

Jaarrekening: Kind van de rekening ?

**Onderzoek van de rekenkamer-
commissie Veldhoven naar de jaar-
rekening als verantwoordingsdo-
cument voor de gemeenteraad.**

December 2012**Rekenkamercommissie gemeente Veldhoven**

Drs. J.J.M. van den Heuvel,	voorzitter
Drs. M.A. Koster RA,	extern lid
Drs. J.G.W. Rooijackers,	intern lid
Ing. J. Beitschat,	intern lid

J.M. van Berlo (secretaris) Postbus 10101, 5500 GA Veldhoven,
Telefoon: 040-2839946/06-48176054, e-mail: Hans.vanBerlo@veldhoven.nl

Inhoudsopgave	Pag.
1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Doelstelling en afbakening	5
1.2.1 Doelstelling	5
1.2.2 Afbakening	6
1.3 Onderzoeksvragen	6
1.4 Toetsings- en normenkader	8
1.5 Uitvoering	9
2. Bevindingen	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Bevindingen	11
2.2.1 Bevindingen t.a.v. proces	11
2.2.2 Bevindingen t.a.v. inhoud en kwaliteit	12
2.2.3 Bevindingen t.a.v. behandeling	17
3. Conclusies	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Conclusies	20
3.2.1 Conclusies t.a.v. proces	20
3.2.2 Conclusies t.a.v. inhoud en kwaliteit	21
3.2.3 Conclusies t.a.v. behandeling	23
4. Aanbevelingen	24
4.1 Inleiding	24
4.2 Aanbevelingen	24
5. Bijlagen	31
5.1 Bestuurlijke reactie college van burgemeester en wethouders en weerwoord rekenkamercommissie	32
5.2 Lijst van geïnterviewde personen	35
5.3 Uitwerking 3 scenario's met oplossingsrichtingen	36
5.4 Lijst van geraadpleegde documenten	39

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Doelstelling van het openbaar bestuur is om met een verantwoorde besteding van de beschikbare middelen zoveel als mogelijk de vooraf gestelde doelen te verwezenlijken. Een essentieel onderdeel van het openbaar bestuur is dat daarover ook verantwoording wordt afgelegd. In de planning- en controlcyclus wordt dit proces uitgebreid vastgelegd. Een eerste aanzet van de te bereiken doelen, de daartoe te ondernemen acties alsmede de daarvoor in te zetten middelen wordt vaak vastgelegd in een Kadernota of Voorjaarsnota, die vervolgens nader wordt uitgewerkt in de Programmabegroting.

Via periodieke rapportages wordt der raad over de voortgang geïnformeerd door de stand van zaken tussentijds te verantwoorden, zodat desgewenst reeds in de loop van het jaar bijsturing kan plaatsvinden. De slotverantwoording tenslotte wordt door het college aan de raad gepresenteerd in de vorm van een Jaarrekening en vormt daarmee het sluitstuk van de verantwoordingsplicht van het college. Daarin moet immers antwoord worden gegeven op de vraag in hoeverre de bij de Programmabegroting geformuleerde doelen uiteindelijk zijn gerealiseerd.

Een van de belangrijkste doelen van rekenkameronderzoek is vast te stellen of het uitgevoerde beleid ook leidt tot de gewenste effecten. Enige jaren geleden heeft de rekenkamercommissie een rapport uitgebracht over de kwaliteit van de Programmabegroting. Met name is de Programmabegroting daarbij getoetst op de waarde als kaderstellend en sturend document voor de gemeenteraad. Dit onderzoek heeft geleid tot een aantal verbeteringen, die mede op basis van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie zijn doorgevoerd.

Wij zijn van mening dat het thans zinvol is om te onderzoeken, in hoeverre ook de Jaarrekening bijdraagt aan een goede sturende en controlerende rol van de gemeenteraad. De vraag is of deze jaarrekening voldoet als verantwoordingsdocument, met andere woorden, kan de gemeenteraad in dit document aflezen in hoeverre de beoogde doelen zijn bereikt en biedt deze voldoende informatie om op onderdelen het beleid gericht bij te sturen. Deze vraag leeft kennelijk ook bij meerdere raadsfracties, gezien het feit, dat deze bij de rekenkamercommissie aandacht hebben gevraagd voor dit onderwerp.

Mede daardoor was dat voor ons voldoende reden om dit onderwerp te kiezen voor een onderzoek in de tweede helft van 2012. Onderzoek, dat antwoord moet geven op de vraag of de jaarrekening de kwaliteit heeft en de aandacht krijgt die voor een goede eindverantwoording noodzakelijk is, of dat de jaarrekening toch min of meer het kind van de rekening is. De resultaten van dit onderzoek worden in dit rapport aan u voorgelegd.

1.2 Doelstelling en afbakening

1.2.1 Doelstelling:

In het Onderzoeksplan heeft de rekenkamercommissie de doelstelling van dit onderzoek als volgt omschreven:

"na te gaan of de jaarrekening, zoals deze door het college aan de raad worden gepresenteerd de raad in staat stelt om zijn sturende en controlerende taak uit te voeren en of de realisatie van de doelstellingen alsmede de inzet van de middelen daarin in voldoende mate wordt verantwoord"

Daarbij is het niet alleen van belang dat deze documenten aan bepaalde kwalitatieve eisen voldoen maar is het ook van belang hoe de raad daarmee omgaat. Om die redenen is er voor gekozen om niet alleen het document zelf aan een waardetoets te onderwerpen maar hebben wij ook de wijze van behandeling van de jaarrekening in het onderzoek betrokken.

Deze twee elementen kunnen niet los van elkaar worden gezien. Enerzijds zal de informatieve waarde van de jaarrekening zodanig moeten zijn dat een goed inhoudelijk debat daarover mogelijk wordt gemaakt, anderzijds zal de raad dit instrument ook moeten gebruiken om de uiteindelijke effecten van het gevoerde beleid te beoordelen.

1.2.2 Afbakening:

Het onderzoek heeft zich gericht op de jaarrekening over 2011. Omdat de kernvraag van het onderzoek was de waarde van de jaarrekening als verantwoordingsdocument, met andere woorden in hoeverre de voorgenomen beleidsdoelstellingen zijn geëffectueerd, heeft het onderzoek zich toegespitst op de programma's. De paragrafen zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gebleven.

Om een goed beeld te krijgen was het volgens ons niet nodig om alle programma's diepgaand te onderzoeken. Wij hebben daarom een selectie gemaakt van een zestal programma's, waarvan 2 programma's uit de "harde" sector, 2 programma's uit de "zachte" sector, 1 programma uit de economische sector en 1 programma dat zich specifiek richt op de dienstverlening naar de klanten. Dit heeft geleid tot de volgende selectie die een goede afspiegeling vormen van het totaal van de programma's op basis waarvan een verantwoord oordeel kan worden gevormd van de totale jaarrekening:

Programma II-1	:	Stedelijke ontwikkeling
Programma II-5	:	Bereikbaarheid
Programma II-6	:	Zorg
Programma II-9	:	Economie en arbeidsmarktbeleid
Programma II-10	:	Onderwijs
Programma II-14	:	Publieksdienstverlening

Op deze programma's heeft een inhoudelijke kwaliteitstoets plaatsgevonden. Deze kwaliteitstoets heeft zich gericht op de geformuleerde doelstellingen en, in relatie daarmee, op de activiteiten en de ingezette middelen. Daarvoor hebben wij een format uitgewerkt, die we als basis hebben gebruikt om een oordeel te vormen over de verschillende programma's. Dit format is als bijlage bij dit rapport gevoegd. De ingevulde exemplaren per programma worden u in een afzonderlijk bijlagenboekje aangeboden.

Voor het inzicht op de wijze van behandeling van de jaarrekening door commissie en raad hebben wij de behandeling van de jaarrekening in de commissie op 11 juni 2012 bijgewoond en daarnaast de behandeling in de raadsvergadering via internet gevolgd.

1.3 Onderzoeksvragen

Op basis van de in de vorige paragraaf omschreven doelstelling heeft de rekenkamercommissie de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

"Kan de gemeenteraad zich op basis van de jaarrekening 2011 een goed oordeel vormen of de doelen gehaald zijn, de daarbij behorende prestaties/acties zijn uitgevoerd en de middelen conform zijn besteed en is de behandeling van de jaarrekening daarop gericht "

Vanuit deze centrale vraagstelling hebben wij de daaruit voortvloeiende deelvragen ondergebracht in een drietal blokken, te weten:

- a) Het proces van de planning- en controlcyclus:
- b) Inhoudelijke kwaliteit van de jaarrekening
- c) De raadsbehandeling van de jaarrekening.

Ten aanzien van deze drie blokken wordt opgemerkt, dat het eerste blok vooral beschrijvend van aard is dat de blokken 3.2 en 3.3 meer oordeelvormend zijn. Wij zijn daarbij tot de volgende onderzoeksvragen gekomen:

a. Proces:

1. Wat is de rol van de jaarrekening binnen het wettelijk kader rondom de planning- en controlcyclus en hoe ziet deze cyclus er uit?
2. Wie heeft er welke taak binnen het proces van de jaarrekening?
3. Hoe verloopt het proces van de behandeling?

b. Inhoud en kwaliteit:

Centraal binnen de inhoudelijke toets staan:

- de doelen met de daaraan gekoppelde indicatoren;
- de daarvoor uit te voeren activiteiten en
- de daarvoor in te zetten middelen

alsmede de onderlinge samenhang en de koppelingen tussen deze drie. Daarvan uitgaande leverde dit de volgende onderzoeksvragen op:

4. Zijn de doelstellingen, activiteiten en middelen in de Programmabegroting 2011 consistent en meetbaar geformuleerd en bieden deze voldoende basis om achteraf meetbaar te kunnen verantwoorden?
5. Geeft het College van burgemeester en wethouders in de beoordeelde jaarrekening voldoende inzicht in de realisatie van de beoogde doelstellingen, de daarvoor uitgevoerde activiteiten en de inzet van middelen en worden de verschillen ten opzichte van de Programmabegroting adequaate toegelicht (zie artikel 25.2 van het BBV)?
6. Wordt er in de Programmabegroting en de jaarrekening een duidelijk samenhang en koppeling zichtbaar gemaakt tussen beleidsdoelstellingen, activiteiten en middelen?

c. Behandeling:

7. Zijn de procedures voor de behandeling van de jaarrekening voldoende bekend en wordt daar ook naar gehandeld?
8. Op welk (detail)niveau vindt de discussie plaats?
9. Wat is de kwaliteit van de interactie tussen de raadsleden ?
10. Wordt het debat gestructureerd, toegelaten en/of uitgelokt door de voorzitter?

1.4 Toetsings- en normenkader

Het normenkader is de meetlat, die de rekenkamercommissie hanteert bij de antwoorden op de onderzoeksvragen om op basis daarvan tot een bepaalde conclusie te komen. Bij het hieronder geformuleerde normenkader is een zelfde blokvorming aangehouden als hiervoor de onderzoeksvragen.

Proces:

1. Er is een heldere beschrijving van de planning- en controlcyclus die aangeeft welke documenten er worden geproduceerd en welke taakverdeling daarbij geldt.
2. Er is een format afgesproken voor de jaarrekening, dat nauw aansluit bij het format van de programmabegroting.
3. Er bestaan helder afgesproken procedures over de wijze van behandeling van de jaarrekening in commissie en raad.

Inhoud en kwaliteit:

Onderzoeksvraag 4:

Onder "consistentie" wordt verstaan:

4. Er is een logische relatie tussen de doelstellingen en de vermelde (effect)indicatoren en de doelstellingen zijn vertaald naar concreet voorgenomen activiteiten.

Onder "meetbaarheid" wordt verstaan:

5. De doelstelling is specifiek, d.w.z. dat de formulering van de doelstelling niet voor meerdere uitleg vatbaar is.
6. De doelstelling is voorzien van een sprekende effect- of prestatie-indicator met een streefwaarde, die tijdgebonden is.
7. De doelstelling is voorzien van een relevant referentiegegeven, bijvoorbeeld door een nulmeting of een beschrijving van de huidige stand van zaken.

Onderzoeksvraag 5:

Onder "adequate verantwoording" wordt verstaan:

8. In de jaarrekening is het bereikte resultaat van de doelstelling vermeld.
9. In de jaarrekening zijn de uitgevoerde activiteiten en de kwantitatieve gegevens vermeld.
10. In de jaarrekening wordt een verklaring gegeven voor de verschillen tussen de beoogde realisatie in de programmabegroting en de feitelijke realisatie bij de jaarrekening.

Onderzoeksvraag 6:

11. Onder "samenhang en koppeling" wordt verstaan, dat de relatie die bestaat tussen de doelstellingen, de activiteiten en de daarvoor in te zetten middelen helder is.

Behandeling:

12. De procedures worden gevolgd conform de voorschriften van gemeentewet en Reglement van Orde. Deze procedures zijn voor iedereen helder en duidelijk.
13. Beraadslagingen gaan vooral over hoofdzaken en hoofdlijnen van beleid en de mate waarin doelen zijn bereikt, activiteiten zijn uitgevoerd en de middelen, die daaraan zijn besteed.

14. Onder kwaliteit van interactie wordt verstaan, dat raadsleden naar elkaar luisteren door in te haken op de inhoudelijke argumenten van voorgangers in het debat en zoeken daarbij in principe naar consensus. Daarbij richt de discussie zich niet alleen in de richting van het college maar vindt ook onderling debat plaats.
15. De voorzitter zorgt voor structuur in de vergadering door de agenda, de spreektijd en het detailniveau van de discussie te bewaken.
16. De voorzitter lokt het debat uit door de aandacht te vestigen op politiek relevante zaken.

1.5 Uitvoering

Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende technieken:

- Dossierstudie/documentenanalyse
- Interviews

1. Dossieronderzoek/documentenanalyse

Voor het dossieronderzoek is gebruik gemaakt van de beschrijving van de planning- & controlcyclus, zoals die is opgenomen in het handboek kwaliteit. De uitgewerkte beschrijving dateert van april 2011. Daarvoor was alleen een schema opgenomen in het genoemde handboek.

2. Interviews:

Het beeld dat ontstaat uit het dossieronderzoek is door middel van interviews worden getoetst en aangevuld. Niet alleen de feitelijkheden zijn daarbij van belang, ook hoe een en ander door de raadsleden wordt ervaren. Daarom zijn, naast de betrokken portefeuillehouder en beleids- en financiële ambtenaren, interviews gehouden met leden van de gemeenteraad. Wij hebben gekozen daarvoor die gemeenteraadsleden te interviewen, die deel uitmaken van de werkgroep P&C-cyclus, die zich bezig houdt met de doorontwikkeling van het planning- en controlinstrumentarium.

3. Bijwonen commissie- en raadsvergadering behandeling Jaarrekening 2011.

Teneinde zich een beeld en een oordeel te kunnen vormen op welke wijze de raad omgaat met zijn controlerende taak bij de behandeling van de jaarrekening hebben wij de commissievergadering bijgewoond en de raadsvergadering bij de behandeling van dit onderwerp gevolgd.

4. Werkgroep Planning & Control

Gelijktijdig met het onderzoek van de rekenkamercommissie is een door de raad ingestelde werkgroep zich gaan bezighouden met de doorontwikkeling van het planings- en controlinstrumentarium. Om een wederzijdse uitwisseling van feiten, meningen en argumenten mogelijk te maken, leek het ons zinvol om tussentijds de bevindingen van de rekenkamercommissie aan deze werkgroep te rapporteren en deze ter bediscussiëring enkele mogelijke ontwikkelingsmodellen voor te leggen. Dit om na te gaan in hoeverre de suggesties van de rekenkamercommissie en de wensen en behoeften van de raad op elkaar aansluiten. Omdat in deze werkgroep ook de ambtelijke organisatie en het college vertegenwoordigd zijn, kon gelijktijdig de praktische haalbaarheid van de voorstellen worden getoetst. De resultaten van dit overleg zijn in onze rapportage verwerkt.

5. Rapportage van bevindingen en conclusies

Na afronding van de fasen 1 t/m 2 zijn onze bevindingen uit het onderzoek vastgelegd in een voorlopige rapportage.

6. Bestuurlijk wederhoor

De onder 4 bedoelde rapportage (dus nog zonder conclusies en aanbevelingen) is aan het college voor wederhoor voorgelegd. Het college is daarbij uitgenodigd om, conform de daarover vastgelegde regels, uitsluitend een reactie te geven op eventuele feitelijke onjuistheden in het rapport. De inhoudelijke discussie over het rapport zal immers niet moeten plaatsvinden tussen college en rekenkamercommissie maar tussen college en raad. De reactie van het college is als bijlage 5.1 in het eindrapport opgenomen.

7. Eindrapportage inclusief aanbevelingen

Na ontvangst van de reactie van het college is het rapport van bevindingen en conclusies aangevuld met onze conclusies en aanbevelingen en het wordt hierbij ter behandeling aan de gemeenteraad aangeboden. Gelijktijdig met deze aanbieding is het rapport openbaar gemaakt en op de internetsite van de gemeente Veldhoven geplaatst.

2. Bevindingen

2.1 Inleiding.

Alvorens over te gaan tot onze eigen bevindingen bij de uitvoering van dit onderzoek, willen wij even aanstippen, dat in het artikel "Terug naar de essentie van planning & control" in B&G van mei/juni 2011 het planning- en controlinstrumentarium vaak als niet-effectief wordt aangemerkt. Dit omdat in de praktijk de planning- en controlproducten te veel een mix zijn van informatie over de bedrijfsvoering, externe verantwoording en sturing op doelen en resultaten, waardoor die informatie onvoldoende kan bijdragen aan de transparantie en de stuurbaarheid van de organisatie. Als oorzaken worden daarbij genoemd:

- Een gebrek aan (bestuurlijke) tijd om de documenten uitvoerig te behandelen;
- Het hoge detailgehalte van de informatie leidt ook tot een bespreking op detailniveau;
- De hiervoor al gememoreerde mix van bedrijfsvoering, externe verantwoording en sturing op resultaten;
- Door de lange doorlooptijd is de waarde van de informatie vaak al achterhaald op het moment dat een document wordt besproken.

Al deze elementen zijn in meerdere of mindere mate ook aan de orde gekomen tijdens ons onderzoek en met name in de gehouden interviews. Vandaar dat wij dit theoretisch kader vooruitlopend op onze bevindingen even wilden memoreren.

Hieronder worden in dit hoofdstuk de bevindingen van het onderzoek weergegeven. Bevindingen houden in, dat uitsluitend de feitelijke constatering die de rekenkamercommissie heeft gedaan in dit hoofdstuk aan de orde zullen komen. Enerzijds betreffen dit de feitelijke gegevens uit de dossieronderzoeken, anderzijds betreft dit informatie, zoals deze is vergaard uit de gehouden interviews. Het waardeoordeel dat wij aan die bevindingen hechten, komt pas in hoofdstuk 3 aan de orde.

De meetgegevens zoals die in de jaarrekening zijn opgenomen hebben wij voor waar aangenomen en daarop heeft door ons geen controle plaatsgevonden. Dit zou in het kader van dit onderzoek ook veel te ver voeren. In een enkel geval zijn wij overigens wel een onjuist cijfer tegengekomen, waarbij het cijfer in de jaarrekening afwijkt van de wijkatlas.

2.2 Bevindingen.

2.2.1 Proces

- In de uitwerking van de planning- & controlcyclus van april 2011 ten behoeve van het handboek kwaliteit, worden de P&C-instrumenten als volgt schematisch weergegeven



- In deze beschrijving wordt aangegeven, dat de jaarrekening een verantwoordingsinstrument is, waarmee het college verantwoording aflegt aan de raad. In dit instrument zijn het jaarverslag en de jaarrekening geïntegreerd. Naast verantwoording van college is het instrument ook bedoeld als middel om inwoners, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden te informeren over de prestaties en realisering van activiteiten.

Blijkens de beschrijving van de P.&C.-cyclus behoort de jaarrekening inzicht te geven in welke voorgenomen activiteiten, doelen en effecten uit de begroting daadwerkelijk zijn gerealiseerd en welke middelen daarvoor nodig zijn geweest.

- Er ligt geen uitspraak van de raad over de kwaliteitseisen en informatiewaarde die de jaarrekening zou moeten bieden. Evenmin zijn er afspraken gemaakt over de manier van behandelen van de jaarrekening in commissie en raad. De jaarrekening wordt daarin behandeld als elk ander regulier raadsvoorstel. Daarom komt qua procedure ook niet uit de verf hoe de raad met de eindverantwoording van het college omgaat c.q. moet omgaan.
- Binnen de organisatie zijn ontwikkelingen gaande met betrekking tot de bedrijfsvoering. Deze hebben direct te maken met de wens om zich te gaan ontwikkelen als regiegemeente, nieuwe thema's en andere indicatoren ten aanzien van de bedrijfsvoering en hoe de organisatie om moet gaan met de sturing door raad en college. Daardoor liggen er kansen om de verbeteringen binnen de planning- en controlcyclus en deze interne ontwikkelingen op elkaar af te stemmen. Daardoor moet het mogelijk zijn om een betere verbindingslijn aan te brengen tussen de dagelijkse realiteit van de professional in de organisatie en de bestuurlijke informatiebehoefte. Doorontwikkeling van de jaarrekening en andere producten uit de planning- en controlcyclus is daarvoor een voorwaarde.

2.2.2 Inhoud en kwaliteit

- Wij willen onze bevindingen met betrekking tot de inhoud en kwaliteit beginnen met de constatering, dat de jaarrekening in de afgelopen jaren sterk verbeterd is en er, ook in vergelijking met andere gemeenten, zeker niet slecht uit ziet (ook al roept de

strikte beoordeling van de rekenkamercommissie wellicht een ander beeld op). Er is echter nog wel een zekere doorontwikkeling nodig en mogelijk. In de huidige jaarrekening is getracht, om de drie W-vragen (wat hebben we bereikt – wat hebben we daarvoor gedaan – wat heeft het gekost) consequent in het model van de jaarrekening door te voeren. De relatie en samenhang tussen deze drie onderdelen komen niet altijd goed uit de verf en is in een aantal gevallen wat gekunsteld gekoppeld aan producten uit de productenrekening. Bovendien kent de huidige jaarrekening wel een erg hoog detailgehalte. Uit de interviews is duidelijk een behoefte gebleken aan een veel compactere vorm van verslaglegging.

- De Jaarrekening moet een verantwoordingsinstrument zijn en antwoord geven op de vraag: “Is er gebeurd wat we bij /voorjaarsnota en de begroting hebben afgesproken”. Het huidige model is te financieel van aard en teveel gericht op het weinig zeggende financiële saldo. Veel meer zou de jaarrekening gericht moeten zijn op de mate waarin doelen en activiteiten zijn gehaald. Dit wordt van bijzonder belang geacht, omdat de mate, waarin doelen zijn bereikt en acties zijn uitgevoerd aanleiding kunnen zijn voor bijstelling van het beleid. Door het feit dat de jaarrekening vooral gezien wordt als een financieel stuk is de beoordeling daarvan vooral werk voor een beperkt aantal raadsleden met voldoende financiële kennis om die materie te kunnen doorgronden. De jaarrekening in zijn huidige vorm leent zich minder voor een integrale raadsbehandeling.
- Er is bij de raadsleden een duidelijke behoefte geconstateerd aan tussentijdse bijstuuringsmogelijkheden, waarbij de belangrijkste beleidsmatige en financiële afwijkingen worden aangegeven en nieuwe ontwikkelingen worden gemeld. De jaarrekening leeft daarvoor te weinig bij de raadsleden en komt voor hen te laat om te dienen als bijstuuringsmoment. In iets mindere mate geldt ditzelfde voor de Burap’s, waarbij in juni kan worden gesproken over de ontwikkelingen in het eerste kwartaal en in november over de ontwikkelingen over het eerste halfjaar. Voor ontwikkelingen in het tweede halfjaar zijn geen structurele rapporteringsmomenten opgenomen.
- Het aantal programma’s is vrij hoog, 16 in totaal, waarbij sommige programma’s meer het karakter van een paragraaf hebben. Mede door dit grote aantal programma’s wordt een hoger detailgehalte in de hand gewerkt. Uit deze programma’s hebben wij, zoals bij 1.2.2 Afbakening reeds is aangegeven, een zestal programma’s geselecteerd om zodoende een goed beeld te krijgen van de inhoud en kwaliteit van de jaarrekening als verantwoordingsdocument. Het betreft de volgende programma’s:
 - Programma II-1 : Stedelijke ontwikkeling
 - Programma II-5 : Bereikbaarheid
 - Programma II-6 : Zorg
 - Programma II-9 : Economie en arbeidsmarktbeleid
 - Programma II-10 : Onderwijs
 - Programma II-14 : Publieksdienstverlening

Voor elk programma hebben wij een scorelijst samengesteld bestaande uit

- a. een beoordeling van de te bereiken effecten, effectdoelen, effectindicatoren en realisatie op de consistentie en de meetbaarheid van de doelstellingen, de realisatie daarvan met de daarvoor uitgevoerde acties en ingezette middelen, een verklaring van de afwijkingen en de samenhang tussen beleidsvoornemens, acties en middelen;

- b. een vermelding van de effecten, doelen, indicatoren realisatie die naar onze mening in de jaarrekening (en de programmabegroting) ontbreken. Daarbij hebben wij deze vooral getoetst aan de algemene doelstelling van het betreffende programma
- c. een toelichting op de scores, die wij aan de verschillende onderdelen hebben toegekend, waarbij we de volgende waarderingen hebben gehanteerd:

 = voldoende tot goed

 = neutraal

 = onvoldoende

De scorelijsten per programma met een daarbij behorende toelichting treft u aan in het afzonderlijke bijlagenboek.

- De beoordeling van de programma's heeft voor alle geformuleerde beleidseffecten, indicatoren en realisaties plaatsgevonden op de volgende punten:
 - Kolom 1: Consistentie
 - Kolom 2: Meetbaarheid
 - Kolom 3: Vermelding van de bereikte doelen
 - Kolom 4: Vermelding acties en middelen.
 - Kolom 5: Verklaring afwijkingen beoogde en gerealiseerde beleidseffecten.
 - Kolom 6: Samenhang doelen en acties.
 - Kolom 7: Samenhang acties en middelen.

Voor een uitvoeriger toelichting op de scoringskolommen verwijzen wij u naar de bladzijden 4 en 5 van het bijlagenboek.
- Om tot een eenduidige beoordeling van de programma's te komen en tot een totaalscore per kolom hebben wij de volgende berekeningsmethodiek gehanteerd. Voor alle genoemde kolommen is het aantal scores groen, grijs en rood vastgesteld. Ook een ontbrekende factor geldt als een rode score. Voor elke score voldoende/goed worden daarna 2 punten toegekend, voor neutraal 1 punt en voor onvoldoende 0 punten. Deze werkelijke score wordt uitgedrukt in een percentage van de maximaal te behalen score (dit is het totaal aantal beleidseffecten (inclusief de ontbrekende) maal 2 punten.) en dat is bepalend voor de kleurcode in de samenvattende scorelijst. Als een rubriek daarbij 60% of meer scoort is dit voldoende tot goed (kleurcode Groen). Bij een score van minder dan 40% wordt het door ons als onvoldoende aangemerkt (kleurcode Rood) en tussen de 40% en 60% hanteren we de kwalificatie neutraal (kleurcode grijs). Een gespecificeerde berekening van de totaalscores per onderzocht programma treft u aan als onderdeel 3 van het bijlagenboek (blz. 33).

Op basis van de berekening van deze totaalscore hebben bij het hierna volgende samenvattende overzicht opgesteld, waarbij de uitkomstpercentages zijn gekleurd aan de hand van de volgende waardering:

0 – 40% = code Rood		40 – 60% = code Grijs		60 – 100% = code Groen				
		1. Doelstelling: Consistentie	2. Doelstelling: Meetbaarheid	3. Realisatie: Doelstellingen	4. Realisatie: Acties en middelen	5. Realisatie: Verklaring afwijkingen	6. Samenhang: Doelstelling-Acties	7. Samenhang: Acties – Middelen
Programma's								
II.1 Stedelijke Ontwikkeling		45	70	30	0	0	0	0
II-5 Bereikbaarheid		75	25	8	17	0	0	0
II-6 Zorg		50	45	32	0	0	0	0
II-9 Economie en arbeidsmarktbeleid		43	57	57	0	0	0	0
II-10 Onderwijs		88	75	75	75	0	50	25
II-14 Publieksdienstverlening		80	40	40	0	0	0	0

- De eerste twee kolommen hebben vooral betrekking op het vertrekpunt, te weten de programmabegroting. De in de jaarrekening vermelde te bereiken effecten en effectdoelen zijn letterlijk uit de programmabegroting overgenomen. De kolommen 3 t/m 7 hebben meer betrekking op de realisatie, in casu de jaarrekening. Vastgesteld kan worden, dat de beoordeling in de eerste twee kolommen nog redelijk is, in de kolommen 3 t/m 7 is de score aanzienlijk minder. Voor wat betreft de realisatie van de gestelde doelen vindt slechts in een (te) beperkt aantal gevallen een goede vermelding plaats.
- Opvallend is de vrij goede score van het programma onderwijs. Binnen de organisatie van de gemeente Veldhoven zou dit als voorbeeld kunnen dienen. Wij realiseren ons dat de moeilijkheidsgraad van het formuleren en meetbaar maken van beoogde effecten en doelen per programma verschillend kan zijn. Toch zijn veel zaken meetbaar te maken. Daar waar structurele meting door onderzoek aan de orde is, achten wij het weinig zinvol om dergelijke onderzoeken jaarlijks uit te voeren, de effecten van beleid worden immers vaak pas na meerdere jaren zichtbaar. Een keer meten per 2 jaar wordt door ons meer dan voldoende geacht en sluit ook mooi aan bij de frequentie van de wijkatlas. Daarnaast bespaart en lagere frequentie ook kosten en inspanningen en wordt onderzoeksmoeite voorkomen dan wel verminderd.
- Met betrekking tot de vermelding van acties hebben wij geconstateerd, dat er een uitvoerige opsomming plaatsvindt van allerlei acties die in de loop van het verslagjaar hebben plaatsgevonden. Waar het echter in wezen om gaat is de acties die zijn onderhouden om de vermelde beleidseffecten te behalen. Deze relatie ontbreekt in veel gevallen, waardoor de paragrafen "Wat hebben we daarvoor gedaan" een losstaande opsomming is van een groot scala aan activiteiten in enig jaar maar geen inzicht geeft aan wat die hebben bijgedragen aan het bereiken van de beoogde beleidseffecten.
- Een dualistische benadering van het te voeren of gevoerde beleid richt zich op de drie zogenaamde W-vragen, te weten "Wat willen we bereiken?"(beleidseffecten), "Wat gaan we daar voor doen?"(welke acties) en "Wat mag het kosten?" (financiële kaders). Het is van belang, dat deze drie W-vragen zo duidelijk mogelijk worden gehanteerd. Uit de jaarrekening is gebleken, dat de scheiding tussen de beoogde beleidseffecten en beleidsdoelen enerzijds en de daarvoor uitgevoerde acties anderzijds niet consequent wordt gehanteerd. Bij de vraag: "Wat hebben we ervoor gedaan? komen

met enige regelmaat beleidsdoelen aan de orde, daar waar acties/activiteiten genoemd hadden kunnen of moeten worden. Als voorbeeld noemen we het programma 6: Zorg. In dit programma wordt onder het kopje "Wat hebben we er voor gedaan?" ook beleid vermeld, Voorbeelden daarvan zijn: Maatschappelijke Participatie met 9 ontwikkelingslijnen, Beleid algemeen maatschappelijke ondersteuning, Algemeen jeugdbeleid, Ouderenbeleid en Minimabeleid. Dit verschijnsel doet zich in meerdere of mindere mate ook voor bij andere programma's. De vermenging van beleid en acties bevorderen de leesbaarheid van de jaarrekening zeker niet. Daar waar het gaat om de verklaring van de afwijkingen beperkt zich dat vrijwel altijd tot de verschillen in de financiën. Vrijwel nergens wordt een verklaring afgegeven voor een afwijking ten opzichte van doelen en/of acties. De samenhang tussen doelen en acties enerzijds en acties en middelen anderzijds ontbreekt. Weliswaar is door middel van een staatje aangegeven welke producten aan welke beleidseffecten bijdragen maar de informatiewaarde daarvan is gering. Hetzelfde geldt voor de samenhang tussen acties en middelen, hier is alleen sprake van een samenhang tussen producten en middelen en daarmee is gepoogd een vertaalslag te maken van de productenjaarrekening naar een programmajaarrekening.

- Bij de verschillende programma's hebben wij vastgesteld, dat er op onderdelen beoogde beleidseffecten en daarmee samenhangende acties ontbreken. Uiteraard kan men dit heel breed bekijken, maar wij hebben daarbij de volgende begrenzings aangebracht.
 - Primair uitgangspunt voor onze beoordeling is de formulering van de algemene beleidsdoelstelling. Indien daarin elementen voorkomen, die niet terug te vinden zijn in de geformuleerde beleidseffecten waar wel van wezenlijk belang kunnen worden geacht, hebben wij daarvan melding gemaakt op de betreffende scorelijsten;
 - Daarnaast hebben wij melding gemaakt van ontbrekende beleidseffecten indien uit de productopsomming dan wel de vermelde acties blijkt dat er substantiële middelen aan een bepaalde taak worden besteed, zonder dat daarvoor beleidseffecten e.d. zijn geformuleerd.
- Hoewel deze ontbrekende beleidseffecten in het bijlagenboek op de betreffende scorelijsten zijn verwerkt, willen wij deze in het rapport niet ongenoemd laten. Het betreft de navolgende zaken:

Programma 1: Stedelijke ontwikkeling

- Duurzaamheid
- Sociale veiligheid
- Werkomgeving

Deze elementen komen alle drie voor in de algemene beleidsdoelstelling maar bij de te bereiken effecten is daarover niets opgenomen,

Programma 5: Bereikbaarheid

- Openbaar vervoer

Naar onze mening een belangrijk element in de bereikbaarheid van woon-, werk- en leefomgeving. Ook hieromtrent zijn geen beleidseffecten opgenomen

Programma 6: Zorg

- Gezond en fit richt zich op jongeren, hoe zit het met andere leeftijdsgroepen
- Gezond en fit: wel alcoholbeleid, geen drugsbeleid

- Individuele voorzieningen WMO: Gaan heel veel middelen naar toe, bij beleidseffecten niets opgenomen
- Sociale Werkvoorziening: Gaan heel veel middelen naar toe, bij beleidseffecten niets opgenomen

Programma 9: Economie en arbeidsmarktbeleid

- Sterke positie binnen brainport
- Deelname aan maatschappelijk activiteiten in de vorm van stages
- Deelname aan maatschappelijk activiteiten in de vorm van vrijwilligerswerk

Deze drie elementen zijn wel opgenomen in de algemene doelstellingen, maar komen niet terug bij beleidseffecten.

Programma 10: Onderwijs

- Peuterspeelzaalwerk en kinderopvang

Hier gaan substantiële middelen naar toe maar er zijn geen beleidseffecten opgenomen.

Programma 14: Publieksdienstverlening

- Omgevingsvergunningen

Ook hier is sprake van een belangrijk product binnen dat programma, zonder dat er beoogde beleidseffecten zijn opgenomen.

In dat opzicht is het wel opvallend, dat in een aantal van deze gevallen er wel veel aandacht en tekst wordt besteed aan de activiteiten op dat punt in het verslagjaar. In het kader van de samenhang tussen effecten, activiteiten en middelen zou je dan op zijn minst ook enige beoogde beleidseffecten verwachten.

2.2.3 Behandeling

Op 11 juni 2012 heeft de behandeling van de Jaarrekening 2011 plaatsgevonden in commissieverband, waarna op 26 juni 2012 de behandeling in de gemeenteraad plaats vond. Teneinde ons een oordeel te kunnen vormen over de wijze van behandeling hebben we de commissievergadering bijgewoond en de raadsvergadering via internet gevolgd. De gang van zaken in deze vergaderingen hebben wij beoordeeld aan de hand van het normenkader, zoals we dat in paragraaf 1.4 hebben verwoord. Dit normenkader geeft aan, waaraan een behandeling naar onze mening zou moeten voldoen. Met betrekking tot de commissie- en raadsbehandeling van de jaarrekening komen wij tot de volgende bevindingen:

a. Helderheid procedures

- In de hiervoor genoemde beschrijving van de P&C-cyclus wordt ten aanzien van de rollen en verantwoordelijkheden alleen opgenomen dat de jaarrekening door de raad wordt vastgesteld. Er is geen nadere uitwerking opgenomen voor het proces om te komen tot vaststelling van de jaarrekening. Wel zijn in deze beschrijving enkele kwaliteitseisen ten aanzien van de jaarrekening opgenomen. Zo is daarin aangegeven, dat de jaarrekening een instrument is waarmee het college verantwoording aflegt aan de gemeenteraad en dat deze inzicht behoort te geven in welke voorgenomen activiteiten, doelen en effecten uit de begroting ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd en welke middelen daarvoor nodig zijn geweest.

- Met betrekking tot de behandelingsprocedure hebben wij geen specifieke afspraken gevonden. Bij navraag is ons gebleken, dat ter zake geen specifieke afspraken zijn of worden gemaakt. De jaarrekening wordt behandeld als een regulier raadsvoorstel en besluit. Deze standaardprocedure is in beide vergaderingen goed gevolgd.
- b. Beraadslagingen op hoofdlijnen van beleid en de mate van realisatie.
- De behandeling van de jaarrekening kan globaal gesproken op 2 manieren plaatsvinden. De eerste (brede) methode, die wij als rekenkamercommissie voorstaan, betreft een inhoudelijk debat over de mate waarin de beoogde doelen zijn bereikt, binnen de daarvoor aangegeven randvoorwaarden. Een andere (meer smalle) benadering is het formeel vaststellen van een door de accountant goedgekeurde jaarrekening, waarbij nauwelijks gedebatteerd wordt over de inhoud omdat dat als een gepasseerd station wordt beschouwd, waardoor de behandeling beperkt wordt tot een financieel-technische benadering. In beide vergaderingen is gebleken, dat de gemeenteraad ruimschoots voldoende aandacht heeft voor de zorgelijke financiële positie van de gemeente, het snel afnemende weerstandsvermogen en dalende reserves. Met name de bouwgrondexploitatie en de daarin begrepen risico's werden daarbij genoemd. Over de realisering van de beleidsdoelstellingen werd echter nauwelijks gerept, met uitzondering van vragen over het realiseren van bezuinigingstaakstellingen. Naast de financiële positie kwamen nauwelijks hoofdzaken/hoofdlijnen van beleid aan de orde. Evaluatie van een ijsbaan, 1 of 2 brandweerkazernes, beantwoording van brieven van de raad e.d. kunnen niet tot die categorie worden gerekend. Dat even zelfs dreigde dat de jaarrekening als hamerstuk naar de raad zou worden gezonden is in dit opzicht veelbetekend. In de raadsvergadering zelf ontstond enige verwarring toen enkele fracties tegen de vaststelling van de jaarrekening wilden stemmen. Argumenten als "de accountant heeft deze al goedgekeurd", "het is een verslag van wat al heeft plaatsgevonden, daar kun je niets aan veranderen" getuigen van de "smalle" opvatting met betrekking tot deze vaststelling.
 - Aan de uitgangspunten van het hierboven opgenomen criterium werd in beide vergaderingen niet voldaan. Slechts in enkele gevallen werden de effectindicatoren even benoemd, maar dan nog alleen in de marge. Essentie van de opmerkingen was: als je aangeeft niet te kunnen meten, voer die indicator dan af. Ook werd er niet of nauwelijks ingegaan op de geconstateerde afwijkingen, zowel in inhoudelijke als in financiële zin.
 - De jaarrekening wordt door de meeste raadsleden niet gezien als hét belangrijke verantwoordingsdocument van het college, het wordt veelal beschouwd als een historisch verslag, waaraan toch niets meer te veranderen valt. Het wordt in de beraadslagingen te weinig gebruikt om beleid op onderdelen bij te stellen. Daarvoor komt de jaarrekening te laat en leeft deze niet echt. Zowel in de organisatie als bij het bestuur wordt de jaarrekening teveel gezien als een verplicht nummer maar vormt het geen dynamisch onderdeel van het bestuursproces. Bijsturingsmogelijkheden worden vooral gezien bij de begroting en de Burap's. Uitgangspunten bij de Burap's zijn vooral de financiële afwijkingen. Pas als een financiële afwijking wordt geconstateerd, wordt daarover gerapporteerd. Indien er wezenlijke inhoudelijke afwijkingen zijn, zonder dat tot budgettaire bijstellingen moet worden overgegaan, wordt daarover nauwelijks gerapporteerd.

c. Kwaliteit van interactie.

- De discussie was vooral eenrichtingsverkeer tussen raad en college. Er werd niet of nauwelijks ingegaan op aangedragen argumenten van collega-raadsleden. Slechts op één punt werd door meerdere fracties gereageerd, namelijk daar waar de CDA-fractie voorstelde om een zogenaamde stresstest door te voeren. Voor het overige werd vooral de zorg over de financiële positie gedeeld.
- Wel kon worden vastgesteld, dat de discussie gedisciplineerd verliep, met andere woorden er werd nauwelijks geïnterrupteerd, men liet elkaar goed uitspreken. Of de argumenten werd gedeeld kan uit de discussie niet worden opgemaakt. Het was vooral het voor het voetlicht brengen van het eigen verhaal.

d. Rol voorzitter.

- De commissievoorzitter beperkte zijn rol tot het technisch voorzitten van de vergadering. Slechts in één geval ging hij direct in op een bijdrage van een fractie, die hij niet tot het onderwerp vond behoren. Hij deed dit overigens pas ná de inbreng van die fractie. Voor het overige verliep de vergadering goed gestructureerd, enerzijds is dat een verdienste van de voorzitter, anderzijds vond er nauwelijks een echt debat plaats, zodat ingrijpen ook niet nodig was.
- De voorzitters van raad en commissie hebben geen debat uitgelokt. Wij zijn van mening, dat de voorzitter, zonder inhoudelijke standpunten in te nemen, een actievere rol zou kunnen vervullen in het uitlokken van een goede inhoudelijke discussie. Wij realiseren ons, dat dit een zeker risico inhoudt, omdat snel de neiging zal ontstaan dit als politiek handelen te beschouwen.

3. Conclusies

3.1 Inleiding.

Alvorens tot het trekken van conclusies op basis van de in het vorige hoofdstuk beschreven bevindingen over te gaan, wil de rekenkamercommissie ingaan op het dilemma, waarvoor zij zich geplaatst ziet bij de uitvoering van dit onderzoek.

Ook in dit onderzoek is gebleken, dat de praktijk vaak weerbarstiger is dan de theorie. Een ideaalmodel, zoals we dat ook enigszins hebben omschreven in ons toetsings- en normenkader, lijkt in de praktijk nauwelijks haalbaar. Waar het met name aan schort is de samenhang tussen de beoogde beleidseffecten, de acties die daarvoor worden uitgevoerd en de middelen die daaraan worden besteed.

Te halsstarrig uitgaan van het theoretische ideaalmodel zonder een realiteitsbesef van wat in de praktijk haalbaar is, zou leiden tot een onderzoeksrapport met wellicht enige academische waarde maar zonder een bijdrage aan een verbetering van de dagelijkse praktijk. Dit geldt temeer gelet op de informatiebehoefte van raadsleden over de jaarrekening.

We hebben vanuit een genuanceerd gezichtsveld onze conclusies en de daarop gebaseerde aanbevelingen geformuleerd en wel op een zodanige wijze dat dit recht doet aan ons uitgangspunt, dat onderzoek vooral een leereffect voor de toekomst moet hebben en een bijdrage moet (kunnen) leveren aan een verbetering van de lokale bestuursprocessen.

U gelieve onze conclusies en aanbevelingen daarom in die context te interpreteren.

3.2 Conclusies.

3.2.1 Proces

- **Behoudens de wettelijke regels zijn er lokaal maar zeer beperkt spelregels vastgelegd met betrekking tot de samenstelling en/of behandeling van de jaarrekening.**

In de beschrijving van het planning- & controlinstrumentarium is de jaarrekening als één van de instrumenten opgenomen. De beschrijving geeft alleen een heel algemene omschrijving van waaraan de jaarrekening inhoudelijk moet voldoen. Dit biedt onvoldoende richtsnoer voor college en ambtelijke organisatie om een product aan de raad aan te bieden, dat voldoet aan de informatiebehoefte van de raad en de verantwoordingsplicht van het college.

- **Er bestaat geen duidelijkheid over wat de raad voor soort jaarrekening wenst en hoe hij deze wil behandelen.**

De raad heeft zich (nog) niet expliciet uitgesproken over het soort jaarrekening dat hij wenst. Momenteel buigt een werkgroep van de raad zich over het planning- en controlinstrumentarium, maar op het moment van het samenstellen van dit rapport ligt er nog geen visie van de raad hierop. Een heldere visie over het type jaarrekening dat de raad zich wenst kan niet los gezien worden van de wijze van behandeling van dit stuk door de gemeenteraad. De raad zal veel meer dan tot nu toe de jaarrekening moeten beschouwen en behandelen als het eindverantwoordingsdocument en dat document zal inhoudelijk daarop afgestemd moeten zijn. Dat betekent dat, wil de controlefunctie van de raad op een goede wijze gestalte krijgen, ook uitdrukkelijk aandacht geschon-

ken zou moeten worden aan de mate waarin doelen zijn bereikt, acties zijn uitgevoerd en binnen welke financiële kaders dit is gebeurd.

3.2.2 Inhoud en kwaliteit

- **Er is onvoldoende samenhang tussen beoogde beleidseffecten en acties enerzijds en tussen acties en middelen anderzijds.**

Hoewel wij begrip hebben voor de moeilijkheidsgraad van deze materie, zijn wij toch van mening, dat er onvoldoende samenhang is tussen beleidseffecten, acties en middelen. Getracht is door het opnemen van een tabelletje aan te geven welke producten bijdragen aan welke beleidseffecten. Daarmee is weliswaar een zekere koppeling tot stand gebracht tussen de productbegroting enerzijds en de programmabegroting anderzijds, maar daarmee wordt de samenhang niet aangetoond.

Er worden weliswaar veel acties/activiteiten vermeld, maar vaak niet in relatie tot het beoogde beleidseffect en de bijdrage die met die acties/activiteiten daaraan wordt geleverd. Ook de samenhang tussen acties en middelen ontbreekt in veel gevallen. Wel bestaat er een directe relatie tussen producten en middelen.

- **Beleidendseffecten/-doelen en acties lopen te veel door elkaar.**

Er wordt geen strikte scheiding gehanteerd tussen de 3 W-vragen, te weten:

- Wat hebben we bereikt (realisering van doelen en effecten)
- Wat hebben we daarvoor gedaan (acties-activiteiten)
- Wat heeft het gekost (financiële vertaling)

Met name bij de acties komt met enige regelmaat ook vermelding van beleid, beleidsdoelen en beleidseffecten voor. Voor een goede leesbaarheid van de jaarrekening is het wenselijk deze driedeling zo duidelijk mogelijk te presenteren.

- **De toelichting op de afwijkingen is onvoldoende.**

De toelichting op de geconstateerde afwijkingen beperkt zich hoofdzakelijk tot de financiële afwijkingen, ook al is deze ook daarbij niet altijd aanwezig. Veel essentiëler achten wij het om aan te geven in hoeverre de beoogde beleidsdoelen zijn gehaald en wat de reden of oorzaak is waarom bepaalde doelen niet gehaald zijn. Daaruit kan immers informatie worden geput om het beleid bij te sturen dan wel activiteiten te stoppen. Er moet veel compacter en beter aangegeven worden wat wel en wat niet is gerealiseerd en er moet een goede verklaring van de geconstateerde afwijkingen worden verstrekt. Door het in grote mate ontbreken daarvan wordt afbreuk gedaan aan de waarde van de jaarrekening als verantwoordingsdocument.

- **De timing van de behandeling van de jaarrekening is ongelukkig.**

Zoals bij het vorige punt is aangegeven, zou de jaarrekening zodanige informatie moeten bevatten, dat op basis daarvan bijsturing, intensivering, stoppen van het gevoerde beleid zou kunnen plaatsvinden. Om deze beleidsaanpassingen afgewogen te kunnen maken, is het tijdig beschikbaar zijn van die informatie van groot belang.

Daarom vinden wij het belangrijk dat qua timing de behandeling van de jaarrekening en de voorjaarsnota goed op elkaar zijn afgestemd. Nu deze in dezelfde vergadering worden behandeld, kan de informatie uit de jaarrekening, los van het feit of deze op dit moment inhoudelijk daarvoor voldoende is, nauwelijks meewegen bij de keuzes, die in de voorjaarsnota moeten worden gemaakt.

- **De leesbaarheid van de jaarrekening is voor een gemiddeld raadslid onvoldoende. Alleen experts kunnen daar, met de nodige inspanningen, nog wijs uit.**

Wij hebben geconstateerd dat de jaarrekening heel veel tekst bevat, maar dat dit lang niet altijd relevante informatie is. Vaak zijn hele stukken tekst uit de programmabegroting of de vorige jaarrekening gekopieerd en heeft daarin alleen aan aanpassing van een jaartal plaatsgevonden. Heel expliciet (en enigszins staccato) vermelden, welke acties er zijn uitgevoerd om de beoogde doelstellingen te halen volstaat naar onze mening.

Door de (te) grote hoeveelheid tekst, die vaak ook niet erg to-the-point is, wordt de leesbaarheid niet bevorderd en maakt het voor een gemiddeld raadslid erg lastig om de relevante informatie daar uit te halen

- **De Jaarrekening wordt door de raadsleden vooral gezien als een financieel document en niet beschouwd als het ultieme inhoudelijke verantwoordingsdocument van het college; bijstellingen van beleid vinden niet plaats op basis van de jaarrekening maar op basis van de Burap's.**

Uit de interviews en de gevolgde behandeling van de jaarrekening in commissie en raad is duidelijk gebleken, dat de aandacht van de raad voor de jaarrekening vooral ligt bij het financiële deel daarvan. De inhoudelijke verantwoording en de daarbij geconstateerde afwijkingen komen nauwelijks aan de orde en leiden ook vrijwel nooit tot een bijstelling van het gevoerde beleid.

Vrijwel alle geïnterviewde raadsleden geven aan, dat zij de Burap een meer geëigend instrument vinden om het beleid bij te stellen. De vraag is echter of dit instrument in de huidige vorm daarvoor geschikt is. Daarbij doelen wij vooral op de tijdigheid, de spreiding én de inhoud van dit document. In de meeste gevallen vormt immers de financiële afwijking de aanleiding om te rapporteren. Afwijkingen in de beoogde beleidseffecten, die geen financiële gevolgen hebben, komen vrijwel niet aan de orde.

- **Sturing op en verantwoording over de effecten vindt nauwelijks plaats.**

Sturing en bijsturing op basis van effectindicatoren is een lastige zaak. Vaak is de relatie tussen de ondernomen acties en de effecten niet helder vast te stellen. Er is daarbij vaak sprake van een meer theoretische dan een echte werkelijkheid. In een aantal gevallen kan wel een ontwikkeling van bepaalde indicatoren worden vastgesteld, maar kan niet worden aangetoond, dat deze het gevolg zijn van ondernomen acties. Ook kunnen andere factoren, waarop de gemeente geen directe invloed heeft, de indicatoren in belangrijke mate beïnvloeden.;

- **Bij de vertaling van de algemene beleidsdoelstelling van de onderzochte programma's naar beoogde beleidsdoelen en –effecten ontbreken essentiële onderdelen en moet daarom als onvolledig worden beschouwd.**

Verwacht mag worden, dat onderdelen, die in de algemene beleidsdoelstelling worden genoemd, een vertaling vinden in geformuleerde beoogde beleidseffecten. Daarnaast mag worden verwacht, dat daar waar producten een aanzienlijk beslag leggen op de budgetten van een bepaald programma, er ook sprake kan c.q. moet zijn van effecten, die de gemeente daarmee wil bereiken.

Bij alle onderzochte programma's hebben wij vastgesteld, dat daar belangrijke onderdelen ontbreken. Wellicht dat in afzonderlijke beleidsnota's wel beleidsdoelen, acties en middelen zijn geformuleerd, maar dan had daarvan in de jaarrekening op zijn minst melding moeten worden gemaakt. Om die reden komen wij tot de conclusie, dat de vertaling van het algemene beleidsdoel per programma in beoogde beleidseffecten en acties, onvolledig is.

3.2.3 Behandeling

- **De behandeling doet onvoldoende recht aan de waarde die de jaarrekening moet hebben als verantwoordingsdocument van het college over het uitgevoerde beleid.**

Bij de behandeling van de jaarrekening in zowel commissie- als in raadsverband wordt hoofdzakelijk gekozen voor een "smalle" behandeling, d.w.z. dat de gehele behandeling vooral gebaseerd is op de formele vaststelling van de jaarrekening, terwijl de behandeling van de jaarrekening zich naar onze mening zou moeten richten op de ultieme eindverantwoording van het college over de uitvoering van het beleid in het verslagjaar. Een inhoudelijke discussie over wat er van het voorgenomen beleid terecht is gekomen hebben wij niet kunnen waarnemen. Onze conclusie is dan ook, dat deze behandeling géén recht doet aan de jaarrekening als belangrijkste verantwoordingsdocument.

- **Het ontbreken van goede spelregels voor de behandeling van de jaarrekening leidt tot onduidelijkheid omtrent de status van dit document en de inhoud van de besluitvorming.**

Uit de behandeling in commissie en raad is duidelijk gebleken, dat er geen eenduidige mening bestaat over de status van het document jaarrekening en waartoe de raad inhoudelijk besluit. Het ontbreken van heldere spelregels over die besluitvorming en welke besluitvormingsmogelijkheden de raad tot zijn beschikking heeft, werkt deze verwarring nog eens extra in de hand.

- **De huidige presentatie van de jaarrekening werkt mogelijk een minder inhoudelijke behandeling in de hand.**

De huidige wijze van behandeling van de jaarrekening kan niet los gezien worden van de manier, waarop de jaarrekening wordt gepresenteerd. Het is een zeer omvangrijk stuk waarin zowel doelen, acties en middelen zijn opgenomen. Vanwege deze omvang en het ontbreken van de samenhang tussen die doelen, acties en middelen komt een inhoudelijk debat nauwelijks van de grond en beperkt de discussie zich in hoofdzaak tot het financiële gedeelte. Voor de onderlinge samenhang verdient het presenteren van één document wel de voorkeur, maar dan zal de samenhang beter tot uitdrukking moeten worden gebracht en de omvang drastisch moeten worden beperkt. De raad zal daarom een keuze moeten maken welke vorm het beste bij zijn wensen aansluit.

4. Aanbevelingen

4.1 Inleiding.

De conclusies in de vorige paragraaf zijn tot stand gekomen door de bevindingen uit hoofdstuk 2 te wegen door middel van het toetsings- en normenkader, zoals dat in het onderzoeksplan werd vastgelegd en zoals u dat beschreven vindt in paragraaf 1.4 van dit rapport.

Wij zijn echter voldoende realistisch om vast te stellen, dat een zeker ideaalmodel, zoals we dat daarin hebben beschreven in de praktijk niet haalbaar zal blijken te zijn. De praktijk is in dat verband aanzienlijk weerbarstiger dan de theorie. Wij worden daarin gestrekt, doordat wij bij onderzoek wat er in den lande aan ontwikkelingen op dit punt gaande is, geen enkele gemeente hebben kunnen ontdekken, die dat ideaalmodel zelfs maar benadert. Een gemeente die daarin een stuk verder is dan de andere is de gemeente Enschede.

Dat wil echter niet zeggen, dat de huidige situatie als een fait á complit moet worden beschouwd. Er zijn zeker nog aanzienlijke winstpunten te behalen maar dat kan niet los worden gezien van de noodzaak om het instrument jaarrekening op een andere wijze te gaan gebruiken. Het een kan niet zonder het ander, zoals in onze hierna volgende aanbevelingen zal blijken.

4.2 Aanbevelingen.

- **Positioneer de jaarrekening opnieuw, maak daarbij een keuze uit een model en stel vast welke behandeling daarbij past.**

Een veelgehoorde klacht in raadsringen is dat de jaarrekening niet voldoet aan de informatiewensen van de raad en, mede omdat het gaat over zaken, die al gebeurd zijn en dus toch niet meer veranderd kunnen worden, niet gebruikt wordt als slotverantwoording van het college over enig verslagjaar. Dit werd door verschillende fracties ook uitgesproken tijdens de behandeling in commissie en raad. De wens werd uitgesproken dat men naar een ander type jaarrekening wil, zonder daarbij overigens aan te geven wat voor type jaarrekening dat dan zou moeten zijn.

Er kan heel veel energie gestopt worden in dit instrument om via verbeterlagen de waarde als verantwoordingsdocument op te krikken, maar als de raad niet bereid is tot een andersoortige behandeling, is dit verspilde tijd en energie en kan men zich beter beperken tot een jaarrekening, die enkel aan de minimale wettelijke eisen voldoet.

Onderstaand schetsen wij u drie scenario's, die naar onze mening kunnen bijdragen aan een verbetering van de jaarrekening als verantwoordingsdocument voor de raad. Uiteraard is hier sprake van hoofdlijnen; er zijn er bij al deze drie scenario's de nodige nuances en verfijningen aan te brengen.

De keuze tussen deze drie scenario's zal ook afhangen van het antwoord op de vraag of de raad naar een meer inhoudelijke behandeling van de jaarrekening als verantwoording van het college wil overgaan. Wil de raad zich beperken tot de formele vaststelling van de jaarrekening en zich daarbij laten leiden door de goedkeurende accountantsverklaring, dan stellen wij voor geen energie te stoppen in een verbeterlag. Eerder zouden wij in dat geval willen pleiten voor een eenvoudiger presentatie om op die manier nog enige efficiëntiewinst te kunnen boeken.

Is de raad echter bereid om de behandeling van de jaarrekening te gaan uitvoeren zoals deze in het kader van het dualisme is bedoeld, dan kan een van onderstaande scenario's daaraan een bijdrage leveren.. Scenario 1 is daarbij de minst vergaande variant, terwijl scenario 3 het meest vergaand is. Scenario 2 is in dat kader meer een middenvariant.

De drie scenario's zijn:

a. Verbeteringsscenario huidig model

Dit scenario is er vooral op gericht om een aantal verbeteringen aan te brengen in het huidige model. Hierbij wordt geen wijziging aangebracht in de opzet en de structuur, deze blijven in principe ongewijzigd. De verbeteringen worden met name aangebracht op de diverse onderdelen van dit model, waarbij de accenten worden gelegd op:

- Doelen met daarbij behorende adequate indicatoren;
- Een concretere benoeming van activiteiten en middelen, die bijdragen aan het bereiken van de beleidsdoelen;
- Vooral verbetering van de samenhang tussen doelen, acties en middelen;
- Daarbij wordt alles, zoals ook nu het geval is, jaarlijks in beeld gebracht

b. Beperkingsscenario:

Bij dit scenario wordt de rapportering teruggebracht naar essenties van beleid, die vooraf door de raad zijn aangegeven. Die essenties zouden dan gericht moeten zijn op zaken, die voor de raad beïnvloedbaar zijn. Een groot gedeelte van de gemeentelijke begroting betreft immers de uitvoering van wettelijk opgelegde taken, waarbij geen of marginale invloed aan te wenden is. Beter is het dan om de energie te richten op zaken, waar wel invloed op uitgeoefend kan worden. Rapportering over die vooraf vastgestelde essenties vindt niet op detailniveau maar op hoofdlijnen plaats. Kenmerkend voor dit scenario zijn:

- De doelen worden gericht op de beïnvloedbare zaken;
- Er vindt een echte verantwoording plaats op beleidsinhoudelijke en financiële afwijkingen;
- De jaarrekening levert ook input voor de bijstelling van het beleid en van de budgetten;
- Er vindt een directe koppeling plaats aan/met de strategische visie en/of het coalitieprogramma; deze geven in feite de kaders voor de volledige zittingsperiode.
- Omdat beleidseffecten vaak pas op termijn merkbaar zijn, vindt verantwoording op het bereiken van de doelen slechts één keer per 2 jaar plaats (eenmaal tussen-tijds, eenmaal als eindverantwoording)
- De verantwoording op acties en middelen vindt jaarlijks plaats;
- Bijstelling vindt plaats bij de Burap's, die daarvoor ook een ander karakter moeten krijgen

c. Scheidingsscenario

Dit derde, meest vergaande, scenario richt zich op een scheiding tussen de beleids- en begrotingscyclus. Momenteel is de beleidscyclus teveel opgehangen aan het planning- en controlinstrumentarium. Bij de scheiding volgen beleidscyclus en begrotingscyclus ieder een eigen circuit. Beleid wordt in dit verband geformuleerd en verantwoord (geëvalueerd) met beleidsnota's, de financiële verantwoording vindt plaats bij de jaarrekening. Bij dit laatste kan de raad zich primair laten leiden door een goedkeurende accountantsverklaring; kenmerken van dit scenario zijn:

- Een scheiding van de beleids- en de begrotingscyclus;
- Daarvoor is het nodig om een continu beleidsproces te organiseren waarbij het sturen en verantwoorden op essenties via beleidsnota's plaats vindt;
- Uitgegaan wordt van een vierjarencyclus, waarbij in het eerste jaar de kaders voor 4 jaar worden vastgesteld en de andere jaren alleen waar nodig een bijstelling plaats vindt;
- Basis vormt het coalitieprogramma (of een strategische visie), die in de eerste programmabegroting moet worden vertaald.
- Per jaar vindt één tussentijdse bijstelling plaats.

Een schematische uitwerking van deze drie scenario's met een benoeming van voor- en nadelen daarvan treft u aan als bijlage 5.3.

Vanwege de raakvlakken van ons onderzoek met het werk van de werkgroep verbetering planning- en controlinstrumenten, hebben wij het van belang gevonden de beide processen op elkaar af te stemmen. Daarom zijn bovengenoemde scenario's op 21 november 2012 gepresenteerd aan en besproken met de werkgroep. Deze interactieve benadering heeft geleid tot een kruisbestuiving, die de kwaliteit van beide processen ten goede kan komen.

Verder is met de werkgroep de afspraak gemaakt om de inhoudelijke behandeling van zowel het rapport van de rekenkamercommissie als de voorstellen van de werkgroep gelijktijdig in de commissie te behandelen in januari 2013. Door deze gelijktijdige behandeling heeft de raad alle ingrediënten beschikbaar om tot verantwoorde keuzes te komen.

▪ **Maak een keuze uit bovengenoemde 3 scenario's en stel daarbij een voor de raad acceptabel abstractieniveau vast.**

Uit de discussie met de werkgroep is duidelijk gebleken, dat scenario 3 niet op veel steun kan rekenen. De voorkeur van de werkgroep gaat uit naar scenario 2, waarbij individueel wel enige nuances werden aangebracht en waarbij werd aangegeven, dat ook elementen uit de andere 2 scenario's daar wellicht aan kunnen worden toegevoegd.

De voorkeur van de werkgroep voor scenario 2 werd mede ingegeven door het feit, dat daarmee een (al dan niet gefaseerde) vernieuwings-/verbeteringsslag in gang wordt gezet, wat nadrukkelijk ook de inzet van de werkgroep is.

Wel werd uit de discussie met de werkgroep duidelijk, dat het van groot belang is om een abstractieniveau met elkaar af te spreken, dat voor de raad acceptabel is en de mogelijkheden biedt om (ook vooraf) bij te sturen. Binnen de werkgroep zijn afspraken gemaakt om de consequenties van dit scenario en het gewenste abstractieniveau nader uit te werken.

Met een keuze uit de hierboven genoemde scenario's wordt een hoofdstructuur in de verbeteringsslag aangebracht. Bij de nadere uitwerking kunnen desgewenst uiteraard specifieke elementen worden toegevoegd. Daarnaast kunnen onderstaande individuele aanbevelingen aan een verbeterslag van het instrument bijdragen.

▪ **Maak een paraplu over alle programma's heen en beperk het aantal programma's.**

De opdeling van een programmabegroting in de diverse programma's, betekent niet dat deze programma's volledig zelfstandige, autonome onderdelen vormen. Zij dienen

te passen in een totaal kader van de gemeente, met andere woorden passend onder een en dezelfde paraplu. Deze paraplu zou kunnen zijn een vastgestelde strategische visie voor de gemeente dan wel een coalitieakkoord, waarin de hoofdlijnen van beleid voor 4 jaar zijn aangegeven.

Deze strategische visie c.q. coalitieakkoord geldt in principe voor de volledige zittings-termijn van 4 jaar, waarbij wel jaarlijks aangegeven zou kunnen worden wat er gerealiseerd moet worden (begroting) en wat er gerealiseerd is (jaarrekening). Daarbij dient ook in ogenschouw te worden genomen, dat beleidseffecten vaak pas op langere termijn zichtbaar worden. In dat geval heeft het weinig zin om jaarlijkse allerlei beleidseffecten te meten, omdat deze niet altijd een ontwikkeling te zien geven.

Beter lijkt het ons om de effectindicatoren vooralsnog om de twee jaar te presenteren, waarbij het ritme zou kunnen zijn een startsituatie aan het begin van een coalitieperiode, eenmaal tussentijds halverwege deze periode en een slotverantwoording aan het einde van een periode. Deze laatste meting vormt dan weer de startsituatie van een nieuwe zittingsperiode.

- **Zorg voor een zo volledig mogelijke afdekking van de algemene doelstelling in de vorm van beleidsdoelen, - effecten en acties.**

Wij achten het van belang, dat belangrijke beleidsonderdelen binnen een programma zo goed mogelijk worden vertaald in beleidsdoelen, beleidseffecten en daarvoor te ondernemen acties. De basis daarvoor zal overigens niet in de jaarrekening maar al in de programmabegroting moeten worden gelegd.

Het is namelijk niet mogelijk om een goede inhoudelijke verantwoording te maken als ontbreekt, wat men wil bereiken. Op dit punt kan een belangrijke verbetering nog worden gemaakt. Uiteraard geldt ook voor de nog te ontwikkelen beleidsdoelen en - effecten, dat deze zo SMART mogelijk moeten worden geformuleerd.

- **Breng meer samenhang aan tussen doelen-effecten-acties en middelen.**

Wij hebben geconstateerd dat in veel gevallen de samenhang ontbreekt tussen doelstellingen en acties enerzijds en acties en middelen anderzijds. Wij erkennen dat dit het lastigste onderdeel is van een goede verantwoording en dat maar weinig gemeenten in Nederland er in slagen om dat op een goede manier in te vullen.

Wel zijn wij van mening, dat ook op dit punt betere resultaten zijn te boeken, zonder dat wij het optimale model zouden willen adviseren. Een voorbeeld van een gemeente die op dit punt verdienstelijke pogingen heeft ondernomen is de gemeente Enschede. De manier waarop deze gemeente de jaarrekening presenteert willen wij graag onder uw aandacht brengen.

- **Maak een zuiver onderscheid tussen de onderdelen "Wat hebben we bereikt" en "Wat hebben we daarvoor gedaan" en wees daarbij to-the-point.**

In de huidige jaarrekening lopen bij verschillende programma's de formulering van beleid en de acties teveel door elkaar. Het is van belang om deze goed uit te zuiveren. Dit komt ook de leesbaarheid van de jaarrekening ten goede. Het eerste deel zou zich dan strikt moeten richten op de mate waarin de doelen zijn bereikt (in de programmabegroting welke doelen men wil bereiken) en in het tweede deel wat men heeft gedaan om die doelen te bereiken.

Een tweede aandachtspunt hierbij is, dat bij de acties veel meer analytisch moet worden aangegeven, wat men daarvoor heeft gedaan, met andere woorden welke acties

er zijn ondernomen om de beoogde doelen te behalen. Nu wordt onder acties een uitvoerige opsomming opgenomen van allerlei zaken, die in het jaar zijn verricht, zonder dat deze een directe relatie hebben met de beoogde doelen. Daardoor wordt de jaarrekening teveel bevuild met onnodige ballast en daardoor veel lastiger leesbaar.

- **Leg bij de verklaring van de afwijkingen, zowel in de Burap als in de Jaarrekening, veel meer de nadruk op de inhoudelijke afwijking. De financiële afwijkingen zouden daar een afgeleide van moeten zijn.**

Er zullen altijd doelen gesteld worden, die niet in enig verslagjaar volledig dan wel ten dele zijn bereikt. De jaarrekening is vooral bedoeld om inzicht te geven in wat er wel en niet bereikt is, zoals ook blijkt uit de beschrijving van dit instrument in de planning- & controlcyclus. Daar waar er afwijkingen zijn waar te nemen, zal de aandacht vooral gericht moeten zijn op een inhoudelijke verklaring. Dit kan immers informatie opleveren om het beleid of de beoogde doelen bij te stellen.

De financiële afwijking zou in principe een afgeleide behoren te zijn van de inhoudelijke afwijking. Het louter toelichten van de financiële afwijking geeft niet die informatie die nodig is om nieuwe of aangepaste keuzes te maken. Aangezien de raad zelf de Burap een meer geëigend instrument vinden om beleid bij te stellen, zal ook in de Burap de inhoud (en met name de inhoudelijke afwijking) een veel steviger plaats moeten krijgen.

- **Presenteer de stand van zaken op een beknopte en visuele manier.**

Reeds enkele malen is de omvang van de jaarrekening in dit rapport aan de orde geweest. Daarmee wordt een gemiddeld raadslid ontmoedigt om dit document door te worstelen. Dit kan naar onze mening voor een belangrijk deel ondervangen worden door de stand van zaken van de (eventueel vooraf gekozen) beleidsvelden op een beknopte en visuele manier te presenteren. Door middel van kleurcodes (bv. rood-oranje-groen) kan per beleidsveld worden aangegeven of de uitvoering naar wens verloopt, nog bijstelling behoeft of volledig achterloopt. Dit maakt het voor raadsleden in één oogopslag helder waar zaken extra aandacht verdienen.

- **Geef de auditcommissie een grotere rol bij de afhandeling van de jaarrekening.**

Bij onze conclusies hebben wij al aangegeven, dat de jaarrekening voor een gemiddeld raadslid nauwelijks leesbaar is en alleen voor experts nog toegankelijk. Vooral het financiële deel van de jaarrekening vergt specifieke deskundigheden. Om die reden adviseren wij om de auditcommissie als een soort van rekeningcommissie een grotere rol te geven bij de behandeling van de jaarrekening. Deze commissie kan samen met de accountant het nodige voorwerk doen voor de raad en het kaf van het koren scheiden, waardoor de juiste en goede vragen in de raad aan de orde komen.

De inhoudelijke behandeling kan dan plenair in de raad plaatsvinden, waarbij de vakinhoudelijke woordvoerders hun deskundigheid kunnen aanwenden voor de beoordeling van de beleidsinhoudelijke verantwoording.

- **Time de behandeling van de jaarrekening zodanig, dat de resultaten daarvan op een goede wijze meegewogen kunnen worden voor de nieuwe begrotingscyclus.**

Om op basis van de resultaten van de jaarrekening – en wij bedoelen daarbij zowel de inhoudelijke als de financiële- verantwoorde afwegingen te kunnen maken voor een

volgende begrotingscyclus is een goede timing van de behandeling van de jaarrekening van groot belang. Nu worden jaarrekening en voorjaarsnota in dezelfde vergadering behandeld en dat vinden wij geen goede zaak.

Dit houdt in dat met name de behandeling van de jaarrekening vervroegd zou moeten worden om het begrotingsproces niet in het gedrang te brengen. Hoewel dit uiteraard de nodige inspanningen vergt van de organisatie, zijn wij van mening dat het mogelijk moet zijn om de jaarrekening eind april/begin mei in de raad behandelen. Bij een behandeling van de voorjaarsnota in juni is er dan voldoende tijd voor overweging en overleg over een bijsturing van beleid naar de toekomst.

▪ **Stem de verbetering van de planning- en controlcyclus en de interne ontwikkelingen op de bedrijfsvoering nauwgezet op elkaar af.**

Ontwikkelingen in de planning- en controlcyclus en de interne ontwikkelingen ten aanzien van de bedrijfsvoering dienen naadloos op elkaar te zijn afgestemd. Beide zaken zijn immers complementair aan elkaar en genereren over en weer informatie voor de processen.

Daarom dienden beide ontwikkelingsprocessen geen autonome weg te bewandelen, maar dienen deze op elkaar te zijn afgestemd om een maximaal rendement uit deze ontwikkelingen te halen.

Wij willen onze aanbevelingen afsluiten met de opmerking, dat een strikt theoretisch ideaalmodel in de praktijk niet haalbaar is. Wel kan een proces in gang worden gezet, waarbij met kleine stappen naar een hoogwaardiger product wordt toegewerkt. Een hoogwaardiger behandeling dat meer dan nu recht doet aan de controlerende taak van de raad en de verantwoordingsplicht van het college.

Aan het eind van deze rapportage wil de rekenkamercommissie haar dank uitspreken aan allen, die bij dit onderzoek betrokken zijn geweest en de open benadering die zij in onze richting hebben getoond.

Veldhoven, december 2012

Drs. J.J.M. v.d. Heuvel,
Voorzitter RKC Veldhoven,

J.M. van Berlo,
Secretaris/Onderzoeker RKC Veldhoven

5 BIJLAGEN

Bestuurlijke reactie college van burgemeester en wethouders



Rekenkamercommissie gemeente Veldhoven
t.a.v. dhr. J.M. van Berlo
Postbus 10101
5500 GA Veldhoven

Meiveld 1
5501 KA Veldhoven
Postbus 10101
5500 GA Veldhoven

VERZONDEN 12 DEC. 2012

datum	: 5 december 2012	behandeld door	: mw. I. Smabers
uw kenmerk	:	afdeling	: Concerncontrol
uw brief van	: 15 november 2012	telefoon	: (040) 25 84 201
ons kenmerk	:	banknummer	: 12.63.26.940
bijlage	: -		
onderwerp	: Wederhoor onderzoek jaarrekening		

T 14 040
F (040) 25 41 395
E gemeente@veldhoven.nl
I www.veldhoven.nl

Geachte heer van Berlo,

De rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar de jaarrekening als verantwoordingsdocument voor de gemeenteraad. Op uw verzoek om het conceptrapport "Jaarrekening: Kind van de rekening?" te bekijken op feitelijke onjuistheden ontvangt u hierbij onze opmerkingen.

Vooraf willen wij opmerken dat een aantal zaken door ons moeilijk is te verifiëren omdat het waarnemingen betreft die zijn geïnterpreteerd. De bevindingen hieruit zijn door ons minder objectief toetsbaar. Waar we dit relevant vinden hebben we hieronder een opmerking geplaatst.

1

Op pagina 12, bovenaan: in de schematische weergaven van de planning & control cyclus ontbreekt de verbindende pijl van Concernplan 2011 naar Jaarplan 2011.

2

Op pagina 12, tweede bullet, stelt u dat er geen uitspraak van de raad ligt over de kwaliteitseisen en informatiewaarde die de jaarrekening zou moeten bieden. Dit is feitelijk onjuist. In artikel 8 van de financiële beheersverordening heeft de raad, weliswaar beperkt, aangegeven welke zaken in de programmaverantwoording dienen te worden behandeld. Zo dient, in aanvulling op het BBV, antwoord te worden gegeven op de vraag hoe zich de resultaten verhouden tot de in de begroting gestelde doelen. Ook is opgenomen dat de raad, aan de hand van de programmaverantwoording, bepaalt of de uitvoering van de programma's of de beleidsdoelen voor het lopende jaar bijstelling behoeven.

3

In dezelfde alinea analyseert u: "Daarom komt qua procedure ook niet uit de verf hoe de raad met de eindverantwoording van het college omgaat c.q. moet omgaan". Wij zijn niet in staat deze gevolgtrekking objectief te toetsen.



- 4 Bij de derde bullet stellen wij voor het woord "indicatoren" te vervangen door "thema's". Op dit moment bepaalt de organisatie de thema's die de komende jaren worden opgepakt om de bedrijfsvoering te verbeteren.
- 5 Op pagina 12, laatste alinea, kwalificeert u de jaarrekening, ook in vergelijking met andere gemeenten, als "zeker niet slecht" uit ziend. Wij stellen voor deze beschrijving in positieve bewoording om te zetten.
- 6 In de eerste alinea op pagina 13 geeft u aan dat de relatie en samenhang tussen de drie W-vragen in een aantal gevallen wat gekunsteld is gekoppeld aan producten uit de productenrekening. Zonder nadere toelichting of voorbeelden kunnen wij geen uitspraak doen over de juistheid van het gestelde.
- 7 Op pagina 13, eerste bullet: de jaarrekening moet antwoord geven op de vraag in hoeverre is gebeurd wat in de begroting is afgesproken. Met de voorjaarsnota wordt de basis gelegd voor de voorbereiding van de begroting. In de jaarrekening worden de resultaten niet gerelateerd aan de inhoud van de voorjaarsnota.

We vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN VELDHOVEN,

G. Brinkman MBA
secretaris

drs. J.M.L.N. Mikkers
burgemeester

Reactie Rekenkamercommissie.

De rekenkamercommissie heeft kennisgenomen van de reactie van het college van burgemeester en wethouders en wil daar graag als volgt op reageren.

1. De opmerking over de ontbrekende pijl is correct. Deze is alsnog toegevoegd.
2. In de eerste bullit hebben wij reeds aangegeven, dat is bepaald dat de jaarrekening inzicht moet geven in welke voorgenomen activiteiten, doelen en effecten uit de begroting daadwerkelijk zijn gerealiseerd en welke middelen daarvoor nodig zijn geweest. Bij de tweede bullit hebben wij aangegeven, dat niet is vastgelegd op welk kwaliteitsniveau dat zou moeten en welke informatiewaarde de jaarrekening moet bevatten. Wij verschillen dus niet van mening met het college dat er iets geregeld is, maar merken op dat het niveau niet is vastgelegd. Dit geldt overigens ook voor de behandelingsprocedure.
3. De constatering van de rekenkamercommissie waaraan het college bij deze opmerking refereert, heeft direct te maken met de vorige opmerking. Omdat geen procedure voor de behandeling van de jaarrekening is vastgesteld en het ontbreekt aan een vastgesteld niveau van kwaliteit en informatiewaarde, heeft de raad geen handvat voor de vaststelling van de jaarrekening. Tijdens de behandeling in de raad kwam naar voren dat de raad niet goed bekend is met wat men al dan niet kan met betrekking tot de vaststelling van de jaarrekening.
4. Door de rekenkamercommissie is duidelijk begrepen dat er nieuwe indicatoren ten aanzien van de bedrijfsvoering worden ontwikkeld. Gelet op de opmerking van het college hebben we de zinsnede "nieuwe en andere indicatoren" veranderd in "nieuwe thema's en andere indicatoren".
5. De hier bedoelde zin is duidelijk positief bedoeld. Wij hebben daarmee willen aangeven, dat de jaarrekening van Veldhoven een vergelijking met andere gemeenten goed kan doorstaan. Vanuit de bevindingen van de rekenkamercommissie hebben wij echter kunnen vaststellen, dat er zeker nog verbeteringen te realiseren zijn, zonder dat wij tot een strikt theoretische benadering zijn overgegaan. Vandaar dat wij concluderen, dat het zeker niet slecht is maar nog wel voor verbetering vatbaar. Er is voor ons geen aanleiding om die zin aan te passen.
6. De drie W-vragen betreffen: Wat wilden we bereiken ?; Wat hebben we dáárvoor gedaan ? en Wat heeft het gekost. In veel gevallen wordt een uitvoerige opsomming gegeven van wat er gedaan is, zonder een relatie met de beoogde beleidsdoelen te leggen. Het verband tussen de drie W-vragen wordt in veel gevallen gelegd door een staatje op te nemen van welke producten hebben bijgedragen aan welke beleidsdoelen. In onze ogen is dat enigszins gekunsteld, omdat daarmee wel wordt aangegeven welke producten mogelijk iets hebben bijgedragen maar niet wát ze hebben bijgedragen.
7. Deze opmerking is ons niet duidelijk en nemen wij voor kennisgeving aan.

Lijst van geïnterviewde personen

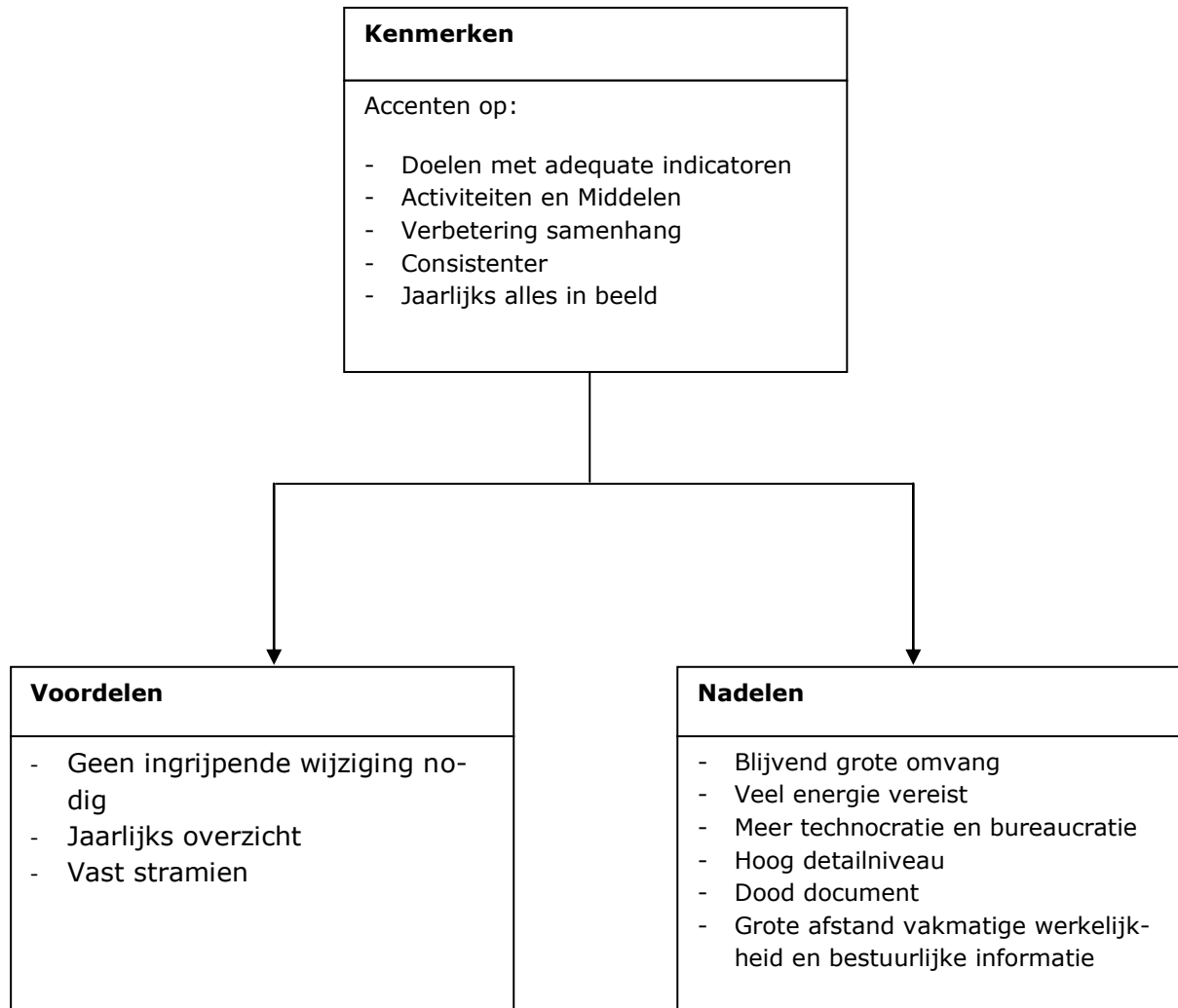
Door de rekenkamercommissie zijn in het kader van dit onderzoek de navolgende personen geïnterviewd:

Datum	Geïnterviewde	Functie	Geïnterviewd door:
INTERVIEWS			
11 september	P. Saris	Raadslid/Lid werkgroep	J.v.d.heuvel M. Koster J. Beitschat H. van Berlo
17 september	H. v.d. Looij	Raadslid/Lid werkgroep	J.v.d.heuvel J. Beitschat H. van Berlo
17 september	T. van Gompel I. Smabers	Medew. Fin.Beleid Medew. Concerncontrol	J.v.d.heuvel J. Beitschat H. van Berlo
18 september	Alb. de Jong	Raadslid/Lid werkgroep	J.v.d.Heuvel J. Rooijakkers H. van Berlo
24 september	R. Tops	Raadslid/Lid werkgroep	J.v.d.heuvel J. Beitschat H. van Berlo
24 september	C.v.d.Weijden	Wethouder	J.v.d.heuvel J. Beitschat H. van Berlo
24 september	G. Wasser	Griffier	J.v.d.heuvel J. Beitschat H. van Berlo
25 september	B. Brinkman K. de Vries	Gemeentesecretaris Dir. Bedrijfsvoering a.i.	J.v.d.heuvel J. Beitschat H. van Berlo
PRESENTATIE BEVINDINGEN EN DISCUSSIE MODELLEN			
21 november	Wergroep Planning & Control	Raadsleden Portefeuillehouder Gemeentesecretaris Financiën Concerncontrol	J.v.d.heuvel M. Koster J. Beitschat J. Rooijakkers H. van Berlo

GLOBALE OPZET UITWERKING DIVERSE SCENARIO'S JAARREKENING

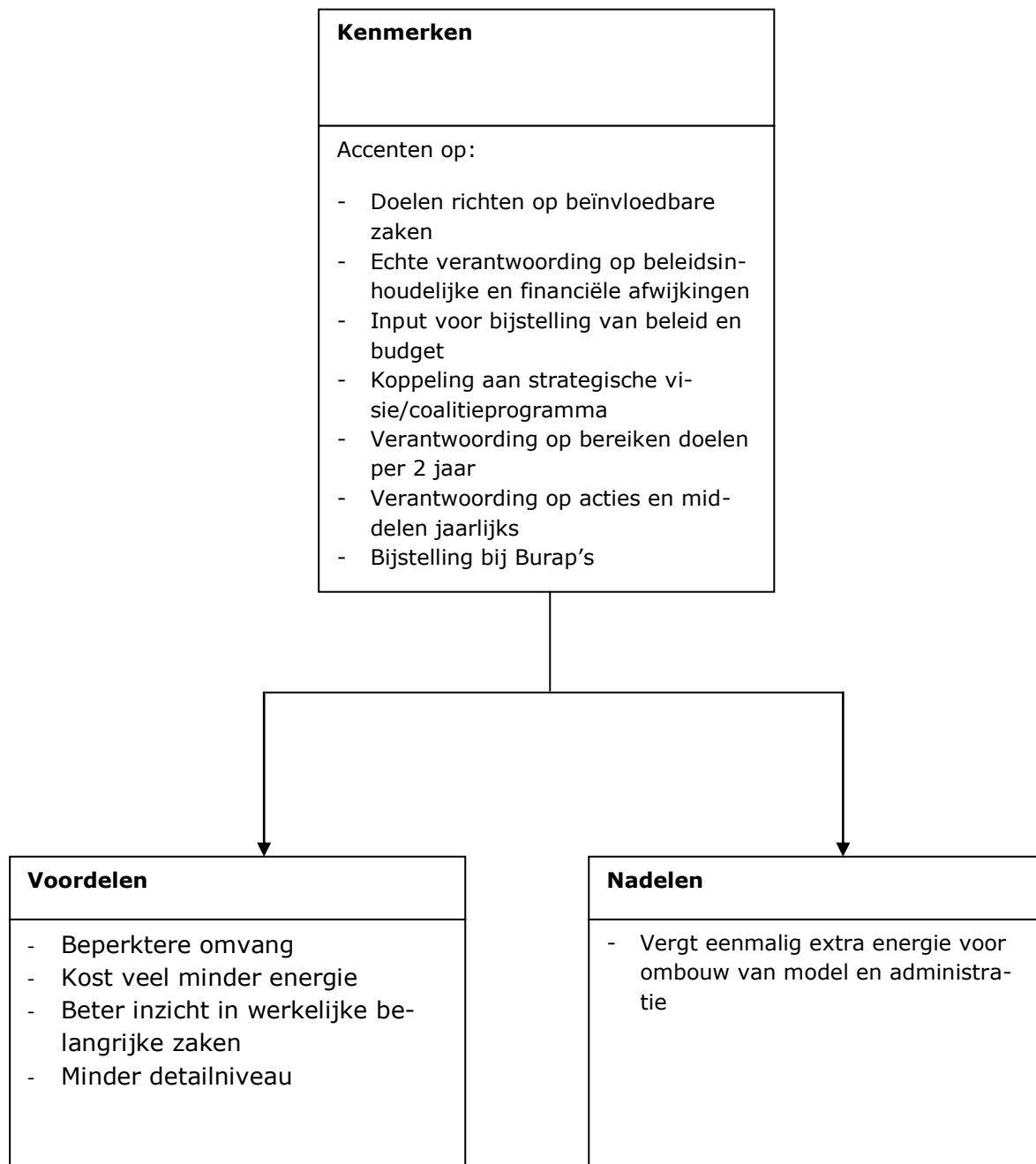
1: Verbeteringsscenario huidig model.

Dit scenario is gericht op een verbeterslag in het huidige model. Opzet en structuur blijven ongewijzigd. Verbetering wordt aangebracht op onderdelen.



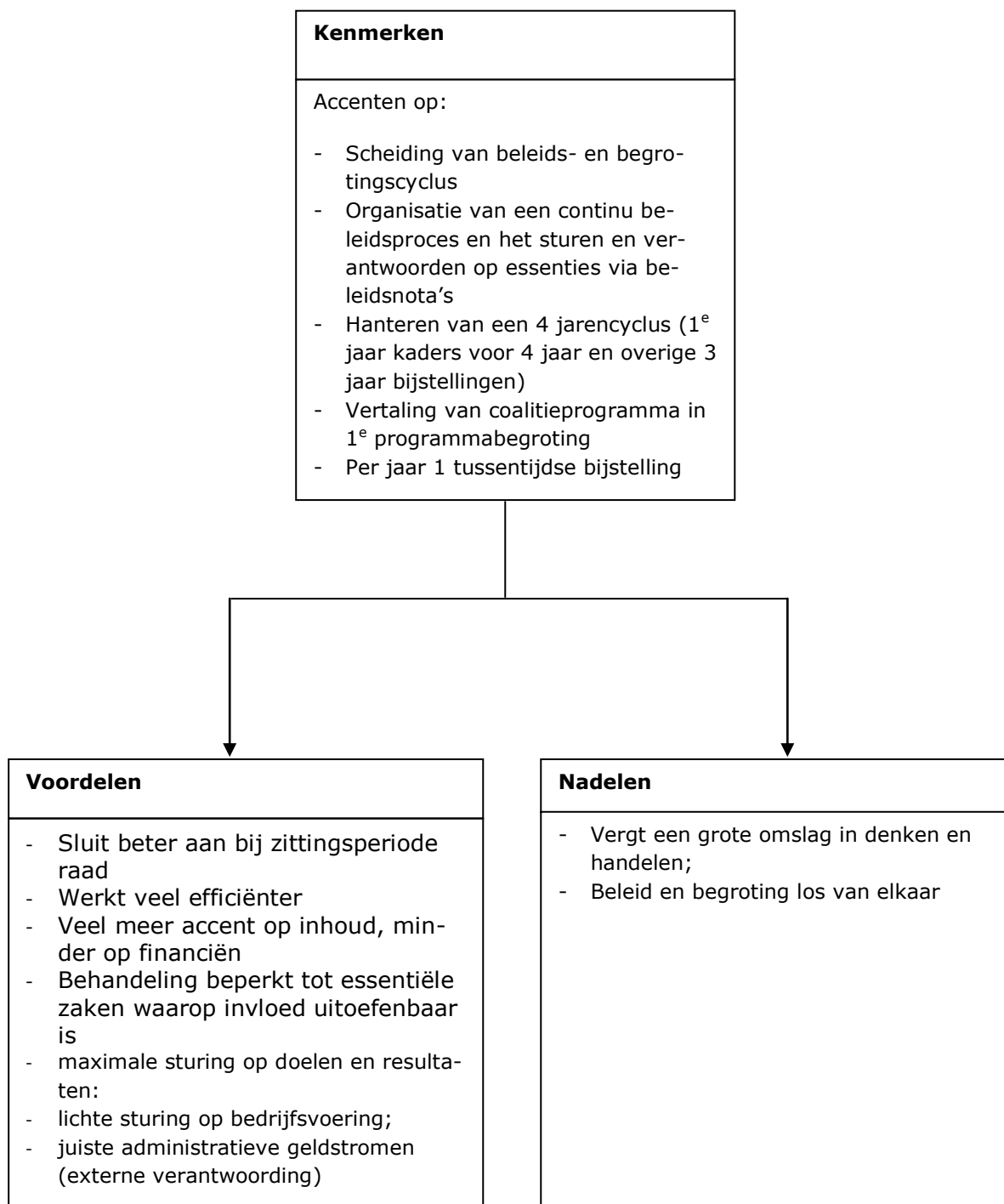
2: Beperkingscenario.

Dit scenario is gericht op het in kaart brengen van vooraf, bv. bij de begroting, afgesproken essenties die primair betrekking hebben op voor de raad beïnvloedbare zaken. Rapportering op hoofdlijnen.



3: Scheidingsscenario.

Dit scenario richt zich op een scheiding tussen de beleids- en begrotingscyclus. Beleid wordt geformuleerd en verantwoord (geëvalueerd) bij beleidsnota's, de financiële verantwoording via de jaarrekeningen.



Lijst van raadpleegde documenten.

Nr.	Omschrijving
5.4.1	Jaarrekening 2011
5.4.2	Programmabegroting 2011
5.4.3	Coalitieprogramma
5.4.4	Artikel "Terug naar de essentie van planning en control"
5.4.5	Diverse jaarrekeningen van andere gemeenten
5.4.6	Beschrijving Planning & Controlcyclus augustus 2011
5.4.7	Managementletter 2011
5.4.8	Notulen commissie 11 juni 2012
5.4.9	Notulen raad 26 juni 2012
5.4.10	Vorstel doorontwikkeling planning- en controlcyclus