

ADVIES AUDITCOMMISSIE

Aan: Gemeenteraad

Datum: 16 juni 2023

Betreft: Raadsvoorstel Jaarstukken 2022 (onderdeel Jaarrekening 2022)

Advies

De auditcommissie adviseert de gemeenteraad het gesprek met het college (en met elkaar) aan te gaan over de volgende financieel-technische aspecten uit de Jaarstukken 2022:

- (de betekenis van) de maximale hoogte van de weerstandsratio, in relatie tot (a) de reservering van € 2 miljoen in de algemene reserve voor onvoorziene risico's, (b) de omvang van de niet-gekwantificeerde grote toekomstige risico's en (c) de bestemmingsreserves;
- het (toekomstige) onderhoudsniveau in relatie tot (a) het uitstellen van actualisatie van een aantal onderhoudsplannen en (b) de verlaging van het onderhoudsniveau naar 'eenvoudig' in 2012.

Daarnaast adviseert de auditcommissie de gemeenteraad om het college te verzoeken de vergelijkbaarheid tussen de verschillende p&c-instrumenten en binnen die instrumenten tussen de verschillende jaren te verbeteren.

Inleiding

Op grond van artikel 197 van de Gemeentewet legt het college van burgemeester en wethouders in de Jaarstukken 2022 verantwoording af over het jaar 2022. De Jaarstukken bestaan uit twee afzonderlijke, inhoudelijk aan elkaar gerelateerde documenten: het Jaarverslag (met de beleidsinhoudelijk verantwoording) en de Jaarrekening (met de financiële verantwoording). Het college stelt aan de raad voor om de Jaarstukken 2022 vast te stellen, inclusief een aantal daaraan gekoppelde financiële besluiten.

Over de financiële verantwoording (d.w.z. over de Jaarrekening 2022) geeft de auditcommissie een advies aan de gemeenteraad. Daarbij geeft de auditcommissie tevens aan hoe het gekomen is tot zijn advies. Het advies beperkt zich tot de financieel-technische kant van de jaarrekening. Het is aan de raadsfracties om hier wel of niet iets in politieke zin mee te doen.

Rol auditcommissie

De auditcommissie heeft zich verdiept in de Jaarrekening 2022, oftewel in de financiële verantwoording over het jaar 2022. Daartoe heeft de auditcommissie de Jaarstukken 2022 op een zestal thema's doorgenomen, te weten (a) de financiële kaders, (b) de reserves, (c) de budgetoverhevelingen, (d) het sturen op onderhoud, (e) de inhoud en samenhang van de p&c-documenten en (f) risico's en risicomanagement. Voor het goede beeld heeft de auditcommissie niet alleen gekeken wat er over deze thema's in de Jaarrekening 2022 staat, maar heeft de commissie die informatie vergeleken met de jaarrekeningen van 2021 en 2022 en met andere p&c-documenten uit 2022 en omliggende jaren. In bijgevoegd verslag staat per thema wat er besproken is (bijlage 1).

De bevindingen van de auditcommissie zijn besproken met de accountant (6 juli 2023) en met de ambtelijke organisatie (8 juli 2023). Mede op basis van deze besprekingen heeft de auditcommissie een advies opgesteld voor de gemeenteraad over het voorstel om de Jaarstukken 2022 vast te stellen.

ADVIES AUDITCOMMISSIE

Algemeen / de financiële kaders en de inhoud en samenhang van de p&c-documenten

De auditcommissie heeft twee algemene opmerkingen bij de Jaarstukken 2022:

- De eerste algemene opmerking is dat de auditcommissie constateert dat de financiële verordeningen allen van 2017 zijn en dat uit de Jaarrekening 2022 maar beperkt duidelijk wordt welke 'spelregels' gehanteerd worden (zoals bij de vragen hoe om te gaan met structurele en incidentele mee- en tegenvallers, met de vorming en voeding van en de onttrekking aan reserves en met budgetoverhevelingen). Wel staat op pagina 150 van de Jaarstukken 2022 een (ietwat summiere) verantwoording over begrotingsoverschrijdingen in relatie tot regelgeving.
Een workshop specifiek over de actualisatie van de verordeningen en hanteren van de verschillende financiële spelregels kan antwoord geven op de vragen van de auditcommissie. De auditcommissie gaat deze in overleg met de ambtelijke organisatie in het najaar organiseren.

De auditcommissie adviseert hierover om die reden niets aan de raad.

- De tweede algemene opmerking van de auditcommissie betreft de samenhang tussen de verschillende p&c-documenten en door de jaren heen. Door andere benamingen van technische termen (zoals 'budgetoverhevelingen') en door het 'verhangen' van budgetten bij andere programma's is het op onderdelen moeilijk om vergelijkingen te maken tussen verschillende documenten en tussen verschillende jaren.

De auditcommissie adviseert de raad om het college te verzoeken de vergelijkbaarheid tussen de verschillende instrumenten en tussen de verschillende jaren te verbeteren.

De reserves

- De auditcommissie constateert dat de weerstandsratio hoger ligt dan de norm voor de maximale waarde (van 1,5) en dat de prognose is dat de ratio de komende jaren verder stijgt. Het college verantwoordt dit door te wijzen op grote risico's die in de toekomst liggen, risico's die het college niet kwantificeert. De auditcommissie vraagt zich af hoe dit zich verhoudt tot reservering van € 2 miljoen in de algemene reserve voor onvoorziene risico's en of die grote toekomstige risico's niet enigszins te kwantificeren zijn? Daarnaast vraagt de auditcommissie zich af wat de betekenis is voor de omvang van de algemene reserve van de (schijnbare) trend om meer bestemmingsreserves in het leven te roepen.

In het gesprek met de ambtelijke organisatie verwijst die naar pagina 140 van de Begroting 2023 (met een tabel waarin het verwachte tekort van €2,7 miljoen in 2027 vermeld staat) en pagina 32 van de Kadernota 2024 (waarin een omschrijving staat van de reservering van € 2 miljoen in de algemene reserve). Met deze verwijzingen geeft de ambtelijke organisatie aan dat niet is aan te geven hoe de (dreigende negatieve) ontwikkeling van de algemene uitkering Gemeentefonds zal zijn en (daarmee) of de reservering van € 2 miljoen in de algemene reserve hiervoor voldoende zal zijn.

In het gesprek met de accountants gaven die aan dat het een goede systematiek is om de risico's zo veel als mogelijk te kwantificeren en om op basis daarvan het benodigde weerstandsvermogen te bepalen. Daarbij merken de accountants op dat daartoe niet alle risico's bij elkaar opgeteld hoeven te worden, omdat niet alle risico's zich gelijktijdig zullen voordoen.

In antwoord op de vraag van de auditcommissie over de relatie tussen algemene reserve en bestemmingsreserves geven zowel accountants als ambtelijke organisatie

ADVIES AUDITCOMMISSIE

aan dat er sprake is van communicerende vaten: meer bestemmingsreserves betekent minder algemene reserve (en andersom: meer algemene reserve betekent minder bestemmingsreserves).

De auditcommissie constateert dat de beantwoording van de vragen door accountants en ambtelijke organisatie niet hebben geleid tot voldoende duidelijkheid bij de auditcommissie over de vraag wat de benodigde omvang van het weerstandsvermogen moet zijn in relatie tot de risico's die op onze gemeente afkomen.

De auditcommissie adviseert de raad om het gesprek met het college aan te gaan over (de betekenis van) de maximale hoogte van de weerstandsratio, in relatie tot de reservering van € 2 miljoen in de algemene reserve voor onvoorziene risico's, tot de omvang van de niet-gekwantificeerde grote toekomstige risico's en tot de bestemmingsreserves.

De budgetoverhevelingen

- De auditcommissie constateert dat het grootste deel van de budgetoverhevelingen in de Jaarstukken 2022 voor rekening komt van het sociaal domein: € 6,5 miljoen van het totaal van € 7,4 miljoen. Vanwege het grote bedrag en de daarmee samenhangende activiteiten én vanwege dat bij de Jaarrekening 2021 ook al voor zo'n € 4 miljoen aan budget overgeheveld is, vraagt de auditcommissie zich af of de over te hevelen activiteiten naar 2023 wel uitgevoerd kunnen worden, dan wel of de activiteiten die gepland staan voor 2023 (conform de begroting 2023) wel uitgevoerd kunnen worden?

De ambtelijke organisatie geeft aan (onder verwijzing naar de pagina's 120/121 van de Jaarstukken 2022) dat het bij deze budgetoverhevelingen met name gaat om de verdeling van het overschot beschermd wonen over de Achterhoekse gemeenten en de in 2022 ontvangen rijksbijdrage en grotendeels in 2023 uit te geven energietoeslag. Tevens spreekt de organisatie de verwachting uit dat deze bedragen in 2023 daadwerkelijk uitgegeven zullen worden.

De auditcommissie adviseert na de toelichting van de ambtelijke organisatie over het onderwerp budgetoverhevelingen niets aan de raad.

Het sturen op onderhoud

- De auditcommissie constateert enerzijds dat van een aantal onderhoudsplannen de looptijd in 2020 of 2021 al afgelopen zijn en anderzijds dat in 2012 al het onderhoud vanwege bezuinigingen op 'eenvoudig' is gezet (en daarna alleen voor specifieke wegelementen weer verhoogd naar 'basis'). Op basis van deze dubbele constatering vraagt de auditcommissie zich af of het onderhoud nog wel op het gewenste niveau plaatsvindt en wat het effect van het onderhoudsniveau 'eenvoudig' is voor de langere termijn?

De ambtelijke organisatie geeft aan dat de actualisatie van de onderhoudsplannen die afgelopen zijn, in 2023 geactualiseerd worden en dat de financiële consequenties hiervan in de Begroting 2024 opgenomen zullen worden.

De auditcommissie adviseert de raad om het gesprek met het college aan te gaan over het (toekomstige) onderhoudsniveau in relatie tot het uitstellen van actualisatie van

ADVIES AUDITCOMMISSIE

een aantal onderhoudsplannen en tot de verlaging van het onderhoudsniveau naar 'eenvoudig' in 2012.

Risico's en risicomanagement

Bij het thema 'reserves' constateerde de auditcommissie dat het college de grote omvang van de reserves (en specifiek de algemene reserve) verantwoordt door te wijzen op grote toekomstige risico's, risico's die het college niet kwantificeert. De auditcommissie vraagt zich af of die grote risico's niet enigszins gekwantificeerd kunnen worden? Zodat een beter beeld ontstaat over het benodigde weerstandsvermogen. Als voorbeeld noemt de auditcommissie het dreigende 'ravijn': de auditcommissie lijkt het dat dit risico enigszins gekwantificeerd moet kunnen worden.

De auditcommissie is van plan een werksessie met de ambtelijke organisatie te organiseren over de kwantificering van de risico's om zo de discussie over noodzakelijke omvang van het weerstandsvermogen in relatie tot onze risico's verdieping te kunnen geven.

Op dit onderwerp heeft de auditcommissie geen aanvullend advies aan de raad.

ADVIES AUDITCOMMISSIE

BIJLAGE 1

VERSLAG WERKSESSIE AUDITCOMMISSIE OVER JAARREKENING 2022 d.d. 30 mei 2023

Inleiding

Aan de hand van de *Opzet werksessie Jaarstukken 2022* heeft de auditcommissie de Jaarstukken 2022 op een zestal thema's doorgenomen. Daarbij heeft de auditcommissie de informatie uit de Jaarstukken 2022 vergeleken met die van 2021 en 2022 en met andere p&c-documenten uit 2022 en omliggende jaren. In dit verslag staat per thema wat er besproken is.

Kaders

In de Begroting 2023 worden twee soorten financiële kaders onderscheiden: beleidskaders en algemene begrotingsprincipes:

- Beleidskaders. Deze zijn verwerkt in drie financiële verordeningen. Het valt op dat de drie verordeningen allen van 2017 zijn. De verordeningen roepen twee vragen op:
 - o Zijn ze nog wel actueel?
 - o Handelen we wel conform de verordeningen? (De auditcommissie heeft de verordeningen zelf niet bekeken.)
- De algemene begrotingsprincipes geven richtlijnen hoe om te gaan met structurele en incidentele mee- en tegenvallers gedurende de uitvoering van een begroting. De auditcommissie betwijfelt of deze principes gehanteerd zijn bij de uitvoering van de begroting 2022 aan de hand van de Bestuurlijke Monitoren 2022, de Eindwijziging 2022 en de Jaarstukken 2022. In elk geval constateert de auditcommissie dat in de Jaarrekening 2022 bij overschotten en tekorten niet teruggekoppeld wordt op de begrotingsprincipes.

Reserves

De auditcommissie doet constatering op twee onderwerpen bij het thema reserves: de omvang van de reserves totaal en de omvang van de algemene reserve in relatie tot de weerstandsratio:

- De omvang reserves totaal. De auditcommissie ziet een forse stijging in de omvang van alle reserves tezamen: van € 61 miljoen in 2020 naar € 93 miljoen in 2022. De vraag daarbij is welke spelregels hierbij gelden en of die gevolgd zijn?
- De omvang van de algemene reserve in relatie tot de weerstandsratio. Dit onderwerp roept een aantal vragen op:
 - o De weerstandsratio is door de raad genormeerd op een minimum van 1,0 en een maximum van 1,5. De daadwerkelijke ratio ligt hoger dan 1,5 en de geprognosticeerde ratio ligt ruim boven de 2,0. Het college verantwoordt dit door te wijzen op grote risico's die in de toekomst liggen, risico's die niet gekwantificeerd worden:
 - Kunnen die grote risico's niet enigszins gekwantificeerd worden? Zodat een beter beeld ontstaat over het benodigde weerstandsvermogen. Als voorbeeld noemt de auditcommissie het dreigende 'ravijn': de auditcommissie lijkt het dat dit risico enigszins gekwantificeerd moet kunnen worden.
 - Hoe verhouden de niet gekwantificeerde risico's zich tot de reservering van € 2 miljoen in de algemene reserve voor onvoorziene risico's?
 - o Wat is de relatie met de schijnbare trend om meer bestemmingsreserves in het leven te roepen? Betekent dat wat voor de omvang van de algemene reserve?

ADVIES AUDITCOMMISSIE

Budgetoverhevelingen

De auditcommissie heeft bij het onderwerp budgetoverhevelingen de volgende constatering en vragen:

- In de Jaarstukken 2020, 2021 en 2022 worden steeds andere termen gebruikt voor budgetoverhevelingen. Dit maakt het voor de raad moeilijk om vergelijkingen te maken tussen die Jaarstukken.
- Inhoudelijk constateert de auditcommissie dat het grootste deel van de budgetoverhevelingen in de Jaarstukken 2022 voor rekening komt van het sociaal domein: € 6,5 miljoen van het totaal van € 7,4 miljoen. Dit is een groot bedrag, waar meerdere activiteiten aan hangen die blijkbaar in 2023 uitgevoerd gaan worden. Vanwege het grote bedrag en de daarmee samenhangende activiteiten én vanwege dat bij de Jaarrekening 2021 ook al voor zo'n € 4 miljoen aan budget overgeheveld is, vraagt de auditcommissie zich af of de over te hevelen activiteiten naar 2023 wel uitgevoerd kunnen worden, dan wel dat activiteiten die gepland staan voor 2023 (conform de begroting 2023) niet uitgevoerd kunnen worden.
- Vraag is ook welke spelregels we hebben voor budgetoverhevelingen.

Sturen op onderhoud

Bij 'sturen op onderhoud' valt de auditcommissie het volgende op:

- Van een aantal onderhoudsplannen liep de looptijd af in 2020 en 2021. O.a. vanwege het uitstel van de Omgevingswet is de actualisatie van deze plannen uitgesteld. Dit geldt ook voor 2022. De auditcommissie vraagt zich af wat dat betekent voor het onderhoud: vindt dat nog op het gewenste niveau plaats?
- In 2012 is al het onderhoud vanwege bezuinigingen op 'eenvoudig' gezet. Voor specifieke wegelementen is het onderhoudsniveau weer verhoogd naar 'basis', het andere onderhoud staat echter nog steeds op 'eenvoudig'. De auditcommissie vraagt zich af wat dit onderhoudsniveau voor een effect heeft op de langere termijn. Mogelijk dat hier iets over te zeggen is, nu de verlaging van het onderhoudsniveau alweer ruim tien jaar geleden is gebeurd.
- Uit de verschillende Jaarstukken blijkt dat de onderhoudsposten door de jaren heen ongeveer gelijk gebleven zijn. Alleen het wegenonderhoud is in 2022 met € 2 miljoen gestegen. Waarschijnlijk is dit conform de begroting, maar in de Jaarstukken 2022 wordt hier niets over gezegd.

Inhoud en samenhang planning&control

De auditcommissie constateert dat door het gebruik van andere benamingen en verschuiving van (over te hevelen) budgetten tussen de programma's de samenhang tussen de verschillende planning&control-instrumenten niet altijd even duidelijk is. Daarentegen ziet de auditcommissie aan de verwerking van amendementen, dat die goed te volgen zijn door de verschillende pl&c-documenten heen.

Risico's en risicomanagement

De auditcommissie constateert dat door de jaren heen verschillen te zien zijn in de hoogte van de gekwantificeerde risico's. De commissie constateert tevens dat de structurele risico's jaarlijks ongeveer hetzelfde blijven en dat de verschillen veroorzaakt worden door de eenmalige risico's.

Al genoemd bij het thema reserves is dat er ook risico's zijn die in de Jaarrekening niet gekwantificeerd worden. Met de vraag van de auditcommissie of die risico's wel (enigszins) gekwantificeerd zouden kunnen worden.