

ADVIES
bij de jaarstukken 2019

rekeningcommissie Rheden

juni 2020

Advies rekeningcommissie



Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Algemeen	4
3	Terugblik op advies rekeningcommissie vorig jaar	5
4	Bevindingen van de rekeningcommissie	8
5	Conclusies en adviezen	15

1 Inleiding

De rekeningcommissie heeft kennis genomen van de jaarstukken 2019.

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 concept 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, de manager financiën en de controller;
- het gesprek met de accountant;
- het gesprek met de toezichthouder van de provincie.

Helaas beschikte de rekeningcommissie tijdens haar onderzoek nog niet over de goedkeurende verklaring van de accountant en het accountantsverslag, zodat de bevindingen van de accountant niet konden worden meegenomen in dit advies.

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.

De commissie heeft in het kader van haar onderzoek gesprekken gevoerd met de collegeleden, de gemeentesecretaris, de manager financiën, de controller en de accountant. Zij is blij met hun constructieve opstelling en de openheid waarmee deze gesprekken werden gevoerd. Het was goed om te vernemen dat in deze financieel moeilijke tijden, qua urgentie, de neuzen dezelfde kant op staan. Maar ook dat bij alle partijen een behoefte bestaat aan saamhorigheid en verbinding. Dit is van groot belang om het financieel probleem van de gemeente, dat gezien moet worden als een gezamenlijke opgave, het hoofd te kunnen bieden.

Hoofdstuk 2 gaat in op de samenstelling van de commissie en de werkwijze die zij heeft nagestreefd bij de totstandkoming van dit advies. 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 2019 zijn weergegeven in hoofdstuk 4. De rapportage wordt afgesloten met conclusies en advies in hoofdstuk 5.

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 2019 op 7 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 een toelichting gehad van de manager financiën. Tevens is 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. Aansluitend heeft de portefeuillehouder financiën de commissie en andere belangstellenden geïnformeerd over de financiële stand van zaken. Op een later moment is er een gesprek geweest met de controleleider van BakerTilly die een toelichting heeft gegeven op de resultaten van de tussentijdse controle en de eerste bevindingen van de jaarrekeningcontrole. Ook heeft er een vragenuurtje plaatsgevonden waarbij technische vragen konden worden gesteld aan ambtenaren die direct mondeling konden worden beantwoord.

De vragen die niet direct konden worden beantwoord en andere schriftelijke vragen van de commissie zijn door het college beantwoord en ter kennis gebracht van de overige raadsleden en raadsvolgers via iBabs.

Evenals voorgaande jaren hebben gesprekken plaatsgevonden met de burgemeester, de wethouders, de gemeentesecretaris, de manager financiën 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 2019.

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 30 juni 2020.

3 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:

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.

Resultaat: Geel

De commissie stelt vast dat de jaarstukken 2019, in tegenstelling tot de jaarstukken 2018, direct inzicht geven in het tekort. In dat opzicht is aan de aanbeveling van de commissie voldaan. Anderzijds kan aan de rapportages nog veel verbeterd worden. Uit de stukken en de gevoerde gesprekken is de commissie gebleken dat ook het college hierover nog niet tevreden is. Als oorzaak wordt genoemd het nieuwe financiële systeem dat nog niet geheel op orde is. Maar ook dat de financiële functie te weinig is neergezet in de ambtelijke organisatie en de beperkte capaciteit op de financiële afdeling. Dit wordt naar de mening van de commissie ook zichtbaar doordat rapportages te laat worden aangeleverd. Ook bleken de cijfers van de Winterrapportages om deze reden enkele weken later achterhaald.

Dit onderwerp blijft daarom een punt van aandacht voor de rekeningcommissie.

2. Constatering/advies:

Dring 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.

Resultaat: Groen

De aanleiding van dit advies was dat de commissie van mening was dat met de 6 beschreven risico's niet een volledig inzicht kon zijn gegeven van het totale risico dat de gemeente loopt. Meestal gaat het immers om een top 10 aan risico's. Het college heeft hierop gereageerd dat in de risicoparagraaf slechts 6 risico's waren beschreven omdat dit de meest significante risico's waren met een behoorlijk financieel effect.

De commissie is van mening dat het college dit in de onderhavige stukken beter tot uitdrukking heeft gebracht door 8 risico's te beschrijven en de overige, veelheid aan kleinere, risico's expliciet samen te vatten in 1 risico.

Hoewel het risicoprofiel hierdoor beter in beeld is gebracht blijft dit een belangrijk punt van aandacht. Ook de rekenkamercommissie doet hierover een aanbeveling in haar rapport naar aanleiding van het onderzoek naar de programmabegroting. Zij adviseert in haar rapport om dit per programma inzichtelijk te maken, waardoor de raad beter in staat is om beleids- en financiële keuzes te maken.

De rekeningcommissie onderschrijft dit advies. Dat het in beeld brengen van de risico's en de beheersing ervan door de commissie van groot belang wordt geacht komt ook terug in paragraaf 4.3.

3. Constatering/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.

Resultaat: Groen

Het advies van de rekeningcommissie is door de gemeenteraad overgenomen en heeft geleid tot een raadsbreed ingediend amendement 'Aanpassen ratio weerstandsvermogen' dat in de raadsvergadering van 25 juni 2019 unaniem werd aangenomen.

Helaas heeft de rekeningcommissie moeten vaststellen dat dit amendement door het college niet is overgenomen bij het opstellen van de programmabegroting, hetgeen tot commotie heeft geleid. Door het college is eenzijdig besloten te komen tot een andere berekeningssystematiek, waarmee de gemeenteraad, na een mondelinge toelichting van de portefeuillehouder financiën, in meerderheid heeft ingestemd.

Voor een inhoudelijke beschouwing van het weerstandsvermogen wordt verwezen naar paragraaf 4.3 van dit advies.

4. Constatering/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.

Resultaat: Geel

Door de ambtelijke organisatie is een inventarisatie gemaakt van mogelijke bezuinigingen die door het college integraal zijn voorgelegd aan de raad bij de besluitvorming over de programmabegroting 2020 in november 2019.

Bij de vergadering van 6 mei jl. is een terugkoppeling gegeven over de financiële stand van zaken. Daarbij heeft de portefeuillehouder financiën aangegeven dat de voorgestelde bezuinigingen realistisch zijn, maar dat het wel spannend kan worden.

Hoewel de commissie blij is met deze mondelinge toelichting heeft de commissie nog niet echt het gevoel grip te hebben op de financiële ontwikkelingen.

Aangezien ook volgens de provincie van de gemeenteraad mag worden verwacht dat hij deze ontwikkelingen nauwgezet volgt adviseert de commissie om het college te vragen om van de bezuinigingen periodiek en nauwgezet verslag te doen, bijvoorbeeld bij de kwartaalrapportages.

5. Constatering/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.

Resultaat: Geel

De commissie stelt vast dat de stijgende uitgaven aanleiding waren tot een herijking en actualisatie van het Transformatieplan, welk plan door de gemeenteraad op 11 juni 2019 in meerderheid is aangenomen.

Door de portefeuillehouders Hofstede en Budel is het aanbod gedaan om de raad te informeren over de maatregelen die tot nu toe door het college zijn getroffen om de kosten ten aanzien van Wmo en Jeugdzorg terug te dringen en de effecten die deze hebben. Het is aan de Technische Agenda Commissie om hiervoor een avond te plannen.

Voor het overige wordt verwezen naar paragraaf 4.4.

6. Constatering/advies:

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

Resultaat: Groen

De commissie stelt vast dat op 30 oktober 2019 een gesprek heeft plaatsgevonden tussen een delegatie van de raad/rekeningcommissie, de portefeuillehouder financiën en enkele personen uit de ambtelijke organisatie, waarbij gesproken werd over dit onderwerp. Daarbij is een presentatie verzorgd over een mogelijk nieuwe systematiek van informatievoorziening voor de programmabegroting door middel van Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI's). Op deze avond was tevens de voorzitter en een lid van de rekenkamercommissie aanwezig die aankondigden voornemens te zijn om een onderzoek in te stellen naar de programmabegroting. Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode van december 2019 tot april 2020, waarbij de raadsleden op verschillende momenten werden betrokken door middel van een enquête en 2 werksessies. Dit heeft geresulteerd in het rapport 'Naar betere sturing op de toekomst' dat in de cyclus van mei 2020 ter besluitvorming is voorgelegd aan de gemeenteraad.

7. Constatering/advies:

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

Resultaat: Geel

De commissie stelt vast dat de onderwerpen uit het eerdere advies voor het merendeel zijn afgedaan. Een punt van aandacht blijft De Connectie. In 2017 zijn diverse taken belegd bij deze bedrijfsvoeringsorganisatie, waaronder de financiële administratie, betalingen, personeel, belastingen en IT. De gemeente is daardoor voor veel processen afhankelijk van de taken die daar worden uitgeoefend. Uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd blijkt dat de implementatie van het financiële systeem nog niet heeft opgeleverd wat het college ervan had verwacht. Er zijn nog steeds veel handelingen nodig om de gewenste informatie te kunnen leveren. Waar het college er vanuit ging dat 'met een druk op de knop' kon worden beschikt over de actuele financiële gegevens blijkt dit nog niet het geval te zijn. Dit werd onder andere duidelijk bij de late aanlevering van de Winterrapportage.

Ook de accountant heeft te kennen gegeven dat het systeem van monitoring en regie nog niet op structurele wijze is geïmplementeerd. In de managementletter wordt geadviseerd om hiervoor een proces in te richten. Een 3402 verklaring is daarvan een onderdeel, waarmee wordt gerapporteerd over de opzet en de werking van de diverse processen om zo de rechtmatigheid te kunnen vaststellen. Het is de commissie niet bekend wat de stand van zaken is met betrekking tot de invoering van deze verklaring. Dit kan wel van belang zijn voor de rechtmatigheidscontrole waarvoor het college van burgemeester en wethouders vanaf het boekjaar 2021 verantwoordelijk is. Voor dit onderdeel verwijst de commissie naar paragraaf 4.5.

Zij steunt hiervoor op De Connectie, maar is hier wel zelf voor verantwoordelijk. Het voorgaande blijft een punt van aandacht voor de commissie. Zij zal de ontwikkelingen blijven volgen en wil hierover graag worden geïnformeerd.

4. Bevindingen van de rekeningcommissie

Algemeen

De rekeningcommissie heeft bevindingen bij de volgende thema's:

1. Resultaat jaarrekening
2. Solvabiliteit
3. Weerstandsvermogen en risicobeheersing
4. Sociaal domein
5. Rechtmatigheidscontrole
6. Verbindende communicatie

4.1 Resultaat jaarrekening

Een fors negatief resultaat ten opzichte van de primitieve begroting

De commissie stelt vast dat de jaarrekening een fors negatief resultaat laat zien. Het jaar 2019 is daarmee het derde opeenvolgende jaar met een substantieel tekort op de jaarrekening. Uit de jaarstukken blijkt dat het gaat om een tekort van € 3,4 miljoen. Dat is € 1 miljoen meer dan het verwachte tekort bij de zomerrapportage.

Daarbij past enige aanscherping. De jaarrekening vermeldt namelijk alleen de afwijkingen ten opzichte van de zomerrapportage. Het feitelijke verschil ten opzichte van de primitieve begroting 2019 is echter veel groter. De begroting ging immers uit van een tekort van € 708.000, terwijl het werkelijke tekort uitkomt op ruim € 8,2 miljoen.

De commissie hecht waarde aan een transparant en helder financieel beeld, ook voor de leek. Dat betekent dat de commissie er waarde aan hecht dat het werkelijke tekort (€ 8,2 miljoen) als uitgangspunt genomen wordt. Hierdoor lijkt het in de Jaarrekening niet alsof de vrijval van reserves, zoals besloten bij de Zomerrapportage, begroot was. Het laten vrijvallen van bestemmingsreserves is een incidenteel middel dat niet nog eens ingezet kan worden en zeker geen onderdeel is van de reguliere gang van zaken, zeker niet op deze schaal.

Hoewel deze begrotings- en verantwoordingssystematiek ongetwijfeld de juiste is, geeft dit naar de mening van de commissie een vertekend beeld. En dat is jammer, omdat het voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad van belang is om te beschikken over een document waar je in een oogopslag kunt zien wat het tekort was van het voorgaande jaar, zonder daarbij nog een ander document te moeten raadplegen. Dit zal de transparantie ten goede komen.

De commissie adviseert om vanaf volgend jaar in de jaarstukken tevens een vergelijking op te nemen van de primitieve begroting en het uiteindelijke jaarresultaat.

Een zorgelijke financiële positie

Uit de jaarstukken en de gesprekken die de commissie heeft gevoerd komt duidelijk naar voren dat er grote financiële zorgen bestaan. Waar de commissie vorig jaar nog de indruk had dat de urgentie niet in de hele ambtelijke organisatie wordt gevoeld, heeft de commissie daar nu geen twijfel meer over. Het hoeft geen betoog dat het grote financieel tekort met name wordt veroorzaakt door de hoge kosten in de Wmo en de Jeugdwet en dat deze kosten in het afgelopen jaar nog verder zijn gestegen. Alleen al het gebruik van de voorziening 'Hulp in het huishouden' zorgde voor een stijging in de kosten van € 1,4 miljoen. Al met al was er in 2019 in het sociale domein op de taakvelden jeugd en Wmo sprake van een toename in de kosten van

20% ten opzichte van het jaar ervoor.

Tijdens de raadsbijeenkomst over de financiële positie van Rheden op 6 mei jl. is gebleken dat, naast de reeds ingezette bezuinigingen, er vanaf 2020 sprake is van een structureel tekort van jaarlijks € 2,5 miljoen.

Het college wijt de toename van de kosten aan de demografische en sociaaleconomische context en de aanzuigende werking van het abonnementstarief in combinatie met de wettelijk verminderde eigen bijdrage. De commissie heeft daar begrip voor, maar vindt dit een belangrijk punt van aandacht. Het toont aan dat de uitgaven op dit gebied, ondanks alle inspanningen van het college, nog niet onder controle zijn. Van het college mag worden verwacht dat zij een realistische begroting voorlegt aan de raad. Met een overschrijding van uitgaven in het sociaal domein van 20% blijkt dit echter niet het geval.

De commissie blijft daarom bij haar eerdere advies om er bij het college op aan te dringen te komen tot een begroting die realistisch is en die niet, door de inzet van hoge bestemmingsreserves, bijgesteld hoeft te worden.

Dat de financiële positie van Rheden als zorgelijk wordt ervaren blijkt ook uit de brief van de provincie over financieel toezicht van 22 december 2019 en het gesprek dat een delegatie van de raad had op 29 november 2019 met de gedeputeerde, de heer Markink, en de toezichthouder van de provincie, de heer Mellendijk.

In de brief benadrukt de provincie dat het voor een goed inzicht in het ombuigingsproces van belang is om de voortgang en de realisatie frequent te monitoren in officiële stukken. De commissie stelt vast dat het college middels kwartaalrapportages de raad informeert over de financiële stand van zaken. Ook heeft de portefeuillehouder financiën tijdens twee informatiebijeenkomsten de raad geïnformeerd over actuele ontwikkelingen. Daarnaast wordt vanuit een raadswerkgroep gekeken naar de invoering van een financiële commissie waarin dergelijke onderwerpen besproken kunnen worden.

Minder duidelijk is wat de concrete maatregelen zijn die door het college zijn getroffen om de kosten ten aanzien van Wmo en Jeugdzorg terug te dringen en de effecten die deze hebben. Tijdens de gesprekken hebben de betreffende portefeuillehouders aangegeven bereid te zijn om een avond te organiseren waarbij zij hierover een toelichting geven aan de raad. De rekeningcommissie onderschrijft het belang van een dergelijke bijeenkomst om de ontwikkelingen te kunnen monitoren.

De commissie adviseert om de Technische Agenda Commissie te verzoeken om hiervoor op korte termijn een avond te plannen.

De provincie geeft in de brief van 22 december 2019 voorts aan dat, gelet op de forse taakstellingen, de ambities en uitvoering van inhoudelijke opgaven onder druk kunnen komen te staan. Dit vraagt volgens de provincie om strategische keuzes in de toekomst, waarbij de raad wordt geadviseerd om zichzelf de vraag te stellen "Wie c.q. wat wil je als gemeente Rheden zijn?" Gelet op de achtergrond van deze brief en het gesprek op 28 november 2019, waarbij veel raadsleden aanwezig waren, is dit naar de mening van de commissie niet te beschouwen als een vrijblijvend advies van de provincie. Voor zover de rekeningcommissie bekend is, zijn hiervoor echter nog geen concrete stappen gezet.

De commissie adviseert de raad, in het licht van de financieel zware tijden en de noodzaak om rigoureuze keuzes te maken, op korte termijn te komen tot een toekomstvisie.

4.2 Solvabiliteit

Een jaarlijks terugkerend punt van aandacht is de solvabiliteit. De solvabiliteitsratio is een financieel kengetal dat de verhouding aangeeft tussen het eigen vermogen

(reserves) en het totale vermogen (eigen en vreemd vermogen). Daarmee wordt de mate aangegeven waarin de gemeente in staat is om aan de korte en lange termijnverplichting te kunnen voldoen. Het geeft derhalve inzicht in de financiële gezondheid van de gemeente op de langere termijn.

Uit de jaarstukken is de commissie gebleken dat de solvabiliteitsratio wederom aanzienlijk is gedaald ten opzichte van het voorgaande jaar. Waar deze in 2016 nog een ratio laat zien van 40% is deze op 31 december 2019 gezakt naar 20%. Ter vergelijking: het Gelders gemiddelde solvabiliteitspercentage ligt op 31%. Rheden scoort in dit opzicht dus aanzienlijk lager dan gemiddeld in Gelderland. Deze waarde werd door de provincie in de brief van 22 december 2019 al als risicovol aangemerkt. Het college van burgemeester en wethouders vermeldt in de jaarstukken eveneens dat de solvabiliteitsratio door deze daling op het niveau is gekomen dat het noodzakelijk is de dalende trend om te buigen. Al met al dient de sterke daling van dit cijfer als een zorgelijke ontwikkeling te worden beschouwd.

Toename van leningen

In 2019 is het bedrag aan langlopende leningen verhoogd met € 10,5 miljoen. Daarmee komt de totale langlopende schuld op ruim € 80 miljoen. In het gesprek met de portefeuillehouder en de manager financiën is de commissie gebleken dat deze lening mede is aangegaan om te kunnen beschikken over voldoende liquide middelen voor het doen van betalingen en investeringen.

De commissie overweegt dat een lening op zich geen probleem hoeft te zijn voor de financiële positie van de gemeente. Zeker nu de rente laag is. Hoewel het niet op korte termijn te verwachten is kan er echter een situatie ontstaan dat de rente stijgt. Op dat moment kan een hoge rentelast wel degelijk drukken op de begroting en daarmee een reëel risico gaan vormen. De commissie gaat er vanuit dat het college dit meeneemt bij de bepaling van het weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Dit neemt niet weg dat de commissie zorgen heeft over de schuldenlast die ieder jaar verder toeneemt. Het aangaan van leningen betekent immers dat deze (op termijn) ook weer terugbetaald moeten worden.

Gelet op de financiële positie van Rheden adviseert de commissie de raad om waakzaam te zijn op een verdere toename van de schuldenlast.

Een sluitende begroting

Een van de maatregelen die vorig jaar door het college was aangekondigd, was het komen tot een sluitende begroting in 2020. De commissie stelt vast dat dit, ondanks een groot pakket aan maatregelen, niet mogelijk was, maar dat hiervoor een bedrag van € 1.951.000 onttrokken moest worden uit de algemene reserve. Het uitgangspunt om te komen tot een begroting die ieder jaar reëel en structureel in evenwicht is, geldt echter nog steeds. Dit is van groot belang om op de lange termijn financieel gezond te blijven. Blijkens de brief van 22 december 2019 wordt hier ook door de provincie op toegezien.

De commissie adviseert derhalve er bij het college op aan te dringen dat vanaf de begroting 2021 alle jaarschijven in de meerjarenbegroting structureel en reëel in evenwicht zijn en eventueel opgetreden tekort zo spoedig mogelijk te compenseren, zodanig dat het niveau van de algemene reserve van 1-1-2020 weer wordt gehaald.

4.3 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Weerstandsvermogen

Een jaarlijks punt van aandacht voor de rekeningcommissie is het financieel weerstandsvermogen. 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.

De wijze van berekening van dit weerstandsvermogen veroorzaakte vorig jaar commotie, doordat het college bij de programmabegroting voorbij ging aan het in juni raadsbreed ingediende en unaniem aangenomen amendement om de ratio van het weerstandsvermogen vast te stellen op 1,4 en de daarmee samenhangende aframing van de risicoreserve ten gunste van de algemene reserve dienovereenkomstig aan te passen.

In afwijking op dit amendement heeft de raad in meerderheid ingestemd met een gewijzigde berekeningssystematiek. Dat door een andere wijze van berekening de urgentie van de financiële situatie beter zichtbaar kan worden gemaakt is de commissie wel gebleken. Waar het college bij de totstandkoming van de Programmabegroting 2020 nog uitging van een weerstandsratio 2,86, was deze bij de begroting al afgenomen tot 2,6. Nu, enkele maanden later, bedraagt de weerstandsratio 2,2. Hoewel dit volgens de gewijzigde berekeningssystematiek nog steeds voldoende is, wordt hiermee de urgentie nog eens benadrukt. Ook het college ziet in deze daling de bevestiging dat het van het grootste belang is dat de maatregelen vanuit Rheden Financieel Stabiel daadwerkelijk gerealiseerd worden. De commissie adviseert de raad om nauwlettend toe te zien op de ontwikkeling van het weerstandsvermogen en het college te verzoeken om de raad hier periodiek over te informeren.

Risicobeheersing

Bij het vragenuurtje dat de rekeningcommissie had op 29 april 2020 kwam naar voren dat bij de jaarrekening niet alleen wordt teruggekeken naar het voorgaande jaar, maar dat er ook vooruit wordt gekeken. Het jaarverslag en de jaarrekening geven weliswaar een verantwoording over het afgelopen jaar aan de hand van de begroting. De paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing wijkt daar vanaf en geeft het actuele risicoprofiel als basis voor de berekening van het gewenste weerstandsvermogen. Ditzelfde gebeurt bij de begroting. Op die manier wordt er tweemaal per jaar een actueel inzicht gegeven in het actuele risicoprofiel van de gemeente. Er wordt bij dit risicoprofiel echter maar zeer beperkt een vergelijking gemaakt met de begroting, en waar dit gebeurt, betreft het de begroting van het volgende jaar, in dit geval 2020. Hierdoor mist de raad een kans om te leren wat betreft de inschatting en het management van de risico's. De rekeningcommissie is daarom van mening dat het goed is om in de jaarstukken inzicht te geven in de volgende vragen:

1. Welke risico's werden in de begroting in het risicoprofiel benoemd?
2. Wat was uiteindelijk per risico de afwijking van de begroting?
3. Welke beheersmaatregelen hebben we getroffen om deze risico's voldoende af te dekken?
4. Welke andere grote afwijkingen van de begroting zijn er opgetreden?
5. Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken?

Gelet op het voorgaande adviseert de rekeningcommissie om vanaf volgend jaar in de jaarstukken tevens een evaluatie op te nemen van het risicomanagement aan de hand van het risicoprofiel van de begroting van het voorgaande jaar.

4.4 sociaal domein

Stijging van de kosten

In aanvulling op hetgeen in de paragraaf financiën aan de orde kwam over de stijging van de kosten voor Wmo en Jeugdzorg merkt de commissie op dat zij zich realiseert dat dit autonome ontwikkelingen zijn en dat veel van de kosten buiten de invloedssfeer liggen van de gemeente. Het college is immers wettelijk verplicht om de zorg te leveren.

De gemeente Rheden is niet de enige gemeente in Nederland die te maken heeft met grote financiële tekorten in het sociaal domein. De algemene indruk is dat gemeenten te weinig middelen van het Rijk krijgen om met name de jeugd- en Wmo-activiteiten te kunnen uitvoeren.

Er is in de afgelopen jaren al vaker druk uitgeoefend op het Rijk om extra financiële middelen beschikbaar te stellen. Afgezien van een eenmalige bijdrage van € 1,1 miljoen voor de jeugdzorg heeft dit niet geleid tot structureel meer geld. Het kan naar de mening van de commissie niet zo zijn dat het Rijk spreekt over 'diepe zakken' in deze Coronatijd, terwijl de gemeenten al jaren in financieel zwaar weer verkeren en daardoor nauwelijks ruimte hebben voor de ontwikkeling van nieuw beleid of bezuinigingsmaatregelen moeten treffen die de inwoners raken.

De commissie adviseert daarom om er bij het college op aan te dringen om in overleg te treden met de colleges in de regio om gezamenlijk actie te ondernemen naar het Rijk.

Maatregelen

Het voorgaande houdt naar de mening van de commissie overigens niet in dat niet gekeken moet worden naar de eigen bedrijfsvoering. Daar waar efficiënter kan worden gewerkt moet dit uiteraard worden benut. Uit de gesprekken is gebleken dat door het college gezocht wordt naar kostenbesparende maatregelen, zoals andere, goedkopere, manieren om zorg te verlenen, de mate waarin dit moet gebeuren en lumpsum vergoedingen.

De commissie is van mening dat hiermee door het college al goede stappen worden gezet in het proces tot het terugdringen van kosten. Maar, zoals gezegd, heeft de commissie onvoldoende zicht op de aard en omvang van de maatregelen en de vraag of deze uiteindelijk voldoende effect hebben om het grote financiële gat te dichten. De commissie ziet daarom uit naar de informatiebijeenkomst na de zomer over de concrete maatregelen die door het college zijn getroffen om de kosten voor Wmo en Jeugdzorg terug te dringen en de effecten die deze hebben.

4.5 Rechtmatigheidscontrole

Op dit moment verstrekt de accountant nog een controleverklaring met een oordeel inzake getrouwheid en rechtmatigheid bij de jaarrekening. Vanaf het boekjaar 2021 is het de verantwoordelijkheid van het college van Burgemeester en Wethouders om een rechtmatigheidsverantwoording af te geven en deze op te nemen in de jaarrekening. De accountant geeft dan alleen nog een controleverklaring af met een oordeel inzake de getrouwheid van de jaarrekening, waaronder ook de rechtmatigheidsverantwoording van het college valt.

Uit het gesprek met de controller is de commissie gebleken dat inmiddels de eerste stappen worden gezet in de richting van een rechtmatigheidsverantwoording die op 1 januari 2021 moet zijn ingeregeld. Dit doet de gemeente Rheden niet alleen, maar in samenwerking met andere gemeenten, onder leiding van Baker Tilly. Het een en ander zal worden uitgewerkt in plan van aanpak waarover meer duidelijkheid wordt

verwacht in juni van dit jaar.

Wat naar de mening van de commissie minder duidelijk is, is de rol die de gemeenteraad heeft in dit proces.

Zo is het aan de gemeenteraad om te bepalen op welk niveau van informatie hij wil kunnen beschikken om zijn controlerende rol te kunnen vervullen.

De gemeenteraad zal een afweging moeten maken over wat wel en niet opgenomen moet worden in de rechtmatigheidsverantwoording. Het aangrijpingspunt daarvoor is de verantwoordingsgrens. Hoe hoger de grens, hoe minder snel er informatie opgenomen zal worden in de rechtmatigheidsverantwoording. Relevante vragen hierbij voor de gemeenteraad zijn:

- Moet in beginsel over iedere (onrechtmatig bestede) euro verantwoording worden afgelegd, of gaat het, mede in relatie tot de kosten die dit met zich meebrengt, om de grote lijnen en dus om onrechtmatigheden waar een substantieel bedrag is gemoeid?
- Wat wil de gemeenteraad gaan doen met de verkregen informatie? Wil de raad ook kunnen ingrijpen bij 'incidenten' of gaat het om het beleid rond rechtmatigheid? Wat voor informatie is daarvoor nodig?
- Kunnen gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders afspraken maken over wat er over rechtmatigheid in de bedrijfsvoeringsparagraaf zal worden opgenomen?

Maar ook is het goed om de raad te betrekken bij vragen als:

- Wat gaat het college doen om ervoor te zorgen dat het controlemechanisme efficiënt wordt ingericht?
- Hoe wordt voorkomen dat de kosten van de controle en verantwoording van rechtmatigheidsfouten of onduidelijkheden onevenredig hoog zijn dan de risico's?
- Hoe gaat het normenkader eruit zien?

Gelet op het voorgaande is het naar de mening van de commissie belangrijk om duidelijkheid te hebben over de ambities van zowel de gemeenteraad als het college aangaande de invoering van deze rechtmatigheidsverantwoording en dit vast te leggen in een visiedocument.

De commissie adviseert daarom om er bij het college op aan te dringen om de raad helderheid te verschaffen over de gevolgen van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording en om hem in een vroeg stadium te betrekken in dit proces, teneinde te komen tot een gezamenlijke visie.

4.6 Verbindende communicatie

In de afgelopen jaren heeft de rekeningcommissie meermalen gewezen op het belang van een goede communicatie. Hiervoor is het nodig dat alle partijen in het gemeentelijke besluitvormingsproces (raad, college en ambtelijke organisatie) in goede verbinding met elkaar staan. Ook binnen de ambtelijke organisatie is communicatie in dit verband van groot belang, zodat ook budgetten in zekere mate meer communicerende vaten worden.

Het is de commissie tijdens de gesprekken opgevallen dat deze verbinding nog niet door alle partijen wordt gevoeld. Het gebeurt nog te vaak dat partijen opereren vanuit hun eigen eiland en hun eigen budget, waardoor die verbinding niet snel ontstaat en communicatie nog verre van effectief is. Deze verbinding is echter van groot belang, zeker nu de gemeente in financieel zwaar weer zit en de partijen een

gezamenlijke opdracht hebben om dit tij te keren.

Uit de gesprekken werd duidelijk dat de wens om te komen tot deze verbinding ook bestaat bij het college. Het is goed om te vernemen dat dit door de nieuwe gemeentesecretaris als speerpunt wordt opgepakt waar het gaat om het hiaat tussen wat er ambtelijk en bestuurlijk speelt. Zij heeft aangegeven om hiervoor gebruik te willen maken van een lange termijn agenda. Dit kan dienen als een instrument voor planning en sturing naar de ambtelijke organisatie voor de uitvoering van taken waarvoor de raad de kaders en de gewenste maatschappelijke effecten heeft geschetst.

Goede communicatie en verbinding is ook essentieel om uitvoering te geven aan de aanbevelingen van de rekenkamercommissie in het rapport 'Naar betere sturing in de toekomst'. Maar de oproep is zeker niet alleen gericht aan het college en de ambtelijke organisatie. Dit geldt ook voor de raad zelf. Duidelijke communicatie en het zoeken naar verbinding van de kant van de raad zullen er aan bijdragen dat het college en de ambtelijke organisatie beter in staat zijn om de signalen van de raad te herkennen en te erkennen. Bij een dergelijke cultuur past naar de mening van de commissie ook een klimaat waarbij de partijen elkaar tijdig informeren over planningen en ontwikkelingen die het besluitvormingsproces raken en elkaar erop kunnen aanspreken wanneer dit niet gebeurt.

Gelet op het voorgaande adviseert de commissie om meer in te zetten op goede communicatie en het zoeken naar verbinding, zowel binnen de raad zelf, als richting college en ambtelijke organisatie, en er bij het college op aan te dringen dit ook te doen.

5 Conclusies en adviezen

5.1 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 derde 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. De gemeente moet steeds meer geld lenen om tekorten in de exploitatie en investeringen te financieren.

5.2 Samenvatting conclusies en adviezen

De jaarstukken, de gevoerde gesprekken en de antwoorden op de vragen hebben geleid tot een aantal conclusies en aanbevelingen die onderstaand, als samenvatting van dit rapport, kunnen worden weergegeven:

1. De jaarrekening vermeldt alleen de afwijkingen ten opzichte van de zomerrapportage. Het feitelijke verschil ten opzichte van de primitieve begroting 2019 is echter veel groter, te weten ruim € 8 miljoen. Dit geeft een vertekend beeld.

Advies:

Dring er bij het college op aan om vanaf volgend jaar in de jaarstukken tevens een vergelijking op te nemen van de primitieve begroting en het uiteindelijke jaarresultaat.

2. De jaarrekening sluit al voor het derde jaar af met een groot financieel tekort als gevolg van de hoge kosten voor Wmo en Jeugdzorg. Hiervoor is het nodig dat de begroting tussentijds wordt bijgesteld door de inzet van hoge bestemmingsreserves. Hierbij past dat het college kritisch moet zijn op een begroting die realistisch is.

Advies:

Blijf bij het college aandringen op een begroting die realistisch is, teneinde te voorkomen dat deze tussentijds, door de inzet van hoge bestemmingsreserves, bijgesteld moet worden.

3. Het is niet duidelijk welke maatregelen er concreet worden getroffen op het gebied van Wmo en Jeugdzorg, terwijl het grootste deel van het financieel tekort zich voordoet op deze taakvelden. De raad is aan de raad om hier een vinger aan de pols te houden.

Advies:

Verzoek de Technische Agenda Commissie om zo spoedig mogelijk na de zomer een avond te plannen, waarbij de betreffende portefeuillehouders een toelichting kunnen geven aan de raad over de concrete maatregelen die door het college zijn getroffen om de kosten voor Wmo en Jeugdzorg terug te dringen en de effecten die deze hebben.

4. De financieel zorgelijke situatie van Rheden heeft ook de aandacht van de provincie die toezicht uitoefent op de financiën van de gemeente. Zij heeft de raad geadviseerd om strategische keuzes te maken voor de toekomst en zichzelf de vraag te stellen "Wie c.q. wat wil je als gemeente Rheden zijn?". De commissie stelt vast dat nog geen uitvoering is gegeven aan dit advies van de provincie.

Advies:

Kom, in het licht van de financieel zware tijden en de noodzaak om rigoureuze keuzes te maken, op korte termijn tot een toekomstvisie.

5. De commissie heeft zorgen over de schuldenlast die ieder jaar verder toeneemt. Het aangaan van leningen betekent immers dat deze (op termijn) ook weer terugbetaald moeten worden. Gelet op de financiële positie van Rheden vraagt de commissie aan de raad om hier waakzaam op te zijn.

Advies:

Wees waakzaam op een verdere toename van de schuldenlast.

6. Om op de lange termijn financieel gezond te blijven geldt nog steeds het uitgangspunt dat de begroting ieder jaar reëel en structureel in evenwicht is.

Advies:

Bring er bij het college op aan dat vanaf de begroting 2021 alle jaarschijven in de meerjarenbegroting structureel en reëel in evenwicht zijn en het eventueel opgetreden tekort zo spoedig mogelijk te compenseren, zodanig dat het niveau van de algemene reserve van 1-1-2020 weer wordt gehaald.

7. Waar het college bij de totstandkoming van de Programmabegroting 2020 nog uitging van een weerstandsratio van 2,86, werd deze bij de begroting al teruggebracht tot 2,6. Nu, enkele maanden later, bedraagt de weerstandsratio 2,2, hetgeen de urgentie om in te grijpen in de ontwikkeling van de financiële situatie benadrukt.

Advies

Zie nauwlettend toe op de ontwikkeling van het weerstandsvermogen en verzoek het college om de raad hierover te informeren via de kwartaalrapportages.

8. Bij de informatie over het risicoprofiel wordt maar zeer beperkt een vergelijking gemaakt met de begroting, en waar dit gebeurt, betreft het de begroting van het volgende jaar, in dit geval 2020. Hierdoor mist de raad een kans om te leren wat betreft de inschatting en het management van de risico's.

Advies:

Bring er bij het college op aan om vanaf volgend jaar in de jaarstukken tevens een evaluatie op te nemen van het risicomanagement aan de hand van het risicoprofiel van de begroting van het voorgaande jaar.

9. Veel gemeenten hebben te maken met grote financiële tekorten in het sociaal domein. Hoewel er in de afgelopen jaren al vaker druk is uitgeoefend op het Rijk om extra financiële middelen beschikbaar te stellen, heeft dit niet geleid tot structureel meer geld.

Advies:

Bring er bij het college op aan om in overleg te treden met de colleges in de regio om gezamenlijk actie te ondernemen naar het Rijk.

10. Het is belangrijk om duidelijkheid te hebben over de ambities van zowel de gemeenteraad als het college aangaande de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording over de jaarrekening vanaf het boekjaar 2021 en

dit vast te leggen in een visiedocument.

Advies:

Dring er bij het college op aan om de raad helderheid te verschaffen over de gevolgen van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording en betrek hem in een vroeg stadium in dit proces, teneinde te komen tot een gezamenlijke visie.

11. In het gemeentelijke besluitvormingsproces is het van groot belang dat alle partijen (raad, college en ambtelijke organisatie) in goede verbinding met elkaar staan en goed met elkaar communiceren. Dit is zeker het geval nu de gemeente in financieel zwaar weer zit. Maar het is ook essentieel om uitvoering te geven aan de aanbevelingen van de rekenkamercommissie in het rapport 'Naar betere sturing in de toekomst'.

Advies:

Zet meer in op goede communicatie en het zoeken naar verbinding, zowel binnen de raad zelf, als richting college en ambtelijke organisatie, en dring er bij het college op aan om dit ook te doen.

12. Tot slot concludeert de commissie dat een aantal onderwerpen waarover zij in een vorige rapportage advies heeft uitgebracht nog niet, of niet volledig, is 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.