

Gemeente Overbetuwe	
Ingek. 08 Maart 2011	
Inschrijfnr. 111004969	
Gescand: 42	
Zaak:	
Afdeling: Griffie alv	Ovb z/nce

gemeente **Overbetuwe**



Rekenkamer

Aan de raad van Gemeente Overbetuwe

Uw brief van	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum	Verzonden d.d.
Onderwerp:		Behandeld door	Maart 2011	
Rekenkamer rapport kwaliteit jaarstukken		M. Timmerman-Koenders	Telefoonnummer	Bijlage(n)
			(0481) 362305	

Aan de raad van de gemeente Overbetuwe,

Hierbij bieden wij u de resultaten aan van het onderzoek door de Rekenkamer Overbetuwe (verder Rekenkamer) naar de kwaliteit van de jaarstukken en meer specifiek naar de kwaliteit van de paragrafen in het jaarverslag.

Dit onderzoek is een vervolg op ons in 2007 uitgevoerde onderzoek naar de kwaliteit van de jaarlijkse verantwoording aan de raad in het jaarverslag en de jaarrekening. Dit onderzoek heeft tot een aantal aanbevelingen geleid, die de Raad aan het College als verbeteringen heeft meegegeven. In het onderhavige vervolgonderzoek zijn wij nagegaan in hoeverre de voorgestelde verbeteringen, voor zover die slaan op de inhoud van de paragrafen, ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

In dit type vervolgonderzoeken gaat het over het algemeen om de uiteindelijke constatering of "het glas halfvol of halfleeg" is. Zoals zowel het College als de Rekenkamer concluderen zijn er op het gebied van de kwaliteit van de paragrafen verbeteringen doorgevoerd. Met name de paragraaf Weerstandvermogen is daar een goed voorbeeld van. Als geheel concluderen wij echter dat niet voldoende vervolg is gegeven aan de door de Raad overgenomen aanbevelingen, en dat dus ook de toezeggingen die het College ter zake heeft gedaan onvoldoende zijn waargemaakt.

Daarbij zijn wij zo vrij ook op te merken dat de ruimte die de Raad zelf heeft om kaders en beleidslijnen op het gebied van de thema's in de paragrafen te formuleren, ook onvoldoende door haar is benut.

Onze aanbevelingen gaan dan ook met name in op het initiëren van afspraken tussen College en Raad op het gebied van beleidslijnen, normen en grenzen waar het de thema's van de paragrafen betreft. Dat betekent wat ons betreft geen dikke beleidsnota's maar wel uitgangspunten door de Raad laten vaststellen, waarmee het College haar eigen sturing en beheersing van de beleidsuitvoering invulling kan geven. Op deze wijze kan de Raad zich ook beter richten op haar kaderstellende en controlerende rollen.

Wij bedanken degenen die betrokken zijn geweest bij het onderzoek, voor de constructieve wijze waarop zij hun bijdrage hebben geleverd.

Met vriendelijke groeten,

Namens de Rekenkamer Overbetuwe,
P. Houtsma, voorzitter

gemeente **Overbetuwe**



o

Rekenkamer

Follow-up onderzoek

'Kwaliteit van de jaarstukken'

- verantwoordingsinformatie van de paragrafen -

De uitkomsten van een onderzoek naar de gemaakte verbeteringen van de
kwaliteit van de verantwoordingsinformatie van de paragrafen in het jaarverslag
van de gemeente Overbetuwe over 2009

Colofon

De Rekenkamer

De Rekenkamer van de gemeente Overbetuwe heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. De Rekenkamer is samengesteld uit een externe voorzitter, twee externe leden en twee raadsleden, en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris.

De Rekenkamer heeft tot doel de raad een extra handvat te bieden in zijn controlerende taak. De Rekenkamer voert onderzoek uit, waarbij antwoord wordt gezocht op vragen zoals: zijn de doelen van het gemeentelijk beleid bereikt? Zijn de voorbereiding en de uitvoering van het beleid efficiënt verlopen? Welke aanbevelingen zijn nodig om de doeltreffendheid te vergroten?

De Rekenkamer voert zelf onderzoek uit. In de onderzoeken wordt altijd teruggekeken in het verleden, met als bedoeling te leren voor de toekomst. Jaarlijks stelt de Rekenkamer een onderzoeksplan op, waarin wordt aangegeven welke onderzoeken in uitvoering worden genomen. De Rekenkamer voert jaarlijks in ieder geval één onderzoek uit.

Samenstelling rekenkamer:

De samenstelling van de commissie is als volgt: de heer drs. P.H. Houtsma (voorzitter), de heer J.M.J. Uijthof en mevrouw J. Smink als externe leden en vanuit de raad: de heer H. A. Besemer en de heer M.J.M. van den Boogaart. Secretaris is mevrouw M.G. Timmerman-Koenders.

Bij de uitvoering van dit onderzoek is de Rekenkamer ondersteund door de heer H. Hofman van ISON BV.

Contact

M.G. Timmerman-Koenders, 0481-362305
m.timmerman-koenders@overbetuwe.nl

Dit rapport

Het rapport van het onderzoek, getiteld: Follow-up onderzoek; Kwaliteit van de jaarstukken is op 9 maart 2011 gezonden aan de Raad.

Follow-up onderzoek jaarstukken 2009
Onderzoek van de rekenkamer Overbetuwe naar de kwaliteit van de paragrafen
in de jaarstukken 2009

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Hoofdstuk 1. Het onderzoek	7
1.1 Aanleiding onderzoek	7
1.2 Doelstelling onderzoek	7
1.3 Afbakening onderzoek	7
1.4 Toetsingskader	8
1.5 Werkwijze onderzoek	9
1.6 Leeswijzer	9
Hoofdstuk 2. Wettelijk kader jaarstukken	11
Hoofdstuk 3. Bevindingen	12
3.1 Doorgevoerde verbeteringen paragrafen	13
3.2 Kwaliteit verantwoordingsinformatie paragrafen	15
Hoofdstuk 4. Conclusies en aanbevelingen	19
4.1 Conclusies	19
4.2 Aanbevelingen	20
Reactie College	23
Nawoord Rekenkamer	25
Bijlage 1 Toelichting op tabellen met bevindingen onderzochte paragrafen	29
Bijlage 2 Overzicht bevindingen doorgevoerde verbeteringen onderzochte paragrafen	31
Bijlage 3 Overzicht bevindingen informatiewaarde onderzochte paragrafen	41
Bijlage 4 Relevante regelgeving rond de 'paragrafen'	47

Samenvatting

De Rekenkamer Overbetuwe heeft onderzocht in hoeverre de paragrafen waarmee het college verantwoording aflegt aan de gemeenteraad zijn verbeterd sinds haar vorige onderzoek naar deze materie (voorjaar 2007). Er is voor vier paragrafen gekeken naar de mate waarin de toegezegde verbeteringen zijn doorgevoerd. Voor twee paragrafen is nagegaan of deze van een zodanig niveau zijn dat de Raad hiermee in staat wordt gesteld invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende taak. In deze samenvatting vindt u de belangrijkste bevindingen, de conclusies en aanbevelingen.

Belangrijkste bevindingen bij toegezegde verbeteringen

Ten opzichte van 2005 is de presentatie van de paragrafen verbeterd, mede door het opnemen van tabellen en daarnaast wordt sommige informatie beter voor het voetlicht gebracht. Over het algemeen valt op dat er vrij veel informatie verstrekt wordt, terwijl aan de andere kant bepaalde informatie wordt gemist. Veel van de informatie geeft de stand van zaken weer zonder dat dit wordt afgezet tegen de in de begroting vastgelegde doelen en voornemens. Zowel het terugblikkend als het vooruitblikkend karakter van de paragrafen is nog steeds vrij beperkt.

De omvang van de paragrafen is aanzienlijk en omvat meer dan vijftig pagina's. In onze ogen belemmert dit de toegankelijkheid van de informatie voor de Raad. Het ontbreken van aparte beleidsnota's (behoudens dan bij verbonden partijen) kan mede debet zijn aan de omvang van de paragrafen. Het betekent immers dat de paragrafen als jaarlijkse op zich zelf staande 'beleidsstukken' kunnen worden gezien met het risico dat de omvang ervan toeneemt.

Door de Raad zijn ten aanzien van de inhoud van de paragrafen dan wel ten aanzien van het al dan niet opstellen van beleidsnota's (behoudens de paragraaf verbonden partijen) geen nadere eisen geformuleerd. Volgens het BBV zijn de paragrafen bij uitstek geschikt voor de Raad om hier een nadere op de eigen bestuurlijke wensen en inzichten toegespitste invulling te geven.

Belangrijkste bevindingen bij informatie paragrafen

Over het algemeen valt op dat er veel informatie gegeven wordt. De paragraaf 'weerstandsvormogen' valt in positieve zin op, terwijl de paragraaf 'verbonden partijen' daar wat mager bij afsteekt. Veel van de informatie geeft echter de stand van zaken weer of is beschrijvend (soms uitputtend) van aard. Doordat de stand van zaken nauwelijks wordt afgezet tegen de in de begroting vastgelegde doelen en voornemens is het lastig te beoordelen hoe de informatie moet worden gewaardeerd. Kloppen de aannames? Ligt de gemeente op koers? Wordt voldaan aan de beleidsuitgangspunten? Kloppen de gemaakte keuzes en gestelde prioriteiten? Zijn er belangrijke ontwikkelingen of hele specifiek zaken te melden? Is bijstelling van het beleid nodig? Dit zijn allemaal relevante vragen waar de Raad antwoord op zou moeten willen hebben.

De grote hoeveelheid informatie leidt er ook toe dat de informatie minder toegankelijk wordt, omdat wel relevante informatie ondergesneeuwd raakt in het geheel. Het ontbreken van duidelijke door de Raad vastgestelde beleidskaders c.q. het niet voldoende benutten daarvan kan hier mede debet aan zijn.

Conclusie

De Rekenkamer stelt op grond van de uitkomsten van dit follow-up onderzoek vast dat uit de paragrafen nog onvoldoende blijkt wat de door de Raad uitgezette kaders en beleidslijnen zijn. Zowel door de Raad als door het College is hierop in de afgelopen drie jaar onvoldoende gefocust. Dit brengt de Rekenkamer tot de conclusie dat de ruimte die de Raad op dit punt heeft nog steeds te weinig wordt benut, laat staan dat deze concrete invulling

heeft gekregen. Dat beperkt vervolgens de mogelijkheden voor de Raad om gericht (bij) te sturen en te controleren.

Aanbevelingen

Op hoofdlijnen beveelt de Rekenkamer aan dat de Raad:

- het verbetertraject voor de paragrafen goed borgt, door:
 - in en raadsbesluit vast te leggen hoe hier vorm aan moet worden geven;
 - de auditcommissie opdracht te geven het verbetertraject te monitoren en de Raad daarover te adviseren;
- het College opdracht geeft:
 - voor de onderwerpen waarvoor een paragraaf in de begroting en jaarstukken dient te worden opgenomen een (beknopte) nota op te stellen, waarin de kaders voor het betreffende onderwerp helder worden vastgelegd.

Hoofdstuk 1. Het onderzoek

1.1 Aanleiding onderzoek

De Rekenkamer Overbetuwe ziet het als één van haar taken de follow-up te bewaken van eerder door haar uitgebrachte onderzoeksrapporten. De Rekenkamer kan zo de Raad voorzien van actuele informatie over de mate waarin en de wijze waarop verbeteringen zijn doorgevoerd en daarmee de kwaliteit van het bestuur bevorderen. Als bijkomend voordeel wordt gezien dat dit kan bijdragen aan de bewaking van de eigen effectiviteit van de Rekenkamer.

In het voorjaar van 2007 publiceerde de Rekenkamer het rapport "Kwaliteit van de jaarstukken". Hierin is ingezoomd op de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie voor wat betreft de 'programma's' en de 'paragrafen'. Door het College is toegezegd via een plan van aanpak uitvoering te geven aan de aanbevelingen van de Rekenkamer uit dit rapport. Het rapport is door de Raadscommissie GFZ op 22 mei 2007 overgenomen.

De Rekenkamer wil graag weten of de toezeggingen van het College aan de Raadscommissie en de Rekenkamer zijn doorgevoerd en meent dat dit moet kunnen worden vastgesteld aan de hand van de laatst gepubliceerde jaarstukken 2009.

De Rekenkamer hoopt met dit follow-up onderzoek een bijdrage te kunnen leveren aan het verbeteren van de verantwoording van het College aan de Raad en de bevolking van de gemeente Overbetuwe.

1.2 Doelstelling onderzoek

De doelstelling van dit follow-up onderzoek is te beoordelen of het College de aangekondigde verbeteringen heeft doorgevoerd en daarbij vast te stellen of de informatiewaarde van de jaarstukken is toegenomen, teneinde de Raad in staat te stellen zijn controlerende rol zo goed mogelijk in te kunnen vullen.

Als vertrekpunt voor het onderzoek gelden de door de Rekenkamer gedane aanbevelingen en de toezeggingen die in dit kader door het College aan de Rekenkamer en de Raadscommissie op 22 mei 2007 zijn gedaan.

1.3 Afbakening onderzoek

De Rekenkamer heeft besloten het follow-up onderzoek te richten op de verbetering van de informatiewaarde van de paragrafen. Dit zijn verplichte en redelijk afgebakende elementen van de jaarstukken (en de begroting) en hierdoor relatief eenvoudig te toetsen. Daar komt bij dat op dit moment binnen de gemeente veel aandacht wordt besteed aan het herformuleren van de programmateksten, terwijl juist ook de paragrafen voor de invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de Raad van essentieel belang zijn. De paragrafen geven namelijk een dwarsdoorsnede van de financiële aspecten van de begroting vanuit een bepaald perspectief¹. Het gaat met name om de beleidslijnen van beheersmatige aspecten die grote financiële gevolgen kunnen hebben. Deze informatie is veelal versnipperd in de begroting opgenomen en is daardoor minder inzichtelijk. Het is de bedoeling van de

¹ De wetgever heeft voorgeschreven dat voor de volgende beheersmatige aspecten een paragraaf in de begroting en het jaarverslag moet worden opgenomen:

1. Lokale heffingen;
2. Weerstandsvermogen;
3. Onderhoud kapitaalgoederen;
4. Financiering;
5. Bedrijfsvoering;
6. Verbonden partijen;
7. Grondbeleid.

Aan de inhoud zijn ook nog enkele eisen verbonden. In bijlage 4 gaan wij uitgebreid in op de geldende regels voor de paragrafen.

paragrafen dat de Raad de juiste en integrale informatie krijgt om zijn kaderstellende en controlerende rol ook waar te kunnen maken op de beheersmatige aspecten. Dat is nodig, omdat de kwaliteit van de beheersmatige aspecten van groot belang is voor een continue, effectieve en efficiënte dienstverlening door de gemeente.

De Rekenkamer heeft ervoor gekozen het onderzoek via twee sporen uit te voeren op basis van de volgende vraagstelling:

1. Zijn de toegezegde verbeteringen van de vier in het onderzoeksrapport onderzochte paragrafen ('lokale heffingen', 'onderhoud kapitaalgoederen', 'verbonden partijen' en 'bedrijfsvoering') doorgevoerd?
Onderzoeksbasis: jaarstukken 2009 (met terugblik op 2007).
2. Is de informatiewaarde van de paragrafen 'verbonden partijen' en 'weerstandsvormogen' van zodanig niveau dat de Raad hiermee in staat gesteld wordt zijn kaderstellende en controlerende taak invulling te geven?
Onderzoeksbasis: jaarstukken 2009 (met vooruitblik naar begroting 2011).

Het onderzoek kan worden gekwalificeerd als een 'dossieronderzoek' (raadpleging documenten en diverse bronnen).

1.4 Toetsingskader

De Rekenkamer hanteert voor de onderzoeksvragen normen waaraan de bevindingen kunnen worden getoetst. Het toetsingskader vloeit voort uit relevante wet- en regelgeving, (beleids-)stukken en diverse documenten, alsmede uit vakliteratuur, professionele inzichten en opvattingen e.d.

Onderstaand is een tabel opgenomen waarin de belangrijkste normen door de Rekenkamer gerelateerd aan de specifieke vraagstelling van het follow-up onderzoek zijn vastgelegd.

Follow-up onderzoek	Normenkader
Verbeteringen paragrafen (jaarstukken 2007 en 2009)	<i>Toezeggingen College</i>
	Criteria: - Plan van Aanpak voor uitwerking verbeteringen (afpraak tussen college en commissie GFZ dd 22 mei 2007) NB. Al vrij snel na de start van ons onderzoek bleek dat het Plan van Aanpak nooit is opgesteld. - Doorvoeren aanbevelingen Rekenkamer, voor de paragrafen gaat het dan er dan concreet om de paragrafen op te zetten conform de indeling zoals die door de Rekenkamer is gehanteerd in het onderzoek van 2007.
Informatiewaarde paragrafen (jaarstukken 2009 en begroting 2011)	<i>Kwaliteit van verantwoording</i>
	Criteria: - Confrontatie met begroting - Inzicht in uitvoering en realisatie - Verklaring afwijkingen en verschillen - Afbakening periode
	<i>Kwaliteit van informatie</i>
	Criteria: - Zelfstandig leesbaar geheel - Heldere presentatie, opzet en samenhang - Logisch en consistent - Toegankelijk en begrijpelijk

1.5 Werkwijze onderzoek

De Rekenkamer heeft het onderzoek gefaseerd uitgevoerd. Als eerste stap heeft een inventarisatie en verkenning van de onderzoeksgegevens plaatsgevonden. Deze fase richtte zich op het verzamelen en bestuderen van relevante documenten en de uitvoering van een globale beoordeling en ordening van het materiaal. De nadruk heeft daarbij gelegen op de beoordeling van de paragrafen volgens de laatst gepubliceerde jaarstukken (2009). Om een indruk te krijgen van de ontwikkeling is in aanvullende zin gekeken naar de paragrafen volgens de jaarstukken 2007 (terugblik) en de begroting 2011 (vooruitblik).

Vervolgens is als tweede stap het verzamelde materiaal geanalyseerd en zijn een tweetal interviews afgenomen (met de portefeuillehouder Financiën en de concerncontroller). Deze interviews dienden ter verdieping, verklaring en toetsing van hetgeen uit de eerste analyse van de informatie naar voren is gekomen.

Als derde stap zijn de bevindingen geordend en geverifieerd. Tenslotte zijn aan de hand van de bevindingen door de Rekenkamer conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is zeer beknopt ingegaan op het van toepassing zijnde wettelijk kader (inclusief uitleg) van de jaarstukken respectievelijk de paragrafen. Vervolgens zijn in hoofdstuk 3 de belangrijkste onderzoeksbevindingen vastgelegd en geconfronteerd met de normstelling. Tenslotte hebben wij in hoofdstuk 4 conclusies getrokken en enkele aanbevelingen gedaan.

In de bijlagen 1 t/m 3 wordt een overzicht gegeven van de bevindingen van het follow-up onderzoek naar de paragrafen. In Bijlage 4 is een overzicht gegeven van de belangrijkste wettelijke bepalingen rond de paragrafen. Voor een uitgebreidere toelichting en uitleg verwijzen wij naar bijlage 3 van het rekenkamerrapport 'Onderzoek jaarstukken 2005'.

Hoofdstuk 2. Wettelijk kader jaarstukken

2.1 Jaarstukken en het BBV

Algemeen

Binnen het lokaal bestuur is sprake van een dualistisch stelsel, waarbij de Raad zich concentreert op de kaderstellende en controlerende taak en het College op de uitvoering van het beleid. Over de uitvoeringen van het beleid (vastgelegd in de begroting) legt het College jaarlijks via de zogenaamde jaarstukken verantwoording af aan de Raad. De Raad heeft zodoende de mogelijkheid te controleren wat de uitgevoerde activiteiten zijn geweest, in hoeverre de beoogde resultaten zijn behaald en wat de baten en lasten daarvan zijn geweest.

Aan de opzet en inhoud van de begroting en jaarstukken van de gemeente worden door de wetgever eisen gesteld. Vanaf het begrotingsjaar 2004 is dit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)².

Het BBV bevat de nodige bepalingen over de opzet en invulling van de begroting en jaarstukken van gemeenten. Uitgangspunt van het BBV is in de eerste plaats dat de begroting en jaarstukken voldoen aan de informatiebehoefte van de Raad. De waarborging van de informatiebehoefte van de Raad staat voorop, omdat het budgetrecht één van de belangrijkste rechten van de Raad is.

Zoals bekend bestaan de jaarstukken uit het jaarverslag (beleidsdeel) en de jaarrekening (financieel deel). Het jaarverslag bestaat uit de programmaverantwoording enerzijds en de paragrafen anderzijds.

2.2 De paragrafen

De paragrafen bevatten de verantwoording over de in overeenkomstige paragrafen van de begroting vastgelegde beleidslijnen met betrekking tot een aantal belangrijke thema's die verband houden met de financiële positie, het financieel beheer en de bedrijfsvoering van de gemeente. Het betreft bij uitstek zaken waarbij de raac eigen beleidslijnen kan uitzetten, accenten kan leggen en richting kan geven aan de uitvoering van de begroting door het College.

In het BBV is geregeld welke minimale informatie-elementen in de paragrafen dienen te worden opgenomen. De paragrafen maken deel uit van het jaarverslag en kunnen als spiegel worden gezien van de in de begroting opgenomen paragrafen.

²

BBV is de Algemene Maatregel van Bestuur waar artikel 186 van de Gemeentewet op doelt, die regels geeft voor de begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, het jaarverslag en de jaarrekening van gemeenten.

Verplichte paragrafen in begroting en jaarverslag	Minimale informatie-elementen zoals wettelijk op grond van het BBV is voorgeschreven³
Lokale heffingen	Beleidskader, soorten heffingen, lokale lastendruk, kwijtscheldingsbeleid
Weerstandsvermogen	Inventarisatie weerstandcapaciteit versus risico's, alsmede het terzake te voeren beleid
Onderhoud kapitaalgoederen	Beleidskader, financiële consequenties en doorvertaling daarvan in de begroting en jaarstukken inzake wegen, riolering, water, groen en gebouwen
Financiering	Beleid ten aanzien van risicobeheer financieringsportefeuille
Bedrijfsvoering	Stand van zaken en beleidsvoornemens
Verbonden partijen	Visie en beleidsvoornemens
Grondbeleid	Visie, beleidskader, grondexploitatie, systematiek van winstneming en reservebeleid versus risico's

2.3 Rol van de Raad

In de nota van toelichting bij het BBV en in de handreiking van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) inzake de verordeningen 212 en 213 is aangegeven dat de Raad met de paragrafen, waaronder de bedrijfsvoeringsparagraaf, zijn eigen invulling kan geven aan de beleidsvoornemens en aan zijn eigen informatiebehoefte.

Veel gemeenten doen dit of hebben dit al gedaan door per paragraaf in samenspraak met de Raad een beleidsnota op te stellen, waarin niet alleen algemene uitgangspunten worden vastgelegd, maar juist ook thema's en elementen die de Raad uit oogpunt van kaderstelling en controle belangrijk vindt. Bijkomend voordeel is dat hierdoor de paragrafen kunnen worden beperkt (immers er kan worden verwezen naar de door de Raad vastgestelde nota of notitie) en feitelijk maatwerk wordt geleverd door in te zoomen op die zaken die de Raad belangrijk vindt.

In Overbetuwe is tot nu toe alleen zo'n beleidsnota opgesteld voor verbonden partijen. Voor de overige verplicht voorgeschreven paragrafen is dat niet gebeurd. Sterker nog: de verplichting hiertoe is in 2006 geschrapt uit de financiële beheersverordening (verordening op grond van artikel 212 van de Gemeentewet). In het betreffende raadsvoorstel is aangegeven dat de verordening op dat moment veel overtollige artikelen bevatte en dat er voor gekozen is de verordening op te zetten volgens de minimale variant zoals die inmiddels door de VNG was opgesteld. Na navraag van onze kant is verder aangegeven dat met het schrappen van deze verplichting 'de starheid van werken [zou] verminderen: een minder strakke kaderstelling maakt doorontwikkeling en aanpassen van je werkwijze beter mogelijk, zonder dat dat leidt tot continue bijstelling van de nota's. De kaderstellende rol van de raad kan ook op een andere, minder formele manier tot uiting komen, bijvoorbeeld in informatiebijeenkomsten of de audtcommissie'. Wij constateren echter dat, met uitzondering van verbonden partijen, nooit kaders zijn gesteld: niet in nota's, maar ook niet via een 'minder formele manier'. Dat laatste is althans niet terug te vinden; dat zien wij ook direct als risico van deze manier van werken.

³

De precieze eisen per paragraaf zijn terug te vinden in bijlage 4. In de bijlagen 2 en 3 is voor de onderzochte paragrafen per BBV-eis aangegeven in hoeverre hieraan is voldaan in het jaarverslag 2009.

Hoofdstuk 3. Bevindingen

3.1 Doorgevoerde verbeteringen paragrafen

Om een beeld te krijgen van de doorgevoerde verbeteringen van de paragrafen is aan de hand van de jaarstukken 2009 onderzocht in welke mate hier ten opzichte van de bevindingen van het 'Onderzoek jaarstukken 2005' sprake van is geweest. In dit verband zijn ook de paragrafen van de jaarstukken 2007 hier globaal tegen afgezet om bepaalde ontwikkelingen te kunnen zien. Het betreft de paragrafen:

- Lokale heffingen;
- Onderhoud kapitaalgoederen;
- Bedrijfsvoering;
- Verbonden partijen.

Om inzicht te geven in de uitkomsten van deze vergelijking is ervoor gekozen dezelfde opzet van de tabel te hanteren, zoals deze destijds is opgenomen in het onderzoeksrapport 'Onderzoek jaarstukken 2005'. Hiervoor kan worden verwezen naar bijlage 2 van het rapport. Vervolgens heeft de Rekenkamer deze uitkomsten getoetst aan de hand van de door het College indertijd toegezegde verbeteringen.

Aanpak van de verbeteringen

De Rekenkamer stelt vast dat de door het College toegezegde verbeteringen niet zijn opgenomen in een Plan van Aanpak op basis waarvan de voortgang kon worden bewaakt en tevens terugkoppeling had kunnen plaatsvinden naar de Raad. Een en andere heeft ook het onderzoek van de Rekenkamer bemoeilijkt doordat er geen meet- en toetsingspunten waren om het follow-up onderzoek op in te steken. Hierdoor moest er meer worden 'gezocht' en 'vergeleken' dan strikt genomen nodig was geweest als er een behoorlijk Plan van Aanpak had gelegen. Uit doelmatigheidsoogpunt heeft de Rekenkamer zich dan ook gericht op de hoofdlijnen van de onderzochte paragrafen 2009 en kunnen wellicht relevante details die ook als verbeteringen kunnen worden aangemerkt buiten beeld zijn gebleven.

De Rekenkamer stelt ook vast dat vanuit de Raad geen aandacht is gevraagd voor de (stand van zaken) van de aanpak van de door het College toegezegde verbeteringen en geen initiatieven zijn genomen om de 'informatiewaarde' van de 'paragrafen' bij de begroting dan wel jaarstukken aan de orde te stellen of het College hierover te bevragen.

Aan de hand van de vergaderstukken van de Raad en de commissie GFZ over de periode 2007-2010 kan worden opgemaakt dat zo nu en dan wel specifieke aspecten, met name gerelateerd aan de paragraaf 'weerstandsvormogen' (positie en omvang van de algemene reserve, operatie 'schatgraven', risico's grote projecten, 'risicokaart' e.d.) aan de orde worden gesteld. Veelal is hierover ook aparte informatie over aan de Raad verstrekt. In hoeverre de paragrafen daar mogelijk een ondersteunende rol in zouden kunnen vervullen is voor de Raad blijkbaar nooit een punt van overweging geweest.

Paragraaf lokale heffingen

De paragraaf Lokale heffingen wijkt weinig af van die van 2005 en voldoet daarmee nog niet aan alle BBV-eisen. De paragraaf voldoet op zich redelijk als op zichzelf staand stuk, het geeft inzicht in relevante heffingen en bevat de nodige overzichten inzake specifieke heffingen e.d. Het is een helder maar nogal technisch verhaal, dat wel vragen oproept over het beleid dat eraan ten grondslag ligt (en waar nu juist in de paragraaf nauwelijks iets over terug te vinden is). Het verantwoordingskarakter is derhalve vrij beperkt.

De paragraaf kan overigens ook niet goed tegen de begroting worden afgezet, omdat hierin nauwelijks informatie over het beleid rond lokale heffingen is opgenomen.

Opvallend is dat beleidsmatig interessante zaken als de ontwikkeling van de lokale lastendruk (de gemeente Overbetuwe is terug te vinden in diverse landelijke onderzoeken) en het kwijscheldingsbeleid (volgt de gemeente nu de landelijke regels of eigen beleidsregels?) nauwelijks uit de verf komen.

Door de Raad is geen aparte beleidsnota 'lokale heffingen' vastgesteld, waaraan de paragraaf nader kan worden getoetst. In een dergelijke nota 'Lokale heffingen' zou het hele veld van gemeentelijke belastingen en retributies in samenhang met elkaar kunnen worden gebracht (zoals soorten heffingen, wettelijk kader/verordeningen, algemeen beleid, mate van kostendekkendheid, tarievenbeleid en lastendruk, kwijscheldingsbeleid en dergelijke).

Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen

De paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen is ten opzichte van 2005 verbeterd door te kiezen voor een andere presentatie en voldoet aan de BBV-eisen. De presentatie in tabelvorm oogt goed en confronteert meer dan voorheen de uitvoering met de beleidsvoornemens. De verhaallijn is hierdoor wel lastig te ontdekken. De paragraaf valt met de deur in huis met een verhandeling over 'Kwaliteitsniveaus BOR', bevat geen inleiding, weinig uitleg en slechts beperkte verbaal-analyserende toelichtingen. Van de uitgebreide uitvoeringsinformatie die in de paragraaf 2005 nog opgenomen was, is in de paragraaf 2009 niets meer terug te vinden. In de confrontatie tussen realisatie en begroot geconstateerde verschillen in niveaus zou aanleiding moeten zijn voor nadere verklaring en eventueel toelichting over bijstelling beleid (bijv. riolering scoort lager, straatreiniging juist hoger). Een en ander heeft wel geleid tot aanpassing in bijvoorbeeld de begroting 2011, doch de hieraan ten grondslag liggende plannen (B.O.R en GRP) zijn niet gewijzigd. In het jaarverslag 2009 wordt betoogd dat het maken van onderscheid in groenonderhoudsniveaus tussen 'binnen' en 'buiten' de bebouwde kom niet zinvol is, doch dit onderscheid komt in de begroting 2011 toch weer terug. Het wordt zo niet duidelijk in welke context de ambitieniveaus van de gemeente moeten worden geplaatst.

Door de Raad is geen overkoepelende nota 'Onderhoud kapitaalgoederen' vastgesteld, waaraan de paragraaf nader kan worden getoetst. In een dergelijke nota 'Onderhoud kapitaalgoederen' zou kunnen worden ingezoomd op de diverse beleidsplannen, de systematiek van begroten en verantwoorden (via exploitatie, voorzieningen, reserves), de nagestreefde kwaliteitsniveaus, de ingezette beheerssystemen en dergelijke.

Paragraaf bedrijfsvoering

De paragraaf Bedrijfsvoering is ten opzichte van 2005 verbeterd door minder beschrijvingen en uitleg op te nemen, alsmede meer aandacht te besteden aan de confrontatie van realisatie met voornemens. De paragraaf voldoet hiermee aan de BBV-eisen. Ten opzichte van 2007 zijn in 2009 minder thema's uitgediept en zijn de verbaal-analyserende teksten vooral in tabelvorm gegoten. De sterke focus op de tabelvormen met de vele opsommingen bemoeilijkt echter de leesbaarheid van de paragraaf.

Een compacte uitleg, beschrijving en analyse van de belangrijkste bedrijfsvoeringsthema's ontbreekt vrijwel volledig. De accenten liggen sterk op kwantitatieve en minder op kwalitatieve aspecten van de bedrijfsvoering. Belangrijke dimensies als rechtmatigheid, doelmatigheid en effectiviteit van beleid en bestuur komen nauwelijks aan de orde.

Tenslotte wordt informatie gemist omtrent de door het College uitgevoerde doelmatigheidsonderzoeken (artikel 213a gemeentewet) dan wel uitgevoerde andere onderzoeken (o.a. operational audits op grond van de directienota 'Besturings en managementconcept 2007-2010').

Weliswaar bevat de paragraaf standaard aandachtsgebieden, als gekeken wordt naar meerdere jaren (begrotingen en jaarverslagen), dan vormt de consistentie een punt van aandacht.

Door de Raad is geen overkoepelende nota 'Bedrijfsvoering' vastgesteld, waaraan de paragraaf nader kan worden getoetst. Hoewel de bedrijfsvoering een competentie is van het College, zou de Raad bij uitstek in een dergelijke nota kaders aan het College kunnen meegeven en kunnen vastleggen wat in de ogen van de Raad belangrijke bedrijfsvoeringsthema's zijn die in de jaarlijkse paragrafen dienen te worden opgenomen.

Paragraaf verbonden partijen

De paragraaf Verbonden partijen voldoet niet aan de eisen van het BBV. Er wordt volstaan met een overzicht van verbonden partijen, dat echter op zich zelf staat en zo weinig informatie biedt. Weliswaar is ten opzichte van 2005 het overzicht uitgebreid in een standaardvorm en wordt meer informatie per verbonden partijen gegeven, als geheel komt het echter over als een 'technische opsomming' met een weinig inhoudelijk karakter.

Sommige gegevens horen eigenlijk meer thuis onder bijvoorbeeld de specifieke begrotingshoofdstukken of bijvoorbeeld de risicoparagraaf.

Opvallend is dat geen verwijzing wordt opgenomen naar de beleidsnota 'Verbonden partijen' (raadsbesluit van 21 december 2004). Ook voldoet de paragraaf – behoudens het verstrekte overzicht – niet aan de in deze beleidsnota vastgelegde informatie-eisen. Zo is bepaald dat de paragraaf inzicht geeft in:

- beleidsvoornemens inzake doelstellingen en activiteiten
- realisatie van doelen of afgesproken prestaties
- actuele ontwikkelingen

Tevens is het hierbij relevant onderscheid te maken tussen verbonden partijen in de zogenaamde A- en B-categorie (zie 'Nota verbonden partijen'), hetgeen niet uit de paragrafen kan worden opgemaakt.

Belangrijkste bevindingen

Ten opzichte van 2005 is de presentatie van de paragrafen verbeterd, mede door het opnemen van tabellen en daarnaast wordt sommige informatie beter voor het voetlicht gebracht. Over het algemeen valt op dat er vrij veel informatie verstrekt wordt, terwijl aan de andere kant bepaalde informatie wordt gemist. Veel van de informatie geeft de stand van zaken weer zonder dat dit wordt afgezet tegen de in de begroting vastgelegde doelen en voornemens. Zowel het terugblikkend als het vooruitblikkend karakter van de paragrafen is nog steeds vrij beperkt.

De omvang van de paragrafen is aanzienlijk en omvat meer dan vijftig pagina's. In onze ogen belemmert dit de toegankelijkheid van de informatie voor de Raad. Het ontbreken van aparte beleidsnota's (behoudens dan bij verbonden partijen) kan mede debet zijn aan de omvang van de paragrafen. Het betekent immers dat de paragrafen als jaarlijkse op zich zelf staande 'beleidsstukken' kunnen worden gezien met het risico dat de omvang ervan toeneemt.

Door de Raad zijn ten aanzien van de inhoud van de paragrafen dan wel ten aanzien van het al dan niet opstellen van beleidsnota's (behoudens de paragraaf verbonden partijen) geen nadere eisen geformuleerd. Volgens het BBV zijn de paragrafen bij uitstek geschikt voor de Raad om hier een nadere op de eigen bestuurlijke wensen en inzichten toegespitste invulling te geven.

3.2 Kwaliteit verantwoordingsinformatie paragrafen

Om een verdieping in het onderzoek aan te brengen is besloten om een tweetal paragrafen van de jaarstukken 2009 nader te bekijken en te beoordelen in hoeverre de informatiewaarde van deze paragrafen van zodanig niveau is dat de Raad hiermee in staat gesteld wordt op een adequate wijze aan zijn kaderstellende en controlerende taak invulling te geven. In dit verband zijn ook de paragrafen van de begroting 2011 hier globaal tegen afgezet om zodoende aansluiting te krijgen met de meest recente beleidsstukken.

Dit betreft de paragrafen:

- Verbonden partijen;
- Weerstandsvermogen.

In aansluiting op de vraagstelling en het daarbij behorende normenkader zijn de bevindingen in vergelijkbare tabelvorm vastgelegd als is gehanteerd onder paragraaf 3.1. Hiervoor kan worden verwezen naar Bijlage 3 van het rapport.

Paragraaf verbonden partijen

De informatiewaarde van de paragraaf Verbonden partijen is, behoudens dat er een uitgebreid overzicht van verbonden partijen is opgenomen, vrij beperkt. De opzet van het overzicht ziet er op zich goed uit, doch de wijze van presentatie en de vele gegevens die er in opgenomen zijn belemmeren de toegankelijkheid. Getwijfeld wordt aan de relevantie van sommige gegevens, daarnaast ontbreekt een 'kolom' of toelichting inzake beleidsvoornemens en actuele ontwikkelingen.

Uit de paragraaf kan niet worden opgemaakt of de doelstellingen van de verbonden partijen nog steeds corresponderen met die van de gemeente en of de doelstellingen van de gemeente via de verbonden partij gerealiseerd worden of zijn. Ook wordt niet ingegaan op de wijze waarop de Raad periodiek wordt of zal worden geïnformeerd over de stand van zaken, waarbij onderscheid gemaakt dient te worden in verbonden partijen van de A- en B-categorie.

Doordat geen relatie gelegd wordt met de beleidsnota 'verbonden partijen' krijgt de paragraaf een op zichzelf staand karakter en komt de relevantie van het beleid en de uitvoering nauwelijks uit de verf. Juist de aanwezigheid van een beleidsnota zou het mogelijk moeten maken de paragraaf te beperken door in te zoomen op het beleidskader van de nota, de voortgang en realisatie van het beleid en actuele ontwikkelingen (zo staat het feitelijk ook in het raadsvoorstel van 21 december 2004 dat bij de nota hoort).

De 'Beleidsnota verbonden partijen' dateert uit 2004 en is nadien niet geactualiseerd. Op grond van de oude financiële beheersverordening diende het College tenminste eenmaal per vier jaar een beleidsnota verbonden partijen aan de Raad voor te leggen. Echter met de gewijzigde financiële verordening (raadsbesluit van 31 oktober 2006) zijn hierover geen bepalingen meer in de verordening opgenomen. In de gevoerde gesprekken is ons aangegeven dat dit jaar een geactualiseerde nota aan de raad zal worden aangeboden.

Paragraaf weerstandsvermogen

De paragraaf Weerstandsvermogen kent een logische opbouw met heldere analyses en voldoet aan de eisen van het BBV. De nadruk ligt op een voortschrijdende actualisatie van het weerstandsvermogen van de gemeente (en deze informatie hoort uiteraard ook in de paragraaf te staan). Het geven van een terugblik op specifieke aannames, voornemens en ontwikkelingen volgens de begroting, maar ook hoe het risicomanagement vorm wordt en is gegeven, wordt gemist en zou juist een goed kader kunnen geven voor de verdere inhoud van de paragraaf.

De informatiewaarde van de paragraaf weerstandsvermogen is van een redelijk niveau, mede door de gekozen heldere structuur en opzet ervan. De uitgebreidheid ervan en het ontbreken van duidelijke kaders, beleidsuitgangspunten en normstellingen bemoeilijkt echter de beoordeling, omdat niet altijd duidelijk is waar deze informatie tegen moet worden afgezet. Dit beperkt dientengevolge de waarde van deze belangrijke paragraaf uit oogpunt van controle en eventuele bijsturing door de Raad.

De weerstandscapaciteit (incidenteel versus structureel) wordt op een logische wijze gepresenteerd, zij het dat niet duidelijk wordt welke criteria hiervoor worden gehanteerd. Zo wordt geen rekening gehouden met mogelijke vrije ruimtes in bestemmingsreserves (die er blijkbaar wel zijn) en is de onbenutte belastingcapaciteit (getuige de begroting 2011) altijd te laag ingeschat. Ook de introductie in 2010 van een aparte 'bestemmingsreserve

schatgraven' (feitelijk een buffer voor fricties), die buiten de berekening van de weerstandscapaciteit wordt gelaten, beïnvloedt het beeld van de 'juiste omvang' van de gemeentelijke weerstandscapaciteit.

De risico's worden in een helder en goed leesbaar verhaal zo goed mogelijk in beeld gebracht en in geld gewaardeerd. Niet duidelijk wordt gemaakt welke norm wordt gehanteerd bij de financiële kwantificering van deze risico's, bijvoorbeeld de waarschijnlijkheid dat zich iets voordoet. Dit is uiteraard van invloed op de omvang van het weerstandsvermogen. Daarnaast vraagt de Rekenkamer zich af of alle opgesomde risico's ook echte risico's zijn. Zo worden bepaalde bestuurlijke plannen en projecten, waarvoor nog geen volledige dekking is ook als risico meegeteld. Daarnaast worden min of meer concrete beleidsvoornemens ('investeringen') van € 1 miljoen voor de zgn. drie O's en € 5 miljoen voor PNL als risico's gekwalificeerd. Dit belemmert een zuiver beeld van de weerstandscapaciteit, die nu juist bedoeld is om aan te geven welk deel van de algemene reserve als 'risicodekking' dient te worden aangehouden en welk deel als 'vrije ruimte' kan worden bestempeld voor bijvoorbeeld nieuwe plannen.

Uit de gevoerde gesprekken is duidelijk geworden dat bij de risico-inventarisatie gekozen is voor een 'brede invulling' van risico's. De Rekenkamer respecteert die keuze op zichzelf, maar is van mening dat de gekozen insteek dan wel helder uit de paragraaf moet blijken. Dat is nu niet het geval. Daarnaast vraagt de Rekenkamer zich ook af of het College hiermee wel een juiste risicoafbakening hanteert. Naar de mening van de Rekenkamer lopen er nu een aantal zaken door elkaar:

- risico's (de kans op echte financiële calamiteiten);
- plannen (deze leggen (potentieel) beslag op de vrije ruimte en kunnen zolang er geen besluit is genomen geen risico zijn);
- financiering van investeringsprojecten (ook deze vormen geen risico, omdat hiervoor verplichtingen zijn of worden aangegaan, die financieel gedekt horen te zijn; wel kunnen er bij investeringsprojecten natuurlijk risico's optreden als bijvoorbeeld in PPS wordt samengewerkt of er bepaalde garanties worden afgegeven. Dan praat je dus over andersoortige risico's die niets met de financiering van projecten sec te maken hebben.

Naar de opvatting van de Rekenkamer horen plannen en de financiering van investeringsprojecten niet in de risicobepaling thuis.

Uit de paragraaf blijkt ook niet wat de minimale c.q. maximale omvang van de algemene reserve van de gemeente dient te zijn om de geïnteriseerde risico's afdoende te kunnen afdekken. Door het College wordt de weerstandscapaciteit (waarvan de algemene reserve het grootste deel uitmaakt) als toereikend beschouwd, doch waaraan dit is afgemeten (landelijke normen, eigen onderzoek etc.) wordt niet duidelijk gemaakt. Door de Raad zijn hiervoor geen normen vastgelegd, al is bij de Kadernota 2010 wel discussie gevoerd over de minimale omvang van de algemene reserve (genoemd is toen een bedrag van €14 miljoen). Echter het stellen van een maximumomvang is net zo belangrijk. Het ontbreken daarvan betekent dat het voor de Raad nu absoluut onduidelijk is welke ruimte in de algemene reserve aanwezig is om eventueel een specifieke bestemming aan te kunnen geven voor specifieke wensen en beleidsintensivering. Het belemmert tevens een goed confrontatie tussen bestuurlijke ambities enerzijds en de financiële mogelijkheden van de gemeente anderzijds.

Omdat het ontbreekt aan een door de Raad vastgesteld beleidskader, zal de paragraaf als op zichzelf staand stuk elk jaar uitkomst moeten geven over het op dit punt gewenste c.q. uitgevoerde beleid. Dit heeft gevolgen voor de omvang van de paragraaf en draagt het risico in zich van repeterende informatie, waarbij belangrijke finesses onderbelicht kunnen raken. Ook wordt het voor de Raad zo moeilijker om vast te stellen wat bestaand, gewijzigd dan wel nieuw beleid is.

Het vaststellen van een aparte nota 'Weerstandsvermogen (en risicomanagement)', waarin het (strategische) beleid van de gemeente naar de toekomst is vastgelegd en kaders worden meegegeven aan het College hoe hier richting en vorm aan te geven kan naar het oordeel van de Rekenkamer hier uitkomst bieden.

Belangrijkste bevindingen

Over het algemeen valt op dat er veel informatie gegeven wordt. De paragraaf 'weerstandsvermogen' valt in positieve zin op, terwijl de paragraaf 'verbonden partijen' daar wat mager bij afsteekt. Veel van de informatie geeft echter de stand van zaken weer of is beschrijvend (soms uitputtend) van aard. Doordat de stand van zaken nauwelijks wordt afgezet tegen de in de begroting vastgelegde doelen en voornemens is het lastig te beoordelen hoe de informatie moet worden gewaardeerd. Kloppen de aannames? Ligt de gemeente op koers? Wordt voldaan aan de beleidsuitgangspunten? Kloppen de gemaakte keuzes en gestelde prioriteiten? Zijn er belangrijke ontwikkelingen of hele specifiek zaken te melden? Is bijstelling van het beleid nodig? Dit zijn allemaal relevante vragen waar de Raad antwoord op zou moeten willen hebben.

De grote hoeveelheid informatie leidt er ook toe dat de informatie minder toegankelijk wordt, omdat wel relevante informatie ondergesneeuwd raakt in het geheel. Het ontbreken van duidelijke door de Raad vastgestelde beleidskaders c.q. het niet voldoende benutten daarvan kan hier mede debet aan zijn.

Hoofdstuk 4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Via de jaarstukken legt het College verantwoording af over het gevoerde beleid en beheer. Naast de programmarekening vormt de in de (wettelijk verplichte) paragrafen verstrekte verantwoordingsinformatie daarbij belangrijke houvast voor de Raad uit oogpunt van bestuurlijke planning en control. De paragrafen zijn met name voor de Raad van belang om te controleren of binnen de afgesproken beleidslijnen en grenzen wordt en is geopereerd. Tevens biedt het belangrijke input voor de raad uit oogpunt van leereffect en wenselijk geachte bijsturing. De verantwoordingsinformatie behoort binnen de afgesproken kaders duidelijk, consistent en inzichtelijk te worden gepresenteerd.

De huidige invulling van de paragrafen is ten opzichte van de door de Rekenkamer onderzochte paragrafen in de jaarstukken 2005 weliswaar verbeterd, doch voldoet op onderdelen nog niet aan de wettelijke regels en beantwoordt nog niet goed aan het beoogde doel en de functie van de informatie. Op onderdelen constateert de Rekenkamer zeker verbetering en is ook goed te zien dat sommige aanbevelingen uit het onderzoeksrapport serieus zijn opgepakt. Als geheel stelt de Rekenkamer echter vast dat onvoldoende invulling is gegeven aan de aanbevelingen die zijn gedaan en dat dus ook de toezeggingen die het College terzake heeft gedaan onvoldoende zijn waargemaakt. Daar kan het ontbreken van het toegezegde Plan van Aanpak debet aan zijn geweest.

Daarnaast stelt de Rekenkamer aan de hand van de bestudering van raads- en commissieverslagen e.d. vast dat de Raad ook niet actief is geweest om hier aandacht voor te vragen of eigen invulling aan te geven. Zo heeft de enige beleidsnota die de Raad heeft vastgesteld ('Nota verbonden partijen') nauwelijks een follow-up gehad, althans is de nota tot op heden niet geactualiseerd (gaat dit jaar gebeuren) en kent deze geen weerslag in de jaarlijkse paragraaf 'verbonden partijen'. Doelstelling van dergelijke nota's is juist om vooraf een beleidskader aan het College mee te geven waar iets mee wordt gedaan en niet om achteraf beleid te formaliseren als daar ineens aanleiding toe bestaat of wordt gevoeld.

De Rekenkamer sluit niet uit dat door het ontbreken van voldoende bestuurlijke aandacht wel de kwantiteit van de paragrafen is 'gevoed' maar niet de kwaliteit ervan. En dat laatste daar gaat het nu juist om. Ondanks het ontbreken van een planmatige aanpak is vanuit het ambtelijk apparaat wel degelijk serieus aandacht besteed aan verbetering van de invulling van de paragrafen. Dat valt te waarderen. Echter het is niet juist om de hierin te maken bestuurlijke keuzes over te laten aan het ambtelijk apparaat, dat dan immers een kader ontbeert waarin de verantwoordingsinformatie rond de paragrafen dient te worden gegoten.

De Rekenkamer is positief over de wijze waarop de paragraaf 'weerstandsvormen' vorm is gegeven en deze springt er echt uit ten opzichte van de andere onderzochte paragrafen. De paragraaf is goed opgezet, leesbaar en toegankelijk en de informatiewaarde beoordeelt de Rekenkamer – in tegenstelling tot de paragraaf 'verbonden partijen' als voldoende tot vrij goed. De inhoud van deze paragraaf zou nog aan betekenis kunnen winnen als er een duidelijk beleidskader aan ten grondslag zou liggen, waarin ook normen zouden worden geformuleerd waaraan bijvoorbeeld de omvang van de vrije ruimte van de algemene reserve dient te voldoen. Een duidelijke afbakening tussen hetgeen wel en niet als te kwantificeren risico zou moeten worden aangemerkt, alsmede een toegesneden aandacht voor risicomanagement worden nu nog gemist.

De Raad heeft van de wetgever de legitimatie en ook de plicht gekregen om rond de paragrafen nadrukkelijk invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol. Juist door het vaststellen van bepaalde beleidslijnen, het bepalen van normen en stellen van

grenzen kan de Raad hiermee invloed uitoefenen op de sturing en beheersing van het gemeentelijk beleid door het College.

De Rekenkamer stelt op grond van de uitkomsten van dit follow-up onderzoek vast dat uit de paragrafen nog onvoldoende blijkt wat de door de Raad uitgezette kaders en beleidslijnen zijn. Zowel door de Raad als door het College is hierop in de afgelopen drie jaar onvoldoende gefocust. Dit brengt de Rekenkamer tot de conclusie dat de ruimte die de Raad op dit punt heeft nog steeds te weinig wordt benut, laat staan dat deze concrete invulling heeft gekregen. Dat beperkt vervolgens de mogelijkheden voor de Raad om gericht (bij) te sturen en te controleren.

4.2 Aanbevelingen

Dit rapport is een handreiking aan de raad voor het beoordelen van de jaarstukken. Dit geeft de raad een mogelijkheid om een verbetertraject te formuleren en uit te voeren voor de begroting 2012 en de jaarstukken 2010 (en verder). Wij doen de raad de volgende concrete aanbevelingen:

Laat het college analoog aan de 'Nota verbonden partijen' ook aparte nota's opstellen voor de zes andere paragrafen van de programmabegroting en jaarverslag. Leg hierin de belangrijkste beleidskaders van de Raad vast en geef hieraan nadere invulling op basis van de eigen eisen en wensen van de Raad met betrekking tot de door het College te verstrekken verantwoordingsinformatie in de paragrafen. Voordeel hiervan is dat de jaarlijkse paragrafen in de begroting en het jaarverslag zich kunnen beperken tot de hoofdlijnen (beleidsuitgangspunten, voortgang en ontwikkelingen) en de zaken die er (dat jaar) toe doen, waarbij voor de verdere inhoud van de paragrafen de betreffende beleidsnota als referentie geldt. Op deze manier kunnen de paragrafen dan tevens een functie krijgen in de planning en control van de Raad. Een en ander betekent ook dat de actualiteit van de nota's wordt bewaakt door deze bijvoorbeeld periodiek te herzien. In onze ogen ligt het voor de hand dit weer vast te leggen in de financiële beheersverordening (verordening 212).

Wees als Raad zowel bij de begroting als bij de jaarstukken alert op de door het College te verstrekken informatie in de paragrafen en geef op die manier invulling aan de eigen planning en control. Maak daarnaast afspraken met het College om dit niet te beperken tot de paragrafen, doch ook - als daartoe aanleiding is - zaken terug te laten komen in tussentijdse rapportages, agenda's van raadscommissies e.d.. Bijsturing vanuit de Raad is immers alleen mogelijk als tijdig signalen worden afgegeven dan wel specifieke informatie wordt ontvangen.

Kijk nog eens goed naar de huidige opzet en presentatie van de paragrafen, die erg uitgebreid is, veel detailzaken bevat en in combinatie met de vele tabellen nogal 'opsommerig' overkomt. Kies uit oogpunt van toegankelijkheid zoveel mogelijk voor een vaste opzet. Naast de verplichte onderdelen volgens BBV zouden een inleiding en een paragraaf bijzonderheden daarvan onderdeel kunnen uitmaken. Hou de inhoud (met name de relevantie) van de huidige in de paragrafen opgenomen informatie nog eens kritisch tegen het licht en kijk wat geschrapt kan worden of elders in de programma- of productenverantwoording een plaats kan krijgen. Een meer compacte vorm van de paragrafen kan de toegankelijkheid van de informatie voor de Raad aanzienlijk vergroten.

Zorg ervoor dat de aan te brengen verbeteringen door het College planmatig worden aangepakt en verbind hier een tijdlimiet aan. Geef het College de opdracht omtrent de voortgang ervan de betreffende raadscommissie periodiek te informeren.

Tot slot willen wij ervoor pleiten om het verdere verbetertraject beter te borgen, door:

- Naar aanleiding van dit Rekenkamerrapport met een raadsbesluit vast te leggen hoe dat verbetertraject vorm moet krijgen. Daarbij zijn er verschillende varianten denkbaar, variërend van een opdracht aan het college om hiertoe een voorstel te doen in een Plan van Aanpak (waarin tenminste aandacht besteed moet worden aan a, b en c) tot een concreet besluit waarin de exacte verbeterpunten al zijn vastgelegd;
- De auditcommissie opdracht te geven de uitvoering van het verbetertraject (tempo, kwaliteit) te monitoren en de raad daarover te adviseren.

Reactie College

Geachte leden van de Rekenkamer,

U heeft ons onlangs uw concept-eindrapportage aangeboden naar aanleiding van het follow-up onderzoek naar de kwaliteit van de jaarstukken.

Door middel van deze brief informeren we u graag over onze zienswijze op deze rapportage.

We kunnen ons vinden in de conclusies die u naar aanleiding van uw onderzoek getrokken heeft. Evenals u zijn ook wij van mening dat de invulling van de paragrafen in de afgelopen jaren verbeterd is. Tegelijk zien we met u mogelijkheden dit verder te verbeteren.

Graag maken wij naar aanleiding van uw conclusies en aanbevelingen een aantal opmerkingen.

In de begroting 2011 zijn de paragrafen verder verbeterd, bijvoorbeeld in de toelichting op de beïnvloedbaarheid van de risico's in de paragraaf weerstandsvermogen.

Uw suggestie of indruk dat bestuurlijke keuzes in onze organisatie overgelaten worden aan de ambtelijke organisatie is niet terecht. Ook waar ambtelijk gezien sprake is van initiatieven tot verbetering, is er met de behandeling en vaststelling daarvan altijd sprake van een bestuurlijke keuze. Overigens zien we het als een positief deel van de cultuur in onze organisatie dat er door onze medewerkers initiatieven tot verbetering worden genomen. De voorwaarde is wel dat de gemeenteraad en het college worden betrokken bij die ontwikkelingen. Naar onze overtuiging gebeurt dat in de praktijk.

U doet in uw aanbevelingen een aantal suggesties hoe de verdere verbetering tot stand kan worden gebracht. Ook daar gaan wij graag op in.

Uw eerste suggestie is aparte nota's op te stellen voor de paragrafen. Voor een deel is hier inmiddels al invulling aan gegeven. Naast de door u genoemde nota verbonden partijen kent de gemeente ook de nota grondbeleid (2009).

Het is het voor ons wel de vraag in hoeverre het per paragraaf vastleggen van de kaders in een nota in alle gevallen wenselijk is.

Op het gebied van bedrijfsvoering is er bijvoorbeeld sprake van een veelheid aan kaderstelling. Een nota bedrijfsvoering krijgt daardoor al snel het karakter van een aanvullend kaderstellend document, terwijl de noodzaak niet direct aanwezig is. Verder blijkt in de praktijk de kaderstelling ook op andere wijze plaats te kunnen vinden. Zo is het onderwerp één personeelsbudget in de paragraaf bedrijfsvoering 2011 als ontwikkeling genoemd. Zo is op 18 januari 2011 de raad tijdens een informatiebijeenkomst door ons geïnformeerd en geconsulteerd over een toe te passen methodische werkwijze. Op basis daarvan worden de uitgangspunten in de kadernota 2012 vastgelegd en door de raad besproken. Kortom: ook zonder nota bedrijfsvoering is het mogelijk gebleken op basis van een goede inbreng vanuit de gemeenteraad tot kaderstelling te komen over een onderwerp uit de paragrafen.

We durven zelfs de stelling aan dat kaderstelling door middel van nota's in bepaalde gevallen zijn beperking kent. Een aantal paragrafen gaat in op onderwerpen met de nodige dynamiek, zoals het genoemde personeelsbudget, maar ook bijvoorbeeld risicomanagement en de ontwikkeling van de algemene reserve.

Wanneer de kaders daarover vastgelegd worden in nota's, is het noodzakelijk meteen het streefbeeld daarover volledig te kennen. In de praktijk blijkt dit moeilijk en is het besef van hoe dat streefbeeld er uit ziet, een weg van geleidelijke ontwikkeling en het aangaan van het gesprek met elkaar. Als relevant voorbeeld hiervan wijzen wij op het proces dat heeft geleid tot de nota "Toekomstvisie+" en nog van recentere datum hoe via een dialoog tussen college en raad een verdere invulling is gegeven aan de 5 beleidsprogramma's die de basis vormen voor het komende meerjarenbeleid en –begroting.

Het vastleggen van de kaders in een nota heeft dan snel als risico dat het niet meer voldoet aan de kaders wanneer deze de actuele situatie beschrijven. Wanneer de kaders een toekomstige, gewenste situatie beschrijven, voldoe je ook niet aan de kaders, omdat je als organisatie nog niet zo ver bent. In beide gevallen is er formeel sprake van onrechtmatigheid in de brede, niet financiële zin van het woord.

Ook kan het zijn dat de kaderstelling sterk afhankelijk is van fluctuerende variabelen, zoals de economische ontwikkeling. Deze is bijvoorbeeld naar onze mening belangrijk in het bepalen van de gewenste omvang van de algemene reserve. Het op een juiste wijze vastleggen hoe om te gaan met deze variabelen in een nota is erg lastig en komt daarmee los te staan van de politieke realiteit.

Een laatste argument waarom we onze bedenking plaatsen bij uw suggestie is het volgende. De actuele situatie kenmerkt zich door een veelheid aan ontwikkelingen, zoals de Schatgraversoperatie, het project van het intergemeentelijk werken, de introductie van het programmamanagement en het eigen organisatieontwikkeltraject. Dat betekent dat we er de voorkeur aan geven de beperkte capaciteit op dit moment met name aan die zaken te besteden. Wij merken dit op zonder de bedoeling hiermee af te willen doen aan de belangrijkheid of relevantie van uw aanbevelingen. Wel is het een overweging waar we, ook in het gesprek met de gemeenteraad, ons als college steeds bewust van willen en moeten zijn.

Kortom: kaderstelling via nota's hebben wat ons betreft voornamelijk meerwaarde bij die onderwerpen waar weinig ontwikkeling te verwachten is en waar sprake is van heel stabiele variabelen.

We gaven eerder al aan in te kunnen stemmen met uw conclusie dat verdere verbetering van de paragrafen mogelijk is.

Mede op basis van uw rapportage zien wij mogelijkheden om in samenspraak met de gemeenteraad een set van kwaliteitscriteria op te stellen die we zullen betrekken bij het opstellen van de paragrafen voor de begroting 2012. Daarmee bereiken wij op korte termijn en op relatief eenvoudige wijze een verdere verbeterslag die tegemoet komt aan uw aanbevelingen.

De meer fundamentele discussies en door u voorgestelde aanpassingen, bijvoorbeeld over de risicoafbakening (blz. 15), kunnen dan in een volgende fase een plaats krijgen.

Dit laatste aspect is niet zozeer bedoeld als zienswijze onzerzijds op uw rapport, maar het geeft u inzicht in de wijze waarop wij de conclusies hebben gelezen en met uw aanbevelingen zullen omgaan. Dat is naar onze opvatting echter vooral onderwerp van gesprek tussen de gemeenteraad en ons als college.

Wij vertrouwen erop met deze reactie recht te hebben gedaan aan de inspanningen die u als Rekenkamer heeft gedaan als ook een inhoudelijke reactie te hebben gegeven op de door u geformuleerde conclusies en aanbevelingen.

Deze kunt u dan naar eigen inzicht betrekken bij uw rapportage aan de gemeenteraad.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

Th.M.M. Hoex

E. Tuijnman

Nawoord Rekenkamer

Wij danken het college voor zijn reactie op de concept-eindrapportage van ons follow-up onderzoek naar de kwaliteit van de jaarstukken. Wij zijn verheugd dat het college zich kan vinden in de conclusies uit ons onderzoek. Het college ziet met ons een verbetering van de kwaliteit van de paragrafen in de jaarstukken, evenals mogelijkheden tot verdere verbetering. Deze verbetering zit wat ons betreft met name in het duidelijker maken van de door de gemeenteraad uitgezette kaders en beleidslijnen op het gebied van de thema's in de paragrafen.

Het college wijst in haar reactie op de risico's van het vastleggen van de kaders in een beleidsnota. Deze risico's slaan op mogelijke onrechtmatigheden ten opzichte van de actuele situatie wanneer kaders formeel zijn vastgesteld, en het los komen te staan van de kaders van de politieke realiteit, wanneer veranderende omstandigheden zich voordoen.

De rekenkamercommissie wil een mogelijk misverstand over de inhoud en status van een beleidsnota op het gebied van de paragrafen, zoals wij dat zien, graag uit de wereld helpen. Kaderstelling op het gebied van de lokale heffingen zegt niets over de feitelijke hoogte van de gemeentelijke tarieven, maar geeft wel de wijze aan waarop de tarieven worden berekend en op welke wijze het kwijtscheldingsbeleid wordt ingevuld. Kaderstelling op het gebied van onderhoud kapitaalgoederen zegt in principe niets over de feitelijke hoogte van de onderhoudsbudgetten maar wel over het gewenste kwaliteitsniveau van openbare eigendommen binnen de gemeente en de onderbouwing daarvan. Kaderstelling op het gebied van de algemene reserve zegt in principe niets over de feitelijke hoogte in enig jaar ervan, maar wel over een mogelijke bandbreedte en de onderbouwing ervan. Kaderstelling op het gebied van bedrijfsvoering hoeft niets te zeggen over de hoogte van het personeelsbudget, maar wel over de doelen van het personeelsbeleid. In de jaarlijkse paragrafen in begroting en jaarstukken kan het college de operationalisering van deze kaders aan de raad voorleggen. Met andere woorden de raad stelt inhoudelijk (de grenzen van het speelveld) en procesmatig (wanneer komt de raad op het speelveld) de kaders kort en bondig vast, en het college kan de 'wedstrijd' volgens de afgesproken spelregels spelen en daarover verantwoording afleggen.

De eindconclusie van de bestuurlijke reactie geeft ons aanleiding om met vertrouwen de verdere verbeteringen tegemoet te zien. Gezien de ervaringen van de afgelopen jaren, willen wij er op deze plaats nogmaals voor pleiten dat de raad het te volgen verbetertraject wel concreet vastlegt en de uitvoering daarvan laat monitoren door de auditcommissie.

Bijlagen behorende bij:

Follow-up onderzoek

'Kwaliteit van de jaarstukken'

- verantwoordingsinformatie van de paragrafen -

Rekenkamer Overbetuwe

- 1. Toelichting op tabellen met overzicht bevindingen**
- 2. Overzicht bevindingen doorgevoerde verbeteringen onderzochte paragrafen**
- 3. Overzicht bevindingen informatiewaarde onderzochte paragrafen**
- 4. Relevante regelgeving rond de paragrafen**

Bijlage 1 Toelichting op tabellen met bevindingen onderzochte paragrafen

De Rekenkamer heeft in tabelvorm de bevindingen van het follow-up onderzoek per paragraaf vastgelegd. Het betreft de paragrafen:

- lokale heffingen
- onderhoud kapitaalgoederen
- bedrijfsvoering
- verbonden partijen
- weerstandsvermogen

Inzake de eerste vier paragrafen wordt aan de hand van de jaarstukken 2009 (met korte terugblik naar de jaarstukken 2007) de follow-up vastgelegd ten opzichte van de door de rekenkamer gerapporteerde bevindingen over de jaarstukken 2005. (zie rapport 'Kwaliteit van jaarstukken'). Ten aanzien van de paragrafen 'verbonden partijen' en 'weerstandsvermogen' is vervolgens aan de hand van de jaarstukken 2009 (met korte vooruitblik naar de begroting 2011) via een verdiepingsslag onderzocht in hoeverre de informatiewaarde van deze paragrafen van voldoende niveau is voor de Raad om zijn kaderstellende en controlerende rol waar te maken.

Uit oogpunt van vergelijkbaarheid is dezelfde opzet van de tabellen gevolgd als bij de basisrapportage van 2007.

Binnen deze tabellen kunnen de volgende kolommen worden onderscheiden:

1. BBV-eisen
Deze eisen zijn gedestilleerd uit het BBV en de daarbij behorende toelichting
2. Jaarverslag 2005
In deze kolom is beknopt beschreven of en zo ja in hoeverre aan de betreffende BBV-eisen is voldaan in de jaarstukken 2005
(uit praktische overwegingen is de kolom 'begroting 2005' niet overgenomen uit het oorspronkelijke onderzoeksrapport)
3. Jaarverslag 2007 en 2009
In deze kolommen is uit oogpunt van follow-up beknopt de situatie ten opzichte van 2005 beschreven en zijn vooral de bijzondere afwijkingen vastgelegd
(omdat de paragraaf 'weerstandsvermogen' in 2005 niet is onderzocht, is hier niets ingevuld)
4. Begroting 2011
In deze kolom is beknopt beschreven of en zo ja in hoeverre aan de betreffende BBV-eisen is voldaan in de begroting 2011 en wat de informatiewaarde daarvan voor de Raad is.
(door de Rekenkamer is ervoor gekozen dit alleen voor de paragrafen 'verbonden partijen' en 'weerstandsvermogen' te doen)

Bijlage 2 Overzicht bevindingen doorgevoerde verbeteringen onderzochte paragrafen

Paragraaf lokale heffingen				
BBV-eis	Jaarverslag 2005	Jaarverslag 2007	Jaarverslag 2009	
Algemene eis van BBV is dat het jaarverslag een spiegel is van de begroting.	Hieraan wordt niet voldaan (zie hieronder de beoordeling per eis). Hierdoor staat de informatie in hoge mate op zich zelf en is geen sprake van verantwoordingsinformatie.	Zie paragraaf 2009 (de opzet van de paragrafen 2007 en 2009 wijken -behoudens actualisatie - niet van elkaar af)	Hieraan wordt nog niet geheel voldaan. - de opzet en informatie is min of meer conform 2005. De volgorde is niet geheel logisch (overzicht belastingen en heffingen volgt pas bij punt 8). - nadruk ligt sterk op beschrijving en nauwelijks op verantwoording (toets aan beleid en vergelijking met begroting). - het geheel maakt een nogal technische indruk.	
De geraamde inkomsten	Ja Omdat geen informatie in de begroting was opgenomen, is de informatie uit het jaarverslag niet (of in elk geval moeilijk) controleerbaar voor de raad.	Zie paragraaf 2009	Ja, alleen cijfermatig (zonder toelichting)	
Het beleid ten aanzien van de lokale heffingen	Nee	Zie paragraaf 2009	Nee, behoudens genoemde beleidselementen bij de behandeling van de specifieke heffingen. De gemeente kent geen aparte beleidsnota 'Lokale heffingen'.	
Een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen	Ja Er is sprake van forse verschillen tussen de bedragen in de begroting en de bedragen in het jaarverslag. Hiervoor wordt in het jaarverslag geen verklaring gegeven.	Zie paragraaf 2009	Ja, echter de opsomming is blijkbaar niet volledig, omdat de gemeente ook nog andere kleine belastingen c.q leges int (baatbelasting, precariobelasting, lijkbezorgingsrechten e.d.)	
Een aanduiding van de lokale lastendruk	Ja Het gaat hier niet om verantwoordingsinformatie. Er wordt inzicht gegeven in '...'	Zie paragraaf 2009	Nee, terwijl de gemeente Overbetuwe terug te vinden is in diverse onderzoeken (o.a. Kamer van Koophandel, Vereniging Eigen Huis) naar de lokale lastendruk bij gemeenten en daarin vrij behoorlijk scoort. Inzake leges wordt alleen de aanpassing van de legestarieven vermeld, doch niet ingegaan op het onderzoek van 2008 dat uitwees dat het maximale kostendeckingspercentage dreigt te worden overschreden.	

Een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid	Ja Het gaat hier niet om verantwoordingsinformatie. Er wordt inzicht gegeven in ...	Zie paragraaf 2009	Conform 2005. Niet duidelijk is welk beleid wordt gevoerd (landelijke regels of eigen beleid) en de mate waarin hier beroep op is gedaan.
---	--	--------------------	---

Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen			
BBV-eis	Jaarverslag 2005	Jaarverslag 2007	Jaarverslag 2009
Algemene eis van BBV is dat het jaarverslag een spiegel is van de begroting.	Hieraan wordt niet voldaan (zie hieronder de beoordeling per eis). In veel gevallen is de tekst letterlijk overgenomen uit de begroting. Wanneer er sprake is van financiële afwijkingen, dan zijn deze niet toegelicht. Er wordt dus geen verantwoording afgelegd.	Heeft nog niet de structuur van 2009, maar wel bepaalde elementen ervan. Zo wordt ten opzichte van 2005 voor het eerst ingegaan op afgesproken en gerealiseerde onderhoudsniveaus. Er wordt gewerkt met blokken (tekst gecombineerd met tabellen). De opzet en presentatie maakt het geheel minder toegankelijk. Kwantificering inzake output is niet meer opgenomen. In financiële zin ontbreekt een duidelijk overzicht en op onderdelen zelfs het inzicht.	Hieraan wordt nog niet geheel voldaan. • de paragraaf valt met de deur in huis en gaat gedetailleerd in op te onderscheiden kwaliteitsniveaus ingevolge B.O.R. (inleiding, kaderstelling en beperkte uitleg ontbreekt). • nadruk ligt op kwaliteitsniveaus en nauwelijks op planning, uitvoering en realisatie (in 2005 was dit precies andersom). Kwantificering inzake output is niet meer opgenomen. • kwaliteitsnormen volgens paragraaf komen niet als zodanig terug in de programmarekening (dus geen doorsnede) en worden nogal uitgebreid uitgelegd (terwijl e.e.a. blijkbaar terug te vinden is in het Kwaliteitsplan Beheer Openbare Ruimte) • de presentatie in tabelvorm oogt goed, de verbaal-analyserende toelichting is wel summier van aard. • de in de begroting vastgelegde kwaliteitsniveaus wijken af van bijvoorbeeld de begroting van het voorgaande jaar dan wel de realisatie over het afgelopen jaar, zonder dat echt duidelijk wordt waarop deze wijzigingen zijn gebaseerd (het wordt min of meer als een 'gegeven' gepresenteerd, overigens wel onder verwijzing naar de opgestelde plannen). • gegevens over beleving openbare ruimte worden m.i.v. 2009 niet meer verzameld (volgens het programma pagina 20), doch dit komt niet terug in de onderhoudsparagraaf en zou wel relevant kunnen zijn • er is geen overkoepelende nota 'Onderhoud kapitaalgoederen'.
Wegen			
Beleidskader	Ja. De tekst is bijna letterlijk overgenomen uit de begroting. Er is echter geen sprake van verantwoording over de uitvoering.	Zie paragraaf 2009	Ja, beleidsplan/nota wordt genoemd, doch niet kort toegelicht. Wegenplan wordt niet vermeld. Het ambitieniveau van de straatreiniging is 'basis', de realisatie is echter hoger en scoort 'hoog'. In de

De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties	Ja, er is een bedrag genoemd. Dit bedrag wijkt af van het bedrag dat genoemd werd in de begroting, hiervoor wordt geen verklaring gegeven.	Nee, wel bedragen genoemd, doch kader onduidelijk	begroting 2011 is het niveau aangepast naar 'hoog', terwijl hetzelfde B.O.R. van 25-09-07 nog van toepassing is.
De vertaling van de financiële consequenties in de begroting	Nee	Nee	Ja, met verschillenverklaring.
Riolering			
Beleidskader	Nee, er is procesmatig ingegaan op het GRP, er is geen verantwoordingsinformatie over de uitvoering opgenomen. Een groot deel van de tekst is letterlijk overgenomen uit de begroting	Nee, geen relatie met beleid	Ja, in het algemeen kan worden gesteld dat de vertaling van de financiële consequenties in begroting/jaarrekening wel erg is gespecificeerd (al is niet echt duidelijk in welk programma c.q. onder welk onderdeel in de programmaverantwoording een en ander terug te vinden is).
De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties	Nee	Nee	Ja, beleidsplan/nota (GRP) wordt genoemd, doch slechts beperkt toegelicht. Het ambitieniveau is 'hoog', de realisatie is 'basis' (dus lager), terwijl vervolgens de 'wettelijke voorschriften' (?) als norm worden gehanteerd. In de begroting 2011 is het kwaliteitsniveau verlaagd naar 'basis', terwijl hetzelfde GRP van 30-09-08 nog van toepassing is.
De vertaling van de financiële consequenties in de begroting	Nee	Nee	Ja, met verschillenverklaring.
Water			
Beleidskader	Nee, de tekst is letterlijk overgenomen uit de begroting.	Nee	Ja
De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties	Nee	Nee	Ja, beleidsplan/nota wordt genoemd en beknopt toegelicht.
De vertaling van de financiële consequenties in de begroting	Nee	Nee	Ja, met verschillenverklaring.
Groen			
Beleidskader	Ja. De tekst is bijna letterlijk overgenomen uit de begroting. Er is	Zie paragraaf 2009	Ja, beleidsplan/nota wordt genoemd (is B.O.R). Blijkbaar zijn er andere afwegingen gemaakt.

	geen sprake van verantwoording over de uitvoering		immers de gerealiseerde kwaliteit is hoger dan de norm, terwijl in kwantitatieve zin minder is uitgevoerd dan voorgenomen was. Het laten vallen van het onderscheid in groenonderhoud tussen 'binnen' en 'buiten' de bebouwde kolom is niet onderbouwd (terwijl dit onderscheid bij de begroting 2011 gewoon weer terugkomt)
De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties	Ja, er is een bedrag genoemd. Dit bedrag wijkt af van het bedrag dat genoemd werd in de begroting; hiervoor wordt geen verklaring gegeven.	Nee	Ja, met verschillenverklaring.
De vertaling van de financiële consequenties in de begroting	Nee	Nee	Ja
Gebouwen			
Beleidskader	Nee, de tekst is voor het grootste deel letterlijk overgenomen uit de begroting. Er wordt geen verantwoording afgelegd over de uitvoering.	Nee, wel verwijzing naar onderhoudsplannen.	Ja, beleidsplan/nota wordt genoemd ('Nota voorziening groot onderhoud')
De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties	Nee	Nee,	Ja, met verschillenverklaring. Het realisatieniveau ('basis') is lager dan de norm ('hoog') zonder dat wordt aangegeven wat de consequenties hiervan zijn voor het onderhoudsplan.
De vertaling van de financiële consequenties in de begroting	Nee	Nee, al worden wel diverse bedragen genoemd.	Ja

Paragraaf bedrijfsvoering			
BBV-eis	Jaarverslag 2005	Jaarverslag 2007	Jaarverslag 2009
Algemene eis van BBV is dat het jaarverslag een spiegel is van de begroting.	Hieraan wordt niet voldaan. Er wordt veel opgeschreven over wat het inhoudt (uitleg begrippen), doch zonder wat hiermee werd beoogd, wat er mee is gedaan en wat de resultaten waren.	Heeft nog niet de structuur van 2009, maar wel bepaalde elementen ervan. Er wordt per onderdeel duidelijk een vergelijking gemaakt tussen 'voornemen' en uitvoering. Apart wordt ingezoomd op thema's als rechtmatigheid, doelmatigheid en effectmeting. Er worden meer thema's uitgediept dan in het jaarverslag 2009	Hieraan wordt op zich in technische zin voldaan. • gekozen is voor tabelvormen met veel opsommingen, hetgeen ten koste van leesbaarheid gaat. • een compacte uitleg, beschrijving en analyse ontbreekt vrijwel geheel. • vermelden 'beleidskaders' (overigens handelt het hier met name over regelgeving) als het niet ergens tegen afgezet wordt heeft geen informatieve waarde. • niet genoemd wordt de directienota 'Besturings- en managementconcept 2007-2010' (o.a. blz. 5: uitvoering periodieke operational audits in het kader van de bedrijfsvoering) • de gewenste inhoud van de paragraaf is niet nader door de Raad bepaald.
Personeel	Ja, er is veel informatie opgenomen. Er wordt echter geen verantwoording afgelegd, omdat de stand van zaken niet wordt afgezet tegen gestelde doelen. Daardoor kan niet beoordeeld worden of het de goede kant op gaat.	Zie paragraaf 2009	Ja, komt verspreid in paragraaf voor. Kwalitatieve dimensie (arbo, opleiding, integriteitsbeleid) beperkt.
Informatisering	Ja, maar er is geen verantwoording afgelegd. De speerpunten uit het I&A-plan 2003 - 2007 zijn uitgeschreven.	Alleen I&A-beleidsplan wordt genoemd. Daarnaast sperpunt elektronische dienstverlening vermeld (aanzet), echter komt niet terug in 2008 en 2009.	Ja, komt verspreid in paragraaf voor. Er wordt geen relatie gelegd met I&A-beleid/I&A-plan 2008-2011 e.d.
Communicatie	Ja	Ja	Ja, fragmentarisch onder 'Borgen, verbeteren en verbinden'.
Organisatie	Nee, er zijn wel cijfers omtrent personeel opgenomen (zie bij personeel)	Nee, zie 2005	Ja, komt verspreid in paragraaf voor. Kwalitatieve dimensie is beperkt.
Financieel beheer:	Ja, er wordt vrij uitgebreid ingegaan op wat is gedaan. Omdat dit niet wordt afgezet tegen hetgeen men van plan was, is geen sprake van verantwoordingsinformatie.	Ja, komt op diverse onderdelen terug (o.a. onder de hoofdstukjes 'Beleidscontrolling en 'Financiën')	Ja, komt verspreid in paragraaf voor. Relevante toetsingsaspecten inzake rechtmatigheid, doelmatigheid, betrouwbaarheid e.d. komen echter nauwelijks aan bod.

Facilitaire dienstverlening	Ja, er wordt echter niet ingegaan op de concrete doelen die in de begroting waren opgenomen. In plaats daarvan wordt ingegaan op een aantal andere zaken.	Ja, diverse subthema's worden belicht (voornemen versus uitvoering)	Ja, komt verspreid in paragraaf voor. Beperkt zich met name tot huisvesting (op zich begrijpelijk, omdat zaken ook onder andere bedrijfsvoeringselementen voorkomen
Relatie met uitvoering programma's uit programmaplan	Nee	Zie paragraaf 2009	Ja, relatie (voorzover relevant) wordt gelegd.

Paragraaf verbonden partijen			
BBV-eis	Jaarverslag 2005	Jaarverslag 2007	Jaarverslag 2009
Algemene eis van BBV is dat het jaarverslag een spiegel is van de begroting.	Hieraan wordt niet voldaan (zie hieronder de beoordeling per eis).		Hieraan wordt niet voldaan. - de paragraaf beperkt zich tot het verstrekken van een uitgebreid overzicht van alle 'verbonden partijen'. - de tabel kent een goede opzet, zij het dat de presentatie in smalle kolommen en de uitgebreidheid ervan de leesbaarheid bemoeilijkt.
Visie in relatie tot doelstellingen begroting	Nee		Nee, er wordt geen relatie gelegd met de 'Beleidsnota verbonden partijen', noch met de doelstellingen die zouden moeten blijken uit de begroting
Beleidsvoornemens	Nee		Nee, omtrent beleidsvoornemens en realisatie daarvan wordt niets vermeld, terwijl dit in de 'Beleidsnota verbonden partijen' onder 4.2 is geregeld.
Publiek belang	Nee		Ja, is kolom in de tabel.
Financieel belang	Ja, maar de lijst van verbonden partijen komt niet volledig overeen met die uit de begroting (partijen komen niet meer voor en er zijn nieuwe partijen opgenomen), zonder dat dit is toegelicht. Verder geldt voor verschillende verbonden partijen dat sprake is van afwijkende bedragen ten opzichte van die uit de begroting. Deze worden niet toegelicht. Daardoor blijft onduidelijk waarom de bijdrage hoger of lager was.		Ja, is kolom in de tabel. Er zijn aanvullende kolommen opgenomen met allerlei gegevens inzake 'risico's', 'vermogen' en 'werkelijk resultaat 2009'. Dit zou compacter kunnen of beter elders in het jaarverslag (paragraaf 'weerstandsvermogen' of betreffende begrotingshoofdstuk) een plaats kunnen krijgen.
Bestuurlijk belang	Ja, aangegeven is wie de gemeente vertegenwoordigt in de partij. Wijzigingen ten opzichte van de begroting zijn niet toegelicht.		Ja, is kolom in de tabel.
Relatie verbonden partij / publiek belang als geconcretiseerd in de programma's	Nee		Ja, is kolom in de tabel. (alleen technische verwijzing)

Bijlage 3 Overzicht bevindingen informatiewaarde onderzochte paragrafen

Paragraaf verbonden partijen		
BBV-eis	Jaarverslag 2009	Begroting 2011
Algemene eis van BBV is dat het jaarverslag een spiegel is van de begroting.	- de paragraaf is één grote tabel, waarin alle 'verbonden partijen' zijn opgenomen en in kolomvorm bepaalde relevante gegevens worden vermeld (zie ook bevindingen onder 'Bijlage 2') - volgens de gemeentelijke beleidsnota moet in de programmaverantwoording een lijst van verbonden partijen worden opgenomen ('register'). Mogelijk wordt de paragraaf beschouwd als het 'register', doch de vraag is of dit nodig is (overzicht wordt zo heel uitgebreid en informatie kan wellicht ook gekoppeld worden aan de 'productenrekening' dan wel anderszins) - het ontbreekt aan op het boekjaar toegesplitste verbaal-analyserende toelichtingen, zodat in het ongewisse blijft wat er in het jaar is gebeurd.	Idem 2009 De opzet van de paragraaf in de meest recente stukken (jaarverslag 2009 versus begroting 2011) ontloopt elkaar nauwelijks en is overigens in deze vorm voor het eerst opgenomen in het jaarverslag 2007 (waarbij verwezen is naar het rekenkamerrapport)
Visie in relatie tot doelstellingen begroting	- er wordt geen relatie gelegd met de 'Beleidsnota verbonden partijen' van 21 december 2004. Dit is vreemd, omdat dit de enige paragraaf is waar wel een aparte beleidsnota door de Raad over is vastgesteld. (“deze paragraaf zal jaarlijks kort ingaan op datgene wat is vastgesteld in deze nota en zal vervolgens de relevante ontwikkelingen, de voortgang van de beleidsuitvoering (met name voor het begrotingsjaar) en/of de vraag of de inhoud van het beleid nog steeds van toepassing is behandelen”) - er wordt geen relatie gelegd met de doelstellingen die zouden moeten blijken uit de begroting (die hier overigens ook nauwelijks aanknopingspunten toe biedt)	Idem 2009
Beleidsvoornemens	- omtrent beleidsvoornemens en realisatie daarvan wordt niets vermeld, terwijl dit in de 'Beleidsnota verbonden partijen' onder 4.3 is geregeld. ("In de paragraaf verbonden partijen van zowel de programmabegroting als de programmarekening wordt ingegaan op [de voornemens tot] het aangaan of beëindigen van nieuwe verbonden partijen, een wijziging in de doelstelling of een afwijking van de voortgenomen of gerealiseerde activiteiten") - over het door het College bij het jaarverslag 2007 aangekondigde voornemen om meer samen te gaan werken op het punt van 'risicobeheersing van samenwerkingsverbanden' is in de hierop volgende paragrafen (waaronder het jaarverslag 2009) niets meer terug te vinden.	Idem 2009
Publiek belang	- vormt een aparte kolom in de tabel - per verbonden partij wordt kort uitgelegd wat de doelstelling is van de verbonden partij en het publieke belang - de doelstelling is sterk gefocust op die van de instelling/het orgaan zelf en minder op het overkoepelende publieke belang van de gemeente	Idem 2009 Grondbank Midden-Gelderland is uit het overzicht verdwenen (ook bij begroting 2010 al). Niets over toegelicht.

Financieel belang	• vormt een aparte kolom in de tabel. • er worden partijen vermeld die strikt genomen wel als een 'verbonden partij' zouden moeten worden aangemerkt, maar vanwege het ontbreken van een echt financieel belang dan wel gezien de geringe relevantie beter in de kantlijn kunnen worden vermeld (bijv. Recreatieschap Overbetuwe/nr. 13, Euregio Rijn-Waal/nr. 5 en GOV/nr.8)	Idem 2009
Bestuurlijk belang	• vormt een aparte kolom in de tabel. • er word partijen vermeld die vanwege het ontbreken van een echt bestuurlijk belang dan wel gezien de geringe relevantie beter in de kantlijn kunnen worden vermeld (Stichting Nieuwe bedrijvigheid/nr. 7 en Stichting Startersplatform regio Arnhem-Nijmegen/nr. 6)	Idem 2009
Relatie verbonden partij / publiek belang als geconcretiseerd in de programma's	• vormt een aparte kolom in de tabel. • (alleen technische verwijzing)	Idem 2009

Paragraaf weerstandsvermogen		
BBV-eis	Jaarverslag 2009	Begroting 2011
Algemene eis van BBV is dat het jaarverslag een spiegel is van de begroting.	• voorzover van toepassing wordt hieraan voldaan (paragraaf is meer een voortschrijdend actualisatie van het weerstandsvermogen van de gemeente dan een confrontatie met in de begroting vastgelegde beleidsvoornemens) • een korte terugblik op specifieke ontwikkelingen en aannames bij de begroting wordt echter wel gemist en geeft juist een kader voor bestuurlijke beoordeling. • de paragraaf heeft nu een op zich zelf staand en repeterend karakter (uitleg en inventarisatie)	Idem 2009
Beleid omtrent weerstandscapaciteit en risico's	• er is geen aparte beleidsnota over 'weerstandsvermogen en risicomanagement', zodat de paragraaf jaarlijks hier het nodige inzicht in zal moeten geven. • er is wel een vierjaarlijkse 'Nota reserves en voorzieningen' (in 2008 vastgesteld), waarin overigens geen echte aanknopingspunten zijn terug te vinden rond het beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen. • het ontbreekt aan een normstelling (bijv. minimum versus maximumomvang van de algemene reserve). • nergens wordt ingegaan op de wijze waarop het risicomanagement binnen de gemeente is of zal worden vormgegeven. Dit is nu juist een kwalitatieve dimensie die bestuurlijke aandacht vergt.	Idem 2009.
Inventarisatie weerstandscapaciteit (incidenteel versus structureel)	• dit gebeurt op een gedegen en inzichtelijke wijze (al is de informatie wel vrij uitgebreid) • er wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit • het ontbreekt aan (door de Raad vastgestelde) concrete criteria wat wel en niet onder de weerstandscapaciteit dient te worden opgenomen. • bij de berekening van de hoogte van de incidentele weerstandscapaciteit worden geen vrij besteedbare delen uit de zogenaamde bestemmingsreserves in aanmerking genomen, terwijl uit de operatie 'Schatgraven' kan worden opgemaakt dat deze er mogelijk wel zijn. • de structurele weerstandscapaciteit wordt op begrotingsbasis (2010) als negatief gepresenteerd, doordat uitgegaan wordt van een structureel begrotingstekort (dit is verwarrend, omdat strikt genomen de weerstandscapaciteit altijd op 'nul of hoger' dient uit te komen) • de (incidentele) weerstandscapaciteit (74%) wordt door het College als toereikend gekwalificeerd, doch onduidelijk is waarop dit is gebaseerd. Noot: volgens normen van het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR) wordt een weerstandsnorm liggend tussen de 60% en 80% als onvoldoende gekwalificeerd, overigens uitgaande van een bepaalde identificatie en waardering van risico's die bij de gemeente Overbetuwe natuurlijk volstrekt anders kan zijn).	Idem 2009. Verwezen wordt nog naar onderzoek van de provincie Gelderland, waaruit zou blijken dat Overbetuwe van alle gemeenten in Gelderland de hoogste algemene reserve per inwoner heeft. Bij de berekening van de incidentele weerstandscapaciteit wordt geen rekening gehouden met een nieuw in het leven geroepen 'bestemmingsreserve 'schatgraven', die feitelijk als buffer voor 'fricties' wordt gebruikt.

	• het ontbreken van een duidelijke bovengrens betekent eveneens dat onduidelijk is welke vrije ruimte er eventueel in de algemene reserve aanwezig is voor (nieuw) beleid. • er wordt vermeld dat er bij bepaalde investeringen (geheel afgeschreven kapitaaluitgaven) stille reserves bestaan die niet te kwantificeren zijn en waar wel rekening mee zou moeten worden gehouden bij de beoordeling van de weerstandscapaciteit (deze passage roept vragen op over wat precies wordt bedoeld en waarom kwantificering niet mogelijk is, terwijl dit voor andere moeilijk te kwantificeren posten bijvoorbeeld wel het geval is);	De structurele weerstandscapaciteit blijkt ineens veel gunstiger uit te vallen, omdat de 'onbenutte belastingcapaciteit' door de gemeente altijd te laag is ingeschat. Een echte verklaring hoe dit kan ontbreekt.
Inventarisatie van risico's (Incidenteel versus structureel)	• dit gebeurt op een gedegen en inzichtelijke wijze. • er wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele risico's • het ontbreekt aan (door de Raad vastgestelde) concrete criteria wat wel en niet als risico moet worden aangemerkt. • niet duidelijk is of alle genoemde incidentele risico's ook echte risico's zijn (bijv. plannen en voornemens, waar nog geen besluitvorming over heeft plaatsgevonden c.q. waar financieel nog niets van vastligt c.q. waarvoor nog geen enkele verplichting is aangegaan; o.a. Elst Centrum € 5,0 miljoen en MFC Valburg 4,0 miljoen). • als dat wel zo zou zijn, dan zouden hier eigenlijk al bedragen voor moeten zijn vrijgemaakt uit de begroting, dan wel via een bestemmingsreserve apart gezet moeten zijn (zie bijvoorbeeld park Lingezegen, in jaarverslag 2007 risico gewaardeerd op 1,5 miljoen, doch bij begroting 2011 op nihil, omdat Raad structureel bedrag vrijmaakt uit PNL) • bij grote projecten is het niet altijd even duidelijk in hoeverre hier door de gemeente hard risico's worden gelopen (soms zijn delen al afgedekt via aparte voorzieningen, bestemmingsreserves c.q. maken deze deel uit van de grondexploitatie en horen ze meer daar in thuis; o.a. Heteren Centrum € 1,3 miljoen, Elst C entaal € 3,5 miljoen). (Noot: het overzicht grote projecten van 19 oktober 2010 heeft hier wel meer duidelijkheid in geschapen) • omdat de gemeente (sinds 2002) geen aparte 'risicoreserve grondexploitatie' meer heeft is het lastig te beoordelen welke projecten een duidelijke relatie hebben met de grondexploitatie en welke niet, alsmede wat nu wel en niet is afgedekt (volgens de paragraaf 'grondbeleid' op pagina 121 zou binnen het weerstandsvermogen van de gemeente hiervoor ca. € 3 miljoen moeten worden vrijgemaakt, doch in deze paragraaf wordt op pagina 81 gemotiveerd waarom het opnemen van een aparte risicopost niet noodzakelijk zou, helgeen op z'n minst verwarrend is). • sommige als 'incidentele risico's' benoemde risico's zijn niet incidenteel, maar structureel (bijv. beheer Lingezegen, investeringen uit de algemene reserve, uitgaven voor zgn. 3 O's) en behoeven eigenlijk structurele dekking vanuit de meerjarenbegroting; • het inschatten van een risicobedrag van 1 miljoen voor zgn. 3-O's komt wat vreemd over (hier zou normaal de reguliere begroting dan wel de post onvoorzien dekking voor moeten geven), zeker ook gezien het feit dat wordt vermeld dat hiermee bij de beoordeling van de 'vrije algemene reserve' rekening mee moet worden gehouden (dit laatste komt echter in het geheel niet meer in de betreffende paragraaf of elders in het jaarverslag 2007 terug; trouwens ook niet bij de begroting 2011)	Idem 2009. Gememoreerd wordt dat de Auditcommissie opmerkingen heeft gemaakt over de wijze waarop de risico's worden gepresenteerd. Naar aanleiding hiervan wordt voor het eerst een onderscheid gemaakt tussen 'beïnvloedbare' en 'niet-beïnvloedbare' risico's. Hier wordt echter geen conclusie aan verbonden voor wat betreft de 'toereikendheid van de weerstandscapaciteit', waardoor het een op zich zelf staand overzicht wordt.

	• wat wel in dit licht in de betreffende paragraaf wordt vermeld is dat op basis van ervaring jaarlijks 5 miljoen voor investeringen uit de 'algemene reserve' zal moeten worden gedekt (een soort steipost dus); hierdoor treedt eigenlijk een soort vermenging op tussen 'harde incidentele risico's' en 'wensen' van de Raad die pas kunnen worden beoordeeld als nu juist een goede bepaling heeft plaatsgevonden van de 'echte vrije ruimte' die na aftrek van de risico's eventueel resteert. • er wordt een stelpost opgenomen van 5 miljoen voor specifieke zaken, die op zich uitgebreid zijn toegelicht, doch waarvan de vraag is hoe dit is berekend en of dit een reëel bedrag is. • bij de kwantificering van de risico's is geen rekening gehouden met een bepaalde vorm van waarschuigheidsberekening (de eenmalige risico's onder A/ zijn voor 100% geraamd).	
--	---	--

Bijlage 4 Relevante regelgeving rond de 'paragrafen'

Verordening financieel beheer

De 'Financiële verordening Overbetuwe' (raadsbesluit van 31 oktober 2006) bevat geen bepalingen ten aanzien van de inhoud van de paragrafen behorende bij de begroting resp. jaarrekening. Ook is niets geregeld rond het vaststellen van meerjarige beleidskaders dan wel nota's rond de horizontale thema's die in de jaarlijkse paragrafen terugkomen.

Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Jaarverslag

Het jaarverslag maakt deel uit van de jaarstukken. Hiermee legt het College integraal verantwoording af aan de Raad over de uitvoering van de begroting. In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is voorgeschieden dat het jaarverslag bestaat uit:

- De beleidsinhoudelijke verantwoording over de programma's (door de Rekenkamer beoordeeld in het kader van onderhavig onderzoek). Het gaat hierbij om het beantwoorden van de drie w-vragen (wat is bereikt wat hebben we ervoor gedaan en wat heeft het gekost?)
- De beleidsinhoudelijke verantwoording over de verplichte paragrafen.
De (minimale) inhoud van de paragrafen is voorgeschieden in BBV. In het jaarverslag wordt per paragraaf verantwoording afgelegd over de uitvoering en daarmee bereikte resultaten van de beleidsvoornemens uit de begroting.

Paragrafen

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is voorgeschieden dat in de begroting en het jaarverslag een aantal paragrafen moet worden opgenomen. Dit betreft:

1. Lokale heffingen
2. Weerstandsvormogen
3. Onderhoud kapitaalgoederen
4. Financiering
5. Bedrijfsvoering
6. Verbonden partijen
7. Grondbeleid

Deze paragrafen geven een dwarsdoorsnede van de financiële aspecten van de begroting, bezien vanuit een bepaald perspectief. Het gaat met name om de beleidslijnen voor beheersmatige aspecten die grote financiële gevolgen kunnen hebben en/of van belang zijn voor het realiseren van de programma's. Deze informatie komt in de begroting veelal versnipperd voor en is daardoor minder inzichtelijk voor de Raad. Het is de bedoeling van de paragrafen dat de Raad de juiste en integrale informatie krijgt om zijn kaderstellende en controlerende rol ook op de beheersmatige aspecten waar te maken. De kwaliteit daarvan is immers van groot belang voor een continue, effectieve en efficiënte dienstverlening door de gemeente.

- Ingevolge het BBV is ook de inhoud van de verplichte paragrafen aan eisen gebonden. In de begroting worden per verplicht onderdeel de beleidsvoornemens duidelijk gemaakt; in het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over de mate van realisatie daarvan. Wanneer de Raad dat met het oog op zijn informatiebehoefte noodzakelijk vindt, is hij vrij

te besluiten aan de verplichte paragrafen specifieke eisen toe te voegen of extra paragrafen voor te schrijven.

Inhoud van de paragrafen

Onderstaand zijn de verplichte paragrafen afzonderlijk nader omschreven. Samenvattend is aangegeven wat de functie van de paragraaf is. Tevens zijn de verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV benoemd.

1. Lokale heffingen

Deze paragraaf biedt een overzicht van lokale heffingen die deel uit maken van het overzicht algemene dekkingsmiddelen, bijvoorbeeld de onroerende zaakbelasting (OZB). Daarnaast gaat de paragraaf in op lokale heffingen die tot een programma behoren zoals bijvoorbeeld de afvalstoffenheffing en de rioolrechten. De paragraaf geeft een beeld van het beleid op alle heffingen, de inkomsten daaruit en de effecten voor burgers en bedrijven (lastendruk en eventuele toepassing van kwijtschelding).

De verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV van deze paragraaf zijn:

Paragraaf Lokale heffingen:
De geraamde inkomsten
Het beleid ten aanzien van de lokale heffingen
Een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen
Een aanduiding van de lokale lastendruk
Een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid

2. Weerstandsvermogen

Deze paragraaf is een verdere uitwerking van de onder de oude Comptabiliteitsvoorschriften verplichte risicoparagraaf. In de paragraaf weerstandsvermogen geeft de gemeente aan hoe robuust de begroting is wanneer zich een financiële tegenvaller voordoet. Het weerstandsvermogen blijkt uit de relaties tussen geïnventariseerde risico's en de weerstandscapaciteit die aan aanwezig is om tegenvallers daadwerkelijk op te vangen.

De verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV van deze paragraaf zijn:

Paragraaf Weerstandsvermogen:
Inventarisatie weerstandscapaciteit
Een inventarisatie van de risico's
Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's

Om voldoende transparantie te bereiken is in het besluit BBV voorgeschreven dat de Raad zelf aangeeft wat hij onder bijvoorbeeld de weerstandscapaciteit en risico's verstaat en wat zijn beleid betreffende het weerstandsvermogen is.

3. Onderhoud kapitaalgoederen

Deze paragraaf geeft een dwarsdoorsnede van het beleid en het beheer en onderhoud van de verschillende kapitaalgoederen (wegen, riolering, gebouwen, en dergelijke).

De verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) B3V van deze paragraaf zijn:

Paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen:	
• Wegen:	
• Beleidskader	
• De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties	
• De vertaling van de financiële consequenties in de begroting	
• Riolering	
• Beleidskader	
• De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties	
• De vertaling van de financiële consequenties in de begroting	
• Water	
• Beleidskader	
• De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties	
• De vertaling van de financiële consequenties in de begroting	
• Groen	
• Beleidskader	
• De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties	
• De vertaling van de financiële consequenties in de begroting	
• Gebouwen	
• Beleidskader	
• De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties	
• De vertaling van de financiële consequenties in de begroting	

4. Financiering

Deze paragraaf, die al verplicht was op grond van de wet Financiering Decentrale Overheden (Wet Fido) (2001), geeft weer hoe de financieringsfunctie* (het stelsel van leningen, beleggingen en garanties) van de gemeente is ingericht.

De verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) B3V van deze paragraaf zijn:

Paragraaf Financiering:	
Beleidsvoornemens voor het risicobeheer van de financieringsportefeuille - algemeen	
Risico vlottende schuld	
Risico vaste schuld	
Kredietrisico	
- Leningen (opgenomen gelden)	
- Beleggingen (uitgezette gelden)	
- Gemeentegaranties	
Financieringspositie (inzicht)	
Regelgeving en organisatie	

Onder risico's wordt onder meer verstaan renterisico's, koersrisico's en debiteurenrisico's. De uiteenzetting in de paragraaf financiering moet aansluiten op de eisen die in de wet Fido worden gesteld. Er moet uit blijken dat de uitvoering van de financieringsfunctie uitsluitend de publieke taak dient en dat voldaan is aan de normen die de wet stelt met betrekking tot renterisico's en limieten.

5. Bedrijfsvoering

Deze paragraaf beschrijft de stand van zaken en beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering. Het College maakt met deze beschrijving inzichtelijk dat er doelmatig, doeltreffend en klantgericht wordt gewerkt aan de uitvoering van de programma's.

De verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV van deze paragraaf zijn:

Paragraaf bedrijfsvoering
Personeel
Informatisering
Communicatie
Organisatie
Financieel beheer: • Administratieve organisatie* • Interne controle*
Facilitaire dienstverlening
Interne processen
Externe processen
Relatie met uitvoering programma's uit programmaplan

6. Verbonden partijen

Een verbonden partij is een externe partij waarmee de gemeente een bestuurlijke én een financiële relatie heeft. In de paragraaf verbonden partijen beschrijft het College op welke wijze (beleidsmatig en financieel) de gemeente verbonden is met externe partijen om bepaalde beleidsdoelen te verwezenlijken. De paragraaf maakt de bestuurlijke en financiële belangen zichtbaar. Van belang is dat de paragraaf de relatie aangeeft tussen de verbonden partijen en het publieke belang dat in hoofdlijnen in de begrotingsprogramma's is vermeld.

De verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV van deze paragraaf zijn:

Paragraaf Verbonden partijen:
Visie in relatie tot doelstellingen begroting
Beleidsvoornemens (per verbonden partij)
Publiek belang (per verbonden partij)
Financieel belang (per verbonden partij)
Bestuurlijk belang (per verbonden partij)
Relatie verbonden partij / publiek belang als geconcretiseerd in de programma's (per verbonden partij)

7. Grondbeleid

Deze paragraaf geeft de visie aan op het grondbeleid in relatie tot de uitvoering van de programmadoelen, bijvoorbeeld op het gebied van volkshuisvesting en economische ontwikkeling. De paragraaf brengt ook de financiële belangen die daarbij spelen in kaart.

De verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV van deze paragraaf zijn:

Paragraaf Grondbeleid:
Visie op grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting
Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert
Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie
Een onderbouwing van de geraamde winstneming
De beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken