

Rekenkamercommissie

- Aan de gemeenteraad
- i.a.a. het college van burgemeester en wethouders

uw brief van	behandeld door	G.H. Hagelstein
uw kenmerk	doorkiesnummer	026 – 3260108 (secretaris)
ons kenmerk	onderwerp	Onderzoek jaarstukken 2013
bijlage(n)		
datum	14 mei 2014	

Geachte gemeenteraad,

U bent van de rekenkamercommissie gewend dat wij een onderzoek doen naar de Jaarstukken, dit ter voorbereiding en aanvulling op uw behandeling en besluitvorming daarover.

Voor ons onderzoek naar de Jaarstukken 2013 hebben als uitgangspunt genomen:

- de rapportage over jaarstukken 2012 van 30 mei 2013;
- de jaarstukken 2013 (Jaarrekening en Jaarverslag);
- de interimcontrole van de accountant van 20-1-2014;
- de besprekingen in de auditcommissie;
- de vragen van de raadsfracties en de beantwoording daarvan;
- de Voorjaarsnota 2014.¹

Van belang is vooraf te melden dat op het moment dat ons onderzoek werd uitgevoerd enkel de conceptrapportages van de Jaarstukken ter beschikking stonden. De rapportage van de accountant over de Jaarstukken 2013 was nog niet beschikbaar. Conform de afgesproken taakverdeling in de Auditcommissie hebben wij ons in hoofdzaak gericht op het Jaarverslag, waar de focus van de accountant vooral ligt op de Jaarrekening. Wij hebben (nog) geen gesprek kunnen hebben met de accountant over onze vragen en ook geen bestuurlijk wederhoor kunnen hebben met de wethouder financiën, aangezien wij deze brief voorafgaand aan de Politieke Avond op 15 mei 2014 willen aanbieden. Wel hebben wij op enkele vragen een snelle en adequate reactie ontvangen van de ambtelijke organisatie, waarvoor onze dank.

Uitgangspunt van ons onderzoek is de vraag op welke wijze de Jaarstukken 2013 bijdragen aan de kwaliteit van de begrotings- en verantwoordingsinformatie van de gemeenteraad. Immers, begroting en verantwoording zijn "potje-deksel": een goede begroting kan ook leiden tot een goede verantwoording. Daarbij speelt natuurlijk een belangrijke rol dat in een verkiezingsjaar de wisseling van de collegewacht van invloed is op het presenteren van en concluderen over de Jaarrekening. Het verdient ons inziens aanbeveling in een verkiezingsjaar de verantwoording over het voorgaande jaar nog door het zittende college te doen plaatsvinden. Dat betekent dat in een verkiezingsjaar de jaarstukken dus tijdig beschikbaar moeten zijn. Het is vervolgens aan het nieuwe college om, hetzij in het collegeprogramma, hetzij in de Kadernota, hetzij in de eerstvolgende Programmabegroting, hier een eigen (bestuurlijke) interpretatie en verdere invulling aan te geven. Overigens zijn wij van mening dat het de verantwoording aan de gemeenteraad ten goede komt als de Jaarrekening vroeg in het kalenderjaar ter vaststelling wordt aangeboden. Daarmee ontstaat een meer betekenisvol controle- en verantwoordingsmoment voor de gemeenteraad. Dit punt is al een aantal keren in de Auditcommissie aan de orde geweest.

In ons onderzoek staan drie vragen centraal:

1. Is in de begroting een goede basis gelegd voor de verantwoording en is de feitelijke verantwoordingsinformatie van goede kwaliteit en op de begroting toegesneden?

¹ Conceptversie van 28 april 2014.

2. Is de verantwoordingsinformatie over het grondbeleid in overeenstemming met het besluit van de raad naar aanleiding van het onderzoek van de rekenkamercommissie in 2011 en, voor Bergerden, het onderzoek van de rekenkamercommissie naar de gemeenschappelijke regeling Bergerden uit 2013?
3. Wat betekent het toenemend belang van intergemeentelijke samenwerking voor de gemeente?

Ad 1 De kwaliteit van de begrotings- en verantwoordingsinformatie.

De begroting voor 2013 en ook de Jaarrekening over 2013 zijn gebaseerd op een indeling van de begroting in vijf programma's (respectievelijk De burger als partner, klant, onderdaan, wijkbewoner en de interne organisatie als klant). Het onderscheidend karakter van deze indeling is niet zo groot. Daarom is besloten om vanaf de Programmabegroting 2014 te werken met een functionele indeling die is uitgemond in een indeling in elf programma's die meer aansluiten bij de beleidssectorale logica (resp. Ontwikkeling en opleiding; Deelname aan de samenleving; Bereikbaarheid en mobiliteit; Bedrijvigheid; Centrum, stad en dorp; Landschap; Wonen; Klimaat en duurzaamheid; Beheer en onderhoud; Burger en Bestuur en tot slot Financiën). Met deze indeling moet, zo is de gedachte, het beter mogelijk zijn de groeiende samenhang tussen een aantal beleidsvelden te laten zien en deze ook via sturing en verantwoording in beeld te brengen.

Dit gegeven betekent dat de aansluiting tussen de beide programma-indelingen van belang is. De overgang naar een andere programma-indeling mag niet betekenen dat er verantwoordingsinformatie verloren gaat of tussen wal en schip raakt. Dit betekent ook dat eerst volgend jaar kan worden vastgesteld of de nieuwe indeling van de Programmabegroting 2014 en de Jaarstukken daarover (voorjaar 2015) aan de gestelde verwachtingen voldoen. Het is om deze reden dat wij ons in deze brief beperken tot een toetsing aan de meer algemene normen die voor een goede verantwoording van toepassing zijn. Dat zijn normen die ook volgend jaar bij de toetsing van de Jaarstukken 2014 van belang zijn.

De begrotingsopzet voor 2013 en de voorliggende Jaarstukken daarover nu kennen, net als in 2012, hun beperkingen als het gaat om het stellen van heldere en meetbare doelen. Op kleine onderdelen zijn er verbeteringen zichtbaar maar het blijft lastig om een (causale) relatie te leggen tussen de geformuleerde doelen, de gekozen middelen/activiteiten en het gevoteerde budget. Als wij kijken naar de verantwoording in de Jaarstukken dan is deze verantwoording heel erg geformuleerd in termen van activiteiten (wat hebben we gedaan en waarom is dat wel/niet gebeurd?) en veel minder in de bijdrage van deze activiteiten aan de doelstellingen (het beoogde maatschappelijk effect).

Veel informatie in het Jaarverslag heeft daarmee een procesmatig karakter. De informatie is erg gericht op planning en activiteiten en veel minder op de bijdrage aan beleidseffecten. In het gemeentelijk systeem, waarin de raad kaders stelt en controleert en het college uitvoert, is het van minder belang met welke middelen en activiteiten het college de beleidsdoelen realiseert. Het gaat er om dat dat gebeurt en dan bij voorkeur natuurlijk op de meest doelmatige wijze(n). Maar het is vooral aan het college zelf, in het kader van de uitvoeringstaak, om te bepalen welke instrumenten daartoe het beste kunnen worden ingezet. Allerlei procesinformatie daarover is dan minder belangrijk, uiteindelijk telt het resultaat.² En die resultaten laten zich nog vaak moeilijk concreet benoemen, zowel in de Programmabegroting 2013 in de vorm van beleidsdoelen als in de vorm van resultaten in de Jaarrekening.³ Bij beleidsdoelen die verder in de tijd liggen, zoals realisatie Bergerden als duurzaam tuinbouwgebied, hoort natuurlijk wel (tussentijdse) informatie over de stand van zaken, maar dan ook in de vorm van tussentijdse mijlpalen en streefwaarden. En niet in de vorm van "er zijn veel gesprekken, vergaderingen, analyses e.d. geweest".

In een aantal gevallen is het natuurlijk nog moeilijk om concrete effecten te benoemen, zoals bij de vormgeving en voorbereiding van de decentralisaties. Maar ook dan dient, teruglezend in de programmabegroting 2013, zo nauwkeurig bij de daar geformuleerde doelen te kunnen worden aangesloten. Beter een goedbedoelde, maar mogelijk minder geslaagde, poging dan geen doel want daarmee ontbreekt elke richting voor het te voeren beleid.

² Een voorbeeld waar dit goed vermeld staat is p. 31 Jaarverslag m.b.t. het bevorderen van de participatie van bijstandsgerechtigden. Het gaat hier wel om een 'throughput' indicator en niet om een 'effect' indicator. De eigenlijke klus, het doorgeleiden naar betaald werk, moet dan nog beginnen.

³ Tenzij er is afgesproken dat over de resultaten inhoudelijk wordt gerapporteerd via aparte (sectorale) beleidsevaluaties. Een dergelijke afspraak is de rekenkamercommissie echter niet bekend.

Voorbeelden uit het Jaarverslag 2013:⁴

- De vraag naar het rendement/effect van ondernomen acties rijst met name bij de presentatie van een aantal voorlichtingscampagnes in het kader veiligheid en overlast (pp. 39-40). Op basis van de gegeven informatie kan geen oordeel worden gegeven over de mate van succes van deze campagnes en de bijdrage aan de beleidsdoelen. Het is mooi dat een campagne is uitgevoerd, maar wel welk effect dan? Wat zich hier wreekt is dat de doelen niet als doel zijn geformuleerd, maar als output c.q. activiteit.
- Niet toevallig is de rekenkamercommissie wat beter bekend met het functioneren van de wijkplatforms.⁵ Het valt dan ook op dat de passages die gaan over c.q. te maken hebben met de wijkplatforms nogal wat oppervlakkige informatie bevatten (pp. 43, 103). Gelet op de kennis die bij college en ambtelijke organisatie ook op dit punt aanwezig is, hadden we mogen verwachten dat het college de raad, in ieder geval op dit punt, beter en realistischer geïnformeerd zou hebben. Op p. 45 van het Jaarverslag gegeven informatie bevat slechts één score voor 2013, zodat een inhoudelijk oordeel over 2013 niet mogelijk is. En blijft het college daarbij meedoen aan de benchmark "waar staat je gemeente"? Onduidelijk blijft waarom (op p. 46 Jaarverslag) het oordeel van de wijkplatforms over participatie in 2013 niet is gevraagd en weergegeven.
- Op p. 50 wordt vermeld dat "is onderzocht welke mogelijkheden er zijn jaarstukken in de komende jaren eerder beschikbaar te stellen aan de gemeenteraad. Wat de uitkomsten van dit onderzoek zijn, los van het gesprek hierover in de Auditcommissie, wordt niet vermeld.

De grafische weergave van de verantwoordingsinformatie

Voor de gemeenteraad als lezer van en besluitvormer over de p&c producten is het van belang om kort en bondig te worden geïnformeerd. Daarbij vallen de rekenkamercommissie twee dingen op:

- In de Jaarstukken 2013 worden verschillen gepresenteerd tussen enerzijds de Begroting 2013 en anderzijds de Rekening 2013. Op p. 8-9 van het Jaarverslag worden de belangrijkste verschillen genoemd en toegelicht. Daarna worden de financiële verschillen in de overzichten in absolute getallen weergegeven. De lezer mag er zelf uithalen wat grote/kleine dan relevante/minder relevante verschillen zijn. Het zou voor het overzicht beter zijn om enkel afwijkingen (over- of onderschrijding) met een bepaalde marge te presenteren, bijv. plus of min 5% van het gevoteerde budget én met een ondergrens aan het bedrag (bijv. € 50.000, -). Op deze manier wordt voor de lezer veel sneller duidelijk wat de relevante afwijkingen zijn. Daarbij hoeft de rapportage niet louter tot financiële afwijkingen beperkt te blijven. Ook afwijkingen van andere orde kunnen, indien daarvoor wordt gekozen, worden gerapporteerd.
- Meer inzicht kan ook worden verkregen door voor vitale onderdelen aan te geven wat de kosten per gerealiseerde eenheid zijn geweest. Zo kunnen bijv. voor de screening van bijstandsgerechtigden eenvoudig de kosten per gevoerd gesprek worden weergegeven. Dat kan voor veel andere prestaties ook gebeuren (kosten voor de uitgifte van 1 ha. bouwgrond of bedrijventerrein e.a.). Deze weergave geeft feitelijke informatie en kan, indien bijv. gerelateerd aan de bedragen van andere gemeenten via een benchmark, ook een doelmatigheidsprikkel inhouden. Evenzo kan een (heel) hoog bedrag per gerealiseerde eenheid de vraag opwerpen of deze activiteit dan nog wel doelmatig is in het licht van het te bereiken doel.
- Een goedbedoelde poging om de bijdrage van gemeentelijk beleid aan de aanpak c.q. oplossing van een beleidsprobleem inzichtelijk te maken treffen wij aan in de recente Voorjaarsnota 2014. Hierin zijn kleurenschema's opgenomen waarin wordt aangegeven wat de voortgang van prestaties en activiteiten is. Het gaat bij de huidige weergave echter enkel om de voortgang van de planning en niet om de bijdrage aan doelbereiking laat staan beleidseffectiviteit. Bovendien bevindt ca. 90% van de activiteiten zich in de groene hokjes (wat aanduidt dat het proces volgens planning verloopt). Daarmee is het informatiegehalte van deze schema's in deze vorm gering. Bij een meer doordacht gebruik kunnen zij, naar de mening van de rekenkamercommissie, de boven togedachte functie op termijn wel degelijk gaan vervullen. Wij kunnen ons goed voorstellen dat op deze manier ingerichte schema's een belangrijke rol gaan spelen bij de (periodieke) beleidsverantwoording en de Jaarstukken.

⁴ Voor een deel wordt er ook naar zulke voorbeelden verwezen in de vragen die raadsfracties daarover hebben gesteld.

⁵ Zie het rapport over de wijkplatforms dat in juni 2014 aan de gemeenteraad zal worden aangeboden.

Overige opmerkingen:

- op enkele onderdelen ontbreekt actuele informatie (voorbeeld: op p. 22 Jaarverslag wordt onder de "Realisatie 2013" een resultaat uit 2012 genoemd.
- Een laatste opmerking betreft de toelichting op p. 65 Jaarverslag over de opwaartse correctie van de OZB. Het is onduidelijk op welke wijze de berekeningen tot stand zijn gekomen en welke (bestuurlijke) vertrekpunten daaraan ten grondslag liggen.
- op p. 102 Jaarverslag wordt *Legitimiteit* omschreven als: *Wij nemen de beslissingen en maatregelen die we mogen nemen en die in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving. De beslissingen zijn te rechtvaardigen.*

In deze passage worden legitimiteit enerzijds en rechtmatigheid/legaliteit anderzijds verward. Het principe van rechtmatigheid (nagenoeg synoniem met legaliteit⁶) wil zeggen dat genomen besluiten niet in strijd zijn met de geldende wet- en regelgeving. Het principe van legitimiteit houdt in dat genomen besluiten legitiem zijn, dat wil zeggen kunnen dat deze besluiten kunnen rekenen op voldoende draagvlak bij belanghebbenden.

Ad 2 M.b.t. grondexploitaties en reserves

GR Bergerden blijft ook in 2013 een groot financieel en bestuurlijk risico.⁸ Op p. 20 staat vermeld dat er afgelopen jaar geen grond is uitgegeven. De mogelijke bouw van een crematorium gaat niet door. Er zijn diverse plannen en analyses gemaakt, maar een pasklare aanpak c.q. oplossing is niet voor handen. Inzicht in de actuele grondexploitatie van Bergerden kunnen we niet in uit de Jaarstukken halen. Wel wordt vermeld dat de raad op enkele momenten (informeel) is bijgepraat. De daar verschaft informatie onttrekt zich aan de waarneming van de rekenkamercommissie. Ook de toelichting op p. 75 is niet inhoudelijk genoeg en bevat louter procesinformatie. Het project Bergerden wordt daarmee uit de samenhang met de andere projecten gehaald

Uit de Jaarstukken blijkt dat het project Bergerden nog steeds als een groot risico moet worden beoordeeld. Dat geldt in mindere mate voor het project bedrijventerrein De Houtakker. Daarop is stevig afgewaardeerd, er is nog geen perceel verkocht. Op p. 53 wordt vermeld dat in het kader van het risicomanagement een start is gemaakt met inventariseren en kwantificeren van mogelijke risico's. Het formuleren en accorderen van beheersmaatregelen moet nog plaatsvinden. De rekenkamercommissie acht het van groot belang dat hier snel mee wordt begonnen. Daarbij zullen ook de (nieuwe) risico's in het kader van de decentralisaties sociaal domein moeten worden betrokken. Snelheid is hier geboden in het licht van de conclusie op p. 73 dat de financiële buffer per 31-12-2013 net voldoende is (€ 9.400.200) en daarna nog verder daalt. Er dienen dus, zoals het college zelf ook aangeeft, maatregelen te worden genomen om de buffer op het gewenste peil te brengen.

In totaal is er in 2013 voor 4,3 mln. afgewaardeerd op de grondwaarde (p. 57 Jaarrekening). Een belangrijk getal, het blijft lang zoeken voordat dit totaalbedrag wordt genoemd.

Het gegeven dat voor het risicoprofiel van Bergerden nu € 10 mln. is gereserveerd (voor Nijmegen en Lingewaard elk € 5 mln.) wil niet zeggen dat dit voldoende is. De vingerwijzing hiernaar op p. 75 van het Jaarverslag spreekt wat dat betreft boekdelen: *"Een nieuwe grondexploitatie gebaseerd op het nieuwe risicoprofiel zal wellicht leiden tot een ander bedrag en een ander benodigd bedrag voor de weerstandscapaciteit. In afwachting van de nieuwe grondexploitatie wordt het risicoprofiel niet bijgesteld."*

Van belang is ook het oordeel van de accountant over de waardering van Bergerden. Deze was op het moment van afronding van deze brief nog niet beschikbaar. Daarbij speelt ook een rol dat de verschillende betrokken accountantskantoren (Deloitte voor Bergerden en EY voor gemeente Lingewaard) het niet snel eens zijn over de waarderingsgrondslagen, de waardering zelf en de conclusies daaromtrent.

De aanprijzende zinsneden over Bergerden (p. 57 Jaarrekening) staan in schril contrast tot de huidige situatie. Op basis van deze passages blijft de ambitie voor Bergerden ongekeerd hoog. Het ware beter om wens en werkelijkheid in dit soort teksten met elkaar in overeenstemming te brengen. Hoe het toegezegde verdere

⁶ Legaliteit duidt op de aanwezigheid van een (vereiste) wettelijke grondslag voor een bevoegdheid en de uitoefening ervan.

⁷ Wat daarbij "voldoende" is en wie daarbij "belanghebbende" zijn wordt mede bepaald door de democratieopvatting(en) die een deelnemer aan een dergelijk gesprek er hierover op na houdt.

⁸ Zie verder het rapport van de rekenkamercommissie over Bergerden (2013).

besluitvormingstraject er nu in concreto uit gaat zien blijft onduidelijk. Wij bevelen de raad aan hier scherp op toe te zien.

Het rapport van de rekenkamercommissie over Bergerden is op 12 december 2013 door de gemeenteraad behandeld. In het besluit wordt het college gevraagd om binnen drie maanden aan te geven op welke manier de informatievoorziening met betrekking tot Bergerden beter vorm en inhoud kan krijgen. Tot op dit moment is dit onderdeel van het raadsbesluit niet uitgevoerd.

Een ander (toekomstig) probleem betreft het in onvoldoende mate beschikbaar zijn van reserves en voorzieningen voor vervangingen van kapitaalgoederen. Op een berekende vervangingswaarde van ca. € 270 miljoen is het van belang op termijn over voldoende middelen voor vervanging te bezitten.⁹ Wij adviseren de raad het college hier nader op te bevragen.

Ad 3 Het toenemend belang van intergemeentelijke samenwerking

In verschillende passages wordt het toenemend belang van intergemeentelijke samenwerking gesignaleerd. Enerzijds als kans om meer doelmatig te gaan werken, anderzijds als risico voor meer en moeilijker te beheersen financiële risico's, zowel aan de sturingskant (voor college en raad) als aan de verantwoordings- en controlekant (voor zowel college, raad als rekenkamercommissie). Samenwerken met volledig behoud van eigen zeggenschap is nauwelijks mogelijk. Samenwerking betekent veelal het doen van concessies op het gebied van beleidsinhoud, zeggenschap en financiën. Dat kan goed uitpakken maar kan ook onzekerheid en risico's met zich meebrengen. Een gewaarschuwd 'samenwerker' telt daarom voor twee. Daar waar de samenwerking een min of meer verplicht karakter krijgt, zoals bij de decentralisatie in het sociaal domein, is een alerte houding geboden. Deze ontwikkelingen zullen naar onze verwachting in de nabije en verdere toekomst grote gevolgen hebben voor vorm en inhoud van functioneren van het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie.

In dit licht is de rekenkamercommissie onlangs gestart met een onderzoek naar de positie van de gemeente Lingewaard in relatie tot de huidige en toekomstige verbonden partijen c.q. gemeenschappelijke regelingen. In het nieuwe coalitieprogramma wordt op dat punt ook een nieuw beleidsstuk, een nieuwe nota *Verbonden partijen*, aangekondigd.

Conclusie en aanbevelingen:

Op basis van de beperkte toetsing komt de rekenkamercommissie tot de conclusie dat de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie in bepaalde opzichten is toegenomen, maar dat er op belangrijke onderdelen nog verbeteringen mogelijk zijn.

Wij doen daartoe de volgende aanbevelingen aan gemeenteraad en college:

1. Zorg dat in een verkiezingsjaar de verantwoording over de Jaarrekening plaatsvindt en afgewikkeld wordt door het zittende college. Ook in andere jaren dienen de Jaarstukken op een eerder moment dan nu beschikbaar te zijn.
2. Vraag als raad het college de causale relatie(s) tussen doelen, middelen en budget meer vorm en inhoud te geven, zodat meer inzicht wordt verkregen in de bereikte beleidseffecten (en daarmee de beleidseffectiviteit).
3. Besteed bij het opstellen van de Jaarrekening 2014 aandacht aan de aansluiting op de nieuwe programma-indeling. Deze wijziging in programma-indeling moet de verantwoording aan de raad versterken en niet verzwakken.
4. De grafische verantwoording van de verantwoordingsinformatie dient zodanig ondersteunend te zijn dat de lezer snel en betrouwbaar de belangrijkste feiten kan doorgronden en op basis daarvan conclusies kan trekken.
5. Wij adviseren de raad de stand van zaken met betrekking tot GR Bergerden (nog) scherper en alerter te volgen en de kaders voor de (door)ontwikkeling duidelijk te markeren.

⁹ Of dat voor bomen en groen samen ca. € 102 mln. moet zijn is voor de rekenkamercommissie nog even een vraag die in dit kader niet eenvoudig kan worden beantwoord. Een en ander lijkt erg afhankelijk van de gekozen systematiek en bijbehorende parameters.

6. Bespreek het vraagstuk van het in onvoldoende mate beschikbaar zijn van reserves en voorzieningen voor vervangingen van kapitaalgoederen en maak een keuze uit de door het college op te stellen en aan te bieden alternatieven daarvoor.
7. Geef als raad het college opdracht de aangekondigde Nota Risicobeheersing, in het kader van het risicomanagement, met voorrang op te stellen en na besluitvorming zodanig te implementeren dat deze doorwerkt in de Programmabegroting 2015.

Hoogachtend,
Namens de rekenkamercommissie,



Dr. G.H. Hagelstein, voorzitter