

JAARVERSLAG 2004

Appendix voor raadscommissie Algemeen Bestuur

Colofon

De Nijmeegse Rekenkamer:

De Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen (verder de Rekenkamer) bestaat uit raadsleden, heeft een externe voorzitter en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris. Zij heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Haar doel is de gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn controlerende taak uit te voeren. De Rekenkamer voert onderzoek uit, waarbij zij antwoord wil krijgen op vragen zoals: zijn de doelen van het gemeentelijk beleid bereikt? Zijn de voorbereiding en de uitvoering van het beleid efficiënt verlopen? Welke aanbevelingen zijn nodig om de doeltreffendheid te vergroten?

De Rekenkamer voert zelf onderzoek uit. In de onderzoeken wordt altijd teruggekeken naar het verleden, met als nadrukkelijke bedoeling te leren voor de toekomst. Jaarlijks stelt de Rekenkamer een onderzoeksplan op, waarin wordt aangegeven welke onderzoeken in uitvoering worden genomen. Ieder jaar doet de Rekenkamer in ieder geval onderzoek naar de jaarrekening. Daarnaast voert zij twee tot drie onderzoeken uit die gericht zijn op de doeltreffendheid, doelmatigheid en/of rechtmatigheid op specifieke beleidsterreinen of onderdelen daarvan.

Samenstelling:

Leden:	P. Breukers A. Hillen B. Muhren W. van Nispen M. Simons – Welschen
Plaatsvervangende leden:	1 ^e : B. van Zijll de Jong – Lodenstein 2 ^e : J. Lagerweij
Voorzitter:	L. Dolmans
Secretaris:	J. Smink

Inhoudsopgave

1.	<u>Inleiding</u>	1
2.	<u>Jaarrekening(en)</u>	2
2.1	Conclusies en aanbevelingen Rekenkamer	2
2.2	Reactie van het College	5
2.3	Nawoord Rekenkamer	6
2.4	Raadsbesluit	8
2.5	Beschrijving stand van zaken uit jaarverslag 2003	9
2.6	Voortgang 2004	10
3.	<u>Onderzoek rechtmatigheid, case grondexploitaties</u>	12
3.1	Uit het Rekenkamerrapport: opmaat voor de discussie	12
3.2	Reactie van het College	14
3.3	Nawoord Rekenkamer	17
2.4	Beschrijving stand van zaken uit jaarverslag 2003	18
2.5	Voortgang 2004	18
4.	<u>Onderzoek programmabegroting</u>	19
4.1	Conclusies en aanbevelingen Rekenkamer	19
4.2	Raadsbesluit	22
4.3	Toezeggingen door het College	22
4.4	Conclusies en aanbevelingen uit rapport 'nazorg onderzoek programmabegroting	22
4.5	Voortgang 2004	25
5.	<u>Onderzoek verbonden partijen</u>	27
5.1	Conclusies en aanbevelingen Rekenkamer	27
5.2	Reactie van het College	29
5.3	Raadsbesluit	31
5.4	Voortgang 2004	32

1. Inleiding

In ons jaarverslag hebben wij gerapporteerd over de door ons uitgevoerde onderzoeken in 2004. Wij hebben daarin een beknopte samenvatting gegeven van onze aanpak, de reactie van het College en de besluitvorming door de Gemeenteraad. Daarnaast hebben we in het jaarverslag onze bevindingen op hoofdlijnen uit de oriënterende onderzoeken teruggekoppeld. Vanuit onze nazorg hebben wij in het jaarverslag gerapporteerd over de rode lijn daaruit. Deze luidt:

Bij elk van de uitgevoerde onderzoeken blijkt de implementatie van het verbetertraject achter te blijven bij de gemaakte afspraken. Daarbij blijkt dat het College de Gemeenteraad daarover niet informeert, maar dat de Gemeenteraad het College ook niet aanspreekt op de gemaakte afspraken. Eerder hebben wij de Gemeenteraad hier ook al op gewezen (brief 2003, onderzoek Tandem). Afspraken, respectievelijk besluiten naar aanleiding hiervan zijn op hun beurt tot nu toe niet ingevuld. De huidige werkwijze is in onze ogen een belangrijke belemmering voor het doorvoeren van verbeteringen en het boeken van resultaten. Omdat wij van mening zijn dat de Gemeenteraad, wanneer hij afspraken met het College maakt, een belangrijke eigen verantwoordelijkheid heeft in het toezien op de uitvoering daarvan, hebben wij de Gemeenteraad geadviseerd *op korte termijn* een volgsysteem op te zetten voor afspraken die hij met het College maakt (brief dd 12 oktober 2004/kenmerkC940-052).

De brief is behandeld in de vergadering van de raadscommissie Algemeen Bestuur van 18 januari 2005. De commissie heeft aangegeven dat hij nu snel een volgsysteem wil voor gemaakte afspraken tussen Raad en College. De wethouder heeft aangegeven in de volgende vergadering van de commissie te komen met een voorstel voor de termijn waarop hij dat kan realiseren.

Per raadscommissie hebben wij een appendix bij het jaarverslag gemaakt, waarin we meer uitgebreid ingaan op de stand van zaken van de afgesproken verbetertrajecten naar aanleiding van rekenkameronderzoeken. In voorliggende appendix voor de commissie Algemeen Bestuur gaan wij in op de onderzoeken:

- Jaarrekening(en);
- Rechtmatigheid, case grondexploitaties (2003);
- Programmabegroting (2004);
- Verbonden partijen (2004).

2. Jaarrekening(en)

Achtereenvolgens hebben wij hier opgenomen:

- Onderzoek jaarrekening 2003¹:
 - Conclusies en aanbevelingen Rekenkamer;
 - Reactie van het College;
 - Nawoord Rekenkamer;
- Raadsbesluit;
- Beschrijving stand van zaken uit jaarverslag 2003;
- Voortgang 2004 (bladzijde 10).

Wie de achtergronden kent, kan volstaan met het lezen van de stand van zaken eind 2004.

2.1 Conclusies en aanbevelingen Rekenkamer

De accountant geeft bij de jaarrekening 2003 een goedkeurende verklaring. Daarmee is voldaan aan de minimum-eisen voor het verlenen van decharge door de gemeenteraad. In zijn rapport naar aanleiding van zijn controle brengt de accountant een groot aantal punten onder de aandacht waarbij de rekening afwijkt van de eisen (die vanaf volgend jaar gelden). Hij stelt nadrukkelijk dat op een aantal punten snel verbetering noodzakelijk is, omdat de ruimte om af te wijken van de voorschriften kleiner wordt. Hij adviseert dan ook de invoering van Bbv aan te grijpen om direct in volle omvang aan de verslaggevingsvoorschriften te voldoen. Gebeurt dit niet dan voorziet de accountant dat de verbetering van de jaarrekening (weer) een slepende kwestie wordt. Wij onderschrijven de analyse en het advies van de accountant. Wanneer geen kwaliteitsslag wordt gemaakt loopt het verkrijgen van een goedkeurende verklaring mogelijk gevaar.

In de jaarrekening 2003 komt een groot aantal grote over- en onderschrijdingen ten opzichte van de (dynamische) begroting voor. Dit betekent niets anders dan dat meer of minder is uitgegeven dan door de gemeenteraad geautoriseerd. Op basis van dit beeld zijn wij van mening dat de budgetdiscipline sterke verbetering behoeft. Bovendien vinden wij de verklaringen voor de over- en onderschrijdingen in de meeste gevallen onvoldoende. De gemeenteraad kan ons inziens niet goed bepalen in hoeverre afwijkingen acceptabel zijn. Er zijn ons inziens heldere afspraken tussen gemeenteraad en college nodig om hierin tot een verbetering te komen.

Vorig jaar is al de afspraak gemaakt niet langer toe te lichten op saldo, maar op lasten en baten afzonderlijk. Wij onderstrepen nogmaals het belang van deze afspraak. Dit jaar is maar beperkt uitvoering gegeven aan deze afspraak. Aanvullend adviseren wij de gemeenteraad het college op te dragen onderscheid te maken naar apparaats- en programmakosten en in ieder geval afwijkingen op programmakosten toe te lichten. Deze hebben immers rechtstreeks te maken met de realisatie van de doelen van het programma.

¹ In ons onderzoek naar de jaarrekening kijken wij altijd terug naar onze eerdere onderzoeken naar de jaarrekening, de toezeggingen die het College toen heeft gedaan en de besluiten die de Raad toen heeft genomen. Om dit reden hebben wij in dit overzicht deze informatie niet per jaarrekeningonderzoek gepresenteerd; het onderzoek naar de jaarrekening 2003 geeft de actuele stand van zaken.

Daarnaast adviseren wij de raad ook een discussie te voeren over het niveau waarop hij toelichtingen wil ontvangen. In feite houdt dat in dat een discussie gevoerd moet worden over het niveau van autorisatie door de gemeenteraad. Daarbij zijn diverse varianten mogelijk. Een eerste mogelijkheid is dat de gemeenteraad de huidige situatie handhaaft. Dat betekent autorisatie op programmaniveau.

Begrotingswijzigingen worden alleen door de raad vastgesteld als deze consequenties hebben voor het programmaniveau. Voor de verantwoordingsinformatie is het ons inziens van belang dat de huidige afspraken worden verduidelijkt: bijvoorbeeld toelichting op lasten en baten afzonderlijk, toelichting op programmakosten, toelichting op productgroepen bij grote afwijkingen. In onze ogen kan de kwaliteit van de sturingsinformatie én de verantwoordingsinformatie op deze wijze substantieel worden verbeterd.

Een andere mogelijkheid is autorisatie door de raad op productgroepniveau. Consequentie daarvan zou zijn dat hij ook begrotingswijzigingen op dat niveau vaststelt en verantwoordingsinformatie op dat niveau vraagt. Het is ook mogelijk alleen achteraf op productgroepniveau geïnformeerd te worden. Voordat de raad de keuze maakt voor autorisatie op productgroepniveau moet hij bedenken wat hij met deze extra informatie wil.

Wij hebben geconstateerd dat het nog steeds bijzonder lastig is na te gaan hoe de dynamische begroting tot stand is gekomen. Wij adviseren de gemeenteraad het college te vragen er voor zorg te dragen dat vanaf de begroting 2005, maar ook al bij de jaarrekening 2004, eenvoudig (in DIBB) is na te gaan hoe de dynamische begroting tot stand is gekomen. In zijn algemeenheid adviseren wij de gemeenteraad hiertoe begrotingswijzigingen steeds expliciet en met een afzonderlijk besluit te bekrachtigen.

In de jaarrekeningen van afgelopen jaren waren de rubrieken voor de inhoudelijke verantwoording per programma in diverse gevallen niet ingevuld. Dat komt dit jaar op een enkele uitzondering na niet meer voor. Wij vinden de kwaliteit van de opgenomen informatie, op een aantal positieve uitzonderingen na, echter onvoldoende. Ons inziens kan de inhoudelijk verantwoordingsinformatie substantieel verbeterd worden door een strikte hantering van de drie w-vragen. Bovendien zijn wij van mening dat er een meer centrale sturing op de aan de gemeenteraad te presenteren verantwoordingsinformatie noodzakelijk is. Op basis van de jaarrekening 2003 hebben wij de indruk dat de kwaliteit van de toelichtingen te veel wordt bepaald door de wijze waarop de individuele programmaverantwoordelijke hier aandacht aan heeft besteed.

Om specifiek de verantwoording over het programma grondbeleid te verbeteren adviseren wij een aantal kengetallen te ontwikkelen waarmee een beeld kan worden gegeven van de uitvoering van (categorieën) van exploitaties op basis waarvan de gemeenteraad kan sturen. Verder adviseren wij de gemeenteraad in de Verordening volgend uit artikel 213a van de Gemeentewet op te nemen dat jaarlijks één of twee doelmatigheidsonderzoeken worden uitgevoerd naar planexploitaties. Heel concreet adviseren wij verder voor de exploitaties een één op één relatie te leggen tussen de jaarrekening en het VGP, in de relevante stukken duidelijke verwijzingen naar aanvullende verantwoordingsinformatie op te nemen en de bijlagen (in zijn algemeenheid!) te voorzien van een leeswijzer.

Ten aanzien van rechtmatigheid zijn wij van mening dat de voorbereidingen op de accountantscontrole vanaf volgend jaar (dus over 2004!) tot nu toe beperkt zijn geweest. Aan de andere kant worden de voorbereidende werkzaamheden zeer breed

ingestoken. Wij adviseren de gemeenteraad rechtmatigheid in het kader van de jaarrekening letterlijk te interpreteren en te beperken tot de naleving van wetten en regels van de gemeenteraad ten aanzien van baten, lasten en balansmutaties. Voor een goede voorbereiding adviseren wij om op korte termijn per directie een overzicht te maken van alle geldende wetten en regels (zoals daar nu aan gewerkt wordt door de directie DSB) en na te gaan hoe hier nu mee wordt omgegaan.

Uit ons onderzoek rechtmatigheid WVG komt naar voren dat de specifieke regels voor de toe- en afwijzing van voorzieningen op een enkele uitzondering na worden nageleefd. Van diverse (specifieke) regels hebben wij niet kunnen vaststellen of deze worden nageleefd. In het accountantsonderzoek volgend jaar vallen dergelijke bevindingen onder de categorie 'onzekerheid'. In zijn rechtmatigheidsonderzoek mogen de bedragen gerelateerd aan 'onzekerheid' niet groter zijn dan 3% van de totale lasten.

Voor de regels die niet specifiek op één type voorziening zijn gericht, zijn wij de volgende onrechtmatigheden tegengekomen:

- Geen van de onderzochte aanvragen voor een voorziening heeft plaatsgevonden als voorgeschreven in de Verordening;
- De adviseurs van het RIO beschikken niet altijd over alle in de Verordening voorgeschreven kennis;
- De termijnen waarbinnen een besluit moet worden genomen worden voor tenminste 64% van de aanvragen overschreden;
- De voorgeschreven evaluatie van de Verordening is niet uitgevoerd.

Wij adviseren de gemeenteraad op basis van de bevindingen uit ons onderzoek te bepalen hoe hij tot een rechtmatige uitvoering wil komen. Daarvoor komen zowel aanpassingen van de Verordening als aanpassingen van de werkprocedures in aanmerking. Daarnaast adviseren wij de raad om de bevindingen uit ons onderzoek te gebruiken bij de nadere opdrachtverstrekking aan de accountant voor zijn rechtmatigheidsonderzoek 2004.

Wij constateren dat het verbetertraject dat de raad met het college heeft afgesproken weinig voortgang boekt. Wij constateren ook dat de gemeenteraad zich hierbij afwachtend opstelt. Op het moment van behandeling van de jaarrekening is de gemeenteraad actief in het formuleren van verdere noodzakelijke verbeteringen. In de rest van het jaar lijkt de verbetering van de jaarrekening geen item meer. Vorig jaar hebben wij de gemeenteraad onder meer geadviseerd in de loop van het jaar te volgen en beoordelen wat wordt ondernomen om tot verbetering van de jaarrekening te komen en tot welke resultaten dit leidt. Wij blijven dit onderstrepen. Als hulpmiddel voor de invulling van deze aanbeveling adviseren wij de gemeenteraad van het college te vragen bij de tussenmeldingen (voorjaarsbrief, zomernota en najaarsbrief) ook een melding te doen over de voortgang van het verbetertraject rond de jaarrekening. Wij adviseren dan bij de behandeling van deze stukken in de commissie AB steeds expliciet stil te staan bij deze meldingen. Verder adviseren wij het college de gemeenteraad expliciet de vraag voor te leggen of het naar het oordeel van de raad op de goede weg is.

Met het oog op de planning van de jaarrekening adviseren wij de gemeenteraad het college te vragen het opstellen van de inhoudelijke toelichtingen naar voren te halen en daarmee het hele proces te versnellen.

2.2 Reactie van het College

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw onderzoek naar de Stadsrekening 2003.

Om te beginnen hechten wij eraan het belang te benadrukken van de jaarrekening in de cyclus van begroten en verantwoorden en in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen college en raad. Daarover verschillen wij niet van mening.

Uw opmerkingen bij de Stadsrekening 2003 willen wij dan ook in de eerste plaats beschouwen als waardevolle bijdragen in het voortgaande proces van verbetering van de verantwoording. We verschillen ook niet met u van mening over de vraag of verdere verbeteringen nodig zijn.

Wij willen onze reactie toespitsen op uw conclusies en aanbevelingen. Waar u spreekt over het accountantsrapport, verwijzen wij hier naar onze reactie daarop, in onze brief aan de Raad van 11 juni 2004. Tevens verwijzen wij naar onze brief aan de Raad over het plan van aanpak verbetering programmabegroting, waarbij wij als bijlage het plan van aanpak voor de invoering van de BBV hebben bijgevoegd.

Onder budgetdiscipline verstaan wij de discipline bij budgethouders om niet méér uit te geven dan het budget dat hen ter beschikking is gesteld. Dat voorkomt onrechtmatige overschrijdingen van de lasten. Maar dat kan ook inhouden dat zij de lasten terugdringt als blijkt dat begrote baten niet worden gerealiseerd.

Daarnaast willen wij dat budgethouders resultaatgericht werken: met dat beschikbare budget wordt de budgethouder geacht de bijbehorende prestatie te leveren. En in de derde plaats vragen wij budgethouders om zuinig te zijn: zij moeten er naar streven, waar dat kan, de gevraagde prestatie tot stand te brengen met minder middelen.

Uw constatering dat grote over- en onderschrijdingen getuigen van slechte budgetdiscipline, kunnen wij dan ook niet steunen. Wel vinden wij dat de toelichtingen verder verbeterd moeten worden, zodat beter zichtbaar is waar afwijkingen van begrote bedragen door zijn veroorzaakt.

Wij hebben in deze Stadsrekening ingezet op verbetering van de financiële en inhoudelijke toelichtingen. Onze indruk is dat wij ook een serieuze kwaliteitsverbetering hebben weten te realiseren. Verdergaande verbetering van de toelichtingen op afwijkingen zullen ons inziens mede afhangen van de kwaliteit van de begroting.

Het door u voorgestane onderscheid tussen apparaatskosten en programmakosten achten wij niet voldoende duidelijk. In de programmabegroting brengen wij alle kosten in beeld die te maken hebben met de realisatie van het programma. Voor een deel betreft dat directe kosten en voor een deel zal het gaan om kosten die toegerekend worden via verdeelsleutels. Die kostentoe rekening staat als onderwerp in het plan van aanpak bedrijfsvoering.

Het niveau van autorisatie willen wij niet opnieuw ter discussie stellen. In dat verband willen wij graag wijzen op de verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet, die de Raad in november 2003 vaststelde. Om invulling te geven aan de duale rollen van College en Raad, zoals bedoeld in de nieuwe Gemeentewet en in het BBV, heeft de Raad daar vastgelegd dat de Raad stuurt op programma's en het College op productgroepen. In z'n algemeenheid heeft het niet onze voorkeur zo'n verordening na zo'n korte tijd alweer ter discussie te stellen.

Over de begrotingswijzigingen verschillen wij niet met u van mening. We hebben naar aanleiding van uw rapport over 2002 gezegd dat we er voor kiezen dit probleem niet meer in het huidige DIBB op te lossen, omdat dat een te grote investering vraagt in de software, die straks door het nieuwe financiële systeem toch zal worden vervangen. Uw suggestie om begrotingswijzigingen in een expliciet beslispunt op te nemen in raadsvoorstellen, zullen wij ter harte nemen.

Ook over uw suggestie om in de programmamallen de drie w-vragen zichtbaar te maken kunnen we kort zijn: in de DIBB-begroting 2005 hebben wij deze vragen toegevoegd aan de mallen op programma- en productgroepniveau en we hebben de werkinstructies bijgesteld, om een duidelijker invulling van de verschillende onderdelen te krijgen.

De centrale regie op de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie hebben wij versterkt, onder andere door over de conceptteksten een extra overlegronde te houden tussen Gemeentesecretaris en verantwoordelijke directeur respectievelijk programmaverantwoordelijke. Daar gaan wij zeker mee door.

Toch kunnen we niet vaak genoeg benadrukken dat de kwaliteit van de verantwoording in belangrijke mate afhangt van de kwaliteit van de begroting. In onze reactie op het "plan van aanpak verbetering programmabegroting" geven wij nog eens aan welk belang wij hechten aan de kwaliteit van de programmabegroting.

Wat betreft de WVG zullen we maatregelen nemen om de rechtmatigheid en de tijdigheid van de afhandeling van de aanvragen te kunnen bewaken. Uw opmerking over het kennisniveau van de adviseurs van het RIO zullen wij meenemen in de nieuwe kwaliteitsafspraken met het RIO.

Binnenkort leggen wij de Raad de nota Grondbeleid voor. Aan uw opmerkingen zal daarin voor een belangrijk deel tegemoetgekomen kunnen worden. Wij gaan er van uit dat ook de Raad uw opmerkingen in de beraadslagingen over het grondbeleid zal betrekken.

Uw opmerkingen over het verbetertraject betreffen voor een deel de raad zelf. Over de planning van het rekeningproces willen wij nogmaals opmerken dat wij een verdergaande verkorting van de doorlooptijd hopen te kunnen bewerkstelligen als het nieuwe financiële systeem draait. Uw suggestie om de tijd voor het opstellen van programmatoelichtingen en verschillenanalyses te bekorten, willen wij niet overnemen. Om verder te kunnen gaan met het verbeteren van deze onderdelen, hebben wij tijd en capaciteit nodig. Daarop nu beknopt zou contraproductief werken. Wel proberen wij de werkwijze rond interne verrekeningen te vereenvoudigen, om tijdwinst te boeken in een vroeg stadium van het rekeningproces.

2.3 Nawoord Rekenkamer

Het College heeft bij ons rapport naar aanleiding van ons onderzoek naar de jaarrekening 2003 enkele kanttekeningen geplaatst. Op enkele daarvan willen we hier ingaan.

Het College deelt onze conclusie met betrekking tot de budgetdiscipline niet. Wij blijven in het grote aantal (grote) over- en onderschrijdingen echter de noodzaak tot

verbetering van de budgetdiscipline zien. Zeker wanneer de resultaten uit de jaarrekening worden afgezet tegen de dynamische begroting. De dynamische begroting is immers de begroting waarin de begrotingswijzigingen en de meldingen voor over- en onderschrijdingen zijn verwerkt. De argumentatie hiervoor vinden wij in artikel 189 van de Gemeentewet: voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden. Ten laste van de gemeente kunnen slechts uitgaven worden gedaan tot de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht. Dit zegt ons inziens niets anders dan dat zonder toestemming van de gemeenteraad geen meer of minder uitgaven worden gedaan. Wanneer meer of minder uitgaven pas bij de jaarrekening duidelijk worden, is het budgetrecht van de gemeenteraad in het geding.

Met betrekking tot de kostentoerekening willen wij benadrukken dat ons advies onderscheid te maken naar apparaats- en programmakosten niet is gericht op de administratie, maar op de begroting en jaarrekening. Wij onderschrijven dat een onderscheid naar apparaats- en programmakosten voor de administratie onvoldoende duidelijk is. In de begroting en jaarrekening biedt het in onze ogen echter belangrijke aanvullende (stuur)informatie voor de gemeenteraad. Bij over- maar ook bij onderschrijdingen in de sfeer van programma-uitgaven ligt er een directe relatie met inhoudelijk ander beleid of andere producten. Hierbij is dus het budgetrecht van de raad rechtstreeks aan de orde. Bij afwijkingen op apparaatskosten kan het zijn dat dezelfde producten worden gemaakt en/of effecten worden gerealiseerd, maar dat de inzet van bijvoorbeeld personeel anders uitvalt of duurder is dan verwacht. Als sprake is van heldere spelregels en van transparante afwijkingen in apparaatskosten kunnen deze in het kader van een flexibele bedrijfsvoering acceptabel zijn.

Wij adviseren de gemeenteraad nadrukkelijk wel een discussie te voeren over het niveau van autorisatie. Wij zien hiervoor aanleiding in de kwaliteit van de geleverde verantwoordingsinformatie. In onze ogen is deze vaak onvoldoende. Bovendien is de Verordening ex artikel 212, waarin het autorisatieniveau is geregeld, onder grote tijdsdruk tot stand gekomen; in het voorbereidingstraject is bovendien door de raad niet gesproken over het niveau van autorisatie. Wij vinden het belangrijk dat de raad hierover een expliciete keuze maakt. Daarbij hebben wij gesteld dat deze ons inziens kan inhouden dat de huidige situatie wordt gehandhaafd (én afspraken worden gemaakt over de kwaliteit van de informatie). De keuze kan ook inhouden dat de gemeenteraad het autorisatieniveau lager legt. De gemeenteraad zal goed moeten bedenken wat hij met de extra verantwoordingsinformatie, dan wel een gewijzigd autorisatieniveau wil bereiken.

Wij zijn van mening dat de verbetering en het gebruik van DIBB meer prioriteit verdient; juist omdat DIBB onder meer wordt aangemerkt als systeem achter de begroting en de jaarrekening waarin (voor de raad) meer informatie is te vinden. In onze ogen is dat op dit moment op een aantal essentiële punten onvoldoende het geval.

Met ons advies tot een meer centrale sturing op de aan de gemeenteraad te presenteren verantwoordingsinformatie te komen, bedoelen wij dat vanaf de start van het jaarrekeningproces een centrale sturing plaatsvindt. Daarbij moet ons inziens de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie steeds voorop staan. Dat veronderstelt dat van te voren op centraal niveau ondubbelzinnig wordt geformuleerd aan welke kwaliteitscriteria informatie moet voldoen.

Hoewel wij de redenering kunnen volgen dat de verbetering van de kwaliteit van de informatie in de begroting zal leiden tot verbetering van de kwaliteit van de informatie in de jaarrekening, willen wij benadrukken dat dit geen absolute vereiste is. Het is altijd mogelijk aan te geven wat is gedaan in het voorgaande jaar (en met welk doel). Ook in de jaren dat nog gewerkt wordt aan de verbetering van de begroting heeft de raad goede verantwoordingsinformatie nodig om zijn controlerende taak uit kunnen voeren.

Wij hebben met instemming gelezen dat onze adviezen voor de verbetering van de verantwoordingsinformatie over het grondbeleid voor een belangrijk deel zullen zijn opgenomen in de (nog te verschijnen) nota Grondbeleid. In deze nota zal niet ons advies in de Verordening ex Gemeentewet artikel 213a jaarlijks één of twee doelmatigheidsonderzoeken naar grondexploitaties uit te voeren zijn opgenomen. Wij vragen hiervoor de bijzondere aandacht van de gemeenteraad, omdat wij verwachten dat op deze manier een belangrijke impuls aan de verbetering van de verantwoordingsinformatie op dit terrein geleverd kan worden. Juist op deze manier kan het dilemma van de concurrentiepositie enerzijds en de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie anderzijds worden ondervangen.

Wij zijn van mening dat de jaarrekening substantieel eerder opgeleverd moet kunnen worden. Ook andere grote gemeenten laten zien dat dit mogelijk is. Wij zijn met het college van mening dat het opstellen van de verantwoordingsinformatie tijd en capaciteit vraagt. Wij stellen dan ook niet voor hier minder tijd in te steken, maar wel om eerder te beginnen met het opstellen hiervan. Op die manier kan het gehele proces eerder afgerond worden. Bovendien willen wij erop wijzen dat de behoefte aan extra capaciteit op zichzelf geen argument kan zijn om van gewenste verbeteringen af te zien.

2.4 Raadsbesluit

De Raad heeft het voorgestelde Plan van Aanpak verbetering jaarrekening vastgesteld in zijn vergadering van 14 juli 2004. Daarmee is besloten:

1. In het najaar in de commissie Algemeen Bestuur de discussie te voeren over het hanteren van de autorisatie op het niveau van de programma's of op dat van de productgroepen en het resultaat hiervan aan de Raad uit te brengen.
2. Het College te verzoeken om in tussentijdse rapportages, te beginnen in het najaar 2004 de commissie Algemeen Bestuur te informeren over de voortgang van het Plan van Aanpak bedrijfsvoering van oktober 2003. Als aanvulling hierop te rapporteren over de volgende onderdelen:
 - Stand van zaken rondom de verbetering van de jaarrekening (zie hoofdstuk 5 van de rapportage)
 - Verbetering van de verantwoordingsinformatie (hoofdstuk 2 financieel en hoofdstuk 3 inhoudelijk)
 - Maatregelen die genomen zijn om de budgetdiscipline te verbeteren
 - Maatregelen die genomen zijn om de toelichtingen op grote afwijkingen op programmaniveau transparant te maken
 - Stand van zaken rondom het project kostprijsystematiek waarin al in de begroting 2005 een afbakening gemaakt zou worden tussen programma- en organisatiekosten
 - Stand van zaken rondom de invoering van een transparant DIBB, in het bijzonder op het expliciteren van begrotingswijzigingen.

3. Het College te verzoeken om ten aanzien van het Grondbeleid de volgende maatregelen te treffen:
 - In samenspraak met de Raad kengetallen te ontwikkelen voor het grondbeleid om de sturing daarvan te verbeteren;
 - Een één op één relatie te leggen voor de exploitaties tussen de jaarrekening en de Voortgangsrapportage Grote Projecten;
 - Jaarlijks één of twee doelmatigheidsonderzoeken naar planexploitaties te verrichten en dit op te nemen in de verordening 213a;
4. In te stemmen met het advies van de Rekenkamer om het onderzoek naar rechtmatigheid van de jaarrekening te beperken tot de naleving van wetten en regels ten aanzien van baten, lasten en balansmutaties. Het College te verzoeken de Raad te informeren over de wijze en het tempo waarop dat ingevuld wordt.
In de commissie Stedelijke Samenleving de bevindingen van de Rekenkamer over uitvoering van de WVG te bespreken en het College te verzoeken advies hierover uit te brengen.

2.5 Beschrijving stand van zaken uit jaarverslag 2003

Naar aanleiding van onze onderzoeken naar de jaarrekening 2001 zijn twee moties aangenomen die (ons inziens) nog niet zijn afgehandeld. Het gaat om de moties 'de rechten van de raad blijven bij de raad' en de motie 'subsidies zijn niet om te verlenen, maar om mee te sturen'². Wij hebben de commissie Algemeen Bestuur hierover per brief geïnformeerd (dd 17 september 2003, kenmerk C940/083). Deze brief is besproken in de vergadering van de commissie Algemeen Bestuur van 9 oktober.

Naar onze mening is de evaluatie als gevraagd in de motie 'de rechten van de raad blijven bij de raad' niet uitgevoerd. In de vergadering van de commissie heeft de portefeuillehouder aangegeven dat de Rekenkamer niet specifiek is ingegaan op de punten die in die evaluatie uitgewerkt zouden moeten worden. Hij heeft aangegeven dit met de Rekenkamer op te nemen. Tot op heden is dit niet gebeurd.

Naar aanleiding van de voortgangsmelding van de motie 'subsidies zijn niet om te verlenen maar om mee te sturen' hadden wij de gemeenteraad onder meer geadviseerd zich uit te spreken over hoe hij tegen de rechtmatigheid van de subsidieverstrekking aankijkt en hoe hij hier in de toekomst mee om wil gaan. De commissie heeft aangegeven hierop terug te komen op het moment dat de besluitvorming over de aanpassing van de Algemene Subsidieverordening aan de orde is.

Naar aanleiding van de jaarrekening 2002 heeft de gemeenteraad aangegeven overleg te willen voeren met het college over de planning van de totstandkoming van de jaarrekening over 2003. Als voeding voor dit overleg hebben wij navraag gedaan bij diverse gemeenten naar het tijdstip waarop de jaarrekening beschikbaar is voor raadsleden. Hieruit kwam naar voren dat een aantal gemeenten een met de gemeente Nijmegen vergelijkbare planning kent. Er zijn echter ook diverse gemeenten waar de jaarrekening substantieel eerder gereed is. Wij hebben hierover de commissie Algemeen Bestuur per brief geïnformeerd (dd 17 september 2003,

² Met de motie 'de rechten van de raad blijven bij de raad' droeg de raad het college op:

- de raad te informeren over de te nemen maatregelen voor het vergroten van de budgetdiscipline en voor de verbetering van de administratieve organisatie en interne controle.
- in de rekening 2002 een evaluatie van deze maatregelen op te nemen.

kenmerk C940/082). In de vergadering van de commissie Algemeen Bestuur van 9 oktober heeft de portefeuillehouder, naar aanleiding van vragen vanuit de commissie, aangegeven met de Rekenkamer in overleg te treden over de planning van de jaarrekening over 2003. De Rekenkamer is in dit kader verzocht te reageren op de (concept) BBI-kalender voor 2004 (dd 25 november 2003), waarin een versnelling van de totstandkoming van de rekening is voorzien. De Rekenkamer heeft in een brief aan het College (dd 17 december 2003, kenmerk C940/134) aangegeven verheugd te zijn met die versnelling. De Rekenkamer heeft het College echter ook in overweging gegeven de doorlooptijd voor het opstellen van de programmatoelichtingen en verschillenanalyse te bekorten, zodat de doorlooptijd van de totstandkoming van de jaarrekening als geheel korter wordt. Deze brief is in afschrift verstuurd aan de gemeenteraad. De BBI-kalender is nog niet behandeld in de raadscommissie of gemeenteraad. De consequentie hiervan is dat wensen met betrekking tot de versnelling van de totstandkoming van de jaarrekening over 2003 praktisch nauwelijks meer realiseerbaar zullen zijn, omdat op het moment van behandeling de tijd waarin versnelling mogelijk was al verstreken is.

Met het oog op de verbetering van de begroting heeft de gemeenteraad zichzelf met de motie 'praatjes vullen geen gaatjes!' opgedragen om direct na het zomerreces maandelijks per commissievergadering één programma uit de begroting te vullen met kengetallen waarmee effectiviteit en efficiency getoetst kunnen worden. Dit is niet gebeurd. In een deel van de commissies heeft een toelichting plaatsgevonden op de programma's:

- in de commissie Stadsgebieden: programma Openbare Ruimte;
- in de commissie Stadsontwikkeling: programma Cultuurhistorie;
- in de commissie Stedelijke Samenleving: programma Sport. Ook de programma's Kunst en Cultuur en Openbare gezondheidszorg zijn in de commissie Stedelijke Samenleving geagendeerd. Deze zijn schriftelijk behandeld.

Afgesproken is later op de programma's terug te komen. Dat is tot nu toe niet gebeurd. In de commissie Werk en Inkomen is afgesproken dat de commissieleden schriftelijk reageren op het programma Arbeidsmarktbeleid. In de commissie Algemeen Bestuur zijn geen programma's besproken.

2.6 Voortgang 2004

Het motievolgsysteem is door de Raad als laatste vastgesteld in zijn vergadering van april 2004. In de commissie Algemeen Bestuur is het (aangevulde) overzicht in de vergadering van 19 oktober aan de orde geweest. De raadscommissie heeft in zijn vergadering van 19 oktober het voorstel van het College de moties 'de rechten van de raad blijven bij de raad' en 'praatjes vullen geen gaatjes' als afgedaan te beschouwen onderschreven. In zijn vergadering van december 2003 had de raad al besloten om de motie 'subsidies zijn niet om te verlenen, maar om mee te sturen' al als afgedaan te beschouwen.

Naar aanleiding van ons onderzoek naar de jaarrekening 2003 zijn nieuwe afspraken gemaakt tussen Raad en College. De stand van zaken hiervoor is (voor zover eind 2004/begin 2005 relevant):

- Op 19 januari 2005 is in de commissie Algemeen Bestuur de memo over de wensen voor de inrichting van de begroting (en daarmee de jaarrekening) van de voorzitter van de commissie Algemeen Bestuur en de reactie van het College daarop besproken. Deze memo is opgesteld naar aanleiding van een (werk)bijeenkomst onder leiding van de voorzitter van de Rekenkamer naar

aanleiding van het onderzoek programmabegroting. Een onderdeel betreft het onderscheid naar programma- en apparaatskosten (zoals door ons geadviseerd). In zijn reactie op ons rapport naar aanleiding van de jaarrekening 2003 gaf het College nog aan een onderscheid naar programma- en apparaatskosten onvoldoende duidelijk te vinden. In zijn reactie op het memo van de voorzitter van de commissie Algemeen Bestuur vraagt het College zich af waarom de raad behoefte heeft aan dit onderscheid. Een ander onderdeel van het memo gaat in op het autorisatieniveau. Wij hadden de gemeenteraad geadviseerd hierover de discussie te voeren. Het College heeft in de brief aangegeven er geen voorstander van te zijn het autorisatieniveau lager te leggen.

De commissie heeft voorgesteld in kleiner verband (werkgroep accountantsopdracht) nog eens met het College van gedachten te wisselen over de inrichting van de begroting. De portefeuillehouder heeft aangegeven hierop in te willen gaan.

- Onze suggestie om begrotingswijzigingen in een expliciet beslispunt op te nemen in raadsvoorstellen heeft het College overgenomen. Wij zijn nagegaan in hoeverre hier na juli 2004 invulling aan is gegeven. Zoekend in de digitale raadsbesluitenlijsten op de term 'begrotingswijziging' kwamen wij tot vier hits; in twee van deze gevallen was de financiële bijsluiter uit DIBB als bijlage bijgevoegd, in de andere gevallen is ondanks een verwijzing hiernaar geen begrotingswijziging bijgevoegd. Ons is aangegeven dat de begrotingswijzigingen niet zijn opgenomen in het Raadsboekwerk.
- In de najaarsbrief heeft het College niet, zoals op ons advies door de Raad besloten was, gerapporteerd over de voortgang van de uitvoering van het Plan van Aanpak bedrijfsvoering en enkele specifiek benoemde punten. In plaats daarvan heeft het College een afzonderlijke brief aan de raad gestuurd die ingaat op de stand van zaken van de uitvoering van het Plan van Aanpak bedrijfsvoering. Op de specifieke punten als door de raad gevraagd in zijn raadsbesluit van 14 juli is het College niet ingegaan. De najaarsbrief is behandeld in de commissie Algemeen Bestuur van 18 januari. De commissie heeft hierbij niet stilgestaan bij de inrichting van de najaarsbrief/voortgangsrapportage, maar alleen de inhoud behandeld.
- Tot op heden is nog geen invulling gegeven aan het besluit jaarlijks twee doelmatigheidsonderzoeken naar planexploitaties te verrichten en dit op te nemen in de verordening 213a. Het onderzoeksplan voor doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek door het College is nog niet afgerond. In het concept dat wij hebben ontvangen voor de voorbereiding van ons Onderzoeksplan, waren deze onderzoeken niet opgenomen. Wij hebben de stadscontroller hier op gewezen.
- Het College heeft de Raad nog niet geïnformeerd over de wijze en het tempo van de invulling van (de voorbereiding van) het onderzoek naar de rechtmatigheid.
- In de commissie Stedelijke Samenleving zijn onze bevindingen over de uitvoering van de WVG nog niet besproken; het College heeft hierover ook nog geen advies uitgebracht aan de raadscommissie (of gemeenteraad).
- Het College heeft in zijn reactie in het kader van hoor en wederhoor aangegeven dat in de nota Grondbeleid voor een belangrijk deel zou worden tegemoetgekomen aan de aanbevelingen van de Rekenkamer voor de verbetering van de verantwoording over grondbeleid. Een concept is in de commissie Stadsontwikkeling van 10 januari besproken. Vaststelling is voorzien in de gemeenteraadsvergadering van 2 februari.

3. Onderzoek rechtmatigheid, case grondexploitaties (november 2003)

Achtereenvolgens hebben wij hier opgenomen:

- Uit ons rapport: Opmaat voor de discussie;
- Reactie van het College;
- Nawoord Rekenkamer;
- Beschrijving stand van zaken uit jaarverslag 2003
- Voortgang 2004 (bladzijde 19)

Wie de achtergronden kent, kan volstaan met het lezen van 'voortgang 2004'.

3.1 Uit het Rekenkamerrapport: Opmaat voor de discussie

Onze bevindingen ten aanzien van het Ontwikkelingsbedrijf betreffen ad-hoc bevindingen en geven dus geen volledig beeld. Dit is het gevolg van de wijze waarop wij ons onderzoek hebben uitgevoerd (met name de keuze voor een beperkte onderzoekstijd), maar ook van de manier van werken die wij hebben aangetroffen binnen het Ontwikkelingsbedrijf.

Wat betekenen de gemaakte opmerkingen dan? Wat kan ervan worden geleerd? En hoe nu verder?

Wat betekenen de gemaakte opmerkingen?

Het doel van ons onderzoek was in de eerste plaats om een beeld te krijgen van de mate waarin het feitelijk functioneren in overeenstemming is met rechtmatigheidseisen.

Zoals vermeld geldt als algemeen uitgangspunt voor het kunnen voldoen aan rechtmatigheid, dat het beheer en de inrichting van de administratie ordelijk en controleerbaar moeten zijn. Dit vereist dat de Administratieve Organisatie (actueel) beschreven is en dat sprake is van waarneembare interne controle. Ondanks de beperkingen van ons onderzoek hebben wij kunnen vaststellen dat binnen het Ontwikkelingsbedrijf aan deze uitgangspunten niet wordt voldaan. Door het ontbreken van een actuele Administratieve Organisatie en door de gebrekkige dossiervorming, is de inrichting van de administratie onvoldoende ordelijk en controleerbaar. Verder is de interne controle op rechtmatigheidsaspecten niet verbijzonderd, zodat niet op een eenvoudige wijze is vast te stellen welke controles feitelijk hebben plaatsgevonden. Hierbij kan worden aangetekend, dat expliciete verantwoording over rechtmatigheid pas aan de orde is in het kader van de jaarrekening over 2004. Daar kan echter tegenover worden gesteld dat het voldoen aan eisen van rechtmatigheid onder de wetgeving die daarvóór gold evenzeer een eis was. Het verschil zit alleen in de wijze van verantwoording.

Het andere doel van ons onderzoek was te bepalen in hoeverre lasten, baten en balansmutaties feitelijk tot stand komen in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving. Als al aangegeven zijn wij aan dit doel van het onderzoek maar beperkt toegekomen. Over individuele lasten, baten en balansmutaties doen wij om die reden geen uitspraken. Wel stellen wij vast dat op dit moment binnen de gemeentelijke organisatie nog niet is bepaald op basis van welke wetten en regels de rechtmatige totstandkoming van lasten, baten en balansmutaties moet worden

beoordeeld. Dat geldt in zijn algemeenheid en dat geldt dus ook voor de afdeling Ontwikkelingsbedrijf. Uit de gevoerde gesprekken hebben wij begrepen dat de afdeling Ontwikkelingsbedrijf het voorsnog niet als zijn taak ziet om te toetsen of de grond die in exploitatie wordt genomen in de stappen die daaraan voorafgingen rechtmatig "exploitatiegereg" is gemaakt. Of dit het geval is, zou vast te stellen moeten zijn aan de hand resultaten van interne controle, maar omdat die niet verbijzonderd is, vergt dit naar verhouding veel tijd.

Wat kan er van de gemaakte opmerkingen worden geleerd?

De gemaakte opmerkingen maken ons inziens duidelijk dat het in de eerste plaats noodzakelijk is de voorwaarden voor het realiseren van rechtmatigheid te verbeteren. In de gesprekken die wij hebben gevoerd, hebben wij gemerkt dat de noodzaak hiervan breed wordt ingezien, maar ook dat de bereidheid hiertoe groot is. In het kader van ons onderzoek naar de jaarrekening hebben wij al geconstateerd dat gemeentebreed een project is opgezet voor de verbetering van de Administratieve Organisatie. Wij zijn van mening dat hetzelfde noodzakelijk is voor de dossiervorming. Op basis van onze ervaringen met onderzoek tot nu toe, weten wij dat de gebrekkige dossiervorming niet alleen geldt voor de afdeling Ontwikkelingsbedrijf.

Een ander belangrijk leerpunt is ons inziens dat niet kan worden bepaald of wordt voldaan aan de geldende wet- en regelgeving, omdat niet precies in kaart is gebracht welke wet- en regelgeving van toepassing is. Daarnaast speelt een rol dat de regels van de gemeenteraad beperkt (vooral financieel) en niet actueel (uit 1996) zijn. Wij zijn van mening dat dit gegeven een punt van aandacht moet zijn bij voor het voorbereiden van de opdracht aan de accountant en bij het beoordelen van zijn verklaring over rechtmatigheid.

En hoe nu verder?

Wij hebben geconstateerd (in het kader van ons onderzoek naar de jaarrekening) dat de verbetering van de Administratieve Organisatie gemeentebreed is opgepakt. Wij achten het van groot belang dat dit project met hoge prioriteit wordt voortgezet. Wij bevelen de gemeenteraad aan zich over de voortgang te laten informeren. Datzelfde geldt voor de verbetering van de interne controle.

Met betrekking tot de dossiervorming is onze aanbeveling dat heldere afspraken worden gemaakt over de verbetering hiervan (inrichting van de dossiers), de termijn waarop dit gebeurt en in hoeverre deze met terugwerkende kracht gelden.

Met de verordening op het financieel beheer volgend uit artikel 212 van de Gemeentewet, worden onder meer regels gesteld om te kunnen voldoen aan de eisen van rechtmatigheid van het financieel beheer. In de eerste plaats is het natuurlijk van belang dat hierin de goede regels worden opgenomen. Behandeling en vaststelling van de verordening door de gemeenteraad is op korte termijn gepland. Wat ons inziens zeker zo belangrijk is, is dat regelmatig wordt stilgestaan bij de sturende werking van die regels. Met het oog op zijn kaderstellende en controlerende rol, heeft de gemeenteraad daarin ons inziens zelf een belangrijke taak. In vervolg op dit onderzoek zou de gemeenteraad bijvoorbeeld over twee jaar kunnen nagaan in hoeverre met de regels uit de verordening 212 invulling is gegeven aan de voorwaarden voor het kunnen bepalen van de rechtmatigheid van grondexploitaties.

Als aangegeven in onze toelichting op het begrip rechtmatigheid gaat het in beginsel om een eenvoudig begrip. Het wordt complex, doordat er zoveel wet- en regelgeving

is. Ons inziens is het van belang een discussie te voeren tussen gemeenteraad en College over de invulling en toepassing van het begrip rechtmatigheid. Het gaat er daarbij om duidelijkheid te krijgen over hoe breed of smal men rechtmatigheid in zijn algemeenheid wil zien. Wij vinden deze stap van belang, omdat rond het vaststellen van de rechtmatigheid van subsidies bijvoorbeeld al bleek dat hierover zeer verschillend gedacht wordt (in dit geval door de accountant en de Rekenkamer)³. Het algemene kader kan fungeren voor het bepalen van de inhoudelijke reikwijdte die per beleidsveld gehanteerd moet worden. In het geval van grondexploitaties zou bijvoorbeeld bepaald moeten worden of en in hoeverre wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu, bouwen betrokken dient te worden bij het bepalen van de rechtmatigheid.

Omdat het ons inziens onmogelijk is dit op korte termijn gereed te hebben is het verder van belang te bepalen hoe met de accountantscontrole op het gebied van rechtmatigheid wordt omgegaan.

3.2 Reactie van het College

Ons College stelt het op prijs in de gelegenheid te worden gesteld om een reactie te geven op uw rapport Rechtmatigheid, case grondexploitaties.

Wij zijn blij met het rapport omdat het een stimulans is om de kwaliteit van de uitvoering van ons grondbeleid te verbeteren. Het zal een belangrijke rol kunnen spelen in de discussie in de Raad over de rechtmatigheid maar levert ook een eigen bijdrage aan de komende discussie over grondbeleid. Wel constateren we dat u op onderdelen slecht 'indrukken' heeft kunnen opdoen. Zonder dat daar altijd een duidelijke onderbouwing voor wordt gegeven. We beschouwen het als onze opgave om verder onderzoek te doen naar de validiteit van deze indrukken.

Terecht wordt bij de aanleiding (1.1) nadruk gelegd op de complexiteit van het begrip rechtmatigheid. Wij denken dan ook dat de in hoofdstuk 2 opgeroepen vraagstelling aan de hand van meer gemeentelijke voorbeelden zal moeten worden besproken. Zo kan de gewenste discussie binnen een heldere en meer gemeentebrede context wordt gevoerd.

De twee gekozen voorbeelden binnen het onderzoek bevatten veel interessante aspecten maar zijn vanwege hun complexiteit ook erg specifiek van aard. Wel wijzen we hierbij op de relatie met de nieuwe verplichte paragrafen "verbonden partijen" en "grondbeleid" in de begroting 2004. Deze paragrafen houden nauw verband met de rechtmatigheidvraag zoals deze in het rapport van de Rekenkamer is onderzocht.

De algemene en bredere discussie zal echter op veel meer beleidsgebieden aan de orde zijn.

De feitelijke constatering in het rapport, ook ten aanzien van het onderzochte grondbeleid, dat oordeelsvorming omtrent rechtmatigheid niet goed mogelijk is zolang onvoldoende vastligt- respectievelijk door de

³ Zie het Rekenkamerrapport 'Onderzoek jaarrekening 2002', dd juli 2003.

Raad is vastgelegd- welke wet- en regelgeving als toetsingskader moet dienen en welke rapportagecriteria daarbij gelden, is fundamenteel. Enerzijds omdat het de basis van het overheidshandelen en het kwaliteitsoordeel daarover betreft, anderzijds omdat het een domein belicht waar de komende jaren meer en meer de aandacht op zal worden gevestigd. Immers, met ingang van 2004 zal ook de rechtmatigheid onderwerp van beoordeling door de accountant zijn; de inmiddels uitgewerkte verordeningen volgend uit de artikelen 212 en 213 van de Gemeentewet scheppen daarvoor de context. Om dit goed te kunnen uitvoeren is echter een systematische inventarisatie van rechtmatigheidcriteria en het daarbij te hanteren afwegingskader nodig.

De Nota Grondbeleid die ons College in eerste lezing in december zal voorleggen aan de Raad biedt aanvulling en verdieping van de hier aan de orde zijnde materie.

Na Raadsvaststelling zal het de kaders stellen ten aanzien van werkwijze bij de uitvoering van het grondbeleid, de beschrijving van de specifieke verantwoordelijkheden van College en Raad hierbij en de informatievoorziening naar de Raad. De sturingsmogelijkheden voor de Raad in dit beleidsveld komen daarbij uitdrukkelijk aan de orde. De rechtmatigheid van gemeentelijk handelen op dit specifieke beleidsgebied kan op deze manier worden gedefinieerd en verankerd.

Onze verdere beschouwingen en de inhoudelijke kanttekeningen bij het rapport volgen in grote lijnen de volgorde van het rapport en beperken zich dan ook meer tot de inhoud van het onderzoek.

Ten aanzien van de bevindingen uit hoofdstuk 3 onderschrijven wij de formulering dat we "met de inzichten van nu terugkijken naar handelingen van (soms) jaren terug". Dat is overigens heel leerzaam en verschaft inzicht in de kwetsbare plekken en leidt tot verbeterpunten. Zo leidt het tot aanscherping van vragen en afwegingen die vandaag de dag even relevant zijn als toen, zoals bijvoorbeeld de relatie tot "verbonden partijen" als de GEM.

Wij zijn op weg van een administratief georiënteerd en voor de Raad erg ondoorzichtig grondbedrijf naar een bestuurlijk transparant en realiserend ontwikkelingsbedrijf waarbij analyse en beheersing van risico's onderdeel van de planvorming is. De aanpak van de ontwikkeling van Koers West is een daarvan een goed voorbeeld.

Het eindpunt daarin is echter nog niet bereikt. In de periode tussen 1996, toen de Nota Vermogenspositie als kader voor het grondbedrijf door de Raad werd vastgesteld, en nu zijn wel een aantal belangrijke stappen gezet. We noemen:

- Het formuleren van inhoudelijke en financiële beleidsuitgangspunten bij de start van planexploitaties die door de Raad worden vastgesteld,
- De halfjaarlijkse Voortgangsrapportage Grote Projecten vanaf 1999,
- De verantwoording in het programma Grondbeleid en de daaronder hangende productgroepen in het DIBB vanaf eind 2001.

De koppeling van door de Raad vooraf gewenst resultaat bij projecten aan het werkelijk te realiseren resultaat dient echter verder zichtbaar te worden gemaakt, zowel financieel als inhoudelijk.

Nadere invulling verdient de vraag hoe tussentijdse informatieverstrekking aan en sturing door de Raad vorm krijgt zonder

dat dit ten koste gaat van de slagvaardigheid van de gemeente als speler op de vastgoedmarkt.

Het rechtmatigheidsbeginsel houdt naar onze mening in dat verband ook in dat zorgvuldig wordt omgegaan met gemeenschapsgeld.

In de begroting (hfdst. 8.3) is dit reeds aangekondigd als onderwerp in de Nota Grondbeleid

Kritiek op dossiervorming nemen wij ter harte. Veel energie is de afgelopen jaren gestoken in het draaiend krijgen en houden van de noodzakelijke stedelijke ontwikkelingen. Bij de in dit verband gestarte eigen ontwikkelingen van de afgelopen jaren is dossiervorming dan ook anders vorm gegeven dan vroeger, gekoppeld aan de organisatie binnen een project. We hebben meer vooruit dan achteruit gekeken op dit gebied. De beschrijving van de Administratieve Organisatie loopt als gevolg van reorganisaties (van DPG in 1999, via DSP naar DWS nu) achter. Toch wordt de AO wordt door de accountant als solide ervaren.

Ook wij zijn echter van mening dat in 2004 de werkprocessen van het Ontwikkelingsbedrijf opnieuw moeten worden geanalyseerd en beschreven. Hierbij zal ook de aansluiting op de aanpalende ketens in de gemeentelijke organisatie onder de loep worden genomen.

De gesignaleerde "dubbele-petten-problematiek", het ontbreken van voldoende functiescheiding, belangenverstrengeling, mogelijk zelfs leidend tot een loyaliteitsvraagstuk in samenwerkingen met private partijen (PPS), wordt naar ons oordeel in de rapportage te simpel afgedaan met de constatering dat het misschien nu wel niet kwetsbaar is maar op de langere termijn niet aan te bevelen is. In dit opzicht willen we hierop wijzen dat in het college er al vaak een onderscheid wordt gemaakt tussen de wethouder die als commissaris of aandeelhouder optreedt en de verantwoordelijk portefeuillehouder.

Dit vraagstuk vraagt overigens verdere verdieping. Een consequent doorgevoerde functiescheiding zou kunnen inhouden dat bestuurders en ambtenaren geen functies meer vervullen in dergelijke organisaties. Verder op afstand zetten van deze PPS-bedrijven is dan het gevolg. Tegelijk wordt echter in het rapport geconstateerd dat PPS samenwerkingen (zoals de VOF en de GEM) na oprichting zelfstandig gaan opereren zonder democratische controle.

Deze aspecten van samenwerking, de rol van gemeentelijke deelnemers daar in, de rol van de gemeente als aandeelhouder, de balans tussen zeggenschap en risicodeling maar vooral ook de verhouding tussen de private en publieke taken van de overheid, vraagt om een meer gedegen discussie en conclusie. Aan de hand van de Nota Grondbeleid, waarin ook de deelnemingen aan de orde komen, zal deze discussie goed gevoerd kunnen worden.

De algemene opmerking dat de indruk bestaat dat in ambtelijke advisering het bestuur onvoldoende inzicht wordt geboden in de financiële risico's van de verschillende projecten (pag. 10) onderschrijven wij beslist niet en wordt ook in de rapportage zelf niet onderbouwd. Alle gemeentelijke planexploitaties worden ieder half jaar in het kader van de door de Raad vast te stellen VGP rapportage geactualiseerd. Ook wordt de hoogte van de ABR dan opnieuw bepaald. Per planexploitatie wordt hierbij ingegaan op de achterliggende risico's. Substantiële wijzigingen worden door middel van een algehele herziening aan de Raad voorgelegd (pag.11). De verwerking van het Voorkeursmodel van de Waalsprong wordt dan ook in de vorm van een volledig herziene exploitatie aan de Raad voorgelegd.

Hoofdstuk 8 uit de begroting gaat overigens ook nader in op de risico's van de planexploitaties en de stand van de ABR.

De opmerking boven aan pag. 13 over de onduidelijkheid die er vermoedelijk, zelfs tot op heden toe, zou zijn bij Bestuur en Ontwikkelingsbedrijf ten aanzien van de risico's van het Mariënborgproject worden door ons als onjuist van de hand gewezen. Wel constateren wij dat de communicatie over deze risico's kennelijk beter moet. Wij zullen werken aan verbetering. De eerdergenoemde planexploitatie van Koers West maar ook de invulling van de hoofdstukken 8 en 9 in de begroting zijn voorbeelden daarvan.

De opmerkingen ten aanzien van de zorgvuldige en tijdige mandatering van aandeelhouders namens de gemeente nemen wij ter harte.

3.3 Nawoord Rekenkamer

Wij constateren met genoegen dat het College onze bevindingen ten aanzien van het begrip rechtmatigheid en ons voorstel voor het concretiseren daarvan in grote lijnen onderschrijft. Wij zien dit als een goede basis om te komen tot concrete en in de tijd afgebakende afspraken tussen gemeenteraad en College over de werkwijze rond rechtmatigheid.

Op twee punten uit de reactie van het College willen wij nader ingaan.

Naar het oordeel van het College wordt het bestuur met de ambtelijke adviezen voldoende inzicht gegeven in de financiële risico's. Wij willen hierbij een kanttekening plaatsen. Wij hebben in de dossiers nauwelijks stukken teruggevonden, waaruit blijkt dat pro-actief gestuurd wordt op risico's en wij hebben geconstateerd dat bewaking en controle op gemaakte afspraken weinig plaatsvindt. In de VGP wordt informatie verstrekt op saldobasis en vindt aan de hand daarvan een herberekening van de ABR plaats. In het VGP wordt een nieuwe financiële eindsituatie gepresenteerd; op inhoudelijke wijzigingen of risico's wordt alleen in algemene termen ingegaan. Omdat de informatie in het VGP de wijzigingen ten opzichte van het voorgaande VGP betreft, vertroebelt het beeld ten opzichte van het oorspronkelijke besluit.

Het tweede punt waarbij wij willen stil staan zijn de risico's van het Mariënborgproject. Onze indruk dat de risico's van dit project vermoedelijk tot op heden onduidelijk zijn, baseren wij op het feit dat wij in de dossiers een aantal onduidelijkheden zijn tegengekomen, in combinatie met het feit dat geen sprake is van verbijzonderende interne controle. Wij doelen bij die onduidelijkheden op de afgegeven garantie die een veelvoud betreft van het geraamde tekort op de exploitatie als de gemeente het project zelfstandig zou trekken, op de tussentijdse winstneming waarvan wij niet hebben kunnen vaststellen op basis waarvan deze is berekend, op de onduidelijkheid met betrekking tot de hoeveelheid gerealiseerde m² meter bruto vloeroppervlak en op de mate waarin het B-winkelmilieu ook op de lange termijn gerealiseerd kan worden.

3.4 Beschrijving stand van zaken uit jaarverslag 2003

Het rapport is nog niet behandeld door een raadscommissie en/of de gemeenteraad. Bij de aanbieding van ons rapport hebben wij de gemeenteraad geadviseerd het onderwerp rechtmatigheid in zijn algemeenheid te behandelen in de commissie Algemeen Bestuur en de rechtmatigheid van grondexploitaties in de commissie Stadsontwikkeling.

3.5 Voortgang 2004

Het rapport is voor het eerst besproken in de commissie Algemeen Bestuur van maart 2004. Daar stond specifiek het onderdeel rechtmatigheid op de agenda. In die vergadering is afgesproken dat het College in de gelegenheid wordt gesteld om verbeteringen aan te brengen en dat het Rekenkamerrapport vervolgens over een half jaar in de Raad wordt behandeld, samen met deze verbeteracties. Het concept voor de Kadernota Grondbeleid, waarin het College ook is ingegaan op de verbeteracties naar aanleiding van het Rekenkamerrapport, is behandeld in de commissie Stadsontwikkeling op 13 september. Een definitieve versie van deze nota is besproken in de commissie Stadsontwikkeling op 10 januari 2005. Besluitvorming hierover is aan de orde in de vergadering van de gemeenteraad van 2 februari 2005.

In ons onderzoek naar de jaarrekening 2003 hebben wij expliciet aandacht besteed aan de wijze van verantwoording over grondexploitaties. De gemeenteraad heeft onze conclusies en aanbeveling naar aanleiding van de onderzoeksresultaten overgenomen door (raadsbesluit 14 juli 2004):

Het College te verzoeken om ten aanzien van het Grondbeleid de volgende maatregelen te treffen:

1. In samenspraak met de Raad kengetallen te ontwikkelen voor het grondbeleid om de sturing daarvan te verbeteren;
2. Een één op één relatie te leggen voor de exploitaties tussen de jaarrekening en de Voortgangsrapportage Grote Projecten;
3. Jaarlijks één of twee doelmatigheidsonderzoeken naar planexploitaties te verrichten en dit op te nemen in de verordening 213a.

In de concept Kadernota Grondbeleid is aangegeven dat in het kader van het project 'bedrijfsvoering' gewerkt wordt aan de ontwikkeling van kengetallen. In de commissie(s) of Gemeenteraad is hier nog niet over gesproken. Punt 2 is pas aan de orde voor de jaarstukken 2004. Aan punt 3 is nog geen invulling gegeven.

4. Onderzoek programmabegroting (april 2004)

Achtereenvolgens hebben wij hier opgenomen:

- Conclusies en aanbevelingen Rekenkamer;
- Raadsbesluit naar aanleiding van het rapport;
- Toezeggingen door het College;
- Conclusies / aanbevelingen uit ons rapport 'nazorg onderzoek programmabegroting'
- Voortgang 2004 (bladzijde 26).

Wie de achtergronden kent kan volstaan met het lezen van 'voortgang 2004'.

4.1 Conclusies en aanbevelingen Rekenkamer

Naar aanleiding van ons onderzoek naar de programmabegroting 2004 hebben wij een aantal conclusies getrokken die voor alle drie gemeenten gelden. Hierbij hebben wij ook een aantal algemene aanbevelingen geformuleerd. Daarnaast heeft elke rekenkamer voor zich in een aanbiedingsbrief aan 'haar' gemeenteraad specifieke conclusies getrokken en specifieke aanbevelingen gedaan.

Conclusies en aanbevelingen voor alle drie gemeenteraden
<p>Onderzoeksvraag 1: In hoeverre voldoen de programmabegrotingen 2004 van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen aan de eisen uit Bbv?</p> <p style="text-align: center;">Algemene conclusie (samengevat):</p> <p>Bij alle drie de gemeenten voldoet de programmabegroting nog niet aan de minimale wettelijke vereisten zoals weergegeven in Bbv. Omdat aan bijna elk artikel uit Bbv in tenminste één van de onderzochte begrotingen is voldaan, zijn er voldoende voorbeelden beschikbaar om op korte termijn tot verbetering te komen.</p> <p style="text-align: center;">Algemene aanbeveling (samengevat):</p> <p>Wij adviseren de gemeenteraden de colleges op te dragen ervoor te zorgen dat in de begrotingen 2005 alle volgens Bbv vereiste informatie op de voorgeschreven plaats is opgenomen.</p>
<p>Onderzoeksvraag 2: Wat is de kwaliteit van de informatie in de programmabegrotingen 2004 van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen?</p> <p style="text-align: center;">Algemene conclusie (samengevat):</p> <p>De <i>paragrafen</i> in de programmabegrotingen voldoen overwegend nog niet (volledig) aan de doelstelling om de raad adequate en integrale informatie te bieden over de uitgangspunten voor het beheer. De programmabegroting van de gemeente Apeldoorn voorziet in de beste voorbeelden om verbeteringen in de kwaliteit van de informatie in de paragrafen aan te brengen.</p> <p>In de <i>programma's</i> in de programmabegrotingen van de gemeenten Apeldoorn en vooral die van Arnhem zijn doelstellingen, activiteiten en kosten in samenhang gepresenteerd. In de programmabegroting van gemeente Nijmegen is niet aan de hand van de voorgeschreven vragen over doelen, activiteiten en kosten gewerkt. Daardoor is de samenhang tussen deze drie zogenaamde w-vragen minder zichtbaar. Bij de kwaliteit van de informatie in de programma's kan worden geconstateerd dat de kaders van het bestaande beleid nog onvoldoende zichtbaar zijn en dat de beleidsmatige en financiële relatie tussen bestaand en nieuw beleid niet overal expliciet is. Daarmee bieden de programma's nog niet de onderlegger voor de politieke discussies in de raad.</p> <p style="text-align: center;">Algemene aanbeveling (samengevat):</p> <p>Ten aanzien van de kwaliteit van de paragrafen en programma's adviseren wij de gemeenteraden een verbetertraject met de colleges af te spreken. In die verbetertraject zullen de gemeenteraden volgens ons zelf een sturende rol moeten spelen. Het niveau waarop de gemeenteraad het budgetrecht uitoefent moet naar ons idee afhankelijk zijn van de kwaliteit van de programmabegroting. Alvorens de raad het budgetrecht op een hoger plan tilt, vinden wij het noodzakelijk dat de kwaliteit en ordening van de stuurinformatie aanzienlijk is verbeterd. Ook bij deze verbetertraject adviseren wij gebruik te maken van voorbeelden van andere gemeenten.</p>
<p>Onderzoeksvraag 3: Wat is de betrokkenheid geweest van de gemeenteraden van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen bij de totstandkoming van de programmabegroting 2004?</p> <p style="text-align: center;">Algemene conclusie (samengevat):</p> <p>De gemeenteraden van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen hebben zeer verschillend geopereerd bij de totstandkoming van de programmabegrotingen 2004. Het lijkt erop dat de inzet van de gemeenteraad zich heeft vertaald in de kwaliteit van de programma's in de begroting. De gemeenteraad van Arnhem heeft zich het meest intensief ingezet voor de programmabegroting. De programma's in de begroting van de gemeente Arnhem voldoen over het algemeen het beste aan de door ons gehanteerde criteria. Bij de invulling van de paragrafen en van de financiële begroting is geen van de gemeenteraden (actief) betrokken geweest. In geen van de drie gemeenten heeft de programmabegroting al echt gefunctioneerd als een instrument voor integrale (politieke) afweging op doelen, uitvoering en middelen.</p> <p style="text-align: center;">Algemene aanbeveling (samengevat):</p> <p>Zoals ook hiervoor aangegeven moet ons inziens de gemeenteraad de trekker zijn van het in te zetten verbetertraject. Het gaat immers in eerste instantie om zijn informatiebehoefte.</p>
<p>Onderzoeksvraag 4: In hoeverre zijn begrotingen vertaald naar de uitvoering op dienst- of directieniveau?</p> <p style="text-align: center;">Algemene conclusie (samengevat):</p> <p>Over het algemeen zijn programma's en paragrafen vanuit de programmabegroting nog niet adequaat vertaald in de productbegrotingen van de diensten/directies. Vaak is de informatie in de productramingen van hetzelfde abstractieniveau als in de programmabegrotingen. Dit achten wij een ernstige tekortkoming. Immers de raad en het college kunnen alleen dan in hun gescheiden rollen goed functioneren als de top van de informatiepiramide (de programmabegroting – het stuurmiddel van de raad) aansluit op de basis (interne plannen en systemen – stuurmiddelen van college en management).</p> <p style="text-align: center;">Algemene aanbeveling (samengevat):</p> <p>Wij adviseren de gemeenteraden de opdracht aan het college te geven om ervoor te zorgen dat de uitvoering van de programmabegroting in de organisatie wordt geborgd. Dat vereist dat daadwerkelijk tot een productenraming wordt gekomen, die zowel op doelstellingsniveau als op uitvoeringsniveau informatie toevoegt aan de programmabegroting.</p>

Conclusies en aanbevelingen voor de gemeenteraad van Nijmegen:
Onderzoeksvraag 1: In hoeverre voldoen de programmabegrotingen 2004 van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen aan de eisen uit Bbv?
Conclusie (samengevat):
De begroting van de gemeente Nijmegen voldoet aan veel van de Bbv-eisen niet. Ook in de andere onderzochte begrotingen komt dit voor, maar in veel mindere mate. In diverse gevallen geldt verder dat de volgens Bbv verplichte informatie wel in de begroting is opgenomen, maar niet op de vereiste plaats. Meer specifiek wijzen wij de raad er op dat in de begroting van Nijmegen geen inzicht wordt geboden in het geraamde resultaat voor en na bestemming (Bbv, artikel 17). Wij hebben dit een zeer ernstige tekortkoming genoemd, omdat de de raad zo niet inzichtelijk wordt gemaakt hoeveel aan reserves wordt onttrokken of toegevoegd, zonder dat dit zijn budgetrecht aantast.
Aanbeveling (samengevat):
Ons advies aan de Raad is het College op te dragen er voor te zorgen dat de begroting 2005 qua opbouw voldoet aan alle eisen van Bbv. Wij adviseren de Gemeenteraad van Nijmegen om het College te vragen alsnog inzicht in te geven in het resultaat voor en na bestemming.
Onderzoeksvraag 2: Wat is de kwaliteit van de informatie in de programmabegrotingen 2004 van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen?
Conclusie (samengevat):
De kwaliteit van de paragrafen en programma's in de begroting van de gemeente Nijmegen verschilt. Het beeld van het geheel is dat de kwaliteit van de informatie in de paragrafen en in de programma's onder de maat is. Eén van de zeven verplichte paragrafen scoort 'goed', vier paragrafen scoren 'slecht'. Geen van de onderzochte programma's scoort in onze beoordeling 'goed'. De begrotingen van Apeldoorn (met name voor de paragrafen) en Arnhem (met name voor de programma's) laten zien dat het een stuk beter kan.
Aanbeveling (samengevat):
<i>Paragrafen:</i> Ons concrete advies aan de Gemeenteraad is het College op te dragen er voor te zorgen dat in de begroting van 2005: <ul style="list-style-type: none"> • De onderdelen die nu goed scoren ook in de begroting 2005 'goed' zijn; • In alle paragrafen de vanuit Bbv voorgeschreven onderdelen zijn opgenomen; • Alle paragrafen tenminste 'deels' voldoen aan de overige gestelde criteria. <i>Daarnaast adviseren wij de Gemeenteraad met het oog op de bruikbaarheid van de begroting als kaderstellend document, zelf goed na te denken over eventuele aanvullende eisen aan de paragrafen.</i> <i>Programma's:</i> Wij bevelen de Gemeenteraad aan in de opzet van de programma's de drie w-vragen centraal te stellen. Wij adviseren de Gemeenteraad bij het bepalen van de opzet van de programma's gebruik te maken van de gehanteerde indelingen in andere gemeenten. Bij de Rekenkamer liggen hiervoor diverse begrotingen ter inzage. Bij het vullen van de programma's moet de gemeenteraad ons inziens een actieve rol spelen. Hiertoe adviseren wij de Gemeenteraad om het College in zijn algemeenheid de opdracht te geven tot verbetering van de programma's te komen volgens de gekozen opzet. Wij achten het van belang dat de Gemeenteraad daarbij tevens aangeeft welke elementen van de programma's in de begroting van 2005 in ieder geval goed moeten zijn gevuld. Het is van belang hierbij afstemming te zoeken met de lopende verbeteracties van het College. Daarnaast achten wij het van belang dat de gemeenteraad zelf actief werkt aan het vullen van enkele voor de raad belangrijke programma's. Wij zijn van mening dat de Gemeenteraad hierbij goed moet worden ondersteund vanuit het College.
Onderzoeksvraag 3: Wat is de betrokkenheid geweest van de gemeenteraden van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen bij de totstandkoming van de programmabegroting 2004?
Conclusie (samengevat):
De gemeenteraad heeft geen rol gespeeld in de voorbereiding van de programmabegroting 2004.
Aanbeveling (samengevat):
Ons inziens is het, met het oog op de kaderstellende functie van de begroting, van groot belang dat de gemeenteraad trekker is van verbetering van de kwaliteit van de begroting.
Onderzoeksvraag 4: In hoeverre zijn begrotingen vertaald naar de uitvoering op dienst- of directieniveau?
Conclusie (samengevat):
De vertaling van de begroting naar de uitvoering in DIBB is zeer marginaal. Onze conclusie is, net als bij ons onderzoek naar de jaarrekening 2002, dat DIBB een mooi systeem is, maar dat invulling ervan te wensen over laat. In de praktijk is er niet herkenbaar sprake van een informatiepiramide binnen de gemeente Nijmegen. De uitvoering van de begroting is ons inziens uiterst onzeker. Ook in de andere gemeenten doet zich deze problematiek voor, maar in veel mindere mate.
Aanbeveling (samengevat):
Wij vinden het vooral een kwestie van discipline dat DIBB wordt ingevuld als voorgestaan.

4.2 Raadsbesluit

De Raad heeft op 14 juli 2004 besloten het College de opdracht te geven:

1. om de programmabegroting voor 2005 en volgende jaren zodanig op te stellen dat deze voldoet aan de minimale Bbv-eisen;
2. voor de begroting 2004 te voldoen aan artikel 17: inzicht te geven in het geraamde resultaat voor en na bestemming;
3. in samenspraak met de Raad een nieuw format te ontwikkelen dat voldoet aan de eisen van Bbv en aan de wensen van de gemeenteraad;
4. na vaststelling van de begroting van 2005 in samenspraak met de Raad de programma's binnen het nieuwe format voor 2006 in te vullen, daarbij is gekozen voor optie 2:
 - het College krijgt de opdracht om de begroting 2006 op te stellen conform de wensen van de gemeenteraad, nadat de raad een besluit heeft genomen over het format;
 - na de vaststelling van het format worden de programma's door het College ingevuld (vanaf januari 2005);
 - in de raadscommissies wordt het resultaat besproken; voor mei 2005 moeten alle programma's besproken zijn;
 - mogelijke aanvullingen en wijzigingen worden vermeld en zullen in de begroting van 2006 worden verwerkt.
5. voor de begroting 2005 in samenspraak met de Raad een pilot te starten waarin de aanbevelingen van de Rekenkamer binnen de programma's "openbare ruimte", 'mobiliteit' , 'groen' en 'externe betrekkingen' uitgewerkt worden;
6. na de vaststelling van de begroting 2005 in samenspraak met de Raad de verbeterde paragrafen te bespreken ten behoeve van de oplading van de begroting 2006.

4.3 Toezeggingen door het College

Het College heeft tijdens de behandeling van het Plan van Aanpak verbetering programmabegroting in de Gemeenteraad (14 juli) toegezegd, gegeven de keuze van de Raad voor optie 2 (actieve rol in de voorbereiding van de verbetering van de programma's door het College volgens de wensen van de Raad), na het reces een Plan van Aanpak aan de Raad voor te leggen.

4.4 Conclusies en aanbevelingen uit rapport 'nazorg onderzoek programmabegroting' (november 2004)

In november 2004 hebben wij in het kader van de nazorg onderzoek gedaan naar een deel van de programmabegroting van 2005. Wij hebben in dit kader vier programma's (die op verzoek van het College en in overleg met enkele raadsleden zijn gewijzigd) en vier paragrafen (die in ons onderzoek naar de programmabegroting 2004 'slecht' scoorden) onderzocht. Wij hebben hiervoor dezelfde normen gehanteerd als tijdens het onderzoek in het voorjaar.

Bij de onderzochte programma's waren onze conclusies en aanbevelingen op hoofdlijnen:

Wij hebben alleen de gewijzigde programma's en daarmee maar een klein deel van het totaal aantal programma's onderzocht. Onderdelen van deze programma's hebben wij ook vorig jaar onderzocht. Op hoofdlijnen constateren wij een verbetering van de programma's. Alle door ons onderzochte programma's scoren in onze beoordeling nu redelijk; één programma scoort nu redelijk tot goed (mobiliteit).

Wij zijn van mening dat de wijzigingen in de programma's onduidelijk zijn verwerkt. De programma's uit de begroting 2004 waaruit de programma's voor de begroting 2005 (deels) zijn samengesteld zijn ook nog opgenomen in de begroting. Wij vinden dit bijzonder verwarrend. Tenzij er na vaststelling van de begroting een nieuw document volgt waarin alle wijzigingen en besluiten zijn verwerkt, verwachten wij dat dit bij de jaarrekening 2005 veel onduidelijkheid zal opleveren. Er is dan immers geen goed overzicht van de primitieve begroting. Wij adviseren de Gemeenteraad het College te vragen na besluitvorming een exemplaar van de primitieve begroting zoals die, inclusief alle al aangekondigde wijzigingen, wordt vastgesteld aan de leden van de gemeenteraad aan te bieden.

Wij willen enkele kritische kanttekeningen plaatsen bij de indeling van twee van de vier onderzochte programma's. Wij van mening dat onderdelen met betrekking tot 'groen' uit de programma's Openbare Ruimte en Groen en Water erg veel op elkaar lijken. Wij verwachten dat dit een belemmering in de sturing oplevert, omdat van activiteiten niet altijd duidelijk zal zijn onder welk programma ze nu vallen. Daarnaast zijn wij van mening dat in de programma's Burger en Bestuur en Groen en Water activiteiten bij elkaar worden gebracht, waarbij geen sprake is van samenhang. Bij de reconstructie van deze programma's in doelenbomen blijkt dit ook, doordat in feite sprake is van twee doelenbomen. Zolang de Gemeenteraad het College autoriseert op programmaniveau, vinden wij dit een probleem. Dat betekent immers dat het College op productgroepniveau met budgetten mag schuiven die in deze gevallen bedoeld zijn voor het bereiken van zeer verschillende doelstellingen.

Wij zijn van oordeel dat de tekst van de (onderzochte) programma's zoals die in deel 1 van de begroting is opgenomen helderder is dan die in deel 2. In onze ogen is dit het gevolg van het feit dat in deel 1 sprake is van een duidelijke ordening van de tekst naar de drie W-vragen. In deel 2 zijn de uit te voeren activiteiten zowel opgenomen onder de rubriek wat willen we bereiken, als onder de rubriek wat gaan we daarvoor doen. In deel 1 zijn alle essentiële doelstellingen en activiteiten uit deel 2 opgenomen. In deel 1 is geen sprake van extra doelstellingen of activiteiten ten opzichte van deel 2 (zoals vorig jaar nog het geval was). Wij zijn van mening dat met deel 1 en 2 van de begroting voor de programma's nu sprake is van dubbele informatie. De leesbaarheid van de programmateksten voor wat betreft de categoriën 'wat willen we bereiken' en 'wat gaan we daarvoor doen' neemt in onze ogen belangrijk toe als daar de tekst uit deel 1 wordt opgenomen in plaats van de huidige tekst.

Verder constateren wij dat de systematiek van het financieel overzicht niet aansluit op de indeling van het programma. Er is geen logische koppeling tussen de financiën (wat gaan we *daar* voor doen?) en de beschreven doelen en activiteiten. In dit verband wijzen we opnieuw op het belang van het maken van onderscheid tussen apparaatskosten en programmakosten.

Specifieke onderdelen die in onze ogen binnen alle onderzochte programma's redelijk tot goed zijn uitgewerkt, zijn de relaties tussen de hoofd- en subdoelstellingen en de meetbaarheid (nulmeting – streven). Verder zijn veel subdoelstellingen in hoge mate SMART geformuleerd. De onderbouwing van de haalbaarheid van het realiseren van de doelstelling ontbreekt in alle gevallen. De kwaliteit van de begroting neemt in onze ogen toe als per programma wordt aangegeven welke belangrijkste knelpunten en risico's er zijn (met het oog op een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige uitvoering van de begroting), hoe daarin kan worden voorzien en wat in dat opzicht de keuzemogelijkheden zijn.

Onderdelen die naar onze mening binnen alle onderzochte programma's nog verbetering behoeven zijn de verwijzingen naar en samenvattingen van relevante beleidsplannen en uitvoeringsprogramma's én de formulering van activiteiten in termen van output. Verder hebben wij gezien dat in de programma's openbare ruimte, groen en water en mobiliteit de focus van de meeste doelstellingen is beperkt tot 2005. Wij willen ervoor pleiten in de begroting een doorkijk over een langere termijn te geven.

Tenslotte zijn wij van mening dat de leesbaarheid van de teksten kan worden vergroot door een gedeelte van de informatie in tabellen te presenteren, die voor alle programma's hetzelfde zijn. Zo kan onder "wat willen we bereiken?" een tabel worden gemaakt waarin per doelstelling is aangegeven:

- De doelstelling;
- De indicator aan de hand waarvan het bereiken van de doelstelling wordt afgelezen;
- De nulmeting behorend bij deze indicator;
- De streefwaarde behorend bij de indicator voor het begrotingsjaar en de twee daaropvolgende jaren.

Vergelijkbare tabellen zijn te hanteren onder "wat gaan we daarvoor doen" en "wat mag dat kosten"

Wij adviseren de Gemeenteraad bovenstaande bevindingen mee te nemen in het verbetertraject dat hij met het College ingaat met het oog op de begroting voor 2006.

Bij de onderzochte paragrafen waren onze conclusie en aanbevelingen op hoofdlijnen:

Eén van de opdrachten van de Raad aan het College naar aanleiding van ons rapport naar aanleiding van de beoordeling van programmabegroting 2004 was dat de begroting 2005 zou moeten voldoen aan alle Bbv-eisen. Uit onze beoordeling van de vier genoemde paragrafen blijkt dat dit alleen voor de paragraaf 'onderhoud kapitaalgoederen' het geval. De onderzochte paragrafen 'bedrijfsvoering' en 'verbonden partijen' voldoen deels aan de Bbv-eisen. De paragraaf Grondbeleid is in de begroting 2005 niet opgenomen. In of bij de begroting is door het College niet aangegeven om welke reden aan bepaalde Bbv-eisen nog niet is voldaan. Het is ons opgevallen dat bij de behandeling in de commissie Algemeen Bestuur (19 oktober 2004) van de paragrafen uit de begroting niet is stilgestaan bij de vraag of de paragrafen aan de Bbv-eisen voldoen. Ons inziens betreffen de Bbv-eisen de minimale informatie die de Gemeenteraad nodig heeft om zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te kunnen voeren. Wij adviseren de Gemeenteraad om die reden dan ook het College om aanvullende informatie te vragen. Wij adviseren de

Gemeenteraad verder zelf als nog te onderzoeken in hoeverre de overige paragrafen voldoen aan de Bbv-eisen en indien aan de orde ook daarvoor aanvullende vragen te stellen.

Naar aanleiding van voorgaande constatering adviseren wij de Gemeenteraad volgend jaar een delegatie uit de gemeenteraad bij ontvangst van de begroting te laten bepalen of deze voldoet aan de informatie-eisen van de Gemeenteraad (Bbv-eisen, aanvullende eisen) en op basis daarvan te besluiten of de begroting in behandeling kan worden genomen, dan wel dat eerst aanvullende informatie nodig is.

Behalve de mate waarin de drie paragrafen voldoen aan de Bbv-eisen⁴, hebben wij ook beoordeeld in hoeverre de opgenomen informatie SMART is en in hoeverre een relatie met bestaand beleid is gelegd.

Wij hebben geconstateerd dat de informatie deels SMART is. In alle drie de paragrafen is het onderdeel 'specifiek' goed ingevuld. Het onderdeel 'meetbaar' scoort lager. In de paragraaf 'onderhoud kapitaalgoederen' zijn de meeste onderdelen goed ingevuld.

De samenhang met beleid is in de paragraaf 'onderhoud kapitaalgoederen' volledig, in de paragraaf 'bedrijfsvoering' deels en in de paragraaf 'verbonden partijen' niet uitgewerkt.

Wij constateren dat de kwaliteit van de paragrafen die vorig jaar 'slecht' scoorden belangrijk is verbeterd (met uitzondering van de paragraaf grondbeleid die nu ontbreekt). Gegeven de verschillen in de mate van verbetering is onze conclusie ook dat de kwaliteit nog steeds afhankelijk lijkt van de individuele inzet van de stellers van de paragrafen. De gemeenteraad heeft met het vaststellen van het Plan van Aanpak verbetering programmabegroting (raadsbesluit 14 juli 2004) onder meer besloten in 2005 stil te staan bij de wijze waarop de paragrafen ingevuld moeten worden. Wij adviseren de gemeenteraad om, net als de bedoeling is voor de programma's, per paragraaf een opzet voor te schrijven.

4.5 Voortgang 2004

Op 14 juli heeft de Gemeenteraad een besluit genomen naar aanleiding van het rapport dat wij in april hebben uitgebracht.

Naar aanleiding van dit besluit hebben enkele raadsleden meegedacht bij het verbeteren van enkele programma's.

Verder heeft de voorzitter van de Rekenkamer op 28 september een toelichting gegeven op Bbv en de verbetermogelijkheden voor de opzet van de begroting. Alle raadsleden waren voor deze bijeenkomst uitgenodigd. Naar aanleiding van deze bijeenkomst heeft de voorzitter van de raadscommissie Algemeen Bestuur een memo opgesteld met de wensen van de raad voor de inrichting van de begroting vanaf 2006. De inhoud van de memo is door de leden van de raadscommissie Algemeen Bestuur onderschreven (19 oktober 2004). Hierop is de memo voor een reactie verstuurd aan het College. Het College heeft geantwoord dd 16 november 2004. Het antwoord is, samen met ons rapport 'nazorg onderzoek programmabegroting',

⁴ Omdat de verplichte paragraaf Grondbeleid niet in de begroting is opgenomen, laten wij deze hier verder buiten beschouwing.

behandeld in de raadscommissie Algemeen Bestuur van 19 januari. Afsproken is in kleiner verband (werkgroep accountantsopdracht) verder te praten over de verbetering van de inrichting van de begroting en naar aanleiding daarvan de raad een besluit te laten nemen.

Een belangrijke tekortkoming die wij constateerden in de programmabegroting 2004 was het ontbreken van het resultaat voor en na bestemming. Het College heeft de raad hier inmiddels inzicht in gegeven. De gemeenteraad heeft dit overzicht in zijn vergadering van 22 september voor kennisgeving aangenomen.

Het door het College toegezegde Plan van Aanpak voor de verbetering van de programmabegroting is nog niet aan de gemeenteraad aangeboden.

5. Onderzoek verbonden partijen (november 2004)

Achtereenvolgens hebben wij hier opgenomen:

- Conclusies en aanbevelingen Rekenkamer;
- Reactie van het College;
- Raadsbesluit;
- Voortgang 2004 (bladzijde 32).

Wie de achtergronden kent, kan volstaan met het lezen van 'voortgang 2004'.

5.1 Conclusies en aanbevelingen Rekenkamer

Ons onderzoek naar verbonden partijen betreft een onderzoek op hoofdlijnen. Wij hebben hiervoor gekozen, omdat wij de resultaten van het onderzoek beschikbaar wilden hebben voor de Gemeenteraad voor de behandeling van de begroting 2005. Bovendien was ons uitgangspunt dat wij met een onderzoek op hoofdlijnen voldoende handvatten zouden kunnen bieden voor het verder inrichten van een verbeterproces door College en Raad; dan wel het kunnen bepalen van de richting van nader onderzoek.

Ons onderzoek was gericht op het vergaren van kennis en inzicht, maar ook op het geven van een oordeel. Wij hebben ons onderzoek ingericht tegen de achtergrond van het verzoek van de Gemeenteraad. Aanvullend daarop was ons uitgangspunt dat de term verbonden partijen weliswaar is geïntroduceerd met BBV, maar dat wat we nu verbonden partijen noemen al jaren bestaat. Daarmee heeft het gemeentebestuur (Gemeenteraad en College) ook al jaren taken ten aanzien van verbonden partijen.

In onze ogen zijn onze bevindingen, in het bijzonder voor wat betreft de gemeenschappelijke regelingen, voor een groot deel ook van belang voor de regiogemeenten. Wij adviseren de Gemeenteraad de raden uit de regiogemeenten hiervan op de hoogte te stellen.

Wij zijn van mening dat wij te veel tijd hebben moeten besteden aan het vergaren van informatie. De dossiervorming is onvoldoende om een beeld te verkrijgen van de geldende regels en de wijze van uitvoering van die regels. In de dossiers ontbreken veelal de op dit moment geldende regels, alsmede rapportages van verbonden partijen en (de voorbereiding van) de besluitvorming hierover. Wij vinden dit een probleem, omdat het in onze ogen de sturing van verbonden partijen in de dagelijkse praktijk belemmert. Bovendien leidt gebrekkige dossiervorming naar onze mening tot inefficiency. Op het moment dat actie aan de orde is, kost het immers veel tijd (zoekwerk) om na te gaan wat de mogelijkheden zijn, wat eerder al dan niet is gebeurd en waarom. Wij adviseren de dossiervorming op korte termijn op orde te brengen.

Wij willen hierbij opmerken dat wij ook in eerdere onderzoeken hebben geconstateerd dat de dossiervorming onvoldoende is (rioolbeleid, Tandem, grondexploitaties). Wij geven de Gemeenteraad in overweging dit probleem in een breder perspectief te bekijken, dan onderhavig onderzoek. Behalve voor een goede sturing en een efficiënte uitvoering, vinden wij dit belangrijk met het oog op de rechtmatigheidscontrole door de accountant vanaf de jaarrekening 2004. Wanneer dossiers niet op orde zijn, zal de accountant in veel gevallen niet kunnen constateren of uitvoering aan geldende regels is gegeven. Hij zal geen verklaring kunnen

afgeven, omdat de onzekerheid dan te groot is (meer dan 3% van de totale lasten in de begroting).

Wij zijn bij ons onderzoek uitgegaan van de verbonden partijen als genoemd in de (concept) paragraaf verbonden partijen in de begroting 2005. Wij hebben niet onderzocht of deze lijst compleet is. Tijdens ons onderzoek zijn wij een aantal partijen (gemeenschappelijke regelingen, stichtingen) tegengekomen die mogelijk ook thuis horen in deze paragraaf. Daarnaast zijn wij van mening dat een aantal partijen dat strikt genomen geen verbonden partij is, wel op zijn plaats is in de paragraaf verbonden partijen. Het gaat hierbij om partijen waarvoor de financiële en/of bestuurlijke relatie via een verbonden partij loopt. De gemeenteraad heeft aangegeven in 2005 met het College te willen stil staan bij de informatie die naast de BBV-vereisten in de paragrafen in de begroting voor 2006 en volgende jaren wordt opgenomen (Raadsbesluit 14 juli 2004 Plan van Aanpak Programmabegroting). Wij adviseren in dit kader voor de paragraaf verbonden partijen in ieder geval stil te staan bij de op te nemen partijen.

Wij concluderen dat voor de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad in de richting van gemeenschappelijke regeling is voorzien in regels. In de praktijk worden deze in veel gevallen niet of onvoldoende ingevuld. Verplicht toe te sturen stukken als beleidsplannen, (concept)begrotingen en jaarrekeningen en –verslagen worden niet, (veel) te laat of anders dan voorgeschreven aangeboden. In de gevallen dat zich dit voordoet gaat vanuit de Gemeenteraad (griffie) geen herinnering uit: niet naar de gemeenschappelijke regeling, maar ook niet naar het College (de ambtelijk contactpersoon).

Met het oog op een goede invulling van zijn kaderstellende en controlerende rol, adviseren wij de Gemeenteraad strikt toe te zien op de tijdige toezending van stukken door gemeenschappelijke regelingen. Wij adviseren bovendien heldere werkafspraken te maken over de wijze van behandeling van de stukken door Gemeenteraad en College. Hoe ziet bijvoorbeeld de voorbereiding door het College eruit? Hierbij dient in onze ogen ook de verbetering van de informatievoorziening te worden betrokken. In regionaal verband wordt hieraan op dit moment gewerkt voor een aantal verbonden partijen. Naar onze mening dient dit breed te worden opgepakt; voor alle verbonden partijen (dus ook voor de gemeenschappelijke regelingen die niet in het regionale traject worden meegenomen en voor de private rechtspersonen), maar ook voor het College (actieve informatieplicht). Wij geven de Gemeenteraad in overweging dit te betrekken in een op te stellen kadernota voor verbonden partijen.

Zo'n kadernota vinden wij verder van belang om een basis te hebben om te kunnen bepalen of de uitvoering van taken door een verbonden partij (nog) wel nodig is. Na vaststelling van dat kader adviseren wij de Raad één keer in de zoveel tijd (bijvoorbeeld om de vier jaar) de verbonden partijen af te zetten tegen het kader. Verbonden partijen voeren immers beleid uit, dat de gemeente in principe ook zelf kan doen. De gemeente mandateert als het ware de verbonden partij. De gemeente blijkt verantwoordelijk voor het realiseren van de beoogde doelstellingen van de programma's. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Interprovinciaal Overleg werken op dit moment aan een handreiking voor de paragraaf verbonden partijen. Wij hebben een concept hiervan gezien. Hierin wordt onder meer een voorstel gedaan voor de mogelijke onderdelen van zo'n kadernota. De planning is dat de handreiking in het voorjaar van 2005 (maart, april) beschikbaar is. Wij adviseren de Gemeenteraad gebruik te maken van die handleiding, maar ook van ervaringen van andere gemeenten.

In onze ogen zijn de verbonden partijen niet in control. De gemeente beschikt in onze ogen niet over een instrumentarium om kansen en bedreigingen bij de verbonden partijen tijdig te signaleren en hierop adequaat te reageren. De invulling van control lijkt afhankelijk van de insteek die de contactpersoon voor de verbonden partij zelf kiest; meestal op basis van ervaringen tot nu toe. Er is geen sprake van centrale sturing.

Datzelfde geldt voor het houden van toezicht. Wij zijn van mening dat de gemeente hiermee kwetsbaar is. In regionaal verband wordt voor een aantal gemeenschappelijke regelingen gewerkt aan de verbetering van planning en control en toezicht. Wij adviseren de gemeenteraad te beoordelen of de voorgestelde maatregelen voldoende zijn, na te gaan of deze ook (in enigszins toegespitste vorm) kunnen worden voorgeschreven voor de andere verbonden partijen en wat deze betekenen voor de werkafspraken tussen Gemeenteraad en College. Bovendien adviseren wij de Gemeenteraad het College te vragen om zichtbare resultaten van het verbetertraject op korte termijn. Wij zijn namelijk van mening dat het verbetertraject een erg lange doorlooptijd heeft. De eerste stappen zijn immers al gezet in 2001.

Wij zijn op basis van de bevindingen geen aanleiding tot een nader onderzoek door de Rekenkamer voor bepaalde verbonden partijen, dan wel aspecten. Wij achten het van groter belang dat nu met hoge prioriteit invulling wordt gegeven aan een verbetertraject. Wij zullen de invulling en uitvoering van dit traject in het kader van onze nazorg expliciet volgen.

5.2 Reactie van het College

Regels en naleving van regels

De conclusie dat stukken nu niet of niet tijdig worden aangeboden (conclusie 1) delen wij in ieder geval ten aanzien van de BBI producten van de GR'en. De communicatie tussen de instellingen en de gemeenten is onvoldoende. Ook achten wij de werking van de huidige afspraken over het toetsen en houden van toezicht op de regionale samenwerkingsverbanden voor verbetering vatbaar. De gezamenlijke Colleges van B&W van de gemeenten in de regio Nijmegen hebben het initiatief genomen om te komen tot een beter toezicht. Zie verder onder "Voorstellen".

Invulling toezicht op verbonden partijen

De conclusies dat er geen bruikbare gestructureerde normen zijn ten aanzien van het verzamelen van informatie van verbonden partijen en geen heldere afspraken over de beoordeling daarvan (conclusie 4) gaan naar onze mening voorbij aan het bestaan van de BRN richtlijnen, de naleving daarvan en de afspraken in regionaal verband ten aanzien van de toetsing van de BBI producten van de gemeenschappelijke regelingen.

Alhoewel deze toetsing niet overal even vlekkeloos verloopt zijn wij van mening dat er daarmee ten aanzien van de meeste gemeenschappelijke regelingen wel richtlijnen zijn en dat deze ook worden nageleefd.

Met deze kanttekening willen wij overigens niet stellen dat er daarmee volledig toezicht op deze regelingen bestaat. Zoals wij hiervoor reeds aangaven zijn naar onze mening verbeteringen daarin noodzakelijk.

Actieve informatieplicht

In het licht van dualisering van gemeenten is de gemeentewet aangepast. Dagelijks bestuur is onze taak. Daaronder valt ook de aansturing van organisaties die gemeentelijke taken voor ons uitvoeren. De wet op de gemeenschappelijke regelingen is echter op dit punt nog niet bijgesteld en de regels binnen de verbonden partijen zijn, in afwachting van de aanpassing van de wet, ook nog niet gewijzigd. Dat leidt tot onduidelijkheid in de informatievoorziening.

Ten aanzien van beleidsmatige wijzigingen bij de GR'en stellen wij ons op het standpunt dat beperkte wijzigingen, passend bij de gemeentewettelijke taak van het dagelijks bestuur, binnen ons college moeten worden afgewikkeld. Indien er zich materiële wijzigingen voordoen die de programmadoelen of de strategie beïnvloeden, informeren wij de raad hierover actief. Voorbeelden hiervan zijn de wijzigingen bij BREED en de Baksteenproblematiek ARN. Verder zijn alle besluiten die wij als College nemen openbaar, tenzij het gemeentelijk belang zich daartegen verzet. Deze besluiten worden door ons actief aan de Raad toegezonden.

Daarnaast hebben wij de paragraaf verbonden partijen bij de begroting 2005, mede naar aanleiding van het rekenkameronderzoek over de mate waarin de begroting 2004 voldoet aan BBV eisen, inhoudelijk sterk verbeterd. Naar onze mening voldoen wij daarmee voor een belangrijk deel aan de reële informatiebehoefte van de Raad. Dat verbeterproces zullen wij graag, in samenspraak met de raad, nog verder uitbouwen naar een volwaardig informatieproduct.

Wij stellen voor om de formele regels voor de informatievoorziening aan de raad zodra er duidelijkheid is over de wijziging van de wet op de gemeenschappelijke regelingen te actualiseren.

In control zijn en houden van verbonden partijen

Ten aanzien van het in control zijn van de verbonden partijen stellen wij vast dat er zowel vanuit de inhoud als van de zijde van bedrijfsvoering vorm en inhoud is gegeven aan toezicht. Bij de private partners is dat vorm gegeven door participatie van de wethouder financiën in de raad van commissarissen of in de rol van aandeelhouder, met ambtelijke ondersteuning vanuit concernfinanciën en DWS. De inhoudelijke aansturing van deze partners is geregeld via de diverse beleidsportefeuillehouders.

Ten aanzien van het in control zijn van gemeenschappelijke regelingen hebben zich de afgelopen jaren problemen voorgedaan. De oplossing van deze problemen is door ons college telkens voortvarend ter hand genomen en dit heeft ondermeer geleid tot wijziging in de directie van BREED en de formering van een bestuurscommissie bij de GGD. Verdere verbetering van het toezicht op de GR'en is inmiddels regionaal opgepakt.

Voorstellen

De gemeenten uit het rijk van Nijmegen hebben in samenspraak met de directeuren van de GR'en ambtelijk een voorstel ontwikkeld om de instellingen in control te krijgen door:

- de toepassing van de BBV te verbeteren.
- de planning en control binnen de instellingen te verbeteren
- de informatiestroom naar de gemeenten te stroomlijnen en verbeteren.
- het toezicht op de Gemeenschappelijke regelingen namens de regiogemeenten te centraliseren, uniformeren en verbeteren.

Dit voorstel zal in november worden voorgelegd aan de bestuurders van de gemeenschappelijke regelingen en vervolgens aan de colleges van de regiogemeenten. Wij zullen de raad op dat moment informeren over dit voorstel.

Wij zullen eveneens beoordelen of het mogelijk is een gelijklopende werkwijze toe te passen op de gemeenschappelijke regelingen die vanwege hun beperkte omvang of vanwege een afwijkend dekkingsgebied niet in het onderhanden voorstel zijn beoordeeld.

Ten aanzien van het toezicht op de private verbonden partijen zijn wij voornemens in de eerste helft van 2005 te onderzoeken of uniforme regels en normen hier toegevoegde waarde hebben en, als dat zo is, welke regels hiervoor moeten worden geformuleerd.

Tot slot

Wij zijn van mening dat er regelmatig in verschillende commissies en in de raad overleg plaats vindt over ontwikkelingen bij verbonden partijen. Wij delen de conclusie dat er weinig informatie over verbonden partijen aan de raad wordt aangeboden dan ook niet.

In het rapport zijn op diverse plaatsen uitspraken van medewerkers opgetekend waar wij geen verantwoordelijkheid voor willen en kunnen nemen, omdat ze onvoldoende zijn gevalideerd.

5.3 Raadsbesluit

Bij de behandeling van de begroting op 17 november heeft de Gemeenteraad unaniem een motie aangenomen naar aanleiding van ons rapport verbonden partijen. Verder is toen besloten het rapport te behandelen in de commissie Algemeen Bestuur. Dat is gebeurd op 18 januari 2005.

De motie luidde als volgt:

Graag één kastje, met schappen, met informatie

De gemeenteraad van Nijmegen, in vergadering bijeen op 10 en 17 november 2004,

Overwegende dat:

- Het rapport "*Onderzoek Verbonden Partijen*" van de Gemeentelijke Rekenkamer aantoonde dat informatie over organisaties waar de gemeente financieel en bestuurlijk aan deelneemt (te) vaak gebrekkig beschikbaar is;
- Democratische controle en aansturing wordt bemoeilijkt als de informatievoorziening hapert over de gemeenschappelijke regelingen, stichtingen, vennootschappen en dergelijke waar de gemeente aan deelneemt;
- De gemeentelijke participatie consequenties heeft voor realisering van beleidsdoelen en aanwending van gemeenschapsgelden;
- Het tot de taak van de gemeenteraad behoort om na te gaan of de verbonden partijen inhoudelijk effectief en financieel efficiënt opereren;

Besluit het college op te dragen:

Te zorgen dat binnen een half jaar op één centrale locatie de relevante stukken van alle verbonden partijen waar de gemeente Nijmegen in participeert voor de raad ter inzage liggen (het gaat hierbij onder meer om statuten, jaarverslagen, accountantsrapporten, begrotingen, beleidsnotities en verslagen van vergaderingen van besturen en/of aandeelhouders).

5.4 Voortgang 2004

Bij de behandeling van de begroting 2005 in de gemeenteraad (10 en 17 november) is de motie 'Graag één kastje, met schappen, met informatie' unaniem aangenomen. Met deze motie heeft de Gemeenteraad het College opgedragen er voor te zorgen dat binnen een half jaar op één centrale locatie de relevante stukken van alle verbonden partijen waar de gemeente Nijmegen in participeert voor de raad ter inzage liggen.

In een brief aan de Raad geeft het College steeds aan hoe hij met de door de gemeenteraad aangenomen moties wil omgaan. Op de moties die in de vergadering van 17 november zijn aangenomen heeft het College nog niet met zo'n brief gereageerd.

Het rapport is behandeld in de commissie Algemeen Bestuur van 18 januari 2005. In deze vergadering heeft de commissie een raadsvoorstel voorbereid. In het raadsvoorstel worden onze aanbevelingen overgenomen. Het is de planning dat de raad hierover besluit in zijn vergadering van 2 februari.