

REKENKAMERCOMMISSIE ARNHEM

Aan: leden van de raad van de gemeente Arnhem
c.c. commissieleden-niet raadsleden
griffier
leden College van Burgemeester en
Wethouders

Datum : 25 juni 2004
Uw kenmerk :
Ons kenmerk : Griffie/REK/2004/1
Contactpersoon : P. Houtsma
Doorkiesnr. : 026-3774846

Onderwerp: Aandachtspunten concernjaarverslag/-
jaarrekening 2003

Geachte mevrouw, heer,

Onderstaand treft in een wat afwijkende vorm dan die van voorgaande jaren, aandachtspunten aan die naar de mening van de Rekenkamercommissie Arnhem (verder de rekenkamer) u kunnen ondersteunen bij de discussie over de vaststelling van het concernjaarverslag/-jaarrekening 2003 in uw vergadering van 19 juli a.s. Voor deze (brief)vorm is gekozen om passend binnen de Verordening op de Rekenkamercommissie op actuele en adequate wijze in te kunnen spelen op de voorgestelde (financiële) uitkomsten van het voorgelegde concernjaarverslag en –jaarrekening 2003. De inhoud van deze adviesbrief is in de vergadering van de rekenkamer d.d. 24 juni 2004 definitief vastgesteld.

Voor wat betreft de beschikbaarheid van het te onderzoeken verantwoordingsmateriaal dient vermeld te worden dat eind april 2004 de rekenkamer werd voorzien van een concept-versie van het concernjaarverslag en –jaarrekening 2003. Conform de door het concern overlegde planning zou in twee termijnen – 27 april en 4 mei 2004 – vaststelling door het College plaatsvinden. Met name de aanvullende informatie omtrent de gevolgen van de actualisering van de grondexploitatie Arnhem Centraal heeft de formele – vertrouwelijke – vaststelling door het College doen aanhouden tot 25 mei 2004. Eind mei kon de rekenkamer ook beschikken over de gewijzigde financiële onderdelen van het jaarverslag en van de jaarrekening en over de concept versie van de controlebevindingen van de externe accountant. Vervolgens zijn achtereenvolgens door het College de financiële consequenties voor het project Arnhem Centraal en de integrale uitkomst over 2003 openbaar gemaakt. Op 4 juni 2004 vond het bestuurlijke overleg plaats tussen College en externe accountant omtrent de bevindingen en de verklaring over 2003. Na een enkele wijziging is het definitieve controlerapport van de externe accountant op 17 juni 2004 aan raad en College verstuurd. Alhoewel alle betrokken actoren legitieme redenen hebben gehad om de besluitvormingstermijn in bovenstaande zin “op te rekken”, mag het duidelijk zijn dat de rekenkamer van mening was dat haar bevindingen en adviezen onvoldragen zouden zijn indien niet nadrukkelijk aandacht zou worden besteed aan de voorgestelde financiële wijzigingen. Vandaar dat de rekenkamer op deze wijze haar bevindingen aan u voorlegt en u adviseert deze te betrekken bij de beraadslagingen over het concernjaarverslag en-jaarrekening 2003 in uw vergadering van 19 juli a.s.

Nieuwe Plein 1b • Postbus 5465 • 6802 EL ARNHEM

REKENKAMERCOMMISSIE ARNHEM
EMAIL: peter.houtsma@arnhem.nl
TELEFOON: 026-3774846



Bij haar onderzoekswerk heeft de rekenkamer ook gebruik gemaakt van de jaarverslagen van de diensten, de managementletters van de diensten en de boardletter van de externe accountant en de separate controlebevindingen van diensten. Behalve de onderstaande door de rekenkamer ingebrachte aandachtspunten verwijst de rekenkamer ook naar de aanbevelingen in de integrale accountantrapportage 2003.

De rekenkamer zal in deze brief ingaan op de volgende aandachtspunten waaraan afzonderlijke aanbevelingen worden gekoppeld:

- Kwaliteit verantwoordingsinformatie
- Ontwikkeling personeelskosten
- Risicomanagement grondexploitatie en grote projecten
- Budgetrecht raad

Kwaliteit verantwoordingsinformatie

De beleidsmatige verantwoordingsinformatie over 2003 is voorlopig gegroepeerd rondom de indeling van de deelprogramma's uit de programmabegroting 2004-2007. De opgenomen voornemens komen uit het beleidshoofdstuk van de meerjarenbegroting 2003-2006 én uit de verschillende meerjarenbegrotingen van de diensten. Hoewel deze verantwoordingswijze te verdedigen is zou het voor de raad behulpzaam zijn geweest om een soort "conversieoverzicht" te hebben van de beleidskaders "oud" naar de beleidskaders "nieuw".

Voor wat betreft de behaalde resultaten en behaalde effecten acht de rekenkamer de geboden informatie nog te weinig concreet en daarmee te weinig bijsturingswaarde hebben. Zij verwijst daarbij ook naar de aanbevelingen in het gezamenlijke rapport van de rekenkamers Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen naar de kwaliteit van de programmabegrotingen 2004. Om daarnaast tot een goed verantwoordingsoordeel te komen is het essentieel dat de raad ook inzicht wordt geboden in de kosten van de geleverde inspanningen (Wat hebben we bereikt, wat hebben we daarvoor gedaan en wat heeft het gekost?). Op die manier en voorzien van een analyse naar voren toe (prospectieve informatie) kan de raad de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de beleidsuitvoering beoordelen. Naar het oordeel van de rekenkamer biedt de beleidsverantwoording 2003 geen aangrijpingspunten om een oordeel te geven of de gemeente in de breedte doelmatig handelt. Beleid en financiën worden in het jaarverslag in aparte hoofdstukken en op verschillend aggregatieniveau gepresenteerd. Verder voorziet de jaarrekening de raad van financiële informatie. Een samenhangend inzicht in de relatie tussen doelen, inspanningen en kosten ontbreekt.

Verder verwijst de rekenkamer voor wat betreft het gebruik van indicatoren naar de opmerkingen in het adviesrapport 2002.

Aanbeveling: in het programmaverslag 2004 een expliciete koppeling aanbrengen tussen beleidsdoelen, beleidsuitvoering en de kosten ervan met een kwalitatieve of kwantitatieve analyse van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.



Ontwikkeling personeelskosten

In 2003 is door de rekenkamer het rapport Meten=Weten=(bij)Sturen aan de raad aangeboden, gericht op het verkrijgen van inzicht in de ontwikkeling van interne en externe personeelskosten. Zoals bekend resulteerde de raadsbehandeling van het rapport in een duidelijke stellingname van een meerderheid van de raad over de groeiende personele ontwikkeling en de ontwikkeling van het aantal boven-formatieve medewerkers. De onderzoeksperiode in het rekenkamerrapport besloeg de jaren 1999-2001. De rekenkamer heeft op een aantal indicatoren de gegevens over de jaren 2002 en 2003 toegevoegd. Onderstaande tabellen maken inzichtelijk dat de groei in de personele organisatie nog aanwezig is.

Aantal en kosten personeelsformatie (overzicht personeelskosten in jaarrekening)

	1999	2000	2001	2002	2003
Fte.	1.929,8	1913,6	2.023,4	1.753,0	1.833,8
Aantal med.	2.288	2.266	2.433	2.123	2.179
€ x 1 mln.	92,77	96,01	105,82	101,48	108,34

Overzicht schaalindeling 1999-2003 (aantal en % uit overzicht personeelskosten in jaarrekening)

schaal	1-7A	%	8-11A	%	12 e.v.	%	N.I.T.D.	%	Totaal
1999	1.024	44,8	912	39,9	173	7,6	179	7,8	2.288
2000	1.047	44,1	947	39,9	181	7,6	199	8,4	2.374
2001	1.000	41,1	978	40,2	211	8,7	244	10,0	2.433
2002	831	39,1	937	44,1	202	9,5	153	7,2	2.123
2003	782	35,8	987	45,3	211	9,7	199	9,1	2.179

Realisatie uitgaven externe inhuur (econ. Categorie 3.00 uitzend- en inleenkrachten)

x € 1.000	1999	2000	2001	2002	2003
Begroot	587	1.271	1.878	1.428	578
Realisatie	8.333	8.937	9.797	11.268	11.076

* alhoewel de weergegeven overschrijdingen niet tot per saldo hogere lasten voor de gemeente hoeven te leiden beveelt de rekenkamer wederom aan tot meer realistische begrotingsbedragen voor deze post te komen.

Omtrent de verantwoordingsinformatie op personeelsgebied is het de rekenkamer niet duidelijk welke gegevens leidend zijn voor sturing en beheersing op dit gebied. Ter illustratie in het jaarverslag/jaarekening 2003 staan de volgende kwantitatieve gegevens:

Paragraaf 2.3. Ambtelijke basisgegevens

Aantal fte: 1.903,39
Aantal medew. 2.259



Paragraaf 4.7. Bedrijfsvoering

Aantal fte: 1.765,2

Aantal medew. 2.108

Overzicht personeelskosten jaarrekening 2003

Aantal fte: 1.752,98

Aantal medew. 2.123

Het verheugd de rekenkamer dat het aantal boven-formatieven in 2003 is gedaald van 98 naar (per saldo) 74. De rekenkamer is wel benieuwd naar de inhoudelijke resultaten van deze daling met andere woorden heeft dit geleid tot opvulling van reguliere vacatures in de eigen organisatie dan wel tot het voorkomen van externe inhuur. Het is goed om te constateren dat er sprake is van een substantiële daling van het ziekteverzuimpercentage. Uiteraard zal dit geplaatst dienen te worden tegen de ontwikkelingen die zich op dit gebied in andere gemeenten en in de private sector voordoen.

Aanbevelingen:

- Eenduidigheid aanbrenen in de planning en verantwoordingsinformatie op het gebied van personeel
- Verwijzing naar andere aanbevelingen in rekenkamerrapport Meten = Weten $\frac{1}{2}$ (bij)Sturen; meer expliciet betere toelichting op ontwikkeling interne en externe personeelskosten in relatie tot ambities en doelstellingen

Risicomanagement grondexploitaties en grote projecten

In het adviesrapport van de rekenkamer over het concernjaarverslag/-jaarrekening 2002 is extra aandacht besteed aan de financiële posities en de risico's van de grondexploitaties en van de grote projecten. De belangrijkste conclusies waren dat er grote risico's aanwezig waren binnen de grondexploitaties en binnen de grote projecten. Het ontbreken op dat moment van actuele projectplannen en van (tussentijdse) projectrapportages had als mogelijke consequentie dat er aanzienlijke (financiële) afwijkingen te zien zouden zijn ten opzichte van in begrotingen en in planningen opgenomen ramingen.

In 2003 heeft de dienst Stadsontwikkeling conform de ontwikkellijn die zij al in 2002 had aangegeven een aantal verbeteracties in gang gezet. Te noemen zijn:

- Invulling van het instrument risicomanagement (aparte Unit Risicomanagement)
- Opstellen actuele projectplannen
- Nieuwe opzet tussentijdse rapportages
- Werkprocessen in concept beschreven
- Evaluatie verbijzonderd intern controleplan.

Uit de toelichting op de werkwijze van de unit Risicomanagement in het jaarverslag van de dienst Stadsontwikkeling blijkt dat de inzet van de unit vooral gericht is op het vergroten van het risicobewustzijn van de organisatie. "Door het faciliteren van het risicomanagementproces van identificatie en beoordeling van risico's en het formuleren van maatregelen om die risico's te



beheersen, draagt zij bij aan het versterken van de sturing van de dienst” In het jaar 2003 zijn uitgebreide risicoanalyses gemaakt van een aantal projecten met een verhoogd risicoprofiel. De rapportages met aanbevelingen werden ter besluitvorming voorgelegd aan het managementteam van de dienst.

De rekenkamer juicht het toe dat het instrument risicomanagement in een omgeving met enerzijds veel ambities en anderzijds veel onzekerheden wordt ingevuld. Zij constateert daarbij wel dat de voorgestane werking vooralsnog met name gericht is op de interne bedrijfsvoering “*Vergroten van het risicobewustzijn van de organisatie*”. Voor de raad is het, naar de mening van de rekenkamer, van belang dat de inzet van het instrument risicomanagement feitelijk en zichtbaar leidt tot het daadwerkelijk sturen en beheersen van risico’s. Het instrument risicomanagement zal moeten bijdragen aan een de zichtbare en betrouwbare invulling van de paragraaf weerstandsvermogen. Naar de mening van de rekenkamer is voor de kaderstellende rol van de raad op dit gebied enerzijds nodig dat er een vorm van (externe) validering van het instrument risicomanagement komt, anderzijds dat er gegeven de vele en grote ambities van het gemeentebestuur een gemeentelijk risicoprofiel wordt opgesteld. Doel hiervan is om meer duidelijkheid te krijgen over de risico’s die de gemeente Arnhem loopt en te bepalen of de financiële (reserve)positie daarmee in balans is. De rekenkamer verwijst hiervoor naar een soortgelijke actie die inmiddels door de gemeente Amersfoort in gang is gezet.

Aanbeveling:

- Het College opdracht te geven tot een nader overeen te komen vorm van (extene)validering van het instrument risicomanagement en terzake op adequate wijze met de raad te communiceren.
- Het College opdracht geven om een risicoprofiel te laten maken van de gemeente Arnhem en deze aan de raad ter vaststelling voor te leggen.

Budgetrecht raad

1. Begrotingsrechtmatigheid

In voorgaande adviesrapporten heeft de rekenkamer aangegeven dat tot en met het verslagjaar 2003, de controle van de externe accountant gericht is op het verkrijgen van een getrouw beeld van de financiële positie (per 31/12/2003) en van de baten en lasten (over 2003). Het oordeel van de accountant houdt in dat lasten en baten al dan niet administratief juist en volledig zijn verwerkt en dat voldaan is aan administratief-organisatorische procedures op het gebied van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De controle van de accountant van de concernjaarrekening 2003 resulteert in een goedkeurende verklaring.

Over 2003 is het –nog- niet de taak van de accountant of gerealiseerde baten en lasten in overeenstemming zijn met de door de raad vastgestelde budgetten. De controle van de accountant verandert vanaf het verslagjaar 2004 in een meer omvattende rechtmatigheidscontrole. Daarbij gelden de regels van het Besluit Begroting en Verantwoording, wettelijke regels, concernkaders **en begrotingsbudgetten** (op het door de raad vast te stellen programmaniveau) als norm voor de



rechtmatigheidscontrole. In eerdere adviesrapporten heeft de rekenkamer deze begrotingsrechtmatigheid al tegen het licht gehouden. Dit omdat dit onderwerp rechtstreeks het budgetrecht van de raad raakt. Evenals voorgaande jaren constateert de rekenkamer dat in de jaarrekening 2003 op het niveau van lasten en baten per hoofdfunctie/productgroep in een behoorlijk aantal gevallen substantiële afwijkingen zijn tussen begrotings- en realisatiebedragen, zonder dat daar in het door de raad te autoriseren concerndocument een adequate toelichting op wordt gegeven. Al eerder heeft de rekenkamer als uitgangspunt gehanteerd dat het concernjaarverslag/-jaarrekening een zelfstandig en integraal verantwoordingsdocument dient te zijn waarop decharge kan worden verleend. De dienstjaarverslagen en –jaarrekeningen zijn er voor consolidatiedoeleinden en maken geen deel uit van het dechargebesluit. Daarmee hoort een adequate toelichting op materieel relevante begrotingsafwijkingen daar ook thuis.

Enkele voorbeelden van productgroepen waar zich dit voordoet zijn (zie pagina's 18-21 concernjaarrekening 2003):

- 002: Bestuursondersteuning
- 211: Verkeersmaatregelen te land (Lasten en Baten)
- 240: Waterkering, afwatering en landaanwinning
- 310: Handel en ambacht
- 420: Openbaar Onderwijs
- 530: Sport
- 541: Oudheidkunde en musea
- 560: Openbaar Groen en openlucht recreatie
- 610: Bijstandsverlening
- 611: Werkgelegenheid
- 713: Overige gezondheidszorg
- 723: Milieubeheer
- 810 t/m 830 Ruimtelijke Ordening

Aanbeveling:

Het door het College in het concerndocument opnemen van een adequate toelichting op materieel relevante afwijkingen van begrotingsbedragen

2. Voorzieningen

In hoofdstuk 5 wordt een algemene financiële beschouwing gegeven waarin onder andere het concernresultaat en de financiële positie van de gemeente op hoofdlijnen worden besproken. Voorts wordt ingegaan op de stand van reserves en voorzieningen en wordt een toelichting gegeven op de bestemming van het resultaat.

Direct in het oog vallend zijn twee acties die van groot belang zijn voor het uiteindelijke voorgestelde jaarresultaat 2003:

- a) Het rentevrij maken van de tot nog toe geblokkeerde algemene door rente bestemde reserve;



b) Het opnemen van bijzondere lasten ad. € 57 mln. ten laste van het concernresultaat 2003

Ad a. Tot voor kort was het gebruikelijk dat de toegerekende renteopbrengst van de algemene door rente bestemde reserve gebruikt werd als algemeen dekkingsmiddel voor de exploitatie-uitgaven. Onttrekking uit deze reserve leverde dan ook als tegenhanger een tekort op in de exploitatie met een bezuinigingsmaatregel als gevolg. Door enerzijds de verlaging van de rentestand de afgelopen jaren (lagere toerekening aan reserves), als een herschikking van de effecten van dit onderdeel van de totale reservepositie, is de door de algemene reserve opgebrachte rente niet meer nodig in de exploitatie. Op zich is dit een financieel-administratieve herschikking waarbij de consequenties zich feitelijk voordoen wanneer de bodem van deze spaarpot in zicht komt en er zich nog allerlei financiële risico's voordoen (simpel gezegd de gespaarde € kan maar één keer worden uitgegeven). De noodzaak om een goede risicostudie te ondernemen wordt daardoor alleen maar groter.

Ad. b De bijzondere lasten waarvan worden voorgesteld deze ten laste van het concernresultaat 2003 te brengen zijn met name voorzieningen voor het project Arnhem Centraal (tot en met 2002 € 5,2 mln. en op grond van een actualisatie nog eens € 21 mln.). Voor het overige worden nog eens € 8,3 mln. grondexploitatieresultaten ten laste van het resultaat 2003 gebracht aangezien de verslagleggingsregels vanaf 2004 verbieden om negatieve resultaten uit het verleden qua dekking door te schuiven naar de toekomst (zogenaamde geactiveerde tekorten).

Voor wat betreft de voorgestelde voorziening Arnhem Centraal wordt in het jaarverslag gesteld dat een recente herziening tot nog toe niet voorziene tekorten in beeld heeft gebracht. De verantwoordelijk wethouder heeft begin juni 2004 een inhoudelijke toelichting aan de fractievoorzitters verschaft over de aard van deze niet voorziene tekorten (grondexploitatie € 6 mln. duurder, bouwkosten € 8,2 mln. duurder, transferhal € 6,5 mln. duurder).

De rekenkamer constateert dat op grond van het jaarresultaat 2002 op last van de externe accountant al een voorziening voor tekorten van € 18 mln. is opgenomen. Deze voorziening is kennelijk op grond van een recente actualisering onvoldoende c.q. moet worden aangevuld. Naar het oordeel van de rekenkamer dient eerst een formeel besluit te worden genomen inclusief onderbouwing omtrent de financiële gevolgen, alvorens deze voorziening ten laste van het concernresultaat 2003 kan worden gebracht. De toelichting in hoofdstuk 5 geeft naar het oordeel van de rekenkamer voor de raad onvoldoende inzicht in de (on)mogelijkheden om tot bijsturing van het project te komen.

Voor wat betreft de voorziening achterstallig onderhoud vastgoed en inhaalafschrijvingen constateert de rekenkamer dat over omvang en kaders nog geen beleidsmatige afwegingen zijn gemaakt. Naar de mening van de



rekenkamer zal de raad eerst de (financiële) kaders en daarmee de ambities het toekomstige onderhoud van deze kapitaalgoederen vaststellen. Hiervoor kunnen de inmiddels uitgebrachte externe adviezen als input dienen.

Aanbevelingen:

- Voor wat betreft de voorziening herziening Arnhem Centraal 2003 de raad expliciet inzicht bieden in de noodzakelijke gevolgen van de actualisering van de grondexploitatie Arnhem Centraal met inzicht in (on)mogelijkheden van bijsturing.
- Voor wat betreft de voorziening achterstallig onderhoud vastgoed en inhaalafschrijvingen eerst de raad de ambities en (financiële) kaders op dit gebied te laten vaststellen en vervolgens tot daaruit voortvloeiende beleidsuitvoering komen.

Hoogachtend,

P. van Dijk,

Voorzitter rekenkamercommissie Arnhem

P. Houtsma

secretaris
Rekenkamercommissie
Arnhem