

Rekenkamercommissie Apeldoorn



Onderzoeksrapport Jaarrekening 2003

28 april 2004

Rekenkamercommissie gemeente Apeldoorn

Samenstelling

Voorzitter:

R.C. (Ronald) van der Mark

Vice-voorzitter/lid:

G.J. (Ben) Mouw

Overige leden:

D. (David) van As

G.L.Y. (Gerhard) Bos

H.G.M. (Ilona) Duin

J.G. (Johan) Kruithof

A.J. (Anja) Prins

T.J.P. (Theo) van Swol

Secretaris:

H. (Herman) van den Broek

Postadres: Postbus 9033
7300 ES Apeldoorn

Telefoon: (055) 580 1563

E-mail: h.vandenbroek@apeldoorn.nl

Website: www.apeldoorn.nl

INHOUDSOPGAVE

	Pagina
1. Inleiding	1
2. Vijf verbeterpunten uitgelicht	2
3. Kwaliteit van de verantwoording	6
4. Financieel beheer	9
5. Bedrijfsvoering en efficiency	12

Bijlagen rapport bijgevoegd

- 1. Negatieve reserves antwoord cie BBV op vraag*
- 2. Overzicht rapportageonderwerpen college*

Losse bijlage

Antwoorden college op vragen rekenkamercommissie tijdens het onderzoek

Overzicht aanbevelingen Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie doet in haar rapport elf aanbevelingen aan de gemeenteraad (en het college van burgemeester en wethouders).

Hier een overzicht met de vindplaatsen in het rapport:

1. Spelregels voor begrotingswijzigingen	p. 2/3
2. Interne controles ontvangen subsidies	p. 3
3. Informatie tekorten Beekpark en Forumpark	p. 4
4. Betrouwbaarheid ramingen BROA	p. 5
5. Prognose jaarresultaat in bestuursrapportages	p. 6
6. Verantwoordingsinformatie derden	p. 8
7. Aansluiting uitkeringadministratie-financiële administratie	p. 10
8. Reserve Diftar	p. 10
9. Informatie over balansposten	p. 10
10. Verantwoording ICT-investeringen	p. 12/13
11. Verantwoording personeelskosten	p. 13

1. Inleiding

Opdracht

De gemeenteraad heeft de rekenkamercommissie bij haar instelling de opdracht mee gegeven om de jaarrekening van de gemeente Apeldoorn te onderzoeken. De verordening op de rekenkamercommissie stelt in de toelichting dat dit onderzoek “zich richt op een brede toetsing van de verantwoording in de concernjaarrekening (zowel doeltreffendheid, doelmatigheid als rechtmatigheid). In dat kader is het rechtmatigheidsonderzoek van de jaarstukken primair een taak van de accountant. Deze krijgt daartoe rechtstreeks opdracht van de raad.”

Overgangsjaar

Het jaar 2003 is voor de verslaglegging en ook voor ons onderzoek in veel opzichten een overgangsjaar.

De jaarrekening is nog klassiek van opzet, voortbouwend op de productenbegroting 2003.

Pas volgend jaar zal de eerste programmarekening van Apeldoorn het licht zien. De commissie verwacht aan de hand daarvan beter in staat te zijn de doeltreffendheid van het beleid te beoordelen.

Ook zal met ingang van de jaarrekening 2004 de rechtmatigheidstoetsing grondslag zijn voor de accountantscontrole. Op de gevolgen daarvan gaan wij in dit rapport nog nader in.

Werkwijze

Het onderzoek van de rekenkamercommissie gaat vooraf aan de behandeling van de jaarrekening door de raad zelf. Het onderzoek kende een doorlooptijd van ruim 5 weken.

De commissie heeft de jaarrekening getoetst aan de kaders in de begroting, aan eerdere toezeggingen van het college aan de raad en aan wetten en voorschriften.

Vast aspect van het onderzoek is de vraag of de informatievoorziening over het verslagjaar tijdig, juist en volledig is. Het oordeel van de commissie is mede gebaseerd op bevindingen van de accountant en nadere schriftelijke en mondelinge informatie van college en organisatie.

De commissie heeft daartoe gesprekken gevoerd met de accountant en de leden van het controlleroverleg en een hoorzitting gehouden met het college en het managementteam.

De commissie is zeer tevreden over de medewerking die organisatie en college hebben verleend om de commissie in korte tijd naar vermogen van nadere informatie te voorzien.

De politieke oordeelsvorming is nadrukkelijk niet aan de commissie maar aan de raad.

In de loop van het onderzoeksproces heeft de commissie een reeks verduidelijkende vragen aan het college gesteld over de verantwoording in de rekening. De antwoorden van het college zijn ook voor het politieke proces interessant. Daarom zijn deze antwoorden als een losse bijlage ter informatie bij dit onderzoeksrapport gevoegd.

Dit rapport staat voor de commissie nadrukkelijk in het teken van het zoekproces naar de meest effectieve manier van verantwoorden en controleren. Vanuit die optiek trekt de commissie conclusies en doet een aantal aanbevelingen zowel aan de gemeenteraad, als aan het college, die hopelijk stimuleren tot een werkbare duale praktijk.

2. Vijf verbeterpunten uitgelicht

2.1 Budgetrecht raad en begrotingswijzigingen

Het budgetrecht is een grondrecht van de gemeenteraad.

De begroting is een vorm van contract tussen raad en college. De gemeenteraad stelt (maatschappelijke) doelen die de gemeente wil bereiken en kent aan het college budgetten toe voor de uitvoering. In de begroting 2003 zijn de budgetten gekoppeld aan 52 beleidsproducten, het zogeheten autorisatieniveau.

Vraag is wat de spelregels zijn voor begrotingswijzigingen zodra het college afwijkt van de toegekende budgetten. De accountant heeft meermaals opgeroepen deze spelregels te verduidelijken en doet dat nu weer. Citaat uit het verslag van bevindingen (4.2, pag. 5):

“Wij constateren dat binnen de gemeente Apeldoorn sprake is van onder- en overschrijdingen ten opzichte van de begroting. Indien tussentijds wordt geconcludeerd dat over- en onderschrijdingen leiden tot afwijkingen op jaarbasis, dan dienen begrotingswijzigingen te worden doorgevoerd. Dit gebeurt niet in alle gevallen. Bijvoorbeeld niet voor budgettair neutrale gevallen (baten en lasten worden hoger), afwijking op de kostenplaatsen (op het gebied van uurtarieven, ziekteverzuimpercentages en productiviteit) en voor voorzieningen. (...) Het is van belang duidelijke spelregels op te stellen waarin wordt vastgelegd wanneer de raad wordt voorgesteld bepaalde onder- en overschrijdingen door middel van een wijziging van de begroting te bekrachtigen.”

De gemeenteraad heeft bij de vorige jaarrekening al een aanbeveling van de rekeningcommissie op dit punt overgenomen maar het college daar in het vervolg niet op aangesproken.

De rekenkamercommissie wijst erop dat de controle van accountant tot en met 2003 niet gericht was op het vaststellen van overschrijdingen. Met de invoering van de rechtmatigheidscontrole in 2004 verandert dat. Uitgaven die leiden tot overschrijding van het budget (waarvoor dus de raad geen autorisatie heeft verleend) kunnen worden aangemerkt als onrechtmatig.

In dit kader is het van belang te herinneren aan het besluit van de raad (over de indeling van de programmabegroting 2004, februari 2003) om het autorisatieniveau te handhaven op het niveau van de 52 beleidsproducten. Optillen van het autorisatieniveau naar de programma's heeft de raad afhankelijk gesteld van een kwalitatief betere invulling van de begrotingsprogramma's (met doelen, indicatoren, etc.).

In de reactie op het rapport van de accountant zegt het college toe zich opnieuw te bezinnen op duidelijke spelregels voor begrotingswijzigingen aan de raad.

In het overleg met de rekenkamercommissie heeft het college daarbij aangegeven de huidige praktijk zoveel mogelijk te willen voortzetten. Materieel houdt dat in dat elke dienst binnen de haar toegekende budgetten blijft (een soort interne autorisatie op dienstniveau). Wel geeft het college aan over te willen gaan van netto ramen naar bruto ramen. Dat wil zeggen dat tussentijdse extra uitgaven waar extra inkomsten bijvoorbeeld van het rijk tegenover staan in het vervolg via begrotingswijziging aan de raad worden voorgelegd. Tot nu toe werd de raad daarmee pas in de jaarrekening geconfronteerd.

Ondanks deze reactie vraagt de rekenkamercommissie zich af of het college voldoende doordrongen is van het nieuwe regiem van rechtmatigheid.

Aanbeveling 1

Met het oog op een versteviging van het budgetrecht van de raad beveelt de rekenkamercommissie de raad aan duidelijke regels te stellen voor het toepassen van begrotingswijzigingen.

Daarbij geeft de commissie in 2004 een volgende werkwijze in overweging:

- **De managementrapportages ten behoeve van de tweede bestuursrapportage (september) geven een redelijk betrouwbare indicatie van mogelijke overschrijdingen op de beleidsproducten aan het einde van het jaar;**
- **Het college kan dan voor twee mogelijkheden kiezen; of de dienst krijgt tot taak door nadere maatregelen alsnog op het beleidsproduct binnen het budget te blijven, of het college stelt gemeentebreed een alternatieve (budgettair neutrale) dekking voor; in dat geval wordt de overschrijding gemeld in de tweede bestuursrapportage met het een dekkingsvoorstel;**
- **Deze dekkingsvoorstellen worden in een verzamelwijziging bij de tweede bestuursrapportage ter autorisatie aan de raad voorgelegd;**
- **Budgetoverschrijdingen en de dekking daarvan die onvoorzien na de tweede bestuursrapportage optreden worden nadrukkelijk in de jaarrekening toegelicht.**
- **Om overbodige bureaucratie te vermijden zou de raad een werkbare norm moeten vaststellen waarboven budgetoverschrijdingen via begrotingswijziging bij de tweede bestuursrapportage aan de raad worden voorgelegd; te denken valt aan een verplichting begrotingswijzigingen voor te stellen bij een verwachte overschrijding van het budget op jaarbasis groter dan 5% of meer dan € 100.000 op het beleidsproduct.**
- **Deze werkwijze heeft uiteraard ook betrekking op extra onvoorzien onttrekkingen uit reserves en voorzieningen.**
- **Verwachte grote budgetonderschrijdingen worden wel in de bestuursrapportages gemeld maar hierop vindt tussentijds geen begrotingswijziging plaats tenzij als dekking voor overschrijdingen elders.**

De rekenkamercommissie onderstreept nogmaals het belang om hierover op korte termijn afspraken tussen raad en college te maken omdat onrechtmatige uitgaven aanleiding kunnen zijn tot onthouding van goedkeuring bij de controle van de jaarrekening 2004.

2.2 Ontvangen en verstrekken van subsidies

De gemeente ontvangt subsidies van rijk en provincies met daaraan verbonden bestedingsvoorwaarden. In bepaalde gevallen worden deze subsidies doorverstrekt aan derden en moeten ook derden tenminste aan de bestedingsvoorwaarden voldoen die de gemeente zijn opgelegd.

Daarnaast verstrekt de gemeente uit eigen middelen subsidie aan verschillende instellingen en groeperingen en verbindt daaraan eveneens voorwaarden. Het kader waarbinnen subsidies uit eigen gemeentelijke middelen worden verleend is de Algemene Subsidieverordening (1998).

Ontvangen subsidies

In de managementletter heeft de accountant vastgesteld dat de gemeente in 2003 een inhaalslag heeft gemaakt met de naleving van voorwaarden op ontvangen subsidies. Tegelijkertijd stelt hij vast dat nog verbeteringen wenselijk zijn. Zo zijn ten aanzien van de Wet inschakeling Werkzoekenden (WIW) in de tweede bestuursrapportage inschattingfouten geconstateerd over terugbetaling van voorgaande jaren; deze fouten zijn in de jaarrekening 2003 gecorrigeerd.

Bij de dienst Samenleving vinden wel verbijzonderde interne controles plaats op de reguliere doelsubsidies als de Algemene Bijstandswet. Voor de totale verzameling van ontvangen subsidies zijn deze controles nog geen gemeengoed. Naast controles aan het eind van subsidietrajecten en bij de jaarafsluiting zijn ook tussentijdse controles van belang om goed zicht te houden op de naleving.

Aanbeveling 2

Om niet het risico te lopen van gedwongen terugbetaling beveelt de rekenkamercommissie aan systematisch voor alle ontvangen subsidies interne controles uit te voeren op de correcte naleving van subsidievoorwaarden door budgethouders, dat voor zover nodig ook tussentijds te doen, en bij de controles ook de reserves te betrekken die op basis van de ontvangen subsidies zijn gevormd.

Verstrekke subsidies

In de managementletter vraagt de accountant eveneens aandacht voor het subsidiebeheer op verstrekte (gemeentelijke) subsidies. Uit het gesprek met de controllers is de commissie gebleken dat de dienst Samenleving in 2003 in het kader van het project "Beter subsidiëren" een eerste aanzet heeft gemaakt met het gericht controleren van dossiers op de naleving van subsidievoorwaarden. Het college heeft in reactie op de managementletter aangegeven de subsidieverordening te willen doorlichten op de nieuwe eisen van rechtmatigheid. Het gaat dan met name om de voorschriften aan subsidieontvangers over inhoud en wijze van informatievoorziening aan de gemeente.

Conclusie

De commissie concludeert dat aan verbetering gewerkt wordt, maar de praktijk nog te wensen over laat. Afspraken met instellingen moeten duidelijk zijn. Op de vraag of partijen zich aan gemaakte afspraken houden moet beter controle worden uitgeoefend. Daarin ligt ook een taak voor de raad die kaders stelt en het college controleert of het beleid goed wordt uitgevoerd. De rekenkamercommissie stelt zelf op korte termijn een onderzoek in naar het subsidiebeleid en zal met het college overleg voeren ter afstemming met onderzoek dat het college zelf verricht.

2.3 Grondexploitatie en risicobeheer grote projecten

De rekenkamercommissie constateert dat de winstpotentie van het Grondbedrijf in de jaarrekening 2003 is toegenomen, met name door het in exploitatie nemen van Zuidbroek. Voor de cijfers verwijst de commissie naar de dienstrekening GEP die voor de raad ter inzage is gelegd.

De commissie merkt op dat de concernjaarrekening 2003 zelf, met uitzondering van de toelichting op beleidsproduct 830, summier als informatievoorziening aan de raad over het functioneren van het Grondbedrijf.

Door het afleggen van verantwoording op de verplichte paragraaf grondbeleid in de begroting 2004 wordt deze tekortkoming het komend jaar automatisch hersteld.

In tijden van zwakke conjunctuur is het extra van belang de vinger aan de pols te houden met betrekking tot risico's van de grondexploitatie. Vertraging in de start en uitvoering van werken leidt tot rentelasten waardoor voorzieningen of buffers in de exploitatieopzet niet toereikend kunnen zijn.

Van belang is dat de raad doorlopend een adequaat beeld heeft van de risicopositie van de gemeente bij grondexploitaties en grote projecten.

Uit de accountantscontrole is naar voren gekomen dat de jaarcijfers van de complexen Beekpark, en Forumpark niet op een zodanig tijdstip beschikbaar waren dat een verwacht tekort op deze complexen in de jaarrekening van de gemeente kon worden verwerkt. De voorziening Stedelijke Reconstructies voorziet niet in de dekking van het verwachte tekort.

Het college heeft de rekenkamercommissie meegedeeld te steven naar zodanige afspraken met partners in publiek-private samenwerkingsconstructies dat jaarresultaten van deze constructies voortaan in de jaarstukken van de gemeente betrokken kunnen worden.

Aanbeveling 3

De rekenkamercommissie beveelt aan dat het college de raad alsnog op korte termijn informeert over de tekorten in het jaar 2003 op de genoemde complexen Beekpark en Forumpark (omvang en oorzaken van het ontstaan).

2.4 BROA en ambities ontwikkeling Apeldoorn

Het jaarverslag laat zien dat de gemeente – althans cijfermatig – haar hoge ambities niet waar maakt in het tempo dat zij zich heeft voorgenomen.

De realisering van investeringsuitgaven ten laste van de Bestemmingsreserve Ontwikkeling Apeldoorn (BROA) blijft ten opzichte van de ramingen voor 2003 steken op 18% (werkelijke bestedingen exclusief dotatie BTW-compensatiefonds € 5,4 miljoen tegen geraamd € 29,5 miljoen).

Het jaarverslag licht voor de grotere projecten toe waarom de investeringen niet zijn gedaan (zie paragraaf 2.4 van het jaarverslag).

De rekenkamercommissie heeft het college om nadere uitleg gevraagd. Oorzaken moeten volgens het college vooral gezocht worden in langere trajecten van voorbereiding en besluitvorming (voorbeeld Zutphensestraat en Omnisportcentrum). Overigens verwacht het college in 2004 een aanzienlijk betere prestatie omdat veel projecten qua uitvoering van 2003 naar 2004 zijn doorgeschoven.

De rekenkamercommissie is van mening dat incidentele omstandigheden slechts ten dele een verklaring bieden. Over 2002 (de vorige jaarrekening) stelde de rekeningcommissie eveneens een achterblijvende realisatie vast (toen 35 %).

Aanbeveling 4

De rekenkamercommissie is van mening dat de betrouwbaarheid van de ramingen moet verbeteren. De raad moet weten wat hij van het college kan verwachten bij de uitvoering van investeringsplannen en welke onzekerheden daarbij spelen.

Als praktische uitwerking bevelen wij aan dat de raad het college vraagt op korte termijn het realiteitsgehalte van de BROA-ramingen in de programmabegroting 2004 door te lichten (het vizier met name op de jaarschijf 2004 en eerstvolgende jaarschijven).

2.5 Kwaliteitsslag verantwoording

De jaarrekening is nog geen document dat laat zien of de raad en het college effectief en efficiënt de stad besturen. Bereikt de gemeente Apeldoorn aan maatschappelijke effecten die haar voor ogen staan? Zijn de resultaten gerealiseerd die voor 2004 waren afgesproken? Is de manier van werken doelmatig (maken we niet teveel kosten in verhouding tot de prestaties)?

Conclusie:

De verantwoordingsinformatie in de rekening moet nog een forse verbetering ondergaan om op de gestelde vragen antwoord te geven.

De rekenkamercommissie is zich ervan bewust dat die verbetering een groeiproces van jaren is. Met opzet heeft de commissie onlangs de programmabegroting als eerste onderzoeksonderwerp bij de kop genomen. Goede verantwoording begint bij een goede kaderstelling en dat doet de gemeenteraad in de begroting.

Niet verwonderlijk dat veel lessen die de commissie uit deze jaarrekening trekt (met name over de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie) overeen stemmen met bevindingen in het onderzoek naar de programmabegroting.

Wat moet er beter? Enkele hoofdzaken uitgelicht:

- ***De prestatie-afspraken en werkelijke prestaties kunnen meer specifiek, meetbaar, realistisch worden geformuleerd. Wij komen nog te veel beleidsproducten tegen waar helemaal geen prestaties zijn ingevuld. Veel prestatie-afspraken zijn gericht op resultaat (de output) en niet op het te verwachten maatschappelijk effect (de outcome).***
- ***De relatie tussen de beoogde maatschappelijke effecten, prestatie afspraken en werkelijke afspraken moet duidelijk zijn; dat is nu vaak niet het geval.***
- ***De beschrijving van de werkelijke prestaties moet aansluiten bij de prestatieafspraken. Ook daartussen constateert de commissie nu vaak verschillen. Bovendien is het zaak verschillen tussen werkelijke prestaties en afspraken beter te verklaren.***
- ***In veel gevallen moet beter verband worden gelegd tussen afspraken en werkelijke prestaties enerzijds, en de inzet van middelen anderzijds. Wanneer bijvoorbeeld de afspraken niet worden gehaald (de prestaties blijven achter), terwijl de werkelijke uitgaven gelijk zijn aan de begrote uitgaven ligt een diepergaande analyse voor de hand.***

In het volgende hoofdstuk (3) heeft de commissie haar bevindingen over de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie verder uitgewerkt.

3. Kwaliteit van de verantwoording

3.1 Tijdigheid jaarrekening en tussentijdse informatievoorziening

De commissie waardeert dat zij al vroeg in het jaar een oordeel kan geven over de jaarstukken. Burgemeester en wethouders hebben op 29 maart jl. de jaarrekening 2003 officieel ter beschikking gesteld aan de gemeenteraad. Per brief van 25 maart heeft de accountant zijn verslag van bevindingen aan de raad aangeboden. Daarmee is Apeldoorn één van de snelste leveranciers van jaarstukken in de kring van 100.000 + gemeenten.

De commissie heeft de verantwoording in de jaarrekening op hoofdlijnen vergeleken met de voortgangsinformatie in de tweede bestuursrapportage van september 2003. In financiële zin raamt de 2^e bestuursrapportage een nagenoeg sluitende begroting (verwacht positief jaarresultaat van € 76.000). De gepresenteerde jaarrekening is ook nagenoeg sluitend (een licht nadelig saldo van € 66.000).

Op een jaaromzet van € 434 miljoen is dit een zeer gering verschil.

Bij de vorige jaarrekening (2002) bedroeg het verschil tussen het saldo van bestuursrapportage en rekening nog € 3,9 miljoen.

Overigens moet de raad bij de uitkomst over 2003 in ogenschouw nemen dat na de 2^e bestuursrapportage reserves bedrijfsvoering per dienst zijn ingesteld. Het bedrag waarmee deze gevoed zijn, in totaal € 1.554.000 is in het jaarresultaat verwerkt.

De commissie heeft vastgesteld dat de rekening op een enkel punt informatie biedt die feitelijk bij de bestuursrapportage aan de raad gemeld had moeten worden. Dit betreft het rentevoordeel van € 300.000 dat behaald is uit de financieringsfunctie. Het college heeft tegenover de commissie verklaard in 2004 tussentijdse maatregelen te treffen en vanaf 2005 via tussenafsluitingen per kwartaal eventuele afwijkingen op de begrotingsramingen van de treasury sneller te rapporteren.

Als gevolg van de invoering van het Besluit Begroting en Verantwoording (Bbv) zal de accountantscontrole met ingang van 2004 gericht zijn op de zogeheten rechtmatigheidstoetsing. Dat heeft onder meer tot gevolg dat de gemeente een rekeningresultaat moet presenteren waarin de tussentijdse onttrekkingen en toevoegingen aan de reserves afzonderlijk zichtbaar zijn (resultaat voor en na bestemming).

Conclusie:

Samenvattend oordeelt de commissie dat de (tussentijdse) informatievoorziening m.b.t. de financiële huishouding in 2003 is verbeterd (e.e.a. in overeenstemming met de aanbeveling van de rekeningcommissie bij de vorige jaarrekening).

Aanbeveling 5

De rekenkamercommissie beveelt aan om bij de tussentijdse prognoses in de Bestuursrapportages te anticiperen op de wijze waarop het resultaat in de jaarrekening 2004 gepresenteerd moet worden (resultaat vóór en na bestemming).

3.2 Kwaliteit verantwoordingsinformatie

Getrouw beeld

De controle van de accountant op de jaarrekening ziet toe op de juistheid van de geboden verantwoordingsinformatie. De accountant heeft mede op nadere vragen van de rekenkamercommissie verklaard dat de voorliggende jaarrekening een getrouw beeld geeft van het financiële beheer van de gemeente. De beleidsgegevens, prestatiegegevens en toelichtingen daarop zijn niet door de accountant gecontroleerd.

Voor het eerst heeft de accountant op zijn beurt van het college een verklaring gevraagd en ontvangen "dat bij het opmaken van de jaarrekening alle relevante (en bekende) feiten en omstandigheden zijn betrokken".

In het jaarverslag is gesteld dat het ontvangen restantbedrag schadeclaim Stadhuis is toegevoegd aan reserve eenmalige bestedingen. Het college heeft op nadere vragen van de commissie verklaard dat deze passage onjuist is. Het voordeel is verwerkt in het jaarresultaat.

Samenhang middelen – inspanning – resultaat - effect

Zoals in de inleiding opgemerkt is de verantwoording in de jaarrekening 2003 nog sterk financieel getint. Dat heeft te maken met de opzet van de begroting 2003, waarop deze rekening terugkijkt. Ondanks deze beperking merkt de commissie op dat de inrichting en kwaliteit van verantwoordingsinformatie voor de raad is verbeterd ten opzichte van de vorige jaarrekening:

1. In hoofdstuk 3 van het jaarverslag is langs lijn van de nieuwe begrotingsprogramma's ruime verantwoording gegeven van de voortgang op de belangrijkste beleidsterreinen (12 pagina's uiteenzetting tegen 3 pagina's in het jaarverslag 2002).
2. Een belangrijke vooruitgang in vergelijking met vorig jaar is dat hoofdstuk 11 op een meer systematische wijze per beleidsproduct de beoogde maatschappelijke effecten, de prestatie afspraken en werkelijke prestaties weergeeft. Dit vergroot voor raad de inzichtelijkheid van de prestaties van onze gemeente. De commissie waardeert deze opzet.

Mogelijke verbeterlagen

Het voorstaande neemt niet weg dat in de toekomst nog veel kan worden verbeterd aan de uitwerking van de verantwoording zoals nu in hoofdstuk 11 gegeven. Deze verbeterlagen hebben met name betrekking op de volgende aspecten:

- De volledigheid van de verantwoordingsinformatie; Van de 51 beleidsproducten of combinaties van beleidsproducten is voor 29 producten (57%) op alle onderliggende dienstproducten een verantwoording op prestaties gegeven en op 18 producten (35%) een gedeeltelijke verantwoording. Op 4 beleidsproducten is geen prestatieverantwoording aangetroffen.
- De werkelijke prestaties zijn lang niet altijd specifiek, meetbaar, realistisch geformuleerd. Wij komen nog te veel beleidsproducten tegen waar helemaal geen prestaties zijn ingevuld. Veel prestatie-afspraken zijn gericht op resultaat (de output) en niet op het te verwachten maatschappelijk effect (de outcome).
- In enkele gevallen zijn de afspraken nog zuiver op de middelen (input) gericht.
- De relatie tussen de beoogde maatschappelijke effecten, prestatie afspraken en werkelijke afspraken zijn vaak niet helder
- In een aantal gevallen wijkt de beschrijving van de werkelijke prestaties af van de afspraken. Verschillen tussen werkelijke prestaties en afspraken worden niet altijd verklaard.
- In veel gevallen wordt geen verband gelegd tussen afspraken en werkelijke prestaties enerzijds, en begroting en rekening anderzijds. Wanneer bijvoorbeeld de afspraken niet worden gehaald (de prestaties blijven achter), terwijl de werkelijke uitgaven gelijk zijn aan de begrote uitgaven ligt een diepgaandere analyse voor de hand. Ook verdient het aanbeveling prestaties meer uit te drukken in kosten per eenheid (gegevens die de raad in een reeks van jaren kan volgen of die met gegevens van andere gemeenten zijn te vergelijken).

Veel van deze verbeterlagen komen overeen met de bevindingen die de rekenkamercommissie heeft gedaan in haar recente gezamenlijke onderzoek met Arnhem en Nijmegen naar de programmabegroting 2004.

Goede voorbeelden

Voorbeelden van een goede kwantitatief meetbare verantwoordingsinformatie geven de beleidsproducten Burgerzaken (003) en Bouwen en wonen (822). Het toevoegen van kwalitatieve indicatoren (klanttevredenheid) is hier nog een aandachtspunt.

Met name bij diverse gesubsidieerde instellingen ontbreken prestatiegegevens en wordt verwezen naar nog op te leveren jaarverslagen (vergelijk de bibliotheek (510) en vormings- en ontwikkelingswerk Markant (511)).

Dat het ook anders kan bewijzen de dienstproducten Maatschappelijke dienstverlening (620,01/02) en Sociaal cultureel opbouwwerk (630), waarop wel prestaties over 2003 in de gemeentelijke jaarrekening zijn verwerkt.

Aanbeveling 6

In algemene zin beveelt de rekenkamercommissie aan de verantwoordingsinformatie in de jaarrekening zo compleet en integraal mogelijk aan de raad te presenteren.

Indien formele trajecten van verantwoording door gesubsidieerde instellingen meer tijd kost (vanwege door de accountant gecontroleerde verslaglegging), is het wenselijk met de instellingen afspraken te maken over vervroegde levering van verantwoordingsinformatie specifiek op prestaties.

Andere verantwoordingsdocumenten

Samenhang en afstemming in documenten van verantwoordingsinformatie is voor de gemeenteraad belangrijk om overzicht te hebben van de voortgang van het beleid en de tevredenheid van de inwoners van Apeldoorn.

De rekeningcommissie heeft in haar rapport over 2002 gepleit voor afstemming van de jaarrekening met het burgerjaarverslag en het sociaal jaarverslag. De rekenkamercommissie stelt vast dat deze afstemming voor de jaarrekening 2003 niet expliciet heeft plaatsgevonden.

Door capaciteitsgebrek is dit jaar nog geen publieksvriendelijke versie van de jaarrekening gemaakt.

4. Financieel beheer

4.1 Soliditeit Financieel beheer

Uit de opbouw van het rekeningresultaat, de verantwoording over investeringen, reserves en voorzieningen en de gesprekken met college en accountant leidt de Rekenkamercommissie af dat de gemeente Apeldoorn een solide financieel beleid voert. Grote verrassingen op financieel gebied hebben zich in 2003 niet voorgedaan.

Van de belangrijkste verbeterpunten, het subsidiebeleid en de bewaking van risico's inzake grondbedrijfprojecten zijn college en management zich bewust.

In de managementletter is vastgesteld dat in 2003 nog geen gemeentebrede verplichtingenadministratie is gevoerd. In 2004 zal dat op basis van het nieuwe financiële systeem (CODA) wel het geval zijn.

4.2 Doorwerking resultaat

De rekening brengt niet in beeld of afwijkingen ten opzichte van de begroting gevolgen hebben voor het meerjarenperspectief. De rekeningcommissie heeft hier vorig jaar aandacht voor gevraagd. Ook de rekenkamercommissie acht een dergelijk inzicht van belang voor de raad.

Het college heeft de rekenkamercommissie tijdens de hoorzitting meegedeeld in het vervolg in bestuursrapportages en jaarrekening een indicatie te geven van het karakter (structureel of incidenteel) van grote afwijkingen op de begroting, mits dat effect voldoende duidelijk is.

4.3 Waarderingsgrondslagen

De accountant pleit in paragraaf 4.1 van zijn rapport voor aanscherping van de waarderingsgrondslagen. De commissie merkt op dat het vraagstuk van de aanscherping automatisch aan de orde komt bij de uitwerking van de financiële verordening 2003. Deze nieuwe verordening heeft de raad op grond van artikel 212 van de Gemeentewet in oktober 2003 vastgesteld met de bepaling dat het college de raad een nadere uitwerking presenteert voor het afschrijvingsbeleid en de waardering van activa.

Een notitie "afschrijvingsbeleid en waardering activa" is gereed en wordt binnenkort in commissieverband aan de raad voorgelegd.

Om die reden gaat de commissie in dit rapport niet dieper op dit vraagstuk in. De commissie is graag bereid de raad van advies te dienen over de voorstellen van de inhoud van het afschrijvingsbeleid.

Bij het gebruik van algemene dienstreserves, een specifiek onderdeel van de waarderingsgrondslagen, staat de commissie in dit rapport kort stil in hoofdstuk 6, bedrijfsvoering.

4.4 Overige aandachtspunten Financieel beheer

Naar eigen waarneming en die van de accountant stipt de rekenkamercommissie enkele punten aan die aandacht vragen

Rapport accountant 3.3, Verschillen uitkeringadministratie - financiële administratie

De accountant heeft verschillen geconstateerd tussen de uitkeringadministratie en de financiële administratie. Volgens mededeling van de accountant gaat het gesaldeerd om een bedrag van € 307.000 credit. Verschillen van deze aard passen niet in een deugdelijk financieel beheer.

Aanbeveling 7

De commissie beveelt de raad aan van het college maatregelen te vragen waardoor beide administraties in 2004 één op één op elkaar aansluiten. Verschillen kunnen worden voorkomen door maandelijks de rekening te analyseren en vorderingen en schulden terstond op de juiste balanspost te boeken.

Rapport accountant 5.2, Debiteuren terugvordering en verhaal

De waardering van bijstandsdebiteuren leidt in de jaarrekening tot een eenmalig voordeel van € 1,4 miljoen. De rekenkamercommissie merkt hierbij op dat het lonend is extra energie te steken in terugvordering en verhaal, zeker als onder het nieuwe regiem van de Wet Werk en Bijstand de gemeente 100% budgetverantwoordelijkheid draagt.

Rapport accountant 5.5, Vliegveld Teuge

In afwijking van de toezegging heeft het college in 2003 de boekwaarde van het aandelenkapitaal vliegveld Teuge niet geëvalueerd. De huidige waardering is tegen historische kostprijs. Gewaardeerd moet worden tegen historische kostprijs of lagere marktwaarde.

Omdat een afwaardering waarschijnlijk noodzakelijk is dringt de rekenkamercommissie erop aan de evaluatie in 2004 daadwerkelijk uit te voeren.

Rapport accountant 5.10, reserve Diftar)

De Rekenkamercommissie heeft het college bevraagd op het opnemen van een negatieve reserve Diftar op de balans tegen een bedrag van € 2,8 miljoen.

Het college stelt zich op het standpunt dat een reserve met een negatief saldo verdedigbaar is omdat deze binnen 10 jaar zal omslaan naar een positief saldo.

De Rekenkamercommissie steunt de accountant in de opvatting dat het met de invoering van het Bbv niet toegestaan is negatieve reserves in stand te houden. Dit wordt ook gestaafd door de beantwoording van de landelijke commissie Bbv op over dit onderwerp gestelde vragen (zie casus bijgevoegd bijlage 1).

Aanbeveling 8

Daarom beveelt de commissie aan in 2004 alsnog een keuze te maken tussen of het activeren van de aanloopkosten Diftar, of een tijdelijke aanzuivering van de reserve Diftar uit de algemene reserves.

Inzicht en onderbouwing reserves en voorzieningen

De jaarrekening biedt uitsluitend op saldo informatie over toevoegingen en onttrekkingen aan reserves en voorzieningen. Daardoor krijgt de raad onvoldoende inzicht wat de er op dit punt in de gemeentelijke huishouding gebeurt.

Aanbeveling 9

De rekenkamercommissie beveelt aan de kwaliteit van de informatievoorziening ten aanzien van

Reserves, voorzieningen en overige balansposten aanmerkelijk te verbeteren.

Daarbij denkt de rekenkamercommissie aan

- ***Consequente vermelding van doel en instellingsbesluit van de reserve of voorziening;***
- ***Vermelding van eventuele eindigheid van reserve of voorziening.***
- ***Voor relevante reserves en voorzieningen een beknopt inzicht in dotaties en onttrekkingen in relatie tot het doel van de reserve/voorziening.***
- ***Beknopt inzicht in de toereikendheid van reserves (belegd, vrij besteedbaar, eventueel tekort) dat voor raad en accountant toetsbaar is.***

Algemene reserves

In het bijzonder is het de rekenkamercommissie in dit verband opgevallen dat de jaarrekening 2003 geen specificatie biedt van het verloop van de algemene reserves (de saldireserve en de reserve eenmalige bestedingen). In antwoord op nadere vragen heeft het college de commissie alsnog een specificatie van het verloop van deze algemene reserves geleverd. (zie bijgevoegde bundel antwoorden op vragen).

Reserve Overlopende projecten

Een tweede illustratie ter ondersteuning van de aanbeveling van de rekenkamercommissie betreft de Reserve overlopende projecten. Hoofdstuk 9 van de jaarrekening geeft per dienst een opsomming van overlopende projecten tot een totaal bedrag van € 7, 1 miljoen.

Wat uit dit overzicht onvoldoende aan de raad duidelijk wordt, is in welk doel of kader het overlopend project past, wat de reden is van de 'overloop', of er (door raad of college) termijnen zijn gesteld aan

de beschikbaarheid van de middelen en of er sprake kan zijn van een vrijval of tekort van middelen op termijn.

Ook de accountant benadrukt in zijn verslag van bevindingen dat het van belang is in het kader van de komende rechtmatigheidstoetsing de kwaliteit van de informatievoorziening in de rekening m.n. de onderbouwing van reserves, voorzieningen en overige balansposten aanzienlijk te verbeteren.

5. Bedrijfsvoering en efficiency

5.1 Doelmatigheid

De informatie in de jaarrekening geeft de rekenkamercommissie weinig aangrijpingspunten om een oordeel te geven of de gemeente in de breedte doelmatig handelt. In de duale verhoudingen heeft de wetgever de verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid primair bij het dagelijks bestuur, het college van burgemeester en wethouders gelegd. Aanwijzing hiervoor is o.a. de nieuwe taak van het college om jaarlijks een onderzoeksprogramma doelmatigheid (en doeltreffendheid) uit te voeren. In het verleden zijn intenties tussen college en rekenkamercommissie uitgesproken om het onderzoekswerk goed af te stemmen. Het bedoelde onderzoeksprogramma 2004 van het college is nog niet verschenen. Bij het jaarverslag over 2004 zal het college op grond van artikel 197, lid 2 van de Gemeentewet ook schriftelijk verslagen moeten uitbrengen over de in dit bestek uitgevoerde onderzoeken.

5.2 Versterking sturing, planning en controle en risicomanagement

De informatie in hoofdstuk 4 van het jaarverslag en het overleg met college en accountant geeft de rekenkamercommissie het vertrouwen dat college en organisatie stappen maken om de sturing en bedrijfsvoering op een hoger kwaliteitsniveau te brengen.

De operatie Fundament is met enige vertraging van de grond gekomen. Uit het overleg met het college is naar voren gekomen dat het college met ingang van 2004 een eigen systeem heeft ingesteld om de belangrijkste dossiers en projecten te volgen. Bijlage 2 geeft een overzicht van de 32 belangrijkste projecten die thans via dit systeem worden bewaakt. Daarnaast staan overigens nog projecten die op de Termijnagenda van de raad zijn opgenomen. De rekenkamercommissie juicht deze maatregel van het college toe en ziet dit als een prima basis om te voldoen aan de actieve informatieplicht aan de raad.

Genoemde maatregel past ook in de versterking van het risicomanagement. Op ook van andere bronnen heeft de rekenkamercommissie vertrouwenwekkende signalen ontvangen over de aanpak van het risicomanagement. Zo hebben de diensten OW, MMO en GEP een zogeheten risicomatrix ingevoerd en heeft de dienst VRB actief scans uitgevoerd op het gebied van juridische controle. De commissie zal de ontwikkeling van het risicomanagement in begroting de bestuursrapportages en de jaarrekening met aandacht blijven volgen.

5.3 ICT-investeringen

Het jaarverslag maakt melding van de zogeheten ICT-portfolio die 16 gemeentebrede projecten omvat. Ook wijst het verslag op de herijking van de ICT-visie 2000 die in 2003 is gestart. Deze visie rust op vier pijlers: externe dienstverlening, bestuurlijke informatie, bedrijfsvoering en ICT en de samenleving.

De rekenkamercommissie heeft het college gevraagd inzicht te geven in de afspraken die in het verleden zijn gemaakt over ICT-investeringen, de inverdieneffecten die daarmee beoogd zijn en het rendement van deze investeringen. Het college heeft de rekenkamer op dit punt geen heldere cijfermatige informatie kunnen bieden. De commissie verwijst hierbij naar de schriftelijke beantwoording van het college op vragen van de commissie. In 2004 zal een evaluatie gereed zijn en verwacht het college een actualisatie van de ICT-visie uit te brengen.

Aanbeveling 10

De commissie adviseert de raad met het college nauwkeurige afspraken te maken over de verantwoording m.b.t. de oude ICT-visie en daarbij het college te verzoeken alsnog beter inzicht te geven in het rendement van de ICT-investeringen.

Voor de volledigheid herhalen wij het advies van de Rekeningcommissie vorig jaar om ten aanzien van investeringen in ICT vergelijkingen te maken met andere gemeenten (benchmarking) om resultaat en rendement van de eigen investeringen naar waarde te kunnen schatten.

5.4 Personeelsbeleid

De cijfers over het personeelsbeleid geven aan dat de gemeentelijke formatie nog steeds groeit; op formatiebasis was er in 2003 een onderbezetting is van 5%.

Dit percentage onderbezetting is een normaal cijfer. Met uitzondering van 2001 ligt het cijfer, voornamelijk veroorzaakt door tijdelijke vacatureruimte (frictie van in- en uitstroom) tegen de 5%. Het ziekteverzuim is licht toegenomen (van 7,6 naar 7,8 %).

Het college heeft in antwoord op vragen van de rekenkamercommissie zijn zorg over deze stijging uitgesproken, omdat het werkgerelateerde ziekteverzuim relatief sterker is gestegen.

Het langdurig ziekteverzuim (langer dan één jaar) ligt hoog (2%) maar is gedaald ten opzichte van 2002 (2,3%).

5.5 Saldi kostenplaatsen

Ten aanzien de sluitpost “Saldi van kostenplaatsen” (990) merkt de accountant op “dat al enkele jaren sprake is van grote afwijkingen ten opzichte van het begrote ziekteverzuim, de begrote tarieven en afwijkingen ten opzichte van de productiviteit”.

Deze constatering baart de rekenkamercommissie zorg. Ook de werkwijze waarbij voordelen op personeelskosten op producten functioneel in de rekening tot uitdrukking komen en de nadelen getotaliseerd per dienst op de post saldi kostenplaatsen 990 maakt niet transparant en controleerbaar hoe voor- en nadelen zich tot elkaar verhouden.

Aanbeveling 11

De Rekenkamercommissie beveelt de raad aan het college te verzoeken maatregelen te nemen ter verbetering van

- **bewaking en de bijsturing op de verhouding productieve – improductieve uren ;**
- **de voorcalculatie van kosten met betrekking tot vacatures en ziekteverzuim;**
- **de transparantie en controleerbaarheid van de verantwoording op personeelgerelateerde kosten.**

5.6 Instelling (algemene) reserves bedrijfsvoering diensten

Bij de vorige jaarrekening heeft de rekeningcommissie de raad aanbevolen positief te staan tegenover de instelling van algemene reserves bedrijfsvoering per dienst. Als argument is aangevoerd dat in een moderne organisatie de directeur als integraal manager van de dienst flexibeler moet kunnen inspelen op noodzakelijke uitgaven in het kader van een goede bedrijfsvoering. Hierbij wordt onder andere gedacht aan (extra) inhuur van personeel bij ziekten, outplacements, audits, benchmarking enzovoort.

De rekenkamercommissie heeft kennis genomen van het collegevoorstel “Spelregels Reserve Bedrijfsvoering”. In de jaarrekening 2003 zijn op basis hiervan inmiddels bij zeven van de tien organisatieonderdelen (diensten en andere eenheden) reserves bedrijfsvoering gevormd.

Voor de voeding en het gebruik van deze reserves heeft het college elf spelregels vastgesteld. Spelregel 4 luidt: “de reserve mag in enig jaar een negatieve stand vertonen, maar dient vervolgens binnen vier jaar weer positief te zijn”.

Deze spelregel vraagt aanpassing om - zoals eerder naar voren gebracht - het Bbv negatieve reserves verbiedt.

bijlage 1 antwoord op vraag aan de COMMISSIE BBV inzake negatieve reserves

Mogen bestemmingsreserves negatief staan volgens het Bbv?

Toelichting:

De praktische waarde van het negatief kunnen staan van bestemmingsreserves is met name gelegen in het feit dat het voor de raad een sterke signaleringsfunctie heeft. Een voorbeeld: onze gemeente heeft in het verleden een reserve gevormd om de kosten te dekken die gemoeid zijn met de uitvoering van de WVG. Gebleken is bij het opstellen van de begroting 2004 – 2007 dat de reserve bij ongewijzigd beleid reeds in 2006 niet meer toereikend is om de kosten te dekken. De raad heeft dit tijdens de begrotingsbehandeling geconstateerd en BenW opgedragen om met aanvullende voorstellen te komen om het beleid bij te stellen.

Wij zijn van mening dat negatieve bestemmingsreserves zijn toegestaan omdat nergens in het BBV expliciet wordt bepaald dat het hebben van negatieve bestemmingsreserves verboden is. Het verbieden van negatieve bestemmingsreserves tast dan de gemeentelijke autonomie op het punt van de onderverdeling van het eigen vermogen in bestemmingsreserves en algemene reserves aan als nu voorgeschreven zou worden dat als de gemeente ervoor kiest bestemmingsreserves te vormen deze niet negatief mogen staan.

Antwoord

Negatieve bestemmingsreserves passen per definitie niet bij de aard en de beoogde betekenis van reserves: een 'spaarpot'. Verder geldt dat het bestaan van negatieve bestemmingsreserves zou leiden tot een kunstmatige verhoging van de algemene reserve. Zeker wanneer er substantiële negatieve reserves zouden zijn (afgezonderd van de algemene reserve) is dit bezwaarlijk voor het inzicht in de financiële positie. Er kan een verkeerde signaalwerking van uitgaan.

Het niet toestaan van negatieve bestemmingsreserves tast de gemeentelijke autonomie niet aan. Immers zolang de algemene reserve voldoende is om daarvan bestemmingsreserves af te zonderen is het aan de gemeente om te beslissen opgebouwde reserves te bestemmen. Ook het argument dat er een sterke signaleringsfunctie verloren zou gaan als negatieve reserves niet zijn toegestaan onderschrijft de commissie niet. Immers, een lege reserve met daarbij een toelichtend verhaal aan de raad zal niet onopgemerkt blijven. Negatieve reserves laten zien om de raad te confronteren met de gevolgen van (ongewijzigd) beleid voor de financiële positie is een oneigenlijk en onjuist gebruik van reserves.

Bijlage 2 32 projecten college
STANDAARD ONDERWERPEN RAPPORTAGES
(excl. onderwerpen termijnagenda raad)

Volg- nummer	Onderwerp	Begrotings - programm a	Dienst/ cie
Portefeuillehouder: J.A.C.M. van Beckhoven			
1	Verbeterslag 'eerste' programmabegroting	1	MID
2	Cultuurkwartier (ACEC, Apart, Beekpark)	12	SAM
3	Revit. Beekbergen & bouw multif. Centrum	13	GEP
Portefeuillehouder: G.J. de Graaf			
4	Juridische kwaliteitszorg	1	VRB
5	Beleidsnota verlenging uitruktijden door verkeersremmende maatregelen	3	BRW
6	Uitwerking uit doelmatigheidsonderzoek voortkomende acties	3	BRW
Portefeuillehouder: J.W.E. Gutteling			
7	Herstructurering Zevenhuizen (incl. projectbureau)	13	GEP
8	Kanaalzone	13	GEP
9	Zuidbroek (incl. Groene Mal)	13	GEP
10	Woonwagenzaken	13	ROW
11	Woningbouwproductie	14	GEP
Portefeuillehouder: R.T. Metz			
12	ICT beveiligingsbeleid	1	MID
13	Project ontwikkeling planning en control (MT lijst 2003)	1	STAF
14	Projectmatig werken	1	GEP
15	Station Noord (OV strook)	13	GEP
16	Station Zuid (incl ROC)	13	GEP
17	Zuid-West Poort	13	GEP
18	Projecten (Grondbedrijf, niet toebedeelde projecten)	14	GEP
Portefeuillehouder: R. Ober			
19	Dienstverleningsplan	1	STAF
20	S12 Omnisportcentrum	11	SAM
21	Groot Zonnehoeve	13	GEP
Portefeuillehouder: M.A.J. van der Tas			
22	Kanaalzone (Haven-centrum)	13	GEP
23	Ruimtelijke visie netwerkstad Stedendriehoek	13	ROW
24	PWA-zone (afrondding I-fase en projecten)	13	GEP
Portefeuillehouder: M.S.G. Walma-Schreur			
25	S5 Invoering wet Werk en Bijstand	8	SAM
26	S8 Omnizorgcentrum	9	SAM
27	S9 Vermaatschappelijking van de zorg	9	SAM
28	Herstructurering Zuid (incl. projectbureau)	13	GEP
Portefeuillehouder: J.G. Wortman			
29	Bedrijventerrein Apeldoorn- Oost Ecofactorij	13	GEP
30	Bedrijventerrein A1 / Malkenschoten	13	GEP
	<i>Toegevoegd 22 maart:</i>		
	Project PTH (pfh G.J. de Graaf)		
	Winkelcentra Algemeen (pfh J.G. Wortman)		