

**Onderzoek
Jaarstukken 2008
Rekenkamer Venlo**

REKENKAMER

steller R. Lamberts / W. van Tilborg
doorkiesnummer 077-359 62 79
datum juni 2009

**SAMENSTELLING
REKENKAMERCOMMISSIE**

Externe voorzitter

Dhr. P. Houtsma

Leden

Mevr. J. van den Akker (extern lid)

Dhr. M. Geerts (extern lid)

Dhr. J. Heuvelings (raadslid, vice-voorzitter)

Dhr. J. Hovens (raadslid)

Dhr. M. Willemse (raadslid)

Dhr. H. Bosch (plaatsvervangend raadslid)

Juni 2009

**SECRETARIAAT
REKENKAMERCOMMISSIE**

Secretaris/onderzoeker

R. Lamberts

Adres

Postbus 3434
5902 RK Venlo

Telefoonnummer

077 – 359 62 79

E-mail

jhamlamberts@venlo.nl

Website

www.venlo.nl

Voorwoord

Is er sprake van een half vol of een half leeg glas? Die vraag kan men stellen als wordt gekeken naar de jaarstukken 2008 van de gemeente, afgezet tegen de besluitvorming van de raad van vorig jaar mei over het rekenkameronderzoek naar de jaarstukken 2007. Zeker, er zijn verbeteringen te constateren ten opzichte van de informatie in de jaarstukken 2007. Maar waarom nog niet een verkorte versie van de jaarstukken met hoofdlijnen op beleidsmatig en op financieel gebied? En waarom nog niet een consistente lijn in de documenten van de planning en controlcyclus en waarom nog geen concrete heroverweging van de huidige budgetregels?

In de gesprekken die zijn gevoerd met de ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen bij de opstelling van de jaarstukken, speelt de kanteling van de ambtelijke organisatie (bekend onder de vlag van 'Expeditie Venlo') daarbij een belangrijke rol. Uiteraard kan dat als oorzaak van het achterwege blijven van verdere verbeteringen worden gezien. Niettemin kunnen de afgesproken verbeteringen nu – naar het oordeel van de rekenkamer – wel concreet op de 'kaart' worden gezet. Het zou een goede zaak zijn als het college de raad een kompas met route, richting en prioritering daarvoor aanbiedt.

Wij zijn de ambtelijk en bestuurlijke gesprekspartners erkentelijk voor de open en constructieve wijze waarop zij gereageerd hebben op onze bevindingen.

P. Houtsma, voorzitter

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'P. Houtsma', written over a horizontal line.

Inhoudsopgave

1	Doelstelling en werkwijze	1
1.1	Doelstelling	1
1.2	Werkwijze en toetsingskader	1
2	Onderzoeksbevindingen	3
2.1	Sturende indicatoren	3
2.2	Samenhang tussen beleidsdoelen en lasten en baten	4
2.3	Inzicht in de financiële positie	4
2.4	Prospectieve gegevens	5
2.5	“Rekening in een half uur”	5
2.6	Herziening budgetregels.....	6
2.7	Heroverweging vaste bedrag budgetregels	6
2.8	Heroverweging rapportagegrens tussentijdse rapportages	6
2.9	Inhoud van de tekstuele toelichting	7
2.10	Bruto verantwoording bij budgetafwijking	7
2.11	Consistente benadering van de Planning & Controlcyclus	7
3	Conclusies en aanbevelingen	9
3.1	Conclusies.....	9
3.2	Aanbevelingen.....	11

1 Doelstelling en werkwijze

1.1 Doelstelling

De rekenkamer van de gemeente Venlo onderzoekt sinds 2005 ieder jaar de jaarstukken van de gemeente. Wanneer men de notulen van de commissie- en raadsvergaderingen bekijkt, kan men constateren dat deze onderzoeken een goed instrument vormen voor de controlerende taak van de raad.

In een motie van juni 2007 heeft de raad aan het college een aantal verbeterpunten voorgesteld ten aanzien van de jaarstukken. Deze voorstellen moeten ertoe leiden dat deze stukken toegankelijker worden voor de raad. Het gaat met name om het beter leesbaar maken van de jaarstukken, het beter inzichtelijk maken van de financiële positie, een meer congruent geheel van de cijfers, een betere uitleg van de verschillen en een beperkt gebruik van sturende indicatoren, oftewel streefwaarden.

Omdat de tijd tussen het onderzoek en behandeling ervan in de bestuurlijke gremia beperkt is heeft de rekenkamer er ook dit jaar weer voor gekozen het onderzoek van de jaarstukken 2008 vooral te richten op de vraag in hoeverre de aanbevelingen van de rekenkamer, zoals deze in 2008 zijn overgenomen door de raad, daadwerkelijk tot verbeteringen hebben geleid.

Dat heeft geleid tot de volgende doelstellingen:

- A. Bepaal in hoeverre is voldaan aan de aanbevelingen van de raad van Venlo, zoals overgenomen van de Rekenkamer.
- B. Onderzoek wat de resultaten zijn.
- C. Bepaal in hoeverre de jaarstukken 2008 verbeterd zijn ten opzichte van die van 2007. Daarbij moet worden bekeken of er sprake is van een consistente lijn in de cyclus van begroting, tussenrapportages en jaarstukken.

Met dit onderzoek wil de rekenkamer een bijdrage leveren aan een effectieve besluitvorming van de raad ten aanzien van de jaarstukken. De jaarstukken handelen immers niet alleen over de financiële resultaten van de gemeente maar ook over de inhoudelijke resultaten: zijn de beoogde doelstellingen bereikt?

Daarbij dient vooropgesteld te worden, dat de rekenkamer niet in de rol van de accountant als onderzoeker voor de raad de getrouwheid en rechtmatigheid van de financiële resultaten controleert. Het onderzoek van de accountant bevat immers geen waardeoordeel over de kwaliteit van de jaarstukken als sturings- en controle-instrument voor de raad. Dit leidt ertoe dat de rekenkamer zich primair richt op het gepresenteerde jaarverslag.

1.2 Werkwijze en toetsingskader

De raad van Venlo heeft op 21 mei 2008 de volgende aanbevelingen van de rekenkamer overgenomen:

1. het aantal indicatoren dient beperkt te blijven. Het college en de raad hebben samen bepaald welke indicatoren in kwantitatief en kwalitatief opzicht optimaal zijn om de sturende en controlerende rol van de raad te ondersteunen.
2. het inzicht in de samenhang tussen de beleidsdoelen en de daarmee samenhangende lasten en baten is verbeterd. Dit inzicht moet het mogelijk maken om een oordeel op te nemen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van het beleid.
3. alle relevante gegevens met betrekking tot de financiële positie zijn op compacte wijze en in samenhang gepresenteerd.

4. er is meer prospectieve informatie opgenomen met betrekking tot de uitvoering van het beleid, waardoor het voor de raad duidelijk is of een tandje bijgezet moet worden dan wel vertraging gewenst is.
5. er is een heldere samenvatting voor de raad opgesteld ("rekening in een half uur"), waarin een verklaring op hoofdlijnen voor het financiële resultaat is opgenomen.
6. de bestaande gemeentelijke budgetregels zijn herzien zodat de raad beter in staat wordt gesteld zijn budgetrecht uit te voeren.
7. het vaste bedrag (van € 100.000,-) voor het rapporteren van budgetafwijkingen is heroverwogen.
8. de rapportagegrens voor tussentijdse rapportages is heroverwogen.
9. de tekstuele toelichtingen bij budgetafwijkingen zijn kwalitatief verbeterd door het toelichten op basis van de bruto afwijking.
10. de gehele budgetafwijking is toegelicht, zowel wat betreft de baten als de lasten.

Aan de hand van deze criteria heeft de rekenkamer de jaarstukken 2008 van de gemeente Venlo geanalyseerd. Gegeven de doelstellingen van het onderzoek en het toetsingskader is met name gekeken naar het Jaarverslag 2008, vooral de hoofdstukken 1, 3, 4 en 5, en hoofdstuk 6 van de Jaarrekening 2008.

Het verslag van bevindingen van Deloitte Accountants van 7 mei 2009 is meegenomen in het onderzoek.

Het onderzoek is in opdracht van de rekenkamer uitgevoerd door W. van Tilborg in de periode van medio mei tot begin juni 2009. De directe aansturing heeft plaatsgehad door R. Lamberts, secretaris / onderzoeker van de rekenkamer, en de begeleiding vanuit de rekenkamer werd gedaan door de voorzitter, P. Houtsma.

Behalve de documentenanalyse zijn er gesprekken gevoerd met mevrouw F. Roetering, concern controller, en de heer M. van Ooijen, hoofd van de afdeling Financiën.

Daarnaast is het concept onderzoeksrapport besproken met de portefeuillehouder Financiën, wethouder M. Verheijen, in plaats van schriftelijk bestuurlijk wederhoor zoals de laatste jaren gebruikelijk is bij dit onderzoek. De bevindingen van deze gesprekken zijn verwerkt in het rapport.

Op 8 juni 2009 heeft de rekenkamer het rapport vastgesteld.

2 Onderzoeksbevindingen

Voorop kan worden gesteld dat de jaarstukken voldoen aan de wettelijke vereisten van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Dat blijkt ook uit het rapport van bevindingen, zoals dat door de accountant van de gemeente Venlo is vastgesteld op 7 mei 2009. De jaarrekening 2008 geeft een getrouw en rechtmatig beeld van de baten en lasten en van het vermogen van de gemeente.

Wel kan worden gesteld, en dat is ook bevestigd in de door de rekenkamer gevoerde gesprekken met betrokken ambtenaren, dat aan de door de raad gevraagde verbeterpunten maar ten dele gehoor is gegeven. Als redenen worden opgegeven de werkdruk in verband met onder meer de herindeling en de reorganisatie.

2.1 Sturende indicatoren

Vorig jaar constateerde de rekenkamer dat de programmaverantwoording te veel output en outcome indicatoren (140) kende, waarvan een groot aantal (te) gedetailleerd was. Deze mening was de raad ook toegegaan.

Het jaarverslag 2008 kent in hoofdstuk 3, de programma's, inderdaad een relevante verlaging van het aantal sturende indicatoren. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat voor programma 1, Stedelijk centrum: "kloppend hart van Venlo", geen outcome-indicatoren voorhanden zijn omdat de doelstellingen pas in 2009 kunnen worden gemeten.

Bovendien heeft het college in de programma's een "stoplichten rapportage" gebruikt. Deze methode is een middel om met kleuren aan te geven welke doelstellingen in 2008 zijn gerealiseerd, welke doelstellingen niet zijn gerealiseerd en over welke doelstellingen niet kan worden gerapporteerd wat de status ervan is. In de gevallen waarin niet gelukt is de doelstelling te halen geeft het college in een toelichting aan waarom die doelstelling niet is gehaald.

Ook is de gedetailleerdheid van de indicatoren afgenomen, maar nog niet geheel verdwenen.

Zo wordt in programma 1 gesproken over een beoogde oplevering van 59 woon-eenheden/woningen, waarvan de doelstelling niet is gehaald.

Een opvallend iets in programma 3 is dat er in de outcome-indicator wordt gewerkt met percenten terwijl in de outputindicator een getal wordt gehanteerd. Zo wordt er een streefwaarde van 10% sociale participatie gegeven, terwijl er als output wordt gegeven dat er 50 deelnemers zijn voor tallessen aan huis.

In programma 4 wordt bij de verschillende indicatoren geen toelichting gegeven, maar slechts verwezen naar een uitleg op een andere plek. Blijkbaar is dit letterlijk overgenomen van Programmarapportage 2008 – II. Daar staat hetzelfde vermeld, met een nadere toelichting. De rekenkamer is van mening dat een dergelijke systematiek geen recht doet aan de inzichtelijkheid van het programma. Waarom deze toelichting niet wordt herhaald in de jaarstukken begrijpt de rekenkamer niet.

Verwarrend is de constatering dat er in programma 2 als outputindicator wordt aangegeven dat er een buurtbeheergroep actief is, terwijl in de toelichting het tegenovergestelde wordt gezegd.

Geconcludeerd kan worden dat de programmaverantwoording wat betreft de indicatoren nog steeds op de goede weg is. De rekenkamer is van mening dat de "stoplichten rapportage" een goed middel is om duidelijk en inzichtelijk de stand van zaken weer te geven.

Vanuit de raad is de auditcommissie gevraagd met een voorstel te komen over de relevante indicatoren. De commissie heeft voorgesteld om door middel van een workshop met alle fracties te komen tot een lijst van relevante indicatoren. In de vergadering van 9 april 2009

zijn de resultaten van het door de commissie gedane voorstel besproken. De voorzitter van de commissie stelde daarbij dat deze lijst geen statisch karakter heeft, maar dat er ook sprake kan zijn van tijdelijke doelstellingen.

2.2 Samenhang tussen beleidsdoelen en lasten en baten

In hoofdstuk 3 zijn per programma de totale baten en lasten weergegeven. Daarbij worden de cijfers over 2008 in verband gebracht met de rekening 2007, de primitieve begroting 2008 en de begroting 2008 na wijziging. De raad is hierdoor in staat om op een goede wijze de samenhang te kunnen volgen tussen de genoemde documenten.

Ook dit jaar is ervoor gekozen de programmarekening in te delen in een inhoudelijke programmaverantwoording enerzijds (hoofdstuk 3) en een financiële verantwoording in een ander hoofdstuk (hoofdstuk 6). De door de rekenkamer al meerdere malen gedane suggestie deze gegevens zoveel mogelijk te bundelen is niet overgenomen. Dit komt de overzichtelijkheid van de 3 W-vragen, namelijk wat willen we bereiken, wat hebben we daarvoor gedaan en wat mag het kosten, niet ten goede. Men zal steeds opnieuw weer moeten door bladeren van het ene hoofdstuk naar het andere hoofdstuk.

De samenhang tussen de mate van doelrealisatie in relatie tot de geleverde prestaties en gebruikte middelen is in tegenstelling tot de jaarstukken van 2007 verbeterd. Dankzij de toelichting in het jaarverslag en in de jaarrekening is goed te lezen, waarom er bepaalde doelen niet zijn gerealiseerd en wat de financiële consequenties daarvan zijn geweest.

Zo wordt bijvoorbeeld in programma 1 aangegeven dat de streefwaarde programma versterken, waarbij een dialoog wordt aangegaan met partners in het stedelijk centrum, vertraging heeft opgelopen doordat de overkoepelende visie stedelijk centrum is ingehaald door de actualisering van de stadsvisie.

2.3 Inzicht in de financiële positie

De Jaarrekening 2007 kende in Hoofdstuk 7 een uitgebreide uitleg over de financiële positie van de gemeente, waarbij allerlei aspecten aan bod kwamen. De rekenkamer was van mening dat een dergelijke opzet waardevol was met name omdat daaraan verbonden conclusies van de kengetallen waren verbonden.

In tegenstelling tot 2007 wordt aan de financiële positie van de gemeente geen apart hoofdstuk gewijd, maar is deze als paragraaf (onder meer 7.8) opgenomen in verschillende hoofdstukken. Paragraaf 7.8 bevat informatie over de solvabiliteit (de verhouding tussen het eigen vermogen en het vreemd vermogen op de balans), de liquiditeit (de mate waarin verschaffers van het kort vreemd vermogen kunnen worden betaald uit de vlottende activa) en het resultaat.

Op zich is het prijzenswaardig dat deze gegevens zijn toegevoegd. De raad kan op deze manier zich de financiële situatie eigen maken. Wel vindt de rekenkamer het jammer dat het college in tegenstelling tot 2007 geen conclusies heeft geformuleerd over de financiële positie van de gemeente. De samenhang tussen de exploitatie en het vermogen van de gemeente wordt niet duidelijk weergegeven.

De liquiditeit bedraagt in 2008 2,32. In 2007 was dat nog 3,37. Dit impliceert dat er sprake is van een daling is met bijna 1/3. Waarom deze daling is opgetreden wordt niet vermeld. Enkel het feit dat de liquiditeit meer dan 1 bedraagt, zodat er nog steeds een sprake is van meer vlottende activa dan kort vreemd vermogen. De liquiditeit wordt als uitstekend beoordeeld.

In het kader van haar sturende functie zou het voor de raad toch wel wenselijk zijn om kennis te kunnen verkrijgen van het waarom van deze daling.

Er is sprake van een rekeningsoverschot van € 5,9 miljoen. In 2007 was dat € 11 miljoen. Dit resultaat is overwegend incidenteel van aard. Ook dit jaar is niet aangegeven wat de voornaamste oorzaken van dit overschot zijn.

2.4 Prospectieve gegevens

Uit het jaarverslag komt geen consistent beeld naar voren als het gaat om een toelichting bij niet behaalde streefwaarden. In een aantal gevallen wordt aangegeven dat er weliswaar al een uitvoering is gestart maar dat deze pas wordt voltooid in 2009, zodat er geen resultaat te melden is. In een aantal andere gevallen wordt enkel gesteld dat de streefwaarde niet kan worden vastgesteld omdat een mutatie niet wordt veroorzaakt door activiteiten en gebiedsontwikkeling. Er wordt niet aangegeven op welke manier een dergelijke meting wel kan plaatshebben. De rekenkamer vraagt zich af wat het nut is van opname van dergelijke indicatoren. Ook hier kunnen de 3 W-vragen een rol spelen. Wanneer aan de hand van deze vragen wordt aangegeven wat het doel is welke middelen zijn gebruikt en wat het resultaat is kan de raad duidelijker beoordelen hoe zij eventueel wil sturen: moet er een tandje bij worden gezet of kan het wat rustiger aan worden gedaan op grond van nieuwe ontwikkelingen.

Weliswaar is de leesbaarheid en inzichtelijkheid flink verbeterd door het gebruik van de stoplichtenmethode, maar het verhaal achter de cijfers is summier of ontbreekt. Vanuit de organisatie wordt dit ook beaamd, al wordt tegelijk aangegeven momenteel flink bezig te zijn met een verbeterslag op dit punt. De rekenkamer adviseert dan ook om de resultaten van deze verbeterslag in de jaarstukken van 2009 duidelijk op te nemen.

2.5 “Rekening in een half uur”

Ondanks herhaalde verzoeken om in een kort overzicht aan te geven wat de stand van zaken is bij de gemeente, heeft het college ook dit jaar niet aan dit verzoek voldaan. De rekenkamer vindt dit jammer. Immers de raadsleden kunnen zodoende niet een globale indruk krijgen van hoe de gemeente ervoor staat alvorens zich verder te verdiepen in de financiële materie.

Vanuit de organisatie is aangegeven dat een dergelijk overzicht op zich goed te maken is, maar dat er dit jaar door de tijdsdruk niet van is gekomen. Volgens de rekenkamer mag tijdsdruk geen argument zijn om niet te doen wat de raad besloten heeft. Het moet volgens de rekenkamer mogelijk zijn om gedurende het proces van het opstellen van de jaarstukken met behulp van korte samenvattingen een rekening in een half uur op te stellen.

Verheugend is dan ook dat het afgelopen jaar een computerprogramma is ontwikkeld en in gebruik genomen, waarmee de verschillende afdelingen in een oogopslag kunnen zien wat de baten en lasten zijn die behoren bij hun budget. Bovendien is dit een handig middel om snel te kunnen handelen bij het opstellen van de PRORAPS en jaarstukken.

Met klem adviseert de rekenkamer dan ook dat de raad het college verzoekt om de toezegging om kort overzicht met betrekking tot de stand van zaken aan de raad te overleggen voor het jaar 2009 wél na zal komen.

2.6 Herziening budgetregels

In 2008 werd door de rekenkamer geconcludeerd, dat de gemeenteraad van Venlo niet adequaat van informatie omtrent budgetafwijkingen werd voorzien. Met name de toelichtingen bij de afwijkingen waren onder de maat. Een behoorlijk aantal afwijkingen werd niet of niet behoorlijk toegelicht. De rekenkamer adviseerde dan ook dat de bestaande vastgelegde budgetregels dusdanig werden herzien, dat de raad beter in staat zou zijn haar budgetrecht uit te oefenen. Dit advies werd integraal door de raad en het college overgenomen.

Uit de jaarstukken 2008 kan niet worden afgeleid dat aan de wens van de raad is tegemoet gekomen. Nog steeds wordt dezelfde methode gebruikt als in voorafgaande jaren. Dit is conform hetgeen is afgesproken naar aanleiding van de tussentijdse rapportages. Weliswaar wordt bij grote afwijkingen aangegeven waardoor deze afwijkingen zijn ontstaan, maar er is geen sprake van een verantwoording van de volledige bedragen. Enkel de afwijking boven de € 100.000 wordt nader toegelicht.

2.7 Heroverweging vaste bedrag budgetregels

Bij de toelichting van een onder- of overschrijding van een budget wordt een ondergrens van € 100.000 gehanteerd. Een bedrag dat lager is dan genoemd bedrag hoeft niet nader te worden toegelicht. De hoogte van dit bedrag is gebaseerd op constante gedraglijn en op het door de raad goedgekeurde controleprotocol.

De rekenkamer heeft in haar rapport over de jaarstukken 2007 aanbevolen deze ondergrens te herzien en tevens om ook een percentage van een budget als ondergrens te nemen. Op deze manier kan het risico van relatief grote maar absoluut kleine afwijkingen worden ingedekt.

Naar aanleiding van deze aanbeveling heeft het college gereageerd met een Raadsinformatiebrief (RIB 2008/69). Daarin wordt gesteld dat met het hanteren van de ondergrens van € 100.000 wordt voldaan aan de relevante criteria uit de financiële verordening. Daarnaast stelt het college de raad voor, de auditcommissie een voorstel te laten opstellen voor verdere verbetering van de budgetregels, zodat de raad beter in staat wordt gesteld het budgetrecht uit te oefenen.

Een ander punt dat in het onderzoek 2007 van de rekenkamer naar voren kwam, was dat een toelichting bij een budgetafwijking slechts werd gegeven bij een absolute afwijking, terwijl de rekenkamercommissie het zinvol achtte om ook grote relatieve afwijkingen nader toe te lichten. Dit nu is ook niet opgepakt door het college.

De rekenkamer vindt dit jammer, aangezien een dergelijke toelichting voor de raad ook van belang kan zijn bij haar sturende rol.

2.8 Heroverweging rapportagegrens tussentijdse rapportages

In de tussentijdse rapportages wordt ingegaan op afwijkingen, die zijn ontstaan ten opzichte van de begroting. Het betreft zowel de baten als de lasten en eventueel de invloed van nieuwe beleidsmatige ontwikkelingen.

In 2008 is voor het eerst gebruik gemaakt van de stoplichten rapportage. Met deze methode kan in de periode tussen de begroting en de jaarrekening goed worden aangegeven hoe de stand van zaken is.

Opmerkelijk is dat in de Proraps de ondergrens van € 100.000 niet altijd wordt gehanteerd. Kleinere posten worden toch toegelicht als het gaat om votering van kredieten dan wel als het gaat om een inzicht te geven in de aard van de betreffende afwijkingen. Zelfs afwijkingen zonder effect op het resultaat worden opgenomen.

Blijkbaar is ten aanzien van de tussenrapportages wél de aanbeveling van de raad overgenomen om in deze documenten een zo goed mogelijk beeld van de werkelijkheid te geven.

2.9 Inhoud van de tekstuele toelichting

Wanneer men de jaarstukken bekijkt, met name hoofdstuk 6 van de jaarstukken, dan ziet men een wisselend beeld. Bij de meeste posten wordt goed aangegeven waarom er sprake is van een onder- of overschrijding van de begroting, waarbij wel de grens van € 100.000 wordt gehanteerd.

Er zijn echter ook posten waarbij dit niet gebeurt.

Zo is het resultaat van de post In- en externe communicatie € 111.000 negatief vanwege een verhoging van de lasten met dit bedrag ten opzichte van de begroting 2008. Niet aangegeven wordt waardoor dit resultaat tot stand is gekomen.

Daarnaast staan er soms een toelichting bij een bepaalde post, die niet is opgenomen in de rekening. Zo wordt een toelichting gegeven bij Culturele infrastructuur (540) terwijl in de rekening de posten 541b (Archeologie) en 541d (Monumenten) worden opgevoerd.

Naast het feit dat er meestal slechts een toelichting wordt gegeven indien er sprake is van een afwijking boven € 100.000, is het ook relevant wat er in de toelichting wordt opgenomen. Per afwijking moet duidelijk zijn waarom er is afgeweken van de begroting. Dan kan er door de raad worden beslist of er nader beleid moet worden ontwikkeld op dit betreffende onderwerp.

2.10 Bruto verantwoording bij budgetafwijking

In het onderzoek van 2007 werd gewezen op het toelichten op basis van de bruto afwijkingen om de verschillen inzichtelijk te maken. Immers, indien wordt uitgegaan van netto bedragen, geeft deze methode onvoldoende onderscheidend vermogen. Indien netto bedragen worden gehanteerd kan men niet zien wat er met het budget gedaan is, met name niet als het netto verschil minder dan € 100.000 is. Daarnaast werd aanbevolen om in de tekstuele toelichting de gehele afwijking nader toe te lichten.

In de jaarstukken 2008 heeft men beide aanbevelingen niet of nauwelijks opgevolgd. Men blijft netto bedragen hanteren om (financiële) afwijkingen toe te lichten. Hierdoor kan de raad niet nagaan wat nu precies de redenen zijn voor de onder- of overschrijding. Sturen wordt dan ook onmogelijk.

2.11 Consistente benadering van de Planning & Controlcyclus

In het raadsbesluit van 2008 is onder meer de ambitie uitgesproken dat het college tussen-tijdse rapportages opstelt, die een zo goed mogelijk beeld van de werkelijkheid geven en een reële prognose tot het eind van het begrotingsjaar bevatten.

In hoofdstuk 1 van de jaarstukken 2008 wordt in paragraaf 1.3.2 het exploitatieoverzicht gegeven.

Samengevat staat daar het volgende:

	Begroting 2008	Begroting na wijziging	Prorap II	Rekening 2008
Baten	279 miljoen	286 miljoen	310 miljoen	283 miljoen
Lasten	283 miljoen	297 miljoen	322 miljoen	289 miljoen

Wat in bovenstaande tabel opvalt, is het grote verschil in de bedragen van de Prorap II en de jaarrekening 2008. Bovendien wordt geen onderbouwing gegeven voor deze grote verschillen.

Bij Prorap II werd een jaarresultaat geprognoseerd van € 1,1 miljoen positief¹. Het werkelijke resultaat over 2008 bedraagt volgens de jaarrekening € 5,9 miljoen positief. Wel wordt in Prorap II aangegeven dat deze geen betrouwbare prognose bevat van het te verwachten jaarrekeningresultaat. Daartoe zijn twee oorzaken aan te wijzen: ten eerste blijken afdelingen in het algemeen erg optimistisch te zijn wat betreft hun planning van de nog te realiseren producten en de daarmee samenhangende uitgaven. Ten tweede hebben afdelingen onvoldoende inzicht in de opbouw van hun budgetten, iets dat in het onderzoeksrapport naar de jaarstukken 2007 ook al werd geconcludeerd. Daardoor kunnen zij geen goede rapportage maken over de uitputting van hun budgetten. Gevolg is wel dat voor de raad hierdoor geen consistent beeld ontstaat over de Planning & Controlecyclus, zodat de raad haar sturende rol niet naar behoren kan vervullen.

De in Prorap II aangedragen oplossing voor de eerste oorzaak, namelijk een verbetering van de kwaliteit van de planning, kan de rekenkamer onderschrijven.

Wat betreft de tweede oorzaak is tijdens de behandeling van de kadernota 2009 afgesproken om de begroting 2009 te herijken. De budgetten zullen opnieuw worden opgebouwd. De resultaten hiervan zullen te zien moeten zijn in de Kadernota 2010. Inmiddels is er een nieuw computerprogramma ontwikkeld en in gebruik genomen waardoor de afdelingen beter en sneller op de hoogte zullen zijn van de stand van zaken van hun budgetten.

De rekenkamer verwacht de resultaten hiervan te kunnen waarnemen in de Planning & Controlcyclus van het boekjaar 2009.

¹ Beide bedragen zijn na resultaatbestemming (onttrekkingen uit en toevoegingen aan reserves en voorzieningen).

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

De 3 W-vragen: wat willen we bereiken, wat is daarvoor gedaan en wat mag het kosten, vormen een handzaam middel om tot een goed inzicht te komen van de jaarstukken. Uitgaande van deze 3 W-vragen moet het volgende worden geconcludeerd:

- **Indicatoren**

De raad roept het college op om beperkt sturende indicatoren aan te geven die heldere relaties leggen tussen wat gedaan wordt en wat bereikt is.²

Naar de mening van de rekenkamer heeft het college in de jaarstukken van 2008 een verdere invulling gegeven aan deze oproep.

Het aantal indicatoren is aanzienlijk verminderd, al moet worden aangetekend dat programma 1 nog niet is voorzien van indicatoren.

Ook de raad heeft zich over de indicatoren gebogen. De uitkomsten hiervan dienen verder te worden uitgewerkt.

- **Samenhang tussen beleidsdoelen en lasten en baten**

De beleidsdoelen en de daarmee samenhangende lasten en baten moeten het mogelijk maken een oordeel te vormen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van het beleid.

De rekenkamer is van mening dat de raad op zich goed uit de voeten kan met de gebezigde systematiek van primitieve begroting 2008 en begroting na wijziging 2008. De samenhang tussen doelstellingen en prestaties is verbeterd.

Wel blijft het voor de leesbaarheid lastig dat bij elk onderdeel van een programma moet worden gebladerd tussen de programmaverantwoording en de financiële verantwoording.

- **Inzicht in de financiële situatie**

Alle relevante gegevens over de financiële positie dienen op compacte wijze en in samenhang te worden gepresenteerd

De financiële positie van de gemeente Venlo wordt behandeld in een aantal paragrafen, verspreid over een aantal hoofdstukken. In 2007 werd daar nog een apart hoofdstuk aan gewijd. Dit komt voor de raad de overzichtelijkheid niet ten goede. Bovendien ontbreken de conclusies van het college ten aanzien van de financiële positie.

² De grijs gearceerde teksten zijn ontleend aan het raadsbesluit van 21 mei 2008, waarin de raad de aanbevelingen van de rekenkamer heeft overgenomen met betrekking tot de verbetering van de jaarstukken.

- **Prospectieve informatie**

Er dient meer prospectieve informatie te worden overgenomen met betrekking tot de uitvoering van het beleid.

De toelichting bij veel niet gehaalde doelstellingen bevat slechts de constatering dat er geen meting kan worden uitgevoerd. Er wordt niet aangegeven hoe zo'n meting wel kan plaatshebben of welke alternatieven er zijn. De raad kan daardoor niet sturen.

- **Rekening in een half uur**

Voor de raad dient een heldere samenvatting te worden opgesteld waarin een verklaring op hoofdlijnen van het financiële resultaat is opgenomen.

Aan dit verzoek is niet voldaan vanwege tijdsdruk.

- **Herziening budgetregels**

Nog steeds wordt dezelfde netto methode gebruikt als in voorafgaande jaren. Ook het verzoek van de raad om te komen met betere toelichtingen wordt niet gehonoreerd. Met name wat betreft de volledigheid van de afwijkingen is dit niet gerealiseerd. De gemeente Venlo hanteert een grens van € 100.000, indien een budgetafwijking dient te worden toegelicht. Dit betreft een absolute afwijking en zegt niets over afwijkingen die weliswaar minder dan € 100.000 bedragen maar wel substantieel van aard zijn. Ook dergelijke afwijkingen kunnen leiden tot gevolgen ten aanzien van het beleid. In de tussentijdse rapportages wordt, in tegenstelling tot de jaarrekening, wel een toelichting gegeven bij afwijkingen onder de € 100.000 indien het gaat om votering van kredieten of om inzicht te verschaffen in de aard van de betreffende afwijkingen. Dit is conform de daarover gemaakte afspraken. Maar deze lijn is niet doorgetrokken naar de jaarrekening. De tekstuele toelichting bij afwijkingen vertoont geen consistent beeld. Ook al wordt vermeld dat bij elke afwijking boven € 100.000 een toelichting wordt gegeven blijkt dit niet altijd het geval te zijn. De oorzaak van eventuele afwijkingen wordt niet altijd aangegeven. Daardoor kan de raad niet aangeven welke ombuiging gewenst is.

- **Consistente lijn Planning & Controlcyclus**

De rekenkamer constateert een niet-consistente lijn in met name de onderdelen Prorap II en Jaarrekening 2008 van de Planning & Controlcyclus. De grote verschillen worden niet nader onderbouwd.

Hoofdconclusie

Vergeleken met de jaarstukken 2007 stelt de rekenkamer vast dat er op onderdelen vooruitgang is geboekt. Zo is het aantal indicatoren behoorlijk verminderd en is de samenhang tussen doelstellingen en prestaties verbeterd.

De rekenkamer is de mening toegedaan dat de systematiek van de jaarstukken van de gemeente Venlo nog verbetering behoeft:

- Helaas is er nog geen jaarrekening in een half uur conform de raadsmotie van juni 2007.
- Ook is er geen consistente lijn te ontdekken in de Planning & Controlcyclus te ontdekken, al is er hierover een verbeteringslag toegezegd.
- De herziening van de budgetregels dient alsnog te worden aangepast.

3.2 Aanbevelingen

Conform de gedane conclusies stelt de rekenkamer voor de volgende aanbevelingen over te nemen voor de jaarstukken 2009:

1. Behandel de financiële positie van de gemeente Venlo in één hoofdstuk in plaats van verdeeld over meerdere hoofdstukken. Bovendien is een oordeel van het college over de financiële positie van de gemeente aan te bevelen. Dit bevordert het inzicht en de leesbaarheid voor de raad.
2. Koppel de financiële implicaties zoveel mogelijk aan de inhoudelijke programma-verantwoording.
3. Maak een kort overzicht voor de raad, waarin alle relevante factoren zijn opgenomen. Een rekening in een half uur is voor de raad een goed instrument om de jaarrekening goed te kunnen bestuderen.
4. Heroverweeg het vasthouden aan de grens van € 100.000 wat betreft de budgetafwijkingen. Ook een afwijking die op een lager bedrag uitkomt, kan significant zijn bij het bepalen van het beleid. Een procentueel hoge afwijking is minstens zo belangrijk als een absoluut hoge afwijking.
5. Geef bij budgetafwijkingen een volledige toelichting van de afwijkingen, zodat een duidelijk beeld ontstaat bij de raad. Deze toelichting moet worden gegeven op bruto basis.
6. De Planning & Controlcyclus dient consistent te zijn op alle onderdelen. Tijdens de momenten waarop wordt gerapporteerd gedurende de cyclus dienen opvallende afwijkingen te worden toegelicht.