

REKENKAMERCOMMISSIE

Aan de leden van de gemeenteraad.

c.c. het college van B&W, raadsgriffier

uw kenmerk
uw brief d.d.

ons kenmerk GEGRF / Rekenkamer
behandeld door R. Lamberts
doorkiesnummer 077-359 62 79
e-mail jhamlamberts@venlo.nl
bijlage(n) -
datum 8 juni 2006

onderwerp quick-scan jaarstukken 2005 gemeente Venlo

Geachte leden van de raad,

Hierbij sturen wij u de quick-scan van de rekenkamer naar de jaarstukken 2005 van de gemeente Venlo.

Wij stellen de raad voor om de onderhavige analyse van de rekenkamer te betrekken bij de beraadslaging over de jaarstukken 2005 in de commissie- en raadsvergadering van juni 2006. Wij vragen daarbij nadrukkelijke aandacht voor de in paragraaf 3 van deze notitie genoemde verbeteringsuggesties.

Namens de rekenkamercommissie,

P. Houtsma, voorzitter

1. Inleiding

Het budgetrecht vormt het hart van de sturende en controlerende rol van de raad. Dat maakt de begroting, de kadernota (voorjaarsnota) en de jaarrekening tot essentiële politieke instrumenten. Voor veel raadsleden zijn het echter stukken waar ze moeilijk hun weg in kunnen vinden en invloed op kunnen uitoefenen. Daardoor zijn de begroting, kadernota en jaarrekening in veel raden een onderwerp waar vooral de 'financiële experts' zich mee bezighouden, zodat het budgetrecht door de raad onvoldoende wordt benut.

Door middel van de onderhavige analyse wil de rekenkamer een bijdrage leveren aan een effectieve besluitvorming over de jaarstukken 2005 door de gemeenteraad.

De rekenkamer geeft hieraan invulling door de **informatiewaarde van de beleidsverantwoording** te beoordelen vanuit het perspectief van de raad. Hierdoor kan antwoord worden gegeven op de vraag in hoeverre de raad op basis van de programmarekening 2005 zijn controlerende en kaderstellende rol kan vervullen. De jaarstukken vormen immers het sluitstuk van de planning- en controlcyclus. Hierin legt het college verantwoording af aan de raad over de bereikte resultaten. En daarbij gaat het niet alleen om de financiële resultaten maar evenzeer ook om de inhoudelijke resultaten: zijn de beoogde doelstellingen bereikt?

De rekenkamer wil met deze analyse niet de controlewerkzaamheden van de accountant overdoen. De accountant doet onderzoek in opdracht van de raad naar de getrouwheid en de rechtmatigheid van de jaarrekening. Centraal daarbij staan de financiële beheershandelingen. De reikwijdte van de accountantscontrole betreft de jaarrekening. De rekenkamer doet haar onderzoek zelfstandig en zij onderzoekt niet alleen de jaarrekening maar ook het jaarverslag. Als uitgangspunt bij dit onderzoek kiest de rekenkamer nadrukkelijk voor de kwaliteit van de informatiewaarde van de jaarstukken ten behoeve van de controlerende rol van de raad.

In paragraaf 2 van deze notitie is de onderzoeksverantwoording opgenomen. De conclusies en verbetervoorstellen van de rekenkamer naar aanleiding van deze quick-scan zijn opgenomen in paragraaf 3. Vervolgens zijn alle bevindingen uit de analyse opgesomd in paragraaf 4 van de notitie. In paragraaf 5 zijn de bevindingen in samenvattende zin weergegeven en in relatie gebracht met de onderzoeksvragen. In bijlage 1 is een handreiking opgenomen voor de inhoudelijke behandeling van de jaarstukken door de gemeenteraad.

2. Aanpak en werkwijze

Vanwege de beperkt beschikbare tijd betreft het een onderzoek op hoofdlijnen, ofwel een 'quick-scan'. Deze quick-scan beperkt zich tot een documentenanalyse. Naast de jaarstukken (programmarekening 2005, vastgesteld door het college van B&W d.d. 10 mei 2006) hebben wij het rapport van bevindingen 2005 van Price Waterhouse Coopers (PWC, versie d.d. 4 mei 2006) en de bestuursrapportages 2005-I en 2005-II in de analyse betrokken.

De analyse is in eigen beheer uitgevoerd in de periode van 11 mei tot 1 juni 2006. Gezien de beperkte tijdsduur tussen de beschikbaarstelling van de jaarstukken en de behandeling ervan in de commissie en raad, was het niet mogelijk om een bestuurlijke wederhoorprocedure toe te passen. Wél heeft overleg plaatsgevonden met de afdeling Beleidsplanning & Concernfinanciën (COBCF) van de gemeente en zijn onze onderzoeksresultaten gelijktijdig aan raad en college beschikbaar gesteld.

2.1 Toetsingskader

Op basis van de BBV (voorschriften voor begroting en verantwoording voor provincies en gemeenten) moet de controlerende functie van de raad worden versterkt. Bij het BBV staat de waarborging van de informatiebehoefte van de raad voorop. Vanuit dat principe kan de raad immers zijn belangrijkste recht, het budgetrecht, adequaat uitoefenen.

Zoals gesteld staat de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie centraal. Onder het begrip 'kwaliteit' wordt in dit kader verstaan: leesbaarheid, toegankelijkheid, inzicht en consistentie. Consistentie heeft betrekking op het voorschrift dat de jaarstukken de spiegel van de begroting dienen te zijn.

Op basis van vorenstaande heeft de rekenkamer de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- Sluit de verantwoording over de programma's qua structuur en de formulering van de doelstellingen aan op die van de programmabegroting 2005?
- Geeft de rekening antwoord op de 3 'W-vragen':
 - Wat is bereikt?
 - Wat hebben wij daarvoor gedaan?
 - Wat heeft dat gekost?
- Zijn sluitende verklaringen gegeven voor zover doelen niet zijn gerealiseerd?
- Zijn sluitende verklaringen gegeven voor budgetoverschrijdingen en -overschrijdingen?
- Is de informatie in de jaarrekening helder, evenwichtig en sluitend?
- Is de informatie in de jaarrekening leesbaar en toegankelijk, ook voor niet-financieel deskundigen?

Om antwoorden op deze vragen te krijgen – en vanwege de beperkt beschikbare tijd – heeft de rekenkamer ervoor gekozen om de programmarekening 2005 over de volle breedte globaal te analyseren. Ten behoeve van een degelijke onderbouwing van de bevindingen hebben wij specifiek ingezoomd op de volgende onderdelen:

- Willekeurige selectie uit hoofdstuk 4 (programma's):
 - programma Wonen in een duurzame leefomgeving (4.2)
 - programma Veiligheid (4.4);
- Willekeurige selectie uit hoofdstuk 6 (paragrafen):
 - weerstandsvermogen (6.2);
 - onderhoud kapitaalgoederen (6.3).
- Is het financiële resultaat op een voor de raad heldere wijze uiteengezet?

3. Conclusies en verbeterpunten

De programmarekening 2005 is de tweede programmarekening van de gemeente Venlo en bevindt zich nog in een fase van ontwikkeling, zoals het college in de inleiding van het document (hoofdstuk 1) aangeeft. De analyse van de rekenkamer bevestigt deze constatering.

Het is een belangrijk en omvangrijk document. De omvang van het document is mede het gevolg van het voldoen aan wettelijke voorschriften (BBV), het dient als basis voor de accountant om zijn controlewerkzaamheden uit te kunnen voeren en – niet in de minste plaats – om verantwoording aan de raad af te leggen over het gevoerde beleid, de geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten in relatie tot de begroting.

Uit de globale analyse van de rekenkamer kan worden afgeleid dat de programmarekening op onderdelen voldoet als verantwoordingsdocument voor de raad. Het bevat een veelheid aan relevante informatie, zowel inhoudelijk als financieel. Daar staat tegenover dat op andere onderdelen de verantwoordingsinformatie naar de mening van de rekenkamer ontoereikend is voor de raad om goed invulling te kunnen geven aan de kaderstellende en controlerende rol in verband met het budgetrecht. Met name de versnippering van beleids- en financiële informatie over de hoofdstukken 4 en 7 en de onduidelijke financiële toelichtingen daarbij komen de leesbaarheid en inzichtelijkheid niet ten goede. De informatie is in een aantal gevallen van een dusdanig detailniveau en zodanig boekhoudkundig geformuleerd, dat deze het sturen op hoofdlijnen door de raad niet ondersteunt.

Teneinde een bijdrage te leveren aan een effectieve besluitvorming over de jaarstukken 2005 door de gemeenteraad, heeft de rekenkamer enkele verbeterpunten geformuleerd. Deze verbeterpunten dienen beschouwd te worden als aanvulling op en ondersteuning van de reeds door het college aangegeven acties (paragraaf 1.2 van de programmarekening). De door de rekenkamer voorgestelde punten sommen wij hier in samenvattende zin op:

- Het zoveel mogelijk bundelen en op één plaats presenteren van bij elkaar horende gegevens, met name waar het gaat om de samenhang tussen resultaten, prestaties en kosten.
- Door het opnemen van inhoudelijke verantwoordingsinformatie over de mate van doelbereik (antwoord op de vraag: *‘Wat hebben we bereikt’*) zal het voor de raad inzichtelijk worden of de ingezette middelen tot de beoogde resultaten hebben geleid.
- Bij de herontwikkeling van de indicatoren waarmee het college reeds bezig is, moet de sturingsinformatie voor de raad als uitgangspunt worden genomen.
- Zorgdragen voor inzichtelijke financiële tabellen waarmee het voor de lezer mogelijk is om de samenhang te overzien tussen de aan de raad gepresenteerde begroting, bestuursrapportages en de rekening.
- Sluitende verklaringen geven voor zover doelen niet gerealiseerd zijn.
- Sluitende verklaringen geven voor budgetoverschrijdingen en –overschrijdingen.
- De financieel-technische verklaringen duidelijk en helder toe te lichten.
- Uitvoering geven aan de opmerking van de accountant inzake het verbeteren van het inzicht in het weerstandsvermogen en de implementatie van een risicomangement-systeem in relatie tot de paragraaf weerstandsvermogen.
- Een beknopte analyse van het financiële resultaat uit baten en lasten opnemen ten behoeve van het inzicht in zuinigheid, doelmatigheid en doelbereik.

4. Bevindingen

In deze paragraaf worden de bevindingen uit de quick-scan weergegeven. Allereerst wordt ingegaan op de informatie die in de bestuursrapportages (berap 2005-I en berap 2005-II) is opgenomen (paragraaf 4.1).

Vervolgens worden in de paragrafen 4.2 tot en met 4.6 de bevindingen over de programmarekening 2005 weergegeven in onderstaande volgorde:

- Algemene bevindingen (par. 4.2);
- De programma's (par. 4.3);
- De paragrafen (par. 4.4);
- De jaarrekening (par. 4.5);
- Het rekeningsaldo (par. 4.6).

Tenslotte gaan wij kort in op het accountantsrapport bij de jaarstukken 2005 (par. 4.7).

4.1 Tussentijdse verantwoording

In 2005 zijn twee bestuursrapportages uitgebracht en door de raad vastgesteld.

Berap 2005-I:

- Bevat een tabel met het financieel resultaat per programma.
- Per programma zijn afwijkingen groter dan € 100.000,-- toegelicht op het niveau van beheersproduct.
- De verantwoordingsinformatie beperkt zich tot het melden en toelichten van financiële afwijkingen en in sommige gevallen afwijkingen in aantallen (bijv. aantal aanvragen woonvoorzieningen in het kader van de Wvg).
- Er zijn geen afwijkingen gemeld in de geleverde prestaties of gerealiseerde doelstellingen, noch is een koppeling gelegd tussen het geld en de prestaties.

Berap 2005-II:

- De gemaakte opmerkingen over berap 2005-I gelden onverkort voor berap 2005-II.
- In deze bestuursrapportage is een nieuw hoofdstuk opgenomen betreffende beleidsontwikkelingen (hoofdstuk 6). Dit onderdeel bevat inhoudelijke informatie over diverse beleidsmatige ontwikkelingen waaronder de WMO, Provinciale Woonvisie, nieuwe wet ruimtelijke ordening e.d.

Uit overleg met de afdeling COBCF is gebleken dat het college bezig is met de implementatie van een programmarapportage, die het mogelijk moet maken om informatie over geleverde prestaties / gerealiseerde doelstellingen te borgen.

4.2 Algemene bevindingen met betrekking tot de programmarekening 2005

De programmarekening 2005 is qua structuur en (hoofdstuk-)indeling niet alleen identiek aan de structuur en (hoofdstuk-)indeling van de programmabegroting 2005, maar ook aan die van de programmarekening 2004.

Leeswijzer

De programmarekening start met een leeswijzer. Hierin zijn de belangrijkste onderdelen per hoofdstuk toegelicht en wordt de lezer wegwijs gemaakt in dit omvangrijke document. Hoewel deze leeswijzer de toegankelijkheid en leesbaarheid voor de raad zal bevorderen, roept het de volgende vraag op:

- bij het onderdeel 'Hoofdstuk 7 Programmarekening en toelichting' staat vermeld dat de verschillen ten opzichte van de begroting na wijziging groter dan € 100.000 worden toegelicht. Er wordt niet aangegeven welke begrotingswijziging(en) in de rekening zijn verwerkt en of deze begrotingswijziging(en) gebaseerd zijn op de bestuursrapportages 2005-I en/of 2005-II. Hierdoor wordt het voor de raad bemoeilijkt om de aansluiting tussen begroting, tussenrapportages en rekening te kunnen volgen.

De afdeling COBCF merkt op dat deze aansluiting door de accountant in zijn controlewerkzaamheden is meegenomen.

Hoofdstuk 1 Inleiding

Het college geeft aan dat de programma-instrumenten zich in een fase van ontwikkeling bevinden. Ze geeft daarbij aan welke acties zij onderneemt om de begroting, rekening en rapportage te verbeteren en voorziet die in sommige gevallen van een streeftermijn (bijvoorbeeld bij de begroting 2007). Het is ook positief te noemen dat het college werk maakt van de resultaten uit het onderzoek van de rekenkamer naar de programmabegroting 2006. Op enkele onderdelen heeft het college geen streefdatum aangegeven, zoals bijvoorbeeld de administratieve vastlegging van de impulsen (pag. 1-2) en het traject om de programma's verder SMART te definiëren (pag. 1-3).

Hoofdstuk 3 Visie en prioriteiten

In hoofdstuk 3 wordt in één oogopslag de uitgaven aan de programma's gegeven met een grove verschillenanalyse, het financiële resultaat over 2005 en de voortgang van de ombuigingen. Dit komt de helderheid en het inzicht voor de lezer ten goede.

4.3 Programma's (hoofdstuk 4 van de programmarekening)

Algemeen

Wat is bereikt?

Onder '*Wat hebben we bereikt met het programma*' zijn de doelstellingen geformuleerd (analoog aan de begroting) en een grafiek waarin de werkelijke uitgaven aan de impulsen ten opzichte van de begroting is weergegeven. Deze informatie geeft naar de mening van de rekenkamer onvoldoende antwoord op de vraag wat inhoudelijk met het programma gerealiseerd is; welke maatschappelijke resultaten zijn bereikt. In paragraaf 3.2 van de programmarekening zegt het college hierover dat "de inhoudelijke voortgang van een programma op basis van de opgenomen prestatie-indicatoren nog niet leverbaar is". Het college doet geen uitspraak over de termijn waarop dit wel mogelijk zal zijn.

Wat hebben we daarvoor gedaan?

Per programma is – voor zover van toepassing – naar analogie van de begroting een tabel opgenomen met indicatoren, een nulmeting per 1-1-2005 en voor zover beschikbaar een meting per 1-1-2006. Afwijkingen op de subdoelstellingen / indicatoren zijn over 't algemeen toegelicht.

De tabellen met indicatoren bevatten een veelheid aan informatie. Zoals het college zelf ook aangeeft, is een overdaad aan prestatie-indicatoren niet wenselijk met het oog op de sturingsinformatie die hieraan ontleend zou moeten worden. Het zou de sturingswaarde ten goede komen om met behulp van de indicatoren een uitspraak te doen over de verwachting of de prestatie op de afgesproken termijn bereikt zal worden: liggen we op schema of lopen we achter? De rekenkamer adviseert het college om bij de herontwikkeling van indicatoren (waarmee het college bezig is) dit aspect in ogenschouw te nemen. De rekenkamer juicht de actie van het college om de indicatoren te herontwikkelen overigens toe.

Wat heeft dat gekost?

Het financiële overzicht dat bij ieder programma is opgenomen ('*Wat heeft het gekost*') is identiek aan de begroting en geeft een inzicht in de werkelijke lasten, baten en uitgaven ten opzichte van de begrote bedragen. De bedragen die in de kolom 'begroting 2005 primitief' zijn weergegeven sluiten niet aan met die van de (aan de raad) gepresenteerde programmabegroting 2005. Over dit verschil is in het document programmabegroting uitleg gegeven. Bij de programmabegroting 2005 is de ombuigingsoperatie separaat in het boekwerk opgenomen en niet verwerkt in de cijfers van de aan de raad gepresenteerde begroting. De uiteindelijk vastgestelde primitieve begroting is inclusief de ombuigingsoperatie, hetgeen als basis heeft gediend voor de vervolgrapportages en programmarekening.

Programma 4.2: Wonen in een duurzame leefomgeving

De verantwoording over het programma Wonen sluit qua structuur grotendeels aan op die van de programmabegroting 2005. Weliswaar is de indeling niet volledig identiek, maar op het onderdeel '*vertrekpunt*' na (wél in begroting, niet in rekening) zijn alle onderdelen in zowel de begroting als in de rekening opgenomen. Omdat de indeling van het programma in de rekening niet volledig identiek is aan die van de begroting, dient de lezer in sommige gevallen te zoeken naar de samenhang.

De formulering van de doelstellingen is nagenoeg identiek, hoewel in de programma-rekening volstaan wordt met een beknopte omschrijving van de hoofddoelen. Een iets uitvoeriger beschrijving van ondermeer de subdoelstellingen kan de informatiewaarde bevorderen.

Het onderdeel '*wat hebben we gedaan om dat te bereiken*' in de rekening geeft samen met de onderdelen '*resultaten en afwijkingen op subdoelstelling*' en '*wat heeft het gekost*' inzicht in de realisatie en voortgang van de in de begroting opgenomen projecten en activiteiten.

Een voorbeeld van SMART geformuleerde verantwoordingsinformatie betreft naar de mening van de rekenkamer de toelichting bij het onderdeel *Woningbouw* (pag. 4-10):

- het aantal nieuwbouwwoningen ligt in 2005 onder het jaargemiddelde. Hiervoor worden diverse verklaringen gegeven (economische neergang, planontwikkeling duurt langer). Tenslotte wordt aangegeven dat de taakstelling ruimschoots zal worden gehaald.

Programma 4.4: Veiligheid: “samen sterk voor een veilig Venlo”

De opmerkingen bij het programma 4.2 Wonen (zie vorige paragraaf) voor wat betreft de structuur en indeling van het programma en wat betreft de formulering van de doelstellingen, gelden onverkort voor het programma Veiligheid.

Het onderdeel ‘*wat hebben we gedaan om dat te bereiken*’ in de rekening dient samen met de onderdelen ‘*resultaten en afwijkingen op subdoelstelling*’ en ‘*wat heeft het gekost*’ inzicht te geven in de realisatie en voortgang van de in de begroting opgenomen projecten en activiteiten.

Uit vergelijking van de voorgenomen activiteiten in de begroting 2005 met de verantwoording daarvan in de rekening blijkt, dat niet over alle voorgenomen activiteiten verantwoording is afgelegd.

Het betreft de volgende 10 van de in totaal 24 activiteiten waarover geen verantwoordingsinformatie is aangetroffen:

- versterken toezicht en preventie;
- project beveiliging bedrijventerreinen;
- project beveiliging winkelgebied binnenstad;
- verminderen van huiselijk geweld;
- projecten met betrekking tot Respectvol Venlo;
- realiseren ruimtelijk-functionele visie op Q4;
- verminderen van (tijdelijke) leegstand in Q4;
- besluit inzake al dan niet invoeren veiligheidseffectrapportage (VER);
- inhaalslag gebruiksvergunningen en
- doorontwikkelen implementatie wet Victor.

4.4 Paragrafen (hoofdstuk 6 van de programmarekening)

Paragraaf Weerstandsvermogen (6.2)

De weerstandscapaciteit is niet gekwantificeerd. Aangegeven wordt dat de beloofde nota ‘weerstandsvermogen en risicomanagement’ langer op zich laat wachten dan oorspronkelijk verwacht werd. De rekenkamer is evenwel van mening dat het desondanks mogelijk moet zijn om op zijn minst een aanzet tot een kwantificering van de weerstandscapaciteit te kunnen geven. Verder geeft het college niet aan wanneer de nota weerstandsvermogen verwacht mag worden.

De risico’s (par. 6.2.3)

Bij veel risico’s blijft het bij de constatering van het risico (beschrijving van de problematiek of signalering van het risico). Er wordt niet altijd ingegaan op de maatregelen die het college voor ogen heeft om het risico trachten te beteugelen of zoveel mogelijk in te perken. Een voorbeeld hiervan is: gebruik chemisch onkruidbestrijdingsmiddel Glyphosaat. Bij sommige risico’s is wél aangegeven welke maatregelen genomen worden, bijvoorbeeld bij het tekort op het budget energielasten: er is een werkgroep ingesteld die meer duidelijkheid moet verschaffen in 2006.

Ook ontbreekt bij diverse risico’s het aangeven welke consequenties een en ander kan hebben voor de gemeente. Voorbeeld: Deeltaxi Noord-Limburg.

Verder wordt niet altijd aangegeven of een risico binnen de invloedssfeer van de gemeente ligt. Voorbeelden: controle/handhaving verordening parkeerbelasting, Brandweer en Onroerende zaakbelasting. Dit betreft personele knelpunten die binnen de invloedssfeer van de gemeente zelf liggen. Juist bij de risico's die de gemeente zelf in de hand heeft, mag men verwachten dat aangegeven wordt welke maatregelen genomen kunnen worden om het risico te beteugelen of te verminderen. In tegenstelling tot risico's die buiten de directe invloed van de gemeente liggen, zoals het BTW-compensatiefonds en wetswijzigingen (bijv. planschade).

Verder wordt het als algemeen gemis ervaren dat relatief weinig informatie wordt verschaft over de inschatting van de kans dat een risico zich voordoet en op welk moment.

Enkele voorbeelden van een goede risicobeschrijving zijn naar onze mening die van het WAA (op pagina 6-11) en het BTW-compensatiefonds (pagina 6-15).

Al met al maken de ontbrekende gegevens (o.a. weerstandscapaciteit, risicomanagement, inschatting kans en moment en beïnvloedingsmogelijkheden gemeente) het niet mogelijk om een beeld te vormen over de robuustheid van de begroting c.q. rekening. Bovendien wordt hiermee niet voldaan aan de voorschriften uit de BBV.

Zeer recentelijk is de raad middels raadsinformatiebrief (RIB) nr. 48 d.d. 1 juni 2006 op de hoogte gesteld van het feit dat de nota weerstandsvermogen en risicomanagement in 2006 gerealiseerd moet worden. In deze informatiebrief geeft het college ook aan dat het ontbreken van het inzicht in deze onderwerpen een nadelige invloed kan hebben op de continuïteit van de bedrijfsvoering en realisatie van bestuurlijke programma's en beleidsdoelen.

Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen (6.3)

Deze paragraaf is volledig en voldoet ruimschoots aan de voorschriften van de BBV. De structuur van deze paragraaf is identiek aan de programmabegroting en geeft per onderdeel inzicht in het beleidskader, de financiële consequenties (zowel bestedingen als begrotingsbedragen en het verschil tussen beide) en de uitvoering van de activiteiten in 2005.

Specifieke opmerkingen van de rekenkamer bij deze paragraaf zijn:

- in de tabellen '*Onderhoudsplan*' zijn geen gegevens opgenomen;
- in par. 6.3.5 *Groen en speelvoorzieningen* is aangegeven dat in de stadspeiling 2005 59% van de geënquêteerden tevreden was met de speelvoorzieningen. Hierbij is niet vermeld welke doelstelling de gemeente op dit gebied nastreeft (in tegenstelling tot het onderdeel *huishoudelijk afval* in par. 6.3.6 Afvalverwijdering waar het realisatiepercentage van Venlo in een referentiekader is geplaatst);
- in diezelfde paragraaf bij het onderdeel hondenvoorzieningen wordt vermeld dat "*in 2005 de handhaving is verbeterd*". Er wordt niet aangegeven op basis waarvan die uitspraak wordt gedaan; een onderbouwing ontbreekt;
- de laatste alinea (pagina 6-26) handelt over het planmatig onderhoud voor onderwijsgebouwen. Er wordt melding gemaakt van een financieel risico. Dit onderdeel is echter niet opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen (6.2).

4.5 Programmarekening en toelichting (hoofdstuk 7 van de programmarekening)

In dit onderdeel is het financiële resultaat gepresenteerd met een beknopte toelichting inzake de structurele en incidentele component van het resultaat en de financiële impact ervan op de begroting 2006-2009.

Verschillen groter dan € 100.000 zijn toegelicht en voorzien van een verklaring met name voor wat betreft de reguliere werkzaamheden. Er is voor gekozen om afwijkingen op de impulsen in hoofdstuk 4 bij de betreffende programma's toe te lichten. Blijkens informatie van COBCF is er in Venlo bewust voor gekozen om de programma's in te richten naar thema's. In hoofdstuk 4 wordt alleen ingegaan op deze thema's, zowel op inhoud als op geld. In hoofdstuk 7 wordt vervolgens ingegaan op de reguliere werkzaamheden, waarbij de financiële afwijkingen de insteek vormen voor een toelichting.

Hoewel dit een bewuste keuze uit het verleden is, kan bediscussieerd worden of dit de leesbaarheid en toegankelijkheid van de informatie ten goede komt.

Enkele zaken die de rekenkamer in dit onderdeel zijn opgevallen betreffen:

- sommige toelichtingen geven onvoldoende verklaring voor de financiële afwijking. Als voorbeeld noemen wij de onderbouwing bij het product 211 *Verkeersmaatregelen te land* (pag. 7-6): "aan dit product zijn voor € 195.000 minder loonkosten doorberekend". Er wordt niet aangegeven waarom minder kosten zijn doorberekend en wat hiervan de gevolgen zijn (o.a. voor wat betreft de te leveren prestaties). Ditzelfde geldt ook voor de producten 530 *Sport* (pag. 7-6), 550 *Natuurbescherming* (pag. 7-11), 001 *Bestuursorganen*, 002 *Bestuursapparaat en 003 Burgerzaken* (pag. 7-20).
- Bij het product 211 *Verkeersmaatregelen te land* (pag. 7-6) vermeldt het college bovendien, dat "het totale verschil niet verklaard is door de dienst".
- Sommige toelichtingen zijn financieel-technisch van aard. Zie bijvoorbeeld de toelichting bij product 531 *Groene sportvelden en terreinen* (pag. 7-6) en bij 620 *Gehandicaptenbeleid* (pag. 7-6). In dit verband willen wij ook de uiteenzetting van de post *Onvoorzien* (paragraaf 5.7, pag. 5-8) noemen.
- De toelichting bij het product 620 *Maatschappelijke opvang* (pag. 7-7) geeft geen inhoudelijke onderbouwing van de verklaring van het voordeel: "wordt veroorzaakt door lagere kosten" en "het budget hoefde slechts gedeeltelijk besteed te worden".
- In sommige gevallen worden verschillen groter dan € 100.000 niet toegelicht. Zie bijvoorbeeld *programma 4 Veiligheid* (pag. 7-12), product 140b *Openbare orde en veiligheid* met een verschil bij de lasten van € 262.000 en bij de baten € 192.000. Ditzelfde geldt voor het product 630a *Jeugd- en jongerenwerk* (pag. 7-13) met een verschil in lasten van maar liefst € 7.147.000 en verschil in baten van € 7.197.000.
- Er is geen sluitende verklaring gegeven voor de afwijking bij het product 611 *Werkgelegenheid* (pag. 7-17 / 7-18 / 7.19). Bovendien zijn in paragraaf 3.3 bij het onderdeel 611 *Werkgelegenheid* afwijkende bedragen in de tabel opgenomen.

4.6 Saldo van de rekening van baten en lasten (paragraaf 3.3, 5.11 en 7.2)

Het resultaat van baten en lasten is op drie plaatsen in de programmarekening toegelicht. Bij deze toelichtingen is niet ingegaan op de vraag of dit resultaat het gevolg is van een zuinig gevoerd beleid door het college (Economy), of dit het gevolg is van een doelmatige bedrijfsvoering (Efficiency) en wat de samenhang is met de geleverde prestaties (Effectiviteit).

Het resultaat is uitgesplitst in een (totaal)bedrag dat incidenteel van aard is en een structurele component. Een nadere (beknopte) onderbouwing van deze componenten is niet gegeven.

Verder is aangegeven welk gedeelte van de structurele component reeds in de begroting 2006-2009 is verwerkt en welk gedeelte nog verwerkt zal worden in bestuursrapportage 2006-I. Ook hier zou een beknopte specificatie van de bedragen het inzicht voor de raad ten goede komen.

4.7 Rapport van bevindingen van de accountant

De gemeente Venlo heeft een goedkeurende accountantsverklaring voor zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid gekregen.

De accountant heeft in hoofdlijnen de informatiewaarde van de jaarstukken 2005 beoordeeld. Naar de mening van PWC zou de informatiewaarde en leesbaarheid van het jaarverslag nog vergroot kunnen worden, en zij geeft daarbij twee voorbeelden. Eén voorbeeld heeft betrekking op de paragraaf weerstandsvermogen en betreft het beter inzicht verschaffen in welke mate het weerstandsvermogen toereikend is om mogelijke risico's af te dekken.

De rekenkamer constateert dat in het accountantsrapport op pag. 21 gesproken wordt van een financieel resultaat voor bestemming van € 2.676.000. In de programmarekening onder paragraaf 3.3 is evenwel een financieel resultaat weergegeven van € 2.676.000 na bestemming. Hetgeen in de programmarekening staat opgenomen is volgens COBCF correct.

Bovendien strookt het overzicht dat de accountant heeft opgenomen inzake de resultaatbestemming (pag. 21 accountantsrapport) niet met het overzicht in de programmarekening (op pag. 9-11).

5. Samenvatting van belangrijkste bevindingen in relatie tot onderzoeksvragen

Het komt de leesbaarheid, toegankelijkheid en consistentie ten goede dat de structuur en indeling van de programmarekening 2005 identiek is aan de begroting 2005 en de programmarekening 2004. Op onderdelen zijn enkele verschillen in indeling geconstateerd waardoor de lezer soms zelf moet zoeken naar de samenhang.

Het zoeken naar samenhang wordt voor de lezer bemoeilijkt wanneer de informatie versnipperd in het document is opgenomen, hetgeen onder andere veroorzaakt wordt door de keuze om in hoofdstuk 4 de afwijkingen op de impulsen op te nemen en de afwijkingen in de reguliere werkzaamheden in hoofdstuk 7.

Ook een betere aansluiting tussen de financiële gegevens in de aan de raad gepresenteerde begroting, de tussentijdse rapportages (beraps) met eventuele begrotingswijzigingen en de programmarekening is aan te bevelen om het inzicht voor de raad te vergroten. Dit geldt in het bijzonder om ook voor niet financieel geschoolde raadsleden de leesbaarheid en toegankelijkheid te bevorderen. In dit kader willen wij ook aandacht vragen voor de toelichtingen bij de afwijkingen, die in sommige gevallen nogal financieel-technisch geaard zijn.

In de verantwoording over de programma's is nog onvoldoende inhoudelijk ingegaan op de bereikte (maatschappelijke) resultaten. Hierdoor is het voor de raad onduidelijk of het inzetten van de middelen tot de beoogde resultaten heeft geleid (samenhang tussen geld, prestaties en resultaten). Het college geeft aan dat deze gegevens nog niet leverbaar zijn maar doet geen uitspraak over de termijn waarop dit wél mogelijk is.

De verantwoordingsinformatie in de programma's geven een beeld van de prestaties die zijn geleverd. Geconstateerd is dat dit niet in alle gevallen sluitend is, zoals bijvoorbeeld bij het programma Veiligheid.

Het is positief dat in de tabellen met indicatoren de nulmetingen per 1-1-2005 zijn opgenomen, evenals de meting per 1-1-2006. Het college is bezig met de herontwikkeling van indicatoren met het oog op het vergroten van de sturingswaarde.

De paragraaf weerstandsvermogen voldoet niet aan de BBV, geeft onvoldoende inzicht in de robuustheid van de financiële positie en ook de accountant adviseert om hieraan aandacht te besteden. De nota weerstandsvermogen en risicomanagement is voor 2006 beloofd.

Daarentegen is paragraaf onderhoud kapitaalgoederen volledig en biedt naar onze mening een goed inzicht.

Door de keuze om verschillen kleiner dan € 100.000 niet toe te lichten, kan geen antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag of sluitende verklaringen worden gegeven voor budgetonderschrijdingen en –overschrijdingen. Twijfel hierover wordt ingegeven door bijvoorbeeld het ontbreken van verklaringen bij enkele relatief grote verschillen (met name 611 Werkgelegenheid en 630a Jeugd en Jongerenwerk, beiden groter dan € 100.000).

Tenslotte zal een beknopte onderbouwing en specificatie van het financiële resultaat het inzicht voor de raad vergroten. Bij voorkeur dient het college hierbij in te gaan op de aspecten Economy, Efficiency en Effectiviteit.

Bijlage 1: **Handreiking voor de inhoudelijke behandeling van de jaarstukken door de Gemeenteraad**

Voor de jaarstukken 2005 gelden de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) provincies en gemeenten. Uitgangspunt van BBV is in de eerste plaats dat de begroting en jaarstukken voldoen aan de informatiebehoefte van de Gemeenteraad. De waarborging van de informatiebehoefte van de Gemeenteraad staat voorop, omdat het budgetrecht één van de belangrijkste rechten van de Gemeenteraad is.

Een belangrijke eis is dat de jaarstukken een 'spiegel' van de begroting moeten zijn. Dat houdt in dat de jaarstukken qua opzet identiek aan de begroting moeten zijn. Gedachte hierachter is dat verantwoordingsinformatie in de jaarstukken eenvoudig afgezet kan worden tegen de voornemens uit de begroting. Net zoals de programmabegroting bestaan de jaarstukken uit:

- Het jaarverslag (als tegenhanger van de beleidsbegroting)
- De jaarrekening (als tegenhanger van de financiële begroting)

Het jaarverslag bestaat uit een programmaverantwoording (als tegenhanger van het programmaplan) en de paragrafen (zelfde titel in de programmabegroting). De jaarrekening bestaat uit de uit de programmarekening met toelichting (in de financiële begroting wordt dit het overzicht van baten en lasten met toelichting genoemd) en de balans met toelichting (in de financiële begroting wordt gesproken van de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting).

Volgens BBV is een **programma** een samenhangend geheel van activiteiten. In de begroting dient per programma expliciet te worden ingegaan op de te bereiken maatschappelijke effecten en de wijze waarop er naar gestreefd zal worden die effecten te verwezenlijken. In de jaarstukken wordt verantwoording afgelegd over de realisatie van de voornemens uit de begroting.

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

Voor de Gemeenteraad het College decharge kan verlenen (door vaststelling van de jaarstukken keurt de gemeenteraad het door het College gevoerde beleid en beheer goed), moet aan de informatiebehoefte van de raads- en commissieleden zijn voldaan. De jaarstukken zijn erop gericht aan die informatiebehoefte te voldoen. Het is aan de raads- en commissieleden te beoordelen of dit het geval is. Daar waar dat niet het geval is, kan hier (veelal) door het stellen van vragen alsnog invulling aan worden gegeven.

Om te beoordelen of aan de informatiebehoefte van de raads- en commissieleden wordt voldaan zijn drie invalshoeken van belang (per programma én per paragraaf):

1. Wordt helder verantwoording afgelegd over de voornemens uit de begroting (helder wil zeggen afwijkingen worden duidelijk en in concrete bewoordingen verklaard)? Wordt daarbij geconstateerd of het al dan niet de goede kant op gaat met het beleid (wordt er een duidelijke conclusie getrokken over afwijkingen) en wat dit zou kunnen betekenen voor de toekomst (wat zijn de lessen voor de komende begroting)?
2. Wordt in de jaarstukken verantwoording afgelegd over belangrijke ontwikkelingen en activiteiten die bij de begroting niet waren voorzien? En zo ja, worden de oorzaken daarvan geanalyseerd en wordt aangegeven wat deze zouden kunnen betekenen voor toekomst?
3. Ontbreekt er (verantwoordings)informatie?

Voor de programma's zijn deze drie vragen specifiek aan de orde voor de in BBV voorgeschreven drie W-vragen:

Begroting	Jaarverslag
Wat willen we bereiken?	Wat hebben we bereikt? Er wordt uitgelegd in hoeverre beoogde doelen feitelijk zijn gerealiseerd; de realisatie van doelen wordt dus afgezet tegen de voornemens uit de begroting.
Wat gaan we <i>daarvoor</i> doen?	Wat hebben we <i>daarvoor</i> gedaan? Er wordt uitgelegd in hoeverre beoogde activiteiten feitelijk hebben plaatsgevonden; de realisatie van activiteiten wordt dus afgezet tegen de voornemens uit de begroting.
Wat gaat <i>dat</i> kosten?	Wat heeft <i>dat</i> gekost? Er is verantwoord over de lasten en baten afzonderlijk; het verschil met de dynamische begroting wordt uitgelegd.

Voor de paragrafen zijn de drie vragen aan de orde voor de in BBV voorgeschreven onderdelen van de diverse paragrafen. Er dient in de jaarstukken verantwoording afgelegd te worden over de voornemens uit de begroting over:

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
Paragraaf Weerstandsvermogen:
Inventarisatie weerstandscapaciteit

Een inventarisatie van de risico's
Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's
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
Paragraaf Financiering:
Beleidsvoornemens t.a.v. 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
Paragraaf Bedrijfsvoering:
• Personeel
• Informatisering
• Automatisering
• Communicatie
• Organisatie
• Financieel beheer:
• Administratieve organisatie
• Interne controle
• Facilitaire dienstverlening
• Interne processen
• Externe processen
• Relatie met uitvoering programma's uit programmaplan

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

Voor wat betreft de formele inhoud van de **programmarekening** staan in onderstaande box de artikelen 27 en 28 van de BBV

Artikel 27:

1. De programmarekening bevat:
 - a. De gerealiseerde baten en lasten per programma
 - b. Het overzicht van de gerealiseerde algemene dekkingsmiddelen
 - c. Het gerealiseerde resultaat voor bestemming (a-b)
 - d. De werkelijke toevoegingen en onttrekkingen aan reserves
 - e. Het gerealiseerde resultaat na bestemming (c-d)
2. De programmarekening bevat van de onderdelen genoemd in het eerste lid ook de ramingen uit de begroting voor en na wijziging.

Artikel 28:

De toelichting op de programmarekening bevat ten minste:

- a. Voor alle onderdelen van artikel 27, eerste lid een analyse van de afwijkingen tussen begroting na wijziging en de programmarekening;
- b. Een overzicht van de aanwending van het bedrag voor onvoorzien;
- c. Een overzicht van de incidentele baten en lasten.

Uit de inhoud en toelichting op de BBV blijkt dat het exploitatieresultaat eerst wordt weergegeven zonder inzet van door de raad vastgestelde 'spaarpotjes' (algemene of bestemmingsreserves), met andere woorden het resultaat uit de reguliere bedrijfsvoering. Daarna wordt de inzet van algemene of bestemmingsreserves (het eigen vermogen) voorgelegd aan de raad met als uitkomst het resultaat waarvoor het college bestemmingen kan voorstellen. Uiteraard kan de raad deze bestemmingsvoorstellen amenderen.

Bij de weergave van het vermogen van de gemeente (de activa) en de wijze waarop deze bezittingen zijn gefinancierd (de passiva) is het onderscheid tussen reserves en voorzieningen sinds de komst van de BBV extra van belang.

Bij algemene en bestemmings**reserves** bestaat de mogelijkheid dat de raad de oorspronkelijk afgesproken bestemming kan wijzigen. Reserves zijn onderdeel van het eigen vermogen van de gemeente. Bij **voorzieningen** gaat het om min of meer onzekere verplichtingen die te zijner tijd schulden kunnen worden. Daarnaast kunnen voorzieningen betrekking hebben op het spreiden van bepaalde toekomstige kosten (groot onderhoud) of een schatting betreffen van risico's die voortvloeien uit de bedrijfsvoering (kosten van rechtsgedingen, reorganisaties e.d.). Voorzieningen behoren tot het vreemde vermogen van de gemeente en worden meegenomen bij de bepaling van het exploitatieresultaat uit reguliere bedrijfsvoering. Alle besluitvorming na de bepaling dit resultaat in relatie tot het eigen vermogen is in beginsel een bevoegdheid van de raad.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat met de bepalingen in de BBV de financiële positie van de gemeente en het inzicht daarin extra accenten krijgt. Alhoewel het jaarlijks uitgeven van vastgestelde middelen aan afgesproken maatschappelijke doelen het belangrijkste uitgangspunt van de financiële huishouding van de gemeente is, krijgt de levensvatbaarheid op korte, middellange en lange termijn steeds meer aandacht. Door toenemende financiële risico's is het inzicht in een gezonde financiële positie die nodig is om het niveau van voorzieningen in stand te houden en om onverwachte uitgaven op te vangen steeds belangrijker geworden. Daardoor zijn naast de begroting en rekening van baten en lasten ook de balans en de meerjarenramingen voor de beoordeling van de financiële positie van belang. Het is dan ook essentieel dat de raad met als minimum-eisen aan de budgetcyclus zoals opgenomen in de bepalingen in de BBV, in de jaarstukken naast de stand van zaken op het gebied van de beleidsuitvoering ook een helder, toegankelijk en communiceerbaar inzicht krijgt in de financiële positie van de gemeente.