

Onderzoek Jaarrekening 2004

december 2005

VOORWOORD

De Rekenkamercommissie Sint-Michielsgestel heeft in haar plan voor het jaar 2005 aangegeven te zullen onderzoeken in hoeverre de verantwoording in de jaarrekening 2004 inzicht geeft in de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid. Wij vinden dit onderzoek belangrijk, omdat de jaarstukken de integrale verantwoording van het College aan de Raad betreffen. Ze zijn onlosmakelijk verbonden met het budgetrecht van de raad.

Het doel van ons onderzoek was tweeledig:

- Een globale beoordeling van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitgaven in 2004 en concrete informatie ter ondersteuning van de raad bij de behandeling van de jaarrekening 2004.
- Concrete verbeterpunten voor de inrichting van rekening en begroting met het oog op politieke sturing vanuit de raad en financiële en inhoudelijke verantwoording vanuit het college.

Wij willen benadrukken dat wij de jaarstukken niet inhoudelijk beoordelen op de mate van realisatie van de voornemens. Dit zien wij als een eigen verantwoordelijkheid van de gemeenteraad.

Het onderzoek en onze aanbevelingen zijn erop gericht om de jaarrekening als instrument voor verantwoording aan de gemeenteraad in de toekomst te verbeteren.

Gezien dit doel vinden wij het als rekenkamercommissie niet efficiënt om jaarlijks een onderzoek in te stellen naar de jaarrekening van de gemeente Sint-Michielsgestel. Eerder is te verwachten, dat met tussenpozen van bijvoorbeeld 4 jaren (gelijk aan de zittingsperiode van de leden van de raad) de effectiviteit van het instrument jaarrekening tegen het licht zal worden gehouden.

Volgens het oorspronkelijke tijdpad in ons onderzoekplan 2005 zou de gemeenteraad ten tijde van de behandeling van de jaarrekening 2004 over de onderzoeksresultaten kunnen beschikken. Dat tijdpad hebben wij als rekenkamercommissie niet gehaald. Wij hebben uw raad lopende het onderzoek daarvan in kennis gesteld.

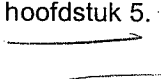
Wij zijn overigens van oordeel, dat de gemeenteraad over de onderzoeksresultaten kan besluiten, los van de behandeling van de jaarrekening, juist omdat de aanbevelingen gericht zijn op verbetering van de verslaglegging in de toekomst.

Het onderzoek is uitbesteed aan Partners & Pröpper, bureau voor bestuurskundig onderzoek en advies. Het onderzoek als zodanig is in twee onderdelen gesplitst.

① In de eerste plaats het onderzoek naar de inrichting van de jaarrekening met het oog op sturen en controleren.

② In de tweede plaats de analyse van de verschillen tussen jaarrekening en begroting. Voor dit laatstgenoemde onderdeel van het onderzoek zijn vier onderwerpen (weergegeven onder hoofdstuk 2 van het onderzoeksrapport) door de rekenkamercommissie in overleg met het onderzoeksbureau geselecteerd. Dit om het onderzoek beheersbaar te houden.

Over de bevindingen uit het onderzoek hebben wij de zienswijzen gevraagd van het college van burgemeester en wethouders (zijnde het dagelijks bestuur), van de gemeentesecretaris (als hoofd van de ambtelijke organisatie) en van de concerncontroller (vanwege zijn specifieke verantwoordelijkheid voor de jaarrekening als onderdeel van de planning en control cyclus). De zienswijzen zijn als bijlagen toegevoegd aan het rapport.

De conclusies zijn weergegeven in hoofdstuk 0 van het rapport en de aanbevelingen in hoofdstuk 5. Bij de vaststelling van het rapport hebben wij deze conclusies tot de onzen gemaakt. 
Onze aanbevelingen zijn te vinden in hoofdstuk 5 van het rapport.

Wij adviseren de raad om de aanbevelingen over te nemen en de uitvoering daarvan aan het college van B&W op te dragen.

Tot slot bedanken wij iedereen die aan het onderzoek heeft meegewerkt voor zijn/haar inbreng.

De rekenkamercommissie Sint-Michielsgestel

G.J.C.M. Müskens, voorzitter

J.M.A.M. Boldewijn

C.Hoenderdos

A.A.H.M. Kapteijns

J.H.N.M. Meijs

Mevr. N.Hoogerbrug-van de Ven, secretaris (wnd.)

December 2005.

Inhoud

0	Samenvatting en conclusies	1
	Conclusies	1
	Aanbevelingen.....	2
1	Inleiding	3
2	Onderzoeksopzet	3
3	Inrichting jaarrekening met het oog op sturen en controleren	5
3.1	Toetsingskader.....	5
3.2	Bevindingen algemeen.....	6
3.3	Bevindingen analyse geselecteerde deelprogramma's	9
4	Analyse verschillen tussen jaarrekening en begroting.....	10
4.1	Toetsingskader.....	10
4.2	Bevindingen algemeen.....	11
4.3	Bevindingen analyse geselecteerde deelprogramma's	11
5	Aanbevelingen.....	13
	Bijlage 1: lijst van respondenten.....	15
	Bijlage 2: analyse jaarrekening 2004	16

0 Samenvatting en conclusies

De rekenkamercommissie van Sint-Michielsgestel heeft in de periode mei tot september 2005 een onderzoek laten uitvoeren naar de gemeentelijke jaarrekening van 2004. Dit onderzoek richt zich op de vergelijking van de programmabegroting 2004 met de jaarrekening 2004 van de gemeente, waarbij de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde beleid centraal staan. De rekenkamercommissie heeft Partners+Pröpper gevraagd dit onderzoek uit te voeren. In deze rapportage treft u de uitkomsten van dit onderzoek aan.

De vragen van het onderzoek luiden als volgt:

- 1 Op welke wijze worden jaarrekening, begroting en andere planning & control - instrumenten ingezet om te sturen, te verantwoorden en bij te sturen op de beoogde maatschappelijke effecten?
- 2 In hoeverre zijn de uitgaven binnen de verschillende programma's op hoofdlijnen in overeenstemming met de in de programmabegroting opgenomen bedragen? Zo niet, welke verklaring wordt hiervoor gegeven en is deze verklaring reëel?
- 3 Welk advies en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan op grond van de bevindingen van het onderzoek?

Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van dossieranalyse, diverse gesprekken (zie bijlage 1) en op grond van nadere analyse van een aantal deelprogramma's – mede op basis van de hierover verstrekte informatie van de hiervoor verantwoordelijke budgethouders.

Conclusies

- 1 De jaarrekening, begroting en andere planning & controlinstrumenten zijn in 2004 onvoldoende ingesteld om te sturen, te verantwoorden en bij te sturen op de beoogde maatschappelijke effecten.
 - a De resultaatgerichtheid en de evalueerbaarheid van jaarrekening is voor het overgrote deel van de deelprogramma's zeer beperkt tot afwezig. De deelprogramma's van het programma Financiën bieden hierbij een positieve uitzondering. Wél kan de presentatie van dit programma in sterke mate worden verbeterd zodat raadsleden beter 'toegang hebben' tot de beschikbare informatie.
 - b Er vindt in de jaarrekening niet of nauwelijks verantwoording plaats van de mate waarin de beoogde resultaten ook feitelijk worden behaald.
 - c De leesbaarheid en de aansluiting van jaarrekening bij programmabegroting zijn onvoldoende.
- 2a Vergelijking van de jaarrekening en de begroting 2004 laat zien dat er bij 26 van de 41 deelprogramma's sprake is van een aanzienlijke afwijking in de uitgaven, dat wil zeggen meer of minder dan 10 % en/of meer of minder dan 100.000 euro verschil. Van deze 26 deelprogramma's wordt slechts in 4 gevallen een bijna volledige verklaring van deze afwijking in de uitgaven gegeven – dat wil zeggen slechts in vier gevallen wordt meer dan 75 % van het verschil verklaard.
- 2b Voor een aantal nader geanalyseerde deelprogramma's blijkt dat ook achterliggende rapportages aan de raad geen helderheid verschaffen: de verantwoording aan de raad is hier in zijn geheel onvolledig en ondoorzichtig. Het gaat hier over de deelprogramma's Handhaven openbare orde en veiligheid / Zorg openbare orde en veiligheid; Wegbeheer; en Vormings- en ontwikkelingswerk.

Rapport

Aanbevelingen

- 1 Wijzig de opbouw van de programmabegroting en de jaarrekening. Sluit meer aan bij de politieke oriëntatie van de raad, in het bijzonder door de belangrijkste politieke keuzes bij een programma centraal te stellen.
- 2 Bereidt het 'laden' of het vullen van programmabegroting en jaarrekening voor aan de hand van kaderstellende documenten en reguliere evaluaties. De programmabegroting is dan te zien als een verzamelstaat van bestaande kaderstelling en de jaarrekening als een verzamelstaat van evaluaties.
- 3 Werk systematisch aan het opbouwen van betere informatie in het kader van de planning & control cyclus om sturing en controle door de raad te vergroten. Biedt inzicht in de beleidsruimte, kwaliteitsniveaus van taakuitoefening, feitelijk gerealiseerde doelbereiking en hanteer naast kwantitatieve ook kwalitatieve indicatoren.
- 4 Houd als raad bij belangrijke beleidsdossiers de vinger aan de pols zodat de kaderstellende besluiten van de raad resultaatgericht en evalueerbaar zijn.

1 Inleiding

De rekenkamercommissie van Sint-Michielsgestel heeft in de periode mei tot september 2005 een onderzoek laten uitvoeren naar de gemeentelijke jaarrekening van 2004. Dit onderzoek richt zich op de vergelijking van de programmabegroting 2004 met de jaarrekening 2004 van de gemeente, waarbij de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde beleid centraal staan. Dit in aanvulling op de controle door de accountant die vooral is gericht op rechtmatigheid.

De rekenkamercommissie heeft Partners+Pröpper gevraagd dit onderzoek uit te voeren. In deze rapportage treft u de uitkomsten van dit onderzoek aan.

2 Onderzoeksopzet

Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek luidt:

- 1 Een globale beoordeling van de doelmatigheid en de doelgerichtheid van de uitgaven in 2004 en concrete informatie ter ondersteuning van de raad bij de behandeling van de jaarrekening 2004.¹
- 2 Concrete verbeterpunten voor de inrichting van rekening en begroting met het oog op politieke sturing vanuit de raad (doelgerichtheid, doelbinding) en financiële en inhoudelijke verantwoording vanuit het college.

Onderzoeksvragen

De vragen van het onderzoek luiden als volgt:

- 1 Op welke wijze worden jaarrekening, begroting en andere planning & control instrumenten ingezet om te sturen, te verantwoorden en bij te sturen op de beoogde maatschappelijke effecten?
- 2 In hoeverre zijn de uitgaven binnen de verschillende programma's op hoofdlijnen in overeenstemming met de in de programmabegroting opgenomen bedragen? Zo niet, welke verklaring wordt hiervoor gegeven en is deze verklaring reëel?
- 3 Welk advies en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan op grond van de bevindingen van het onderzoek?

➔ Het onderzoek bevat géén diepgaande analyse van de begrotingsposten. Wél worden op basis van de doorlichting in het advies specifieke begrotingsposten aangegeven waar raadsleden hun aandacht op kunnen richten bij de behandeling van de jaarrekening.

Dataverzameling - onderzoeksaanpak

De dataverzameling voor dit onderzoek heeft als volgt plaatsgevonden:

- 1 Schriftelijke analyse van:
 - de begroting 2004;
 - de concept-jaarrekening, met het concept jaarverslag 2004;
 - de verordeningen op basis van de artikelen 212 en 213 van de Gemeentewet;
 - rapport van bevindingen over 2004 van de accountant;
 - tussentijdse rapportages/nota's over 2004 waarin verslag wordt gedaan en/of waarin het financiële beleid is bijgesteld.
- 2 Gesprekken met:
 - het hoofd financiën, concerncontroller en accountant;
 - het managementteam.

¹ Onder Jaarrekening verstaan we in dit onderzoek ook het jaarverslag (met de programmaverantwoordingen).

- 3 Aanvullend onderzoek aan de hand van schriftelijke vragen aan de budgethouders rond de volgende dossiers (deze dossiers zijn in overleg met de rekenkamercommissie geselecteerd):
- Handhaven openbare orde en veiligheid / Zorg openbare orde en veiligheid;
 - Wegbeheer;
 - Vormings- en ontwikkelingswerk;
 - Programma Financiën.

Het onderzoek richt zich op de eerste 10 programma's. Het onderdeel bedrijfsvoering is buiten beschouwing gebleven.

3 Inrichting jaarrekening met het oog op sturen en controleren

3.1 Toetsingskader

De eerste onderzoeksvraag heeft betrekking op de wijze waarop jaarrekening, begroting en andere planning & control-instrumenten worden ingezet om te sturen, te verantwoorden en bij te sturen op maatschappelijke effecten.

Om deze vraag te beantwoorden, gaan we uit van het volgende toetsingskader:

- 1 De resultaatgerichtheid van de programma's en deelprogramma's.
- 2 De evalueerbaarheid van de programma's en de deelprogramma's.
- 3 De mate waarin in de rekening systematisch verantwoording wordt afgelegd over de realisatie van beoogde resultaten of de gestelde doelen.

Resultaatgerichtheid

De mate van resultaatgerichtheid meten we af aan de hand van een schaal, weergegeven in tabel 3.1.

Uiterst links op de schaal is er niet of nauwelijks sprake van resultaatgerichtheid en vindt er 'inputsturing' plaats waarbij wordt volstaan met een globale aanduiding van het onderwerp waarvoor een bedrag in de begroting of rekening is opgenomen. Er is sprake van enige resultaatgerichtheid als er concrete activiteiten worden genoemd ('het verzorgen van inburgeringscursussen'). We onderscheiden vervolgens drie gradaties van wat we 'sturen op prestaties' noemen. Allereerst het eenvoudigweg benoemen van specifieke *aantallen* activiteiten die de organisatie zal verzorgen, vervolgens het koppelen van specifieke *kwaliteitseisen* aan die activiteiten, en ten slotte het tevens benoemen van *directe resultaten van de inzet van activiteiten*, zoals het aantal geslaagde cursisten. De meest resultaatgerichte variant van sturing, uiterst rechts op de schaal, is het sturen op *maatschappelijke effecten*. Daarbij wordt de inzet van middelen gekoppeld aan het realiseren van vaak wat verder gelegen beleidsdoelen, zoals de toename van arbeidsparticipatie van deelnemers aan een inburgeringscursus.

Resultaatgerichtheid					
Niet of nauwelijks -----> Groot					
<i>Ter beschikking stellen van geld</i>	<i>Activiteiten</i>	<i>Prestaties</i>			<i>Maatschappelijke effecten</i>
	Globale omschrijving aard activiteiten	Kwantificerend: hoeveel activiteiten	+ Kwaliteitseis activiteiten	+ Direct resultaat van activiteit	Indirecte gevolgen activiteiten
Voor personeel en accommodatie inburgeringscursussen	Verzorgen van inburgeringscursussen	Inburgeringscursus van x uur voor x aantal personen	+ Verzorgd door leraren met onderwijsbevoegdheid	+ Aantal geslaagden inburgeringscursus	Stijging arbeidsparticipatie cursisten met x procent

Tabel 3.1: analysekader resultaatgerichtheid (doelgerichtheid)

Evalueerbaarheid

De evalueerbaarheid van de begroting en rekening meten we af aan de mate waarin het mogelijk is vast te stellen of de beoogde resultaten of doelen ook werkelijk gerealiseerd zijn. De evalueerbaarheid is groter wanneer resultaten en doelen helder zijn, dit betekent:

- *Specifiek*: dat wil zeggen eenduidig te interpreteren. De term 'duurzame woningbouw' is bijvoorbeeld niet specifiek. Concretisering van deze doelstelling in bijvoorbeeld de levensduur van woningen of materialen in aantallen jaren, levert wel een specifieke doelstelling op.
- *Meetbaar*: de doelbereiking kan aan de hand van eenduidige normen worden getoetst en vastgesteld. Voor bijvoorbeeld de subsidiëring van kinderopvang wordt precies aangegeven hoeveel kindplaatsen er verwezenlijkt worden, wat de minimumbezettingsgraad is en hoeveel uur per jaar een kindplaats beslaat.
- *Tijdgebonden*: de precisie waarmee wordt aangegeven wanneer de doelstelling moet zijn gerealiseerd. Blijft dit onbepaald, blijft dit globaal, bijvoorbeeld de middenlange termijn, of wordt dit concreet met een jaartal of zelfs een datum aangegeven?

Systematische verantwoording van beoogde resultaten

In hoeverre wordt in de rekening expliciet teruggekoppeld naar de beoogde resultaten uit de begroting?

Toetsingskader in relatie tot het huidige gemeentelijke beleid

De 'Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Sint-Michielsgestel' (vastgesteld op 30 oktober 2003) stelt dat de raad per programma vaststelt wat de beoogde maatschappelijke effecten zijn (art. 2.2.a) en wat hiervoor de indicatoren zijn (art. 2.4). Het college draagt zorg voor het verzamelen en vastleggen van de gegevens opdat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid kan worden vastgesteld (art. 2.5). Deze verordening is van kracht voor het jaar 2004. Wel is een kwaliteitsgroep opgenomen (art. 29 en Bijlage B). Hierin wordt taakstellend vastgelegd dat voor de ontwerpbegroting van 2005 geldt dat 75 % van de programma's is voorzien van concrete maatschappelijke effecten en indicatoren (volgens het smart-principe).

Het toetsingskader voor dit onderzoek sluit aan bij de ambitie van het zogenaamde 'Beleids- en Beheersinstrumentarium'-traject (BBI) – een traject dat zo'n 25 jaar geleden is ingezet.²

3.2 Bevindingen algemeen

Resultaatgerichtheid

We hebben de resultaatgerichtheid van de rekening over het jaar 2004 geanalyseerd aan de hand van de 41 deelprogramma's (zie Bijlage 2). De resultaten zijn weergegeven in tabel 3.2.

² Zie H. Aardema, *Doorwerking van BBI, Evaluatie van een veranderingsproces bij Nederlandse Gemeenten*, Leusden, 2002; en Igno Pröpper en Hans Kessens, *Tussen pluche en publiek: lokale politiek in de praktijk*, Bussum, 2005 – hoofdstuk 25.

Verantwoording van de resultaten in termen van doelbereiking	Aantal deelprogramma's	Voorbeelden
Ja – met duidelijke koppeling naar doelen/normen	3	Bij 'Reserve positie' geeft de jaarrekening verantwoording van de mate waarin is voldaan aan normen rond reservepositie, weerstandsvermogen, bestedingsfunctie reserves en de financiering-, inkomens- en egalisatiefuncties.
Ja, in algemene termen	4	Bij 'Brandweer en rampenbestrijding' wordt zonder verdere toelichting gemeld dat er is voldaan aan minimale vereisten van de hogere overheid. Bij 'Ruimtelijke ontwikkeling' meldt de jaarrekening dat er sprake is van een bijdrage aan de gewenste ruimtelijke ontwikkeling.
Ja, indirect via verwijzing naar andere bronnen	2	Bij 'Burgerlijke stand en bevolking' is een verwijzing opgenomen naar diverse onderzoeken, waaronder een klanttevredenheidsonderzoek.
Nee, wel verantwoording van prestaties (in plaats van maatschappelijke effecten)	9	Bij 'Zorg openbare orde en veiligheid' wordt gemeld dat 'alle horeca-inrichtingen nu over een gebruiksvergunning beschikken zodat de bedrijven ook op dit punt aan de voorschriften voldoen'. Onder 'Maatschappelijk werk' meldt de jaarrekening in algemene termen dat 'wachlijsten zo kort mogelijk gehouden zijn'.
Nee, wel verantwoording van activiteiten (in plaats van maatschappelijke effecten)	17	Bij 'Economische zaken' komt naar voren dat het voornemen om de marktverordening in 2004 te herzien niet is gelukt. Bij 'Kinderopvang' meldt de jaarrekening dat in 2004 is deelgenomen aan de ontwikkeling van netwerken rond educatieve clusters.
Nee, geen enkele verantwoording	6	Bijvoorbeeld over 'Openbaar vervoer' geeft de jaarrekening geen enkele toelichting.
Totaal	41	

Tabel 3.3: de mate van verantwoording van de resultaten in termen van doelbereiking van de 41 onderdelen uit de jaarrekening 2004 van de programma's 1 tot en met 10.

We constateren dat de verantwoording van de doelbereiking bij een beperkt aantal deelprogramma's plaats vindt, namelijk in totaal 9 van de 41. Van deze 9 deelprogramma's is in 3 gevallen sprake van een concrete verantwoording aan de hand van evalueerbaar geformuleerde doelen of normen, namelijk bij de drie deelprogramma's van het programma Financiën. Verantwoording vindt in 9 gevallen plaats aan de hand van gerealiseerde uitvoeringsprestaties en bij 17 deelprogramma's aan de hand van verrichte activiteiten.

3.3 Bevindingen analyse geselecteerde deelprogramma's

Handhaving openbare orde en veiligheid / Zorg openbare orde en veiligheid

De begroting en jaarrekening spreken in zeer algemene termen over veiligheid als doel van het beleid: 'de inwoners van onze gemeente moeten zich in voldoende mate veilig voelen kunnen voelen'.

Uitgaande van de geldende beleidsdocumenten in 2004 én volgens opgave van de budgethouder kunnen de doelen én de behaalde resultaten van het veiligheidsbeleid niet nader worden geconcretiseerd. Wél meldt de notitie 'Integrale veiligheid, waar moet dat heen?' van 21 oktober 2004 dat op grond van de politiemonitor, de quick scan veiligheid, de stelselmatige probleemaanpak en de Schouwen 2003 en 2004 inzicht is in probleemlocaties, inclusief het aantal meldingen van overlast. De notitie maakt ook melding van een groot aantal activiteiten dat wordt ingezet om knelpunten op het gebied van openbare orde en veiligheid op te lossen.

I We constateren dat zowel de jaarrekening als onderliggende beleidsstukken onvoldoende handvatten bieden voor de raad om te sturen en te controleren.

Wegbeheer

Het doel van het beleid is in algemene termen geformuleerd: 'wegen, straten en pleinen voldoen aan hun functie'. De notitie financiële verantwoording wegenonderhoud 2004 van 21 maart 2005, geeft een globaal beeld van de prioriteitstelling, namelijk voetpaden en vervolgens fietspaden, asfaltverhardingen, hoofdwegen en woonstraten. Ook meldt de notitie dat er gewerkt wordt op basis van de uitgevoerde jaarlijkse schade-inspectie in het veld.

I Onduidelijk is welke prestatie voor welk budget wordt geboden. De praktijk – zoals bij andere gemeenten gebruikelijk – om verschillende kwaliteitsniveaus van onderhoud te onderscheiden en op grond hiervan keuzes te maken wordt evenmin gevolgd.

I We constateren dat de jaarrekening en beleidsstukken onvoldoende handvatten voor de raad bieden om te sturen en te controleren.

Vormings- en ontwikkelingswerk

De doelstellingen van vormings- en ontwikkelingswerk zijn eveneens in algemene termen geformuleerd: 'een algemeen preventief welzijnsbeleid waarin kwalitatief en kwantitatief voldoende mogelijkheden worden geboden voor de kernfuncties ontmoeting, ontplooiing, ontspanning, recreatie en opvang'.

I Volgens opgave van de budgethouder is in onderliggende beleidskaders uitgewerkt dat op prestaties wordt gestuurd ten aanzien van de professionele gesubsidieerde instellingen. Ten aanzien van vrijwilligersorganisaties vindt sturing plaats op basis van activiteiten. Voor 2004 zijn geen resultaten bekend omdat pas voor de tweede helft van 2005 een evaluatie van het totale welzijnsbeleid in de planning staat.

I We constateren dat de jaarrekening onvoldoende handvatten voor de raad biedt om te sturen en controleren. Evaluatie vindt klaarblijkelijk niet regulier plaats, zodat ook in de jaarrekening onder het kopje 'Wat hebben we bereikt? (doeltreffendheid)' geen inzicht kan worden gegeven in de bereikte resultaten.

Programma financiën

De drie deelprogramma's van financiën bevatten een uitgebreide verantwoording van normen en resultaten ten aanzien van

- I Budgettaire positie.
- II Vermogenspositie:
 - beleidsinhoudelijke functie reserves en voorzieningen;
 - beleidsmatige functie van het eigen vermogen;

- inhoudelijke functies van de reserves en voorzieningen (onderverdeeld in weerstandsvermogen, bestedingsfunctie, financieringsfunctie, inkomensfunctie en egalisatiefunctie).
- III Gemeentelijke belastingen.
IV Treasury.

Aan deze verantwoording ligt een groot aantal andere stukken ten grondslag. We verwijzen hiervoor naar de notitie van 13 juni 2005 van de budgethouder over de financiële verantwoording van het Programma Financiën 2004.

We constateren dat de presentatie van de normstelling en de behaalde resultaten in de jaarrekening onvoldoende helder voor raadsleden is gepresenteerd. Een concreet overzicht met aan de ene kant de normen en de andere kant de behaalde resultaten ontbreekt.³ Onvoldoende helder is bovendien wat de bron is van de normen: rijksnormen, aanvullende normen op grond van provinciaal toezicht en aanvullende normen/doelen op grond van gemeentelijk beleid.

We constateren evenwel dat de feitelijke stand van zaken rond het programma Financiën het wel degelijk mogelijk maakt om veel meer dan nu de raad te ondersteunen in een sturende en controlerende rol. We stellen tevens vast dat het programma Financiën relatief gezien het verste is in het benoemen van concrete normen/doelen en resultaten. Verbetering is met name mogelijk in de presentatie van de geldende normen en behaalde resultaten.

4 Analyse verschillen tussen jaarrekening en begroting

4.1 Toetsingskader

De tweede hoofdvraag richt zich op de uitgaven binnen de verschillende programma's. Zijn deze uitgaven op hoofdlijnen in overeenstemming met de in de programmabegroting opgenomen bedragen? Zo niet, welke verklaring wordt hiervoor gegeven en is deze verklaring reëel?

Voor de beantwoording van deze vraag gaan we uit van het volgende toetsingskader:

- 1 Het aantal deelprogramma's waarin sprake is van een afwijking van de jaarrekening ten opzichte van de begroting van plus of min 10 % en/of een bedrag van plus of min 100.000 euro.
- 2 De mate waarin de jaarrekening expliciet een toelichting of verantwoording geeft van dit verschil:
 - een (bijna) volledige verklaring wanneer 75 % of meer van het verschil wordt toegelicht;
 - een onvolledige verklaring wanneer minder dan 75 % van het verschil wordt toegelicht.
- 3 Waaruit bestaat deze verklaring en is deze reëel: wordt op transparante wijze een verantwoording gegeven van verschillen in uitgaven tussen begroting en rekening? We gaan na in hoeverre de toelichting ingaat op volgende punten:
 - a In hoeverre is er meer of minder uitgegeven ten behoeve van voorgenomen resultaten –met andere woorden is de uitvoering van het beleid minder of juist meer voortvarend ter hand genomen?

³ Om misverstanden te voorkomen: dit betekent niet dat de jaarrekening ook voor alle normen de onderbouwing of het bewijs moet leveren dat aan de normen is voldaan. Verwijzing naar achterliggende stukken en controle door de accountant is op dit punt voldoende.

- b Heeft deze begrotingspost of onderdelen daaruit in de loop van het jaar een hogere of lagere prioriteit gekregen? Zo ja, hoe heeft de besluitvorming hierover plaatsgevonden?
- c Zijn er ten opzichte van de begroting besparingen gerealiseerd als gevolg van efficiëntere middelen of werkwijzen dan voorzien? Of zijn er juist ten opzichte van de begroting extra uitgaven gedaan als gevolg van minder efficiënte middelen of werkwijzen dan voorzien?
- d Welke andere onvoorziene omstandigheden hebben zich voorgedaan en wat waren hiervan de consequenties?

Dit derde punt komt vooral aan de orde bij nadere analyse van een aantal dossiers, namelijk van Handhaven openbare orde en veiligheid / Zorg openbare orde en veiligheid; Wegbeheer; en Vormings- en ontwikkelingswerk.

4.2 Bevindingen algemeen

Vergelijking van de jaarrekening en de begroting 2004 laat zien dat er bij 26 van de 41 deelprogramma's sprake is van een aanzienlijke afwijking in de uitgaven, dat wil zeggen meer of minder dan 10 % en/of meer of minder dan 100.000 euro verschil (zie Bijlage 2). Van deze 26 deelprogramma's wordt slechts in 4 gevallen een bijna volledige verklaring van dit verschil gegeven. Bij 22 deelprogramma's is dus niet het geval. We geven een aantal voorbeelden van programma's waarbij de verantwoording onvolledig is:

- Burgerlijke stand en bevolking. Hier is 251.855 euro minder uitgegeven dan begroot, hiervan wordt een beperkt deel toegelicht: 6000 V 'niet aangewend budget staatnaamgeving, huisnummering; 13.000 N 'kosten i.v.m. meer afgegeven documenten'; 14.000 V 'niet aangewend budget kadaster' omdat kosten rechtstreeks t.l.v. het betreffende product grondzaken en WOZ zijn gebracht; 5000 N 'voorbereidingskosten verkiezingen' en 2000 V 'GBA'. In totaal 22.000 V en 18.000 N aan uitgaven. Dit betekent dat slechts 4000 van de 251.855 euro die minder zijn uitgegeven zijn verantwoord.
- Sportvoorzieningen. Hier is 633.743 minder uitgegeven dan begroot. Hiervan wordt slechts 61.000 toegelicht; 71.000 N 'inhuur beheerders sporthallen; 23.000 N 'energie sporthallen'; 31.000 V 'exploitatie sporthallen'; 33.000 V 'verhuur sporthallen'; 93.000 V 'overige binnensportaccommodaties'.
- Kinderopvang. Hier is 257.078 euro meer uitgegeven dan begroot. In de toelichting op de uitgaven is slechts opgenomen dat er door 'verpachtingen en huuropbrengsten' een voordelig bedrag van 6000 euro is gerealiseerd.

4.3 Bevindingen analyse geselecteerde deelprogramma's

Handhaving openbare orde en veiligheid

In de begroting is voor handhaving openbare orde en veiligheid een bedrag opgenomen van 28.400 euro. Deze post is met bijna 30 % overschreden, namelijk een bedrag van 8.372 euro. In de jaarrekening wordt hierop geen enkele toelichting gegeven. Volgens opgave van de afdeling Informatievoorziening en Juridische Zaken zijn extra uitgaven gedaan ten behoeve van bestrijding graffiti en vandalisme en zijn er extra uren toegerekend voor eigen personeel. Voor de budgethouder is onduidelijk waarom de toerekening van uren hoger is dan werd geraamd: verschillende afdelingen kunnen rechtstreeks 'boeken', zoals Gemeentewerken uitvoering en Gemeentewerken ontwikkeling.

We constateren dat er geen sprake is van centrale budgetbewaking door de budgethouder.

*nominaal!
(relatief)*

reactie

!!
00

Wegbeheer

Voor wegbeheer is in de begroting 2004 een bedrag van 2.812.400 euro opgenomen. De feitelijke uitgaven op grond van de jaarrekening bedragen 2.696.688. Er is dus sprake van een overschot van 115.712 euro. De jaarrekening bevat geen afzonderlijke financiële toelichting en analyse op hoofdlijnen voor dit deelprogramma. De jaarrekening meldt wel dat het beschikbare budget onvoldoende was om alle noodzakelijk of gewenst onderhoud uit te voeren en dat het maken van een selectie uit de prioriteitsstelling dus nodig was. Ook verwijst de jaarrekening naar een notitie in april 2005 aan de raad waarin de raad over het uitgevoerde onderhoud in 2004 wordt geïnformeerd.

Deze notitie (overigens van 21 maart 2005) laat zien dat het totale budget voor wegbeheer 524.780 euro bedraagt en dat deze met 2.203 euro is overschreden. In de financiële verantwoording is opgenomen dat er een efficiëntiewinst is geboekt als gevolg van lage inschrijving van de aanbesteding en dat er op basis hiervan meerwerk is verricht, onder meer het herstellen van boomwortelschade's in asfaltverhardingen, herstel van verhardingen na groenrenovatie, onderhoud naar aanleiding van verkeersmaatregelen en het extra verbeteren van trottoirs. Ook wordt opgemerkt dat het normale onderhoud voor het jaar 2004 niet in zijn geheel in 2004 is afgerond – hoeveel blijft echter onduidelijk. Het bijgevoegde budgetoverzicht maakt overigens niet duidelijk wat wél en niet prioriteiten zijn.

Volgens opgave van de budgethouder is het verschil in de rekening van 115.000 euro vooral (86.000) toe te schrijven aan een mindere toerekening van kapitaalslasten en in mindere mate doorbelasting van apparaatskosten (uren).

We constateren dat de verantwoording op grond van de jaarrekening en financiële rapportage (maart 2005) voor raadsleden onvolledig en ondoorzichtig is. Voor hen blijft onduidelijk welke prioriteiten wél en niet gehonoreerd zijn.

Vormings- en ontwikkelingswerk

Voor vormings- en ontwikkelingswerk is in de begroting 2004 een bedrag van 434.900 euro opgenomen. De feitelijke uitgaven op grond van de jaarrekening bedragen 370.507 euro. Er is dus sprake van een overschot van 64.393 euro. De jaarrekening bevat geen afzonderlijke financiële toelichting en analyse op hoofdlijnen voor dit deelprogramma. De jaarrekening meldt wel dat het steunpunt vrijwilligerswerk in 2004 is opgeheven, omdat verder investeren niet verantwoord werd geacht gezien de financiële positie van de gemeente. Getracht wordt om de vacaturebank op vrijwillige basis voort te zetten. In de schriftelijke verantwoording van de Tijdelijke Stimuleringsregeling Vrijwilligers van mei 2005 komen een aantal zaken naar voren:

- De uitvoering van het opzetten van een steunpunt voor vrijwilligers heeft langer geduurd dan vooraf gepland. De uitvoering startte in 2001 maar kwam ná een inhaalslag vanaf mei 2003 pas van de grond.
- Er is weinig gebruik gemaakt van het vrijwilligersteunpunt – scholen hadden weinig belangstelling en vrijwilligersorganisaties ondersteunden elkaar. Ook biedt internet een antwoord voor veel vragen op het gebied van vrijwilligerswerk.
- De raad heeft in december 2004 besloten geen financiële middelen meer te investeren in het vrijwilligerssteunpunt.

Volgens opgave van de budgethouder kan er op dit moment geen nadere verklaring worden gegeven van de ontstane verschillen.

We constateren dat het bovendien onwaarschijnlijk is dat het opheffen van het vrijwilligerssteunpunt een verklaring biedt voor het verschil, aangezien de raad pas in december 2004 besloten heeft dit steunpunt niet meer te financieren.

5 Aanbevelingen

Op grond van ons onderzoek formuleren we een aantal aanbevelingen.

AANBEVELING 1:

Wijzig de opbouw van de programmabegroting en de jaarrekening.

Om meer aan te sluiten bij de politieke oriëntatie van de raad, stellen we het volgende format voor de programmabegroting voor. Het format voor de jaarrekening is hiervan af te leiden en geeft een antwoord op de feitelijke ontwikkelingen en uitkomsten.

Maatschappelijke en politieke oriëntatie

1a Wat zijn relevante maatschappelijke ontwikkelingen, opgaven en problemen en hoe zijn deze te vertalen in mogelijke politieke ambities?

1b Welke politieke keuzevraagstukken doen zich ten aanzien van het onderwerp voor?

Politieke sturing en te bereiken effecten

2a Hoe luiden de concrete politieke keuzes en hoe kunnen deze worden vertaald in kaders: welke politieke lijnen zet de (meerderheid van de) raad uit, wat is de politieke ruimte voor het college en welke politieke randvoorwaarden zijn er?

2b Wat zijn de beoogde maatschappelijke effecten en wat zijn de belangrijkste tussendoelen die hieraan vooraf gaan?

2c Welke activiteiten of beleidsmiddelen hebben politieke voorkeur (zijn politiek gevoelig)? [En wat laat de raad over aan het college?]

Budget

3 Wat mag het kosten?

Evaluatie

4a Aan de hand van welke criteria vindt evaluatie plaats in hoeverre de beoogde maatschappelijke effecten zijn gerealiseerd?

(4b Wanneer en op welke wijze vindt evaluatie plaats?)

Onderliggende kaderstellende documenten

5 Welke verordeningen of beleidsstukken liggen ten grondslag aan dit onderdeel van de programmabegroting / jaarrekening?

AANBEVELING 2:

Bereidt het 'laden' of het vullen van programmabegroting en jaarrekening voor aan de hand van kaderstellende documenten en reguliere evaluaties. De programmabegroting is dan te zien als een verzamelstaat van bestaande kaderstelling en de jaarrekening als een verzamelstaat van evaluaties.

AANBEVELING 3:

Werk systematisch aan het opbouwen van betere informatie in het kader van de planning & control-cyclus om sturing en controle door de raad te vergroten.

Deze informatie biedt:

- 1 Helder inzicht in de beleidsruimte, gespecificeerd naar diverse jaarschijven
 - a minimum aan wettelijke taken en verplichtingen die daarboven zijn aangegaan;
 - b privaatrechtelijke verplichtingen.

- 2 Een aantal kwaliteitsniveaus aan taakuitoefening (boven het wettelijke minimum) met inzicht in extra kosten en extra doelbereiking bij hogere kwaliteitsniveaus.
- 3 De feitelijke gerealiseerde doelbereiking over een of meer voorafgaande jaarschijven.
- 4 Naast kwantitatieve ook kwalitatieve indicatoren voor beleidseffecten – dat wil zeggen een 'verhaal' waarin beeldend een politieke visie wordt weergegeven. We geven een voorbeeld:

Voorbeeld van een kwalitatief kengetal in de vorm van een 'verhaal'

Een voorbeeld biedt de gemeente Hoogeveen in de vorm van een profielschets voor de Brede School 'Krakeel':

'De brede school is er voor kinderen van 0 – 12 jaar en hun sociale context in de wijk. Ouders komen er met hun kinderen vanaf het eerste bezoek aan het consultatiebureau tot en met de laatste schooldag. Jonge kinderen worden er opgevangen op de peuterspeelzaal en het kinderdagverblijf. Schoolgaande kinderen kunnen er de hele dag terecht, van 's morgens 8.00 tot 's avonds 18.00 uur. Het basisonderwijs vormt het hart en de ruggengraat van de brede school. Onder schooltijd zijn er geregeld (groepen) kinderen te vinden in de ruimte van de bibliotheek en ook buiten schooltijden is de bieb een plek voor ontmoeting en informatie. Daarnaast is er zorg voor kinderen en gezinnen: de schoolarts houdt er spreekuur en het schoolmaatschappelijk werk is direct bereikbaar. Tussen de middag worden kinderen op een professionele manier opgevangen en na schooltijd is er een gevarieerd aanbod van sportieve, culturele en kunstzinnige activiteiten. Voor ouders is er een cursusaanbod op het vlak van opvoeding, zorg en Nederlands (o.a. als tweede taal). De brede school is regelmatig in de avonden in gebruik. De Brede School is een kloppend hart in de wijk. Qua huisvesting ligt het accent op ontmoeting, toegankelijkheid en bereikbaarheid. De Brede School is een veilige en vertrouwde omgeving voor kinderen en hun ouders. De buitenruimte is aantrekkelijk ingericht, er zijn speelvoorzieningen in de directe omgeving en de verkeersveiligheid is gewaarborgd'.⁴

AANBEVELING 4

Houdt als raad bij belangrijke beleidsdossiers de vinger aan de pols zodat de kaderstellende besluiten van de raad resultaatgericht en evalueerbaar zijn.

⁴ Bron: Gemeente Hoogeveen, *Brede School Krakeel, Meer ontwikkelingskansen voor de kinderen in de wijk Krakeel, Projectbeschrijving*, oktober 2003: 4.

Bijlage 1: lijst van respondenten

In dit onderzoek hebben we de volgende personen geïnterviewd:

Naam	Functie
Dhr. P.M. van den Brand	Hoofd financiën en Personeel&Organisatie
Dhr. N.E.J.P. van Engelen	Accountant, PriceWaterhouse & Coopers
Dhr. A.J.M. Dankers,	Accountant, PriceWaterhouse & Coopers
dhr. A.J. Hanegraaf	sectorhoofd Maatschappelijke Zaken
dhr. A.H.P.G. van de Kerkhof	Gemeentesecretaris a.i., sectorhoofd Grondzaken
dhr. F.A.A. van der Pennen	directeur Bestuurs- en Managementondersteuning, tevens controller

Bijlage 2: analyse jaarrekening 2004

Nr.	Onderdeel	Mate van resultaatgerichtheid?	Verantwoording/ toelichting van het bereiken van resultaten	Afwijking lasten jaarrekening ten opzichte van begroting van +/- 10 % en/of +/- \times 100.000 euro?	Meer dan 75 % van het verschil verklaard of toegelicht?
10	Bestuursorganen	In algemene termen maatschappelijke effecten	Nee	Nee	nvt
20	Bestuurlijke samenwerking	In algemene termen maatschappelijke effecten	Nee	Ja	Ja
30	Bestuurlijke ondersteuning	In algemene termen maatschappelijke effecten	Indirect via verwijzing naar diverse onderzoeken (onder meer klanttevredenheid)	Nee	nvt
40	Bestuurlijke presentatie	Niet – geen doel of activiteit genoemd	Nee, wel verantwoording van verrichte activiteiten	Nee	nvt
50	Burgerlijke stand en bevolking	In algemene termen maatschappelijke effecten	Indirect via verwijzing naar diverse onderzoeken (onder meer klanttevredenheid)	Ja	Nee
60	Handhaven openbare orde en veiligheid	In algemene termen maatschappelijke effecten	Nee, wel verantwoording van verrichte activiteiten	Ja	Nee
70	Zorg openbare orde en veiligheid	In algemene termen maatschappelijke effecten	Ja – aan de hand van prestaties (gebruiksvergunning)	Nee	nvt
80	Brandweer en rampenbestrijding	In algemene termen maatschappelijke effecten	In zeer algemene termen (voldoen aan minimale eisen hogere overheid)	Nee	nvt
90	Wegbeheer	Niet – geen doel of activiteit genoemd wel globaal ('wegen voldoen aan hun functie')	Nee	Ja	Nee
100	Verkeersveiligheid	In algemene termen maatschappelijke effecten	Nee, wel verantwoording van activiteiten	Ja	Nee
110	Openbaar Vervoer	Niet – geen doel of activiteit genoemd	Nee	Ja	Nee
120	Waterbeheer	Niet – geen doel of activiteit genoemd	Nee	Ja	Nee

Nr.	Onderdeel	Mate van resultaatgerichtheid?	Verantwoording/ toelichting van het bereiken van resultaten	Afwijking lasten jaarrekening ten opzichte van begroting van +/- 10 % en/of +/- € 100.000 euro?	Meer dan 75 % van het verschil verklaard of toegelicht?
130	Markten en standplaatsen	Niet – geen doel of activiteit genoemd	Nee, wel verantwoording welke activiteiten wel en niet zijn verricht	Ja	Nee
140	Economische aangelegenheden	In algemene termen maatschappelijke effecten	Nee, wel verantwoording van activiteiten die wel en niet zijn verricht.	Ja	Ja
150	Huisvesting Onderwijs	In algemene termen maatschappelijke effecten	Nee, wel verantwoording van verrichte activiteiten	Nee	nvt
160	Lokaal onderwijsbeleid/ -beheer	Niet – geen doel of activiteit genoemd	Nee, wel verantwoording van prestatie (programma is uitgevoerd)	Ja	Nee
170	Handhaving Onderwijs	Niet – geen doel of activiteit genoemd	Nee, wel verantwoording van verrichte activiteiten	Nee	nvt
180	Bibliotheekvoorziening en	Niet – geen doel of activiteit genoemd	Nee, wel verantwoording van verrichte activiteiten	Nee	nvt
190	Vormings- en Ontwikkelingswerk	In algemene termen maatschappelijke effecten	Nee, wel verantwoording van verrichte activiteiten	Ja	Nee
200	Sportvoorzieningen	In algemene termen maatschappelijke effecten	Nee, wel verantwoording van verrichte activiteiten	Ja	Nee
210	Kunst, cultuur en oudheidkunde	Niet – geen doel of activiteit genoemd	Nee, wel verantwoording van verrichte activiteiten	Ja	Nee
220	Recreatie	Niet – geen doel of activiteit genoemd	Nee, wel verantwoording van verrichte activiteiten	Ja	Nee
230	Groenbeheer	Niet – geen doel of activiteit genoemd	Nee, wel verantwoording van verrichte activiteiten	Ja	Nee
240	Bijstandsverlening	Niet – geen doel of activiteit genoemd	Ja, globaal aan omvang uitkeringbestand	Ja	Ja
250	Uitstroombestemming	Niet – geen doel of activiteit genoemd	Nee	Nee	nvt
260	Maatschappelijk werk	In algemene termen maatschappelijke effecten	Nee, wel algemene prestatie: 'wachtlijsten zo kort mogelijk gehouden'	Nee	nvt

Nr.	Onderdeel	Mate van resultaatgerichtheid?	Verantwoording/ toelichting van het bereiken van resultaten	Afwijking lasten jaarrekening ten opzichte van begroting van +/- 10 % en/of +/- ± 100.000 euro?	Meer dan 75 % van het verschil verklaard of toegelicht?
270	Sociaal cultureel werk	In algemene termen maatschappelijke effecten	Nee, wel verantwoording verrichte activiteiten	Ja	Nee
280	Kinderopvang	Nee	Nee, wel verantwoording verrichte activiteiten	Ja	Nee
290	Ouderenzorg	In algemene termen maatschappelijke effecten	In algemene termen: 'bijgedragen aan realiseren doelstellingen'	Ja	Nee
300	Gezondheidszorg	In algemene termen maatschappelijke effecten	Nee, wel verantwoording van activiteiten	Nee	nvt
310	Afvalverwerking en – verwijdering	Niet – geen doel of activiteit genoemd	Nee, wel verantwoording prestatie ('uitvoering van beleid')	Nee	nvt
320	Rioolbeheer	Niet – geen doel of activiteit genoemd	Nee wel verantwoording prestatie in algemene termen ('uitvoering van beleid')	Nee	nvt
330	Miliebeheer	Niet – geen doel of activiteit genoemd	Nee, wel verantwoording dat voorgenomen activiteiten niet zijn verricht	Nee	nvt
340	Begraafplaatsen	Niet – geen doel of activiteit genoemd	Nee, wel verantwoording prestatie in algemene termen	Ja	Nee
350	Ruimtelijke ontwikkeling	In algemene termen maatschappelijke effecten	In algemene termen: bijdrage aan gewenste ruimtelijke ontwikkeling	Ja	Nee
360	Volkshuisvesting	Niet – geen doel of activiteit genoemd	Verantwoording waarom prestatie (opstellen woonvisie) niet is gehaald.	Ja	Nee
370	Grondexploitatie	In algemene termen maatschappelijke effecten	Nee, wel verantwoording van prestatie	Ja	Nee
380	Grondbeheer	Niet – geen doel of activiteit genoemd	Nee, wel verantwoording van behaalde prestaties ('toereikende registraties van pachtgronden en huren')	Nee	nvt
390	Budgettaire positie	Ja, concrete normen als	Ja	Ja	Ja

Nr.	Onderdeel	Mate van resultaatgerichtheid?	Verantwoording/ toelichting van het bereiken van resultaten	Afwijking lasten jaarrekening ten opzichte van begroting van +/- 10 % en/of +/- ± 100.000 euro?	Meer dan 75 % van het verschil verklaard of toegelicht?
400	Reservepositie	uitgangspunt Ja, concrete normen als uitgangspunt	Ja	Ja	Nee
410	Treasury beleid/ - beheer	Ja, concrete normen als uitgangspunt	Ja	Ja	Nee

BMO

Rekenkamercommissie van de gemeente
Sint-Michielsgestel
Mevrouw N.A. Hoogerbrug - Van de Ven

datum	: 22 november 2005	ons kenmerk	:
uw brief van	: 3 november 2005	behandeld door	: dhr. F. van der Pennen
uw kenmerk	: 2005/11821 en 11823	doorkiesnummer	: (073) 553 12 76
onderwerp	: zienswijze onderzoeksrapport jaarrekening	bijlagen	:

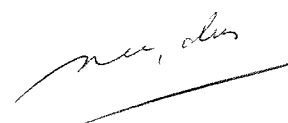
Geachte mevrouw Hoogerbrug - Van de Ven,

Door middel van de hier boven genoemde brieven vraagt u onder andere aan het college van burgemeester en wethouders en de concerncontroller een reactie op het concept onderzoeksrapport inzake de jaarrekening. Onderstaand treft u een gezamenlijke reactie aan van het college en de concerncontroller.

Reactie op de conclusie.

De programmabegroting 2004 en dus ook de programmarekening 2004 is de eerste in deze vorm in het duale stelsel. Bij de vaststelling van deze begroting hebben wij zelf maar zeker ook de raad de conclusie getrokken dat de begroting nog niet aan alle eisen voldoet. Nadrukkelijk is aangegeven dat hier sprake is van een groeimodel en dat we moeten trachten van jaar tot jaar verbeteringen ten aanzien van het SMART-formuleren aan te brengen. Destijds is ook schematisch aangegeven in welk tempo we dit willen trachten te realiseren. Ook hebben we met elkaar moeten vaststellen dat het analyseren van de verschillen diepgaander en concreter moet plaatsvinden. Deze aanbeveling heeft ook de accountant gedaan in het rapport behorende bij de jaarrekening. Op pagina 5 van het rapport is het volgende opgemerkt: 'Wij hebben in hoofdlijnen de informatiewaarde van de programmarekening 2004 beoordeeld. Binnen het dualisme heeft de programmarekening een belangrijke controlerende functie en is voor u het middel waarop u de verantwoording over het gevoerde beleid kan toetsen. Dat is lang niet altijd eenvoudig. Het college heft belangrijke slagen gemaakt om de leesbaarheid te vergroten. Naar onze mening zou de informatiewaarde en leesbaarheid nog vergroot kunnen worden indien de volgende zaken worden opgepakt: Er bestaat een relatie tussen de programmabegroting en de programmarekening. Hoe concreter de doelstellingen in de programmabegroting des te concreter is de verantwoording in de programmarekening. Wij adviseren de doelstellingen in de programmabegroting te concretiseren middels het formuleren van duidelijke en meetbare prestatie-indicatoren en sturingsvariabelen.'

Bij de werkconferentie die de raad samen met het college en het MT in april van dit jaar heeft gehouden is onder meer de conclusie getrokken dat de betrokkenheid van de raad bij het samenstellen van de begroting vergroot moet worden. Met name het benoemen van de maatschappelijke effecten zou beter uit de verf moeten komen. Om dit te realiseren wordt binnenkort een informatieve bijeenkomst voor de raad verzorgd. Inmiddels hebben zich een 12 tal kandidaten hiervoor aangemeld.

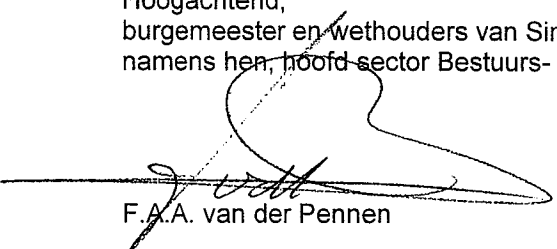


Ook ambtelijk wordt onderkend dat we nog een lange weg te gaan hebben. Om de kennis op dit terrein te vergroten wordt op 24 november a.s. een workshop georganiseerd, waaraan ± 25 personen zullen deelnemen. Daarnaast willen we in samenspraak met o.a. de financieel consultants nagaan waar verbeteringen kunnen worden aangebracht in het maken van de analyses bij zowel de begroting als ook de rekening.

Afsluitend komen we tot de conclusie dat het onderzoeksbureau terecht heeft vastgesteld dat nog een aantal zaken ontbreken. Uit het vorenstaande wordt duidelijk dat we dit ook reeds zelf hebben onderkend en dat we maatregelen hebben getroffen om het een en ander te verbeteren. Nogmaals willen we benadrukken dat het gaat om een proces dat enkele jaren zal omvatten en waaraan alle gremia hun steentje zullen moeten bijdragen.

Door het Ministerie van BZK is eveneens onderzoek gedaan naar de stand van zaken rondom de duale begroting. De ervaringen zijn bijeen gebracht in een boekje de 7 vuistregels van Finveen. Inmiddels hebben de raadsleden een exemplaar van dit boekwerkje ontvangen, waarvan het de bedoeling is dat te betrekken bij de informatieavond die binnenkort zal worden georganiseerd.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Sint-Michielsgestel,
namens hen, hoofd sector Bestuurs- en Managementondersteuning/Concerncontroller,



F.A.A. van der Pennen

Gemeentesecretaris

de Rekenkamercommissie Sint-
Michielsgestel
Postbus 10.000
5270 GA SINT-MICHIELSGESTEL

datum	: 10 november 2005	ons kenmerk	: MT/2005/11848
uw brief van	: 3 november 2005	behandeld door	: mr. A.H. van de Kerkhof
uw kenmerk	:	doorkiesnummer	: (073) 553 12 50
onderwerp	: zienswijze concept-rapport rekenkamercommissie onderzoek	bijlagen	: geen

Verzonden

14 NOV. 2005

Geachte commissie,


Met uw bovenaangehaald schrijven nodigt u mij uit met een zienswijze te reageren op het concept-rapport dat door u is opgesteld naar aanleiding van uw onderzoek naar de jaarrekening 2004. Graag maak ik van de geboden gelegenheid gebruik.

Het is uiteraard niet aan mij om nut of onnut van een onderzoek ter discussie te stellen. In dit bijzondere geval blijf ik echter het gevoel houden dat het onderzoek is gericht op een onderwerp, waarvan in de organisatie al bekend was, dat de in de jaarcyclus gepresenteerde stukken onvoldoende SMART zijn om te kunnen sturen op effecten en om te dienen als een goed verantwoordingskader. Er is aan de gemeenteraad ook steeds voorgehouden dat sprake is van een groeiproces waarbij met vallen en opstaan tot een steeds beter product moet worden gekomen. De resultaten van uw onderzoek zijn in dit licht gezien weinig verrassend, wat niet wegneemt dat zij uitdrukkelijk moeten worden gehanteerd als leerpunt voor de organisatie.

In de praktijk blijkt dat velen moeite hebben om doel (of maatschappelijk effect zo u wenst), de daarvoor in te zetten middelen en de te bereiken resultaten (of te ondernemen activiteiten) zodanig te verwoorden, dat een goed meetbare verantwoording achteraf nog maar weinig problemen oplevert. Dit probleem is bij het management bekend en dat is ook de reden waarom nu met interne training ingezet wordt op een snellere kwaliteitsslag op dit punt. Want dat een verbetering van de kwaliteit noodzakelijk is, is geen punt van discussie en uw rapport benadrukt dat nog eens te meer.

Inhoudelijk geeft het rapport mij geen aanleiding tot het inbrengen van een zienswijze. De tekortkomingen zijn op indringende wijze en uitstekend onderbouwd in beeld gebracht. Het maakt duidelijk dat de organisatie nog een moeilijke weg te gaan heeft, maar door gezamenlijk de schouders er onder te zetten moeten wij in staat zijn een programmabegroting voor 2007 en daarna een jaarrekening te presenteren die in belangrijke mate voldoen als kaderstellende en verantwoordingsinstrumenten.

Hoogachtend,
de gemeentesecretaris,


mr. A.H.P.G. van de Kerkhof

NAWOORD

Het concept rapport "onderzoek jaarrekening 2004 gemeente Sint-Michielsgestel" is op 3 november 2005 aangeboden aan het college van burgemeester en wethouders, aan de gemeentesecretaris als hoofd van de organisatie gemeente Sint-Michielsgestel en aan de concerncontroller vanuit diens specifieke verantwoordelijkheid voor de jaarrekening als onderdeel van de planning en control cyclus. Aan hen is verzocht hun zienswijze te geven.

Deze vorm van bestuurlijk en ambtelijk wederhoor is een belangrijk onderdeel in de totstandkoming van onderzoeksrapporten van de rekenkamercommissie. Als standaardprocedure zal ieder rapport een nawoord van de rekenkamercommissie bevatten, opgesteld op basis van de reactie van het college en eventuele andere betrokkenen.

Wat het nu voorliggende rapport betreft hebben het college en de concerncontroller hun schriftelijke reactie toegezonden op 22 november 2005. De gemeentesecretaris heeft in een brief van 10 november 2005 zijn zienswijze gegeven. De reacties zijn bij het rapport gevoegd. Over deze reacties willen wij het volgende nog als nawoord aan het rapport toevoegen.

De zienswijzen van het college en van de concerncontroller zijn gelijklopend. Zij onderschrijven in hoofdlijnen de conclusies van het onderzoeksrapport. De gemeentesecretaris constateert in zijn zienswijze, dat het nu voorliggende onderzoek is gericht op een onderwerp, waarvan in de organisatie al bekend was dat de in de jaarcyclus gepresenteerde stukken onvoldoende zijn.

Als reactie op de zienswijze van de gemeentesecretaris willen wij het volgende onder uw aandacht brengen

Het onderzoek is erop gericht om op basis van bevindingen te komen tot aanbevelingen (hoofdstuk 5 van het rapport), die tot verbetering van de bedrijfsvoering kunnen leiden.

Het rapport bevat dan ook niet een aanbeveling in de zin van "verbeter de programmabegroting en de jaarrekening". De noodzaak daartoe zal ongetwijfeld bij de raad, het college van BenW en bij de organisatie bekend zijn.

De aanbevelingen betreffen juist **de manier** waarop de verbetering vorm kan krijgen. De opbouw van de programmabegroting, het laden van de programmabegroting en de jaarrekening en de manier waarop opbouw van betere informatie is te bereiken. Om deze aanbevelingen gefundeerd te kunnen doen is onderzoek gedaan naar de nu bestaande situatie.

Overigens verheugt het ons als rekenkamercommissie, dat al concrete acties ondernomen zijn en worden om de betrokkenheid van de raad bij de samenstelling van de begroting te vergroten. Ook wordt planmatig gewerkt aan het stapsgewijs verbeteren van het instrument programmabegroting en de daarop te baseren verantwoording.

Gezien de samenhang in de te ondernemen verbeteracties achten wij het als rekenkamer nu niet effectief om aan de raad te adviseren aan het college te vragen het moment aan te geven waarop individuele verbeteringen gereed zouden moeten zijn. Onze aanbevelingen bevatten daarom ook geen tijdsindicaties.

Wel vinden wij een herhaling van een onderzoek als het nu voorliggende wenselijk naar aanleiding van de jaarrekening 2008. De nieuwe gemeenteraad, die na de verkiezingen in 2010 aantreedt kan met de onderzoeksresultaten zijn controlerende taak verbeteren.