

**Gemeentelijke
Rekenkamer
Nijmegen**

JAARVERSLAG 2007

Colofon

De Rekenkamer heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Haar doel is de gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn controlerende taak uit te voeren. Daartoe voert zij onderzoek uit op het gebied van:

- Doeltreffendheid:
Bij dit type onderzoek wordt nagegaan of de gewenste resultaten daadwerkelijk worden bereikt
- Doelmatigheid
Bij dergelijk onderzoek gaan we na of de gewenste resultaten worden bereikt met zo weinig mogelijk middelen (personeel, geld)
- Rechtmatigheid:
Bij onderzoek op dit terrein staat de vraag centraal of de uitvoering plaatsvindt volgens geldende wetten en regels.

Bij de uitvoering van haar onderzoeken kijkt de Rekenkamer altijd terug (wat is besloten, wat is gedaan), met als nadrukkelijk doel daarvan te kunnen leren voor de toekomst.

De wijze waarop de Rekenkamer haar onderzoeken (en overige werkzaamheden) uitvoert is vastgelegd in de Notitie Werkwijze.

Samenstelling:

de heer E. van Aalzum (voorzitter)

de heer P. de Goede (lid)

mevrouw P. van Vliet (lid)

De Rekenkamer wordt ambtelijk ondersteund door een secretaris: mevrouw J. Smink

Contact:

Post: Postbus 9105
6500 HG NIJMEGEN

Telefoon: 024 – 3292338

E-mail: j.smink@nijmegen.nl

Website: www.nijmegen.nl/rekenkamer

Inhoudsopgave

Samenvatting

1.	<u>Inleiding, samenstelling en financiën</u>	1
2.	<u>Uitvoering van ons takenpakket in 2007</u>	3
Bijlage 1	<u>Samenvattingen van rapporten uitgebracht in 2007</u>	
Bijlage 2	<u>Overzicht van de uitgebrachte adviezen in 2007 en wijze van behandeling door de gemeenteraad daarvan</u>	

Samenvatting

Geplande activiteiten op hoofdlijnen (samenvatting Onderzoeksplan)	Realisatie
X	Park '44. Het onderzoek betrof een verzoek van de gemeenteraad en is vrijwel geheel uitgevoerd in 2006. De procedure voor hoor- en wederhoor viel deels in 2007. Het rapport is aan de raad aangeboden op 12 januari 2007. De gemeenteraad behandelde het rapport op 24 januari 2007. Hij heeft naar aanleiding hiervan geen specifiek besluit genomen.
Onderzoek jaarstukken 2006	Uitgevoerd. Het rapport is aan de raad aangeboden op 29 mei 2007; de raad heeft dit behandeld in zijn vergadering van 6 juni 2007. Naar aanleiding van het Rekenkamerrapport heeft de raad geen specifiek besluit genomen.
Vertaling van de begroting naar de uitvoering (gestart in 2006, afronding in 2007)	Afgerond, rapport aan raad aangeboden op 11 september 2007. De raad heeft het rapport behandeld in zijn vergadering van 28 november en het door de auditcommissie voorbereide raadsvoorstel, dat in lijn was met de aanbevelingen van de Rekenkamer, vastgesteld.
Groot nazorgonderzoek Mensec	Onderzoek uitgevoerd. Het rapport aan de raad is uitgebracht op 18 september 2007. De raad heeft dit behandeld in de Kamerronde op 28 november 2007. Hij heeft een besluit genomen in de vergadering van 19 december 2007 en het door de auditcommissie voorbereide raadsvoorstel, dat in lijn was met de aanbevelingen van de Rekenkamer, vastgesteld.
Doeltreffendheid Open Wijk Scholen	In het voorjaar van 2007 besloot het college hier onderzoek naar te doen. Wij hebben het rapport van het college afgewacht, dit bestudeerd en besloten geen aanvullend onderzoek te doen. In zijn vergadering van 31 oktober 2007 heeft de raad het onderzoek van het college voor kennisgeving aangenomen.
Doelmatigheid / doeltreffendheid maatschappelijke opvang	De uitvoering van dit onderzoek is beperkt gebleven tot het verzamelen van basisinformatie (najaar 2007). Besloten is deze informatie over te dragen aan Rekenkamer in haar nieuwe samenstelling, zodat zij mede op basis daarvan kan besluiten of zij hier onderzoek naar doet en zo ja, wat de reikwijdte en diepgang van het onderzoek zullen zijn.

Geplande activiteiten op hoofdlijnen (samenvatting Onderzoeksplan)	Realisatie
Onderzoek onderdeel begroting 2008	Dit onderzoek is niet uitgevoerd. Door de aangepaste planning van het college was het praktisch niet mogelijk voorafgaand aan de besluitvorming door de raad een onderzoek te doen en daarover te rapporteren aan de raad.
Nazorg naar aanleiding van uitgevoerde onderzoeken	Het enige onderzoek dat in dit kader nog op de rol stond is 'verbonden partijen'. Omdat de raad vanaf juni 2007 (naar aanleiding van de verkoop van Novio) zelf is gestart met een onderzoek naar een aantal verbonden partijen, hebben wij hier weinig tijd aan besteed.
Groot nazorgonderzoek rioolbeleid	Uitvoering loopt. Afronding en rapportage zal plaatsvinden in het voorjaar van 2008.
X	Nazorgonderzoek verbetering dossiervorming uitvoering stadion- en huurovereenkomst (op verzoek van de fractie van de PvdA). Rapport aangeboden aan de raad op 13 december 2007.
X	Onderzoek naar de controle van en het toezicht op de totstandkoming van de WOZ-waarden (naar aanleiding van een brief van een groepje burgers). Brief aan de raad aangeboden op 20 december 2007.

1. Inleiding, samenstelling en financiën

In voorliggend jaarverslag leggen wij verantwoording af over de uitvoering van onze taken in 2007. Wij zetten deze af tegen de voornemens uit ons Onderzoeksplan 2007. Daaraanvoorafgaand gaan wij achtereenvolgens in op:

- de samenstelling van de Rekenkamer in 2007;
- de financiën in 2007.

Samenstelling

De Gemeentelijke Rekenkamer bestond tot en met 2007 uit leden van de gemeenteraad en had een externe voorzitter. Op grond van de Verordening Rekenkamer werden de leden (vijf) en hun plaatsvervangers (minimaal twee, maximaal drie) benoemd door de gemeenteraad voor de zittingsduur van de Gemeenteraad. Dat gold ook voor de voorzitter.

De leden van de Rekenkamer waren in 2007:

- P. Breukers
- Hillen
- H. van Hooft jr.
- H. Veldman
- van Zijll de Jong - Lodenstein

Voor de raadsperiode 2006 - 2010 zijn geen plaatsvervangende leden benoemd door de gemeenteraad. Voorzitter van de Rekenkamer was de heer Dolmans. Mevrouw Smink was secretaris.

Financieel

Het budget van de Rekenkamer (exclusief de personeelslasten van onze secretaris en exclusief doorberekeningen van overhead) wordt onderscheiden naar onderzoekskosten, kosten voor de voorzitter en overige kosten. Bij de overige kosten gaat het om kosten voor vergaderingen, kopieerkosten, dienstreizen, congressen en dergelijke. In de volgende tabel is per categorie kosten aangegeven wat begroot was en wat gerealiseerd is. Vervolgens is de omvang van de afwijking aangegeven en voorzien van een toelichting.

	Begroting	Werkelijk	Afwijking + toelichting
Onderzoekskosten	51.930	11.265	40.665 (onderschrijding) <ul style="list-style-type: none"> Wij hebben wij bij de uitvoering van ons nazorgonderzoek rioolbeleid externe deskundigheid ingehuurd. Een deel van de ondersteuning heeft plaatsgevonden in 2007; een (groter) deel van de ondersteuning zal nog uitgevoerd worden in 2008. Om de vragen van een groep burgers uit de Pater Brugmanstraat inzake de werkwijze bij de WOZ-waardering te kunnen beantwoorden, hebben wij ondermeer vragen uitgezet bij de accountant. De uren die hij heeft besteed aan de beantwoording hiervan heeft hij bij ons in rekening gebracht.
Kosten voorzitter	29.390	22.780	6.610 (onderschrijding) De voorzitter heeft in totaal minder uren besteed dan de maximaal beschikbare 240 uur (gemiddeld 20 uur per maand).
Overige kosten	19.335	25.272	5.937 (overschrijding) De overschrijding in deze categorie kosten is ontstaan doordat de Rekenkamer, op verzoek van de griffier, het grootste deel van de kosten voor de werving van de voorzitter en leden van de Rekenkamer in haar nieuwe vorm vanaf 1 januari 2008 voor haar rekening heeft genomen (€ 9.300). Het raadsbudget bood hiervoor namelijk onvoldoende ruimte. Wij hebben met dit verzoek ingestemd, omdat daar binnen het totale budget van de Rekenkamer voldoende ruimte voor beschikbaar was.
Totaal	100.655	59.317	41.348 (onderschrijding)

2. Uitvoering van ons takenpakket in 2007

Achtereenvolgens hebben wij in dit hoofdstuk aangegeven:

- adviezen die wij in 2007 hebben uitgebracht;
- onderzoeken die wij in 2007 hebben opgepakt, maar nog niet hebben afgerond;
- overige (geplande) activiteiten die wij in 2007 hebben uitgevoerd;
- activiteiten die wij wel gepland hadden voor 2007, maar niet hebben uitgevoerd.

Tot slot van dit hoofdstuk brengen wij nog twee overige zaken onder uw aandacht die wij het vermelden waard vinden.

Van alle rapporten die wij hebben uitgebracht in 2007 hebben wij de samenvatting opgenomen in bijlage 1. Tevens hebben we in die bijlage opgenomen:

- tekst van onze brief aan de raad betreffende controle en toezicht op de WOZ-waardering;
- de beschouwing op ons takenpakket uit ons jaarverslag 2006.

In bijlage 2 hebben wij aangegeven of en wanneer de gemeenteraad onze adviezen heeft behandeld en wat hij naar aanleiding daarvan heeft besloten.

Overzicht van adviezen die wij hebben uitgebracht in 2007

2007	
Advies (rapport, anderszins) aan gemeenteraad	Maand waarin advies is uitgebracht
Onderzoeksrapport Park '44	januari 2007
Geactualiseerde notitie werkwijze	
Jaarverslag	maart 2007
Geactualiseerd Lexicon van begroting en jaarstukken	
Rapport onderzoek jaarstukken 2006	mei 2007
Rapport Vertaling van de begroting naar de uitvoering	september 2007
Rapport nazorgonderzoek verbetertraject NV Mensec 'Maak mooie woorden waar'	
Rapport nazorgonderzoek verbetering dossiervorming uitvoering stadion- en huurovereenkomst (<i>niet gepland, naar aanleiding van verzoek van de fractie van de PvdA</i>)	december 2007
Brief betreffende controle van en toezicht op de totstandkoming van de WOZ-waarde (<i>niet gepland, naar aanleiding van een brief van een groep burgers</i>)	

Wij hebben in 2007 verder gewerkt aan twee (geplande) onderzoeken die nog niet tot afronding zijn gekomen:

- Groot nazorg onderzoek rioolbeleid

Op 31 oktober 2007 hebben wij het Plan van Aanpak voor het nazorgonderzoek rioolbeleid toegestuurd aan de gemeenteraad en het college. Wij hebben flinke stappen gezet, maar het onderzoek niet meer kunnen afronden in 2007. De eerste bevindingen laten zien dat er in ieder geval ten aanzien van onze aanbevelingen uit 2002 'werk planmatig' en 'ken het stelsel' forse vooruitgang is geboekt ten opzichte van de situatie zoals wij die destijds aantreffen. Wij zien echter ook dat op een aantal punten nog verdere verbetering noodzakelijk is. Voor de aanbeveling 'zorg voor constante financiën' was het onderzoek in 2007 nog niet ver genoeg gevorderd om hier al een indicatie voor te kunnen geven. Onze secretaris verzorgt de overdracht van de onderzoeksrapportage en eerste bevindingen aan de Rekenkamer in haar nieuwe samenstelling.

- Maatschappelijke opvang

Wij hebben voor dit onderzoek informatie verzameld uit de begrotingen, jaarstukken en subsidieverdeelstaten van de afgelopen jaren. Wij hebben er in het najaar van 2007 bewust voor gekozen geen verdere stappen te zetten in dit onderzoek, maar de keuze voor de uitvoering en inrichting daarvan over te laten aan de Rekenkamer in haar nieuwe samenstelling.

Verder hebben wij in 2007 gedurende het hele jaar uitvoering gegeven aan de volgende (geplande) activiteiten:

- Volgen uitvoering 213a-onderzoeken door het college

Wij hebben geconstateerd dat de uitvoering van 213a-onderzoeken niet volgens plan verloopt. Geen van de geplande 213a-onderzoeken voor 2007 zal worden uitgevoerd (de raad is daarover geïnformeerd in de voorjaarsnota). In plaats daarvan zou een aantal andere onderzoeken en werkzaamheden worden uitgevoerd, waaronder de vijf voor 2006 geplande 213a-onderzoeken¹. Van die onderzoeken zijn er tot op heden twee uitgevoerd (NFIS en formatiebeheer); afronding van de overige onderzoeken staat nu gepland voor het voorjaar van 2008. Bij geen van de afgeronde onderzoeken heeft de auditcommissie vooralsnog een voorstel aan de raad gedaan ter voorbereiding van zijn standpunt hieromtrent². Wij hebben

¹ Voor 2006 waren de volgende 213a-onderzoeken gepland:

- NFIS (Nieuw Financieel Systeem);
- doelmatigheid en doeltreffendheid formatiebeheer
- Betrouwbaarheid opbrengstenramingen
- Doelmatigheid grondbeleid
- Doeltreffendheid co-financiering infrastructuurprojecten

² Op 27 juni 2007 heeft de gemeenteraad de verordening auditcommissie vastgesteld. Hierin is onder meer bepaald dat de auditcommissie 'belast is met de voorbereiding van de besluitvorming van de raad aangaande het bepalen van een standpunt over (...) verslagen van periodieke onderzoeken van het college zoals bedoeld in de Verordening periodiek onderzoek.

besloten de voorstellen van de auditcommissie af te wachten en op basis daarvan te bepalen of en zo ja welke actie wij naar aanleiding daarvan ondernemen.

- Actieve bijdrage geleverd aan activiteiten van de NVRR

Onze voorzitter en secretaris hebben een actieve bijdrage geleverd aan activiteiten van de NVRR. Zowel de voorzitter, als de secretaris zijn lid van de Kring Rechtmatigheid. Onze secretaris is daarnaast lid van de Secretarissenkring en coördinator van de Kring Onderzoek. Als coördinator bereidt zij de bijeenkomsten van de Kring Onderzoek voor (vier keer per jaar), maar heeft zij ook meegewerkt aan een handreiking externe inhuur. De secretaris heeft tevens geparticipeerd in het 'expertpanel Goudvink'. Deze groep verricht voorbereidende werkzaamheden voor de jury van de Goudvink, de jaarlijkse prijs voor het beste rekenkamerrapport. De werkzaamheden bestaan met name uit het lezen en beoordelen van rapporten van andere rekenkamers.

In het Onderzoeksplan hadden wij ook nog de volgende onderzoeken en activiteiten gepland. Deze hebben wij om diverse redenen niet uitgevoerd:

- Onderzoek Open Wijkscholen

Het college heeft in het voorjaar van 2007 besloten zelf een onderzoek uit te voeren naar Open Wijkscholen. Wij hebben besloten de resultaten uit dit onderzoek af te wachten alvorens te besluiten of en hoe wij invulling geven aan het door ons geplande onderzoek. Onze secretaris heeft enkele malen op ambtelijk niveau contact gehad over de aanpak en voortgang van het onderzoek. Naar aanleiding van de resultaten die in september voor ons beschikbaar kwamen, hebben wij geconcludeerd (vergadering 6 september 2007) dat er weliswaar de nodige vragen onbeantwoord zijn gebleven, maar geen onderzoek door de Rekenkamer wordt gedaan. Wij hebben besloten uit te gaan van het kritische vermogen van de gemeenteraad. Tevens is besloten dat mocht de gemeenteraad met vragen blijven zitten, de Rekenkamer dan bereid is op die onderdelen onderzoek te doen. Het college heeft de bevindingen uit de evaluatie aan de raad aangeboden met een brief dd 16 oktober 2007. De gemeenteraad heeft deze brief voor kennisgeving aangenomen in zijn vergadering van 31 oktober.

- Onderdeel begroting 2008

Gegeven de aangepaste planning en behandeling van de Perspectiefnota en gegeven de korte doorlooptijd tussen het opleveren en behandelen van de begroting, hebben wij besloten géén onderzoek te doen naar een onderdeel van de begroting 2008.

- Volgen uitvoering toezeggingen en besluiten naar aanleiding van Rekenkamerrapport verbonden partijen (nazorg uitgevoerde onderzoeken)

Wij hebben besloten de nazorg naar ons onderzoek verbonden partijen op een laag pitje te zetten, omdat de raad (naar aanleiding van de verkoop van Novio) zelf is gestart met een onderzoek naar een aantal verbonden partijen.

Tot slot willen wij hier nog twee zaken naar voren brengen:

1. Wij hebben ons Lexicon voor begroting en jaarstukken onder de aandacht gebracht van de jury van de Goudvink 2006, de prijs voor het beste rekenkamerrapport in 2006. Wij hebben dit gedaan om te laten zien dat er ook andere mogelijkheden zijn dan het doen van onderzoek, om de gemeenteraad te ondersteunen bij de invulling van zijn kaderstellende en controlerende taak in het kader van zijn budgetrecht. Bij de uitreiking van de Goudvink 2006 is ons Lexicon (dat niet in aanmerking kwam voor de prijs, omdat het geen onderzoeksrapport is) expliciet door Klaas de Vries (de voorzitter jury) genoemd als bijzonder waardevol 'ander' product van de hand van een rekenkamer. Mede naar aanleiding daarvan was er ook in 2007 weer veel belangstelling voor het Lexicon van (raadsleden uit) andere gemeenten.
2. Mede naar aanleiding van ons onderzoek naar de jaarstukken 2005 hebben wij in de zomer van 2006 bij de Minister van BZK³, de Algemene Rekenkamer en de NVRR⁴ aandacht gevraagd voor de wijze van uitvoering van de rechtmatigheidscontrole door de accountant. In 2007 heeft het bestuur van de NVRR aan de Kring Rechtmatigheid gevraagd een voorstel te doen voor het door de NVRR in te nemen standpunt. De Kring heeft het bestuur geadviseerd onze standpunten te onderschrijven en hierover in overleg te treden met de Minister van BZK en het Platform Rechtmatigheid. Het bestuur heeft dit advies over genomen, haar standpunt gecommuniceerd aan de Minister en het Platform en verzocht om een gesprek. Tot op heden heeft dat gesprek nog niet plaatsgevonden. Inmiddels heeft ook de Algemene Rekenkamer onze standpunten onderschreven.

³ BZK: Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

⁴ NVRR: Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies

Bijlage 1: Samenvattingen van rapporten uitgebracht in 2007

In deze bijlage hebben wij (in chronologische volgorde) de samenvatting van de in 2007 uitgebrachte rapporten opgenomen. Het gaat dan om:

- onderzoek Park '44 (januari 2007)
- onderzoek Jaarstukken 2006 (mei 2007)
- onderzoek Vertaling van de begroting naar de uitvoering (september 2007)
- nazorgonderzoek Verbetertraject NV Mensec 'Maak mooie woorden waar' (september 2007)
- nazorgonderzoek Verbetering dossiervorming uitvoering stadion- en huurovereenkomst (december 2007)

Naast de samenvattingen uit de uitgebrachte rapporten, hebben wij hier opgenomen:

- tekst van onze brief aan de raad (dd 20 december 2007) betreffende de controle van en het toezicht op de totstandkoming van de WOZ-waarden (deze brief betreft een samenvatting van een antwoordbrief aan een groep bewoners);
- beschouwing op ons takenpakket uit ons jaarverslag 2006 (maart 2007).

Samenvatting onderzoek Park '44

De raad heeft ons op 10 mei 2006 gevraagd een quick scan uit te voeren naar de financiële verantwoording over Park '44. Bij de start van ons onderzoek hebben wij het volledige dossier van het project Park '44 opgevraagd. Het dossier bleek niet volledig. Daarop is ons een aantal stukken nagestuurd. Voor het verkrijgen van een redelijk volledig beeld hebben wij tevens zelf diverse stukken moeten verzamelen.

Wij hebben bij het bekijken van het proces als specifieke norm gehanteerd de duidelijkheid van de afspraken en de kwaliteit van de naleving ervan. Daarnaast hanteerden wij algemene normen van zorgvuldigheid en controleerbaarheid. Naar aanleiding van het doornemen van het dossier en de aanvullend verzamelde stukken, hebben wij de volgende kritische opmerkingen bij het project:

De voorbereiding van het project door de gemeente

De voorbereiding van het project lang heeft geduurd (bijna twee jaar). Als één van de oorzaken zien wij dat bij het bepalen van de (on)mogelijkheden van het project sprake was van een hoge mate van risicomijding. Over de (on)mogelijkheden van het project heeft veelvuldig overleg plaatsgevonden met de heer Splinter. Verder valt op dat er veel ambtenaren bij de voorbereiding betrokken zijn geweest, dat de projectleiding een aantal malen is gewijzigd en dat de gemeentesecretaris (naast de projectleider) een grote rol had in de aansturing van het project en de contacten tussen de gemeente en de Stichting Park '44 / de heer Splinter. Als gevolg hiervan zijn in onze ogen onduidelijkheden ontstaan over de gemaakte afspraken, zowel intern als met de Stichting / de heer Splinter. Het feit dat diverse afspraken niet op papier zijn vastgelegd, heeft dit nog eens versterkt.

De besluitvorming en communicatie over de hoogte van de bijdrage van de Stichting

Op 5 april 2005 heeft het college een besluit genomen over de aanleg van Park '44. Het besluit ging ondermeer in op de maximale kosten en de verdeling van de kosten over de gemeente en de Stichting Park '44. Dit besluit was niet openbaar. De Stichting is van dit besluit nooit op de hoogte gesteld. Eerder had de heer Splinter al wel een e-mail bericht van de gemeentesecretaris ontvangen, waarin het voorstel aan het college werd aangekondigd en waarin was aangegeven dat een eventueel aanbestedingsvoordeel van de bijdrage van de Stichting afgetrokken mocht worden. Op basis van de haar bekende gegevens heeft de Stichting zelf berekend wat de hoogte van haar bijdrage aan het realiseren en onderhouden van Park '44 zou moeten zijn (€ 74.000). In een brief van de gemeentesecretaris aan de Stichting is aangegeven dat met deze bijdrage van de Stichting de aanleg van Park '44 in beginsel haalbaar is. In zijn besluit van 26 april stelt het college echter dat de hoogte van die bijdrage te laag is. Hierbij wordt uitgegaan van andere bedragen dan in het collegebesluit van 5 april, zonder dat deze worden toegelicht. De hoogte van de bijdrage van de Stichting was één van de argumenten voor het college om te besluiten de aanleg van Park '44 af te blazen.

De besluitvorming en communicatie over de onderbouwing van de bijdrage van de Stichting

Wij hebben geen stukken aangetroffen waarin de gemeente vooraf aan de Stichting Park '44 heeft aangegeven op welke wijze zij haar bijdrage diende te onderbouwen. Wij hebben wel een aantal stukken gezien waaruit blijkt dat de gemeente eisen heeft gesteld naar aanleiding van door de Stichting aangeleverde stukken.

De besluitvorming en communicatie over de betalingsregeling met de Stichting

Wij hebben geconstateerd dat gelijktijdig met het besluit Park '44 aan te leggen, een betalingsregeling met de Stichting is vastgesteld. Deze is korte tijd later bijgesteld. Eind 2005 heeft de Stichting de gemeente verzocht om bijstelling van de betalingsregeling. De gemeente is hier medio april 2006 mee akkoord gegaan. De besluitvorming en (interne) communicatie hierover is niet altijd helder geweest.

De afhandeling van de brief van de heer Splinter aan de gemeenteraad dd 9 november 2005

Op 9 november 2005 schreef de heer Splinter een brief aan de gemeenteraad. Hij vraagt met deze brief 'om een onderzoek in te stellen naar de gedragingen van de ambtenaren die dwars hebben gelegen en het gedrag van (onder meer) de wethouder Depla en de gemeentesecretaris in de aanloopfase naar het raadsbesluit van 27 april en daarna'. In de brief heeft de heer Splinter verder uitgebreid beschreven hoe de voorbereiding en uitvoering van het project is verlopen en hoe hij hierbij (niet) is betrokken. De raadscommissie Algemeen Bestuur heeft deze brief besproken in haar vergadering van 14 februari 2006. Het concept-antwoord lag toen tevens ter bespreking voor. De heer Splinter heeft tijdens die vergadering een nadere toelichting gegeven en vragen van de leden van de commissie beantwoord. De commissie was van mening dat het antwoord zoals dat door het college was voorbereid onvoldoende was en bijstelling behoeft. Het college heeft daarop een bijgesteld antwoord opgesteld. In opdracht van de griffier is dit antwoord aan de heer Splinter verstuurd, voordat de raad dat heeft kunnen bespreken. Achtergrond hiervan was dat de raadscommissies na de gemeenteraadsverkiezingen van 6 maart 2006 voorlopig niet meer bij elkaar zouden komen. De brief en het bijgestelde antwoord stonden uiteindelijk weer op de agenda van de raad van 10 mei 2006.

De afhandeling van opmerkingen en klachten over de werkwijze van de gemeente

Op een aantal momenten hebben de Stichting en / of de heer Splinter aandacht gevraagd voor de wijze waarop zij (niet) bij de uitvoering van het project Park '44 zijn betrokken. In de richting van de gemeenteraad is dat voor het eerst gebeurd met de brief van 9 november 2005. Daarvoor en daarna hebben de Stichting en de heer Splinter zich gericht tot ambtenaren of (leden van) het college. Eén keer heeft de Stichting een officiële klacht ingediend. Deze was gericht tegen de gemeentelijke projectleider. Verder heeft de burgemeester een verzoek van de heer Splinter voor een gesprek over de gang van zaken afgewezen, omdat zij de brief aan de raad beschouwt als een klacht en zij zich niet in klachtenprocedures wil mengen.

Wij hebben geen reactie ontvangen van het college¹. De reactie van de heer Splinter / Stichting Park '44 geeft ons geen aanleiding tot opmerkingen.

Het geheel overziend concluderen wij dat het project Park'44 ernstige tekortkomingen laat zien als het gaat om zorgvuldigheid en controleerbaarheid. Afspraken zijn niet duidelijk en in de uitvoering bestaat verwarring en onenigheid over de naleving ervan. In onze ogen heeft dit bij de extern betrokkenen geleid tot frustratie. Binnen de gemeente heeft dit geleid tot onnodige bureaucratie én tot onevenredig hoge uitvoeringskosten.

¹ Naschrift jaarverslag 2007: Op de gestelde deadline hadden wij geen reactie ontvangen van het college. Later ontvingen wij nog wel een reactie. Daarbij hadden wij wel enkele opmerkingen. Wij hebben de gemeenteraad daarover per brief geïnformeerd.

Samenvatting onderzoek Jaarstukken 2006²

Wij hebben wij de volgende prioriteiten gesteld voor ons onderzoek naar de jaarstukken 2006:

1. beoordeling (bevindingen uit) rechtmatigheidscontrole;
2. beoordeling kwaliteit overkoepelende analyses;
3. beoordeling kwaliteit verantwoordingsinformatie in de programma's;
4. beoordeling spelregels budgetoverhevelingen en naleving daarvan;
5. beoordeling naleving spelregels reserves;
6. beoordeling uitvoering raadsbesluiten voor verbetering van de jaarstukken.

In dit hoofdstuk presenteren wij per gestelde prioriteit een samenvatting van onze belangrijkste bevindingen / conclusies en doen wij naar aanleiding daarvan zo nodig aanbevelingen (*Rekenkamer: aanbevelingen niet opgenomen in jaarverslag 2007*). Bij de rechtmatigheidscontrole hebben wij tevens een beschouwing opgenomen, waarmee wij ons onderzoek in deze in perspectief plaatsen.

1. Beoordeling (bevindingen uit) rechtmatigheidscontrole

- De regelgeving op het gebied van rechtmatigheidscontrole is door het Platform Rechtmatigheid dermate ingewikkeld gemaakt dat alleen enkelen specialisten deze nog begrijpen. Bovendien staan sommige door dit Platform geformuleerde richtlijnen haaks op het budgetrecht van de raad. De rechtmatigheidscontrole schiet in onze ogen zijn doel voorbij, omdat de raad er te ver van af is komen te staan.
- Een budgetsubsidie ten behoeve van Mensec (€ 2,2 miljoen), die werd toegekend voor een periode van vier jaar (2002 tot en met 2005), is door het college verlengd tot een nieuwe budgetsubsidie-overeenkomst wordt vastgesteld (planning zomer 2007). Dat is in strijd met de Algemene Subsidieverordening en levert daarom een onrechtmatigheid op. De accountant is van mening dat het hier gaat om een termijnbepaling, die op grond van de richtlijnen van het Platform buiten beschouwing kan blijven. Dit is echter uit de richtlijnen van het Platform niet af te leiden. Bovendien is de desbetreffende bepaling van de ASV in het normenkader van Nijmegen expliciet onder de te controleren regels gerangschikt. Ons is meegedeeld dat de gevolgde werkwijze bij Mensec vaker wordt toegepast.
- De accountant doet geen onderzoek naar onrechtmatigheden die gedurende het jaar ontstaan als gevolg van lasten waarvoor geen budget beschikbaar was op het moment van totstandkoming ervan. Hij kijkt alleen naar overschrijdingen aan het eind van het jaar, nadat alle begrotingswijzigingen zijn doorgevoerd. Door deze aanpak wordt ten behoeve van de raad niet beoordeeld of alle begrotingswijzigingen wel op tijd aan hem zijn voorgelegd. Tussentijdse overschrijdingen die worden rechtgetrokken door begrotingswijzigingen krijgen in onze ogen teveel als automatisme het predikaat 'rechtmatig'.

² In het rapport Onderzoek jaarstukken 2006 is geen afzonderlijke samenvatting opgenomen. In het hoofdstuk conclusies en aanbeveling is, per onderzocht onderdeel, onder meer een samenvatting van de belangrijkste bevindingen opgenomen. Deze onderdelen uit het hoofdstuk conclusies en aanbevelingen zijn op deze plaats opgenomen.

1. Beoordeling (bevindingen uit) rechtmatigheidscontrole - vervolg -

- In februari 2007 heeft de raad door middel van een amendement de regels die gehanteerd moeten worden bij de controle van de begrotingsrechtmatigheid scherper gesteld. Deze aanscherping is door de accountant niet in zijn controle meegenomen.
- In onze ogen heeft een aantal begrotingsoverschrijdingen ten onrechte het predikaat 'rechtmatig' gekregen.
- Afwijkingen van geraamde baten zijn door de accountant niet betrokken in de controle op begrotingsrechtmatigheid.

Beschouwing bij onze bevindingen / conclusies over de rechtmatigheidscontrole

Een belangrijk deel van ons rapport betreft de (controle van de) rechtmatigheid. Waarom besteden wij hier zoveel aandacht aan?

Onze norm is dat de rechtmatigheidscontrole dient ter ondersteuning van de uitoefening van het budgetrecht van de gemeenteraad. Daarbij hoort dat de raad in staat is en in staat wordt gesteld, om zijn controlerende rol effectief in te vullen. Om dit te kunnen beoordelen gaan wij na hoe de rechtmatigheidscontrole in de praktijk wordt uitgewerkt. Wij kijken daarbij zowel naar de interpretatie van het begrip rechtmatigheid als naar de wijze waarop de controle wordt uitgevoerd. Wij zijn van mening dat aan deze condities onvoldoende wordt voldaan. Dat ligt in onze ogen zowel aan de wijze waarop op landelijk niveau de rechtmatigheidscontrole wordt uitgewerkt, als aan de wijze waarop de rechtmatigheidscontrole in de gemeente Nijmegen wordt opgepakt.

Wij hebben ervoor gekozen om ons ook op landelijk niveau in de discussie te mengen. Op deze manier willen wij bijdragen aan wat uiteindelijk de bedoeling is van rechtmatigheidscontrole, namelijk:

- dat de gemeenteraad een redelijk inzicht krijgt in de mate waarin lasten, baten en balansmutaties tot stand zijn gekomen volgens de geldende wettelijke regelingen
- én
- dat op basis van concrete voorbeelden, gesprekken worden gevoerd die helderheid creëren over normen en toleranties die tot leren en verbeteren leiden. Bij die gesprekken heeft de raad in onze normatiek het voortouw.

Wij willen geen droge theoretische discussies voeren, maar willen door middel van voorbeelden aangeven wat het belang is van hetgeen wij naar voren proberen te brengen. Wij brengen deze voorbeelden niet met de bedoeling om etiketten van goed of fout te plakken, maar met de bedoeling om discussie op gang te brengen. Op basis van zo'n discussie kan de raad een sterkere positie gaan innemen bij de uitoefening van zijn budgetrecht. Bovendien wordt voor de uitvoering duidelijk wat wel en niet acceptabel is. De wijze waarop wordt omgegaan met compenserende baten, maar ook de handelwijze ten aanzien van overschrijdingen gedurende het jaar vinden wij onderwerpen met een fundamentele betekenis voor het budgetrecht van de raad en voor de budgetdiscipline binnen de organisatie.

2. Beoordeling kwaliteit overkoepelende analyses

- In de jaarstukken zijn diverse overkoepelende analyses opgenomen. Deze vormen een aanzet, maar voldoen nog niet aan de eisen die er in de diverse raadsbesluiten aan zijn gesteld.

3. Beoordeling kwaliteit verantwoordingsinformatie in de programma's

- Wij vinden de jaarstukken goed toegankelijk en goed leesbaar. Op deze punten is dit jaar een forse verbetering gerealiseerd.
- De toelichting van financiële verschillen tussen de begroting en realisatie bestaat nog voornamelijk uit cijfermatige specificaties en bevat in onze ogen nog te weinig verklaringen en analyses waaruit lering kan worden getrokken. De cijfermatige specificaties zijn op zich zelf overigens in de meeste gevallen helder.
- De opzet van en toelichting op gerealiseerde effecten en prestaties is nog niet conform de besluiten die de raad daarover heeft genomen.

4. Beoordeling spelregels budgetoverhevelingen en naleving daarvan

- De geformuleerde spelregels voor budgetoverhevelingen vinden wij helder.
- De budgetoverhevelingen waartoe de raad heeft besloten bij de laatste begrotingswijziging én de budgetoverhevelingen die bij de jaarrekening worden voorgesteld, voldoen niet aan de door de raad geformuleerde spelregels.

5. Beoordeling naleving spelregels reserves

- De spelregels op het gebied van reserves worden op belangrijke onderdelen nog niet nageleefd. De raad heeft naleving in voorkomende gevallen niet afgedwongen.

6. Beoordeling uitvoering raadsbesluiten voor verbetering van de jaarstukken

- Aan een aantal raadsbesluiten inzake het financieel beheer en de verantwoording daarover is nog geen uitvoering gegeven. De raad heeft het college daar het afgelopen jaar niet op aangesproken.

Samenvatting onderzoek Vertaling van de begroting naar de uitvoering

De Rekenkamer heeft onderzocht of de doelen, activiteiten en budgetten uit de programmabegroting voldoende concreet zijn doorvertaald naar werkafspraken op werkvloerniveau. Achtereenvolgens gaan wij in ons verslag in op de volgende onderwerpen:

- de kwaliteit van het DIBB;
- de functie en kwaliteit van de diverse uitvoeringsplannen;
- de positieve punten en de knelpunten bij het programmamanagement;
- de door de diverse gesprekspartners naar voren gebrachte verbeteruggesties.

In onze ogen is de kwaliteit van het DIBB niet verbeterd ten opzichte van de situatie zoals wij die beschreven in ons onderzoek naar programmabegroting 2004. Dit is opmerkelijk, vooral, omdat de kwaliteit van de programmabegroting, die de basisinformatie bevat, sindsdien wél duidelijk verbeterd is.

De uitvoeringsplannen (directieplannen, afdelings- en bureauplannen) bevatten geen systematische vertaling van de begroting naar de uitvoering, noch voor de inhoud, noch voor de bedrijfsvoering. Naast deze instrumenten worden er nog diverse andere instrumenten gehanteerd om de begrotingsuitvoering aan te sturen. Daaruit blijkt dat er veel meer systematische sturing plaats vindt dan aan de hand van de 'officiële' plannings is af te lezen. Alles bij elkaar genomen concluderen wij echter dat er nog geen integrale en overzichtelijke vertaling voorhanden is van de programmabegroting van de raad naar het niveau van de uitvoering op de werkvloer. Dat is de kritische kant van onze bevindingen.

Tegenover onze kritische bevindingen staat dat wij uit gevoerde gesprekken een positief beeld hebben gekregen. De begroting begint steeds meer te leven op de werkvloer en er wordt actief gewerkt aan het organiseren van de uitvoering ervan. Er is veel meetinformatie voorhanden en er is voldoende initiatief om metingen voortdurend te verbeteren. Met het oog op de verdere invulling van de centrale regie moet nog een aantal belangrijke knopen worden doorgehakt. Die hebben vooral te maken met de mate waarin ruimte wordt gegeven aan eigen invulling van sturingsinstrumenten door de directies en met het te hanteren sturingsconcept (lijn- of programmamanagement).

Wat betreft het programmamanagement hebben we volstaan met een opsomming van positieve punten en knelpunten, zoals die naar voren kwamen in onze gesprekken. Wij hebben hier geen nader onderzoek naar gedaan, omdat er op dit moment een onderzoek in opdracht van het college naar dit onderwerp loopt.

Uit de gesprekken die wij voerden zijn talrijke, in onze ogen zeer bruikbare, verbetersuggesties gedaan voor de verdere verbetering van de (uitvoering van de) begroting, van de verantwoording en van de organisatie van het opstellen van de begroting en jaarstukken. Dat zo veel suggesties zijn gedaan, bevestigt het beeld dat de begroting leeft.

Samenvatting nazorgonderzoek Verbetertraject NV Mensec 'Maak mooie woorden waar'

Op deze plaats hebben wij onze conclusies uit het onderzoek in samengevatte vorm opgenomen. De onderbouwing daarvan vindt de lezer in het bestuurlijk rapport (op hoofdlijnen) en het onderzoeksrapport (gedetailleerd).

Algemene conclusie
De titel van de motie bij de start van het verbetertraject ('Maak mooie woorden waar') én een uitspraak uit één van de gesprekken die wij in het kader van dit onderzoek voerden ('Er is veel gepraat, maar weinig verankerd') vatten het proces van de afgelopen jaren indringend samen. Het verbetertraject Mensec is niet systematisch vormgegeven. Afspraken voor verbetering zoals die sinds 2002 (steeds opnieuw) zijn gemaakt, zijn op grote schaal niet dan wel niet volgens planning uitgevoerd. Hierdoor zijn de vicieuze cirkels, zoals die zich voordeden in 2001, nog niet doorbroken. Pas zeer recentelijk, bij gelegenheid van de voorbereiding van de nieuwe subsidieovereenkomst, zijn stappen gezet die tot een fundamentele verbetering kunnen leiden. Een duidelijke overeenkomst op zich is echter niet voldoende. In feite is dit dezelfde conclusie als we in 2002 hebben getrokken. De daadwerkelijke realisatie van voorgenomen verbeteringen vergt een fundamentele ommekeer in de uitvoering door het college en de ambtelijke organisatie. Van de raad eist het een veel zwaardere invulling van zijn controlerende rol.
Conclusie bij government governance
De principes van 'government governance' (goed bestuur) zijn de afgelopen jaren in de relatie tussen de gemeente en NV Mensec niet gehanteerd. Er zijn voornemens dit in de nieuwe budgetsubsidieperiode 2007 - 2010 onder de noemer 'cultural governance' wel te gaan doen.
Conclusie bij versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de raad
De gemeenteraad heeft zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van NV Mensec de afgelopen jaren vooral passief en weinig kritisch ingevuld.
Conclusie bij de invulling van de actieve informatieplicht door het college
Het college heeft onvoldoende invulling gegeven aan zijn actieve informatieplicht met betrekking tot de ontwikkelingen rond NV Mensec in de afgelopen jaren.
Conclusie bij de invulling van de opdracht van gemeenten voor verbonden partijen
De aandeelhouder heeft geen zichtbare invulling gegeven aan 'sturen - beheersen - toezicht houden en verantwoorden'. De gemeente heeft NV Mensec niet 'in control'.
Conclusie bij de uitvoering van toezeggingen en besluiten
De uitvoering heeft niet plaatsgevonden zoals besloten en/of toegezegd, het college heeft de raad daar niet over geïnformeerd en de raad heeft hier geen navraag naar gedaan.

Nazorgonderzoek Verbetering dossiervorming uitvoering stadion- en huurovereenkomst

Op verzoek van de fractie van de PvdA hebben wij een nazorgonderzoek gedaan naar de verbetering van de dossiervorming van de uitvoering van de stadion- en huurovereenkomst. Aanleiding hiervoor was de conclusie uit ons onderzoek van vorig jaar dat de dossiervorming sterk te wensen over liet.

Het verkrijgen van de relevante dossiers verliep moeizaam.

Uit de bestudering van de uiteindelijk ontvangen dossiers en nog te archiveren losse stukken is naar voren gekomen dat er nauwelijks sprake is van een verbetering ten opzichte van de situatie zoals wij die vorig jaar aantroffen. Er is nog steeds maar een beperkt aantal stukken in het dossier opgenomen. Net als vorig jaar is het niet mogelijk om op basis van de stukken in het dossier een oordeel te vormen over de uitvoering van de stadion- en huurovereenkomst. Bestudering van de stukken die wel zijn opgenomen levert op dat op diverse punten wordt afgeweken van de bepalingen in de stadion- en huurovereenkomst, zonder dat (uit andere stukken uit het dossier) duidelijk wordt waarom dat gebeurt.

Wij vinden dit een probleem, omdat deze werkwijze:

- de controleerbaarheid van de uitvoering ernstig belemmert;
- risico's met zich meebrengt;
- een bron van ondoelmatigheid vormt.

De problematiek rond de kwaliteit van de dossiervorming is breder dan die rond het dossier betreffende de uitvoering van de stadion- en huurovereenkomst. Wij hebben hier naar aanleiding van eerdere onderzoeken ook al aandacht voor gevraagd en ook in ons jaarverslag 2006 hebben wij dat gedaan.

Wij pleiten er om die reden opnieuw voor een gemeentebreed traject op te zetten voor de verbetering van de dossiervorming. Wij geven de raad in overweging het college te verzoeken de gemeentelijke archiefinspectie opdracht te geven om dit verbetertraject te betrekken in haar monitoringsinspectie. Op die manier ontstaat er continue aandacht voor de voortgang van het verbetertraject dossiervorming. Bovendien valt de terugkoppeling over de bevindingen van de archiefinspectie dan onder artikel 9 van de Archiefverordening. Hiermee wordt de gemeenteraad tenminste één keer per jaar geïnformeerd over de uitvoering van de Archiefwet door het college.

Tekst van onze brief aan de raad betreffende de controle van en het toezicht op de totstandkoming van de WOZ-waarden

Op 12 mei ontvingen wij een brief van een groep bewoners uit de Pater Brugmanstraat, waarin men zijn 'verontrusting [uitspreekt] over de kwaliteit, betrouwbaarheid en controleerbaarheid van het systeem dat de gemeente Nijmegen hanteert bij het vaststellen van de WOZ-waarde van panden'. Bij deze brief was als bijlage een uitgebreidere brief aan het college gevoegd. Bij die brief aan het college hoorde op zijn beurt een bijlage met een overzicht van de basisgegevens (oppervlakte, inhoud, bouwjaar, soort woning, referentiewoning) en de WOZ-waarden van de betreffende panden. Hoewel de panden naar eigen zeggen van de bewoners identiek zijn qua architectuur, bouwjaar, perceelsoppervlakte en inhoud, is er sprake van verschillen ('onjuistheden') in de basisgegevens. Ook de WOZ-waarden verschillen: het verschil in waardering varieert van € 1.000,-- tot € 45.000,--. In de brief aan het college hebben de bewoners hun bevindingen naar aanleiding van de door hen uitgevoerde vergelijking beschreven en toegelicht. Op basis daarvan heeft men een aantal conclusies getrokken, die er samengevat op neerkomen dat men de verschillen in WOZ-waarde tussen de panden niet kan verklaren. De bewoners hebben het college gevraagd hierin helderheid te verschaffen. De bewoners hebben ons hiervan op de hoogte gesteld, omdat het in hun ogen gaat om 'een systeemfout van een basale taak van de lokale overheid'. Deze brief (en de daaropvolgende correspondentie tussen het college en de bewoners) hebben wij als bijlage bijgevoegd.

Wij zijn met deze brief van de bewoners aan de slag gegaan. Wij doen hier in samengevatte vorm verslag van onze aanpak en conclusies. Voor een meer uitgebreide beschrijving van onze aanpak, bevindingen en conclusies verwijzen wij u naar de brief die wij aan de bewoners stuurden en die als bijlage³ is bijgevoegd.

Naar aanleiding van de brief van de bewoners van de Pater Brugmanstraat hebben wij ons nader verdiept in de werkwijze rond de (controle van en het toezicht op de) WOZ-waardering. Wij wilden de vraag beantwoorden of met een hoge mate van zekerheid gesteld kan worden of hetgeen door hen naar voren is gebracht toeval is of dat zich dat op grotere schaal kan voordoen. Wij zijn daartoe nagegaan of de controle van de accountant en het toezicht door de Waarderingskamer kunnen uitsluiten dat de situatie zoals die door de bewoners geschetst is veelvuldig kan voorkomen.

³ Op deze plaats is geen van de bijlagen die bij deze brief aan de raad gevoegd was opgenomen.

Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de specifieke situatie die de bewoners aan ons hebben voorgelegd. Wij hebben dat niet gedaan, omdat:

- wij geen onderzoek doen naar individuele situaties; dat wil niet zeggen dat deze voor ons niet van belang zijn. Individuele situaties kunnen aanleiding zijn een (oriënterend) onderzoek uit te voeren (zoals in het geval dat de bewoners aan ons hebben voorgelegd). Ook bij het uitvoeren van onderzoek zijn individuele gevallen voor ons steeds van belang, omdat deze indrukken over het verloop van processen of procedures kunnen bevestigen of ontkrachten. Alleen door naar processen/ procedures én naar individuele gevallen te kijken, kan ons inziens zekerheid worden verkregen over de mate waarin 'het goed zit'.
- de bewoners corresponderen met het college over hun individuele situatie. Voor ons onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van hetgeen hierin over en weer naar voren is gebracht. Wij hebben ons hierin bewust niet gemengd;
- er een mogelijkheid van bezwaar en beroep is in de situatie die de bewoners hebben voorgelegd. Zij hebben ons aangegeven dat een aantal van hen hiervan ook gebruik maakt.

Wij zijn tot de conclusie gekomen dat door de wijze van inrichting van controle en toezicht niet kan worden uitgesloten dat de situatie die door de bewoners is geschetst voor kan komen. Controle en toezicht zijn namelijk met name gericht op processen, procedures en het totaal en niet op de basisgegevens van individuele objecten. Verschillen in WOZ-waarden (als gevolg van verschillen (fouten) in de basisgegevens) tussen identieke objecten, kunnen dus wegvallen in het gemiddelde en daardoor blijven bestaan, zolang deze niet worden gecorrigeerd naar aanleiding van bezwaar en beroep.

Een andere conclusie die wij hebben getrokken is dat de accountant in onze ogen niet kan verklaren dat de baten uit de OZB rechtmatig tot stand zijn gekomen. Op basis van zijn controle op processen, procedures en het totaal betreffende de uitvoering van de Wet WOZ, kan hij ons inziens alleen indrukken met betrekking tot de rechtmatigheid verkrijgen. Zekerheid kan alleen worden verkregen door controle van afzonderlijke belastingaanslagen.

Beschouwing op de uitvoering van ons takenpakket uit ons jaarverslag 2006

In dit hoofdstuk hebben wij een beschouwing op de uitvoering van ons takenpakket opgenomen.

Terugkijkend op de uitvoering van ons takenpakket in 2006 willen wij hier, los van de verantwoording over de uitvoering van de afzonderlijke taken, aandacht vragen voor de volgende punten:

- de ontwikkeling van begroting en jaarstukken en onze rol daarbij;
- de kwaliteit van de dossiervorming;
- de voortgang van verbetertrajecten naar aanleiding van Rekenkameronderzoek.

De ontwikkeling van begroting en jaarstukken en onze rol daarbij

Onze taakuitvoering is er in de eerste plaats op gericht de gemeenteraad te ondersteunen bij de uitvoering van zijn budgetrecht. Wij doen daartoe onderzoek naar de begroting en de jaarstukken en hebben de gemeenteraad met maandelijks adviezen actief ondersteund bij de actie 'schone begroting'. Tevens hebben wij daartoe in 2006 een Lexicon van begroting en jaarstukken uitgebracht.

Uit ons onderzoek naar de begroting 2007 kwam naar voren dat in het bijzonder de programma's belangrijk verbeterd zijn. Hiermee is er een veel betere basis voor de verantwoording in de jaarstukken dan in voorgaande jaren. De jaarstukken 2005 lieten in onze ogen nog onvoldoende verbetering zien. Wij concludeerden onder meer dat de wel gerealiseerde verbeteringen door de gebrekkige kwaliteit van het geheel niet tot hun recht komen. Wij hebben onder meer geadviseerd om voor de jaarstukken 2006 een beperkt aantal zaken te kiezen dat beter moet. Wij hebben twee concrete verbeterpunten naar voren gebracht⁴, die in onze ogen een hoge prioriteit hebben, met relatief geringe (extra) inspanningen te realiseren zijn en een zeer grote bijdrage zullen leveren aan de jaarstukken als verantwoordingsdocument.

In het Lexicon hebben wij de belangrijkste termen rond de begroting en jaarstukken toegelicht. Met dit Lexicon hebben wij op een andere manier dan door het doen van onderzoek, de gemeenteraad willen ondersteunen bij de invulling van zijn kaderstellende en controlerende taak in het kader van zijn budgetrecht. In zijn meest simpele betekenis houdt dit recht in dat de raad over

⁴ De twee suggesties die wij hebben gedaan zijn:

1. het verbeteren van de opzet van de programmateksten in het jaarverslag (wij hebben daartoe een concreet voorstel gedaan);
2. het opnemen van overkoepelende analyses (ten minste een analyse over de realisatie van apparaatskosten ten opzichte van de begroting en een analyse over de oorzaken van de afwijkingen van de begroting).

het geld gaat en dat het college tot taak heeft de begroting uit te voeren en daarover aan de raad verantwoording af te leggen. In de praktijk is het budgetrecht met talrijke wettelijke regels omgeven. Deze zijn zeker voor niet deskundigen soms moeilijk te doorgronden. Met het Lexicon hebben wij geprobeerd de taal rond deze regels uit te leggen, met als doel dat de achtergrond en de betekenis ervan ook voor raadsleden begrijpelijk gaat worden. Uit de vele positieve reacties die wij hebben ontvangen, concluderen wij dat het Lexicon voorziet in een behoefte. Behalve uit de gemeenteraad van Nijmegen, hebben wij ook enthousiaste reacties ontvangen van raadsleden uit andere gemeenten, van griffiers en van medewerkers van afdelingen financiën. Diverse andere gemeenten hebben het Lexicon inmiddels van ons overgenomen.

De kwaliteit van de dossiervorming

Wij ervaren bij de uitvoering van de onderzoeken dat de dossiervorming zeer te wensen over laat. Wij zijn hier in 2006 tegenaan gelopen bij het oriënterend onderzoek geldstromen N.E.C. / openbare ruimte rond de Goffert, onderzoek Park '44 en het nazorg onderzoek Mensec. Ook bij eerder uitgevoerde onderzoeken zijn wij hier al tegen aangelopen en hebben wij daarover gerapporteerd aan de gemeenteraad. In het rapport naar aanleiding van ons onderzoek naar verbonden partijen (november 2004) schreven wij hierover onder meer: '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'. De raad heeft daarop besloten dat het college (voor 1 maart 2005) een Plan van Aanpak voor de verbetering van de dossiervorming diende op te stellen. Tot op heden is dat niet gebeurd. Wij vragen nu opnieuw aandacht voor de kwaliteit van de dossiervorming, omdat de dossiers zoals wij die tot nu toe aantreffen:

- de controleerbaarheid van de totstandkoming en uitvoering van beleid ernstig belemmeren (zonder gesprek met betrokkenen ontstaat onvoldoende inzicht);
- risico's met zich meebrengen (wanneer er geen zicht is op het geheel komt de kwaliteit van besluitvorming in gevaar, is het niet ondenkbeeldig dat de gemeente voor onaangename verrassingen komt te staan, is er geen goede publieke verantwoording mogelijk);
- een bron van ondoelmatigheid zijn (er moet onnodig veel tijd besteed worden aan het zoeken van stukken gedurende de voorbereiding / uitvoering van beleid en bij het doen van onderzoek).

De voortgang van verbetertrajecten naar aanleiding van Rekenkameronderzoek

Bij het beoordelen van de voortgang van verbetertrajecten naar aanleiding van Rekenkameronderzoek hanteren wij de volgende normen:

- een raadsbesluit wordt conform besluit en op tijd uitgevoerd;
- hetzelfde geldt voor een toezegging van het college aan de raad;
- het college informeert de raad bij niet (tijdige) uitvoering van een raadsbesluit of toezegging;
- wanneer de uitvoering van een raadsbesluit of toezegging uitblijft én de raad hierover geen informatie van het college ontvangt, doet hij hierover zelf navraag bij het college.

Wij constateren dat voor alle onderzoeken die wij in 2006 in het kader van onze nazorg hebben gevolgd, niet wordt voldaan aan deze normen. De uitvoering vindt niet plaats zoals besloten en/of toegezegd, het college informeert de raad hier niet over en de raad doet geen navraag. Wij hebben dit ook in eerdere jaren geconstateerd en diverse malen teruggekoppeld aan de raad. Wij hebben toen ook steeds aangegeven dat ons inziens een belangrijke oorzaak is dat afspraken tussen raad en college, met uitzondering van de moties, niet systematisch worden bijgehouden. Hierdoor kan het voorkomen dat toezeggingen, besluiten en amendementen niet worden uitgevoerd, zonder dat iemand dat in beeld heeft. Het gaat dus niet alleen om verbetertrajecten naar aanleiding van Rekenkameronderzoek, maar om alle afspraken tussen raad en college! Al in oktober 2004 heeft de ook de stadscontroller hier aandacht voor gevraagd: '(...) Het zorgpunt is dan vooral, dat blijkbaar een brief van de Rekenkamer nodig is om te herinneren aan gedane toezeggingen, waar een signaalfunctie vanuit de organisatie - en wellicht ook vanuit de griffie - eerder de aandacht op agendering had moeten vestigen. (...). Het verdient aanbeveling, dat beleidscoördinatoren in samenspraak met de griffie actiever toezien op agendering van vervolgafspraken'.

Inmiddels is enkele keren door de raad opdracht gegeven en door het college toegezegd dat zo'n systeem zou worden opgezet; in het rapport van de commissie Borging Budgetrecht was opgenomen dat gewerkt werd aan zo'n systeem. Tot op heden is dat er echter nog niet. Eind 2006 is bij de afdeling Stadscontrol wel een start gemaakt met de inventarisatie van de stand van zaken van verbetertrajecten naar aanleiding van Rekenkameronderzoeken. Wij vinden dit een goede ontwikkeling. Het gaat hierbij echter (nog) niet om een systeem dat gericht is op sturing op de voortgang. De gehanteerde werkwijze blijft in onze ogen een groot risico voor de voortgang van de verbetertrajecten en de opvolging van toezeggingen en raadsbesluiten in zijn algemeenheid.

Overigens verliep ook de terugkoppeling over de uitvoering van de moties in 2006 moeizaam. Het lukte het college niet, zoals bij motie opgedragen door de raad (dd 23 februari 2006), om een actueel overzicht van de stand van zaken te presenteren gelijktijdig met de begroting. Ook later in 2006 is zo'n overzicht niet aan de gemeenteraad aangeboden.

Bijlage 2: Overzicht van de uitgebrachte adviezen in 2007 en wijze van behandeling door de gemeenteraad daarvan

In deze bijlage hebben wij de adviezen die wij in 2007 aan de raad hebben gebracht op een rijtje gezet. Per advies hebben wij steeds aangegeven hoe de gemeenteraad hier mee om is gegaan.

Advies (rapport, anderszins) aan gemeenteraad	Maand waarin advies is uitgebracht	Behandeling door gemeenteraad
Onderzoeksrapport Park '44	12 januari 2007	Op 24 januari 2007 behandeld in Kamer- en Besluitenronde. Er is geen specifiek besluit genomen naar aanleiding van dit Rekenkamerrapport.
Geactualiseerde notitie werkwijze	25 januari 2007	In de vergadering van 28 februari 2007 voor kennisgeving aangenomen.
Jaarverslag	2 maart 2007	In de vergadering van 28 maart 2007 voor kennisgeving aangenomen. De raad heeft niet gereageerd op de aandachtspunten die door de Rekenkamer naar voren zijn gebracht (zie bijlage 1 bij voorliggend jaarverslag).
Geactualiseerd Lexicon van begroting en jaarstukken	7 maart 2007	In de vergadering van 28 maart 2007 voor kennisgeving aangenomen.
Rapport onderzoek jaarstukken 2006	29 mei 2007	Behandeld in de Kamerronde van 6 juni 2007. Er is geen specifiek besluit genomen naar aanleiding van dit Rekenkamerrapport.

Advies (rapport, anderszins) aan gemeenteraad	Maand waarin advies is uitgebracht	Behandeling door gemeenteraad
Rapport Vertaling van de begroting naar de uitvoering	11 september 2007	<p>Behandeld in de Kamerronde op 28 november 2007. Het raadsvoorstel van de auditcommissie¹ bij dit rapport is in de Besluitenronde van diezelfde vergadering vastgesteld als hamerstuk. Besloten is:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. het College te verzoeken een plan van aanpak op te stellen om de centrale regierol van de Concernstaf op het punt van de uitvoering van de programmabegroting adequaat in te richten en te borgen daarbij de verbeter suggesties die worden aangedragen in het rapport van de rekenkamer te overwegen; 2. de Auditcommissie de taak te geven dit plan van aanpak te beoordelen en de uitvoering daarvan te bewaken; 3. het College te verzoeken de effectindicatoren in de begroting 2009 zichtbaar te verbeteren.

¹ Op 27 juni 2007 heeft de gemeenteraad de verordening auditcommissie vastgesteld. Hierin is onder meer bepaald dat de auditcommissie 'belast is met de voorbereiding van de besluitvorming van de raad aangaande het bepalen van een standpunt over onderzoeksverslagen van de gemeentelijke rekenkamer.

Advies (rapport, anderszins) aan gemeenteraad	Maand waarin advies is uitgebracht	Behandeling door gemeenteraad
<p>Rapport nazorgonderzoek verbetertraject NB Mensec 'Maak mooie woorden waar'</p>	<p>18 september 2007</p>	<p>Behandeld in de Kamerronde op 28 november 2007.</p> <p>Besloten is:</p> <ul style="list-style-type: none"> • dat het raadsvoorstel van de auditcommissie bij dit rapport aanpassing behoeft. Het aangepaste voorstel is in de raadsvergadering van 19 december vastgesteld (zie hierna); • dat in 2008 'Mensec' nog een keer in zijn geheel op de agenda komt (ter voorbereiding op de budgetsubsidieperiode vanaf 2009). Hier is voor gekozen, omdat er dan belangrijke extra informatie beschikbaar is: <ul style="list-style-type: none"> • rapport van de raadscommissie 'Novio - verbonden partijen'; • collegebesluiten over de jaarrekening 2006 van NV Mensec, het Plan van Aanpak voor de inzet van de door de gemeente beschikbaar gestelde € 2,9 miljoen en de (stand van zaken rond de) plannen voor het hotel. <p>Tevens is afgesproken dat de discussie over de NV-vorm zal worden gevoerd aan de hand van een aantal alternatieven met voor- en nadelen.</p>

Advies (rapport, anderszins) aan gemeenteraad	Maand waarin advies is uitgebracht	Behandeling door gemeenteraad
<p>Rapport nazorgonderzoek verbetertraject NB Mensec 'Maak mooie woorden waar' - vervolg -</p>		<p>Op 19 december 2007 besloot de raad, conform het voorstel van de auditcommissie:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. de aanbeveling van de Rekenkamer om te regelen dat verbonden partijen niet zonder toestemming van de gemeenteraad bedrijven kunnen oprichten, te betrekken bij de bespreking van de resultaten van het 'Novio-onderzoek'; 2. het college te verzoeken de discussie over de toekomstige rechtsvorm a.h.v. scenario's voor te bereiden; 3. het college te verzoeken termijnen te verbinden aan de toezeggingen die het college heeft gedaan naar aanleiding van het onderzoek van de Rekenkamer; 4. de Auditcommissie de opdracht te geven om de uitvoering van deze toezeggingen met de daaraan verbonden termijnen te bewaken.
<p>Rapport nazorgonderzoek verbetering dossiervorming uitvoering stadion- en huurovereenkomst</p>	<p>13 december 2007</p>	<p>Gegeven het tijdstip van aanbidding heeft nog geen inhoudelijke behandeling kunnen plaatsvinden. Wel zijn procedurele besluiten genomen. In de gemeenteraadsvergadering van 19 december heeft de raad de door de Rekenkamer opgelegde geheimhouding over twee stukken bekrachtigd. Tevens is toen besloten de auditcommissie een voorstel voor de raad te laten voorbereiden.</p>
<p>Brief betreffende controle van en toezicht op de totstandkoming van de WOZ-waarde</p>	<p>20 december 2007</p>	<p>Gegeven het tijdstip van aanbidding heeft geen behandeling in 2007 kunnen plaatsvinden.</p>