

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

uw brief van	behandeld	E.A.M. Masselink
uw kenmerk	doorkiesnum	026 – 3260108
ons kenmerk	onderwerp	Onderzoek jaarstukken 2015
bijlage(n)		
datum	2 juni 2016	

Geachte gemeenteraad,

De rekenkamercommissie doet jaarlijks onderzoek naar de jaarstukken, zo ook naar de jaarstukken over 2015. De commissie heeft tegen de achtergrond van de doorontwikkeling van de programmabegroting naar de jaarstukken gekeken. Daarbij hebben wij, naast de eigen ambities van college en raad, ook de aanbevelingen die wij in ons onderzoek naar de jaarstukken over 2014 hebben gedaan, als toetssteen gebruikt.

Het college stelt op p. 96 van het Jaarverslag: “Voor een goede beheersing van de geformaliseerde samenwerkingsverbanden is het van essentieel belang dat de raad in staat gesteld wordt haar toezichhoudende en controlerende rol goed te vervullen”.

Gesterkt door deze ambitie hebben wij in ons onderzoek meer specifiek aandacht besteed aan:

- de aansluiting tussen de plannen in de begroting en de wijze van verantwoording nu in de jaarstukken, in het bijzonder ook het sociaal domein;
- de kwaliteit van de paragraaf Verbonden Partijen, in het bijzonder Bergerden;
- de verantwoording met betrekking tot het sociaal domein.

Van belang is vooraf te melden dat de verklaring van de accountant over de jaarstukken pas na het afronden van ons onderzoek beschikbaar kwam. Wij hebben ons in hoofdzaak gericht op het jaarverslag, waar de focus van de accountant vooral ligt op de jaarrekening en de rechtmatigheidsaspecten van de gemeentelijke financiën.

Wij hebben geen mondeling bestuurlijk wederhoor meer gehad met de wethouder financiën aangezien wij onze brief voorafgaand aan de Politieke Avond op 9 juni 2016 aan de raad willen aanbieden. Voor de leesbaarheid presenteren wij u aantal meer algemene bevindingen, die korthedshalve worden onderbouwd of geïllustreerd met één of soms meer voorbeelden.

1. Even terug naar de resultaten onderzoek Jaarstukken 2014

Voordat wij onze conclusie en bevindingen weergeven is het goed nog even onze conclusie en aanbevelingen met betrekking tot de Jaarstukken 2014 weer te geven. In dit onderzoek kwam de rekenkamercommissie tot de onderstaande conclusie en een 13-tal aanbevelingen:

“Onze conclusie is dat de verantwoording in de Jaarrekening in algemene zin op een duidelijke, logische en consistente manier is gekoppeld aan de beleidsmatige verantwoording in het Jaarverslag. In algemene zin kunnen de raadsleden zich daarmee uit de Jaarstukken een oordeel te vormen over doelmatigheid, effectiviteit en rechtmatigheid van het gevoerde beleid en bestuur”.

Aanbevelingen 2014 - Algemeen:

1. Maak de relatie tussen doelen en beoogde beleidseffecten meer inzichtelijk door bijv. een samenhangend en overzichtelijk schematisch overzicht gebruik te maken.
2. Verbeter en completeer de weergaven van de prestatiegegevens.
3. Geef een meer verfijnde toedeling van de wijze waarop middelen bijdragen aan de prestatiedoelen.
4. Verbeter de analyse van de afwijkingen van de begroting en gebruik de uitkomsten daarvan.
5. Geef een betere onderbouwing van de bestemmingsvoorstellen voor overschotten.

Verbonden partijen:

6. Geef geconstateerde verschillen tussen jaren beter weer en licht ze toe.
7. Neem de met een verbonden partij gemaakte prestatieafspraken op in de verslagstructuur (zie de Checklist verbonden partijen).
8. Zorg ervoor dat de gegevens van verbonden partijen compleet zijn, met name inzake het financieel belang.
9. Zorg voor een goede aansluiting tussen de cijfers van de jaarrekening en het jaarverslag.

Risicobeheersing en weerstandsvermogen

10. Geef een toelichting op alle als structureel aangemerkte risico's.
11. Breng ook de risico's met betrekking tot de verbonden partijen in beeld.
12. Geef in de komende begroting inzicht geven in de meerjarenontwikkeling van de risico's en de weerstandscapaciteit / weerstandbehoefte. Monitor deze ontwikkeling in de tussenrapportages, mede met het oog op de ontwikkeling van de gesignaleerde risico's rond grex en transitie, want de verdere "vrije weerstandscapaciteit" is beperkt.
13. Pas op uw weerstandsvermogen!

De aanbeveling aan de gemeenteraad tot slot is er op toe te zien dat deze aanbevelingen worden opgevolgd en waar dit onverhoopt niet, niet goed of niet tijdig gebeurt het college hierop aan te spreken.”

Het college heeft in haar reactie op het onderzoek Jaarstukken 2014 aangegeven hoe ze met deze aanbevelingen zal omgaan (brief aan raad d.d. 16-6-2015). Kijken we nu naar wat het college daarover heeft toegezegd, dan moeten we constateren dat een aantal meer technische zaken zijn uitgevoerd maar dat de veelal abstracte toezeggingen van vorig jaar in de voorliggende verantwoording niet zijn opgepakt en niet tot wasdom zijn gekomen.

2. Algemene conclusie Jaarstukken 2015

Wij moeten concluderen dat ons oordeel over het Jaarverslag 2015 minder positief is dan over het Jaarverslag 2014. Het Jaarverslag 2015 is niet goed geschikt om als verantwoordingsdocument te dienen en de gemeenteraad inzicht te geven in de beleidsprestaties van het college en de doelmatigheid van de daarvoor ter beschikking gestelde middelen. Op diverse onderdelen blijft de aanwending van deze middelen, ook cijfermatig, onduidelijk. Waren bovenstaande aanbevelingen uit ons onderzoek 2014 duidelijker en meer systematisch toegepast, dan was dat mogelijk anders geweest. Van opvolging van deze aanbevelingen, en daarmee een leereffect, lijkt weinig sprake.

Wij lichten onze conclusie toe aan de hand van onze bevindingen op de belangrijkste onderdelen, te weten:

- 2.1 De aansluiting van de verantwoording bij de doelstellingen in en systematiek van de Programmabegroting
- 2.2 Sociaal domein
- 2.3 Kwaliteit verantwoordingsinformatie paragraaf Verbonden partijen
- 2.4 Kwaliteit verantwoordingsinformatie GR Bergerden

Ad 2.1 Aansluiting verantwoording bij doelstellingen in en systematiek van de Programmabegroting

Om te beoordelen of deze aansluiting in voldoende mate aanwezig is, is in het bijzonder gekeken naar de volgende punten:

- sluiten doelen en verantwoording bij elkaar aan?
- wordt er wat gezegd over de doelbereiking en de effectiviteit? Indien ja, wat?
- wordt er wat gezegd over de doelmatigheid van de ingezette middelen? Indien ja, wat?
- is er, als het gaat om de systematiek van begroten en het financiële resultaat, voldoende inzicht in de opbouw van het financiële resultaat?

Begroting en verantwoording (jaarrekening en jaarverslag) zijn als een potje en een deksel. Om er mee te kunnen werken moeten ze naadloos op elkaar aansluiten. Daartoe zijn de programmabegroting en de jaarstukken over 2015 opgezet in een indeling in programma's die aansluit bij de beleidssectorale logica. Deze is in beide herkenbaar en nagenoeg identiek toegepast. Bedoeling is de groeiende samenhang te laten zien tussen een aantal beleidsvelden en deze ook via de sturing en verantwoording in beeld te brengen. Onveranderd is dat elk programma een doelenboom heeft waarmee inzichtelijk moet worden wat er is bereikt, wat daarvoor is gedaan en wat het heeft gekost. Op het niveau van de prestatiedoelen zijn diverse prestatie-indicatoren uitgewerkt. Wat daarbij opvalt is dat veel teksten vanuit de begroting een op een zijn overgenomen in het Jaarverslag. Zo'n werkwijze draagt niet bij aan de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie, want voegt niets toe. De toelichting van de verschillen tussen begroting en resultaat vindt consequent plaats voor de posten waarop een afwijking van meer dan € 50.000, - is ontstaan of afwijkingen die politiek relevant zijn.¹

¹ Een politiek relevante afwijking, en verantwoording daarover, hebben wij in dit jaarverslag niet kunnen vinden. Interessant zou zijn te vernemen welke criteria het college hiervoor dan hanteert. Dezelfde vraag kun je voor de raad stellen natuurlijk.

Daar waar een toelichting wordt gegeven, wordt veelal volstaan met de constatering dat er een verschil is opgetreden, soms met een (vage) verwijzing naar een oorzaak.² Voor andere verklaringen of oorzaken moet in een aantal gevallen heen en weer gelezen worden van jaarverslag naar jaarrekening of omgekeerd. Veel incidentele voordelen worden veroorzaakt door uitstel of vertraging van de werkzaamheden. Dat kan op goede gronden zijn, maar inzicht in de oorzaken van het uitstel of de vertraging, dan wel een verklaring, wordt weinig specifiek gegeven.

Wij constateren dat bij een aantal programma's, waarin wel prestatie-indicatoren zijn opgenomen, in de jaarrekening ook dit jaar geen prestatiegegevens worden vermeld omdat er geen meting kon worden verricht of geen gegevens beschikbaar zijn. Daar waar ze wel zijn ingevuld, worden de prestatiegegevens in een aantal gevallen gebaseerd op schattingen en aannames. Na de verbetering die in de verantwoording over 2014 was te constateren, is deze verbetering dit jaar niet doorgezet. Nog steeds is de informatie in het jaarverslag 2015 veelal een beschrijving van uitgevoerde activiteiten en/of processen. Er is weinig informatie te vinden over het antwoord op de vraag of de ingezette middelen ook oorzakelijk hebben bijgedragen aan de beleidseffecten, zo die laatste ook op acceptabele wijze zijn weergegeven. De nu gepresenteerde relaties en samenhang tussen doelen, beleidsinstrumenten en budget geven daarmee naar onze mening weinig inzicht in de beleidseffectiviteit van de activiteiten en de ingezette budgetten.

Wij zijn ons bewust van de paradox waarvoor de opstellers van de verantwoording zich geplaatst zien. Enerzijds is er de roep van de raad om minder omvangrijkere en meer toegankelijke verantwoordingsdocumenten. Anderzijds is er de even zo gerechtvaardigde wens om soms ook tot op meer gedetailleerd niveau te kunnen meekijken, om daarmee ook te kunnen verifiëren/controleren of de conclusies/waarderingen op het 'dashboard' ook door de onderliggende feiten ondersteund worden. In de Auditcommissie wordt al geruime tijd over dit dilemma gesproken. Het nieuwe digitale systeem Lias zou hierin een uitweg kunnen bieden, via doorklikmogelijkheden naar verdiepingen e.a. Voorwaarde is echter wel dat het basismateriaal (SMART-doelstellingen, eenduidigheid van begrippen, prestatie-indicatoren en evaluatiecriteria, en de oorzakelijkheid van instrumenten e.a.) op orde is. Dat is nu nog niet zo.

Een zelfde vraag ligt ook voor bij de verbonden partijen. De verantwoordingsinformatie over de inzet van het college met betrekking tot de verbonden partijen is minimaal (zie hierna). Op basis van de jaarstukken kan de raad zich geen beeld vormen van het gemeentelijk aandeel in de doelbereiking, de effectiviteit, de doelmatigheid en het risicoprofiel. Daarbij realiseren wij ons dat op andere wijzen, via (soms vertrouwelijke) informatienota's en bijpraatsessies, daar wel aandacht aan is gegeven. Toch lijkt het ons voor de gemeenteraad moeilijk via de jaarstukken het complete plaatje te krijgen. Voor een burger is dat al helemaal ingewikkeld. Van een transparante verantwoording is in dit opzicht geen sprake.

Daarmee dient zich ook een principiële vraag aan: dient de beleidsmatige verantwoording volledig in de Jaarstukken plaats te vinden of niet? Als daar wel voor gekozen wordt, dan zal de informatiedichtheid en -rijkheid van de Jaarstukken moeten groeien. Het grote voordeel is dan de koppeling tussen beleid en geld gemaakt kan worden en er mogelijk ook uitspraken over de doelmatigheid van het beleid gedaan kunnen worden. Dat is in de huidige vorm niet het geval.

² Zoals bij het uitstellen van een ICT-project naar het trager verlopen van de daartoe benodigde intergemeentelijke samenwerking.

Een andere optie is dat de beleidsmatige verantwoording primair in de beleidscyclus plaatsvindt en daarmee meer los staat van de Jaarstukken. Deze verantwoording kan dan op een, door raad of college zelf te bepalen, moment in de beleidscyclus worden afgelegd, bijvoorbeeld na een ordentelijke beleidsevaluatie. De verantwoording in de Jaarstukken is dan vooral een monitormoment. En dat kan qua proces en timing een meer logisch moment zijn dan elk jaar bij de Jaarstukken. Nadeel is dan wel dat er een veel minder sterke koppeling met de toegekende middelen is, waardoor doelmatigheids-oordelen bijna niet mogelijk zijn.

De voorkeur van de rekenkamercommissie gaat uit naar de eerste optie. Dan voldoen begroting en verantwoording namelijk aan het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). De memorie van toelichting bij dat besluit verschaft een heldere onderbouwing van deze eis:

“Het proces van besluitvorming over de begroting is een cruciaal moment om ook richting te geven aan het beleid. Het is daarbij van belang om goede afwegingen te kunnen maken over wat de te verwachten effecten op het beleid zijn. Provinciale staten en de raad moeten op dit beslissende moment in de beleidscyclus zich een oordeel kunnen vormen over de behaalde beleidsresultaten uit het verleden en een inschatting kunnen maken van de – met het voorgestelde beleid – te behalen resultaten in de toekomst”.

Zoals boven geconcludeerd is de informatiekwaliteit in het jaarverslag van een zeer wisselend niveau. Ter illustratie onderstaand een aantal voorbeelden. Hierbij is een vergelijking gemaakt tussen de Programmabegroting 2015 en het jaarverslag.

- Op pagina 27 van de begroting is € 200.962, - begroot voor opvoedingsondersteuning (post nr. 1.1.2). Op p. 21 van het jaarverslag staan noch cijfers over de bijbehorende begrotingspost vermeld noch over het resultaat 2015. Wie dus wil weten of en hoeveel geld er aan opvoedingsondersteuning is uitgegeven en ook welke effecten dit heeft gehad, ziet met deze informatie zijn vragen niet beantwoord.
- Los van de volledigheid van de gepresenteerde cijfers zijn de tekstuele toelichtingen niet erg toegesneden. Als onderbouwing moge in programma 2 (Deelname aan de samenleving) gelden:
 - a. diverse tekstdelen in het verslag zijn (grotendeels) letterlijk overgenomen uit de begroting (bijv. m.b.t. stimuleren zelfredzaamheid). Daarmee bevatten ze wel goede voornemens e.d. maar geen aanknopingspunt voor verantwoording;
 - b. een aantal doelstellingen c.q. prestatieafspraken keert niet terug in de verantwoording. Zo kan bijvoorbeeld niet worden nagegaan wat er van de prestatieafspraken met de SWL (begroting op p. 36) terecht gekomen is. In een (veel uitgebreider) overzicht worden de beloofde meetbare resultaten niet verantwoord, maar wel een groter aantal andere (waarvoor dan ook een raming 2015) blijkt te bestaan. Daarmee is op dit onderdeel geen sprake van een goede aansluiting.
 - c. soms wordt alleen een financieel kengetal opgevoerd zonder enige vorm van toelichting of uitleg. Ook niet wanneer uit de aard van dit getal, een forse over- of onderschrijding van de begrotingspost, een nadere toelichting verwacht had mogen worden. Zoals eerder aangegeven moeten we daarvoor terecht in de jaarrekening.
Verantwoordingsinformatie op outcome-niveau (effecten van beleid) vinden we spaarzaam, afgezien van een aantal, dat wel zinnige informatie geeft. Ook zijn niet alle prestatie-indicatoren van actuele informatie voorzien. En als het een keer goed in beeld is gebracht, ook qua beleidseffecten, dan vallen deze ook nog tegen: p. 26 van het jaarverslag meldt dat van de jonge-

ren van 12-17 jaar slechts 14% aan de beweegnorm voldoet waar de ambitie was dat dit 35 % zou moeten zijn. Of dit eventueel komt door aanpassing van de normen/criteria, wordt niet goed uitgelegd. Bij ouderen zijn de resultaten beter (scores van 50,6% resp. 43,1% waar voor beide 35% als doelstelling gold). Of deze resultaten worden veroorzaakt door het gemeentelijk beleid of door andere factoren blijft echter gissen. Ook een vorm van een plausibiliteitsredenering of -statement zou daarbij behulpzaam kunnen zijn, maar een dergelijke toelichting ontbreekt. Daarmee wordt het erg lastig een oordeel te geven over doelmatigheid van het beleid en het gevoerde bestuur.

- d. in diverse tabellen worden scores/beoordelingen opgevoerd die vragen oproepen. Zo staat op p. 31 van het jaarverslag (Prestatieafspraken met de SWL) vermeld dat met betrekking tot het inzetten van zorgvrijwilligers is “voorzien in alle behoeften”. De doelstelling voor dit jaar was identiek: “voorzien in alle behoeften”. Bij dit soort oordelen ontstaat bij de rekenkamercommissie de behoefte de onderbouwing van deze kwalificaties ook zelf te gaan checken. M.a.w.: op basis van welke materiaal/cijfers is het college tot dit oordeel kunnen komen?
- e. op p. 34 van het jaarverslag zijn de doelen en de resultaten met betrekking tot re-integratie vrij identiek geformuleerd. Daar waar afwijkingen zijn, zijn deze niet uitgelegd of toegelicht. Zo is er een doelstelling bijgekomen in het jaarverslag (innovatie van begeleidingstrajecten) die bij de begroting nog niet als zodanig was geformuleerd. Nog iets preciezer: als in het resultaat 2015 vermeld staat dat er sprake is van 40% afname, met als doel 10% toename, dan vraagt dat om een uitleg die nu niet is gegeven. Als in dezelfde tabel (op p. 34 verslag) staat dat de prestaties werkelijk 2015 “stabiel” zijn, is dat weinigzeggende informatie omdat nadere precisering of context ontbreekt. Ook met vervolgens de begroting ernaast biedt dit soort kwalificaties geen substantiële informatie.
- f. De cijfermatige verantwoording roept op een aantal plaatsen vragen op. Wat opvalt, is dat bij doel 2.1.3 (ondersteunen diverse voorzieningen, onderdeel: ontmoetingscentra en dorpshuizen) de bedragen in de rekening substantieel hoger zijn (2.242.986) dan de begroting na wijziging (1.936.143) en de primitieve begroting (681.123). Ook de jaarrekening geeft daar geen plausibele verklaring voor. Een steekproef leerde ons dat het conceptjaarverslag een aantal omissies bevatte in de rechte tellingen. In de definitieve versie zijn die hersteld.

2.2 Sociaal domein

Wij hebben verder specifiek gekeken naar de verantwoording op het gebied van de decentralisaties in het sociaal domein. In de begroting voor 2015 treffen we dit thema aan in de programma's 1 (Jeugd) en 2 en in een paragraaf decentralisaties.

Ten aanzien van de Jeugdzorg rapporteert het college dat 2015 grotendeels in het teken stond van zorgcontinuïteit en dat de transitie goed is verlopen, ondanks het gegeven, dat er nog geen compleet beeld is van de financiële consequenties van de ingezette jeugdhulp. Het budget laat een onderschijding zien van ca. een halve ton. Wij achten de verantwoording tegen de achtergrond van het gegeven, dat het gaat om het eerste jaar van transitie, adequaat. Wij doen wel de aanbeveling om bij komende verantwoordingen ook de kaderstellende nota's te betrekken, die aan het slot van de programma's worden vermeld. Daarvan moet de actualiteit duidelijk zijn en ook in welke mate de uitvoering daarvan bijdraagt aan doelbereiking conform de begroting.

Het programma 2 en de paragraaf decentralisaties bieden een goed inzicht in de actualiteit van (de decentralisaties in) het sociaal domein. Als verantwoording is de informatie echter minder bruikbaar,

omdat de aansluiting tussen voornemens (begroting) en realisatie (jaarverslag) niet in één oogopslag is te vinden. De informatiewaarde van het jaarverslag en daarmee de kwaliteit van het cyclische proces van begroten en verantwoorden wint aan kwaliteit als deze aansluiting beter inzichtelijk wordt gemaakt.

2.3. De paragraaf Verbonden Partijen (m.u.v. Bergerden)

Bij deze paragraaf is de vraag aan de orde of de raad voldoende sturings- en verantwoordingsinformatie wordt geboden om goed te kunnen controleren?

Het college stelt op p. 96 van het Jaarverslag (par. 10.4.4): "Voor een goede beheersing van de geformaliseerde samenwerkingsverbanden is het van essentieel belang dat de raad in staat gesteld wordt haar toezichthoudende en controlerende rol goed te vervullen."

Als indicator (meetbaar resultaat) wordt daarvoor op p. 97 gebruikt "het minimum aantal informatienota's aan de raad per verbonden partij per jaar". De raming voor 2015 is dan het er 2 zijn. Een en ander is uitgewerkt en ingebed in de werkprocessen zoals opgenomen in de Nota Verbonden Partijen. Kijken we dan naar de tabel op p. 97, dan zien we het aantal uitgebrachte informatienota's per verbonden partij weergegeven. Dat zegt wel iets, maar lang niet alles. Dit overzicht zegt niets over de kwaliteit van de informatienota's (stonden de goede dingen erin, werden risico's goed benoemd en ingeschat etc.). De enige zinvolle conclusie die te trekken is dat aan verbonden partijen met een hoger risicoprofiel meer informatienota's zijn gewijd. En dat is niet meer dan logisch conform de systematiek van risicobepaling in de Nota Risicomanagement. Een kwantitatief getal (nu is het gemiddelde 2,6 per verbonden partij) zegt erg weinig. Wij beoordelen dit als onvoldoende sturingsinformatie. Kijken we vervolgens naar de paragraaf Verbonden partijen (par. 5.6) dan neemt de informatierijkdom van de gegeven informatie niet veel toe. Ook hier geldt als doel van het college (p. 167): "De totale bijdrage van onze gemeente aan de "Verbonden Partijen" bedroeg in 2015 ca. elf miljoen Euro. Een transparante, efficiënte en effectieve aansturing, beheer en toezicht van de bestuurlijke relaties is daarom noodzakelijk."

De tekst lezend zien wij diverse herhalingen van tekstpassages met soms onduidelijke kwalificaties en/of beoordelingen. De teksten zijn op onderdelen beschrijvend, oppervlakkig en herhalen zich (in par. 10.4.4. en par. 5.6) en gaan niet in op concrete risicoprofielen, ontwikkelingen daarin en de gevolgen daarvan.

De financiële verantwoording van de verbonden partijen zelf bevindt zich in de meest gevallen nog in de besluitvormende fase bevindt (veelal is het wachten op zienswijzen van deelnemers of op afronding van de accountantscontrole). Om deze reden is er bij enkele verbonden partijen nog geen informatie opgenomen bij het onderdeel "Financieel belang" en zijn de indicatoren doorgehaald. Dat bemoeilijkt het zicht krijgen op de relevante onderdelen van de verantwoording. Gelet op het huidige bestuurlijk karakter van deze partijen is dat nu niet anders.

Bij de paragraaf Verbonden partijen verwachten wij minimaal een geactualiseerd risicoprofiel en een toelichting daarop, al dan niet gevolgd door eventuele maatregelen/acties. De nota Verbonden partijen en de nota Risicomanagement, waarin de structuur voor de inventarisatie en beoordeling van verbonden partijen wordt gegeven, geven aan dat de daadwerkelijke uitwerking van de risicoprofielen in

de p&c documenten moet plaatsvinden. Daarvan is nu nauwelijks sprake. De risico-actualisatie vindt voor verbonden partijen voor een klein deel plaats in par. 5.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Voor de overige verbonden partijen, alsmede de decentralisaties en enkele andere risicogevalen, worden beschrijvende uitspraken gedaan over de ontwikkeling van de risico's (pp. 124 e.v.). Voor meer diepgang moet dan weer paragraaf 5.6 geraadpleegd worden. Een belangrijk, en niet te onderschatten risico, blijft onderbelicht: de bedrijfsvoeringsrisico's. In paragraaf 5.5 wordt beschreven dat werkdruk en ziekteverzuim stijgen. En als gevolg daarvan ook de noodzaak tot externe inhuur. Meer gerichte en gedetailleerde verantwoordingsinformatie ontbreekt hier echter.

Daarmee ontbreekt in de huidige systematiek echter wel een moment waarop deze geactualiseerde risicoprofielen aan de raad worden gepresenteerd, zodat ze ook in samenhang kunnen worden bekeken en beoordeeld. En daarmee bereikt het college niet haar eerder geciteerde doelstelling: goede verantwoordingsinformatie wordt de raad op dit punt niet geboden. Want eigenlijk zou de raad hier het antwoord moeten kunnen lezen op de vraag: in hoeverre heeft een GR bijgedragen aan de realisatie van de gemeentelijke beleidsdoelen? Dat veronderstelt dan wel dat er per GR een of meer gemeentelijke beleidsdoelen geformuleerd zijn. In de huidige vorm is de bijdrage daaraan (in paragraaf 5.5: heeft de verbonden partij haar aandeel in de programmabegroting gerealiseerd?) nu niet meetbaar en alleen met grote slagen om de arm geformuleerd.

2.4 Bergerden

Biedt de aangeboden informatie over GR Bergerden de raad voldoende verantwoordingsinformatie om goed te kunnen controleren en op basis daarvan desgewenst bij te sturen?

Met betrekking tot Bergerden is een cruciale beslissing genomen. Het Algemeen Bestuur heeft het verlies van € 10,2 mln. (Netto Contante Waarde) in de p&c documenten opgenomen. Het betreft een verlies van 14,2 mln. minus een reeds opgenomen risico van 4,4 mln. Dat betekent dat de gemeente Lingewaard hiervan nu 50% voor haar rekening dient te nemen. De rekenkamercommissie beoordeelt dit als een goed besluit, gelet op de voorgeschiedenis, het sombere toekomstperspectief en de daaraan verbonden risico's.

Onduidelijk blijft vervolgens wat het gevolg van deze besluiten is voor op de totale positie van de GR Bergerden, het risicoprofiel en levensvatbaarheid van de doelstellingen. De bijgestelde grondexploitatie, exclusief de door de provincie niet toegestane bestemmingsverbreding, sluit nu op een verlies van ruim € 24 mln. Met het "grotendeels risicovrij maken" (ten bedrage van de bovenstaande 10,2 mln.) resteert er volgens de tekst een aanvullend verlies voor elk van de beide gemeenten van € 7,1 mln. Er staat nu (p. 128) dat er een goedkeurende verklaring van de accountant is voor Bergerden. Onduidelijk is of dit ook (al) voor 2015 is. Op p. 128 staat ook dat na het afsluiten van de GR Bergerden de rentedekking door de gemeente Nijmegen zal eindigen.

Voor de rekenkamercommissie blijft, op basis van deze teksten, de vraag wat de status van de GR Bergerden dan nu is of binnenkort wordt en welk risicoprofiel voor de gemeente Lingewaard daar dan vervolgens bij hoort. In het jaarverslag wordt de suggestie gewekt alsof Bergerden ineens van probleem naar kans transformeert: "Uit een eerdere risicoanalyse blijkt dat zich na het nemen van het verlies meer kansen dan risico's voordoen waardoor de risicoreservering kan vervallen." (p. 128).

Dat lijkt toch redelijk optimistisch te zijn.³ Daar komt bij dat de informatie op verschillende plekken in de jaarstukken staat vermeld, hetgeen het gebruik door de raad niet vergemakkelijkt. Op basis van het bovenstaande kwalificeren wij deze verantwoordingsinformatie als niet toereikend.

Een reëel risico voor een goede beoordeling van de staat en risicoprofiel van de verbonden partijen is het na-ijlen van de verschillende accountantsverklaringen. Dit speelt momenteel bij de afrekening in het sociaal domein (toetsing financiële rechtmatigheid) en ook bij Bergerden. Bij het moment van opstellen van de gemeentelijke jaarstukken zijn deze verklaringen vaak nog niet voorhanden. Dat mag echter geen excuus zijn voor het maar zeer beperkt ingaan op deze verbonden partijen. In een aantal gevallen, bijv. bij onenigheid tussen de gemeentelijke accountant en de accountant van de verbonden partij over waarderingsinterpretaties, kan dat er toe leiden dat de benodigde verklaringen lang uitblijven. Deze "Papierkrieg" mag echter het (samenhangend) zicht van de raad op de staat van deze verbonden partij niet langdurig vertroebelen. Bij Bergerden is dat al eerder aan de orde geweest. Een oplossing voor dit 'faseverschil' met betrekking tot de benodigde verklaringen dient zich vooralsnog echter niet aan.

3. Weerstandsvermogen

Wij wijzen op een risico met betrekking tot de omvang van het weerstandsvermogen. De ratio is nu 0,46 en ligt ruim onder de norm/ambitie van 1,0-1,4. Met enkele genomen en voorgestelde maatregelen (zie p. 129) zou dit de komende jaren moeten verbeteren en oplopen tot zelfs 2,30. Dat is ambitieus. Maar de landelijke onzekerheid over met name het mogen (blijven) heffen van de precariobelasting op nutsvoorzieningen maakt dit tot een onzeker gebeuren. Wij bevelen aan een scenario op de plank te hebben liggen voor het geval deze vorm van dekking ter discussie komt te staan.

4. Tot slot

Bij verantwoording gaat het om de vraag: wat hebben we bereikt? Deze vraag wordt in een bondige samenvatting van het jaarverslag (pp. 6-7) vooral in financiële zin uitgewerkt. De inhoud van deze samenvatting is een mengeling van een beschrijving van activiteiten, goede voornemens en enkele verantwoordingsuitspraken. Deze samenvatting dient dan ook vooral communicatieve doelen. Als die er toe leidt dat burgers meer willen weten over wat raad en college hebben bereikt en door het lezen van de samenvatting gaan doorlezen in de jaarstukken, dan is dat winst.

De rekenkamercommissie heeft de verantwoording zoals gebruikelijk ook meer gedetailleerd beoordeeld. De resultaten daarvan voegen wij gebruikelijk als bijlage toe aan onze brief. Wij zien daar deze keer van af. De focus, ook voor de raad, dient op de hoofdlijnen en principes van goede verantwoording te liggen. Besturen en beleid maken is daarmee geen kwestie van "slagen om de arm houden" maar verantwoording afleggen over controleerbare doelen en acties. Het voorliggende jaarverslag draagt daar ons inziens te beperkt aan bij.

Het eerstvolgende verbetermoment voor college en raad dient zich aan bij de begroting voor 2017 (als volgend "potje"). De Auditcommissie adviseren wij zich goed te laten informeren of, en hoe, het nieuwe instrumentarium (bijv. Lias) een bijdrage kan en gaat leveren aan de geconstateerde tekort-

³ Wij sluiten niet uit dat op basis van deze risicoanalyse, die wij niet kennen, en mogelijk andere (vertrouwelijke?) informatie wij ons beeld zouden moeten bijstellen.

komingen. Van belang is dat de raad in staat is en wordt gesteld zijn eigen wensen hier specifiek kenbaar te maken. Wij hebben gemerkt dat het college zich daar bijzonder voor inspant. De doelstelling wordt immers gedeeld: "Voor een goede beheersing is het van essentieel belang dat de raad in staat gesteld wordt haar toezichhoudende en controlerende rol goed te vervullen." Maar ook een nieuw systeem dient door mensen, ambtenaren en bestuurders, gevuld en bewerkt te worden. Dat is en blijft de Achilleshiel voor een betere verantwoording die ook voor burgers toegankelijk is.

Hoogachtend,
namens de rekenkamercommissie,



Dr. G.H. Hagelstein
voorzitter