

JAARVERSLAG 2004

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

0.	<u>Samenvatting</u>	1
1.	<u>Inleiding</u>	3
1.1	<u>Samenstelling</u>	3
1.2	<u>Financieel</u>	4
2.	<u>Uitvoering onderzoeksplan</u>	5
2.1	<u>Inleiding</u>	5
2.2	<u>Onderzoek</u>	5
	• <u>Onderzoek programmabegroting</u>	6
	• <u>Onderzoek jaarrekening 2003</u>	10
	• <u>Onderzoek verbonden partijen</u>	13
	• <u>Onderzoek naar aanleiding van brief College 'schone begroting, rapport Twynstra Gudde'</u>	16
2.3	<u>Oriënterend onderzoek</u>	19
2.4	<u>Nazorg</u>	21
2.5	<u>En verder ...</u>	22

0. Samenvatting

Wij hebben alle voorgenomen activiteiten uit ons Onderzoeksplan 2004 uitgevoerd. Ten opzichte van ons plan hebben wij, op verzoek van de raadscommissie Algemeen Bestuur, één onderzoek extra uitgevoerd. Het betreft het onderzoek naar aanleiding van de brief van het College: schone begroting, rapport Twynstra Gudde. Hierdoor hebben de oriënterende onderzoeken en het volgen van de verbetertrajecten van het College een korte doorloop gehad in 2005. In het jaarverslag hebben wij de uitgevoerde onderzoeken, de reactie van het College daarop en de besluitvorming door de Gemeenteraad daarover in samengevatte vorm opgenomen. Daarnaast koppelen wij beknopt onze bevindingen uit de oriënterende onderzoeken terug. Vanuit onze nazorg rapporteren wij in het jaarverslag over de rode lijn daaruit. Per raadscommissie hebben wij een appendix bij het jaarverslag gemaakt, waarin wij meer uitgebreid ingaan op de stand van zaken per afgesproken verbetertraject.

Wij zetten in deze samenvatting nog even de uitgevoerde onderzoeken in 2004 op een rij:

- Onderzoek naar jaarrekening 2003
- 'Grote' onderzoeken:
 - onderzoek naar de programmabegroting 2004 (samen met de rekenkamers van Apeldoorn en Arnhem)
 - onderzoek verbonden partijen
 - onderzoek naar aanleiding van brief College: schone begroting / rapport Twynstra Gudde
- Oriënterende onderzoeken:
 - Bodemsanering
 - Personeelsbeleid, in samenhang met de verbetertrajecten die het College op het gebied van personeel is gestart
 - Inhuur externe adviseurs
 - Europese subsidies / subsidies van derden
 - Openbare ruimte
 - Afvalinzameling
- Nazorg bij reeds uitgevoerde onderzoeken:
 - Jaarrekeningen
 - Mensec
 - Rioolbeleid
 - Beheerskostenontwikkeling afdeling SoZaWe
 - Rechtmatigheid, case grondexploitaties
 - Tandem
 - Programmabegroting
- Volgen verbetertrajecten College:
 - professionaliseringstraject P&O. opvolging medewerkerstevredenheids-onderzoek
 - verbetering postafhandeling
 - verbetering subsidieverstrekking
 - verbetering handhaving

Bij de uitvoering zijn wij (ruim) binnen het beschikbare budget gebleven.

1. Inleiding

In voorliggend jaarverslag leggen wij verantwoording af over de uitvoering van onze taken in 2004. Wij relateren deze aan de Verordening Gemeentelijke Rekenkamer en ons Onderzoeksplan 2004.

Wij hebben voorliggend Jaarverslag vastgesteld in onze vergadering van 27 januari 2005. Wij sturen het jaarverslag ter informatie toe aan:

- Gemeenteraad;
- Leden van de raadscommissie Algemeen Bestuur geen raadslid zijnde;
- College van Burgemeester en Wethouders;
- Directeuren;
- (Stads)controller(s);
- (Commissie)griffier(s);
- Centrale Ondernemingsraad.

Tevens hebben wij het Jaarverslag op www.nijmegen.nl geplaatst en ter inzage gelegd in het Open Huis in de Stadswinkel.

Aanvullend op dit jaarverslag hebben wij de relevante inhoudelijke commissies een meer uitgebreid overzicht gestuurd van de stand van zaken van de verbetertrajecten zoals die tussen Gemeenteraad en College zijn afgesproken naar aanleiding van rekenkamerrapporten:

- Commissie Algemeen Bestuur: onderzoek jaarrekeningen, onderzoek rechtmatigheid: case grondexploitaties, onderzoek programmabegroting en onderzoek verbonden partijen;
- Commissie Stedelijke Samenleving: onderzoek NV Mensec en onderzoek Tandem;
- Commissie Stadsontwikkeling: onderzoek rioolbeleid en onderzoek rechtmatigheid: case grondexploitaties;
- Commissie Werk & Inkomen: onderzoek beheerskostenontwikkeling afdeling SoZaWe.

Op verzoek sturen wij deze toe. Ze zijn ook te downloaden vanaf www.nijmegen.nl.

1.1 Samenstelling

De Gemeentelijke Rekenkamer bestaat uit leden van de Gemeenteraad, heeft een externe voorzitter en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris. De leden (vijf) en hun plaatsvervangers (minimaal twee, maximaal drie) worden benoemd door de Gemeenteraad voor de zittingsduur van de Gemeenteraad.

Leden en plaatsvervangende leden

In 2004 waren de leden en plaatsvervangende leden van de Rekenkamer:

Samenstelling op 1 januari 2004	Wijzigingen in samenstelling:	Samenstelling op 31 december 2004
Leden:		
R. Bos	P. Breukers (benoemd op 21 april 2004)	P. Breukers
M. Simons – Welschen		M. Simons – Welschen
W. van Nispen		W. van Nispen
A. Hillen		A. Hillen
B. Muhren		B. Muhren
Plaatsvervangende leden:		
B. van Zijll de Jong – Lodenstein		B. van Zijll de Jong – Lodenstein
J. Lagerweij		J. Lagerweij

Voorzitter, secretaris

In 2004 is het voorzitterschap van de Rekenkamer ingevuld door de heer L. Dolmans. Mevrouw J. Smink was gedurende 2004 secretaris van de Rekenkamer.

1.2 Financieel

In de werkbegroting wordt het budget van de Rekenkamer (exclusief personeelslasten en doorberekeningen) onderscheiden naar:

Kosten rekeningcommissie (kosten voor vergaderingen, kopiëren, reizen, congressen en dergelijke)	20.907
Onderzoekskosten rekeningcommissie	53.006
Kosten onafhankelijke voorzitter	30.000

Het beschikbare bedrag voor onderzoek is in 2004 nog niet op het niveau gebracht als oorspronkelijk door de Gemeenteraad besloten (raadsbesluit september 2000). Wij hebben de Gemeenteraad hiervan inmiddels op diverse wijzen (brieven, jaarverslagen) op de hoogte gesteld. De commissie Algemeen Bestuur heeft in zijn vergadering van april 2003 uitgesproken dat het onderzoeksbudget op het oorspronkelijke peil gebracht dient te worden. Het Presidium heeft, om tegemoet te komen aan die wens, ons per brief (dd 18 juni 2003) een tijdelijke oplossing aangedragen, waarmee het totale onderzoeksbedrag voor 2003 beschikbaar was. Verder werd een begrotingswijziging aangekondigd, waarmee het bedrag structureel beschikbaar zou komen. Die begrotingswijziging heeft nog niet plaatsgevonden.

In alle onderscheiden categorieën zijn wij in 2004 (ruim) binnen het beschikbare budget gebleven:

- In totaal hebben wij in de categorie 'kosten rekeningcommissie' € 11.393,42 van de beschikbare € 20.000,00 besteed.
- In 2004 hebben wij beperkt gebruik gemaakt van ons onderzoeksbudget (€ 3657,40) voor de inhuur van externe deskundigheid voor onze zelfevaluatie). Het onderzoek naar de programmabegroting hebben wij samen met de rekenkamers van Apeldoorn en Arnhem uitgevoerd. Wij hebben met gesloten beurzen gebruik gemaakt van elkaars kennis en capaciteit. De overige onderzoeken hebben wij volledig in eigen beheer uitgevoerd.
- De voorzitter heeft in 2004 minder dan de maximaal beschikbare uren besteed. Er is sprake van een onderschrijding van bijna € 11.000,00.

2. Uitvoering onderzoeksplan

2.1 Inleiding

Wij maken binnen ons takenpakket op hoofdlijnen onderscheid naar:

- Onderzoek:
 - Onderzoek naar de jaarrekening
 - Onderzoek naar doelmatigheid en/of doeltreffendheid ('grote' onderzoeken)
- Oriënterend onderzoek
- Nazorg onderzoek
- Overige werkzaamheden

In het Onderzoeksplan 2004 hebben wij aangegeven hoe wij invulling geven aan ons takenpakket. Het Onderzoeksplan 2004 hebben wij in onze vergadering van 12 februari vastgesteld en vervolgens ter informatie verstuurd aan de Gemeenteraad, het College, de directeuren, controllers en de indieners van een idee voor onderzoek. Het Onderzoeksplan is, samen met het jaarverslag 2003, besproken in de commissie Algemeen Bestuur van 13 april. Het Onderzoeksplan is door de leden van de commissie onderschreven. In het jaarverslag 2003 hadden wij het verslag van onze zelfevaluatie opgenomen. Naar aanleiding hiervan is waardering uitgesproken voor het werk van de Rekenkamer en de wijze waarop zij dit uitvoert. Er is geconcludeerd dat voorlopig geen wijziging in de samenstelling van de Rekenkamer aan de orde hoeft te zijn. Enkele (kleine) fracties gaven op principiële gronden aan de Rekenkamer bij voorkeur te bemensen met externe leden.

In oktober 2004 heeft de commissie Algemeen Bestuur ons verzocht een extra onderzoek te doen. De commissie was namelijk van mening dat het College met de brief 'schone begroting, rapport Twynstra Gudde' en het rapport zelf, onvoldoende (concreet) antwoord gaf op de vragen van de Raad met betrekking tot de betrouwbaarheid van de begroting. Het verzoek van de commissie aan ons was de Gemeenteraad bij de behandeling van de begroting 2005 een beter inzicht te geven in de problematiek en de te stellen prioriteiten in de oplossingen.

2.2 Onderzoek

In deze paragraaf gaan wij in op de onderzoeken die wij in 2004 hebben uitgevoerd:

- Onderzoek programmabegroting 2004;
- Onderzoek jaarrekening 2003;
- Onderzoek verbonden partijen;
- Onderzoek naar aanleiding van brief College: schone begroting, rapport Twynstra Gudde

Wij geven een samenvatting van onze aanpak, conclusies en aanbevelingen, de toezeggingen door het College en de besluiten van de Gemeenteraad naar aanleiding van onze rapporten. Over de concrete stand van zaken van de uitvoering van de raadsbesluiten (en toezeggingen door het College) rapporteren wij in de afzonderlijke appendices bij dit jaarverslag, zoals wij die aan de inhoudelijke commissies hebben gestuurd.

Onderzoek programmabegroting 2004 (april 2004)

Aanleiding

De comptabiliteitsvoorschriften 1995 zijn vanaf het begrotingsjaar 2004 vervangen door het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Bbv). De Bbv gelden voor het eerst voor de begroting en jaarrekening 2004. De Rekenkamers van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen hebben besloten gezamenlijk na te gaan in hoeverre de eerste programmabegrotingen van genoemde gemeenten voldoen aan de eisen van het Bbv en welke bijdrage hieraan is geleverd door de gemeenteraden van deze gemeenten. Besloten is dit onderzoek gezamenlijk uit te voeren om:

- de mogelijkheden voor de gemeenteraden te leren van de onderzoeksresultaten te vergroten, door aan de hand van voorbeelden uitgebreider zicht te geven op de verbetermogelijkheden van sturingsinformatie;
- de mogelijkheden te leren van elkaar voor de rekenkamers zelf te vergroten, door het benutten van elkaars kwantitatieve en kwalitatieve capaciteiten.

Aanpak

Ons onderzoek naar de programmabegrotingen 2004 is met name gericht op het geven van een oordeel én op het stimuleren van een verbeterproces. Onze insteek was dat de onderzoeksresultaten door de gemeenteraden moeten kunnen worden gebruikt om, waar nodig, tot een verbetering van de programmabegroting voor 2005 en volgende jaren te komen.

De centrale vragen in ons onderzoek waren:

1. In hoeverre voldoen de programmabegrotingen 2004 van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen aan de eisen uit Bbv?
2. Wat is de kwaliteit van de informatie in de programmabegrotingen 2004 van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen?
3. Wat is de betrokkenheid geweest van de gemeenteraden van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen bij de totstandkoming van de programmabegroting 2004?
4. In hoeverre zijn begrotingen vertaald naar de uitvoering op dienst- of directieniveau?

Per onderzoeksvraag hebben wij de volgende kaders gehanteerd:

Onderzoeksvraag:	Beoordelingskader (samengevat):
1. In hoeverre voldoen de programmabegrotingen 2004 van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen aan de eisen uit Bbv?	Regels uit Bbv zelf.
2. Wat is de kwaliteit van de informatie in de programmabegrotingen 2004 van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen?	Paragrafen: <ul style="list-style-type: none"> • Regels uit Bbv zelf; • Mate van SMART-heid van de informatie; • Mate van samenhang met beleid. Programma's: <ul style="list-style-type: none"> • Mate van samenhang; • Mate van volledigheid; • Kwaliteit algemene programmadoelstellingen • Mate van SMART-heid van hoofd- en subdoelstellingen • Mate waarin de activiteiten in termen van concrete resultaten zijn benoemd
3. Wat is de betrokkenheid geweest van de gemeenteraden van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen bij de totstandkoming van de programmabegroting 2004?	Inzet Gemeenteraad: <ul style="list-style-type: none"> • Voortraject • Behandeling begroting

Onderzoeksvraag:	Beoordelingskader (samengevat):
4. In hoeverre zijn begrotingen vertaald naar de uitvoering op dienst- of directieniveau?	Paragrafen: <ul style="list-style-type: none"> • Mate waarin beleidsvoornemens zijn verankerd in organisatie (gesprek met concerncontroller) Programma's: <ul style="list-style-type: none"> • Mate waarin doelstellingen uit de begroting zijn vertaald in DIBB¹ • Mate waarin activiteiten uit de begroting zijn vertaald in DIBB

Wij hebben het rapport niet voor hoor en wederhoor voorgelegd aan de colleges. De reden hiervoor is de aard van het onderzoek. Hoor en wederhoor is er op gericht het College in de gelegenheid te stellen aan te geven of feiten juist zijn weergegeven in het rapport dat de Rekenkamer uit gaat brengen aan de Gemeenteraad. De te beoordelen feiten staan op zich juist en volledig te lezen in de vastgestelde begrotingen van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen. Wij hebben in hoofdzaak de inhoud van de begrotingen getoetst aan objectieve maatstaven van Bbv en algemene maatstaven als het SMART formuleren van doelen, beoogde resultaten en dergelijke. Bij die toetsing past geen hoor en wederhoor.

Daarnaast hebben wij met een eigen methodiek steekproefsgewijs de kwaliteit van de begrotingsprogramma's beoordeeld. Dat deel van het onderzoek is de interpretatie van de rekenkamers en leent zich ons inziens niet voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Wij zijn van mening dat de discussie over onze beoordeling en over de conclusies en aanbevelingen die wij hieraan verbinden, dient plaats te vinden tussen Gemeenteraad en College en niet tussen het College en de Rekenkamer.

Conclusies en aanbevelingen

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.

¹ DIBB (dynamisch informatiesysteem beleid en beheer) wordt alleen in Nijmegen gebruikt.

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 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 <u>alsnog inzicht in te geven in het resultaat voor en na bestemming.</u>
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.

Besluit Gemeenteraad

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.

In het kader van de nazorg hebben wij een deel van de begroting 2005 beoordeeld op de invulling van enkele elementen uit het raadsbesluit. Wij hebben de Gemeenteraad hierover afzonderlijk gerapporteerd (1 november 2004). In de appendix bij dit jaarverslag voor de raadscommissie Algemeen Bestuur gaan we hier dieper op in.

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.

Onderzoek naar de jaarrekening 2003 (juli 2004)
--

Aanpak

Met het onderzoek naar de jaarrekening streven wij twee doelen na. In de eerste plaats beogen wij informatie te leveren die in onze ogen van belang is voor de vaststelling van de jaarrekening door de Gemeenteraad. Verder willen wij een bijdrage leveren aan de verbetering van het verantwoordingsproces en aan het functioneren van de organisatie in brede zin.

Wat betreft de jaarrekening zien wij het als onze taak:

- vast te stellen in hoeverre de lasten en baten in overeenstemming zijn met de begroting;

- de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie te beoordelen;
- te beoordelen in hoeverre sprake is van ordelijk en controleerbaar financieel beheer;
- de kwaliteit van de bedrijfsvoering in brede zin te beoordelen.

Conclusies en aanbevelingen

Naar aanleiding van ons onderzoek naar de jaarrekening 2003 hebben wij op hoofdlijnen de volgende conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan (samengevat):

- Wij sluiten ons aan bij de conclusie en aanbeveling van de accountant dat de rekening op een groot aantal punten afwijkt van de eisen (die vanaf volgend jaar gelden). Hij adviseert de invoering van Bbv aan te grijpen om direct in volle omvang aan de verslaggevingsvoorschriften te voldoen.
- In de jaarrekening 2003 komt een groot aantal grote over- en onderschrijdingen ten opzichte van de (dynamische) begroting voor. 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 die 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.
- Wij adviseren de Raad een discussie te voeren over het niveau waarop hij toelichtingen wil ontvangen.
- Het is nog steeds bijzonder lastig na te gaan hoe de dynamische begroting tot stand is gekomen. Wij adviseren de Gemeenteraad het College te vragen er voor te zorgen 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.
- Wij vinden de kwaliteit van de opgenomen informatie, op een aantal positieve uitzonderingen na, onvoldoende. Ons inziens kan de inhoudelijk verantwoordingsinformatie substantieel verbeterd worden door een strikte hantering van de drie w-vragen.
- Voor de verbetering van de verantwoording over het programma grondbeleid adviseren wij: 1) 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 2) in de Verordening '213a Gemeentewet' op te nemen dat jaarlijks één of twee doelmatigheidsonderzoeken worden uitgevoerd naar planexploitaties 3) de exploitaties een één op één relatie te leggen tussen de jaarrekening en het VGP, 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 wettelijke regelingen en verordeningen van de Gemeenteraad ten aanzien van baten, lasten en balansmutaties.
- Uit ons onderzoek rechtmatigheid WVG blijkt dat de specifieke regels voor de toe- en afwijzing van voorzieningen op een enkele uitzondering na worden nageleefd. Van diverse regels hebben wij niet kunnen vaststellen of deze worden nageleefd. In het accountantsonderzoek volgend jaar vallen dergelijke bevindingen onder de categorie 'onzekerheid'. Wij adviseren de Gemeenteraad op basis van de bevindingen uit ons onderzoek te bepalen hoe hij tot een rechtmatige uitvoering wil komen.
- Het verbetertraject dat de Raad met het College heeft afgesproken boekt weinig voortgang. De Gemeenteraad stelt zich hierin afwachtend op. Vorig jaar hebben wij de Gemeenteraad 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.
- 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.

Toezeggingen door het College

Het College heeft een aantal toezeggingen gedaan om tot verbetering van de jaarrekening te komen². De toezeggingen zijn gedaan in de reactie van het College op het Rekenkamerrapport in het kader van hoor- en wederhoor:

- Onderschreven is dat toelichtingen op afwijkingen tussen begroting en jaarrekening verder moeten worden verbeterd.
- Het onderscheid tussen apparaatskosten en programmakosten wordt onvoldoende duidelijk geacht. Aangegeven is dat de wijze van kostentoe rekening onderwerp is in het Plan van Aanpak bedrijfsvoering.
- Het College neemt de suggestie om begrotingswijzigingen in een expliciet beslispunt op te nemen in raadsvoorstellen ter harte.
- Aangegeven is dat in de DIBB-begroting 2005 de 3 w-vragen zijn toegevoegd aan de mallen op programma- en productgroepniveau; om een duidelijker invulling van de verschillende onderdelen te krijgen zijn de werkinstructies bijgesteld.
- Wat betreft de WVG worden maatregelen genomen om de rechtmatigheid en de tijdigheid van de afhandeling van de aanvragen te kunnen bewaken.
- In de binnenkort aan de Raad voor te leggen nota Grondbeleid wordt voor een belangrijk deel tegemoetgekomen aan de aanbevelingen van de Rekenkamer.
- De hoop is uitgesproken dat een verdergaande verkorting van de doorlooptijd bewerkstelligd kan worden als het nieuwe financiële systeem draait.
- De werkwijze rond interne verrekeningen wordt vereenvoudigd, om tijdwinst te boeken in een vroeg stadium van het rekeningsproces.

Besluit Gemeenteraad

De Gemeenteraad heeft het volgende besloten naar aanleiding van het onderzoeksrapport van de Rekenkamer bij de jaarrekening (14 juli 2004):

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.
5. 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 Het College heeft ook aangegeven een aantal conclusies niet te delen en op een aantal aanbevelingen niet in te gaan. Deze laten wij hier verder buiten beschouwing.

Onderzoek verbonden partijen (november 2004)

Aanleiding

Bij de vaststelling van de begroting 2004 – 2007 heeft de Gemeenteraad besloten de Rekenkamer te verzoeken in 2004 onderzoek te doen naar verbonden partijen die een risico vormen voor de begroting van de gemeente Nijmegen. In de Gemeenteraad was de stelling dat het niet zo kan zijn dat de gemeente Nijmegen voortdurend aan het bezuinigen is, omdat de verbonden partijen hun begroting steeds niet sluitend krijgen.

Aanpak

Wij hebben ons onderzoek ingericht tegen de achtergrond van het verzoek van de Gemeenteraad. Aanvullend daarop was ons uitgangspunt ook 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.

Het onderzoek naar verbonden partijen hebben wij gericht op het vergaren van kennis en inzicht én het geven van een oordeel. Het accent in het rapport ligt op het geven van kennis en inzicht.

Met het oog op het doel van het onderzoek was ons uitgangspunt dat de resultaten beschikbaar moeten zijn bij de behandeling van de begroting 2005 op 10 en 17 november 2004. Gegeven deze planning hebben wij geen gedetailleerd onderzoek gedaan naar de wijze waarop de relatie met verbonden partijen is vormgegeven, welke risico's dit met zich meebrengt en hoe deze verminderd kunnen worden. Wij hebben ervoor gekozen dit meer in zijn algemeenheid en op hoofdlijnen te onderzoeken. Wij denken met onze aanpak voldoende handvatten te bieden voor het (verder) inrichten van een verbeterproces door College en Raad; dan wel het kunnen bepalen van de richting van nader onderzoek.

De praktijk van de huidige raadsperiode hebben wij beoordeeld op basis van de volgende normen (samengevat):

Regeling van de verbonden partij zelf
In gemeenschappelijke regelingen, statuten en contracten worden de specifieke regels vastgelegd die gelden voor de verbonden partij ten aanzien van de deelnemers en andersom. Wij zijn in het kader van ons onderzoek per verbonden partij nagegaan welke regels gelden ten aanzien van de rol van de Raad bij beleid (kaderstellen), begroting (kaderstellen) en jaarrekening (controleren). Vervolgens hebben wij de praktijk in de huidige raadsperiode afgezet tegen deze regels.
Government governance
Government governance is afgeleid van corporate governance. De doelstelling van corporate governance is het geven van regels voor de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, die een evenwichtige invloed bewerkstelligen van bij de vennootschap en haar onderneming betrokkenen. De kern van corporate government is goed bestuur, adequaat toezicht, transparantie voor de buitenwereld en een heldere verantwoordingssystematiek of accountability. Door het Ministerie van Financiën (Miljoenennota 2000) is het concept corporate governance aangepast en toepasbaar gemaakt voor de overheid en voorzien van de naam 'government governance'. De volgende definitie wordt gehanteerd: government governance is het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden. In dit kader hebben wij alle ambtelijke contactpersonen gevraagd wat per verbonden partij is ondernomen om deze 'in control' te brengen of te houden. Vanuit de vraag van de Raad, hebben wij ervoor gekozen in dit onderzoek meer expliciet stil te staan bij de wijze waarop toezicht wordt gehouden op de verbonden partijen. Wij hebben ons een beeld op hoofdlijnen gevormd van de invulling van de centrale elementen van toezicht (informatie verzamelen, oordelen vormen en interveniëren) door dossieronderzoek en gesprekken met de stadscontroller en de controllers van enkele directies.
Dualisme
Met het dualisme is sprake van een ontvlechting van de taken en bevoegdheden tussen de Raad en het College. De Raad concentreert zich op de kaderstellende en controlerende taak en het College op de uitvoering van het beleid. Voor het vervullen van zijn taken heeft de Gemeenteraad informatie van het College nodig. Daartoe is in de Gemeentewet onder meer de actieve informatieplicht van het College geïntroduceerd (artikel 169, tweede lid). Deze actieve informatieplicht geldt niet alleen voor de uitvoering van taken door de gemeente zelf, maar ook voor taken die namens of in opdracht van de gemeente worden uitgevoerd, zoals bijvoorbeeld door verbonden partijen. In het kader van ons onderzoek zijn wij nagegaan in hoeverre in de huidige raadsperiode invulling is gegeven aan deze actieve informatieplicht. De invulling hiervan is in het bijzonder van belang voor die verbonden partijen, waarvoor in de geldende regels geen of een beperkte rol voor de Raad is weggelegd. Wij zijn nagegaan welke informatie door het College aan de Raad is verstrekt. Hierbij hebben wij naast de concrete informatie per verbonden partij ook de jaarlijkse tussenmeldingen en de jaarrekeningen betrokken.

Conclusies en aanbevelingen

Naar aanleiding van ons onderzoek 'verbonden partijen' hebben wij op hoofdlijnen het volgende geconcludeerd en aanbevolen (samengevat):

- De dossiervorming is onvoldoende om een beeld te verkrijgen van de geldende regels en de wijze van uitvoering van die regels. 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. 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.
- 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. 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. Hierbij dient in onze ogen ook de verbetering van de informatievoorziening te worden betrokken. 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.
- 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.

Reactie van het College

In het kader van hoor en wederhoor heeft het College ons het volgende aangegeven (samengevat):

- De conclusie dat stukken nu niet of niet tijdig worden aangeboden 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 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 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: (...) 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 (...).

In zijn reactie heeft het College tevens een aantal voorstellen gedaan voor verbeteringen rond verbonden partijen. Samengevat gaat het om:

- De gemeenten uit het rijk van Nijmegen hebben in samenspraak met de directeurs 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 dekkinggebied 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.

Besluit Gemeenteraad

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 (het gaat hierbij onder meer om statuten, jaarverslagen, accountantsrapporten, begrotingen, beleidsnotities en verslagen van vergaderingen van besturen en/of aandeelhouders).

Het Rekenkamerrapport 'verbonden partijen' is besproken in de commissie Algemeen Bestuur op 18 januari 2005. De commissie heeft in die vergadering een raadsvoorstel voorbereid. In dit voorstel worden de conclusies van de Rekenkamer onderschreven en de aanbevelingen overgenomen. Het is de planning dat hierover besloten wordt in de vergadering van de Gemeenteraad van 2 februari 2005.

<p style="text-align: center;">Onderzoek naar aanleiding van brief College 'schone begroting, rapport Twynstra Gudde'</p>
--

Aanleiding

Op 21 oktober is ons namens de commissie Algemeen Bestuur gevraagd het antwoord van het College op basis van de onderzoeken naar de betrouwbaarheid van de begroting te concretiseren (leerrapportage GSB, onderzoek Twynstra Gudde). Wij zijn ingegaan op dit verzoek, omdat het gaat om een onderwerp met een groot belang en potentieel grote risico's. Bovendien is de twijfel bij de Gemeenteraad groot.

De vraag komt voort uit de problematiek zoals die zich begin deze zomer heeft geuit rond het opstellen van het Meerjaren Ontwikkelingsprogramma (MOP) III. Het traject na deze constatering rond MOP III samenvattend, heeft de Raad gesteld dat hij duidelijkheid wil over de betrouwbaarheid van de begroting én wil weten hoe een en ander zo heeft kunnen gebeuren.

Aanpak

De commissie Algemeen Bestuur heeft ons gevraagd om de Raad meer inzicht te bieden in de problematiek en de te stellen prioriteiten. De commissie wilde dat de Raad dit inzicht heeft vóór de vaststelling van de begroting. Gegeven de beperkte doorlooptijd voor dit onderzoek en de vraag van de commissie, hebben wij ons onderzoek als volgt ingericht. Wij zijn gestart met het bestuderen van stukken van het College. Verder hebben wij teruggekeken in de eerder door ons uitgevoerde onderzoeken, in het bijzonder die naar de jaarrekeningen. Vervolgens hebben onze voorzitter en secretaris gesprekken gevoerd met de stadscontroller, de projectleider van Twynstra Gudde, de portefeuillehouder financiën/het (interim) hoofd concern-financiën en de gemeentesecretaris. Centraal in de gesprekken stonde de volgende vragen:

- Wat is precies onderzocht?
- Wat is volgens u de kern van het probleem?
- Wat zijn volgens u de zaken die met prioriteit opgepakt moeten worden?

Conclusies en aanbevelingen

Op basis van ons onderzoek naar aanleiding van de brief van het College: schone begroting, rapport Twynstra Gudde, hebben wij per onderzoeksvraag het volgende geconcludeerd:

Onderzoeksvraag 1: Wat is precies onderzocht?

Wij concluderen dat in beide onderzoeken geen expliciete normen zijn gehanteerd. Hierdoor wordt in onze ogen op het eerste gezicht niet duidelijk wat wel en niet uit de onderzoeken geconcludeerd kan worden.

Op basis van de gesprekken zijn wij van mening dat de quick-scan naar de betrouwbaarheid van de begroting door Twynstra Gudde geen antwoord geeft op de centrale vraag of de informatie in de begroting voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Door de opzet van het onderzoek, het bestuderen van procedures, kon deze vraag ook niet beantwoord worden. Daarvoor is het nodig ten minste een aantal individuele cases te bestuderen. De quick-scan heeft wel veel informatie geleverd over de oorzaken van de geconstateerde problematiek en de te treffen maatregelen.

Ten aanzien van de leerrapportage GSB zijn wij van mening dat een helder beeld wordt geschetst van de werkwijze. In de leerrapportage wordt wel duidelijk dat de conclusies zijn gebaseerd op de onderzochte procedures. Wij zijn van mening dat de conclusie ten aanzien van de rechtmatigheid van de bestedingen in het kader van GSB te stellig is. In onze ogen is voor een dergelijke conclusie onderzoek naar individuele begrotingsposten en/of voorschriften noodzakelijk.

Uit de gesprekken is duidelijk geworden dat de problematiek rond GSB (MOP III) gezien kan worden als een resultante van de problematiek rond de begroting. Omdat GSB zo omvangrijk en complex is, zijn de problemen hiervoor zo expliciet naar voren gekomen.

Onderzoeksvraag 2: Wat is de kern van het probleem?

In de gevoerde gesprekken is een aantal zaken genoemd als kern van het probleem. Wij onderschrijven deze:

- Onvoldoende centrale sturing en regie op het opstellen en beheersen van de begroting;
- Bedrijfsvoering is niet op orde;
- Onvoldoende (budget)discipline in de organisatie;
- Verbetertrajecten worden niet afgemaakt;
- Bij het oplossen van problemen wordt om problemen heen georganiseerd;
- Oplossingen worden geformuleerd op een hoog abstractieniveau.

Wij zijn het eens met de gesprekspartners die stellen dat de problematiek vooral te maken heeft met cultuur en gedrag (90%) en nauwelijks met techniek (10%).

Onderzoeksvraag 3: Wat moet met prioriteit worden opgepakt?

In de gesprekken (en stukken) is aangegeven dat al hard gewerkt wordt aan het oplossen van de problematiek. Wij zien dit ook. Met het oplossen van de problematiek hoeft niet bij '0' begonnen te worden.

Er zijn in de gesprekken veel zaken genoemd die met prioriteit zouden moeten worden opgepakt. Wij pleiten ervoor nadrukkelijk prioriteiten te stellen. Het zal de spankracht van alle spelers in de organisatie

te boven gaan, wanneer alles tegelijk wordt opgepakt. Volgens ons dient prioriteit gelegd te worden bij:

- het vergroten van de discipline in de organisatie;
- centrale sturing en control(e).

In onze ogen is het voor een structureel resultaat van groot belang dat verbeteringen nu nader geconcretiseerd worden. Wij doelen daarbij expliciet niet op het (her)formuleren van verbeteracties. Het is ons inziens noodzakelijk dat gewenst gedrag en de uitkomsten daarvan als (meetbare!) doelen worden geformuleerd en dat afgeleid daarvan het benodigde instrumentarium wordt bepaald. Op die manier wordt eenduidig vastgelegd wanneer iets af is (het resultaat is bereikt). Zo'n werkwijze betekent ook dat managers concreet kunnen worden aangesproken. Wij zien dit als de basis voor het realiseren van resultaat op wat volgens ons de grootste prioriteit heeft: het vergroten van de discipline in de organisatie.

Wij zien het benoemen van de te bereiken resultaten als een gezamenlijk proces tussen College en Raad. Het College dient hiertoe naar onze mening de Raad deelgenoot te maken van de problematiek. De Raad dient vervolgens zijn kaderstellende en controlerende taak op dit vlak goed in te vullen. Wij verwachten dat 'druk' vanuit het bestuur een positief effect heeft op de discipline in de ambtelijke organisatie.

In onze ogen is het van het grootste belang dat aan elke afspraak die gemaakt wordt een sanctie (positief en negatief) wordt gekoppeld. Afspraken worden immers gemaakt om zeker te stellen dat het goed komt, weliswaar vanuit het vertrouwen dat dit zal gebeuren, maar ook vanuit de veronderstelling dat het niet vanzelf goed komt als er geen afspraak is. Het is niet reëel te vermoeden dat het maken van de afspraak op zichzelf voldoende is, om ervoor te zorgen dat het wel goed komt. Wij achten het met het oog hierop dan ook van belang dat invulling wordt gegeven aan de aanbeveling van Twynstra Gudde om de beloning van managers afhankelijk te maken van de kwaliteit in bedrijfsvoering.

In onze eerdere onderzoeken naar de jaarrekeningen en de programmabegroting hebben wij al gesteld dat voor een goede begroting en jaarrekening de kwaliteit van de informatie steeds voorop moet staan. Dat veronderstelt in onze ogen dat van te voren op centraal niveau ondubbelzinnig wordt geformuleerd aan welke kwaliteitscriteria informatie moet voldoen en dat informatie hier ook op getoetst wordt. Het gebruik van duidelijke formats en mallen kan daarbij een hulpmiddel zijn. Naar onze mening dient steeds de lijn te worden aangehouden dat informatie die niet voldoet aan de eisen, voor verbetering wordt teruggestuurd naar degene die de informatie moet leveren. Dit vereist een sterke positie van het concern ten opzichte van de directies die het mogelijk maakt kaders te stellen en naleving daarvan af te dwingen.

Wij hebben met tevredenheid geconstateerd dat inmiddels definitief is gekozen voor de invoering van 'losse' controllers, zowel binnen de directies als voor de organisatie als geheel. Wij zien dit als een belangrijke stap in de verbetering van de informatievoorziening rond de begroting en jaarrekening. De controllers moeten hun directeuren immers de garantie geven voor juiste en volledige informatie. De directeuren zijn hiervoor uiteindelijk verantwoordelijk in de richting van het College en het College in de richting van de Raad.

Wij hebben op basis van het onderzoek naar aanleiding van de brief van het College over schone begroting/rapport Twynstra Gudde volgende aanbevelingen gedaan (samengevat):

- Maak op korte termijn in ieder geval afspraken met het College over concreet te bereiken resultaten inzake:
 - De actualiteit van de informatie in Coda;
 - De beschikbaarheid en actualiteit van de informatie in de verplichtingenadministratie;
 - Het op orde brengen van de dossiervorming;
 - Budgetdiscipline. Ten aanzien van dit punt bevelen wij specifiek aan afspraken te maken over de kwaliteit van de verschillenanalyses in de jaarrekening 2004.
- Met het oog op het vergroten van de discipline in de organisatie (van alle spelers!) bevelen wij de Gemeenteraad aan de komende jaren:
 - Het verbetertraject maandelijks te bespreken in de commissie Algemeen Bestuur; daarbij zal het in het begin vooral moeten gaan over de te bereiken resultaten; later moet en kan het meer gaan over de voortgang.
 - In de Gemeenteraad steeds expliciet stil te staan bij de voortgang van het verbetertraject aan de hand van:
 - de verplichte paragraaf bedrijfsvoering in de begroting en jaarrekening;
 - de rapportagemomenten uit de BBI-cyclus (voorjaarsbrief, zomernota, najaarsbrief).
- Wij bevelen de Gemeenteraad aan verder prioriteit te leggen bij het realiseren van een kwalitatief goede en sterke centrale sturing en control(e). Wij vinden dit van zo'n groot belang, omdat hiermee garanties kunnen worden gegeven voor de juistheid en volledigheid van de informatie in de begroting en jaarrekening en voor de beheersing van de uitvoering van de begroting. De begroting en

jaarrekening zijn voor de Gemeenteraad integrale documenten waarmee hij zijn kaderstellende en controlerende taak moet invullen. Juistheid en volledigheid van de informatie en beheersing van de uitvoering is daarom van essentieel belang.

- Besteedt de komende tijd veel aandacht aan de goede invulling van de controlfunctie. Het 'control-probleem' is in onze ogen niet opgelost, nu de controllers geen hoofd bedrijfsvoering meer zijn en 'los' zijn gepositioneerd. Wij zijn verder van mening dat voor de oplossing van het probleem de aandacht voor controle (als noodzakelijk onderdeel van control) in de gehele organisatie verder dient te worden uitgebreid. Het gaat hierbij in zijn algemeenheid om het controleren van het nakomen van afspraken, maar ook om controle op de juistheid van te leveren of geleverde informatie. Dit geldt voor de gehele organisatie. Met het oog op de begroting en jaarrekening geldt dit in het bijzonder voor alle middelenfuncties. Wij zijn van mening dat ook hiervoor doelen geformuleerd moeten worden in termen van gewenst gedrag en de uitkomsten daarvan.

Toezeggingen door het College

Wij hebben geen hoor en wederhoor met het College gehouden bij deze rapportage. De reden hiervoor was de aard van het onderzoek. Hoor en wederhoor is er op gericht het College in de gelegenheid te stellen aan te geven of feiten juist zijn weergegeven in het rapport dat de Rekenkamer uit gaat brengen aan de Gemeenteraad. In dit onderzoek hebben wij ons gebaseerd op de feiten zoals die door het College zijn verzameld.

Het College heeft nog geen toezeggingen gedaan naar aanleiding van het rapport. In de vergadering van de Gemeenteraad van 17 november is het rapport kort behandeld. Toen is ook besloten het rapport uitgebreid te behandelen in de eerstvolgende vergadering van de commissie Algemeen Bestuur (7 december). Uiteindelijk is het rapport behandeld in de commissie Algemeen Bestuur op 18 januari 2005.

Besluit Gemeenteraad

De Gemeenteraad heeft naar aanleiding van het rapport nog geen besluit genomen. De uitgebreide behandeling van het rapport heeft plaatsgevonden in de commissie Algemeen Bestuur op 18 januari. Op basis van de bespreking wordt een definitief raadsvoorstel gemaakt door de voorzitter van de commissie en de griffier. Dit raadsvoorstel wordt behandeld in de gemeenteraadsvergadering van 2 februari.

2.3 Oriënterend onderzoek

In het onderzoeksplan 2004 had de Rekenkamer zich een aantal oriënterende onderzoeken voorgenoemen. Het ging hierbij onder meer om het voortzetten van oriënterende onderzoeken die ook in 2003 op onze agenda stonden:

- Bodemsanering
- Personeelsbeleid, in samenhang met de verbetertrajecten die het College op het gebied van personeel is gestart: professionaliseringstraject P&O. opvolging medewerkerstevredenheidsonderzoek)
- Inhuur externe adviseurs
- Europese subsidies / subsidies van derden

Daarnaast zijn wij op twee gebieden met een oriënterend onderzoek gestart. De ideeën voor de nieuwe oriënterende onderzoeken zijn aangedragen door burgers. Het gaat om:

- Openbare ruimte
- Afvalinzameling

Gegeven het extra onderzoek naar aanleiding van de brief van het College: schone begroting, rapport Twynstra Gudde, dat wij in het najaar van 2004 hebben uitgevoerd, heeft de uitvoering van de oriënterende onderzoeken een kleine doorloop gehad in 2005.

Wij koppelen de aanpak en bevindingen voor onze oriënterende onderzoeken hier beknopt terug.

Bodemsanering

Wij hebben ons in zijn algemeenheid georiënteerd op het onderwerp bodemsanering. Wij hebben stukken bestudeerd en een gesprek gevoerd met het hoofd en enkele medewerkers van de afdeling bodem. Op basis van het gevoerde gesprek en de stukken die wij hebben gezien, hebben wij de indruk gekregen dat op een systematische manier gewerkt wordt aan bodemsaneringen.

Omdat Nijmegen een zogenaamde 'rechtstreekse' gemeente is, wordt gewerkt met een landelijk gehanteerd digitaal systeem (GLOBIS). In het systeem zijn de voorkomende (gestandaardiseerde) werkprocedures met het bijbehorende (maximale) tijdspad opgenomen. Tevens worden vanuit dit systeem standaard brieven en dergelijke gegenereerd. Hierdoor is steeds zichtbaar wie waar aan werkt en wat de stand van zaken is. Landelijk heeft het systeem onder meer een belangrijke functie in de monitoring van de voortgang van bodemsanering in Nederland. De gegevens in het systeem vormen hiervoor de basis.

Verder is aangegeven dat op dit moment wordt gewerkt aan het uitwerken van het normblad bodembeheer 'gemeentelijke bodemtaken (sikk 8002)'. Dit is een landelijk format voor een 'handboek', waarin alle werkprocedures worden samengebracht.

Er is sprake van een link tussen het digitale systeem en de fysieke dossiers. De afgelopen tijd heeft een inhaalslag plaatsgevonden voor het op orde brengen van de dossiers. Hiertoe is een medewerker registratuur in deeltijd ingehuurd door het bureau Bodem.

Mede met het oog op onze beschikbare capaciteit en middelen hebben wij besloten geen nader onderzoek te doen naar bodemsanering, maar de prioriteiten elders te leggen.

Personeelsbeleid

Wij hebben dit onderwerp in samenhang met de verbetertrajecten van het College (professionaliseringstraject P&O en opvolging medewerkerstevredenheidsonderzoek) opgepakt. Hiervoor hebben wij de besluitenlijsten van het College en het DT gevolgd, een gesprek met het hoofd POI gevoerd en informatie ingewonnen bij enkele betrokkenen bij de verbetertrajecten. Hieruit is naar voren gekomen dat de trajecten meer tijd vragen dan oorspronkelijk gepland. Wij blijven de verbetertrajecten volgend jaar volgen. Belangrijke redenen hiervoor is dat wij van oordeel zijn dat een belangrijke voorwaarde voor het slagen van de verbetertrajecten op het terrein van 'schone begroting' ligt op het terrein van personeel en organisatie.

Inhuur externe adviseurs

Wij hebben in dit kader de besluitvorming in het College en het Directieteam gevolgd. Medio december heeft het DT gesproken over de verdere verbetering van de organisatie van de inkoop (aanwijzen hoofdinkoopers). Afgesproken is een aantal zaken nader uit te zoeken.

Europese subsidies / subsidies van derden

Eind 2003 is gestart met de voorbereidingen voor het verbeteren/opzetten van een Administratieve Organisatie (AO) voor subsidies die de gemeente ontvangt van derden. Ook Europese subsidies maken deel uit van dit traject. Ons is aangegeven dat de AO voor het project Kanaalgebied (dat gesubsidieerd wordt door de Europese Unie) hierbij als handreiking wordt gebruikt. Die AO is opgezet in overleg met het Ministerie van BZK en acht andere gemeenten en gebaseerd op de handleiding hiervoor van de Europese Commissie. Het systeem is zo ingericht dat het Ministerie van BZK zich kan verantwoorden bij de Europese Unie. In het systeem zijn de werkprocessen, de projectplanning en de financiën opgenomen; er is sprake van een directe link naar de fysieke dossiers. Jaarlijks doet de accountant onderzoek naar de mate waarin het jaarverslag voldoet aan de eisen die daar vanuit de Europese Unie. Daarbij wordt het controleprotocol van het Ministerie van BZK in acht genomen. Tot nu toe is voor het project Kanaalgebied steeds een goedkeurende verklaring door de accountant verstrekt.

In februari 2004 is een Plan van Aanpak vastgesteld voor dit project; dit richt zich op de directies DWS en DGG. Wij hebben de uitvoering van het project gevolgd. Het project is er op gericht tot meer standaardisering van de werkprocessen en registratie te komen. Het onderzoek heeft tot nu toe geresulteerd in een overzicht van attentiepunten. Per attentiepunt zijn de bestaande en de (mogelijk) te treffen maatregelen benoemd. Per attentiepunt is vervolgens (januari 2005) de prioriteit aangegeven,

evenals de eerst verantwoordelijke en de planning. Afgezien van de doorlopende attentiepunten is afronding van het verbetertraject voorzien aan het eind van het 2^e kwartaal van 2005.

Mede met het oog op onze beschikbare capaciteit en middelen hebben wij besloten geen nader onderzoek te doen naar Europese subsidies / subsidies van derden, maar de prioriteiten elders te leggen.

Openbare ruimte

In het kader van het oriënterend onderzoek naar de openbare ruimte hebben wij stukken bestudeerd en gesprekken gevoerd (leidinggevend, financieel medewerkers, stadsdeelbeheerders). Op basis hiervan hebben wij geconstateerd dat aan veel verbeteringen wordt gewerkt. De resultaten en effecten hiervan waren nog niet of maar deels zichtbaar. Wij hebben besloten dit oriënterend onderzoek in 2005 te vervolgen, door dan specifiek naar de stand van zaken van de verbeteringen te kijken en de hiermee bereikte resultaten en effecten. Wij hebben onze gesprekspartners (en de indiener van het idee) hiervan eerder al op de hoogte gesteld.

Afvalinzameling

Wij zijn aan de hand van gegevens van het Afval Overleg Orgaan (AOO) nagegaan hoe de gemeente Nijmegen scoort op 'inzamelresultaten' en 'afvalbeheerkosten' (kosten voor inzameling, transport en verwerking).

De meeste recente cijfers van het AOO over de inzamelresultaten van alle Nederlandse gemeenten hebben betrekking op 2002. Hierin scoort Nijmegen goed. Voor diverse afvalstromen is Nijmegen te vinden in de top van de groep gemeenten met stedelijkheidsklasse 2 (sterk stedelijk). Voor een aantal afvalstromen realiseert Nijmegen (ruim) de landelijke doelstellingen voor gescheiden inzameling (glas, papier, groente-, fruit- en tuinafval). Uit een benchmark over de gegevens over 2003 en 2004 komt hetzelfde beeld naar voren. De kosten in Nijmegen liggen volgens die benchmark net onder het landelijk gemiddelde. Uit het 'kijk en vergelijk' overzicht dat wij hebben gemaakt op de website van het AOO zijn de afvalbeheerkosten³ in Nijmegen het laagst van de Gelderse steden. Uit de benchmark blijkt dat Arnhem iets lagere kosten kent dan Nijmegen. Wij zijn, met het oog op het feit dat het hier om een oriënterend onderzoek gaat, niet nagegaan waar de verschillen uit verklaard kunnen worden.

Conclusie kan zijn dat Nijmegen tegen relatief lage tot gemiddelde kosten een goed milieuresultaat realiseert.

Er wordt nu door het College gewerkt aan een Plan van Aanpak voor de verdere verbetering van de inzameling. Dit Plan van Aanpak is met name gericht op een verdere optimalisatie van de inzameling alsook het vastleggen van de (gewenste) wijze van (gescheiden) afvalinzameling en verdere standaardisering hiervan.

Mede met het oog op onze beschikbare capaciteit en middelen hebben wij besloten geen nader onderzoek te doen naar afvalinzamelresultaten en afvalbeheerkosten, maar de prioriteiten elders te leggen.

2.4 Nazorg

In het kader van de nazorg hebben wij de ontwikkelingen rond de door ons afgeronde onderzoeken gevolgd, voorzover daarover al besluitvorming door de Gemeenteraad heeft plaatsgevonden. Wij hebben hiervoor per inhoudelijke raadscommissie een beknopt overzicht gemaakt van de stand van zaken van het verbetertraject zoals afgesproken door Raad en College. Concreet gaat het om:

- Commissie Algemeen Bestuur: onderzoek jaarrekeningen, onderzoek rechtmatigheid: case grondexploitaties, onderzoek programmabegroting en onderzoek verbonden partijen;
- Commissie Stedelijke Samenleving: onderzoek NV Mensec en onderzoek Tandem;
- Commissie Stadsontwikkeling: onderzoek rioolbeleid en onderzoek rechtmatigheid: case grondexploitaties;

³ In de weergegeven afvalbeheerkosten per huishouden is de afvalstoffenheffing door het AOO opgeschaald naar 100% dekking van de kosten. De afvalbeheerkosten omvatten de inzameling, transport en verwerking van het huishoudelijk afval.

- Commissie Werk & Inkomen: onderzoek beheerskostenontwikkeling afdeling SoZaWe.

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.

2.5 En verder ...

Naast de concrete (oriënterende) onderzoeken en de nazorg op de uitgevoerde onderzoeken heeft de Gemeentelijke Rekenkamer in 2004 de volgende activiteiten uitgevoerd.

Conform ons onderzoeksplan hebben wij een aantal verbetertrajecten van het College gevolgd:

- Professionaliseringstraject P&O/opvolging medewerkerstevredenheidsonderzoek (in samenhang met (voortgezet) oriënterend onderzoek personeelsbeleid)
- Verbetering postafhandeling.
- Verbetering subsidieverstrekking
- Versterking handhaving

Aan de eerste twee verbetertrajecten wordt nog volop gewerkt. Wij hebben besloten deze verbetertrajecten te blijven volgen. Op basis van de planning verwachten wij in de loop van 2005 concrete informatie over de stand van zaken en/of bereikte resultaten aan de Gemeenteraad te kunnen terug koppelen.

Ten aanzien van de subsidieverstrekking en de versterking van handhaving is inmiddels de basis gelegd voor een goede uitvoering van taken. Dit gegeven in combinatie met onze beschikbare capaciteit en de voorgenomen activiteiten voor 2005 hebben wij besloten deze verbetertrajecten niet langer actief te volgen.

In de loop van 2004 hebben wij enkele verzoeken voor onderzoek ontvangen:

- Financiële beleid van de gemeente Nijmegen
Indiener van het idee vermoedt dat het financieel beleid te veel is afgestemd op het vierjarenbeleid van de zittende Gemeenteraad en te weinig op een

middellang financieel beleid. Wat in zijn ogen in eerste instantie lijkt op goedkoop wordt op langere termijn duurkoop.

Het idee is geconcretiseerd in twee voorstellen:

1. De Gemeenteraad beslist medio 2004 over de totale verkoop van de woningen van het Gemeentelijk Woningbedrijf. Bij verkoop van de Nutsbedrijven en de Kabel TV-Nijmegen mist de gemeente jaarlijkse inkomsten, dit zal ook gebeuren bij verkoop van de woningen. Of heeft de gemeente er voor gezorgd dat deze jaarlijkse inkomsten structureel gehandhaafd is gebleven door een gezond financieel meerjaren beleid?
2. De jaarlijkse huisvestingskosten aan huur (inclusief de verhuiskosten) van de gemeentelijke kantoorgebouwen vanaf 1981 tot en met 2001. Had de gemeente in 1981 niet beter een eigen kantoorpand kunnen laten bouwen dan gebouwen huren.

Indiener suggereert verder dit te vergelijken met gelijksoortige gemeentes qua aantal inwoners.

In onze vergadering van 15 maart hebben wij besloten dit idee niet op te pakken. Reden hiervoor is dat het om een voorstel voor onderzoek gaat dat is gericht op beleidsvoorbereiding. De Rekenkamer ziet dit principieel niet als haar rol. Zij toetst achteraf. De Rekenkamer is van mening dat hier principieel aan vastgehouden moet worden. Op die manier wordt voorkomen dat de Rekenkamer op een of andere manier partij wordt op een terrein waarop zij later onderzoek doet. Wij hebben de indiener van het idee hiervan op de hoogte gesteld.

- Bestedingen Melkertspaartegoed / Fonds Werk en Inkomen (FWI)
Centraal in het verzoek stonden de bestedingen uit het Melkertspaartegoed/FWI in de afgelopen jaren. Waar zijn de gelden aan besteed? Waren deze daar ook voor bedoeld? In hun toelichting aan ons gaven de indieners aan dat zij al op verschillende manieren hebben geprobeerd antwoord te krijgen op deze vraag, maar dat dat tot nu toe niet gelukt is. Dat is ook de reden dat zij zich tot de Rekenkamer hebben gewend.

Wij hebben de vraag uitgezet binnen de ambtelijke organisatie. In onze vergadering van 21 oktober hebben wij geoordeeld dat de vraag voldoende is beantwoord. Er is overzicht gegeven van het Melkertspaartegoed / Fonds Werk en Inkomen, waarbij een toelichting is gegeven op de bestedingen. Er blijken noch door het Rijk, noch door de gemeente normen voor besteding geformuleerd te zijn. Wij adviseren de Gemeenteraad in dergelijke gevallen vooraf een helder kader vast te stellen voor de besteding van gelden.

In de planning is nog een gesprek met de indieners van het idee voorzien, om te bespreken of zij ook met het antwoord uit de voeten kunnen. Dat heeft nog niet plaatsgevonden, mede door het feit dat wij later aanvullende informatie hebben ontvangen met betrekking tot de bestedingen uit het Fonds Werk en Inkomen (en deze hebben doorgestuurd aan de indiers van het idee). De eerder verstrekte informatie bleek niet actueel. Om die reden hebben wij besloten deze post nader te onderzoeken in het onderzoek naar de jaarrekening 2004.

- Schone begroting
De commissie Algemeen Bestuur heeft ons gevraagd onderzoek te doen naar aanleiding van de brief van het College met betrekking tot schone begroting / rapport Twynstra Gudde. Wij hebben dit verzoek opgepakt. Wij zijn hier eerder in dit jaarverslag uitgebreid op ingegaan.

- **Kinderopvang**
Het idee is ingebracht onderzoek te doen naar het toezicht door de gemeente op de nieuwe wet kinderopvang. Wij hebben in onze vergadering van 25 november 2004 besloten dat het voor zo'n onderzoek te vroeg is (de wet gaat per 2005 in). Een onderzoek door de Rekenkamer hiernaar kan op zijn vroegst over één a twee jaar aan de orde zijn. Wij hebben de indiener van het idee over ons besluit geïnformeerd en daarbij tevens de stand van zaken/planning in de besluitvorming door de gemeente hieromtrent aangegeven.

Wij hebben de werkwijze van de Rekenkamer, de agenda's en verslagen van vergaderingen, alle rapporten en belangrijke brieven op de website van de gemeente Nijmegen geplaatst. Op deze manier dragen wij zorg voor een brede toegankelijkheid van de Rekenkamer.

Onze voorzitter heeft op 23 maart voor belangstellenden vanuit de raad(scommissies) een toelichting gegeven op de rechtmatigheidscontrole zoals die over 2004 voor het eerst door de accountant uitgevoerd zal worden.

De Rekenkamer heeft meegedacht over de invulling van de opdracht aan de accountant, waarvoor de Gemeenteraad vanaf de controle van de jaarrekening 2004 opdrachtgever is. Later hebben wij de Gemeenteraad een brief gestuurd over de rechtmatigheidscontrole door de accountant (brief dd 12 oktober 2004/kenmerk C940-053). Aanleiding voor deze brief was een brief van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) aan het College, waarin in onze ogen op een aantal terreinen sprake is van een onjuiste benadering van de (invulling van de) rechtmatigheidscontrole door de accountant. Deze brief is behandeld door de commissie Algemeen Bestuur in zijn vergadering van 18 januari. De commissie heeft aangegeven de lijn van de Rekenkamer te volgen en niet in te gaan op het advies van de VNG.

De Rekenkamer heeft een delegatie van de commissie Algemeen Bestuur uitgenodigd door te praten over de resultaten van de evaluatie van zijn functioneren, in het bijzonder de wijze van communiceren tussen de raad(scommissies) en de Rekenkamer. In het gesprek is een aantal afspraken gemaakt. De Rekenkamer heeft de Gemeenteraad hierover geïnformeerd per brief (dd 27 mei 2004, kenmerk C940/028). De afspraken waren:

- De voorzitter van de commissie AB geeft aan dat hij met de voorzitter van de Rekenkamer heeft afgesproken om de twee tot drie maanden een gesprek te voeren. De secretaris meldt terug dat zij sinds kort maandelijks een gesprek voert met de secretaris van de cie AB.
- Naar aanleiding van het Onderzoeksplan wordt opgemerkt dat men graag een uitgebreidere argumentatie bij de 'afgewezen' ideeën zou zien. De Rekenkamer stelt voor om bij het opladen van het Onderzoeksplan 2005 in gesprek te gaan met de fracties over hun ideeën voor onderzoek en hen hier niet alleen schriftelijk toe te verzoeken. De aanwezige leden van de cie AB vinden dit een goed idee.
- Aangegeven is dat men de overzichten van de Rekenkamer van de stand van zaken naar aanleiding van een rapport op prijs stelt (brief vorig jaar, jaarverslag). Voor de leden van de Raad is het namelijk moeilijk het overzicht te bewaren over alle lopende afspraken met het College. De griffier geeft hierop aan dat dit een taak is die door de griffie steviger neergezet gaat worden. De Rekenkamer blijft natuurlijk nazorg uitvoeren. De insteek is dat zij de Raad over de resultaten informeert in het jaarverslag en wanneer zij dit nodig acht hier voor die tijd op terug komt bij de Raad.
- Algemeen wordt onderschreven dat het een lastig punt blijft om de hele Raad te betrekken bij de Rekenkameronderzoeken. Vaak worden de rapporten alleen gelezen door de financieel specialisten of de inhoudelijk specialisten op het betreffende onderzoeksterrein. Er wordt op gewezen dat de Rekenkamerrapporten zich er vaak voor lenen om in een breder perspectief te plaatsen. Dit geeft misschien een mogelijkheid meer raadsleden te betrekken. Verder wordt afgesproken vaker overleg te voeren als vandaag tussen de Rekenkamer en een delegatie van de commissie Algemeen Bestuur.

Wij zijn lid van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (voorheen de Vereniging van Lokale Rekenkamer). Binnen de vereniging worden ervaringen uitgewisseld. Onze secretaris neemt actief deel in de kring van secretarissen. Tevens stelt de vereniging handreikingen op. Over 2004 heeft de Vereniging een wedstrijd georganiseerd voor het beste rekenkamerrapport. Wij hebben hiervoor, samen met de rekenkamers van Apeldoorn en Arnhem het rapport naar het onderzoek van de programmabegrotingen 2004 ingediend. De winnaar wordt bekend gemaakt in het voorjaar 2005.