

ADVIES
bij de jaarstukken 2018

rekeningcommissie Rheden

juni 2019

Advies rekeningcommissie



Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Algemeen	4
3	Terugblik op advies rekeningcommissie vorig jaar	7
4	Bevindingen van de rekeningcommissie	10
5	Conclusies en advies	15

1 Inleiding

De rekeningcommissie heeft kennis genomen van de jaarstukken 2018. De opsplitsing van deze jaarstukken in vier delen en de vernieuwde layout zorgen voor een overzichtelijk en prettig leesbaar verhaal.

Ook dit jaar heeft de rekeningcommissie omwille van de leesbaarheid gekozen voor een zo beknopt mogelijke rapportage.

In dit advies treft u de conclusies aan die wij hebben getrokken op basis van:

- de bestudeerde jaarstukken;
- de informatie die zij heeft gekregen in antwoord op haar schriftelijke vragen;
- de managementletter;
- de informatie uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd met de burgemeester, de wethouders, de gemeentesecretaris en de controller;
- de gesprekken met de accountant;
- het gesprek met de toezichthouder van de provincie.

Helaas beschikte de rekeningcommissie tijdens haar onderzoek niet over de goedkeurende verklaring van de accountant en het accountantsverslag. Op het moment van het schrijven van dit advies waren de werkzaamheden van de accountant nog niet afgerond, zodat de bevindingen van de accountant hierbij niet konden worden betrokken.

Deze beknopte rapportage richt zich vooral op enkele specifieke onderwerpen waarbij kanttekeningen zijn geplaatst. Hierdoor zijn de positieve aspecten die de rekeningcommissie tijdens het onderzoek is tegengekomen, wellicht wat onderbelicht gebleven.

Hoofdstuk 2 gaat eerst in op de samenstelling van de commissie en de werkwijze die zij heeft nagestreefd bij de totstandkoming van dit advies. Ook wordt in dat hoofdstuk aandacht besteed aan de rol van de accountant in dit controlejaar. In hoofdstuk 3 zal eerst worden ingegaan op het advies dat vorig jaar is uitgebracht en op de effecten die daarvan het gevolg waren. De bevindingen over de jaarstukken 2018 zijn weergegeven in hoofdstuk 4. De rapportage wordt afgesloten met conclusies en advies in hoofdstuk 5.

De Steeg, 29 mei 2019

Mevr. M. Visser, voorzitter

Dhr. H.H. Boesveld

Dhr. J. Kuijpers

Dhr. R.H.C. van der Weijden

Dhr. F.F. Ort

Dhr. P. van den Hazel

Dhr. T.K.J. Eskes

Dhr. H. Witteveen

Dhr. J.P.M. Leenders, secretaris

2 Algemeen

2.1 Samenstelling van de commissie

De samenstelling van de rekeningcommissie is sinds de benoeming van de leden in de huidige raadsperiode niet gewijzigd.

In de rekeningcommissie zijn alle fracties vertegenwoordigd. De commissie bestaat uit 4 raadsleden en 4 raadsvolgers.

2.2 Werkwijze van de commissie

De rekeningcommissie is ingesteld in verband met de controlerende taak van de raad. Volgens de verordening doet de commissie onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van de inkomsten en uitgaven zoals deze blijken uit de jaarstukken en brengt hierover een advies uit aan de gemeenteraad.

De commissie heeft de beschikking gekregen over de jaarstukken 2018 op 1 april 2019. Op deze dag zijn deze stukken ook ter beoordeling voorgelegd aan de accountant. De commissie dankt het college voor het vertrouwen om haar werkzaamheden al te kunnen starten aan de hand van deze conceptjaarstukken.

Bij de aanvang van haar werkzaamheden heeft de rekeningcommissie de toezichthouder bij de provincie gevraagd om een presentatie te verzorgen over financieel toezicht in het algemeen en over de financiële positie van de gemeente in het bijzonder. Voor deze bijeenkomst was eveneens de controleleider van BakerTilly uitgenodigd om een toelichting te geven over de werkzaamheden van de accountant. De informatie uit deze gesprekken was een goede basis voor de beoordeling van de jaarstukken.

Vorig jaar heeft de commissie in haar advies aangegeven na te willen denken over een andere werkwijze waarbij het aantal schriftelijke vragen sterk zou kunnen worden verminderd. Dit heeft geleid tot het organiseren van een bijeenkomst waarbij technische vragen konden worden gesteld aan ambtenaren die direct mondeling konden worden beantwoord. De commissie is van mening dat met succes kan worden vastgesteld dat het technisch vragenuur, dat plaatsvond op 23 april 2019, heeft geleid tot een drastische vermindering van het aantal vragen. Aangezien bij het vragenuur ook raadsleden konden aanschuiven hoopt de commissie dat deze aanpak als bijkomend voordeel heeft dat ook het aantal raadsvragen beperkt zal blijven.

De vragen van de rekeningcommissie en de antwoorden van het college zijn ter kennis gebracht van de overige raadsleden en raadsvolgers via iBabs en bieden hen daarmee meer duidelijkheid over jaarstukken.

Evenals voorgaande jaren hebben gesprekken plaatsgevonden met de burgemeester, de wethouders, de gemeentesecretaris en de controller. Dit betroffen open gesprekken, dus zonder vooraf aan de geïnterviewden meegedeelde speerpunten of toegezonden concrete vragen.

Met de antwoorden van het college en de informatie uit de gesprekken die zijn gevoerd heeft de rekeningcommissie zich een goed beeld kunnen vormen van de financiële situatie van de gemeente Rheden teneinde een advies te kunnen uitbrengen aan de gemeenteraad over de aan haar voorgelegde jaarstukken 2018.

Dit advies wordt om reactie toegezonden naar het college van burgemeester en wethouders.

Het advies van de commissie en de schriftelijke reactie van het college worden toegevoegd aan het raadsvoorstel tot vaststelling van de jaarstukken en kunnen worden betrokken bij het debat dat hierover plaatsvindt in de raadsvergadering van 25 juni 2019.

2.3 De rol van de rekeningcommissie

In haar vorige advies heeft de rekeningcommissie aangegeven te willen kijken naar haar eigen functioneren. De aanleiding hiervoor was dat op grond van de verordening op de rekeningcommissie de adviesrol niet beperkt hoeft te blijven tot de jaarstukken, maar dat deze ook breder kan worden ingezet.

De commissie heeft zich over dit vraagstuk beraden en geconcludeerd dat haar werkwijze niet veranderd hoeft te worden, maar dat het wel raadzaam is om vaker bij elkaar te komen. Op deze wijze kan meer kennis worden vergaard waardoor het rendement van de rekeningcommissie kan worden vergroot.

In een vergadering van het audit comité is van de zijde van de rekeningcommissie de wens uitgesproken om eerder aangehaakt te willen worden in het financiële proces. Door gedurende het jaar vaker geïnformeerd te worden over financiële aangelegenheden blijft de commissie beter betrokken bij hetgeen er speelt en kan er ook tussentijds, in voorkomende situaties, advies worden gegeven.

Deze andere werkwijze van de commissie heeft ertoe geleid dat de commissie in het afgelopen jaar op meerdere momenten van zich heeft laten horen. Zo heeft zij in de raadsvergaderingen van september en november 2018 aandacht gevraagd voor een ruimere voorbereidingstijd van de Zomernota en de begroting. Om als raad een goede invulling te kunnen geven aan zijn controlerende taak was de tijd hiervoor veel te kort. Het college heeft het belang van deze voorbereidingstijd erkend en heeft toegezegd daar rekening mee te houden. Ook heeft de commissie de aanbeveling gedaan tot de herinvoering van een technisch vragen uur voor de Begroting, welke aanbeveling door het college is overgenomen.

Bij de behandeling van de begroting 2019 heeft de rekeningcommissie opnieuw haar zorgen geuit over de financiële positie van Rheden (zoals ook bij de jaarstukken van 2017, de Kadernota en de Zomernota). De commissie vroeg zich daarbij af of het negatieve resultaat van ruim € 700.000 wel reëel was gezien de verwachte ontwikkelingen als gelijke arbeidsvoorwaarden voor payrollers, de abonnementsconstructie bij de Wmo, onzekerheden bij het transformatieplan 2.0 en de tussenrapportage over 2018. Een situatie waarvan inmiddels is gebleken dat deze inderdaad nog minder rooskleurig is dan werd aangenomen.

Naar aanleiding van de gesprekken met de rekeningcommissie en de door haar geuite zorgen over de financiële positie van de gemeente heeft het college de toezegging gedaan om te komen tot kwartaalrapportages. Hiermee wordt de raad tijdig geïnformeerd over de realisatie van de begroting in het lopende jaar. De rekeningcommissie is blij met deze rapportages, zeker in deze financieel uitdagende tijden, en is verheugd dat het college aan deze oproep gehoor heeft gegeven.

De commissie ziet het niet als haar rol om ook advies uit te brengen over de andere documenten in de P&C cyclus en wil in dat opzicht ook zeker niet een te grote broek aantrekken. Wel is de commissie van mening dat zij met deze meer actieve werkwijze beter in staat is om een vinger aan de financiële pols kan houden.

2.4 De dienstverleningsovereenkomst met de accountant

De overeenkomst met de huidige accountant, Baker Tilly, loopt af na de controle van de jaarstukken 2018. Op 27 november 2018 heeft de raad besloten om de rekeningcommissie het mandaat te geven voor het uitvoeren van de aanbestedingsprocedure voor de accountantsdiensten voor de periode 2019-2022. Deze procedure is reeds in een vergevorderd stadium en kan begin juli 2019 worden afgerond.

De rekeningcommissie is voor deze taak bijgestaan door een ambtelijk adviseur die de voor deze procedure noodzakelijke documenten heeft voorbereid, zoals het aanbestedingsdocument en het programma van eisen. Aangezien ook de gemeente Renkum en de Connectie een aanbesteding moesten doen voor een nieuwe accountant, is besloten om procedureel samen op te trekken. Dat betekende dat deze documenten in gezamenlijkheid konden worden opgesteld. Bijkomend voordeel is dat de accountantstaken voor deze drie partijen en de wensen die er bestaan ten aanzien van de dienstverlening van een nieuwe accountant niet veel van elkaar verschillen. Nu alle drie de partijen bij deze aanbesteding worden begeleid door De Connectie en De Connectie in deze procedure ook zelf partij is, kan efficiënter worden gewerkt en kunnen daarmee proceskosten worden bespaard.

De commissie is van mening dat de accountantscontrole, en daarmee ook de keuze voor een nieuwe accountant, een belangrijk onderdeel is van de controlerende taak van de gemeenteraad. De rekeningcommissie, die voor deze taak het mandaat heeft gekregen van de gemeenteraad, vindt het dan ook belangrijk om in dit proces een actieve rol te nemen en zal om die reden deelnemen in de beoordelingscommissie.

Het aanbestedingsdocument is op 16 mei 2019 gepubliceerd waarna partijen kunnen inschrijven. Volgens planning kan op 7 juli 2019 worden besloten tot een voorlopige gunning en start de bezwaretermijn. Een definitieve gunning van de accountantsdiensten is te voorzien in de raadsvergadering van september 2019.

9 Terugblik op advies rekeningcommissie vorig jaar

De rekeningcommissie heeft tijdens haar eerdere onderzoeken bevindingen gedaan en adviezen gegeven. In dit hoofdstuk wordt kort teruggeblikt op deze bevindingen en adviezen en wat naar aanleiding daarvan als resultaat kan worden vastgesteld.

Ten behoeve van de leesbaarheid is per advies een kleur toegekend:

Groen = afgerond

Geel = lopend

Rood = nog niet afgedaan

1. Constatering/advies:

Verleng de dienstverleningsovereenkomst met Baker Tilly Berk met een jaar.

Resultaat: Groen

In de vergadering van 28 juni 2018 heeft de raad besloten tot verlenging van de dienstverleningsovereenkomst met Baker Tilly Berk met een jaar, te weten voor de controle van de jaarstukken 2018.

9. Constatering/advies:

Dring er bij het college op aan om de raad zoveel mogelijk te betrekken bij de invoering van de Omgevingswet.

Resultaat: Geel

Een voorgenomen bijeenkomst waarbij aan de raad de stand van zaken zou worden gepresenteerd van de Omgevingswet, waarbij een plan van aanpak voor de komende jaren zou worden gepresenteerd, heeft niet plaatsgevonden. Wel heeft de raad in het kader van zijn inwerkprogramma een toelichting gevraagd op de Omgevingswet. Dit heeft plaatsgevonden op 18 februari 2019. Voorts heeft de raad op eigen initiatief voorbereidingen getroffen voor het instellen van een raads werkgroep Omgevingswet. Besluitvorming hierover heeft nog niet plaatsgevonden.

De invoering van deze nieuwe wetgeving, die gepland staat op 1 januari 2021, blijft een punt van aandacht. Zeker ook gelet op de veranderende rol van de raad op dit belangrijke beleidsterrein van de gemeente. De commissie handhaaft daarom haar advies om er bij het college op aan te dringen om zoveel mogelijk betrokken te worden bij de invoering van deze nieuwe wet.

3. Constatering/advies:

Verzoek het college om de efficiëntie van de huidige aanpak binnen het Sociaal Domein nog eens onder de loep te nemen teneinde grip te krijgen en te houden op de uitgaven.

Resultaat: Groen

De commissie stelt vast dat hiervoor door het college voorstellen zijn gedaan in het Transformatieplan 2.0. De rekeningcommissie kan hierover inhoudelijk geen uitspraken doen. Het is ter beoordeling van de raad of er hierdoor voldoende grip bestaat. Het debat en besluitvorming over deze voorstellen vindt gelijktijdig plaats met de behandeling van Kadernota op 11 juni 2019. Overigens is de commissie van mening dat de kwartaalrapportages wel helpen om het overzicht en de grip rondom deze problematiek te vergroten.

4. Constatering/advies:

Ga terughoudend om met de verwachte hogere bijdrage van het Rijk, omdat het onzeker is om welk bedrag dit gaat en of dit geormerkt zal worden.

Resultaat: Groen

Dit advies van de commissie is door het college onderschreven vanwege de blijvende onzekerheid over de omvang en bestedingsrichting ervan. Het is de commissie in mei 2018 tevens gebleken dat de verwachte hogere bijdrage van het Rijk uiteindelijk behoorlijk lager uitviel dan in eerste instantie werd aangenomen.

5. Constatering/advies:

Vraag, gelet op de dalende solvabiliteitsratio, aandacht voor het toekomstperspectief.

Resultaat: Groen De rekeningcommissie is blij met de toezegging van het college om vanaf nu jaarlijks een sluitende begroting op te leveren. De commissie verwacht dat dit ook een positief effect gaat hebben op het dalende solvabiliteitsratio en ons weerstandsvermogen. Voor het overige zie paragraaf 4.2.

6. Constatering/advies:

Stem in met het voorstel van het college om de risicoreserve te verhogen met een bedrag van € 1.172.383, waardoor de ratio voor het weerstandsvermogen weer op 1,0 komt.

Resultaat: Groen
Dit advies is door de raad overgenomen bij de besluitvorming over de jaarstukken 2017 op 28 juni 2018. Voor het overige zie paragraaf 4.3.

7. Constatering/advies:

Kijk nog eens goed naar de effectiviteit van de maatwerkaanpak in het Sociaal Domein.

Resultaat: Groen
De commissie stelt vast dat hiervoor door het college voorstellen zijn gedaan in het Transformatieplan 2.0. De rekeningcommissie kan hierover inhoudelijk geen uitspraken doen. Dit is ter beoordeling van de raad. Het debat en besluitvorming over deze voorstellen vindt gelijktijdig plaats met de behandeling van Kadernota op 11 juni 2019.

8. Constatering/advies:

Heb naast de wettelijke focus op de lange termijn, ook aandacht voor een budgetneutraal resultaat op kortere termijn.

Resultaat: Groen
Het college heeft mede naar aanleiding van dit advies aangegeven om tijdens de begrotingsbehandeling 2019 voorstellen te doen om de incidentele tekorten over 2019 en 2020 waar mogelijk terug te brengen en evenwichtiger te spreiden over de komende jaren. Hieraan is tegemoet gekomen.

9. Constatering/advies:

Heb aandacht voor de weerstand die de overdracht van taken naar De Connectie heeft meegebracht.

Resultaat: Geel
De commissie heeft in februari 2018 kennis genomen van de resultaten van een belevingsonderzoek over de kwaliteit van de dienstverlening van bedrijfsvoering binnen De Connectie. Daaruit is gebleken dat de weerstand nog niet is weggenomen. Dit blijft daarom een punt van aandacht. De commissie ziet graag welke maatregelen er worden getroffen om deze negatieve cijfers om te buigen en adviseert om hierop aan te dringen bij het college.

10. Constatering/advies:

Dring bij het college aan op het maken van prestatieafspraken en het houden van zicht op het controleproces bij De Connectie.

Resultaat: Rood

Er was in het afgelopen jaar veel aandacht voor dit onderwerp, onder andere als gevolg van noodzakelijke extra investeringen op ICT. Het is mogelijk dat voornoemde situatie de reflectie op het controleproces in de weg stond. Van prestatieafspraken is de commissie in ieder geval nog niet gebleken. Dit blijft naar de mening van de commissie dan ook een punt van aandacht.

11. Constatering/advies:

Zorg met gebruikmaking van de onderzoeksresultaten van de rekenkamer Arnhem, dat onderzoek wordt gedaan naar de veiligheidssystemen van de gemeente Rheden.

Resultaat: Groen

De commissie constateert dat er zowel ambtelijk als bestuurlijk voldoende aandacht is voor het vraagstuk van privacy en de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), die sinds 25 mei 2018 van toepassing is, en dat de hiervoor te nemen maatregelen zijn opgepakt.

12. Constatering/advies:

Geef het college opdracht om:

- a) via haar positie binnen De Connectie met hoge urgentie de aangetoonde kwetsbaarheden te laten verhelpen;**
- b) de informatiebeveiliging binnen De Connectie op een dusdanige wijze te laten organiseren dat De Connectie op korte termijn 'in control' komt op dit onderwerp, waarmee de koppeling wordt hersteld tussen gedrag, beleid en uitvoering.**

Resultaat: Geel

Ad a: De commissie stelt vast dat de genoemde kwetsbaarheden zijn verholpen.
Ad b: Er wordt voorts door De Connectie gewerkt aan maatregelen om de informatiebeveiliging in control te krijgen. Naar verwachting zal dit in de zomer van dit jaar zijn opgelost.

13. Constatering/advies:

Verzoek het college om de raad te informeren over de stand van zaken van de cultuurverandering, bijvoorbeeld door dit onderwerp te agenderen voor een oriëntatieavond.

Resultaat: Geel

Het college heeft naar aanleiding van dit advies laten weten een presentatie te zullen geven over de doorontwikkeling van de organisatie en de uitwerking van de Global Goals. De commissie stelt vast dat het college op 2 oktober 2018 een presentatie heeft verzorgd over de Global Goals. Het feit dat deze doelen een kapstok zijn voor de verdere organisatieontwikkeling wil naar de mening van de commissie nog niet zeggen dat daarmee ook de cultuur in de organisatie is veranderd. Dit blijft daarom een punt van aandacht.

14. Constatering/advies:

Hou de huidige streefwaardensystematiek nog eens goed tegen het licht. De commissie is graag bereid om hierover een open gesprek aan te gaan.

Resultaat: Geel

De commissie heeft een voorstel gedaan tot het voeren van een rondetafelgesprek over dit onderwerp. Dit gesprek heeft nog niet plaatsgevonden. Zie verder: paragraaf 4.5.

4. Bevindingen van de rekeningcommissie

Algemeen

De rekeningcommissie heeft bevindingen bij de volgende thema's:

1. Resultaat jaarrekening
2. Solvabiliteit
3. Weerstandsvermogen
4. Sociaal domein
5. Streefwaarden

4.1 Resultaat jaarrekening

De commissie stelt vast dat de jaarrekening een fors negatief resultaat laat zien. De jaarrekening van 2017 liet vorig jaar een tekort zien van € 5,6 miljoen. Dit was een fors verschil met de jaren ervoor, waarbij er steeds sprake was van grote overschotten op de jaarrekening. Het college noemde het een trendbreuk. De jaarrekening van 2018 sluit, met een onttrekking van € 2,9 miljoen aan bestemmingsreserves, opnieuw af met een financieel tekort, dit keer met € 3.5 miljoen.

Bij de behandeling van de jaarstukken 2017 was de commissie nog positief gestemd over de financiële situatie in Rheden. Dit was met name gebaseerd op de gesprekken die zij bij de voorbereiding van haar advies heeft gevoerd. Zowel ambtelijk als bestuurlijk werd gesteld dat het tekort verklaarbaar was als gevolg van structurele en incidentele oorzaken. Bovendien was volgens hen bekend dat het Rijk de komende vier jaar meer geld zou gaan uitgeven als gevolg van de aantrekkende economie en meer belastinginkomsten. Aangezien de bijdrage die de gemeente ontvangt uit het gemeentefonds gekoppeld is aan deze uitgaven, zou dit een verhoging betekenen van de inkomsten van het Rijk.

Hoewel de commissie blij was met deze -door het college en ambtelijk geschetste- positieve ontwikkeling, heeft de commissie geadviseerd om hier terughoudend mee om te gaan. Het was immers nog niet duidelijk om welk bedrag het zou gaan en of dit geoormerkt geld zou zijn.

Inmiddels moet worden vastgesteld dat de verwachte extra bijdrage van het Rijk geen bewaarheid is geworden. Anders dan verwacht werd door het Rijk niet meer geld uitgegeven, waardoor een verhoging van de uitkering van het gemeentefonds uitbleef. Bij de behandeling van de Zomernota in september 2018 werd opnieuw een tekort aangekondigd voor 2018. Bij de jaarrekening is gebleken dat dit tekort nog hoger is dan werd aangenomen en dat dit forse negatieve financiële resultaat ook zal bestaan in 2019. Een situatie die de rekeningcommissie grote zorgen baart.

Het heeft de commissie dan ook verbaasd dat in het Bestuursverslag van het college van burgemeester en wethouders eerst op pagina 10 melding wordt gemaakt van het negatieve financiële resultaat over 2018 en de verslechtering van de financiële positie van de gemeente. Uiteraard is het bestuursverslag ook bedoeld om verantwoording af te leggen over de wijze waarop vastgestelde beleidsdoelen zijn gerealiseerd. Hierbij mag zeker niet onvermeld blijven dat Rheden in 2018 op verschillende terreinen in de prijzen viel. Het had naar de mening van de commissie echter meer pas gegeven wanneer het negatieve resultaat van de jaarrekening al bij de aanvang van het verslag te lezen was geweest.

Bij de gesprekken die met het college werden gevoerd is haar duidelijk geworden dat de financiële problematiek door het college als zeer urgent wordt ervaren. De commissie heeft echter de indruk dat deze urgentie niet wordt gevoeld door de gehele ambtelijke organisatie. Maar de commissie vertrouwt erop dat het college de medewerkers en het management in de organisatie daarbij meeneemt, zodat ook zij doordrongen zijn van deze situatie en de noodzakelijke maatregelen.

4.2 Solvabiliteit

Een jaarlijks terugkerend punt van aandacht is de solvabiliteit. Dit is een financieel kengetal dat de verhouding aangeeft tussen het vreemd vermogen en het eigen vermogen op de balans en geeft inzicht in de financiële gezondheid van de gemeente op de langere termijn.

Uit de jaarstukken is de commissie gebleken dat de solvabiliteitsratio, de mate waarin de gemeente in staat is om aan zijn korte en lange termijnverplichtingen te voldoen, vele jaren achtereen stabiel was. In 2016 laat deze ratio nog een beeld zien van 40%. In 2017 is deze gedaald tot 33% en in 2018 zelfs tot 26%. De programmabegroting laat bovendien een daling zien van een solvabiliteit van 23% in 2019 naar 20% in 2020. Ter vergelijking: het Gelders gemiddelde solvabiliteitspercentage ligt op 34%. Rheden scoort in dit opzicht dus lager dan gemiddeld in Gelderland.

Hoewel voor dit cijfer geen norm bestaat waaraan voldaan moet worden, kan in zijn algemeenheid wel worden gezegd dat hoe hoger dit cijfer is, hoe gunstiger dit is voor de financiële weerbaarheid van de gemeente. De sterke daling van dit cijfer beschouwt de commissie dan ook als een zorgelijke ontwikkeling. Het behoeft geen betoog dat wanneer er geen maatregelen op dit terrein worden genomen de solvabiliteitsratio nog verder zal zakken.

Overigens heeft het de commissie verbaasd dat door het college in 2018 een langlopende lening moest worden afgesloten van € 15 miljoen om tekorten in de exploitatie en investeringen te financieren. Het feit dat er zoveel geleend moet worden roept bij de commissie de vraag op of de liquiditeitspositie wel op orde is. Afgezien van het feit dat voor deze lening rente moet worden betaald moet dit bedrag ook worden terugbetaald.

Een van de maatregelen die door het college is aangekondigd, is het komen tot een sluitende begroting in 2020. Daarmee wordt de lijn doorbroken die jaren lang door het college is gevolgd, dat een begroting in het laatste jaar van de meerjarenbegroting sluitend moet zijn. De commissie ondersteunt dit voornemen van het college van harte. Zij overweegt daartoe dat de laatste jaren steeds reserves moesten worden aangewend om het tekort te kunnen dekken. Dit heeft ertoe geleid dat de reserve in 2 jaar tijd met 10 miljoen is afgenomen. Ook voor 2018 is een onttrekking van 2,9 miljoen aan bestemmingsreserves nodig en voor het begrotingsjaar 2019 is dat sowieso ook het geval. Dat betekent dat wanneer het ambitieniveau niet wordt bijgesteld, de buffer nog verder zal afnemen en er straks niet veel meer is om over te boeken.

De commissie is dan ook van mening dat, willen we ook op de lange termijn financieel gezond blijven, er gestreefd moet worden naar een situatie waarbij de begroting ieder jaar reëel is en structureel in evenwicht.

4.3 Weerstandvermogen

Een ander punt van aandacht voor de rekeningcommissie is het financieel weerstandvermogen. Dit geeft aan in hoeverre de gemeente in staat is om mogelijke financiële tegenvallers op te vangen zonder dat de uitvoering van het

beleid in gevaar komt.

In de jaarstukken heeft het college de risico's in beeld gebracht die van invloed kunnen zijn op de benodigde weerstandscapaciteit. Deze risico's zijn gerelateerd aan de kans dat deze risico's zich zullen voordoen.

Hoewel het college dit overzicht de 'Top 10 risico's' noemt, worden er slechts zes risico's omschreven. De commissie is van mening dat hiermee niet een volledig inzicht wordt gegeven van het totale risico dat de gemeente loopt.

In de vorige paragraaf heeft de commissie al aangegeven dat de reserves in de afgelopen jaren zijn afgenomen door de slechte rekeningresultaten. De risico's zijn echter gelijk gebleven.

In het gesprek dat de commissie had met de toezichthouder van de provincie is haar bovendien gebleken dat de gemeente Rheden risico's minder berekent dan andere gemeenten in Gelderland. Uit een overzicht, waarbij de risico's van de gemeenten in Gelderland zijn afgezet tegen een bedrag per inwoner, hoort Rheden tot de vier gemeenten met het laagste bedrag. De commissie vindt dit een aandachtspunt.

Een punt van aandacht is ook het onderhoud van de kapitaalgoederen. De commissie is er door de toezichthouder op gewezen dat, doordat de raad in 2012 heeft besloten om de openbare ruimte op een laag niveau te onderhouden, de gemeente een risico loopt van extra kosten door achterstallig onderhoud. De commissie heeft geen signalen ontvangen dat er sprake zou zijn van achterstallig onderhoud van de openbare ruimte, maar adviseert dit wel mee te nemen bij de bepaling van de risico's.

Daarnaast wil de commissie niet onvermeld laten dat het gemeentehuis op niet al te lange termijn ingrijpend zal moeten worden gerenoveerd. Hoewel dit nog niet valt onder de huidige meerjarenbegroting moet rekening worden gehouden met een significante kostenpost. Ook is de commissie gebleken dat het op orde brengen van de automatisering bij De Connectie moet rekenen op extra kosten. De commissie stelt vast dat deze risico's in de jaarstukken niet goed (of onvolledig) in kaart zijn gebracht, of door het college niet als risico worden beschouwd. Voor een goede beoordeling van de benodigde weerstandscapaciteit was dit wel van belang geweest. De commissie adviseert het college om hiermee rekening te houden bij het opstellen van toekomstige documenten in de P&C cyclus.

Voor wat betreft de ratio van het weerstandsvermogen (de mate waarin de risico's in verhouding staan tot de vermogenspositie van de gemeente) geldt als uitgangspunt om het weerstandsvermogen op het niveau "Voldoende" te houden, te weten een ratio met een bandbreedte tussen 1,0 en 1,4.

Uit de jaarrekening blijkt dat het weerstandsvermogen in 2018 een ratio heeft van 1,7. De commissie is van mening dat het reëel is om deze waardering terug te brengen tot de categorie 'Voldoende'. De commissie heeft echter geen motivering kunnen vinden voor de vraag waarom in dat geval wordt gekozen voor de ondergrens van deze bandbreedte, te weten een ratio van 1,0, in plaats van de bovengrens van 1,4. Zeker gelet op het voorgaande is de commissie van mening dat het reëel is wanneer de raad zou besluiten om de ratio van het weerstandsvermogen vast te stellen op eerdergenoemde bovengrens. Dit is ook aan de orde gesteld in het gesprek met de wethouder bedrijfsvoering. Daarbij werd van zijn kant aangegeven dat hij geen bezwaren zou hebben tegen deze voorgestelde waardering.

De commissie adviseert derhalve om de ratio van het weerstandsvermogen vast

te stellen op 1,4 en de hoogte van de voorgestelde aframing van de risicoreserve ten gunste van de algemene reserve dienovereenkomstig aan te passen.

4.4 Sociaal domein

Uit de stukken en de gevoerde gesprekken blijkt dat het grootste deel van het financiële tekort terug te rekenen is aan het sociaal domein. De uitgaven lopen op, de solvabiliteit daalt en de gemeente moet al voor het tweede jaar zijn reserves aanspreken om de kosten ervan te kunnen dekken. Het is de commissie wel duidelijk dat deze huidige trend niet kan worden doorgezet.

In het bestuursverslag vermeldt het college dat het negatieve financiële resultaat met name wordt veroorzaakt door de explosieve toename van de uitgaven voor de jeugdzorg, te weten € 2,6 miljoen, waarvan € 1,7 miljoen structureel. In de programmaverantwoording blijft de verantwoording van deze grote overschrijding beperkt tot de mededeling dat naast een grote overloop van facturen uit 2017 naar 2018 de voorname groei in het aantal doorverwijzingen is. Dit leidt volgens het college tot zowel een volumegroei in aantal cliënten als in het aantal zorgtrajecten. Naast de volumegroei is volgens het college ook het prijseffect groter dan verwacht. Deze summiere verantwoording voor een zo grote overschrijding staat naar de mening van de commissie in een heel schril contrast tot andere verantwoordingen. De luttel twee regels en een onvoldoende uitsplitsing van structureel en incidenteel geeft een onvoldoende gevoel van urgentie weer.

Hoewel een deel van de kosten mogelijk niet beïnvloedbaar is, is de commissie van mening dat dit niet voor alle kosten geldt. Zo is wellicht een kostenreductie in de jeugdzorg mogelijk door het maken van goede afspraken met zorgverleners en kunnen mogelijk de hoge personeelskosten worden beperkt door een meer efficiënte bedrijfsvoering. Ook is misschien een beperking mogelijk in de kosten van bewindvoering door te kijken naar andere, eveneens effectieve, maar minder kostbare vormen van hulpverlening, zoals budgetbeheer.

Dit onderwerp is ook aan de orde geweest tijdens de gesprekken die de commissie heeft gevoerd met de collegeleden, de gemeentesecretaris en de controller. Daarbij kwam naar voren dat het college in de afgelopen periode een veelheid aan potentiële verbeteringsmogelijkheden heeft geïnventariseerd die verder worden getoetst, uitgewerkt en gerealiseerd moeten worden. Dit is verwerkt in het Transformatieplan 2.0 en Ombuigingen, waarin door het college voorstellen worden gedaan. Het is uiteindelijk aan de raad om hierover uitspraken te doen. Het debat en besluitvorming over dit plan vindt gelijktijdig plaats met de behandeling van de Kadernota op 11 juni 2019.

4.5 Streefwaarden

In het vorige advies heeft de commissie geconcludeerd dat het goed is om de huidige streefwaardensystematiek eens goed tegen het licht te houden en dat zij graag bereid is om hierover van gedachten te wisselen in een open gesprek met de gemeenteraad.

De commissie is van mening dat het hebben van duidelijke streefwaarden niet de verantwoordelijkheid van alleen de rekeningcommissie, maar van de hele raad. De commissie heeft daarom het aanbod gedaan tot het voeren van een rondetafelgesprek met raadsleden/raadsvolgers, de portefeuillehouder bedrijfsvoering, de gemeentesecretaris, de controller, de manager bedrijfsvoering en financieel adviseurs. Daarbij zou een discussie kunnen worden gevoerd aan de hand van een viertal vragen die de commissie zichzelf heeft gesteld, zoals: Zijn de

huidige streefwaarden voldoende transparant? Wordt er bij de formulering van de streefwaarden rekening gehouden met een causaal verband tussen het beschikbaar gestelde budget en de te realiseren doelen? Is de opbouw van de begroting en de terminologie eenduidig? En zijn de streefwaarden voldoende meetbaar?

De commissie zou in alle P&C-stukken graag een duidelijke lijn terugzien, waardoor inzichtelijk is wat de veranderingen zijn binnen het causale verband van

- 1) situatie/ontwikkeling
- 2) actie
- 3) resultaat.

De commissie is van mening dat met een dergelijk gesprek duidelijk wordt wat de wensen van de gemeenteraad zijn ten aanzien van de streefwaarden. Naar aanleiding hiervan kan de raad het college verzoeken om dit verder uit te werken en te komen met een voorstel. De commissie hoopt hiermee gezamenlijk te komen tot een beter leesbare begroting en jaarstukken met een hoger rendement voor zowel de raad in zijn kaderstellende en controlerende rol, als voor het college dat uitvoering geeft aan helder geformuleerde doelen.

Een eerder gepland rondetafelgesprek tijdens de oriënterende vergadering van 7 mei 2019 is op verzoek van de portefeuillehouder geannuleerd, maar zal in overleg met de agendacommissie opnieuw worden geagendeerd in het najaar. Dit heeft tot gevolg dat een nieuwe streefwaardensystematiek eerst kan worden toegepast voor de Programmabegroting 2021.

5 Conclusies en advies

Algemeen

Gelet op het voorgaande komt de commissie tot de conclusie dat de gemeente in financieel zwaar weer verkeert. De uitgaven lopen steeds verder op, de solvabiliteit daalt en de gemeente moet al voor het tweede jaar zijn reserves aanspreken om de kosten ervan te kunnen dekken. Bij een ongewijzigd beleid zal de buffer nog verder afnemen en is er straks nog maar weinig over om over te boeken. Bovendien moet er door de gemeente geld worden geleend om tekorten in de exploitatie en investeringen te financieren. Een situatie die naar de mening van de commissie als zorgelijk is aan te merken.

De jaarstukken, de gevoerde gesprekken en de antwoorden op de vragen brengen de rekeningcommissie voorts tot de volgende conclusies en adviezen:

1. De commissie concludeert dat de financieel zorgelijke situatie niet goed uit de verf komt in de jaarstukken van het college. Het was meer passend geweest wanneer de negatieve resultaten van de jaarrekening al bij aanvang van het verslag te lezen was geweest. Ook de summiere verantwoording voor de grote overschrijding van de uitgaven op de jeugd geeft de commissie een onvoldoende gevoel van urgentie. De commissie is van mening dat het goed is dat hiermee rekening wordt gehouden bij volgende documenten in de P&C cyclus.

Advies:

Dring er bij het college op aan dat in zowel kwartaalrapportages als andere rapportages in de P&C cyclus de financiële resultaten direct zichtbaar zijn en dat grote overschrijdingen zijn voorzien van een gedegen motivering.

2. De commissie is blij met de kwartaalrapportages van het college waarmee een begin van inzicht wordt gegeven in de behaalde resultaten en de financiële stand van zaken van de gemeente. Dit is belangrijke informatie voor de gemeenteraad, als hoogste orgaan van de gemeente, om hierop te kunnen sturen, zowel door middel van het beschikbaar stellen van de financiële middelen als het bepalen op welke wijze het geld moet worden besteed.

Om deze rol goed te kunnen uitvoeren is het van belang dat de commissie inzage heeft in de financiële risico's van de gemeente. De commissie concludeert dat in de huidige jaarstukken deze risico's niet goed (of onvolledig) in kaart zijn gebracht, of door het college niet als risico zijn beschouwd.

Advies:

Dring bij er bij het college op aan dat in toekomstige documenten in de P&C cyclus een zo volledig mogelijk beeld wordt gegeven van de financiële risico's van de gemeente.

3. De commissie concludeert dat het reëel is om de ratio van het weerstandsvermogen terug te brengen van 1,7 tot de categorie 'Voldoende'. Deze categorie schrijft een bandbreedte voor tussen 1,0 en 1,4. Om te beschikken over voldoende risicoreserve adviseert de commissie, in afwijking van het voorstel van het college, om de ratio van het weerstandsvermogen vast te stellen op de bovengrens van deze bandbreedte, te weten 1,4.

Advies:

Stel de ratio van het weerstandsvermogen vast op 1,4 en pas de daarmee samenhangende aframing van de risicoreserve ten gunste van de algemene reserve dienovereenkomstig aan.

4. De commissie concludeert dat, wil de gemeente ook op de lange termijn financieel gezond blijven, er gestreefd moet worden naar een situatie waarbij de begroting ieder jaar reëel en structureel in evenwicht moet zijn. Vastgesteld kan worden dat deze urgentie ook wordt gevoeld door het college, dat heeft toegezegd om dit vanaf het begrotingsjaar 2020 te realiseren. Een uitgangspunt dat volledig door de commissie wordt onderschreven.

De commissie heeft tijdens de verschillende gesprekken wel verschillen gehoord in aanpak wat betreft het verbeteren van de verslechterde financiële situatie van de gemeente.

Advies:

Dring er op aan dat het college én de desbetreffende directie en ambtenaren samen een eenduidige aanpak afspreken, zodat de financiële problematiek én de bijbehorende aanpak ervan zo snel en adequaat mogelijk – maar vooral ook zo integraal mogelijk – vorm kan krijgen.

5. De commissie concludeert dat het grootste deel van het financiële tekort is toe te rekenen aan het sociaal domein. De rekeningcommissie kijkt met interesse uit naar de oplossingen om de financiële onvoorspelbaarheid binnen dit domein – en met name de jeugdzorg – het hoofd te bieden.

Advies:

Dring bij het college aan op het krijgen van duidelijkheid in de te maken financiële afspraken met leveranciers – aangezien daar de meeste onvoorspelbaarheid zich voordoet. Aangezien de overschrijdingen ook voornamelijk worden veroorzaakt door personele kosten adviseert de commissie om ook te bezien in hoeverre een meer efficiënte bedrijfsvoering soelaas kan bieden.

6. De commissie concludeert dat nog geen uitvoering is gegeven aan de wens van de raad om te komen tot vernieuwing van de streefwaardensystematiek. De visie die de commissie hierop heeft (situatie/ontwikkeling-actie-resultaat) kan mogelijk meer inzicht geven in de financiële causale verbanden en mogelijke oplossingen. Het algehele begripsniveau van de raad over de financiële situatie van de gemeente kan hierdoor worden vergroot.

Advies:

Verzoek de agendacommissie om in overleg met de portefeuillehouder bedrijfsvoering een rondetafelgesprek te plannen in het najaar.

7. Tot slot concludeert de commissie dat een aantal onderwerpen waarover zij in een vorige rapportage advies heeft uitgebracht nog niet, of niet volledig, zijn afgedaan. Zonder hier inhoudelijk op in te gaan verwijst de commissie naar de punten zoals vermeld in Hoofdstuk 3.

Advies:

Vraag aandacht bij het college voor de onderwerpen uit het eerdere advies van de commissie die nog niet zijn afgedaan.