realiseren van taakstellingen op te kunnen vangen. Wij zien de taakstellingen als een heel belangrijk aandachtspunt en wensen dat de raad daarin structureel goed meegenomen wordt. Zowel bij het omzetten van taakstellingen naar bezuinigingen, de beleidsconsequenties, de wijze en voortgang van realiseren financieel en inhoudelijk en het effect van het niet realiseren van taakstellingen/bezuinigingen op latere jaren.
- Wij hebben in eerdere adviezen aangegeven dat de cijfers in de tabellen onderbouwd moeten worden in de daarop betrekking hebbende teksten. Zo wordt verantwoording afgelegd over wat er in de tabellen staat en kan de raad bezien of dit reëel is. In de voorliggende begroting zijn echter in de teksten (vrijwel) alle bedragen verwijderd. Daardoor wordt er geen (of onvoldoende) onderbouwing meer geleverd voor de genoemde bedragen in de tabellen. Dat vinden wij een zeer onwenselijke ontwikkeling vanuit het perspectief van de raad. Wij adviseren dan ook dat het college dit herstelt en verbetert conform eerdere adviezen.
- Doordat de kolommen in de tabellen gewijzigd zijn in de begroting is veel niet meer goed volgen vanuit het perspectief van de raad. Er is zonder toelichting een kolom begroting na berap toegevoegd en andere cijfers zijn verdwenen. Cijfers sluiten niet meer op elkaar aan. Wij vragen bijzondere aandacht voor dit indelingsvraagstuk en verzoeken het college om met een voorstel voor een indeling te komen voor de tabellen voor de Begroting 2022, zodat wij daarover kunnen adviseren.

Met vriendelijke groet,

Voorzitter Auditcommissie Berkelland