



**Rekenkamercommissie Arnhem**

**Onderzoek jaarverslag 2002  
Gemeente Arnhem**

**26 juni 2003**

## Brief van de Rekenkamercommissie Arnhem

Aan de gemeenteraad van Arnhem

Arnhem, 26 juni 2003

Hierbij bieden wij u het door ons op 26 juni 2002 vastgestelde verslag aan van ons onderzoek naar het jaarverslag 2002 Gemeente Arnhem.

Evenals vorig jaar is de uitvoering van ons onderzoek naar het jaarverslag en de jaarrekening 2002 onder grote tijdsdruk komen te staan. Ondanks goede intenties om in de oorspronkelijke planning de Rekenkamer voldoende tijd te geven voor haar onderzoek, leert de praktijk dat de uiteindelijk doorlooptijd te kort is geweest, voor de gewenste reikwijdte en diepte van het onderzoek. In feite ontstaat een soort paradox waarbij pogingen om de verantwoordingsprocedure te versnellen (vaststelling vóór 15 juli) en te verbeteren er toe leiden dat degene aan wie de verantwoording is gericht – de raad – geen of (te) weinig tijd heeft er kennis van te nemen. Wij zijn van mening dat een dergelijke situatie met hoge prioriteit voorkomen dient te worden. De Rekenkamer en de raad dienen voldoende tijd en gelegenheid te krijgen om zich in de diverse stukken te verdiepen. Naar ons oordeel moet het mogelijk zijn om sneller tot een jaarverslag en een jaarrekening te komen. Andere gemeenten laten zien dat dat ook kan. Daarbij staat voorop dat de raad in staat wordt gesteld met een jaarverslag en jaarrekening op goede wijze haar controlerende en toezichhoudende functie kan vervullen

Op grond van dit onderzoek en met in achtneming van de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen adviseert de Rekenkamercommissie Arnhem u het Jaarverslag 2002 Gemeente Arnhem, inclusief het adviesrapport van de Rekenkamercommissie, vast te stellen

Rekenkamercommissie Arnhem,

P. van Dijk, voorzitter

P. Houtsma, secretaris

## Onderzoek jaarverslag 2002 Gemeente Arnhem

### Inhoud

1. Inleiding
2. Referentiekader adviesrapport Rekenkamercommissie
3. Voortgang aanbevelingen adviesrapport 2001
4. Rechtmatigheid van het jaarverslag 2002
5. Doelmatigheid van het jaarverslag proces
6. De kwaliteit van de verantwoordingsinformatie
7. De kwaliteit van de bedrijfsvoering in brede zin
8. De financiële positie van de grondexploitaties
8. Conclusies
9. 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.

Op grond van haar eerste onderzoeksbevindingen uit de bovengenoemde documenten, heeft de rekenkamer extra-aandacht besteed aan de financiële positie van de grondexploitaties zoals opgenomen in de betreffende dienst- en concernrapportages. Zonder daarmee een alomvattend advies richting gemeenteraad af te geven, beoogt de rekenkamer hiermee een bijdrage te leveren aan de kwantiteit en kwaliteit van de gewenste politiek-bestuurlijke informatie over de gemeentelijke grondexploitaties.

De samenstelling van het onderhavige adviesrapport is, evenals in het jaar 2002, onder grote tijdsdruk tot stand gekomen. Alhoewel partiële gegevens in concept op 15 mei j.l. beschikbaar kwamen voor de rekenkamer is het jaarverslag 2002 met zijn definitieve uitkomsten naar het oordeel van de rekenkamer (te) laat beschikbaar gekomen. Daarbij ontbrak nog het definitieve accountantrapport met betrekking tot concernjaarverslag en – rekening 2002. Deze accountantsrapportage is op 24 juni in het college besproken en naar de raadscommissie Middelen c.a. verstuurd ter ondersteuning op de bespreking van het concernjaarverslag 2002. Naar het oordeel van de rekenkamer is deze gang van zaken niet passend bij een behoorlijke voorbereiding van de raadsdiscussie over het concernjaarverslag 2002, zowel voor de rekenkamer zelf als voor de raad. Het concernjaarverslag is een belangrijk verantwoordings-, sturings- en rekenschapinstrument voor raad en burger en verdient daarbij een zorgvuldig voorbereide behandeling. Naar het oordeel van de rekenkamer is hiervan nog geen sprake. In het onderhavige adviesrapport worden suggesties voor verbeteringen gedaan, waarbij opgemerkt dat het proces van samenstelling van het jaarverslag en de jaarrekening, behalve van de kwaliteit en beschikbaarheid van instrumenten en onderlinge afspraken over controlewerkzaamheden, zeker ook afhankelijk is van het commitment van concernstaf en diensten.

### *Leeswijzer*

Hoofdstuk 2 gaat in op het door de rekenkamer gehanteerde normenkader bij de beoordeling van het concernjaarverslag 2002. Wanneer feitelijke bevindingen worden vertaald naar conclusies en aanbevelingen dan hoort daar naar de mening van de rekenkamer een expliciet toetsingskader bij. Hoewel inmiddels normen voor de opstelling van een concernjaarverslag redelijk breed gedragen worden en ook deels wettelijk vastliggen, zit in dit kader ook een deel eigenstandige ambitie van de rekenkamer, eventueel verbreed naar die van de raad

Hoofdstuk 3 gaat in op de voortgang van de aanbevelingen gedaan door de rekenkamer – en overgenomen door de raad – bij het adviesrapport concernjaarverslag 2001

Hoofdstuk 4 beoordeelt de rechtmatigheid van het jaarverslag 2002 in termen van budgetrecht van de raad en wet- en regelgeving.

Hoofdstuk 5 geeft een oordeel over de doelmatigheid van het jaarverslagproces gebaseerd op gesprekken met externe accountant en met interne betrokkenen op concernniveau.

Hoofdstuk 6 gaat in op de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie.

Hoofdstuk 7 geeft de beoordeling weer van de rekenkamer op de kwaliteit van de gemeentelijke bedrijfsvoering in brede zin.

Hoofdstuk 8 beoogt een verdere verdieping te geven van het inzicht in de – resultaten van de – gemeentelijke grondexploitaties.

Algemene conclusies (hoofdstuk 9) en aanbevelingen (hoofdstuk 10) ronden het adviesrapport af. Afgezien van een wellicht nog te voeren discussie over nut en noodzaak van een hoor en wederhoor procedure bij het onderhavige adviesrapport, ontbrak het eenvoudig aan tijd in de beschikbare doorlooperperiode om deze bekende stap in de procedure van rekenkamerrapporten te zetten.

## 2. TOETSINGKADER

In het adviesrapport van de rekenkamer over het concernjaarverslag 2001 is het gehanteerde dualistische referentiekader uitgebreid toegelicht. Daarbij gaat het samengevat om de volgende referentiepunten:

- Programmabegroting en programmarekening
- Verplichte paragrafen
- Financiële verordeningen beleid en beheer, controle en doelmatigheid- en doeltreffendheidonderzoeken
- Rechtmatigheidsbeoordeling in de accountantsverklaring
- Indemniteitsprocedure
- Vervroeging termijn indiening jaarstukken
- Verplichte rekenkamer(functie)

De genoemde instrumenten zijn allen gericht op een versterking van de financiële functie als onderdeel van de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Overigens gaat de rekenkamer daarbij van uit dat kaderstellen, op hoofdlijnen toezicht houden en controleren niet gelijk staat aan globaal en abstract denken. Kaders dienen zo concreet mogelijk te worden geformuleerd. Hierbij denkt de rekenkamer aan een expliciete koppeling in begroting en verantwoording tussen beleidsdoelen, te leveren producten of diensten en het benodigde budget. Deze samenhang wordt zichtbaar en toetsbaar als de operationele doelstellingen die van de beleidsdoelen zijn afgeleid Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden zijn. De rekenkamer beseft dat deze SMART-criteria wenselijke maar geen voldoende voorwaarde zijn voor het realiseren van doelstellingen. Daarvoor zijn er vaak ook andere omstandigheden die niet of slechts gedeeltelijk door het eigen beleid kunnen worden beïnvloed. Niettemin acht de rekenkamer de meetbaarheid van doelstellingen een belangrijke voorwaarde voor sturing en beheersing van de organisatie. Doelstellingen met een SMART-karakter brengen focus in de organisatie en zorgen dat aan de belangrijkste prioriteiten wordt gewerkt.

Bij de termen sturing (*“richting geven aan het realiseren van de organisatiedoelen, onder andere door het inrichten van de organisatie en het vormgeven van processen”*) en beheersen (*“het implementeren en handhaven van een stelsel van maatregelen en procedures, zodat redelijke zekerheid wordt verkregen dat de organisatie blijvend de gewenste richting ingaat”*), herkent de regelmatige lezer van rekenkamerrapporten het Government Governance referentiekader. Daarbij wordt het accent gelegd op de samenhang tussen sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden, meer nog dan op het gebruik van afzonderlijke instrumenten.

De rekenkamer legt dan ook bij haar beoordeling van het concernjaarverslag het accent op de consistentie tussen (SMART)doelen, activiteiten en kosten. Daarbij is de rekenkamer van mening dat het doen van een mededeling over de bedrijfsvoering, nog niets zegt over de consistentie van de inrichting van taken en verantwoordelijkheden, noch over de vraag of consequent op de “papieren” doelstellingen wordt gestuurd.

### 3. VOORTGANG AANBEVELINGEN ADVIESRAPPORT 2001

Op 18 juni 2002 heeft de rekenkamer haar advies aan de raad met betrekking tot het voorstel “Vaststelling van het jaarverslag 2001 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 (nog) niet voorop;

- ✓ **Aanbeveling:** *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.*

**Voortgang:** De tweede voortgangsrapportage conform het plan van aanpak “Verbetering bedrijfsvoering” is niet bestuurlijk behandeld. MOP-kaders zijn zoveel als mogelijk in dienstbegrotingen verwerkt. Toedeling van MOP-middelen aan projecten heeft nog niet plaatsgevonden. In 2002 is nog geen integraal investeringsplan tot stand gekomen. De herinrichting van de planning en controlcyclus is gekoppeld aan de ontwikkeling van de programmabegroting. Verbetering van de informatievoorziening wordt verwacht van de toepassing van instrumenten als het gemeentebrede financiële systeem decade, de verdere ontwikkeling van het personeelsinformatiesysteem Beaufort en een verdere gegevensstandaardisatie. Vanuit het geactualiseerde Programma verbetering bedrijfsvoering zijn in 2002 accenten gelegd op de deskundigheidsontwikkeling van planning en controlmedewerkers, verdere verbetering verslaglegging dienst- en concernjaarverslagen, verbetering tussentijdse informatievoorziening en beleidsontwikkeling publieke dienstverlening en ICT.

- ✓ **Aanbeveling:** *In het jaarverslag moet expliciet aandacht worden besteed aan de voortgang van het project Programma Verbetering Bedrijfsvoering door middel van een bedrijfsvoeringsparagraaf;*

**Voortgang:** Het concernjaarverslag 2002 kent een hoofdstuk bedrijfsvoering met bovengenoemde verantwoordingsinformatie

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

**Voortgang:** Door het ontbreken van een expliciete samenhang tussen beleid, prestaties en ingezette middelen wordt geen toegankelijk inzicht verschaft in over- en onderschrijdingen van beschikbaar gestelde budgetten

- ✓ **Aanbeveling:** 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.

**Voortgang:** In 2002 zijn vernieuwde spelregels Begrotingsbeheer ontwikkeld en bestuurlijk vastgesteld. Met name in het traject resultaatbepaling en resultaatbestemming

zijn hiermee heldere kaders gekomen. Een en ander past in de sturingsfilosofie van integraal management

- ✓ **Aanbeveling:** 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;

**Voortgang:** Geconstateerd wordt dat eerdergenoemde spelregels begrotingsbeheer en het commitment van de diensten aan concernrichtlijnen zeker tot verbeteringen hebben geleid in het proces van samenstelling van het concernjaarverslag 2002, maar deze regisserende rol moet nog wel verder worden versterkt.

- ✓ **Aanbeveling:** 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. .

**Voortgang:** Jaarplan 2002, Stadsvisie 2015, Collegeakkoord 2002-2005, Meerjaren Ontwikkelingsprogramma zijn kaders voor de verantwoording in het concernjaarverslag 2002. Waar mogelijk is in het jaarverslag 2002 getracht doelstellingen te koppelen aan behaalde resultaten. Dit zal nog niet optimaal zijn gegeven het overgangsjaar naar de programmabegroting 2004. Niet alle indicatoren uit het MOP en collegeakkoord worden bijgehouden en soms is er over 2002 geen cijfermateriaal beschikbaar.

- ✓ **Aanbeveling:** 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;

**Voortgang:** In het concernjaarverslag 2002 wordt met betrekking tot het risicomanagement van de grondexploitatie de invoering van risicomanagement binnen de dienst stadsontwikkeling aangekondigd. Inmiddels heeft de raadscommissie Middelen c.a. kennis kunnen nemen van de integrale aanpak van risicomanagement binnen de gemeentelijke organisatie. Verdere ontwikkeling van riskmanagement voor risico's financiering instellingen/derden en schaderisico's via verbetering kennisniveau bij de diensten wordt ook wenselijk geacht.

- ✓ **Aanbeveling:** 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.

**Voortgang:** De rekenkamer heeft conform de opdracht door de raad zelf een onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de interne en externe personeelskosten. Verwezen kan worden naar de resultaten van dit onderzoek

#### 4. RECHTMATIGHEID VAN HET JAARVERSLAG 2002

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 2002 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 2002 en van de baten en lasten over 2002 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 adviesrapport over het concernjaarverslag 2001 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. In dit kader kan worden genoemd dat met betrekking tot reserves en voorzieningen de gemeente vooruitlopend op het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Bbv 2004) al voor het verslagjaar 2002 heeft gekozen voor toepassing van de bepalingen in het Bbv 2004. Hierdoor wijkt het jaarverslag op dit punt af van de nu geldende Comptabiliteitsvoorschriften 1995. Met name het onderscheid reserves en voorzieningen is op dit punt aangescherpt. Relevant is echter dat zijn onderzoek er niet specifiek op is gericht. Daardoor kunnen ook wij er geen algemene uitspraken over doen.

### ***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 dechargebesluit van de raad over het concernjaarverslag.

Enkele voorbeelden van productgroepen waar dit zich voordoet zijn (zie pagina's 18-21 in bijlage jaarrekening 2002):

- 002: Bestuursondersteuning
- 211: Verkeersmaatregelen te land
- 310: Handel en Ambacht
- 420: Openbaar onderwijs
- 540: Kunst
- 610: Bijstandsverlening
- 611: Werkgelegenheid
- 723: Milieubeheer
- 810: Ruimtelijke Ordening
- 822: Overige volkshuisvesting
- 920: Belastingen

### ***(Opnieuw) 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. Een verwijzing naar toelichtingen in dienstverslagen is gelet op het dechargebesluit over het concernjaarverslag onvoldoende. 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 financiële analyse:***

De rekenkamer constateert met genoegen dat ook in het concernjaarverslag 2002 veel aandacht is besteed aan de financiële resultatenanalyse waarbij resultaatbepaling en resultaatbestemming duidelijk gescheiden zijn. Een en ander onder verwijzing naar de vastgestelde spelregels begrotingsbeheer. Wel adviseert de rekenkamer evenals vorig jaar dit vraagstuk op een wat compactere, minder financieel-technische wijze en in samenhang te presenteren. Evenals vorig jaar ontbreekt in veel gevallen nog een relatie tussen mutaties op de beschikbare budgetten en het activiteitsniveau. Samenhang tussen beleid(sdoelstellingen), prestaties en middelen versterken de controlerende en kaderstellende rol van de raad. In die zin is er naar het oordeel van de rekenkamercommissie nog geen sprake van een beleidsmatige analyse. In het kader van de programmabegroting en –rekening 2004 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 in vergelijking met vorig jaar is verbeterd.

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. Door de expliciete en actieve rol van de concernstaf bij de aansturing van het proces van opstelling van het concernjaarverslag zijn verbeteringen gerealiseerd, welke nog verder kunnen worden uitgewerkt. Met name de werkzaamheden rondom de accountantscontroles op de dienstjaarverslagen en –rekeningen en op het concernjaarverslag kunnen door een betere voorbereiding en afstemming tot tijdwinst leiden. Door het zelfcontrolerend vermogen van de organisatie te versterken (oppakken van tijdige interne controleprocedures binnen de diensten) kunnen de aanvullende werkzaamheden van de externe accountant worden beperkt.

Evenals de externe accountant bepleit de rekenkamer – opnieuw - 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. Het stemt de Rekenkamer tot genoegen dat concernrichtlijnen beter worden nagekomen en dat vastgestelde spelregels ( zoals spelregels rondom het begrotingsbeheer) tot minder interpretatieverschillen leiden.

## 6 DE KWALITEIT VAN DE VERANTWOORDINGSINFORMATIE

Het jaarverslag geeft een beeld van de uitvoering van het jaarplan c.q. de begroting. Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten dienen jaarplan en jaarverslag met ingang van 2004 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 concernjaarverslag dient de raad te kunnen constateren in hoeverre het vastgestelde beleid is uitgevoerd en in hoeverre de beleidsuitvoering doelmatig is geweest.

### *Veel informatie, maar weinig sturingswaarde*

Met tevredenheid constateert de rekenkamer dat in het concernjaarverslag 2002 expliciet aandacht wordt besteed aan de mate van realisatie van de doelstellingen in het Collegeakkoord 2002-2006. Hiermee wordt een begin gemaakt het bieden van inzicht in de samenhang tussen doelstellingen en prestaties aan de hand van kengetallen en indicatoren. Wel geeft de rekenkamer in overweging om de doelstellingen van het Collegeakkoord en de daarbij behorende kengetallen en prestatie-indicatoren kritisch te beoordelen op de zogenaamde SMART-criteria. Het zich verbinden aan toekomstige resultaten van beleid terwijl behalve de eigen inspanningen er vele andere beïnvloedende factoren en actoren zijn, oogt op papier “stoer” maar kan in de praktijk alle kanten uitwaaiëren. In de bijlage van het adviesrapport is een beoordeling opgenomen van de doelstellingen van het Collegeakkoord 2002-2006 om het bovenstaande te illustreren.

Naast deze beoordeling van de doelstellingen pleit de rekenkamer voor meer consistentie en samenhang in de beschrijving van de operationele doelstellingen, gerealiseerde inspanningen, de bijbehorende resultaten en de gemaakte kosten. Zonder deze samenhang en consistentie hebben de gepresenteerde gegevens slechts beperkte informatiewaarde en lenen zij zich niet voor (bij)sturing.

Beleidsinformatie en financiële informatie hebben in het concernjaarverslag 2002 nog nauwelijks verbinding met elkaar. De gemeentelijke organisatie zal hierin nog een belangrijke uitdaging hebben

Naast eventuele meetbaarheid van inspanningen en resultaten gericht op voldoende operationeel gemaakte doelstellingen pleit de rekenkamer ook voor een – kwalitatieve - beschrijving van de merkbaarheid van de beleidsinspanningen. Deze benadering ondersteunt het vraaggericht werken van de organisatie door de “effecten” van beleid vanuit de doel-/klantgroepen te benaderen.

## 7. DE KWALITEIT VAN DE BEDRIJFSVOERING IN BREDE ZIN

In het projectplan Programma Verbetering Bedrijfsvoering van februari 2002 wordt geconstateerd dat tot dan toe 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 over het concernjaarverslag 2001, rechtvaardigden 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 heeft zich bij deze analyse aangesloten en in haar adviesrapport 2001 gepleit 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.

Voor wat betreft de voortgang op het punt van de verbetering van de bedrijfsvoering noemt het concernjaarverslag een aantal belangrijke stappen zoals:

- Verbetering publieke dienstverlening
- Invoering gemeentebreed financieel systeem
- Verbetering concernbrede kaders en spelregels (begrotingsbeheer, reserves en voorziening, meerjarenprogrammabegroting 2004-2007)
- Verbeterde samenwerking en commitment concern-diensten
- Verbetering inzet ICT-instrumenten
- Opstarten, opfrissen en vernieuwen personeelsbeleid
- Verbetering juridische kwaliteit zorg
- Afronding Plan van Aanpak verbetering bedrijfsvoering 2001
- Meenemen herinrichting planning en controlcyclus bij opzet programmabegroting

De rekenkamer stelt met genoegen al deze inspanningen vast. Niettemin is de rekenkamer het met de conclusie van de externe accountant eens dat de totale voortgang op bedrijfsvoeringsgebied, zowel op dienstniveau als op concernniveau, te beperkt is. Er is nog geen heldere lijn zichtbaar waarlangs de bedrijfsvoering centraal gestuurd en duidelijk gestructureerd wordt aangepakt. Een integrale – meerjarige – aanpak waarbij voor de totale organisatie (dus ook voor de individuele diensten) duidelijk is, wat er op bedrijfsvoeringsgebied verbeterd moet en gaat worden, en hoe en wanneer dit plaatsvindt. Zorgelijk acht de rekenkamer de betrekkelijk geringe aandacht in 2002 voor de interne controle en daarmee voor een verdere ontwikkeling van het zelfcontrolerend vermogen van de organisatie. Zeker wanneer geconstateerd kan worden dat de beheersing van grote projecten zelfs is teruggelopen. Hiermee komt de kwantiteit en de kwaliteit van de tussentijds bestuurlijke informatievoorziening onder druk te staan.

Belangrijke vragen als:

- De koppeling van MOP-middelen aan bestaande projecten

- De beschikbaarheid van een centraal investeringsplan
- De risico's bij deelname in publiek-private samenwerkingsverbanden
- De (verplichte) afwikkeling van zogenaamde geactiveerde tekorten per 2004
- De risico's van groot onderhoud infrastructuur

Worden nog niet beantwoord in het concernjaarverslag 2002 maar vormen wel essentiële elementen die in de gemeentelijke bedrijfsvoering dienen te worden opgepakt.

In dit geheel betreft de rekenkamer het ook dat de raad zelf niet de kaderstelling en controle op het gebied van de verbetering van de bedrijfsvoering meer naar zich toe heeft getrokken.

De rekenkamer is tevreden met de invoering van een gemeentebreed financieel systeem in 2002. 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. De gepresenteerde financiële informatie is nog te fragmentarisch om de vraag te kunnen beantwoorden “hoe staat de gemeente er financieel voor?”. De aangekondigde acties om te komen tot een kwalitatief goed risicomanagement (zowel op dienst- als op concernniveau) ondersteunt de rekenkamer van harte.

Het verheugt de rekenkamer dat opnieuw het concernjaarverslag 2002 vergezeld gaat van de nota Grondexploitatie 2002. In het volgende hoofdstuk zal de rekenkamer op dit onderwerp expliciet ingaan.

## 8. DE FINANCIËLE POSITIE VAN DE GRONDEXPLOITATIES

Ten behoeve van het adviesrapport over het concernjaarverslag 2000 heeft de Rekenkamer extra aandacht besteed aan het onderwerp grondexploitatie. De begin 2001 gepresenteerde Rijksnota Grondbeleid, de substantiële risico's die de gemeente loopt en de nota Grondexploitatie 2000 vormden de redenen voor een oriënterend onderzoek.

**Ter herinnering:** de rijksnota Grondbeleid kent een drietal centrale doelstellingen:

- Het bevorderen van het maatschappelijk ruimtegebruik
- Het rechtvaardig verdelen van de kosten en opbrengsten van het ruimtegebruik
- Het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, het verbeteren van de marktwerking en het vergroten van de zeggenschap van de burger.

In de Rijksnota Grondbeleid wordt een verschil gemaakt tussen actief en faciliterend lokaal grondbeleid. Drie beleidsuitgangspunten in de Rijksnota Grondbeleid verdienen de aandacht bij de uitwerking naar lokaal grondbeleid te weten:

### *Methoden van grondprijsbepaling*

*Exploitatievergunningen (voorwaarden stellen aan projectontwikkelaars over bijvoorbeeld het verevenen van kosten, bijdragen in bovenwijkse voorzieningen etc.)*

*Particulier opdrachtgeverschap (komt tegemoet aan de gewenste zeggenschap van de burger)*

In samenhang met de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening worden hiermee op rijksniveau kaders aangereikt voor het lokale grondbeleid. Met behulp van het instrument grondbeleid kan het door de gemeente vastgestelde ruimtelijke beleid worden gerealiseerd. De samenhang tussen ruimtelijk beleid, grondbeleid en grondexploitaties is essentieel om de kaderstellende en controlerende rol van de raad goed in te vullen.

Voor wat betreft de voortgang op dit punt constateert de Rekenkamer dat de nota Grondbeleid Arnhem in het najaar van 2003 te verwachten is.

De rekenkamer heeft gemeend de onderdelen uit de verantwoordingsdocumenten 2002, die betrekking hebben op de financiële positie van de grondexploitaties te bundelen in één overzicht. Dit – door de externe accountant opgestelde – overzicht is opgenomen als bijlage 1 bij het onderhavige adviesrapport.

De volgende documenten zijn bij de opstelling van het overzicht gebruikt:

- Jaarverslag 2002 dienst Stadsontwikkeling
- Accountantsrapportage jaarverslag 2002 dienst Stadsontwikkeling
- Concernjaarverslag 2002
- Accountantsrapportage concernjaarverslag 2002

- Nota Grondexploitatie 2002

Uit de notitie zijn de onderstaande bevindingen door de rekenkamer gedestilleerd:

- Er zijn belangrijke risico's binnen de grondexploitaties en binnen de grote projecten bij de dienst Stadsontwikkeling
- De projectbeheersing en –verantwoording was in 2002 niet op het gewenste en noodzakelijke niveau
- De tekorten op de grondexploitaties ad. € 22,8 mln. dienen per 2004 te worden afgedekt (consequentie BBV)
- Voor het gewenste weerstandsvermogen in de grondexploitatie is geen dekking aanwezig ook niet wanneer het winstpotentieel van vastgestelde grondexploitaties daarvoor zou worden aangewend
- Voor wat betreft het project Rijnboog is nog onvoldoende concreet in hoeverre de noodzakelijke subsidies zijn toegezegd. Gelet op het toenemende belang van de (zekerheid van) subsidies bij grote projecten is inzicht hierin van het grootste belang.
- Inzicht in de totale boekwaarde van de grondexploitaties en het onderhanden werk en daarmee in het totale renterisico is onvoldoende aanwezig
- De instelling van de unit Risicomanagement zal de risico's van de strategische projecten in beeld dienen te brengen
- De dienst Stadsontwikkeling heeft aangegeven de projectplannen inmiddels te hebben geactualiseerd en deze actualisering van een groter aantal projecten jaarlijks te maken.

## 9. ALGEMENE CONCLUSIES

- ✓ Ondanks verbeteringen in de koppeling van de doelstellingen met prestaties ontbeert het concernjaarverslag nog een systematische verbinding tussen doelen, inspanningen, resultaten en kosten. Daarmee heeft het concernjaarverslag 2002 slechts beperkte verantwoordings- en (bij)sturingswaarde
- ✓ De doelmatigheid van het proces van samenstelling van het concernjaarverslag 2002 is verbeterd met een actieve rol daarin van de concernstaf. Tegelijkertijd moeten nog grote slagen worden gemaakt om het concernjaarverslag op niveau te krijgen.
- ✓ Evenals vorig jaar ontbreken in het concernjaarverslag en –rekening 2002 op een substantieel aantal posten een toelichting bij materieel relevante afwijkingen tussen raming en werkelijkheid van lasten en baten
- ✓ In 2002 heeft nog onvoldoende tussentijdse bestuurlijke informatievoorziening plaatsgevonden
- ✓ Op het gebied van de grote projecten en van de vastgestelde en nog niet vastgestelde grondexploitaties zijn substantiële financiële risico's aanwezig. Inzicht in totale omvang van grondexploitaties en onderhanden werk en daarmee in de eventuele renterisico's ontbreekt in het concernjaarverslag 2002.
- ✓ De gewenste en noodzakelijke verbetering van de gemeentelijke bedrijfsvoering heeft in 2002, zowel op dienstniveau als op concernniveau te weinig ambtelijke en politiek-bestuurlijke aandacht gekregen.

## 10 ALGEMENE AANBEVELINGEN

- ✓ Geef het geactualiseerde programma Verbetering bedrijfsvoering van februari 2002 de noodzakelijke ambtelijke en bestuurlijke prioriteit inclusief een regelmatige betrokkenheid ervan van de commissie Middelenbeleid c.a.
- ✓ Stel een integrale nota Bedrijfsvoering op als kader voor de jaarlijkse vulling van de paragraaf bedrijfsvoering in de programmabegroting en –rekening
- ✓ Ontwikkel verdere centrale kaderstelling op het gebied van de bedrijfsvoeringsaspecten in relatie tot de invoering en vulling van de verordening 212 Gemeentewet (uitgangspunten financieel beleid en beheer)
- ✓ Draag zorg in planning en verantwoordingdocumenten voor een expliciete samenhang tussen – operationele – doelen, inspanningen resultaten/effecten en kosten. Hierbij hoort tevens een toelichting op de afwijkingen tussen geraamde en werkelijke inspanningen, resultaten en kosten
- ✓ Voer op systematische en gecoördineerde wijze zowel op concern- als op dienstniveau risicomanagement in
- ✓ Ontwikkel in overleg met ambtelijke en politiek-bestuurlijk betrokkenen een format met informatie over de financiële positie en risico's van grondexploitaties en grote projecten.
- ✓ Geef expliciete aandacht aan de mate waarin doelstellingen van gemeentelijke beleid ook daadwerkelijk in relatie kunnen worden gebracht tot de verrichte inspanningen. (SMART)