



Rekenkamercommissie Arnhem

**Onderzoek jaarverslag 2001
Gemeente Arnhem**

18 juni 2002

Brief van de Rekenkamercommissie Arnhem

Aan de gemeenteraad van Arnhem

Arnhem, 18 juni 2002

Hierbij bieden wij u het door ons op 18 juni 2002 vastgestelde verslag aan van ons onderzoek naar het jaarverslag 2001 Gemeente Arnhem.

Op grond van dit onderzoek en met in achtneming van de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen stelt de Rekenkamercommissie Arnhem u voor het Jaarverslag 2001 Gemeente Arnhem, inclusief het adviesrapport van de Rekenkamercommissie, als zodanig vast te stellen. Wel betreurt de Rekenkamercommissie het in hoge mate dat door de vertraagde en onvolledige aanlevering van dienstjaarverslagen en de daarmee samenhangende vertraagde aanlevering van het concernjaarverslag 2001, zij haar adviesrapport in zeer korte tijd heeft moeten samenstellen. Het gevolg hiervan is dat de rekenkamer zich moest beperken tot de hoofdlijnen van het concernjaarverslag, en een verdieping van het onderzoek op relevante aspecten moest worden nagelaten. Dat achten wij zorgelijk, zeker gelet op eisen die de Wet dualisering gemeentebestuur en de vernieuwde Comptabiliteitsvoorschriften vanaf het begrotingsjaar 2004 aan de jaarverslaglegging stellen. De planning van samenstelling, presentatie en behandeling van het concernjaarverslag moet voldoende ruimte bieden aan de Rekenkamer voor het produceren van een compleet en zorgvuldig adviesrapport, waarbij de behandeling van het concern-jaarverslag door de Raad het ijkpunt is in de tijd.

Rekenkamercommissie Arnhem,

P. van Dijk, voorzitter

P. Houtsma, secretaris

Onderzoek jaarverslag 2001 Gemeente Arnhem

Inhoud

1. Inleiding
2. Referentiekader adviesrapport Rekenkamercommissie
3. Gelijk hebben.... Is niet hetzelfde als gelijk krijgen
4. Rechtmatigheid van het jaarverslag 2001
5. Doelmatigheid van het jaarverslag proces
6. De kwaliteit van de verantwoordingsinformatie
7. De kwaliteit van de bedrijfsvoering in brede zin
8. Aanvullend onderzoek personeelskosten
9. Conclusies
10. Aanbevelingen

1. INLEIDING

Ingevolge de Verordening op de Rekenkamercommissie brengt deze (verder de rekenkamer) jaarlijks onder meer een advies uit aan de gemeenteraad over de rekeningen van de gemeente en de gemeentelijke diensten en bedrijven. Daarbij betreft de rekenkamer het (door de van gemeentewege aangewezen accountant verrichte) onderzoek naar de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de gemeenterekening. Verder brengt de rekenkamer in dit kader een advies aan de gemeenteraad uit over de doelmatigheid van het beheer van vermogenswaarden en de administratie van de gemeente en de gemeentelijke diensten en bedrijven. Vóór 1 september brengt de rekenkamer aan de gemeenteraad in het openbaar een schriftelijk verslag uit omtrent de bevindingen uit de bovengenoemde onderzoeken.

In relatie tot het jaarverslag ziet de rekenkamer haar taak als volgt:

- Vaststellen in hoeverre de lasten en baten in overeenstemming zijn met de begroting, comptabiliteitsvoorschriften en andere wettelijke voorschriften;
- Beoordelen van de doelmatigheid van het jaarverslagproces
- Beoordelen van de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie;
- Beoordelen in hoeverre er sprake is van ordelijk en controleerbaar financieel beheer;
- Beoordelen van de kwaliteit van de bedrijfsvoering in brede zin.

In de volgende paragrafen wordt op deze punten afzonderlijk ingegaan. Daarbij, maar dat heeft de Rekenkamercommissie in haar vorige adviezen ook al impliciet gedaan, beziet de Rekenkamercommissie haar advies door een “duale bril”. Deze “bril” is inmiddels op scherpte door de wijzigingen die in de Gemeentewet zijn aangebracht in de financiële functie als gevolg van de Wet dualisering gemeentebestuur. Ook de voorgestelde wijzigingen in de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 voor wat betreft de inrichting van de financiële functie zijn daarin meegenomen. In de volgende paragraaf wordt in het kort weergegeven hoe het blikveld van de rekenkamercommissie er uit ziet (expliciet vanaf begrotingsjaar 2004, impliciet al bij eerdere en huidig adviesrapport).

Ons onderzoek naar het jaarverslag hield in het bestuderen van het jaarverslag 2001, inclusief de vertrouwelijke nota Grondexploitatie Arnhem(april 2002), het accountantsrapport uitgebracht aan de gemeente Arnhem m.b.t. de controle van de jaarrekening 2001, de managementletter uitgebracht door de accountant m.b.t. de bevindingen interim-controle, de beslispuntennota jaarverslag 2001 van het College. Concreet hield ons adviestraject de volgende stappen in:

- 31 mei 2002 definitief concernjaarverslag 2001 beschikbaar voor rekenkamer
- 04 juni 2002 toelichting op hoofdlijnen door concerncontrol en door accountant op resultaten en bevindingen in rekenkamer;
- 12 juni 2002 bespreking opzet adviesrapport in rekenkamer;
- 18 juni 2002 bespreking concept-adviesrapport in rekenkamer
- 01 juli 2002 raadsbehandeling concernjaarverslag 2001 en adviesrapport rekenkamercommissie

Door de korte doorlooptijd van de behandeling van het concernjaarverslag en van de daaraan ten grondslag liggende documenten in de Rekenkamercommissie heeft het adviesrapport naar het oordeel van de Rekenkamercommissie niet alle antwoorden gekregen op te stellen vragen. Deze kunnen in een later stadium aan de orde komen of zijn geformuleerd als te stellen opdrachten aan het college. Wel acht de rekenkamer het onderhavige adviesrapport van een zodanig niveau dat het de Raad kan ondersteunen in een beoordeling van het concernjaarverslag 2001.

2. REFERENTIEKADER

Het perspectief van waaruit de Rekenkamercommissie naar de jaarverslaglegging kijkt is zoals al in paragraaf 1 genoemd “dualistisch” en gebaseerd op de Wet dualisering gemeentebestuur en op de voorstellen tot wijziging van de Comptabiliteitsvoorschriften 1995. Samenvattend gaat het hierbij meer om ontwikkeling tot en samenhang in programma-begroting en programma-rekening waardoor daadwerkelijke beleid- en financiële toetsing mogelijk wordt. Een aantal paragrafen stellen de raad in staat meer in de diepte een oordeel te vormen over specifieke relevante thema’s. De raad geeft aan de voorkant kaders mee voor de door het college uit te voeren doelmatigheids en doeltreffendheidsonderzoeken. En ten slotte aandacht voor de leesbaarheid van het document mede met het oog op de publieke verantwoording. Meer specifiek gaat het om de volgende referentiepunten, die, hoewel op het oog financieel-technisch van aard, juist beogen de kaderstellende en controlerende rol van de raad zowel op financieel gebied als op beleidsmatig gebied te versterken.:

- ***Introductie van de programbegroting en –rekening en de productraming en –realisatie***
De Wet dualisering gemeentebestuur versterkt het beleidsmatig karakter en het beleidsmatig belang van begroting en rekening. Bij de begroting stelt de raad de beleidsmatige kaders vast. De begroting belichaamt het budgetrecht van de raad. Aan de hand van de jaarstukken controleert de raad of uitvoering door het college overeenkomstig de kaderstelling was. Het belang van deze documenten is derhalve heel groot geworden en er is een duidelijke onderlinge relatie. Om deze relatie te versterken en om de transparantie te bevorderen, is het noodzakelijk dat begroting en jaarstukken een identieke opzet krijgen. Bovendien wordt onderscheid gemaakt in een programbegroting en –rekening voor de raad en een productraming en –realisatie voor het college;
- ***Verplichte paragrafen in begroting en jaarstukken***
Om de kwaliteit van de sturing door de raad en daarmee van de verantwoording te ondersteunen wordt een aantal paragrafen verplicht gesteld in begroting en jaarstukken. Het gaat om de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen, verbonden partijen, weerstandsvermogen, bedrijfsvoering, grondbeleid en financiering. Deze paragrafen beogen de raad op beleidsmatig niveau het noodzakelijke inzicht te geven in de genoemde onderwerpen. Tevens komen deze paragrafen tegemoet aan de informatiebehoefte van de toezichthouder.
- ***Versterking van het beleidsmatige karakter van de door de raad vast te stellen financiële verordening en de verordening op de controle***
De artikelen 212 en 213 van de Gemeentewet, op grond waarvan de raad genoemde verordeningen moet vaststellen, krijgen een meer beleidsmatig karakter. Zij hebben nu teveel een financieel-technisch karakter, waardoor ze te weinig bestuurlijke aandacht krijgen. De gewijzigde artikelen bepalen nadrukkelijker en scherper dan nu het geval is dat de raad de verordenende bevoegdheid dient te gebruiken om vooraf het beleid en de kaders voor het beheer en de controle vast te leggen. De raad legt bijvoorbeeld de principes voor de treasuryfunctie vast, de grondslagen voor de berekening van tarieven en de grondslagen voor waardering en afschrijving.

- **Rechtmatigheidsbeoordeling in de accountantsverklaring**
In artikel 213 van de Gemeentewet is opgenomen dat de verklaring van de accountant een expliciet oordeel moet geven over de rechtmatigheid van het gevoerde beheer en de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd. Het jaarlijks oordeel over de rechtmatigheid moet de raad in staat stellen het gevoerde financiële beheer beter te beoordelen. Bij algemene maatregel van bestuur worden minimumeisen aan de accountantscontrole gesteld. De raad kan daarbovenop extra eisen aangeven op basis waarvan de accountant de jaarrekening op rechtmatigheid beoordeelt.
- **Indemniteitsprocedure**
De introductie van een indemniteitsprocedure geeft de raad een procedure in handen om (politieke) sancties te treffen indien uitgaven naar het oordeel van de raad niet rechtmatig zijn gedaan. Hiermee verdwijnt de mogelijkheid van de raad om de leden van het college persoonlijk aansprakelijk te stellen. Uiteraard laat dit de politieke aansprakelijkheid van de afzonderlijke collegeleden onverlet.
- **Vervroeging termijn indiening van de jaarstukken**
Artikel 200 van de Gemeentewet geeft aan dat het moment waarop de raad zich moet uitspreken over de jaarstukken op 15 juli (uiterlijk) moet liggen in plaats van op 15 september (uiterlijk). Op die manier kunnen bevindingen naar aanleiding van de jaarstukken beter doorwerken in de beleidsplannen voor de lopende en met name volgende begroting.
- **Verordening op de doelmatigheid en de doeltreffendheid**
De raad stelt in deze – nog op te stellen - verordening regels voor regelmatig onderzoek door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Aan de accountant wordt op dit punt geen rol meer toegekend, omdat doelmatigheidsonderzoek al gauw tot een beleidsinhoudelijk oordeel leidt. Door een toetsing van doelmatigheid en doeltreffendheid wordt duidelijk of de door de raad gestelde doelen worden bereikt en of dit op een efficiënte en effectieve wijze gebeurt.
- **Verplichte rekenkamerfunctie**
Elke gemeenteraad moet ervoor zorgen dat er (uiterlijk 01/01/2006) in zijn gemeente een voorziening voor een rekenkamer is. Dat kan een onafhankelijke rekenkamer zijn, al dan niet tezamen met andere gemeenten opgericht. Dat kan ook een commissie uit de raad zijn. De rekenkamer speelt een belangrijke rol bij de versterking van de controle van de raad op het college en meer in het algemeen bij de vormgeving van het concept van publieke verantwoording. Tot de taak van de rekenkamer behoort met name het onderzoeken van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beheer van de organisatie en van het door het college gevoerde bestuur.

Naast de bovengenoemde min of meer verplichte criteria, verwijst de rekenkamercommissie voor haar beoordeling van het concernjaarverslag 2001, ook naar de al eerder in haar adviezen genoemde Kordes-criteria.

3. GELIJK HEBBENis niet hetzelfde als gelijk krijgen !

DE UITVOERING VAN DE AANBEVLINGEN BIJ HET CONCERNJAARVERSLAG 2000

Op 20 augustus 2001 heeft de rekenkamer haar advies aan de raad met betrekking tot het voorstel “Vaststelling van het jaarverslag 2000 gemeente Arnhem en bestemming van het financieel resultaat” uitgebracht. In het navolgende geeft de rekenkamer haar bevindingen weer omtrent de follow-up van haar bovengenoemde advies. Hierin staat overigens het oordeel van de rekenkamer over de voortgang niet voorop;

- **Aanbeveling:** *Er moet een werkplan worden opgesteld ter verbetering van de bedrijfsvoering aan de hand van interne en externe adviesrapportages, voorzien van expliciete prioriteiten, verantwoordingscriteria en tijdsplan. Dit werkplan moet ter goedkeuring worden voorgelegd aan de commissie financiën en de rekenkamercommissie, binnen twee maanden na vaststelling van het jaarverslag.*

Voortgang: *Op 25 oktober 2001 is in de raadscommissie FPO de memo “Verbetering bedrijfsvoering en jaarverslaglegging” behandeld en geaccordeerd. De daarin voorgestelde verbeteringen betreffen de bedrijfsvoering (beleidskaders, informatievoorziening en deskundigheid en houding) en de (jaar)verslaglegging (relatie bestuursakkoord versus realiteit, bedrijfsvoeringsparagraaf, bepaling zuiver resultaat en Turap).*

- **Aanbeveling:** *In het jaarverslag moet expliciet aandacht worden besteed aan de voortgang van het werkplan verbetering bedrijfsvoering door middel van een bedrijfsvoeringsparagraaf.*

Voortgang: *In het concernjaarverslag 2001 wordt in de paragraaf 4.6 “Financiële Planning en control-functie gemeentebreed” ingegaan op de voortgang van de verbeterprocessen. De integratie van het MOP in de reguliere planning en control-cyclus is financieel gezien nog niet gerealiseerd. Verder is de planning en control-cyclus in 2002 zo ingericht dat apart over het (resultaat van het) jaarverslag en de begroting kan worden besloten. Op het gebied van de investeringsplanning zijn nog geen concrete stappen genomen. De eerste aanzetten tot het gebruik van het nieuwe financiële systeem, het personeelsinformatiesysteem en de gegevensstandaardisatie zijn gezet. Voor wat betreft deskundigheid en houding zijn in het Programma verbetering bedrijfsvoering (februari 2002) ook projecten geformuleerd die een cultuurverandering beogen. In het concernjaarverslag 2001 is aandacht besteed aan de voortgang van het bestuursakkoord en zijn per dienst de beleidsvoornemens afgezet tegen de realisatie. In 2001 is geen concernbrede tussenrapportage aan het bestuur aangeboden. Afspraken zijn gemaakt om in 2002 wel tot een (verbeterde) tussenrapportage te komen.*

- **Aanbeveling:** *In het jaarverslag dienen toelichtingen opgenomen te worden bij materieel en politiek relevante afwijkingen tussen begroting en werkelijkheid van baten en lasten:*

Voortgang: *In het concernjaarverslag 2001 zijn geen toelichtingen opgenomen bij belangrijke afwijkingen tussen begroting en werkelijkheid. In de paragraaf **Rechtmatigheid van het jaarverslag** wordt hierop dieper ingegaan. .*

- **Aanbeveling:** *De raad moet kennis hebben van de zuivere resultaatbepaling uit de normale bedrijfsvoering. Daarvoor dienen er heldere kaders te zijn op het gebied van financieel beleid en beheer. De raad kan vervolgens expliciete besluiten nemen omtrent resultaatbestemmingen.*

Voortgang: *In het concernjaarverslag 2001 is veel aandacht besteed aan de resultatenanalyse waardoor een helder beeld ontstaat over de financiële uitkomsten. Wel ontbreekt het veelal nog aan centrale kaders en aan commitment aan bestaande kaders om de uitkomsten te plaatsen in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid. In de verdere paragrafen wordt hier nog dieper op ingegaan.*

- **Aanbeveling:** *Het concern krijgt een expliciete regisserende rol in het proces van samenstelling van dienst- en concernjaarverslagen met als doel meer samenhang en consistentie.*

Voortgang: *In volgende paragrafen zal op de voortgang van deze aanbeveling dieper worden ingegaan. Gegeven de terzake gemaakte opmerkingen door de externe accountant en vanuit eigen gesprekken constateert de rekenkamer feitelijk nog geen voortgang op dit gebied*

- **Aanbeveling:** *De onder de voorgaande aanbeveling genoemde samenhang betreft met name de relaties tussen missie/visie, doelstellingen, strategie, prestaties/effecten en de daarbij behorende middeleninzet, waardoor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de beleidsuitvoering voor de raad toetsbaar wordt. Het is van evident belang dat het verband tussen Meerjaren Ontwikkelingsplan en uitgevoerd beleid en ingezette middelen voor de raad helder wordt.*

Voortgang: *De voortgang van deze aanbeveling is in het concernjaarverslag 2001 onvoldoende aangetroffen. Aanzetten tot beleidstoetsing zijn wel in de bijlage opgenomen. In de paragraaf over de kwaliteit van de informatievoorziening zal op de voortgang van deze aanbeveling dieper worden ingegaan.*

- **Aanbeveling:** *In het jaarverslag dient behalve een overzicht van voorziene risico's ook het risicomanagement afzonderlijk aan de orde te komen, waarin de raad wordt geïnformeerd over de activiteiten die door het college zijn ondernomen om de risico's te elimineren of te verkleinen.*

Voortgang: *In de paragraaf over de kwaliteit van de bedrijfsvoering wordt op de voortgang van dit punt nader ingegaan*

- **Aanbeveling:** *Op het gebied van grondexploitaties moet de informatie in relatie tot sturing, beheersing, toezicht houden en verantwoorden van de beleidsuitvoering,*

- *transpanter worden gemaakt, zodat de raad haar kaderstellende, sturende en controlerende rol kan waarmaken.*

Voortgang: *de transparantie rondom de grondexploitaties is door het opnieuw en parallel met het dienstjaarsverslag Stadsontwikkeling uitbrengen van de Nota Grondexploitatie Arnhem 2001, belangrijk verbeterd. Van groot belang is de aangekondigde nota Grondbeleid waarin de rol van het grondbeleid ten opzichte van het beleid op het gebied van de ruimtelijk ordening wordt belicht. Hierin kan de raad haar kaderstellende rol inbrengen en de uitgangspunten opnemen van haar controlerende rol.*

4. RECHTMATIGHEID VAN HET JAARVERSLAG 2001

Lasten en baten dienen te voldoen aan eisen van rechtmatigheid. Deze houden in:

- overeenstemming met de vastgestelde begroting;
- verantwoording volgens de comptabiliteitsvoorschriften;
- overeenstemming met wettelijke regels en vastgestelde concernkaders.

In deze paragraaf gaan we allereerst in op de vraag in hoeverre de lasten en baten rechtmatig zijn, in de zin van de laatst genoemde twee criteria. Vervolgens komen de bevindingen rondom de begrotingsrechtmatigheid aan de orde.

De accountantsverklaring

Bij de opstelling van het adviesrapport baseert de rekenkamer zich voor wat betreft de rechtmatigheid in belangrijke mate op het onderzoek door de externe accountant. Gezien de beperkte beschikbare adviestijd is het oordeel van de accountant op het gebied van de rechtmatigheid erg belangrijk geweest voor de rekenkamer.

De controle van de concernjaarrekening 2001 door de externe accountant resulteert in een goedkeurende verklaring. De goedkeurende verklaring houdt in dat sprake is van een getrouw beeld van de financiële positie op 31 december 2001 en van de baten en lasten over 2001 en dat wordt voldaan aan geldende wettelijke bepalingen omtrent verantwoording en de verslaglegging.

Het oordeel van de accountant houdt in dat lasten en baten administratief juist en volledig zijn verwerkt, dat is voldaan aan administratief - organisatorische procedures op het gebied van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en dat het systeem van kwaliteitsborging voor de uitvoering van wet- en regelgeving en concernkaders adequaat functioneert..

Het oordeel van de accountant omvat uitdrukkelijk alleen de getrouwheidsaspecten van de verantwoording en de overeenstemming van de jaarrekening met de Comptabiliteitsvoorschriften.

Zoals in het referentiekader is aangegeven verandert de controle door de externe accountant in de richting van een meer omvattende rechtmatigheidscontrole. Dit impliceert dat de raad vanuit haar kaderstellende taak expliciet de marges van deze rechtmatigheidscontrole (inclusief het verplichte wettelijke minimum-niveau) zal dienen aan te geven.

De accountantsverklaring geeft nu nog geen antwoord op de vraag in hoeverre de verantwoorde lasten in overeenstemming zijn met wettelijke regels en regels van de raad. Hierbij moet worden aangetekend dat een accountant afwijkingen van regels die hij in het kader van zijn controle tegenkomt wel bespreekt met betrokkenen en zonodig vermeldt in zijn verslag. Relevant is echter dat zijn onderzoek er niet specifiek op is gericht. Daardoor kunnen ook wij er geen algemene uitspraken over doen. **Wel constateren we dat afwijkingen van concernrichtlijnen een issue is dat regelmatig terugkeert in zowel de managementletter als het verslag van bevindingen van de accountant.** Naleving van de concernrichtlijnen is geen onderwerp dat aan de orde komt bij de accountantsverklaring bij de concernjaarrekening, omdat daar de Comptabiliteitsvoorschriften een rol spelen. Door de accountant is over de naleving van de concernrichtlijnen separaat en in detail aan de diensten en aan het concern gerapporteerd. Ook in de accountantsrapporten bij de dienstjaarverslagen is hier uitvoerig over gerapporteerd. Het concern heeft bij de samenstelling van het concernjaarverslag op grond van eigen bevindingen en op grond van de accountantrapportage aanpassingen

doorgevoerd in de definitieve concernjaarrekening. Door de accountant is voor wat betreft de Comptabiliteitsvoorschriften in haar verklaring geen opmerking gemaakt.

Het budgetrecht van de raad

Naast het vorige punt is van belang dat de accountant niet controleert of lasten in overeenstemming zijn met de door de raad vast gestelde budgetten, maar nagaat of ze in het kader van de mandatering binnen de organisatie volgens de juiste procedures worden verantwoord in de administratie. Hiermee raakt het onderwerp rechtmatigheid direct het budgetrecht van de raad. De raad stelt bij (gewijzigde) begroting direct het niveau van lasten en baten vast en het daarbij behorende beslag op de algemene middelen. Materieel belangrijke wijzigingen in het niveau van lasten en baten dienen via aanpassing van de beschikbaar gestelde budgetten ook weer door de raad te worden geautoriseerd.

De rekenkamer constateert dat op het niveau van lasten en baten per productgroep in een behoorlijk aantal gevallen er substantiële afwijkingen zijn tussen begrotings- en realisatiebedragen zonder dat daar in het door de raad te autoriseren concernjaarverslag een adequate toelichting op wordt gegeven. Wellicht zijn deze toelichtingen wel te vinden in de dienstjaarverslagen, maar deze maken geen deel uit van het decharge-besluit van de raad over het concernjaarverslag.

Enkele voorbeelden van productgroepen waar dit zich voordoet zijn:

01.6.03	Burgerzaken en bevolkingsadministratie
03.1.02	Verkeersplannen (lasten en baten)
05.4.01	Stadsbank (lasten en baten)
07.1.01	Openbaar basisonderwijs (lasten en baten)
04.1.05	Culturele activiteiten (lasten en baten)
05.1.01	Primair proces uitkeringen bijstand (lasten en baten)
05.2.02	Additionele arbeid (lasten en baten)
03.2.08	Stadsvernieuwing (lasten en baten)
03.2.01	Volkshuisvesting Algemeen (lasten en baten)
03.3.02	Beheer gemeentelijke eigendommen (lasten en baten)

Hoewel een detail maar niettemin voor het principe van zuivere budgettering en verantwoording belangrijk, is het gegeven van de overschrijding van de post mechanisch strooien gladheidbestrijding. Ondanks een eerdere toevoeging aan het strooibudget van € 65.000, is een overschrijding van het budget (geraamd €297.000) met € 300.000 opmerkelijk. De aangegeven reden dat in 2001 meer is gestrooid dan in voorgaande jaren en de gladheid in december 2001 overtuigt de rekenkamer niet. De rekenkamer adviseert om op dit gebied een verbeterde budgettering, op grond van meerjarige ervaringen, en een zuivere registratie van de kosten na te streven.

Afwijken? Dan ook – tijdig – toelichten!

De rekenkamer acht het budgetrecht van de raad – zeker indien dit in het licht wordt gezien van een versterking van de controlerende taak van de raad conform de Wet dualisering gemeentebestuur – dusdanig belangrijk dat in het jaarverslag zelf een adequate toelichting gegeven dient te worden op materieel relevante afwijkingen van de begrotingsbedragen. Verder dienen raadsvoorstellen die leiden tot een aanpassing van door de raad vastgestelde budgetten voorzien te zijn van een financiële vertaling op de betreffende begrotingspost.

Veel aandacht voor analyse

De rekenkamer constateert met genoegen dat in het concernjaarverslag veel aandacht is besteed aan de resultatenanalyse waarbij resultaatbepaling en resultaatbestemming duidelijk gescheiden zijn. Wel adviseert de rekenkamer dit vraagstuk op een wat compactere en minder financieel-technische wijze te presenteren. Verder ontbreekt in veel gevallen nog een relatie tussen mutaties op de beschikbare budgetten en het activiteitsniveau. In de toekomst zal hier meer aandacht aan dienen te worden besteed.

5 DE DOELMATIGHEID VAN HET JAARVERSLAGPROCES

De Rekenkamer constateert aan de hand van de haar beschikbare documenten en uit gesprekken met de accountant en met concerncontrol, dat de samenstelling van het concernjaarverslag en –rekening evenals vorig jaar een weinig samenhangend en daarmee weinig doelmatig samenstellingsproces is geweest. Incomplete aanlevering van een aantal dienstjaarverslagen (de Dienst CEWES en de Facilitaire Dienst waren de gunstige uitzonderingen), de aanwezigheid van rubriceringsfouten, verschillen in interne verrekeningen tussen diensten, wijzen op onvoldoende onderlinge afstemming van diensten, en het onvoldoende duidelijk zijn wie waarvoor verantwoordelijk is.

Directe consequenties van bovenstaande feiten kunnen zijn een verhoogde kans op fouten, inefficiency in de totstandkoming van het concernjaarverslag en, zeker gelet op de vervroegde termijnen van aanlevering van de jaarstukken aan de Provincie, vertraging in de totstandkoming van het concernjaarverslag. Ook de inhoud van het jaarverslag wordt daardoor beïnvloed. De kwaliteit van de concerjaarrekening wordt mede bepaald door de dienst met de kwalitatief minste jaarrekening.

De rekenkamer benadrukt nogmaals dat zij het concernjaarverslag als dechargedocument voor de raad ziet en dat alle samenstellingswerkzaamheden primair gericht dienen te zijn op een efficiënte en effectieve wijze van totstandkoming van het concernjaarverslag. **De rekenkamer bepleit hier nogmaals een expliciete en actieve regierol van het concern.** Naast het initiatief van een gemeentebreed financieel systeem – dat in instrumentele zin het samenstellingsproces sterk kan verbeteren – is het ook van belang dat in de relatie concern-diensten de focus op de totstandkoming van één gemeentelijk jaarverslag wordt gericht.

Evenals de externe accountant bepleit de rekenkamer sterk te komen tot kwalitatief goede tussentijdse management- en bestuurlijke rapportages. In combinatie met de hierbij behorende administratieve werkzaamheden (periodieke opschoning tussenrekeningen, afstemming interne verrekeningen) wordt naar de mening van de rekenkamer het proces van samenstelling van het concernjaarverslag beter gespreid over het jaar en doelmatiger van opzet en verbeterd de informatievoorziening op grond waarvan de Raad haar controlerende taak kan uitvoeren. Een suggestie is om de tussentijdse bestuurlijke voorziening volgens af te spreken formats op thematische onderdelen op te zetten.

Behalve deze structuurmaatregelen is het van groot belang dat opstelling van financiële kaders ook gecombineerd wordt met een commitment aan de naleving ervan. In het Programma Verbetering Bedrijfsvoering van februari 2002 wordt hierop ook expliciet actie gezet.

6 DE KWALITEIT VAN DE VERANTWOORDINGSINFORMATIE

Het jaarverslag geeft een beeld van de uitvoering van het jaarplan c.q. de begroting. Volgens de te wijzigen Comptabiliteitsvoorschriften 1995 dienen jaarplan en jaarverslag een identieke opzet te hebben zodat samenhang in missie, doelstellingen, geraamde prestatie en budgetten expliciete samenhang vertonen met de realisatie zoals die opgenomen is in het jaarverslag. Het is de bedoeling dat in de toelichting op het jaarverslag een verklaring wordt gegeven van de verschillen tussen raming en werkelijkheid. De verklaring dient zich te richten zowel op de lasten en baten als zodanig (het gaat dan met name om verklaring van verschillen tussen geraamde en werkelijke lasten/baten) als op de relatie geraamde producten/ effecten en werkelijke producten / effecten. Met andere woorden uit het jaarverslag dient de raad te kunnen constateren in hoeverre het vastgestelde beleid is uitgevoerd en in hoeverre de beleidsuitvoering doelmatig is geweest. De rekenkamer is hierbij evenals vorig jaar van mening dat het concernjaarverslag als verantwoordingsdocument een integraal beeld dient te geven van de beleidsuitvoering en daarmee tot een zelfstandige decharge kan leiden door de raad aan het college. De dienstjaarverslagen leveren een detailverdieping maar dragen als zodanig niet bij aan het dechargebesluit.

Veel informatie, maar weinig sturingswaarde

Met de accountant constateren wij dat in het concernjaarverslag veel informatie is opgenomen over de uitvoering van beleid, zowel beleidsmatig als qua bedrijfsvoering. Met name de beschrijving van de activiteiten in het kader van de programma's en projecten vanuit het Meerjaren Ontwikkelingsprogramma is een vooruitgang. Dit geldt ook voor de opgenomen toetsing van de realisatie van het bestuursakkoord en de overzichten per dienst van voornemens versus realisatie. Een aanzet wordt hiermee gegeven om de gerealiseerde activiteiten te relateren aan de doelstellingen. Niettemin is er slechts beperkt sprake van concrete samenhang met behulp van prestatie-indicatoren en kengetallen. Er bestaat een "gat" tussen het strategisch en het operationele niveau van sturing, beheersing, toetsing en verantwoording.. In die zin heeft het jaarverslag naar de raad toe slechts beperkte verantwoordings- en bijsturingswaarde.

Bij het commentaar op de jaarrekening van 2000 merkte de Rekenkamer op, dat de bestuurlijke informatievoorziening van onvoldoende niveau was om als raad een oordeel te kunnen geven over de doeltreffendheid van het beleid. Dat betekent dat de raad ook niet kon sturen of verbeterde kaders kon stellen om de doeltreffendheid van het beleid en dus het beleid zelf te verbeteren. De aanbeveling was dan ook om de relatie tussen missie/visie, doelstellingen, strategie, prestaties/ effecten en middelen inzet zichtbaar te maken, zodat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en de ingezette middelen voor de raad toetsbaar zou worden. Vooral ook het verband tussen het Meerjaren Ontwikkelingsplan en het uitgevoerde beleid en de daarbij ingezette middelen moest zichtbaar worden voor de raad. Deze conclusies en aanbevelingen werden door de raad overgenomen.

Het is erg jammer dat er niet meer van deze aanbeveling terecht is gekomen. De kaderstelling door de raad is het fundament van het beleid, en dat kan niet zonder een goede controle op de voortgang. Dit aspect van de verslaglegging is te vergelijken met een landkaart, waarop een reiziger zijn route, geschatte tijdsduur en te maken reiskosten steeds opnieuw bepaalt. Wanneer de kaart niet klopt, of onvoldoende informatie geeft, is de kans niet denkbeeldig, dat de reiziger nooit aankomt.

Nu is er wel een gewerkt aan vergelijking tussen doelstelling en gerealiseerd beleid. In de Bijlage treffen we een overzicht aan van de resultaten van het bestuursakkoord 1998-2002. Hier ligt het begin van de verbetering. Maar inhoudelijk is het nog teveel op het proces gericht, in de zin van: “er is gewerkt aan .. ; actiepunten zijn gerealiseerd ... ; het verder ontwikkelen van preventiebeleid is onlangs ter hand genomen “ Dat kan en moet allemaal nog veel concreter. Hoe weet een politieke partij nu wat de consequenties zijn voor het eigen handelen? Een voorbeeld: Kan het wat betreft GroenLinks al een tandje minder, nu er volgens het jaarverslag goede vorderingen zijn gemaakt bij het beheer van bossen en parken? En welke beleidskaders zullen voor de hand liggen naar het inzicht van de VVD, nu de wijkeconomie wat minder goed uit de verf is gekomen? Wat wordt daar eigenlijk mee bedoeld? Wel goed, maar niet uitzinnig goed? En wat lezen we over het communicatiedoel: “meer tijd vrijmaken voor burgers? Dit is een voortdurend proces!”

De hanteerbaarheid van het jaarverslag om ook eigen politieke doelen te ijken laat nog te wensen over, zowel voor collegedragende als voor niet-collegedragende partijen. Dit betreft zowel de evaluatie van het Bestuursakkoord, als de confrontatie van beleid en uitvoering bij de diensten.

Natuurlijk zijn er ook concretere opmerkingen gemaakt, bijvoorbeeld de opmerkingen over de Brede School in Malburgen en het Broek, en diverse opmerkingen over andere terreinen. Maar het is nog rijp en groen door elkaar en ook verschillen de opmerkingen sterk van inhoudelijke zwaarte. De confrontatie tussen Plan en Verslag bij Schouwborg en Musis Sacrum is daar een voorbeeld van. Daartegenover steekt de vergelijking die bij Maatschappelijke Opvang maakt weer gunstig af: veel concrete gegevens, die een belangrijk deel vormen van het antwoord op de vraag waar we nu staan. De vraag naar de effectiviteit van het bestuurlijk handelen valt hier echter niet te beantwoorden.

Aansluiting bij het MOP

De aanbeveling uit het advies bij het jaarverslag van 2000 was echter heel specifiek gericht op het MOP. Want immers: de programma's uit het MOP, de integrale strategische programma's, zullen de veranderingen in de stad belangrijk bepalen in de nabije toekomst. Het hoofdstuk Hoofdpijnen van het Gemeentelijk beleid in 2001 van de jaarrekening geeft wel aandacht aan de onderdelen uit het MOP zoals hierboven genoemd. Ook de Rekenkamer wil dat positief opmerken. Maar het verslag mist hier de zozeer gewenste kwaliteit.

Vergelijk het Meerjaren Ontwikkelingsprogramma bij het nieuwe Sleutelproject wat daar wordt gezegd over de herontwikkeling van het stadscentrum door sloop en nieuwbouw. Daar worden concrete doelstellingen genoemd: Ca. 160.000 m² bebouwd vloeroppervlak (BVO) kantoren; 600 tot 800 woningen; Ca. 48.000 m² BVO detailhandel Ca. 20.000 m² BVO horeca. Een aanzienlijke toename van de werkgelegenheid, zowel structureel als tijdelijk: toename van circa 26.000 arbeidsplaatsen; toename van circa 9.700 arbeidsplaatsen (direct en indirect), waarvan 1.700 behoud van werkgelegenheid, enzovoorts. Dit zijn de gegevens, - en zo is er nog veel meer - waarvan de raad dient te weten waar we staan in de tijd, in behaalde aantallen, en natuurlijk als het gaat om het effect. Hier missen we concreet zicht op de voortgang van het beleid.

Hetzelfde is te zeggen van het onderdeel Mobiliteit en bereikbaarheid. Op het moment van dit schrijven is er nog steeds geen parkeernota. In 2010 mag de groei van het aantal autokilometers maximaal 10 % zijn, volgens het MOP, en het aantal fietskilometers is tenminste met 15 % gestegen. Maar het jaarverslag geeft niet aan wat de stand van zaken nu

is. Ook de vergelijkingen in de Bijlage maken dit niet duidelijk. Ditzelfde geldt voor het Integraal Jeugdbeleid.

Ter illustratie is in bijlage 1 de tekst opgenomen van het sleutelprogramma Integraal Jeugdbeleid met de keten van Doel, Maatregelen, Resultaten en Partners. Uiteraard dient rekening te worden gehouden met het feit dat de opbrengsten van het integraal jeugdbeleid met inzet van de voorgestelde maatregelen 2004 zichtbaar zullen zijn. Daarnaast zijn in het kader van het Integraal Jeugdbeleid in het MOP een aantal bijzondere programma's op dezelfde wijze met min of meer concrete resultaten benoemd. De verantwoording van het Integraal jeugdbeleid in het concernjaarverslag 2001 plaatst de gerealiseerde activiteiten niet naast de gewenste al dan niet gekwantificeerde resultaten. Zijn de projecten op het gebied van jeugdparticipatie zodanig effectief geweest dat zij de participatiegraad en invloed van jongeren heeft vergroot. Hoe succesvol en daarmee effectief zijn de projecten geweest ter verbetering van de ontwikkelingsmogelijkheden van jongeren ?. In welke mate heeft het project "Vinger aan de pols" bijgedragen aan de verbetering van de hulpverlening van jongeren twaalf min en twaalf plus. Het concernjaarverslag 2001 geeft in ieder geval aan dat projecten als Case-management Overlast en Wijkgerichte Intensieve Gezinsaanpak succesvol zijn uitgevoerd.

Het verslag behandelt de "vensters" uit het Meerjaren Ontwikkelingsplan op zeer verschillend niveau. Hoewel het ene venster concreter wordt behandeld dan het andere, en er wel een haast onafzienbare reeks van grotere en kleinere feitelijkheden is geproduceerd, geeft dat toch geen goed antwoord op de vraag waar we ons nu bevinden. Immers er wordt geen heldere beschrijving gegeven van plan, doel en wat er ten opzichte van plan en doel nu is bereikt. En dan wordt ook nog het zicht gemist op wat er nog te doen valt of waarop bijgestuurd moet worden. Principieel is hier dezelfde kritiek van toepassing als bij de verslaggeving over de integrale strategische programma's. Zo heeft de raad met dit verslag nog steeds geen instrument in handen waarmee gestuurd kan worden.

Meer samenhang

In zijn algemeenheid pleit de rekenkamer voor meer samenhang in de informatievoorziening waardoor de raad daadwerkelijk de effectiviteit van het beleid kan beoordelen en eventueel bijsturen. Het verslag moet daarbij aan zowel de beleidsmatige als de financiële aspecten aandacht schenken, en daarbij ook de samenhang in beeld brengen. De bestuurlijke informatievoorziening in het concernjaarverslag 2001 acht de rekenkamer van onvoldoende kwalitatief niveau en onvoldoende concreet. De aanbevelingen van een jaar geleden moeten op dit gebied nog onverkort worden gehandhaafd.

Niettemin, een aanzet tot verbetering is er.

7. DE KWALITEIT VAN DE BEDRIJFSVOERING IN BREDE ZIN

Mede naar aanleiding van het adviesrapport van de rekenkamer over het concernjaarverslag 2000 en de besluitvorming in de raad van 3 september 2001 daarover, is een notitie Verbetering bedrijfsvoering en jaarverslaglegging opgesteld. Deze is op 25 oktober in de raadscommissie FPO behandeld en geaccordeerd. Het mag duidelijk zijn dat een aantal aanbevelingen nog niet het bedoelde effect kunnen laten zien in het concernjaarverslag 2001. In het projectplan Programma Verbetering Bedrijfsvoering van februari 2002 wordt geconstateerd dat aan eerder geformuleerde beleidsvoornemens op het gebied van de bedrijfsvoering (Op weg naar Arnhem 2015; “kwaliteit in ontwikkeling” maart 1998) “hier en daar is gewerkt of wordt gewerkt, maar niet vanuit een samenhangende sturing die hoofd- en bijzaken in een goede volgorde plaatst noch consequent vanuit een externe oriëntatie” Naast het adviesrapport van de rekenkamer, rechtvaardigen diverse managementletters, doorlichtingen van een aantal diensten en het rapport van de visitatiecommissie Grote Stedenbeleid deze vooronderstelling. “De beleidskaders van de gemeente zijn op hoofdlijnen voldoende duidelijk uitgewerkt, de visie op de stad en op de eigen organisatie staat op papier, wat er nog ontbreekt is consequente en consistente uitvoering van alle voornemens en plannen die er zoal zijn”. De rekenkamer sluit zich aan bij deze analyse en bepleit evenals vorig jaar voor een sterke regierol voor de concernstaf hierin. Van essentieel belang hierbij is het opstellen van gemeentebrede financiële kaders waarin rekening wordt gehouden met de gevolgen van de Wet dualisering gemeentebestuur (onder meer programbegroting en – rekening), en de betrokkenheid van de gemeenteraad daarbij. Ook op het gebied van de bedrijfsvoering stelt de raad aan de voorkant beleid- en beheerkaders met als doel het toetsen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid en beheer. Hiervoor is een duidelijke verbetering nodig van de kwaliteit van de management- en bestuurlijk informatievoorziening inclusief de daarbij behorende planning en controlcyclus. Voor het succesvol welslagen van deze belangrijke en noodzakelijke “operatie” is voldoende capaciteitsinzet en hoge ambtelijke bestuurlijke aandacht en betrokkenheid onontbeerlijk.

Evenals vorig jaar acht de rekenkamer bij het toekomstig financieel beleid en beheer de invoering van een gemeentebreed financieel systeem van groot belang. Steeds duidelijker wordt dat financiële en beleidsinformatie vanuit meerdere dimensies dient te worden weergegeven (MOP, wijkgericht werken, verantwoordingsvereisten Brussel, BTW-compensatiefonds). De effectiviteit van dit instrument is overigens voor een groot deel afhankelijk van het daadwerkelijk gebruik ervan op de “werkvloer”.

Voor wat betreft het gerealiseerde financiële beheer en beleid mist de rekenkamer nog steeds een kernachtige weergave van het financiële weerstandsvermogen van de gemeente waarin enerzijds reserves en voorzieningen, waarde deelnemingen, eventuele aanvullende belastingcapaciteit afgezet wordt tegen de meer concreet gemaakte risico's. Naar het oordeel van de rekenkamer dient het risico-management – naast de opsomming van risico's – een prominente plaats te krijgen in het jaarverslag waarbij ook een relatie gelegd moet worden naar de voorziene risico's in het jaarplan.

Het verheugt de rekenkamer dat opnieuw het concernjaarverslag 2001 vergezeld gaat van de nota Grondexploitatie 2001. In combinatie is een toetsing mogelijk van het gevoerde beheer op dit gebied. Deze toenemende transparantie zou in het juiste perspectief kunnen worden geplaatst met het uitkomen dit najaar van de nota Grondbeleid.

Apart aandacht vraagt de rekenkamer nog voor een voortvarende aanpak en implementatie van het beleid rond de informatie en communicatie technologie. Aanzetten voor dit beleid, zowel binnen de raadinformatievoorziening, als naar de burgers toe als naar de economische activiteiten toe zijn er, maar ook hier geldt dat beleid en plannen er zijn om uitgevoerd te worden en niet om op “de plank te blijven liggen”. Het concernjaarverslag laat niet zien in hoeverre het I&A-beleid tot nu toe succesvol is, als het gaat om de digitale afhandeling van contacten met de burgers. Er worden geen kengetallen gehanteerd, terwijl die in het Meerjaren Ontwikkelingsprogramma wel worden genoemd. Het feit dat wachttijdenvermindering speerpunt is, wordt vermeld, maar de raad krijgt geen inzicht in de vraag in hoeverre dit speerpunt ook is gerealiseerd.

De Rekenkamer constateert dat, vergeleken met vele andere gemeenten, zowel groter als kleiner, de gemeente Arnhem op het gebied van de digitale presentatie, interactieve informatieverlening en communicatie met de burger een pover figuur slaat. Steden als Amsterdam-West, Maassluis, Tilburg, Groningen en Enschede zijn onder meer voorbeelden hoe het ook anders kan.

Over de digitale raadsinformatie merkt de Rekenkamer op, dat bij de geleverde informatie een adequaat zoekstelsel wordt gemist, dat de informatie maar ten dele actueel is en dat die onvolledig is. Nog steeds is het niet mogelijk voor raadsleden om bijvoorbeeld bestemmingsplannen digitaal te raadplegen, terwijl die informatie wel in de organisatie aanwezig is.

Als onderdeel van de bedrijfsvoering is het ICT-beleid van groot belang voor zowel de burgers als het bestuur. De kwaliteit van de informatie is een belangrijke voorwaarde voor de kwaliteit van het bestuur. De Rekenkamer dringt dan ook nogmaals aan op een voortvarende aanpak op dit terrein door College en organisatie.

8. AANVULLEND ONDERZOEK PERSONEELSKOSTEN

De rekenkamer uit vanuit de gepresenteerde analyse van het bedrijfsresultaat van de diensten en van het concern haar zorg over de ontwikkeling van de personeelslasten zowel van het eigen personeel als van de inhuur van derden. Gelet op de beperkte tijd die beschikbaar was voor een diepgaand aanvullend onderzoek, heeft de rekenkamer gemeend in ieder geval de voorliggende feiten op dit gebied in onderlinge samenhang te presenteren.

Het totale voordelige concernresultaat op grond van beïnvloedbare ontwikkelingen van €22,2 mln. wordt voor een bedrag van €2,2 mln. nadelig beïnvloed door extra-personeelskosten. Met name bij de diensten Facilitaire Dienst, Publieksector, Concernstaf en Stadsbeheer worden negatieve resultaten op de personeelskosten gepresenteerd als gevolg van personeel boven de sterkte, extra-inhuur van externen, kostennadeel op werkgelegenheidsprojecten. Voor een totaalbeeld op het niveau van de post salarissen en sociale lasten en de inhuur van derden door de gemeente is onderstaande tabel weergegeven:

Overzicht economische categorieën Salarissen en Sociale lasten en personeel van derden (in €)

	1999	2000	2001
Salarissen en Sociale Lasten	91.789.300	96.014.000	105.827.000
Toename in %		4,6%	10,22%
Personeel van derden	9.007.000	9.746.000	11.045.000
Toename in %		8,20%	13,33%

N.B. Het verbaast de Rekenkamer dat het niet binnen redelijk korte termijn mogelijk is om op het onderdeel salarissen en sociale lasten de nominale verhoging op grond van CAO en stelselaanpassing af te zetten tegen de totale procentuele verhoging.

Vanuit de dienstjaarverslagen worden voor wat betreft het onderdeel personeel van derden de volgende oorzaken genoemd:

- Tijdelijke externe inhuur van managementfuncties door krapte op de arbeidsmarkt (vacatures stonden langer open)
- Frictie-kosten reorganisaties waardoor om uiteenlopende redenen medewerkers “boven de sterkte” zijn geplaatst.
- Continuïteit van het primaire proces (Bestuursdienst)
- Meerkosten ten opzichte van subsidies I.D.-banen
- Kosten inhuur externe bureau's voor werving

Naast deze factoren wordt door diverse diensten aangegeven dat het toegekende personeelskostenbudget vanuit het principe max-2 (2 schalen onder maximum) onvoldoende is om de toekomstige omvang van de personeelskosten te dekken.

De rekenkamer acht zowel de ontwikkeling van de directe personeelskosten van het eigen personeel als de steeds groeiende inzet van derden zorgelijk. Met name het onderdeel inzet van externen en de problematiek van de boven-formatieven vereisen een nadere kaderstelling. Zij pleit voor een integraal onderzoek naar (oorzaken) van de ontwikkeling van de eigen en

externe personeelslasten met voorstellen voor een beleidsmatige en beheersmatige aanpak ervan.

9. ALGEMENE CONCLUSIES

1. De rekenkamer constateert dat het jaarverslag 2001 qua opzet en informatiewaarde weinig verbeterd is ten opzichte van het jaarverslag 2000. Uitzonderingen zijn de in de bijlagen opgenomen overzichten met betrekking tot de realisatie van het bestuursakkoord en de vergelijking per dienst van voornemens en realisatie. Dit betekent dat de raad in belangrijke mate de verantwoordings- en bijsturingsfunctie van het concernjaarverslag nog steeds ontbeert.
2. De rekenkamer constateert met instemming de goedkeurende verklaring van de externe accountant met betrekking tot de getrouwheid van het jaarverslag 2001, maar wijst de raad nog eens expliciet op de reikwijdte van de accountantsverklaring. Rechtmatigheid in de zin van overeenstemming met wet en regelgeving en met het budgetrecht van de raad is geen expliciet doel van het accountantsonderzoek.
3. Op een substantieel aantal posten in het jaarverslag 2001 wordt bij materieel relevante afwijkingen tussen raming en werkelijkheid van lasten en baten geen of naar het oordeel van de rekenkamer onvoldoende toelichting gegeven op de verschillen.
4. De rekenkamer constateert nog onvoldoende – heldere – kaders op het gebied van financieel beleid en beheer, maar ook onvoldoende commitment aan de uitvoering van bestaande kaders/afspraken. Dit is naar het oordeel van de rekenkamer zorgelijk gelet op de bepalingen in de Wet dualisering gemeentebestuur en de wijzigingen in de Comptabiliteitsvoorschriften 1995. Vooruitgang is geboekt in de weergave van het concernresultaat uit gewone bedrijfsuitoefening afgezet tegen het vraagstuk van resultaatbepaling en resultaatbestemming.
5. De rekenkamer constateert wederom ondoelmatigheden in het proces van samenstelling van het concernjaarverslag. De aandacht die het concernjaarverslag als integraal verantwoordings- en dechargedocument krijgt is naar het oordeel van de rekenkamer onvoldoende.
6. De bestuurlijke informatievoorziening in het jaarverslag 2001 is naar het oordeel van de rekenkamer van onvoldoende niveau om als raad een oordeel te kunnen geven over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de doeltreffendheid van het beleid. Wel is in het concernjaarverslag 2001 veel aandacht besteed aan de activiteiten van het Meerjaren Ontwikkelingsprogramma. Deze activiteiten zijn echter onvoldoende gekoppeld aan de doelstellingen, prestatie-indicatoren, gewenste resultaten zoals opgenomen in het MOP
7. De rekenkamer constateert dat belangrijke verbeteringen in de planning en controlcyclus te realiseren zijn, met name op het gebied van de tussentijdse informatievoorziening
8. De rekenkamer constateert met instemming een toenemende transparantie op het gebied van de informatievoorziening rondom grondexploitaties. Zij pleit aan de hand van de op te stellen nota Grondbeleid wel voor een sterkere beleidsmatige, kaderstellende, controlerende en toezichhoudende rol van de raad op dit gebied met een daarop afgestemde informatievoorziening

10 ALGEMENE AANBEVELINGEN

- 1) Het Projectplan Programma verbetering Bedrijfsvoering van februari 2002 dient met voortvarendheid en voorzien van ambtelijke en bestuurlijke prioriteit te worden opgepakt. Periodieke verantwoording naar de commissie Middelenbeleid c.a. over de voortgang dient de bestuurlijke monitoring te ondersteunen.
- 2) In het jaarverslag moet expliciet aandacht worden besteed aan de voortgang van het project Programma Verbetering Bedrijfsvoering door middel van een bedrijfsvoeringsparagraaf;
- 3) In het jaarverslag dienen toelichtingen opgenomen te worden bij materieel en politiek relevante afwijkingen tussen begroting en werkelijkheid van lasten en baten;
- 4) De raad dient in het kader van de bepalingen in de Wet dualisering en de te wijzigen Comptabiliteitsvoorschriften 1995 heldere kaders te stellen op het gebied van financieel beleid en beheer. Een eerste aanzet aan de hand van de Nota Reserves en Voorzieningen is reeds gegeven.
- 5) De concernstaf dient de expliciete regisserende rol in het proces van samenstelling van dienst- en concernjaarverslagen meer inhoud te geven met als doel meer samenhang en consistentie;
- 6) In het concernjaarverslag met het MOP als beleidsmatige en financiële kapstok dient de samenhang zichtbaar te zijn tussen enerzijds de vragen:
 - a) Wat willen we bereiken , wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten en anderzijds:
 - b) Wat hebben we bereikt, wat hebben we daarvoor gedaan en wat heeft het gekost. .
- 7) In het jaarverslag dient behalve een overzicht van voorziene risico's ook het risicomanagement afzonderlijk aan de orde komen, waarin de raad wordt geïnformeerd over de activiteiten die door het college zijn ondernomen om de risico's te elimineren of te verkleinen;
- 8) Op het gebied van personeelskosten adviseert de rekenkamer de raad om het college op te dragen een gedegen onderzoek te doen naar de oorzaken van de ontwikkelingen in de interne en externe personeelslasten en met name naar de problematiek van de stijgende kosten van inhuur van derden, naar de problematiek van de boven-formatieven en naar de ontwikkeling van het ziekteverzuim en de raad uiterlijk in november 2002 inzake de uitkomsten van dit onderzoek te informeren.