

**Rekenkamercommissie Arnhem**

**Onderzoek jaarverslag 2004  
Gemeente Arnhem**

**juni 2005**

## Onderzoek jaarverslag 2004 Gemeente Arnhem

### Inhoud

0. Samenvatting
1. Inleiding
2. Referentiekader adviesrapport Rekenkamercommissie
3. Voortgang aanbevelingen adviesrapport 2002 en 2003
4. Kwaliteit bedrijfsvoering in brede zin
5. De kwaliteit van de verantwoordingsinformatie
6. Conclusies
7. Aanbevelingen

## 0. SAMENVATTING

De rekenkamer heeft de jaarstukken 2004 (jaarverslag en jaarrekening) getoetst met behulp van een normenkader dat zij grotendeels al jaren gebruikt bij de beoordeling van de gemeentelijke jaarverslagen. Dit betreft het government governance principe, waarbij de samenhang tussen sturen – beheersen – toezicht houden – verantwoorden leidend is. Niet alleen papieren doelstellingen zijn van belang, ook de verankering van het bereiken ervan in de organisatie, de monitoring van de inspanningen en de verantwoording van de resultaten. Daarnaast heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van de criteria voor de Kordes-trofee en van het in deze competitie uitgebracht juryrapport over het jaarverslag 2003. Centraal bij haar “meetlat” staat in alle opzichten het begrip **SAMENHANG** (samenhang tussen documenten, samenhang in tijd, samenhang tussen beleid en cijfers). Deze norm acht de rekenkamer van groot belang voor de invulling van de controlerende rol van de raad.

Voor wat betreft de kwaliteit van de bedrijfsvoering binnen de gemeentelijke organisatie ziet de rekenkamer een toename van bestuurlijke en ambtelijke aandacht. Deze toename in aandacht komt onder meer tot uiting in toepassing van instrumenten als turaps, risicomangement, personeelsbeheer, managementgesprekken. De rekenkamer acht verdere verbetering en de aandacht daarvoor en verantwoording daarover noodzakelijk om toekomstige externe ontwikkelingen goed te kunnen opvangen. Belangrijke prioriteit binnen de gemeentelijke bedrijfsvoering dient te worden gegeven aan de visie en verankering in de organisatie op het gebied van rechtmatigheid. Over het jaar 2004 is, bij gebrek aan een volledig normenkader op dit gebied, afgezien van een volwaardig accountantsonderzoek naar de – financiële – rechtmatigheid. In 2005 zullen op zo kort mogelijke termijn de noodzakelijke stappen moeten worden gezet om de wettelijke rechtmatigheidscontrole nog met betrekking tot de resultaten over 2005 mogelijk te maken.

Naar het oordeel van de rekenkamer zullen de paragrafen bedrijfsvoering en weerstandsvermogen verder ontwikkeld moeten worden met als oogmerk voorwaardenscheppend te zijn voor een goede en continue uitvoering van de politieke programma's. Daarbij is het voor de rekenkamer goed om te constateren dat inmiddels bij de dienst Stadsontwikkeling het instrument risicomangement goed verankerd is in de organisatie en in de werkprocessen. Daarnaast is het goed om te constateren dat er – onder aansturing van het concern - een start is gemaakt met de gemeentebrede implementatie van een systeem van risico-inventarisatie met als uiteindelijke doel te komen tot een volwaardige paragraaf weerstandsvermogen. De rekenkamer pleit voor een regelmatige terugkoppeling naar de raad(scommissie) over deze ontwikkelingen.

Naar de mening van de rekenkamer voldoet de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie nog niet aan de gestelde criteria. De rekenkamer merkt daarbij op dat uiteraard de kwaliteit van de verantwoording grotendeels bepaald wordt door de kwaliteit van de begroting. In het onderzoeksrapport van de rekenkamer over de programmabegroting 2004 zijn in dit kader een aantal conclusies en aanbevelingen opgenomen. Met name het onvoldoende SMART zijn van beoogde effecten en/of beoogde resultaten en het gebrek aan bruikbare indicatoren maakt controle op de

beleidsuitvoering lastig. Positief is dat programmaverslag 2004 en programmabegroting 2004 in vergelijking met voorgaande jaren een duidelijke relatie hebben. Deze relatie/samenhang kan in de waarneming van de rekenkamer nog wel duidelijk worden verbeterd. Niet duidelijk is of bij materiële afwijkingen tussen begrote en gerealiseerde lasten en baten per deelprogramma er sprake is van voor de raad relevante beleidsmatige aanpassingen. De toelichting op de afwijkingen is met name financieel-technisch van karakter en in enkele gevallen onvolledig.

De rekenkamer ziet hierin een duidelijke noodzaak voor raad, college en ambtelijke organisatie om meer gezamenlijke en onderling samenhangende inspanningen te verrichten om tot een verdere verbetering van de kwaliteit van de bestuurlijke informatie te komen in het kader van de programmabegroting 2006.

## 1. INLEIDING

### Algemeen:

Conform het onderzoeksplan 2005 van de Rekenkamercommissie Arnhem (verder de rekenkamer), heeft deze in de periode 28 april- 16 juni de jaarstukken (jaarverslag en jaarrekening) 2004 onderzocht. De bevindingen en aanbevelingen zijn verwoord in onderhavige adviesrapport.

In haar adviesbrief over het concernjaarverslag/-rekening 2003 d.d. 25 juni 2004, is de rekenkamer in een wat afwijkende (brief)vorm dan in de daaraan voorafgaande jaren, ingegaan op een aantal actuele aandachtspunten die in haar waarneming van belang waren bij de beraadslagingen in de raad over deze verantwoordingsdocumenten. Een aantal majeure financiële voorstellen en verantwoordingen, kwamen naar het oordeel onvoldoende tegemoet aan het budgetrecht van de raad. Verder was het jaarverslag 2003 qua beleidsverantwoording al programmatisch van opzet maar kende beleidsvoornemens nog de insteek van de “klassieke” beleidsvelden.

Voor haar advies over de jaarstukken 2004 kiest de rekenkamer om meerdere redenen weer voor een wat uitgebreidere rapportage. Het verantwoordingsjaar 2004 is voor de verslaglegging en het rekenkameronderzoek een bijzonder jaar. In navolging van de programmabegroting 2004 is nu ook het programmaverslag 2004 – conform de vereisten van het Besluit Begroting Verantwoording Provincies en gemeenten (BBV) – programmatisch van opzet. In theorie zou de kaderstelling en verantwoording op de (deel)programma's moeten aansluiten op de basis van dualisme: een gemeenteraad die op hoofdlijnen stuurt en controleert, vooral oog heeft voor maatschappelijke effecten en de beleidsuitvoering in handen van college en organisatie laat. Zoals bekend heeft de rekenkamer bij dit punt onder meer haar onderzoeksrapport over de programmabegrotingen 2004 van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen als referentiepunt.

Een tweede belangrijk aspect bij de verslaggeving over 2004 is het begrip rechtmatigheid. In haar eerdere adviesrapporten heeft de rekenkamer regelmatig gewezen op een deelaspect van dit begrip te weten de begrotingsrechtmatigheid (toelichting op materiele verschillen tussen toegestaan budget en feitelijke lasten en baten). Na een – overigens veelal voor de “vakprofessionals” - zeer turbulent jaar 2004 rondom de zogenaamde rechtmatigheidscontrole door de externe accountant, werd aanvankelijk op 31 januari 2005 door de raad een controleprotocol vastgesteld. Uiteindelijk bleek een door de wetgever beoogd volwaardig controleprotocol niet haalbaar met als gevolg een voorstel tot het afzien van dit specifieke deel van de accountantscontrole en -verklaring. Op 6 juni j.l. heeft de raad formeel de reikwijdte van de accountantscontrole 2004 vastgesteld. Daarbij werd formeel afgezien van een onderzoek naar de rechtmatigheid en een daarvan afgeleide accountantsverklaring in de zin van het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten. De rekenkamer acht het onderdeel begrotingsrechtmatigheid zoals zij dat in voorgaande jaren belichtte in het onderhavige adviesrapport nog tot haar onderzoekstaak.

### Werkwijze

De rekenkamer heeft haar onderzoek in eigen beheer uitgevoerd en gebaseerd op de navolgende documenten:

- Jaarverslag en jaarrekening 2004 versie 10 mei 2005 (Collegebesluit)
- Boardletter uitgebracht aan de gemeente Arnhem bevindingen interim-controle 2004 d.d. 27 januari 2005
- Collegenota boardletter accountant en evaluatie programma's Verbetering strategisch vermogen en verbetering bedrijfsvoering en beleidscyclus d.d. 1 maart 2005
- Beslispuntennota jaarverslag 2004 d.d. 14 april 2005
- Rapport uitgebracht aan de gemeenteraad van de gemeente Arnhem Controle jaarrekening 2004 versie 13 mei 2005
- Financiële Jaarrapportage Projecten 2004 (vertrouwelijk)
- Eerste Tussenrapportage 2004 (ongedateerd)
- Tweede Tussenrapportage 2004 d.d. 5 oktober 2004
- Juryverslag F.G. Kordes-Trofee 2004: Deloitte
- Publieke verantwoording: Herstel van Vertrouwen: Pleidooi voor een actieve dialoog met belanghebbenden.: Deloitte

Naast de bestudering van de bovengenoemde documenten zijn gesprekken gevoerd met concerncontroller, externe accountant, directeur en controller dienst SO (risicomangement) en met directeur en controller dienst MO (algemene dienstontwikkelingen)

De rekenkamer heeft bij haar adviesrapporten over de jaarstukken nadrukkelijk de raad als "doelgroep" voor ogen. Om deze reden acht zij het niet noodzakelijk een formele hoor- en wederhoor procedure richting College in te lassen. Uiteraard is het van groot belang is dat het College ook tijdig kennisneemt van het adviesrapport en bij haar verantwoording in de raad op de onderzoeksbevindingen kan reageren.

De rekenkamer hecht eraan op te merken dat de verantwoordingsstukken 2004 conform de planning ter beschikking werden gesteld. De reikwijdte van het aandachtsgebied in 2004 heeft er aan bijgedragen dat vaststelling van het adviesrapport door de rekenkamer op 16 juni j.l. kon plaatsvinden. Raadsbehandeling van de jaarstukken 2004 vindt plaats op 4 juli a.s..

### Leeswijzer

**Hoofdstuk 2** gaat in op het door de rekenkamer gehanteerde normenkader bij de beoordeling van het concernjaarverslag 2004. Wanneer feitelijke bevindingen worden vertaald naar conclusies en aanbevelingen, dan hoort daar naar de mening van de rekenkamer een expliciet toetsingskader bij. Samen met de wettelijke vereisten heeft de rekenkamer daar een eigenstandige, inmiddels redelijk consistente, ambitie bij.

**Hoofdstuk 3** gaat in op de voortgang van de aanbevelingen gedaan door de rekenkamer in haar adviesbrief over het jaarverslag 2003, en tevens op de door de raad overgenomen aanbevelingen uit haar adviesrapport over het jaarverslag 2002.

**Hoofdstuk 4** geeft bevindingen weer op het gebied van de kwaliteit van de bedrijfsvoering in brede zin.

**Hoofdstuk 5** gaat in op de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie opgenomen in de jaarstukken 2004. Daarbij wordt tevens de verantwoording vanuit de tussenrapportages betrokken.

Algemene conclusies (**hoofdstuk 6**) en aanbevelingen (**hoofdstuk 7**) ronden het adviesrapport af.

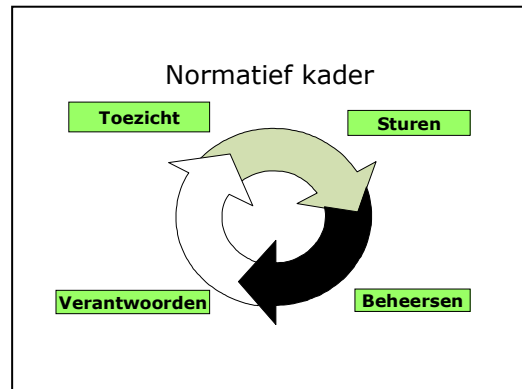
## 2. TOETSINGKADER

Voor de regelmatige lezer van rekenkamerrapporten – zowel de beleidsinhoudelijke rapporten als de adviesrapporten over de jaarstukken – zal het niet vreemd overkomen als het centrale thema in het toetsingkader het begrip **SAMENHANG** is. Op alle terreinen vindt dit uitgangspunt in het adviesrapport zijn weerklank. Deze samenhang als normatief kader komt in eerste instantie tot uiting in het begrip ‘government governance’.

Voor de beoordeling van de feiten – ook in de jaarstukken 2004 - hanteert de Rekenkamercommissie het kader dat bestaat uit de aspecten in de reeks *sturen, beheersen, toezicht en verantwoorden*. In onderlinge samenhang.

Deze reeks stoelt op de definitie van government governance van de Directie Accountancy Rijksoverheid en luidt: het waarborgen van de onderlinge samenhang tussen de wijze van sturen, beheersen en toezichthouden van een overheidsorganisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen voor de belanghebbenden ( Government Governance, verslag Rondetafelconferentie 15 september 1999 te Utrecht – Uitg. Dir. Fin. en Best. Org. BZK).

De bovenstaande illustratie geeft aan dat, - zoals de voorzitter van de Algemene Rekenkamer in het weekblad Binnenlands Bestuur van 27 mei j.l. aangaf – “verantwoorden is vooral de eigen organisatie laten leren, hoe je het **proces** van verantwoording inricht”. De verantwoording 2004 staat naar de mening van de rekenkamer niet op zichzelf maar is een onderdeel van een afgesproken beleidsmatige en financiële planning en controlcyclus.



Naast dit meer abstracte normatieve kader hanteert de rekenkamer bij haar toetsing van de jaarstukken ook de criteria die ook gelden voor de F.G. Kordes-trofee:

- Het jaarverslag dient op heldere wijze de visie/missie, de doelstellingen en de strategie dan wel het beleid van de organisatie weer te geven. Ook hier geldt dat er sprake moet zijn van samenhang tussen de geformuleerde doelen en de strategie of beleid van de organisatie. De doelstellingen moeten ook voldoende onderbouwd zijn enerzijds met een visie op de toekomst, anderzijds met een beschrijving van de omgeving waarin de organisatie opereert.
- Het jaarverslag moet op transparante wijze inzicht verschaffen in hoeverre de organisatie haar doelstellingen heeft gerealiseerd en welke middelen hiervoor zijn ingezet. De inzet van middelen dient gekoppeld te zijn aan de onderscheiden doelstellingen en prestaties die zijn geleverd. Van belang daarbij is dat de prestaties zijn vertaald naar meetbare indicatoren. Prestatiemeting maakt de realisatie van de doelstellingen zichtbaar en beoordeelbaar. Zeker als de realisatiewaarden worden afgezet tegen normwaarden.

- In het jaarverslag dient duidelijk te worden gemaakt welke aspecten van de bedrijfsvoering kritisch zijn voor het realiseren van de doelstellingen, wat de belangrijkste verbeter- dan wel veranderinspanningen waren in het afgelopen jaar en in hoeverre deze inspanningen succesvol zijn uitgevoerd.
- Bij de financiële rekening is de overzichtelijkheid van de weergegeven financiële informatie en de samenhang met de doelstellingen van belang. In het jaarverslag dient een algemene financiële beschouwing te zijn opgenomen waarin de lezer op hoofdlijnen het beeld krijgt van het gevoerde financiële beleid en de resultaten ervan. Kernvragen op dit onderdeel zijn:
  - Krijgt de lezer een goed beeld van de (mee- en tegenvallers van de) in het verslagjaar gemaakte kosten en verkregen baten, in relatie tot de inspanningen en resultaten die daarbij horen;
  - Wordt een toelichting gegeven op de belangrijkste afwijkingen
  - Wordt de lezer meegenomen in de conclusies die zij kan trekken over de financiële rekening
  - Krijgt de lezer inzicht in de financiële gezondheid ( ‘wel of geen vet op de botten’) en de belangrijkste risico’s en hoe daarmee is omgegaan.
- Aanwezigheid van basisgegevens over de organisatie
- Is de verantwoordelijkheid van toezichthoudende instanties goed beschreven en in welke mate de organisatie zich bezighoudt met eGovernment zowel binnen de organisatie als in haar externe communicatie.
- Kan de opbouw en inhoud van het jaarverslag worden gerelateerd aan de begroting.

De gemeente Arnhem heeft haar jaarverslag 2003 laten beoordelen in het kader van de F.G. Kordestrofee. Als belangrijkste “leerpunten” – en daarmee toetsing voor het jaarverslag 2004 – zijn in het juryrapport opgenomen:

- Het jaarverslag 2003 is erg goed gestructureerd en voldoende toegankelijk. Door de uitgebreide beschrijving van de beoogde c.q. behaalde resultaten vormt het jaarverslag een goed verantwoordingsdocument;
- Het ontbreekt aan een beschrijving van de algehele missie en een onderbouwing voor de keuze van de thema’s in het jaarverslag;
- Gewenst is een verdere specificatie van beoogde resultaten en effecten;
- Het ontbreekt aan inzicht in de voortgang van afspraken zoals opgenomen in het programma-akkoord. Op het moment dat beoogde effecten niet zijn gerealiseerd, wordt ten eerste onvoldoende aangegeven waarom de doelstelling niet is bereikt en ten tweede blijft onduidelijk welke aanvullende acties worden gepland om de doelstelling alsnog te kunnen realiseren.
- Ten aanzien van het gebruik van indicatoren verdient het aanbeveling om ook prestatie-indicatoren te gebruiken, de keuze voor indicatoren toe te lichten en het gebruik van benchmarkgegevens.
- Het ontbreekt aan een overzicht waarin prestaties worden gekoppeld aan middeleninzet (beoordeling doelmatigheid)
- Qua bedrijfsvoering is het onduidelijk welke aspecten ervan het meest kritisch zijn geweest.
- Het hoofdstuk Financiën is overzichtelijk en gestructureerd vormgegeven. Wel is aan te bevelen de keuze van de peilers van het financiële beleid te motiveren en aan te

geven of deze in het afgelopen jaar ook zijn gerealiseerd. Verder ontbreken begrote cijfers en meerjarenggegevens. Aan te bevelen is inzicht te verschaffen in aan de gemeente gelieerde instellingen alsmede in de belangrijkste subsidierelaties.

- Het verdient aanbeveling in het jaarverslag in te gaan op het gebruik van het jaarverslag in de verantwoording richting de belanghebbenden van de gemeente.

### 3. VOORTGANG AANBEVELINGEN ADVIESRAPPORT 2003 EN 2002

#### Aanbevelingen adviesrapport 2003

- ❑ “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.”  
*Voortgang: zie voor de voortgang hoofdstuk 4 van het onderhavige adviesrapport*
- ❑ “Stel een integrale nota Bedrijfsvoering op als kader voor de jaarlijkse vulling van de paragraaf bedrijfsvoering in de programmabegroting en – rekening  
*Voortgang: er is door het College er voor gekozen geen integrale kadernota Bedrijfsvoering op te stellen maar de raad via de reguliere planning en controlcyclus te informeren over bepaalde aspecten van de bedrijfsvoering.*
- ❑ Ontwikkel verdere centrale kaderstelling op het gebied van de bedrijfsvoeringsaspecten in relatie tot de invoering en vulling van de verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet (uitgangspunten financieel beleid en beheer)  
*Voortgang: de Verordening ex artikel 212 gemeentewet is in overleg met een vertegenwoordiging uit de raad voorbereid en in 2004 vastgesteld. Een aantal spelregels is inmiddels door het College verder uitgewerkt en worden binnen de organisatie als kader gehanteerd.*
- ❑ Draag zorg in planning- en verantwoordingsdocumenten 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.  
*Voortgang: zie voor de voortgang hoofdstuk 5 van het onderhavige adviesrapport.*
- ❑ Voer op systematische en gecoördineerde wijze zowel op concern- als op dienstniveau risicomanagement in.  
*Voortgang: inmiddels is binnen de dienst Stadsontwikkeling via de unit Risicomanagement op gestructureerde wijze risicomanagement geïmplementeerd. Voor een dertigtal projecten is inmiddels een risicoprofiel opgesteld. In 2005 is een start gemaakt met een concernbrede invoering van risicomanagement gericht op een verder ontwikkeling van de paragraaf Weerstandsvermogen. Na een implementatieperiode tot einde 2005, ligt het in de planning om in 2006 de resultaten van dit instrument mee te nemen in de reguliere planning en controlcyclus.*
- ❑ Ontwikkel in overleg met ambtelijk en politiek-bestuurlijk betrokkenen een format met informatie over de financiële positie en risico's van grondexploitaties en grote projecten.  
*Voortgang: de dienst Stadsontwikkeling werkt inmiddels in haar Financiële Jaarrapportage Projecten 2004 met een vaste format met informatie over de financiële positie en risico's van grondexploitaties en grote projecten.*

- Geef expliciete aandacht aan de mate waarin doelstellingen van gemeentelijk beleid ook daadwerkelijk in relatie kunnen worden gebracht tot de verrichtte c.q. te verrichten inspanningen (SMART)  
*Voortgang: zie hoofdstuk 5 voor de voortgang over deze aanbeveling.*

#### Aanbevelingen adviesbrief concernjaarverslag/jaarrekening 2003

- 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 beleid;  
*Voortgang: zie voor de voortgang hoofdstuk 5 van het onderhavige adviesrapport.*
- Eenduidigheid aanbrengen in de planning en verantwoordingsinformatie op het gebied van personeel;  
*Voortgang: in Turap I en Turap II 2004 is een format weergegeven met planning- en verantwoordingsinformatie op het gebied van personeel. In het jaarverslag 2004, ambtelijke basisgegevens en paragraaf bedrijfsvoering zijn enerzijds absolute aantallen 2004 en anderzijds financiële gegevens over interne en externe personeelskosten te vinden. Een vergelijking in de tijd van deze gegevens ontbreekt.*
- Betere toelichting op ontwikkeling interne en externe personeelskosten in relatie tot ambities en doelstellingen;  
*Voortgang: het verband tussen omvang interne organisatie en inzet extern personeel in relatie tot ambities en doelstellingen ontbreekt nog. Dit punt is wel regelmatig aan de orde in de raadscommissie FPD.*
- Het College opdracht geven tot een nader over een te komen vorm van (externe) validering van het instrument risicomanagement en terzake op adequate wijze met de raad te communiceren;  
*Voortgang: deze actie wordt intern opgepakt. Financiële ruimte op concernniveau voor een externe validering ontbreekt.*
- Het College opdracht geven om een risicoprofiel te laten maken van de gemeente Arnhem en deze aan de raad ter vaststelling voor te leggen;  
*Voortgang: begin 2005 is een start gemaakt om de risico's in een systeem vast te leggen en te volgen. Uiteindelijk zal in dit systeem ook het totale risicoprofiel berekend kunnen worden.*
- Door het College in het jaarverslag/jaarrekening opnemen van een adequate toelichting op materieel relevante afwijkingen van begrotingsbedragen;  
*Voortgang: zie hoofdstuk 5 van het onderhavige adviesrapport.*
- 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;  
*Voortgang: is door middel van diverse externe onderzoeken uitgevoerd.*

- 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:  
*Voortgang: is inmiddels via het vaststellen in de raad van het Beheerplan Vastgoed afgerond*

## 4. KWALITEIT VAN DE BEDRIJFSVOERING IN BREDE ZIN

### 4.1 NORM

- a) Algemeen: sturen - beheersen - toezichhouden- verantwoord
- b) Kordestrofee-criteria
- c) Programmabegroting 2004

Ad. a) : hierbij gaat het om niet alleen te werken met “papieren” doelstellingen, maar zorgdragen voor adequate verankering van goede bedrijfsvoering in de organisatie, monitoring van de voortgang en adequate verantwoording via regelmatige rapportages;

Ad. b): in het jaarverslag dient duidelijk te worden gemaakt welke aspecten van de bedrijfsvoering kritisch zijn voor het realiseren van de doelstellingen, wat de belangrijkste verbeter- dan wel veranderinspanningen waren in het afgelopen jaar, en in hoeverre deze inspanningen succesvol zijn uitgevoerd;

Ad. c): “Bedrijfsvoering is van belang voor de raad omdat het welslagen van programma’s afhankelijk is van de externe gerichtheid en resultaatgerichtheid van de ambtelijke organisatie. Bovendien is de bedrijfsvoering bij een externe gerichtheid van de gemeente zichtbaar voor de burgers. Hierdoor is de bedrijfsvoering een factor voor het imago van de gemeente. De bedrijfsvoeringsparagraaf kan worden gezien als de belangrijkste bestuurlijke agenda op het gebied van bedrijfsvoering van het bestuur, die in samenspraak met het topmanagement van de gemeente wordt opgesteld ” (Citaat MJPB 2004-2007)

Rondom het Programma Verbetering Bedrijfsvoering wordt de volgende missie geformuleerd “ Voorwaarden te scheppen voor de realisering van het Collegeakkoord en de meerjarenprogrammabegroting, volgens de bedrijfsvoeringsfilosofie van Arnhem 2015 en wettelijke bedrijfsvoeringscriteria: rechtmatig, betrouwbaar, transparant, doelmatig, doeltreffend en responsief”

De doelstellingen van het programma Verbetering Bedrijfsvoering zijn:

- Een resultaatgerichte organisatie om de ambities van (nieuw) beleid te realiseren;
- Afstemming tussen de beleids- en bedrijfsvoeringsfunctie binnen de gemeente;
- Relevante stuurinformatie;
- Beschrijving van risicovolle processen binnen de organisatie;
- Verbetering van de controlfunctie;
- Competente leidinggevenden en medewerkers.

Het uitgangspunt *sturen op resultaat* komt – volgens de MJPB 2004-2007 - onder meer al tot uiting in:

- Het ontwikkelen van een inkoopmodel waarbij voor zowel gesubsidieerde instellingen als verzelfstandigde bedrijven een vorm van contractmanagement wordt ingevuld;
- De invoering van de Wet Werk en Bijstand (t.b.v. betere afweging dienstverlening versus kosten per klant)
- Het professioneler opzetten van projectmatig werken om de voorbereiding en realisering van grotere projecten te verbeteren;
- Het houden van managementgesprekken tussen gemeentesecretaris en dienstdirecteuren.

Voorbeelden van activiteiten die al lopen – volgens MJPB 2004-2007 – rondom het uitgangspunt *Klantgericht werken* zijn:

- Het herontwerpen van enkele processen bij de dienst Stadsbeheer;
- Het uitvoeren van beleid voor publieke dienstverlening (o.m. huisvesting en ICT)
- Het blijvend realiseren van de interne dienstverlening d.m.v. een “nulbegroting” met behoud van kwaliteit van deze dienstverlening (dienst FD)

Het *investeren in mensen* komt al – volgens MJPB 2004-2007 - tot uiting door:

- Trainingen van de Arnhem Academie om de resultaatgerichtheid van medewerkers en leidinggevenden te vergroten;
- Traject competentie management bij de dienst SO
- Trainingen resultaatgericht werken voor management en medewerkers dij dienst SB.

Het uitgangspunt *management en sturing* kent voorbeelden van activiteiten als:

- Werken aan verbetering managementinformatie (financieel en personeel);
- Programma monitoring bij ontwikkeldienst SO
- Opzetten van specifieke eenheden die als projectbureau werken.

Aan te pakken korte termijn knelpunten zijn:

- Managementcontracten en managementgesprekken;
- Verbetering stuur- en managementinformatie; in 2004 worden kaders opgesteld voor het beter verbinden van bestaande managementinformatie met de informatie voor de planning en controlcyclus voor rapportages aan college en raad;
- Verbetering risicomangement;
- Ontwikkelen kwaliteitsnormen voor de publieke dienstverlening;
- Implementatie informatiebeveiligingsbeleid;
- Managementontwikkeling
- Informatievoorziening interne en externe personeelskosten.

## 4.2 BEVINDINGEN

### **4.2.1 Vanuit de verantwoordingscyclus:**

#### Tussenrapportage I (1<sup>e</sup> kwartaal 2004)

- Met alle directeuren zijn door de gemeentesecretaris managementcontracten voor 2004 afgesloten en de voortgang daarvan wordt in mei 2004 besproken;
- Het instrument TURAP is sterk verbeterd;
- Bij de dienst SO is een speciale risicofunctionaris aangesteld voor de risico's van grote projecten
- Opstarten project DIVitaal (verbetering beantwoording brieven)
- In eerste instantie ingezet op stroomlijning openingstijden, klantvriendelijkheid, telefonische bereikbaarheid en verbetering Arnhem.nl. In het derde kwartaal van 2004 worden actiepunten vastgelegd in een kwaliteitshandvest;
- Uitvoering plan van aanpak informatiebeveiligingsbeleid; Lezinglunches voor leidinggevenden;
- Onder toezicht van auditcommittee twee audits uitvoeren (middelenfuncties en onderzoek aantrekken subsidies).
- Beheer personele kosten. (ziekteverzuim, beheersen externe personeelskosten)
- Opstellen plan van aanpak 'verbeterslag projectmatig werken'
- vormgeving en verankering projectcontrol (m.n. Arnhem centraal)
- Halfjaar-werkplan unit risicomangement
- Oppakken a.o.-grondexploitatie.
- Resultatenoverzicht personele informatie

#### Tussenrapportage II (eerste 7 maanden 2004)

Verantwoording verbetering bedrijfsvoering is vrijwel identiek als in TURAP I. Overzicht van resultaten beantwoorden brieven per 1 september 2004. Personele informatie over fte. en aantallen, loonsom, inhuur externen en ziekteverzuim.

#### Vaststelling d.d. 1 maart 2005 in college van evaluatie programmaverbetering bedrijfsvoering

- Vorm krijgen onderdeel management en leiderschap door de invoering van managementcontracten, werkplannen en de organisatieverordering;
- Herinvoering lezinglunches;
- Oplossen urgente problemen in de bedrijfsvoering

#### Jaarverslag 2004

Algemeen: de geplande verbeterslagen zijn gerealiseerd:

- Invoering managementcontracten;
- Lezingenlunches t.b.v. lerende organisatie;
- Oplossing urgente problemen
- Resultaten DIVitaal/beantwoorden brieven;
- Inzicht in ontwikkeling interne personeelskosten (binnen vastgesteld budget) en externe personeelskosten (dalende trend, samen met vacatureruimte nagenoeg binnen budget)

#### **4.2.2. Bevindingen kwaliteit bedrijfsvoering vanuit onderzoek accountant**

Op 27 januari 2005 is door de externe accountant een zogenaamde boardletter uitgebracht als resultaat van de tussentijdse controle in het kader van de controle op de jaarrekening 2004. Deze tussentijdse controle is primair gericht op het zicht krijgen op de omvang van de steekproeven die in de eigenlijke jaarcontrole de basis vormen van de accountantsbevindingen. Met andere woorden hoe beter de kwaliteit van de bedrijfsvoering (administratieve organisatie, interne controle, planning en control) hoe beperkter de detailwerkzaamheden van de accountant kunnen zijn. In de boardletter worden de bevindingen op bedrijfsvoeringsgebied samengevat.

De dynamische omgeving waarin de gemeente zich bevindt, vraagt om een gemeentelijke organisatie die in staat is om op ontwikkelingen te anticiperen en deze goed in te bedden in de organisatie en processen. Het Programma Verbetering Bedrijfsvoering speelt daarop in. Uit de tussentijdse controle blijkt dat bij diverse diensten in 2004 positieve ontwikkelingen zijn te onderkennen. Voorbeelden daarvan zijn de toenemende aandacht voor de kwaliteit en de beschrijving van processen, de verbetering van de informatievoorziening rond grote projecten, de toegenomen informatiewaarde van de TURAPS en de vorderingen op het gebied van informatiebeveiligingsbeleid.

De accountant wijst wel op het belang van interne monitoring van de ontwikkeling van de bedrijfsvoering die nadrukkelijker en strakker dient te worden uitgevoerd. Sterke betrokkenheid, zowel bestuurlijk als ambtelijk, bij de bedrijfsvoering blijft van het grootste belang.

Vanuit het kunnen voldoen aan de rechtmatigheidseisen, dient nog extra aandacht te worden besteed aan de kwaliteit van de administratieve organisatie, de interne controle en planning en control. De gemeente heeft er voor gekozen over 2004 geen expliciet onderzoek naar de rechtmatigheid te laten uitvoeren (geen volledig vastgesteld controleprotocol). Dit betekent dat in 2005 hoge prioriteit zal moeten worden gegeven aan het vaststellen van een volledig rechtmatigheidskader. Als onderdeel van de rechtmatigheidsnormen wordt ook expliciet aandacht gevraagd voor een duidelijke toelichting op de over- of onderschrijdingen van begrotingsbedragen.

In de accountantsrapportage uitgebracht aan de raad d.d. 1 juni 2005 wordt terzake de bedrijfsvoering een samenvatting opgenomen van de boardletter. Uitgebreid wordt stilgestaan bij het niet uitvoeren van het expliciete rechtmatigheidsonderzoek. Met betrekking tot de 'rechtmatigheidsrisico's per dienst wijst de accountant op de volgende aandachtspunten:

- Bijzondere aandacht bij de dienst Stadsbeheer voor het inkoop- en aanbestedingsproces;
- Bekendheid van subsidievoorwaarden bij projectleiders van de dienst Stadsontwikkeling en aandacht voor een goede dossiervorming;
- Bij de dienst Maatschappelijke Ontwikkelingen zijn tekortkomingen geconstateerd in het proces van subsidieontvangsten en subsidieverstrekingen.
- Implementatie van de controlmaatregelen op de treasuryfunctie;
- Verbeterde analyse van afwijkingen tussen begroting en realisatie.

#### 4.3 CONCLUSIES REKENKAMER TEN AANZIEN VAN DE KWALITEIT VAN DE BEDRIJFSVOERING

- A. De rekenkamer constateert een toegenomen aandacht voor de (kwaliteit van de) bedrijfsvoering;
- B. Het tempo van het verbeterproces acht de rekenkamer, gelet op de externe ontwikkelingen, te laag;
- C. Er is een sterke prioriteit nodig voor de werkzaamheden aan het normenkader op het gebied van rechtmatigheid;
- D. De rekenkamer acht de verankering van de doelen op het gebied van de verbetering van de bedrijfsvoering in de organisatie, de monitoring en de verantwoording ervan nog onvoldoende om te spreken van een sluitende en zichzelf regulerende government governance cyclus.
- E. De concrete implementatie binnen de dienst SO en resultaten ervan op de projectcontrol evenals de start van de gemeentebrede implementatie van het instrument risicomangement juicht de rekenkamer van harte toe;
- F. De rekenkamer mist bij de verantwoording van de bedrijfsvoeringsaspecten in de paragraaf bedrijfsvoering de aansluiting bij de missie zoals opgenomen in de meerjarenprogrammabegroting 2004-2007 met name op het gebied van de externe gerichtheid en de relatie naar de totstandkoming van de (deel)programma's.

## 5. DE KWALITEIT VAN DE VERANTWOORDINGSINFORMATIE

### 5.1 NORM

- a) Algemeen: sturen - beheersen - toezichhouden- verantwoorden
- b) Kordestrofee-criteria
- c) Programmabegroting 2004
- d) Gezamenlijk onderzoek gemeentelijke rekenkamers Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen naar de programmabegroting 2004

ad. a: ook in de sfeer van de verantwoordingsinformatie geldt dat de onderlinge samenhang tussen beleidsdoelen, het gericht houden van de inspanningen daarop, de monitoring van de voortgang en de verantwoording erover bepalend is voor de kwaliteit van het verantwoordingsproces.

Ad. b: Het jaarverslag dient op heldere wijze de visie/missie, de doelstellingen en de strategie dan wel het beleid van de organisatie weer te geven. Ook hier geldt dat er sprake moet zijn van samenhang tussen de geformuleerde doelen en de strategie of beleid van de organisatie. De doelstellingen moeten ook voldoende onderbouwd zijn enerzijds met een visie op de toekomst, anderzijds met een beschrijving van de omgeving waarin de organisatie opereert.

Het jaarverslag moet op transparante wijze inzicht verschaffen in hoeverre de organisatie haar doelstellingen heeft gerealiseerd en welke middelen hiervoor zijn ingezet. De inzet van middelen dient gekoppeld te zijn aan de onderscheiden doelstellingen en prestaties die zijn geleverd. Van belang daarbij is dat de prestaties zijn vertaald naar meetbare indicatoren. Prestatiemeting maakt de realisatie van de doelstellingen zichtbaar en beoordeelbaar. Zeker als de realisatiewaarden worden afgezet tegen normwaarden.

Ad. c: uiteraard is in de inhoud van de programmabegroting 2004 bepalend voor de inhoud van het programmaverslag 2004. Dit is qua structuur een vereiste van het BBV, maar is natuurlijk voor een goed verantwoordingsproces ook een vereiste.

Ad. d: volledigheidshalve zijn de algemene aanbevelingen en de specifiek “Arnhemse” aanbevelingen als bijlage bij dit onderzoeksrapport gevoegd. Dit onder het motto dat controleren en kaderstellen interactieve en iteratieve activiteiten zijn.

### 5.2 BEVINDINGEN

#### 5.2.2 Bevindingen vanuit Turap I

Vanuit het principe “informereren op afwijkingen” worden in Turap I enkele – beperkte – afwijkingen in beoogde maatschappelijke effecten, resultaten of aanpak ten opzichte van de programmabegroting gemeld in de deelprogramma’s:

- o 04.1 Verminderen afstand tot de arbeidsmarkt en sluitend aanpak werkloosheid;
- o 04.2 Inkomensvoorziening en-ondersteuning als sociaal vangnet
- o 05.2 Zorg in kwetsbare situaties
- o 13.1 Arnhem, schoon, heel en veilig

- 13.2 Afval en riolering
- 15.1 naar een duurzame inrichting van het milieu
- 15.3 een goede handhaving van de milieukwaliteit

Voor wat betreft het financiële resultaat werd in Turap I een verslechtering van het financiële resultaat verwacht ten opzichte van de begroting van € 1.968.000. De belangrijkste oorzaken hiervan waren een verwachte lagere uitkering van het Rijk met € 4.000.000 en hogere belastingopbrengsten van € 200.000 en een eenmalige dividenduitkering van de BNG (€ 1.200.000). De diensten werd opgedragen om maatregelen te treffen om de gesignaleerde tekorten incidenteel op te vangen. In de Turap I werden ook nieuwe risico's genoemd ten opzichte van de MJPB 2004-2007. Dit waren de mogelijke vertraging van de uitvoering van het Gemeentelijk Rioleringsplan-3, de consequenties van het zgn. Attractiebesluit voor de speelplekken in Arnhem en de risico's rondom Arnhem Centraal.

### 5.2.3 bevindingen vanuit Turap II

Voor wat betreft de beleidsuitvoering constateert de Turap II dat deze op schema ligt. Voor wat betreft de volgende deelprogramma's constateert de Turap II afwijkingen in beoogde maatschappelijke effecten, aanpak en/of resultaten.

- 04.1 verminderen afstand tot de arbeidsmarkt en sluitende aanpak werkloosheid (consequenties Wet Werk en Bijstand)
- 04.2 Inkomensvoorziening en –ondersteuning als sociaal vangnet
- 05.1 Zorg voor lichamelijke en geestelijke gezondheid ( geen realisatie van twee inloopcentra drugsverslaafden)
- 05.2 Herijking Wet Voorziening gehandicapten (aanmerkelijk tekort in 2004)
- 08.2 Samenleven in de buurt (Sociaal speerpunten-achtige aanpak in het Broek)
- 08.4 Integratiebeleid (anticipatie op contourennota 'herziening Inburgeringstelsel van het Kabinet)
- 09.1 Aankondiging onderzoeken Arnhem Centraal.
- 10.3 Nieuwe duurzame uitleg (oplevering in Schuytgraaf lager dan gepland)
- 11.1 Naar een evenwichtiger gebruik van vervoersmiddelen ( noodzaak uitbreiding kantoorruimte parkeerbedrijf aan de Langstraat; eerst zekerheid over de toekomst van de parkeergarage Langstraat).
- 12.1 Goede afstemming tussen vraag en aanbod (verwachting voor 2004 oplevering van 650 woningen ten opzichte van raming 1.200)
- 13.1 Arnhem schoon, heel en veilig (vertraging uitvoering openbare verlichting)
- 13.2 Afval en riolering (vertraging in opstellen plan Plan van Aanpak intensivering afvalpreventie en afvalscheiding Arnhem)
- 13.3 aandacht voor beeld- en ruimtelijke kwaliteit en erfgoed (legesopbrengsten in relatie tot verwacht bouwvolume)
- 15.1 Naar een duurzame inrichting van het milieu (later bereiken van resultaten op het onderdeel 'verbeteren van het watersysteem')

Het te verwachten financiële resultaat over 2004 gebaseerd op de Turap II (eerste 7 maanden 2004) komt uit op € 1.750.000 voordelig. Voor een belangrijk deel wordt dit veroorzaakt (naast de in Turap I bekend oorzaken) door een actualisatie van de loon- en prijscompensatie en door bezuinigingsmaatregelen naar aanleiding van Turap I.

In de risicoparagraaf in Turap II zijn de volgende nieuwe risico's opgenomen:

- financiering C-2000 communicatie
- Dividenduitkering BNG
- Presikhaaf Bedrijven
- Gelredome
- Debiteurenrisico, inbaarheid vorderingen vastgoed
- Vervolgschade zinken drijvende 24-uursopvang
- Wijziging AWBZ in relatie tot rolstoelvoorzieningen
- Invoering Wet Maatschappelijke Ondersteuning
- Uitblijven EFRO-subsidies bij aanleg digitale trapveldjes
- Vertraging in woningbouwproductie Schuytgraaf

### **Bevindingen vanuit het jaarverslag 2004**

Onderstaand geeft de rekenkamer haar bevindingen op de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie per deelprogramma en per paragraaf in het jaarverslag 2004 vanuit het door haar gehanteerde normenkader.

#### Inleiding beleid en effecten en basisgegevens

Het eerste hoofdstuk van het jaarverslag geeft de meer algemene doelstellingen van het gemeentelijk beleid weer in de vorm van drie hoofdopgaven, een viertal brede programma's, en het kompas 2015 met hoofdindicatoren rondom de programma's participatie en werk, woon en leefklimaat, centrumfuncties en openbare ruimte. In de stand van de stad 2004 passeren de hoofdopgaven de revue en worden de vier programma's voorzien van beschikbare indicatoren. In het hoofdstuk worden verder de belangrijkste wapenfeiten in de programma's benoemd en nog enkele overige prestaties. Deze opsomming van beleidsdoelen geeft zeker een bepaalde focus op de prioriteiten in het jaarverslag 2004. Wellicht zou een schematische weergave zoals opgenomen in het hoofdstuk bedrijfsvoering met de samenhang tussen de documenten Tussenbalans visie Arnhem 2015 en Stad in Balans en voorzien van een verwijzing naar deelprogramma's, de beleidsmatige focus nog meer ondersteunen.

De informatiewaarde van de fysieke basisgegevens en de ambtelijke basisgegevens zou naar de mening van de rekenkamer toenemen indien deze in een tijdsperspectief zouden kunnen worden gezet.

#### Deelprogramma het (duale) democratische proces

- Over een deel van de realisatie van beoogde resultaten en beoogde effecten zijn geen gegevens voorhanden. Niet duidelijk is of deze gegevens wel in de toekomst worden verzameld.

- De lasten en baten zijn niet inzichtelijk (en dus stuurbaar) per doelstelling. De toelichting op het verschil tussen begroting en rekening is financieel-technisch van aard en geeft geen inzicht op de consequenties voor het afgesproken beleid binnen dit deelprogramma. De vraag of de verlaging van het lastenbudget invloed heeft gehad op de afgesproken resultaten kan niet worden beantwoord.

#### Deelprogramma versterken besturen op hoofdlijnen

- Een deel van de beoogde resultaten is (nog) niet gerealiseerd. De rekenkamer acht het van groot belang dat aan de verdere ontwikkeling van (prestatie) indicatoren prioriteit wordt gegeven (n.b. aan de kwaliteitsverbetering in monitoring van arrestatie-indicatoren werken lijkt de rekenkamer al te drastisch!). Ook is het naar de mening van de rekenkamer in brede zin van belang om in de begroting en verantwoordingsstukken helder onderscheid te maken tussen staand beleid en nieuw beleid (speerpunten).
- Het is positief dat vanuit de Tussenbalans Arnhem 2015 een meer heldere focus en prioritering in de beleidsontwikkeling is gebracht.
- De toename van lasten en baten wordt in financieel-technische termen toegelicht. Niet duidelijk is wat dit voor invloed heeft op de afgesproken resultaten en effecten.

#### Deelprogramma Loketten zonder drempels

- Positief is dat in dit deelprogramma een duidelijke relatie wordt gelegd tussen beoogde resultaten en effecten en behaalde resultaten en effecten. De rekenkamer zag wel graag nog een kwantitatieve toelichting op de resultaten van de invoering van het meldpunt klachten.
- De toelichting van de verschillen in lasten en baten is financieel-technisch en niet in samenhang met de doelstellingen.

#### Deelprogramma Digitale serviceverlening

- Niet duidelijk is of het beoogde resultaat op het gebied van te printen formulieren in 2004 is gehaald (70% in 2003, 100% in 2007, in aantal 60 in 2004).
- Gegevens over de tevredenheid over de digitale serviceverlening ontbreken (nog).
- Geen zicht op de gemaakte kosten voor dit deelprogramma aangezien deze deel uitmaken van de budgetten van andere deelprogramma's

#### Deelprogramma voorschoolse ontwikkeling

- Het beoogde en behaalde resultaat ( vaststelling beleidskader Zorgstructuur 0-12 jaar) zegt in de waarneming van de rekenkamer nog weinig over de gewenste adequate ondersteuning van de netwerken.
- De gepresenteerde gegevens over de capaciteit op de VVE-peuterspeelzalen geeft nog geen inzicht in de realisatie van de doelstelling om de kwaliteit van de voor- en voerschoolse educatie te verbeteren.

- De begrote en gerealiseerde lasten zijn niet gekoppeld aan de doelstellingen in dit deelprogramma. De verklaring van de afwijking is een interne begrotingswijziging die niet is vertaald naar de betrokken deelprogramma's. Onduidelijk is of hiermee ook binnen de budgettaire en beleidsmatige kaders van de raad wordt gebleven.

#### Deelprogramma Goed Onderwijs

- Een aantal beoogde resultaten in het jaarverslag zijn als zodanig niet opgenomen in de programmabegroting (uitvoering onderwijsvoorrankingsplan, afronding evaluatie van de onderwijskansenaanpak, ontwikkeling Brede Scholen, ontwikkelen van een plan voor de uitvoering van de RMC-functie in de jaren 2005-2009).
- De lasten en baten zijn niet gekoppeld aan doelstellingen binnen dit deelprogramma.
- De toelichting op de afwijkingen tussen begroting en jaarverslag is financieel-technisch en niet beleidsmatig.

#### Deelprogramma Volwasseneneducatie

- Positief is een heldere relatie tussen beoogde en behaalde resultaten.
- Toelichting op financiële afwijkingen via interne begrotingswijziging.
- Lasten en batenbudgetten niet in samenhang met doelstellingen.

#### Deelprogramma Verminderen van de afstand tot de arbeidsmarkt en sluitende aanpak werkloosheid

- Positief is een duidelijke relatie tussen beoogde en behaalde resultaten
- Nog geen gegevens op het gebied van beoogde effecten 'groter aandeel werklozen maatschappelijk actief' en 'vermindering langdurige werkloosheid'.
- Onduidelijk is of de financiële toename van lasten en baten invloed heeft gehad op de ambities binnen dit deelprogramma.

#### Deelprogramma Inkomensvoorziening en ondersteuning als sociaal vangnet

- Het ontbreekt aan kwantitatieve indicatoren zowel aan de kant van de beoogde resultaten als aan de kant van de behaalde resultaten.
- De toelichting op de verschillen tussen begrote en gerealiseerde lasten en baten geeft inzicht in de beleidsmatige ontwikkeling van het aantal uitkeringsgerechtigden.
- De financiële budgetten zijn niet gekoppeld aan de beleidsmatige doelstellingen

#### Deelprogramma Zorg voor lichamelijke en geestelijke gezondheid

- Onder de beoogde resultaten in het jaarverslag in dit deelprogramma zijn een aantal in de programmabegroting beoogde maatschappelijke effecten opgenomen (sluitende zorgketen voor de zeer kwetsbaren, terugdringen

gezondheidsproblematiek bij groep zeer zwaar verslaafden, sterke vermindering van de (verwervings)criminaliteit. De implementatie van het alcoholbeleid is qua verantwoording niet in dit deelprogramma opgenomen.

- Van de toename van de lasten (in totaal € 8 mln.) wordt € 1,8 mln. verklaard als gevolg van het zinken van de 24-uursopvang. De overige wijzigingen zijn het gevolg van een interne begrotingswijziging die niet is vertaald naar de deelprogramma's.
- De budgetten hebben geen samenhang met de doelstelling op de drie deelgebieden binnen dit deelprogramma

#### Deelprogramma zorg in kwetsbare situaties

- Het ontbreekt bij de behaalde resultaten aan prestatie-indicatoren
- De verantwoording op de beoogde resultaten 'Pilots voor persoonsgebonden budget rolstoel- en woonvoorzieningen' en 'resultaat Wvg-beleidsvaluatie rolstoelvoorzieningen' ontbreekt.
- De lasten- en batenbudgetten zijn niet gekoppeld aan beleidsdoelen

#### Deelprogramma Naar een veiliger Arnhem

- Nieuwe beoogde resultaten in het jaarverslag zijn 'Aanpak Antillianenproblematiek' en 'Veelplegersaanpak'.
- Binnen dit deelprogramma wordt het beoogde resultaat opgenomen in de programmabegroting m.b.t. alcoholgebruik niet verantwoord.
- Er zijn (nog) geen resultaatindicatoren opgenomen binnen dit deelprogramma.

#### Deelprogramma Voorkomen en bestrijden van brand en rampen

- Het ontbreekt in dit deelprogramma aan resultaatindicatoren (bijvoorbeeld m.b.t. afgifte van gebruiksvergunningen en repressieactiviteiten brandweer)

#### Deelprogramma Bloeiende kunst en cultuur

- Positief is de strakke relatie tussen beoogde en behaalde resultaten in dit deelprogramma;
- Van de verschillen tussen begrote en gerealiseerde lasten- en batenbudgetten wordt slechts een beperkt deel – financieel-technisch – toegelicht. Voor het overige betreft het een interne, budgettair neutrale, begrotingswijziging.

#### Deelprogramma Actief sporten

- Zowel de beoogde resultaten als de behaalde resultaten zouden concreter kunnen worden weergegeven.
- De financieel-technische toelichting op de afwijkingen tussen begrote en gerealiseerde lasten- en batenbudgetten zegt nog niets over de beleidsmatige gevolgen ervan op de ambities etc.

#### Deelprogramma maatschappelijk actieve burgers

- Er zijn binnen dit deelprogramma weinig resultaatindicatoren opgenomen
- De verantwoording over het beoogde resultaat ‘Vernieuwde subsidieovereenkomst met Vrijwilligerscentrale’ is niet bij de behaalde resultaten opgenomen

#### Deelprogramma Samenleven in de buurt

- Positief is de directe koppeling tussen beoogde en behaalde resultaten. Het ontbreekt naar het oordeel van de rekenkamer nog wel aan meer concrete resultaatafspraken.
- De beoogde resultaten ‘Wijk en gebiedsgerichte programma opstellen’, ‘versterking van het wijknetwerk’ en mate van tevredenheid over samenwerking met de gemeente en het verloop van processen op wijk- en gebiedsniveau zijn niet binnen dit deelprogramma verantwoord.
- De beleidsimplicaties van het lagere budget in het jaarverslag zijn niet duidelijk.

#### Deelprogramma Actieve groepsverbanden en (sub)culturen

- De beoogde resultaten ‘het vergroten van de mate van tevredenheid bij ouderen en gehandicapten door het behalen van een rapportcijfer van minimaal 6,5 op een schaal van 10’ en het ‘zichtbaar en meetbaar meer samenwerking en afstemming verkrijgen tussen instellingen en organisaties’ zijn niet binnen dit deelprogramma verantwoord.
- Nieuw beoogd resultaat in het deelprogramma is ‘de realisering van maatregelen uit de ouderennota die voor 2004 zijn gepland’
- Lasten- en batenbudgetten zijn niet gekoppeld aan inhoudelijke beleidsdoelen.

#### Deelprogramma Integratiebeleid

- Nieuwe beoogde resultaten in het deelprogramma zijn de ‘herziening van het beleid inzake vredesvraagstukken en ontwikkelingssamenwerking’ en het ‘Instellen van het Arnhems Fonds Samenlevingsbeleid’.
- Geen verantwoording is binnen dit deelprogramma opgenomen over het beoogde resultaat in de begroting ‘550-600 inburgeringsprogramma’s; minimaal 90% van de deelnemers haalt een inburgeringscertificaat’.
- Over de toename van het aandeel allochtone gemeenteambtenaren, en de toename van het gebruik kinderopvang door allochtonen zijn geen resultaatgegevens voorhanden.
- Geen beleidsmatige toelichting op budgetafwijkingen tussen begroting en verantwoording.

#### Programma’s Stedelijke hoofdstructuur versterken en Wijken bouwen

- Positief is de strakke en aantoonbare relatie tussen de beoogde resultaten en behaalde resultaten.

- De financiële verantwoording van deze programma's via de grondexploitatie maakt de controlerende rol van de raad bij de beleidsmatige en financiële vaststelling van deze (deel)programma's complex.

#### Deelprogramma naar een evenwichtiger gebruik van vervoermiddelen

- Positief is de strakke en aantoonbare relatie tussen beoogde en behaalde resultaten
- De lasten- en batenbudgetten zijn niet gekoppeld aan de drie lange-termijndoelen van het Arnhemse verkeers- en vervoersbeleid.
- De afwijkingen tussen begrotings- en verantwoordingsbudgetten zeggen niets over de intensivering of extensivering van de ambities binnen dit deelprogramma.

#### Deelprogramma Duurzame verbetering van de verkeersveiligheid

- Positief is het verband tussen beoogde en behaalde resultaten
- Kennelijk hebben de behaalde resultaten geen lasten met zich meegebracht.

#### Deelprogramma Goede afstemming tussen vraag en aanbod op de woningmarkt

- De beoogde resultaten in de programmabegroting 2004 wijken af van die opgenomen in het deelprogramma (verkoop huurwoningen, labelling woningaanbod bijzondere doelgroepen, prestatieafspraken woningcorporaties).
- De substantiële afwijkingen tussen begrote en gerealiseerde lasten en baten worden in financieel-technische zin toegelicht. Er is geen samenhang met het al dan niet bereiken van de doelen in dit deelprogramma.

#### Deelprogramma Arnhem, schoon, heel en veilig

- Positief is de aantoonbare relatie tussen beoogde en behaalde resultaten binnen dit deelprogramma;
- De toelichting op de afwijkingen in lasten en baten tussen begroting en verantwoording is financieel-technisch en legt geen koppeling naar het meer of minder realiseren van de gewenste ambities.

#### Deelprogramma Afval en riolering

- Positief is de strakke en meetbare relatie tussen beoogde en behaalde resultaten
- Geen samenhang van de financiële budgetten met de hoofddoelen op de gebied afval en riolering.

#### Deelprogramma Aandacht voor beeld- en ruimtelijke kwaliteit

- Nog geen verantwoordingsinformatie over "eind 2004 zal 60% van het Arnhemse grondgebied zijn onderzocht op cultuur-historische waarden; erfgoednota gereed".
- In de financieel-technische toelichting wordt de aflossing lening Eusebiustoren als toename van de lasten gezien. Strikt genomen is dit een uitgave en geen last.

#### Deelprogramma Verbetering ondernemersklimaat

- Positief is de aantoonbare relatie tussen beoogde resultaten en behaalde resultaten;
- Onduidelijk is of de substantiële afwijkingen in de begrote en gerealiseerde lasten en baten invloed heeft gehad op de oorspronkelijke ambities in dit deelprogramma.

#### Deelprogramma Naar een duurzame inrichting van het milieu

- Positief is de relatie tussen de beoogde en behaalde resultaten met uitzondering van het beoogde resultaat op het gebied van de goede staat van lanen. Een relatie van de beoogde 20% van het totaal in goede staat ten opzichte van de verantwoorde laanboomverjonging Dreijenseweg is niet te leggen.
- De lasten- en batenbudgetten hebben geen koppeling met de beleidsuitgangspunten binnen dit deelprogramma (groen en water)

#### Deelprogramma een goed milieubeheer

- Positief is de relatie tussen beoogde en behaalde resultaten.
- Toelichting op de substantiële afwijkingen tussen begrote en gerealiseerde lasten en batenbudgetten is financieel-technisch. Niet duidelijk is de samenhang met de realisatie van ambities binnen dit deelprogramma.

#### Deelprogramma een goede handhaving van de milieukwaliteit.

- Positief is de relatie tussen beoogde en gerealiseerde resultaten
- Toelichting op afwijkingen in lasten en batenbudgetten is financieel-technisch

### BEVINDING HOOFDSTUK ALGEMENE DEKKINGSMIDDELEN

In de programmabegroting 2004-2007 is een tabel opgenomen met de lasten en baten van de algemene dekkingsmiddelen conform de vereisten van de BBV. In het jaarverslag 2004 is alleen een overzicht opgenomen van de opbrengsten uit algemene middelen. De rekenkamer acht het van belang om in lijn met de begrotingstabel (inclusief de posten onvoorzien, strikt onvermijdbaar en de risicobuffer) de realisatiegegevens op te nemen.

### BEVINDINGEN UIT DE PARAGRAFEN

- De redenering dat de in de programmabegroting 2004 wel opgenomen, maar niet verplichte paragrafen Handhaving, Attractiviteit en Voornemens per wijk, in de programmabegroting 2005 in de deelprogramma's zijn opgenomen, waardoor verantwoording van deze deelprogramma in het **jaarverslag 2004** buiten beschouwing wordt gelaten, acht de rekenkamer niet valide;

- Positief is dat in de paragraaf Lokale Heffingen de realisatiebedragen per belastingsoort zijn opgenomen. Deze totaalbedragen ontbraken in de programmabegroting 2004.
- Positief is de concreetheid in het jaarverslag 2004 van de paragraaf weerstandsvermogen. Via de verdere ontwikkeling en invulling van het gemeentebrede risicomanagement kan nog verdere verbetering worden bereikt.
- In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen ontbreekt het zicht op de vertaling van de financiële consequenties (integrale onderhoudsbudgetten bestaand en nieuw beleid) in het jaarverslag. Wat heeft de gemeente concreet uitgegeven aan onderhoud aan wegen, riolering, water, groen en gebouwen?.
- De paragraaf Bedrijfsvoering zou naar het oordeel van de rekenkamer meer in kunnen op de gewenste kwaliteit van bedrijfsvoeringsonderdelen in relatie tot de realisatie van de programma's en in relatie tot de toegenomen responsiviteit van burgers.
- Naar de mening van de rekenkamer zou de paragraaf Verbonden Partijen in het jaarverslag de raad inzicht moeten bieden in de bestuurlijke participatie van de gemeente per gebonden partij met een risico-analyse op hoofdlijnen.
- De paragraaf Grondbeleid kan in de toekomst meer als planning en controlmonitor worden gezien van het gemeentelijk grondbeleid. De rekenkamer ziet in de Financiële Jaarrapportage Projecten een vooruitgang in de verantwoording hierover richting raad.

#### BEVINDINGEN HOOFDSTUK 5 FINANCIËEL TOTAALBEELD, ANALYSE EN RESULTAAT 2004

De beschrijving van het financiële resultaat over 2004 is sterk ingegeven door de gewijzigde verslaggevingsvoorschriften van het BBV. Daarnaast bepalen de door de raad vastgestelde spelregels begrotingsbeheer en de voorstellen tot resultaatbestemmingen het uiteindelijke jaarresultaat 2004. Via de voorstellen in het jaarverslag 2004 komt het uiteindelijke nadelig rekeningsaldo uit op € 1.671.000. voorstel is om dit nadeel te onttrekken uit de algemene reserve. Enkele specifieke bevindingen vanuit dit hoofdstuk van de rekenkamer zijn:

- Het overzicht van lasten en baten per gemeentelijke dienst is weliswaar informatief, maar in principe niet de verantwoordingsfocus van de raad. Aansluiting met de spelregels begrotingsbeheer geven zicht op het bedrijfsvoeringsresultaat, maar feitelijk – en ook conform de vereisten van de BBV – zullen de gerealiseerde baten en lasten per (deel)programma, het overzicht van de gerealiseerde algemene dekkingsmiddelen, het resultaat voor bestemming, de werkelijke toevoegingen en onttrekkingen aan reserves en het gerealiseerde resultaat na bestemming helder in het financiële totaalbeeld per deelprogramma dienen te worden opgenomen. Dit overigens voorzien van ramingen uit de begroting voor en na wijziging.
- In de waarneming van de rekenkamer is de toelichting op de kosten van het zinken van de dagopvang drugsverslaafden niet in de lijn met de gegeven toelichting in het kader van Turap I 2005. (kosten vervolgschade versus daadwerkelijke reparatiekosten)

- Aansluiting ontbreekt van het voordeel van de grondexploitatie ad. € 2,4 mln. met het resultaat van het grondbedrijf Arnhem in de Financiële Jaarrapportage Projecten 2004
- Bij de voorstellen voor resultaatbestemmingen is het van belang om zicht te hebben op die voorstellen waarvoor niet al eerder een besluit is genomen en voorstellen waarvoor nog expliciet “politieke” ruimte is.

De rekenkamer acht het van belang om in dit hoofdstuk ook de aansluiting te kunnen vinden van het geprognosticeerde resultaat uit de Turap II (€ 1,8 mln. voordelig).

Verder verwijst de rekenkamer nog naar de volgende – in haar normstelling opgenomen – vragen ten aanzien van de financiële uitkomst op hoofdlijnen:

- Krijgt de lezer een goed beeld van de (mee- en tegenvallers van de) in het verslagjaar gemaakte kosten en verkregen baten, in relatie tot de inspanningen en resultaten die daarbij horen;
- Wordt een toelichting gegeven op de belangrijkste afwijkingen
- Wordt de lezer meegenomen in de conclusies die zij kan trekken over de financiële rekening
- Krijgt de lezer inzicht in de financiële gezondheid ( ‘wel of geen vet op de botten’) en de belangrijkste risico’s en hoe daarmee is omgegaan.

De rekenkamer is van mening dat op dit gebied nog belangrijke verbeteringen zijn te behalen.

Opmerkelijk vindt de rekenkamer het dat zowel in het jaarverslag 2004 als in de jaarrekening 2004 (BBV-verplichting) geen integraal overzicht is opgenomen van de lasten en baten per deelprogramma (begroot en gerealiseerd). Hierdoor mist de raad een overzicht in één oogopslag, waarin de (deelprogramma)resultaten zichtbaar zijn inclusief de daarbij behorende onttrekkingen of toevoegingen aan de reserves. Verder wil de rekenkamer opmerken dat uitsluitend het concernjaarverslag en de concernjaarrekening onderhevig zijn aan het door de raad te nemen besluit. Een verwijzing naar verdere toelichtingen in de dienstjaarverslagen is naar het oordeel van de rekenkamer niet relevant. Het college verantwoordt zich in kwantitatieve en kwalitatieve zin via het concernjaarverslag en de concernjaarrekening op juiste, volledige en tijdige wijze. De raad dient daar in principe geen relevante informatie uit andere documenten bij te hoeven betrekken.

#### CONCLUSIES REKENKAMER TEN AANZIEN VAN DE KWALITEIT VAN DE INFORMATIEVOORZIENING

- A. Positief is de expliciete samenhang die gezocht wordt tussen beoogde resultaten en effecten en behaalde resultaten en effecten. Programmabegroting en programmaverslag kunnen voor het overgrote deel direct in samenhang worden getoetst;
- B. In het jaarverslag 2004 – maar ook al niet in de programmabegroting 2004 – is nog geen samenhang op deelprogrammaniveau tussen de gerealiseerde doelen, de daarvoor verrichtte inspanningen en de daarbij behorende inzet van middelen.

- C. In samenhang met conclusie B en vanwege het grotendeels ontbreken van prospectieve informatie, heeft het jaarverslag 2004 als (bij)sturingsinstrument in de planning en controlcyclus een relatief beperkte functie;
- D. Door het ontbreken van de consequenties van interne begrotingswijzigingen op deelprogrammaniveau is onduidelijk of hierbij recht wordt gedaan aan het budgetrecht van de raad.
- E. Oorzaken van materiele afwijkingen in lasten en baten tussen begroting en jaarverslag 2004 worden financieel-technisch verklaard maar een verbinding naar de beleidsmatige consequenties op de ambities binnen de deelprogramma's wordt niet gelegd.
- F. De rekenkamer constateert een verbetering in de kwaliteit van de paragrafen maar ziet nog belangrijke verbeteringen mogelijk in (o.m.) de paragrafen Onderhoud kapitaalgoederen en Bedrijfsvoering.
- G. De toelichting op de financiële uitkomst van het jaarverslag 2004 kan zeker worden verbeterd vanuit de optiek van de (diverse) doelgroepen van het jaarverslag. Hierbij zal duidelijk aandacht dienen te worden besteed aan de ruimte die de raad heeft bij de vaststelling van de resultaatbestemmingen. Een en ander zal helder in het raadsvoorstel bij het jaarverslag/-jaarrekening moeten worden verwoord.

## 6. ALGEMENE CONCLUSIES

- I. De inhoudelijke samenhang tussen programmabegroting 2004 en het programmaverslag 2004 is in vergelijking met voorgaande een duidelijk positieve ontwikkeling voor de raad vanuit haar controlerende rol;
- II. In algemene zin kan de samenhang binnen de deelprogramma's tussen effecten/resultaten, inspanningen en kosten worden verbeterd. Bij materieel belangrijke afwijkingen in begrote en gerealiseerde lasten en baten (voorbeelden hiervan zijn in het jaarverslag 2004 de deelprogramma's 0.41 Verminderen van afstand tot de arbeidsmarkt, 05.1 Zorg voor lichamelijke en geestelijke gezondheid, 07.1 Bloeiende kunst en cultuur, 07.2 Actief sporten, 11.1 naar een evenwichtig gebruik van vervoersmiddelen, 12.1 goede afstemming tussen vraag en aanbod op de woningmarkt, 14.1 verbetering van het ondernemersklimaat, 15.2 een goed milieubeheer) zou in een toelichting ook de beleidsmatige gevolgen voor de ambities/doelen binnen het deelprogramma moeten worden toegelicht.
- III. Bij de beleidsplanning en de beleidsuitvoering ontbreekt het nog veelal aan concrete, nuttige, relevante en betrouwbare indicatoren. De rekenkamer ziet op dit gebied het deelprogramma 13.2 afval en riolering als een positieve uitzondering
- IV. De rekenkamer constateert een toenemende bestuurlijke en ambtelijke aandacht voor de verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsvoering maar acht een intensivering (in tijd en geld) daarvan nodig om de komende externe ontwikkelingen goed het hoofd te kunnen bieden. Daarbij is prioriteit nodig voor de verdere verankering van het rechtmatig handelen in de werkprocessen van de organisatie.
- V. De rekenkamer ziet de toenemende aandacht en implementatie van het instrument risicomanagement in de organisatie als positief en pleit voor een actieve verantwoording hierover richting raad.

## **7. ALGEMENE AANBEVELINGEN**

- I. Maak een duidelijk en afrekenbaar verbetertraject waarin fasegewijs en per inhoudelijke commissie de deelprogramma's in hun interne samenhang tussen effecten/resultaten, inspanningen en kosten wordt doorgelicht. Dit bevordert een integrale en volwaardige bespreking per commissie van de planning en verantwoordingsdocumenten.
- II. Maak meer gebruik van (input, throughput, output, outcome) indicatoren om de beleidplanning en beleidsuitvoering te kunnen monitoren. Daarbij gaat het niet alleen om het duiden van effecten, prestaties en de daarmee samenhangende middelen met behulp van indicatoren maar ook de relaties daartussen. Aan te bevelen is om deelprogramma's periodiek onderwerp te laten zijn van beleidsevaluatie/beleidsdoorlichting.
- III. Geef in de planning en controlcyclus expliciet aandacht aan de verdere verbetering van de bedrijfsvoering in de organisatie.

## BIJLAGE

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN UIT HOOFDRAPPORT  
GEZAMENLIJK ONDERZOEK GEMEENTELIJKE REKENKAMERS  
APELDOORN, ARNHEMEN NIJMEGEN NAAR DE  
PROGRAMMABEGROTINGEN 2004.