

2006-2007
Raadsvoorstel
Ons kenmerk: GR 07.1376090

Onderwerp: verbetering verantwoordingsdocumenten voor de raad

Groningen, 15 februari 2007

Aan de raad,

Inleiding

Het audit committee heeft onlangs gesproken over het verbeteren van verantwoordingsdocumenten over de jaarrekening. Daarbij was de vraag welke veranderingen er in de rekening moeten worden doorgevoerd, zodat de raad beter in staat is om te controleren of het college het programma heeft uitgevoerd zoals was afgesproken.

Daarbij verdient het volgende punt de aandacht: het is niet goed om elk jaar opnieuw een andere koers in te slaan, met steeds weer andere wensen van de raad. Ook vorig jaar namelijk zijn enkele raadsleden samen met ambtenaren bezig geweest met veranderingen in de jaarrekening. Toen is onder andere besloten de dienstrekeningen af te schaffen. De gemeente Enschede was al eerder tot deze stap overgegaan en daar is ter compensatie een uitgebreidere versie van de concernrekening gemaakt. De rekening van Enschede stond vorig jaar min of meer model voor de Groningse jaarrekening 2005.

Leren van andere gemeenten is goed, mits het bijdraagt aan de eigen lijn van de raad om te komen tot een goed verantwoordingsdocument waar de raad in zijn politieke discussie met het college mee uit de voeten kan. Het is de kunst om die lijn te pakken te krijgen, daar binnen de raad, maar zeker ook bij het college en de ambtelijke organisatie, draagvlak voor te krijgen en vervolgens deze bestendige lijn jaarlijks verder uit te bouwen en te blijven toetsen.

De raad van de gemeente Groningen is van mening dat de jaarrekening als verantwoordingsdocument de laatste jaren behoorlijk is verbeterd met het oog op datgene waar de rekening voor is bedoeld: namelijk de raad in staat stellen om te controleren of de doelen die bij de begroting zijn vastgelegd daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Maar dat betekent niet dat we er al zijn. Nog steeds kan een aantal zaken verder verbeterd worden:

1. Goede samenhang tussen documenten uit de planning&controlecyclus

Dat betekent dat de rekening naadloos moet aansluiten op de begroting, zowel qua indeling als qua inhoud. Als in de begroting het doel wordt geformuleerd dat de afname van het aantal werklozen zich 3% gunstiger moet ontwikkelen dan het landelijk gemiddelde, dan moet in de rekening niet de vergelijking gemaakt worden

met het gemiddelde in de 25 grote steden. In de rekening moet aangegeven worden wat concreet was afgesproken en vervolgens wat ervan is gerealiseerd.

2. Een heldere analyse van het rekeningsaldo

Dan gaat het er niet alleen om waar het saldo uit bestaat, hoe het tot stand is gekomen en hoe het is onderverdeeld over de diverse posten. Het gaat er ook om dat duidelijk wordt welk deel van het resultaat structureel is en welk deel incidenteel. Ook zou aangegeven moeten worden welk deel van het resultaat binnen de invloedssfeer van het college van B&W ligt en welk deel erbuiten. Nu is het zo dat er in het raadsvoorstel bij de rekening vrij uitvoerig wordt ingegaan op de vraag waaruit het rekeningsaldo is opgebouwd. Ook de voorstellen tot bestemming komen uitgebreid aan de orde. Maar wat veel minder de aandacht krijgt is de inhoudelijke vraag wat de oorzaken zijn van het rekeningsaldo, wat dit heeft betekend voor het al dan niet halen van de doelstellingen uit de programmabegroting en in hoeverre er geplande activiteiten zijn blijven liggen en waarom. Ook de veranderingen van het eigen vermogen en het vreemd vermogen als gevolg van de bestemming van het rekeningsaldo kunnen duidelijker in beeld gebracht worden voor de raad.

3. Het autorisatieniveau van de raad

Op dit moment bevindt het autorisatieniveau (het niveau waarop de raad budgetten beschikbaar stelt) van de raad zich op productgroepniveau. De begroting van 2007 bevat ongeveer 85 productgroepen. De raad kan er ook voor kiezen om op programmaniveau (er zijn tien programma's) te autoriseren. Bij de totstandkoming van de eerste programmabegroting voor het jaar 2003 heeft de raad destijds bewust gekozen voor het huidige autorisatieniveau. Reden daarvoor was dat volgens de raad de overgang van het autorisatieniveau van ruim 100 producten (de oude situatie voor de komst van de programmabegroting) naar 10 programma's wat al te drastisch zou zijn. Het gevoel was dat de raad zijn sturingsinstrument met het oog op het budgetrecht min of meer uit handen zou geven. Bij het programma Onderwijs en Cultuur bijvoorbeeld gaat het in 2007 om uitgaven van 152 miljoen euro en inkomsten van bijna 115 miljoen euro. Wanneer de raad op programmaniveau zou autoriseren, zou het dit bedrag in één keer beschikbaar stellen en is het college bevoegd om binnen het programma met budgetten te schuiven tussen de zestien productgroepen waaruit dit programma bestaat. Het college kan dus ook budgetten van welzijn naar onderwijs schuiven of andersom, zolang de doelstellingen van het programma maar gehaald worden. Het hangt er dus erg vanaf hoe die doelstellingen worden omschreven en in welke mate ze de raad houvast geven bij het aangeven van de beleidsrichtingen en bij het controleren in welke mate de doelstellingen zijn gehaald.

4. Beleidsverantwoording en financiële verantwoording bij elkaar

Het voorbeeld van Enschede bevat niet op het punt waarbij de beleidsverantwoording en de financiële verantwoording uit elkaar gehaald zijn. Daarom moeten de beleidsverantwoording en de financiële rekening in goede samenhang en weer bij elkaar worden opgenomen (en niet gescheiden zoals bij de rekening van 2005).

Ook is door het audit committee gekeken naar de rekening van de gemeente Zaanstad, die de prijs voor het beste jaarverslag heeft gewonnen in 2005 (de Kordes-trofee). De volgende zaken vallen daarin op:

- a. Heldere, gestructureerde weergave van de activiteiten die zijn ondernomen het afgelopen jaar waardoor de afgesproken doelstellingen zijn gerealiseerd of dichterbij gebracht.
- b. Financiële verantwoording en beleidsevaluatie staan bij elkaar en de samenhang tussen die twee wordt duidelijk aangegeven. (hoeveel geld is er uitgetrokken voor welke beleidsacties?)
- c. Er wordt antwoord gegeven op de vraag: liggen we op koers wat betreft het halen van de hoofddoelstelling van dit programma?
- d. Er is per programma een hoofdstukje opgenomen over wat niet is bereikt het afgelopen jaar en waarom.
- e. Duidelijke informatie door middel van grafiekjes en staatjes met bijv. aantallen bezoekers van culturele instellingen, aantal deelnemers aan breedtesport, rapportcijfers van inwoners over tevredenheid over de eigen buurt, ontwikkeling van het aantal uitkeringsgerechtigden per achterstandswijk in de afgelopen paar jaar, meerjarig overzicht van het aantal nieuwgebouwde woningen naar differentiatie (sociale huur, sociale koop, middelduur, duur, enz.), resultaten van ingezette re-integratietrajecten over de afgelopen drie / vier jaar.
- f. In het financiële overzicht bij elk programma wordt onderscheid gemaakt tussen apparaatskosten en programmakosten.

De belangrijkste taak voor de raadsleden bij de bespreking van de rekening is controleren: is datgene wat bij de begroting was afgesproken, daadwerkelijk uitgevoerd en zijn daarbij de beoogde middelen ingezet. De raad zal een uitspraak moeten doen over de vraag: zijn we tevreden over de uitvoering en datgene wat er bereikt is het afgelopen jaar? Past dat binnen de doelstellingen die voor meerdere jaren, bijv. de collegeperiode, zijn vastgelegd?

Inmiddels heeft de raadscommissie Financiën en Veiligheid op 14 februari jl. een discussie gevoerd over door het audit committee aangedragen onderwerpen. Die discussie is uitgemond in het volgende voorstel:

Het audit committee, gehoord de raadscommissie Financiën en Veiligheid, stelt u voor te besluiten:

- I de samenhang tussen de begroting en de rekening verder te verbeteren door de rekening zowel qua opzet als inhoud naadloos aan te laten sluiten op de begroting;
- II bij de analyse van het rekeningsaldo duidelijker te maken welk deel incidenteel dan wel structureel is,
- III het autorisatieniveau van de raad te handhaven op productgroepniveau;
- IV de beleidsverantwoording en de financiële verantwoording voortaan weer bij elkaar op te nemen.

Namens het audit committee,

D.H. Vrieling,
Griffier.