

Meer grip op gemeentegeld

Financiële informatievoorziening
deel 2



augustus 2022

Colofon

Rekenkamercommissie Noardeast-Fryslân en Dantumadiel

Samenstelling

Joop Roebroek, voorzitter

Saskia de Graaf, lid

Jacoba Westinga, lid

Sjoeke Kooistra, secretaris

e-mail: rekenkamercommissie@noardeast-fryslan.nl

Nadere informatie op de websites van beide gemeenten bij de volgende links (onderaan de pagina's):

<https://www.noardeast-fryslan.nl/gemeenteraad>

<https://www.dantumadiel.frl/gemeenteraad>

Inhoudsopgave

Meer grip op gemeentegeld.....	3
1. Inleiding	3
1.1 Deel 1	3
1.2 Deel 2	3
1.3 Aanpak	4
2. De bevindingen op basis van observaties en gesprekken.....	4
2.1 De behandeling in de raad.....	4
2.2 De rol van de auditcommissie	5
3. Aanbevelingen om de behandeling van de P&C-documenten te versterken.....	6
3.1 Algemeen.....	6
3.2 Aanbevelingen voor de raad.....	6
3.3 Aanbevelingen auditcommissie.....	8
3.3.1 Toezicht op de inrichting van de P&C-cyclus	8
3.3.2 Bespreken accountantscontrole	8
3.3.3 Terugrapportage aan de raad over haar bevindingen over P&C-documenten ...	8
en de controle van de jaarrekening	8
3.3.4 Opstellen huishoudelijk reglement	9
3.3.5 De samenstelling van de auditcommissie.	9
Bijlage 1 Lijst van geïnterviewden	10
Bijlage 2 Geobserveerde vergaderingen	11
Bijlage 3 Enkele praktische aanbevelingen en hulpmiddelen voor raad	12
Bijlage 4 Handreiking perspectiefnota (PPN).....	14
Bijlage 5 Handreiking begroting.....	15
Bijlage 6 Handreiking tussentijdse rapportages (Turaps).....	16
Bijlage 7 Handreiking jaarrekening.....	17



Meer grip op gemeentegeld

Financiële informatievoorziening, deel 2

1. Inleiding

Bij haar aantreden heeft de Rekenkamercommissie (verder 'RKC') gesprekken gevoerd over mogelijke onderwerpen voor een eerste onderzoek van de commissie. Daarbij kwam het thema 'financiële informatievoorziening' bovendrijven. Beide raden van Noardeast-Fryslân en Dantumadiel gaven aan sterker in positie te willen komen waar het hun zicht op de financiële verhoudingen en situatie betreft. De RKC heeft die wens naar twee onderzoeksvragen vertaald, die in twee opeenvolgende fasen zijn onderzocht. De eerste vraag, deel 1 van het onderzoek, luidde: *in hoeverre beschikken de gemeenteraden van Noardeast-Fryslân en Dantumadiel over adequate, voldoende en tijdige financiële informatie op basis van de stukken van de P&C-cyclus en raadsvoorstellen om hun controlerende en kaderstellende taken te kunnen uitvoeren*. De tweede vraag, deel 2 van het onderzoek, heeft betrekking op de wijze waarop *de gemeenteraden de aangereikte essentiële financiële informatie verwerken, en in hoeverre die informatie de raden in staat stelt de stand van zaken op adequate wijze te doorgronden, en op basis daarvan de noodzakelijke besluiten te nemen*.

1.1 Deel 1

In november 2021 publiceerde de RKC in het rapport 'Financiële informatievoorziening. Deel 1' de uitkomsten van het eerste deel van het onderzoek. De RKC oordeelt dat voor beide gemeenten de begrijpelijkheid van teksten c.q. documenten van de P&C-cyclus voldoende is. Daarbij wordt wel de kanttekening geplaatst dat de gehanteerde systematiek vanuit het oogpunt van de volgbaarheid en samenhang in de tijd complex van aard is. Dat heeft tot gevolg dat het moeilijk is de financiële ontwikkelingen in de gemeenten in samenhang te beoordelen. Deze algemene conclusies geeft vervolgens aanleiding tot een serie aanbevelingen.

In januari 2022 is het RKC-rapport in beide gemeenteraden aan de orde geweest.

De raad van Noardeast-Fryslân geeft het college de opdracht mee om uitvoering te geven aan de aanbevelingen uit het rapport en de raad hiervan uiterlijk 1 juli 2022 te informeren. Op 12 juli 2022 laat het college aan de raad weten de aanbevelingen van het rapport ter harte te nemen en een ambtelijke werkgroep in te stellen die aan de slag gaat met de conclusies en aanbevelingen uit het rapport in relatie tot de Planning en Control cyclus. In de begroting 2023-2026 zullen de eerste resultaten zichtbaar worden.

De raad van Dantumadiel heeft een amendement aangenomen waarop het college op 7 maart 2022 heeft gereageerd. De reactie houdt in dat het college eerst deel 2 wil afwachten alvorens inhoudelijk te reageren.

1.2 Deel 2

Na de publicatie van het eerste deel van het onderzoek heeft de RKC zich gericht op het tweede deel van het onderzoek. Dat deel heeft, zoals boven aangegeven, betrekking op de vraag op welke wijze de gemeenteraden de aangereikte essentiële financiële informatie verwerken, en in hoeverre die informatie de raden in staat stelt de stand van zaken op adequate wijze te doorgronden, en op basis daarvan de noodzakelijke besluiten te nemen. Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag heeft de RKC een analyse gemaakt van de wijze waarop de raadsleden kennisnemen van de financiële informatie, op welke manier zij deze verwerken en of dat ook zichtbaar wordt in de raadsvergaderingen (en de bijeenkomsten van de auditcommissies).



1.3 Aanpak

De RKC heeft in de periode juni-december 2021 via participerende observatie een tiental vergaderingen van de gemeenteraden en de auditcommissies van Noardeast-Fryslân en Dantumadiel bijgewoond, waarin stukken van de P&C cyclus zijn behandeld of waarin de raden mondeling nader werden geïnformeerd over de financiële situatie van de gemeenten. Ook is met de beide auditcommissies een zogenoemde BOT ('benen op tafel') sessie georganiseerd over de werkwijze van de auditcommissies (lijst van vergaderingen in bijlage 2). Op basis van de bevindingen heeft de RKC in januari en februari 2022 een serie gesprekken gevoerd om de eerste bevindingen uit de participerende observatie verder uit te diepen. Daartoe heeft de commissie gesproken met beide wethouders financiën, ambtelijke ondersteuners, de concerncontroller, de griffiers, leden van beide auditcommissies en een aantal raadsleden (lijst geïnterviewden in bijlage 1).

In deze rapportage komt de RKC met een aantal aanbevelingen op basis van het onderzoek dat is gedaan. De RKC heeft gekozen voor een korte rapportage die vooral gericht is op de versterking van de verwerking en behandeling van de P&C-documenten door de raden. Hieraan voorafgaand wordt in de volgende paragraaf eerst kort ingegaan op de belangrijkste bevindingen van de RKC.

In deze rapportage wordt niet nader gedifferentieerd naar de specifieke gemeente. Zowel voor de gemeente Noardeast-Fryslân, als de gemeente Dantumadiel geldt dat de bevindingen, en ook de aanbevelingen die daar uit voortkomen, grotendeels overeenkomen. Natuurlijk bestaan er verschillen, maar die zijn niet van dien aard dat dit de essentie van de bevindingen en aanbevelingen zou aantasten. Uiteraard kan bij het verder concreet uitwerken ervan rekening worden gehouden met de specifieke context van beide gemeenten.

2. De bevindingen op basis van observaties en gesprekken

Het is duidelijk dat alle gesprekspartners de behandeling van de P&C-documenten als een hoogst belangrijke aangelegenheid beschouwen. Tegelijkertijd leeft het besef dat de praktijk van behandeling de nodige obstakels kent, en niet geheel naar tevredenheid verloopt. Daarbij stelt de RKC vast dat de raden er op vertrouwen dat aangeleverde informatie van de zijde van het college en de ambtelijke organisatie voldoende basis vormt voor een degelijke behandeling. Dat wordt bij de behandeling van begrotingen, tussentijdse rapportages (Turaps), en jaarstukken ook expliciet benoemd. Vanuit het college en de ambtelijke organisatie bestaat verder grote bereidheid de raden te ondersteunen bij het verwerken en bespreken van de aangeleverde financiële informatie.

2.1 De behandeling in de raad

De belangrijkste conclusie voor de behandeling van de P&C-documenten in de raad is de vaststelling dat het zicht op de grote lijnen van de financiële positie van de gemeente, en de daaraan gekoppelde lange-termijn-ontwikkeling onvoldoende is. Met als gevolg dat de sturing vanuit de raad in termen van kaders, richtlijnen en prioriteiten niet echt van de grond komt. Veelal hebben moties en amendementen betrekking op kleine onderwerpen met een beperkte financiële reikwijdte. De behandeling van de P&C-documenten wordt verder, zo geven raadsleden aan, bemoeilijkt door het gegeven dat veel financiële kaders vastliggen op basis van de wettelijke taken – ongeveer 80 procent van de begroting –, en deze kaders achteraf, op basis van circulaire van het Rijk, telkens ook weer dienen te worden bijgesteld. Met als gevolg dat de motivatie om diep in de cijfers te duiken minder groot is, en eerder de neiging bestaat deze cijfers voor kennisgeving aan te nemen.



Gezien de toenemende complexe financiële verhoudingen is het niet vreemd dat raadsleden zelf aangeven dat het moeilijk is, ook als gevolg van de grote hoeveelheid aangedragen informatie en de relatief beperkte tijd die voor bestudering ter beschikking staat, om hoofdlijnen uit de veelheid van complexe financiële gegevens te destilleren. Dan bestaat de neiging om zich maar op kleinere, meer praktische en vaak ook voor de achterban interessante onderwerpen te richten. Ook vanuit de andere gesprekspartners wordt onderkend dat het voor raadsleden best een stevige opgave is de financiële verhoudingen binnen hun gemeente goed te kunnen volgen en van commentaar te voorzien.

2.2 De rol van de auditcommissie

Gemeente breed wordt onderkend dat de auditcommissie een centrale plaats inneemt bij de voorbereiding van de behandeling van de P&C-documenten door de raad. De commissie vervult als het ware een soort 'brugfunctie naar de raad'. De leden van de auditcommissie worden voldoende deskundig geacht om de inhoud van de documenten te kunnen doorgronden, en op basis daarvan met college en ambtelijke organisatie in gesprek te gaan, vragen vanuit de raad voor het voetlicht te brengen, en vervolgens de raad op hoofdlijnen hun belangrijkste bevindingen te rapporteren.

In de praktijk blijkt de positie, de rol en het praktische functioneren van de auditcommissie nogal ingewikkeld. Om te beginnen geven leden van de auditcommissie zelf aan zich niet altijd voldoende gekwalificeerd te voelen voor het werk in de auditcommissie. Zij vertrouwen dan vooral op de deskundigheid van de voorzitter, en/of een lid dat in hun ogen wel voldoende zicht heeft op de hoofdlijnen van het financiële beleid.

Een apart thema vormt de relatie tussen het werk in de auditcommissie en de beraadslaging in de raad, de genoemde 'brugfunctie'. Over die relatie wordt verschillend geoordeeld. Zo zijn enkele gesprekspartners kritisch over de bijdrage van de commissie aan de beraadslagingen in de raad, en wordt ook aangegeven dat de verslagen vanuit de commissie beter afgestemd zouden kunnen worden op de discussies in de raad. Daarnaast wordt opgemerkt dat discussies die in de commissie hebben plaatsgevonden soms ook weer in de raad terugkomen. Ook binnen de auditcommissie zelf bestaat geen echte duidelijkheid over de relatie tot de (beraadslagingen in de) raad.

In Dantumadiel is de constructie zo dat alle fracties in de auditcommissie vertegenwoordigd zijn en ervan uitgegaan wordt dat het besprokene, indien nodig, teruggekoppeld wordt in de fracties. Daarnaast worden de (vastgestelde) verslagen ook ter informatie naar de raad gestuurd. In Noardeast-Fryslân worden de verslagen aan de stukken toegevoegd.

Onduidelijk is hoe de auditcommissies haar rol ziet in relatie tot de raadsbehandeling. En ook vanuit de raad bestaat niet echt duidelijkheid over de relatie tussen raad en auditcommissie. Bij navraag op dit punt wordt die onduidelijkheid onderkend, maar bestaat een zekere terughoudendheid om de auditcommissie een soort 'mandaat' te verstrekken. De raad is en blijft, zo wordt geoordeeld, toch het gremium waar financiële stukken worden behandeld. De beraadslaging in de auditcommissie wordt voor alles gezien als een informeel, financieel technisch overleg.



3. Aanbevelingen om de behandeling van de P&C-documenten te versterken

Op basis van bovenstaande bevindingen komt de RKC tot een reeks aanbevelingen. De aanbevelingen worden nader gepreciseerd voor de raad en de auditcommissie.

3.1 Algemeen

Het primaire doel van de behandeling van de P&C-documenten is zicht en controle te hebben op het beleid en de bedrijfsvoering van de gemeente. De P&C-cyclus moet antwoord geven op de vraag in hoeverre de gemeente haar doelstellingen bereikt (heeft) en welke (financiële) middelen daartoe voor handen zijn en worden aangewend. De doelstellingen worden in de begroting beschreven en in de Turaps en de jaarrekening wordt gerapporteerd over de voortgang. Het gaat hierbij om zowel inhoudelijke als financiële rapportage. Deze documenten vormen de basis voor de controlerende en kaderstellende rol van de raad. Het college legt aan de hand van deze cyclus verantwoording af aan de gemeenteraad.

Die vaststelling houdt meer praktisch in dat de afzonderlijke documenten duidelijke samenhang vertonen, inhoudelijk op elkaar aansluiten, en in de tijd volgbaar zijn. Kort gezegd komt dat hierop neer:

De **kadernota/perspectiefnota** is van de P&C-documenten de belangrijkste richtinggevende nota. De raad kan tijdens de bespreking (veelal in het voorjaar) een duidelijk statement afgeven. Dat is het moment waarop de grote lijnen voor de begroting van het volgende jaar worden geschetst. Dat biedt de raad de mogelijkheid om te bepalen op welke terreinen er meer of minder gedaan/uitgegeven kan worden en om zelf met beleidsvoorstellen/initiatieven te komen. De Raad stelt uiteindelijk de kadernota/perspectiefnota vast. Het is vervolgens aan het college om de voorstellen uit te werken in de begroting die in het najaar wordt behandeld waarbij raad vaak weinig tijd en ruimte heeft om nog veel te veranderen. Doorgaans zal tijdens de begrotingsbehandeling blijken dat de wensen van de raad niet allemaal kunnen worden gerealiseerd. In debat met elkaar moeten de verschillende partijen en het college er dan uitkomen.

De **programmabegroting** vormt de financiële vertaling van de kadernota/perspectiefnota en legt, zo mogelijk op basis van SMART-geformuleerde ambities en doelstellingen, het beleid voor het komende jaar vast.

In de **Turaps** wordt vervolgens (kort en bondig) over de voortgang van de uitvoering van de begroting gerapporteerd. Daarbij wordt voor alles melding gemaakt van (forse) afwijkingen in financiële zin, en belangrijke inhoudelijke wijzigingen van beleid (met nadere verklaringen voor de gronden daarvoor).

De **Jaarrekening en het Jaarverslag** bevatten tenslotte de verantwoording van de resultaten/uitkomsten van beleid en de aanwending van de daartoe ingezette financiële middelen.

3.2 Aanbevelingen voor de raad

De belangrijkste bevinding is dat de behandeling van de P&C-documenten voor de raad een stevige opgave betreft waarbij er de nodige obstakels zijn. Financiële randvoorwaarden liggen veelal vast in de wettelijke taken van de gemeente. De daarbij behorende middelen zijn niet altijd, of eigenlijk slechts zelden aan het begin van de cyclus duidelijk. Daarnaast gaat het ook om heel veel informatie, waarbij hoofd- en bijzaken moeilijk te scheiden zijn. En tenslotte is de kennis van gemeentefinanciën binnen de gemeenteraad beperkt.



Bovenstaande bevinding leidt tot enkele aanbevelingen over de wijze waarop de raad vanuit zijn taakstellende en controlerende rol de behandeling van de P&C-documenten kan versterken.

Geadviseerd wordt de kennis en het inzicht van de raad over de hoofdlijnen van de financiële verhoudingen, en de belangrijkste beleidsontwikkelingen van de gemeente te versterken. Dit kan door:

Een goede introductie bij de start van de raadsperiode, en het blijven monitoren van de wijze waarop de raad die verhoudingen en ontwikkelingen door de P&C-cyclus heen volgt. Dat laatste kan gebeuren door een korte evaluatie van de cyclus in de raad op het moment dat de jaarstukken in de raad behandeld zijn. Dit zijn activiteiten die initiatief vragen van de zijde van de griffie.

De aanbieding van een aantal meer praktische hulpmiddelen, zoals:

- het helder aangeven in de raadsvoorstellen wat van de raad wordt gevraagd; dat betekent een duidelijke beschrijving van de procedure (in termen stappen, volgorde en tijd), van de taken en de bevoegdheden van de raad (bijvoorbeeld: is sprake van een 'kaderstellende', dan wel een 'controlerende' rol?);
- daarnaast is een goed zicht op de (voor een deel wettelijk vastgelegde) instrumenten die de raad bij zijn werkzaamheden kan benutten, zoals opgenomen in Bijlage 3, wenselijk;
- overzichten van de belangrijkste aandachtspunten en te stellen vragen bij de afzonderlijke P&C-documenten; in bijlage 4 zijn handreikingen opgenomen voor raadsleden om te gebruiken bij de behandeling van P&C documenten.

Te streven naar een zo beperkt mogelijke omvang van de afzonderlijke P&C-documenten en in het bijzonder de Turaps. Het is belangrijk dat de hoofdlijnen van de documenten inzichtelijk en kort en bondig geschetst worden. Daarbij moet de inhoudelijke aansluiting en de volgbaarheid in de tijd gewaarborgd zijn. Eventueel met visuele ondersteuning, zoals heldere stoplichten, en verder grafieken, piecharts, staafdiagrammen en dergelijke om informatie te duiden. Dit is een aandachtspunt voor het college en de ambtelijke organisatie.

De behandeling van de jaarrekening en het jaarverslag, samen met de managementletter van de accountant uitgebreid in een brede setting voor te bereiden. Bijvoorbeeld in een gezamenlijke werkgroep (leden auditcommissie, per fractie een raadslid, eventueel met de accountant en onder begeleiding van een externe deskundige), die vervolgens een feitenrelaas met de belangrijkste bevindingen – dus zonder politieke duiding of interpretatie – voor de raad opstelt. Denk daarbij aan de financiële stand van zaken van de gemeente, de belangrijkste risico's, zicht op de toekomstige financiële en risico-situatie, en een overzicht van de belangrijkste uitkomsten en effecten van het gevoerde beleid. Dat feitenrelaas maakt het de fracties vervolgens mogelijk om vanuit hun controlerende rol een gedegen inhoudelijke en politieke discussie te voeren met het college.

Het grote voordeel van een gedegen bestudering van deze stukken is gelegen in het gegeven dat de raad beter zicht krijgt op de wijze waarop de in de perspectiefnota en begroting geformuleerde beleidsdoelen concreet zijn uitgewerkt, in hoeverre daar meetbare ijkpunten zijn gehanteerd en daarover ook helder wordt gerapporteerd, welke financiële middelen daartoe zijn omgezet, en in welke mate het beleid als doeltreffend en effectief kan worden gekwalificeerd. De RKC beseft dat dit voorstel eerder een soort vergezicht vormt dat de komende jaren wellicht in een aantal tussenstappen nader geconcretiseerd kan worden, dan een aanbeveling die snel ingevoerd kan worden.



3.3 Aanbevelingen auditcommissie

De RKC stelt vast dat de positie, de rol en het praktische functioneren van de auditcommissie de nodige verbeterpunten kennen. Dat betreft het vervullen van de ‘brugfunctie’ naar de raad, de interne werkwijze, de precieze samenstelling en het vereiste kennisniveau van de commissie.

De auditcommissie heeft als centrale taak toezicht te houden op de uitvoering van de financiële en bedrijfsvoeringkaders van de gemeente. In die hoedanigheid vormt de commissie een geschikt instrument van de raad om deze controlerende taken namens de raad, als een soort wegbereider van de raad ter hand te nemen. In den lande bestaan auditcommissies die een heel uitgebreid takenpakket kennen, commissies met een middelzwaar pakket en auditcommissies met een licht takenpakket. De RKC adviseert de raad/raden zich te richten op een volwaardig takenpakket, dat in de volgende paragrafen kort wordt beschreven.

3.3.1 Toezicht op de inrichting van de P&C-cyclus

Op de eerste plaats gaat het hierbij om het toezicht op de tijdigheid en het informatiegehalte van de documenten. Daarnaast betreft het ook de manier waarop de diverse documenten in relatie tot elkaar staan en in samenhang gebruikt kunnen worden. En tenslotte ook de mate waarin de doelen en uitkomsten van beleid SMART en controleerbaar geformuleerd zijn.

3.3.2 Bespreken accountantscontrole

Dit betreft het bespreken met het oog op de beoordeling van de jaarrekening. Denk hierbij aan eventuele redenen voor een afwijkende accountantsverklaring, gewijzigde waarderingsgrondslagen, belangrijke verslaggevings- en controlevraagstukken waar de accountant tijdens de controle op is gestuit – waaronder bijvoorbeeld een verschil van mening tussen het college en de accountant –, onverwachte aanpassingen of aanvullende toelichtingen die de externe accountant heeft voorgesteld.

3.3.3 Terugrapportage aan de raad over haar bevindingen over P&C-documenten en de controle van de jaarrekening

Een goede terugrapportage over de P&C-documenten maakt het de raad mogelijk de ontwikkeling van de gemeentelijke financiën stap voor stap te volgen. De terugkoppeling over de jaarrekening vormt de basis voor een behandeling in de raad, die bij goedkering leidt tot decharge van het college en het vaststellen van de jaarrekening en het jaarverslag.

Deze taak, de eerder al vermelde ‘brugfunctie naar de raad’ vormt de kern van het werk van de commissie. De commissie recapituleert de essentie van de boodschap van het betreffende P&C-document, plaatst die essentie in een langer tijdperspectief – naar achteren en naar voren in de tijd/waar zijn we nu en waar gaat het naar toe –, duidt daarbij op eventuele kansen en risico’s, en formuleert enkele conclusies voor het debat in de raad. Daarbij gaat het om een feitelijke, technische beschouwing op basis waarvan de raad zijn politieke inschattingen en conclusies kan verwoorden. Praktisch gezien stelt de commissie op basis van de discussie vast welke thema’s/punten aan de raad worden voorgelegd. De voorzitter en secretaris van de commissie maken daar een schriftelijk verslag van voor de raad. Bij aanvang van de behandeling van het betreffende P&C-document in de raad vat de voorzitter van de commissie de belangrijkste thema’s/punten nog even kort en bondig samen.



3.3.4 Opstellen huishoudelijk reglement

Het verdient aanbeveling voor de auditcommissie te werken op basis van een verordening en – eventueel – een daarvan afgeleid huishoudelijk reglement, dan wel protocol van de werkwijze. De gemeente Dantumadiel bezit reeds een verordening, de gemeente Noardeast-Fryslân niet. In deze documenten kunnen de volgende zaken geregeld worden:

- wat is de opdracht of doelstelling van de auditcommissie?
- wat is haar bevoegdheid?
- wat is haar werkwijze?
- hoe is afstemming met raadsvergaderingen geregeld?
- hoe worden de leden benoemd?
- wat is de benoemingsduur van de leden?
- welke zijn de eisen voor besluitvorming en quorum (in geval de auditcommissie ook verantwoordelijk is voor besluitvorming)?

3.3.5 De samenstelling van de auditcommissie.

Het verdient aanbeveling de auditcommissie niet te groot te laten zijn. De RKC stelt een commissie van vier leden voor, twee van de coalitie en twee van de oppositie. De meest voor de hand liggende zittingsduur van de leden is vier jaar, de raadsperiode. Het lidmaatschap van een auditcommissie stelt wel specifieke eisen. De leden moeten over diverse vaardigheden, kwaliteiten en kennis beschikken. Zoals daar zijn:

- politieke, bestuurlijke en communicatieve vaardigheden;
- inzicht in de positie en belangen van betrokken partijen (raad, college, ambtelijke organisatie en accountant);
- deskundigheid en ervaring met (financiële) verslaglegging en accountantscontrole;
- zicht hebben op de druk en eisen waarmee het financieel management van de gemeente te maken heeft.

De RKC beveelt aan de bemensing van de commissie vooraf te laten gaan door een indringende discussie over de eisen die worden gesteld aan het lidmaatschap van de auditcommissie, een inschatting van het kennisniveau van de voorziene kandidaten en hun benoeming (eventueel) te vergezellen van een kort inwerkprogramma.

Het is mogelijk naast interne leden (raadsleden) ook externe leden (zonder stemrecht) binnen de auditcommissie op te nemen. In de concrete situatie in Noardeast-Fryslân en Dantumadiel beveelt de RKC aan in elk geval voor deze raadsperiode een externe adviseur toe te voegen aan de commissie. Een deskundige die zicht heeft op de inrichting van de P&C-cyclus meer algemeen, en van de jaarrekening en de algemeen aanvaarde grondslagen voor financiële verslaglegging in het bijzonder, en ervaring heeft met het opstellen en analyseren van de jaarstukken. Deze externe adviseur kan ook een rol spelen binnen het (eventuele) inwerkprogramma van de leden van de commissie.



Bijlage 1 Lijst van geïnterviewden

Bestuurders

Wethouder Theo Berends van Noardeast-Fryslân
Wethouder Rommy Kempenaar van Dantumadiel

Raadsleden

Anton van der Aar, raadslid Noardeast-Fryslân
Dirk Kooistra, raadslid Noardeast-Fryslân
Sytse Hilverda, raadslid Dantumadiel
Auditcommissie Noardeast-Fryslân
Auditcommissie Dantumadiel

Griffie

Teun de Jong, raadsgriffier Dantumadiel (tot 1 februari 2022)
Sytze Dijkstra, raadsgriffier Noardeast-Fryslân
Tineke Toren, plv. raadsgriffier Noardeast-Fryslân (tot 1 januari 2022)

Ambtenaren

Petra Westra
Harry Pilat
Jacoba Talma

Benen op tafel-sessie (BOT) op 24 november 2021 met

Auditcommissie Noardeast-Fryslân
Auditcommissie Dantumadiel



Bijlage 2 Geobserveerde vergaderingen

Noardeast-Fryslan (NEF)

Raadsvergadering 17 juni 2021
Hoorzitting Perspectiefnota raad NEF 1 juli 2021
Presentatie financiën raad 7 oktober 2021
Auditcommissie raad NEF 25 oktober 2021
Raadsvergadering 4 november 2021

Dantumadiel

Hoorzitting Perspectiefnota raad Dantumadiel 6 juli 2021
Auditcommissie raad 30 juni 2021
Raadsvergadering 5 en 6 juli 2021
Auditcommissie raad 26 oktober 2021
Raadsvergadering 2 november 2021



Bijlage 3 Enkele praktische aanbevelingen en hulpmiddelen voor raad

Rolvastheid

- De raad is de initiator en bepaler van (nieuw) beleid via het voeren van het politieke debat.
- Niet te veel bezig houden met de uitvoering, tenzij er verdenking is dat de uitvoering niet goed verloopt.
- Periodiek over de uitvoering laten informeren. Check de grote beleidslijnen en opgaven en toets daarop.
- Het college moet heldere raadsvoorstellenaanleveren. Bij onduidelijkheden. Vraag door, laat bv specifieke afdelingen onderwerpen zonodig toelichten. ‘Want, als u het niet begrijpt, kunt u het de burger niet uitleggen. Als u het niet begrijpt, kunt u ook niet (bij)sturen.’

Beleidsvrijheid

- De ‘beleidsvrijheid’ wordt omschreven als ‘het maken van eigen afwegingen over de inzet van hun middelen en daarmee zelfstandig de uitkomsten van het beleid mogen en kunnen bepalen.’
- De formele beleidsvrijheid van de gemeenteraad op een aantal gebieden is beperkt. Er bestaat geen volledige autonomie, maar is sprake van medebewind bij een groot aantal taken (o.a. sociaal domein, Participatie en Inkomen, Jeugdzorg, openbare orde en veiligheid). In die wetten ligt voor een groot deel vast wat de gemeente heeft uit te voeren. De gemeenteraad heeft wel een leidende rol bij het vaststellen van de concrete doelen in het sociaal domein. Hoe (met welke intensiteit en in welke vorm) het beleid wordt uitgevoerd, is aan de gemeente. Lees: aan het college.
- De gemeenteraad heeft wel invloed op de gebieden infrastructuur, gebiedsontwikkeling, cultuur en ontspanning.

Bestedingsvrijheid

- Naast de formele beleidsvrijheid is ook de bestedingsvrijheid van de raad aan beperkingen onderhevig. De rijksoverheid bepaalt de financiën voor de – al dan niet in medebewind – opgelegde taken. Echte bestedingsvrijheid is pas mogelijk wanneer de middelen volledig naar eigen inzicht kunnen worden gefinancierd en besteed. Daarvoor kan de raad eigen middelen inzetten, maar die ruimte is beperkt.

Instrumenten ten dienste van de kaderstellende rol

Het instrumentarium waarmee de gemeenteraad kaders kan stellen, bestaat uit:

- *Budgetrecht* – het vaststellen van de begroting (art. 189 GemW). Het budgetrecht betreft de bevoegdheid om financiële middelen beschikbaar te stellen. De gemeentebegroting is het document op basis waarvan de raad het college machtigt (autoriseert) om geld uit te geven. Ook stelt de raad vast op welke wijze het geld moet worden besteed. Dit heet ook wel allocatie.
- *Verordenende bevoegdheid* (art. 127 Grondwet); zoals bijvoorbeeld de financiële verordening waarin de raad op hoofdlijnen de spelregels voor het financieel beleid opstelt die aanvullend zijn op de landelijke kaders uit de Gemeentewet en het BBV.
- *Initiatiefvoorstellen* (art. 147a lid 2 en 3 GemW).
- *Amendementen* (art. 147b GemW).
- *Moties*.
- *Beleidskaders en overige kaders*.

De kaderstelling zit verwerkt in verschillende documenten, die elkaar opvolgen maar ook naast elkaar verschijnen. Soms betreft de kaderstelling het totale budget (beleidsmatige kaders in de



kadernota en begroting), soms komt het afzonderlijk naar voren in afzonderlijke beleidsnota's op de diverse beleidsterreinen.

Instrumenten ten dienste van de controlerende rol

Het instrumentarium waarmee de gemeenteraad controle kan uitoefenen, bestaat uit:

- *Mondelinge vragen* (art. 155 lid 1 GemW).
- *Schriftelijke vragen* (art. 155 lid 1 GemW).
- *Interpellaties* (art. 155 lid 2 GemW).
- *Overige vragen vallend onder vragenrecht: technische vragen* (art. 155 lid 1 GemW)
- *Overige vragen vallend onder vragenrecht: informele of 'ondershandse' vragen* (art. 155 lid 1 GemW).
- *Raadsonderzoeken of -enquêtes* (art. 155a lid 1 GemW).
- *Budgetrecht*: vaststellen jaarrekening en financiële controle in bredere zin (art. 189 en art. 213 GemW).
- *Rekenkamer(functie)* (art. 182 GemW).
- *Instelling van en controle op verbonden partijen* (incl. de voorhangprocedure oprichting en deelneming privaatrechtelijke taakbeartiging ex. art. 160, lid 2 GemW)
- *Verplicht doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek* (art. 213a GemW).
- *Passieve en actieve informatieplicht van college en burgemeester* (art. 169 en 180 GemW).

Van de hierboven genoemde instrumenten ter controle zijn de meeste gericht op het inwinnen van informatie.



Bijlage 4 Handreiking perspectiefnota

- Grote lijnen/kaders begroting bepalen
- Financieel perspectief op hoofdlijnen
- Rol raad: kaderstellende
- Raad stelt vast

FUNCTIE

PERSPECTIEF NOTA

VRAGEN

Wat willen we bereiken?

ONTDEK DE RODE DRAAD!!

- Komen voorgestelde doelen overeen met die uit het coalitieakkoord; zo nee: waarom niet?
- (Eens per 4 jaar: bent u het eens met aantal programma's en naamgeving?)

ALGEMEEN

LESSEN JAARREKENING VERWERKT?

- Zijn de kritische vragen accountant en raad over jaarrekening verwerkt?
- Zijn toezeggingen college verwerkt?
- Heeft beleid tot nu toe gewerkt? Zo nee: wordt aanpassing in PPN voorgesteld:
 - qua doelen
 - qua indicatoren
 - qua activiteiten
- Was aanpassing beleid nodig en wordt dat voorgesteld?

- Besteedt aandacht aan actuele ontwikkelingen en onzekerheden financiering (bv circulaire rijk) en spreek met college af hoe deze onderwerpen in begroting komen (separate paragrafen/rapportages?)
- Hoe ziet het financieel perspectief er voor de komende jaren uit?
- Welke belangrijke ontwikkelingen worden er geschetst voor de komende jaren en zijn deze ook financieel vertaald?
- Wat is het oordeel van uw Auditcommissie?

FINANCIEEL PERSPECTIEF

BESTEDINGS- EN BELEIDSVRIJHEID

- Zijn bestedings- en beleidsvrijheid duidelijk weergegeven ofwel: waar kan raad nog invloed op uitoefenen?
- Wat is wettelijk verplicht en kan er extra worden gedaan met voorgestelde invulling bestedingsvrijheid of wilt u andere invulling?
- Bent u het eens met voorgestelde invulling beleidsvrijheid of wilt u andere invulling?
- Is de informatie over structureel exploitatiesaldo duidelijk en wat is er nog niet in dit saldo verwerkt (bv pm-posten)?

- Zijn risico's voorgestelde beleid helder verwoord (m.n. voor algemene reserve)?
- Zijn er kaders voor de algemene reserve en/of moeten die gewijzigd worden?
- Hoe is het meerjarenperspectief van de algemene reserve?

RESERVES

Bijlage 5 Handreiking begroting



ONTDEK DE RODE DRAAD!!

- Is de begroting opgesteld conform vastgestelde PPN en Coalitieakkoord?
- Wilt u – naast BBV - aanvullende eisen stellen aan begroting?
- Probeer focus aan te brengen:
 - Wat zijn belangrijkste doelstellingen?
 - Gebruik bestuurlijke en financiële hoofdlijn (vraag daarom als niet aanwezig)
 - Check de samenvatting
 - Richt je op bestedings- en beleidsvrijheid

SMART BELEID

- Wat is het oordeel van de Auditcommissie?
- Is er een gezond financieel perspectief? (bij voorkeur alle jaren structureel sluitend, eventueel alleen 1e jaar sluitend als dat niet lukt 4e jaar sluitend) 1e en 2e optie genieten voorkeur.
- Hoe verhouden de structurele en incidentele ruimten zich tot de risico's en de wensen/verplichtingen die nog niet in de begroting verwerkt zijn?
- Bezuinigingen: vraag om 1 samenvattend overzicht over opgenomen bezuinigingen.
- Vraag om adequate rapportages over voortgang op bezuinigingen (en de effecten); bij voorkeur binnen P&C-cyclus.

BEOORDEEL (VERPLICHTE) KENGETALLEN

- Voorkom te veel voorzieningen door verkokering.
- Zijn er actuele (< 5 jaar) beheerplannen en sluiten deze aan op de wensen van de raad?
- Is er sprake van achterstanden/ achterstallig onderhoud?
- Als een voorziening jaarlijks toeneemt met een vast bedrag zonder dat dit wordt uitgegeven dan is voorziening blijkbaar niet nodig.
- Voeg meerdere voorzieningen samen voor vergelijkbare zaken.

RESERVES

ALGEMEEN

Let op: in de begroting moet er altijd een koppeling zijn tussen de doelen, de daarbij behorende activiteiten en de daarvoor beschikbare middelen.

- Wat zijn de doelen en zijn ze SMART-geformuleerd?
- Welke activiteiten worden ondernomen?
- Welke prestaties realiseren we daarmee (output)?
- Welke maatschappelijke effecten wensen we (outcome)?
- Zijn er goede indicatoren bepaald om naderhand te beoordelen of de gewenste outcome is gerealiseerd?
- Wat mag het kosten?
- Gaat het om incidentele of structurele uitgaven?
- Wat zijn de risico's (uitputting van de algemene reserve)?
- Is het realistisch weg gezet in de tijd/komende jaren?

FINANCIEEL PERSPECTIEF

Gebruik de VNG-handreiking als referentie en beoordeel de indicatoren in gezamenlijkheid:

- Netto schuldquote <130%
- Netto schuldquote gecorrigeerd: <119%
- Solvabiliteit: > 5%
- Grondexploitatie-ruimte: <10%
- Structurele exploitatie-ruimte: >0%
- Onbenutte belastingcapaciteit

VOORZIENINGEN

- Wat zijn risico's voorgestelde en huidig beleid (m.n. voor algemene reserve) in meerjarenperspectief
- Zijn de – bij actualisatie van de nota reserves en voorzieningen – afgesproken - normen en kaders voor algemene reserve gehanteerd?
- Waarvoor worden reserves voorgesteld
- Bent u eens met voorgestelde bestemming reserves of wilt u die aanpassen? (dit kan ook als ze in eerder raadsperiode zijn vastgesteld)

Bijlage 6 Handreiking tussentijdse rapportages (Turaps)



ONTDEK DE RODE DRAAD!!

- Volgbaarheid en samenhang in tijd: is aansluiting tussen begroting en Turaps duidelijk?
- Focus op uitzonderingen en afwijkingen; vraag college om daar in raadstuk specifiek aandacht aan te besteden:
 - Wat is niet conform verwachtingen
 - Wat zijn de oorzaken hiervan
 - Welke acties worden ingezet om alsnog naar verwachting te laten lopen?
 - Evt. voorgesteld nieuw beleid: waarom nu en niet bij integrale afweging begroting?
- Wordt over belangrijkste doelstellingen gerapporteerd?
 - Wat waren bij de begroting belangrijke speerpunten
 - Krijgt u nu voldoende informatie om hierop te sturen?
 - Welke informatie mist u in het document?
- Wat is het oordeel van de Auditcommissie?

INCIDENTELE EN STRUCTURELE EFFECTEN

- Is het onderscheid tussen incidentele en structurele effecten helder genoeg?
- Zijn er onvoorziene zaken? Hoe kan dit?
- Worden structurele effecten door vertaald naar begroting volgend jaar?
- Welke impact heeft dit op begroting cq ruimte voor nieuw beleid?
- Is er tevredenheid over wat er beleidsmatig is gerealiseerd tot nu toe?
- Is er grote afwijking tussen begroting en turap: hoe goed is het voorspellend vermogen van het college in deze?

- Check saldo baten en lasten voor mutaties in reserves
- Zo krijgt raad beter beeld van hoe het gaat met gemeente
- Vergelijk dit met saldo uit de begroting (verband in p&c stukken: of vraag college dit aan te leveren).

DOELMATIGHEID BELEID

Bijlage 7 Handreiking jaarrekening



ONTDEK DE RODE DRAAD!!

- Kies een aantal onderwerpen die je uitdiept.
- Richt je op de tekst en minder op de cijfers
- Beoordeel de resultaten en ga na of de doelen zijn gehaald (doeltreffendheid) en welke prestaties en middelen daarvoor nodig waren (doelmatigheid)?
- Bevraag het college evt. over de voortgang
- Beoordeel een beleidsterrein op hoofdlijnen.
- Is er onder- en/of overbesteding en zo ja waarom en wat zegt dit over bereikte resultaten en inzet volgend jaar?
- Wat is het oordeel van de Auditcommissie?

BEVINDINGEN ACCOUNTANT

- Zijn er veel rechtmatigheidsfouten bij interne en externe controle geconstateerd en zo ja op welke terreinen (aanbesteding, c.q. inkooptraject)
- Welke acties zijn nodig?
- Wat gaat college daaraan doen om herhaling te voorkomen?

BEOORDEEL (VERPLICHTE) KENGETALLEN

- Is het volledig?
- Is het realistisch?
- Is het consistent (wordt de systematiek niet aangepast om het toekomst beeld te kleuren (positief en negatief)
- Hoe verhoudt het totaal aan financieel effect van de risico's zich tot de stand van de algemene reserve (grootste deel weerstandscapaciteit) en is er ruimte in het structurele begrotingsresultaat om risico's op te vangen
- Wat doet het college met deze risico's of geeft de raad het college een opdracht mee?

LES VOOR DE TOEKOMST

FOCUS OP RESULTATEN

- Over de getrouwheid van de jaarrekening
- Over de rechtmatigheid van alle financiële handelingen (wet- en regelgeving en door raad toegestane budget)
- Evt. bevindingen over de IT, de interne beheersing en fraude-rapporten. Waardoor ontstaan? Hoe is dit in andere gemeenten? Wat voor acties gaat het college ondernemen?
- Bij twijfel of interesse: nodig de accountant uit voor toelichting in de raad (dus niet alleen in auditcommissie) bij bv grote investeringen/risico's (sociaal domein, ict, grondexploitaties). Vraag hem om zijn mening, hij is de adviseur van de raad.
- Kunt u bij kritische bevindingen de opvolging van de acties volgen in een komend P&C-document?

BEVRAAG COLLEGE OVER INTERNE BEHEERSING

Gebruik de VNG-handreiking als referentie en beoordeel de indicatoren in gezamenlijkheid:

- Netto schuldquote <130%
- Netto schuldquote gecorrigeerd: <119%
- Solvabiliteit: > 5%
- Grondexploitatie ruimte: <10%
- Structurele exploitatie ruimte: >0%
- Onbenutte belastingcapaciteit

BEOORDEEL DE RISICO'S (IN RELATIE TOT WEERSTANDSVERMOGEN)

- Wat heeft wel en niet gewerkt? Als het niet heeft gewerkt dan niet op zelfde voet door.
- Is er inzicht in de (verwachte) uitgaven over het lopende jaar met gevolgen voor het volgend jaar?
- Is nader onderzoek nodig om inzicht in de prestaties te vergroten?
- Is er informatie te verzamelen om doeltreffendheid toekomstige uitgaven te verbeteren?
- Hoe verhouden de prestaties zich tot vergelijkbare andere gemeenten (benchmarking)