

**Rekenkamer**

# Onderzoek jaarstukken 2005

De uitkomsten van een quick scan naar de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie in de programma's en de paragrafen in het jaarverslag over 2005

## **Colofon**

### **De Rekenkamer**

De Rekenkamer van de gemeente Overbetuwe heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. De Rekenkamer is samengesteld uit een externe voorzitter, twee externe leden en twee raadsleden, en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris.

De Rekenkamer heeft tot doel de raad een extra handvat te bieden in zijn controlerende taak. De Rekenkamer voert onderzoek uit, waarbij antwoord wordt gezocht op vragen zoals: zijn de doelen van het gemeentelijk beleid bereikt? Zijn de voorbereiding en de uitvoering van het beleid efficiënt verlopen? Welke aanbevelingen zijn nodig om de doeltreffendheid te vergroten?

De Rekenkamer voert zelf onderzoek uit. In de onderzoeken wordt altijd teruggekeken in het verleden, met als bedoeling te leren voor de toekomst. Jaarlijks stelt de Rekenkamer een onderzoeksplan op, waarin wordt aangegeven welke onderzoeken in uitvoering worden genomen. De Rekenkamer voert jaarlijks in ieder geval een onderzoek uit.

### **Samenstelling rekenkamer:**

De samenstelling van de commissie is als volgt: mevrouw C.H. van Marle (voorzitter), de heer J.M.J. Uijthof en mevrouw J. Smink als externe leden en vanuit de raad: mevrouw J.M.T. de Swart en de heer A.J.A.M. Lagerweij. Secretaris is mevrouw M.G. Timmerman-Koenders

### **Contact**

M.G. Timmerman-Koenders, 0481-362305  
m.timmerman-koenders@overbetuwe.nl

### **Dit rapport**

Het onderzoek naar de informatieplicht van het college aan de raad is door de Rekenkamer uitgevoerd ter uitvoering van het onderzoeksprogramma 2006.

Het rapport van het onderzoek, getiteld: Onderzoek jaarstukken 2005, is op 4 mei 2007 gezonden aan de raad.

# Onderzoek jaarstukken 2005

Onderzoek van de rekenkamer Overbetuwe naar de jaarstukken 2005.

## Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Hoofdstuk 1. Het onderzoek	7
1.1 Aanleiding onderzoek	7
1.2 Doelstelling onderzoek	7
1.3 Afbakening onderzoek	7
1.4 Toetsingskader	8
1.5 Werkwijze onderzoek	9
1.6 Leeswijzer	9
Hoofdstuk 2. Wettelijk kader jaarstukken	10
2.1 Jaarstukken en het BBV	10
2.2 De programmaverantwoording	10
2.3 De paragrafen	11
Hoofdstuk 3. Bevindingen	12
3.1 Kwaliteit verantwoordingsinformatie programma's	12
<i>Wat hebben we bereikt</i>	12
<i>Wat hebben we daarvoor gedaan</i>	12
<i>Wat heeft het gekost</i>	13
<i>Overige opmerkingen</i>	13
<i>Doorkijk naar programma's begroting 2007</i>	13
3.2 Kwaliteit verantwoordingsinformatie paragrafen	14
<i>Algemeen beeld</i>	14
<i>Paragraaf lokale heffingen</i>	15
<i>Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen</i>	15
<i>Paragraaf bedrijfsvoering</i>	15
<i>Paragraaf verbonden partijen</i>	15
<i>Doorkijk naar paragrafen begroting 2007</i>	15
Hoofdstuk 4. Conclusies en aanbevelingen	16
4.1. Conclusies	16
<i>Algemeen</i>	16
<i>Verantwoordingsinformatie programma's</i>	16
<i>Verantwoordingsinformatie verplichte paragrafen</i>	17
<i>Doorkijk naar programma's begroting 2007</i>	17
4.2 Aanbevelingen	18
Bijlagen	21
1. Overzicht bevindingen onderzochte programma's	23
- Programma 2: Openbare Ruimte	24
- Programma 4: Onderwijs	26
- Programma 6: Bijstand en Werkgelegenheid	28
- Programma 8: Milieu	32
- Programma 10: Organisatie en bestuur	34
2. Overzicht bevindingen onderzochte paragrafen	37
- Bevindingen per paragraaf	38
3. Toelichting op belangrijke begrippen	43



## Samenvatting

De Rekenkamer van de gemeente Overbetuwe wil de raad ondersteunen bij zijn controlerende taak. Een van de belangrijkste onderdelen van die taak betreft de controle van de uitvoering van de begroting. De basis daarvoor ligt in de jaarstukken. Vanwege het belang van de jaarstukken heeft de Rekenkamer besloten een quick-scan uit te voeren naar de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie van twee onderdelen van het jaarverslag over 2005: de programma's en de paragrafen.

Dit rapport is tevens een handreiking aan de raad voor het beoordelen van de jaarstukken. Dit geeft de raad een mogelijkheid om een verbetertraject te formuleren en uit te voeren voor de begroting 2008 en de jaarstukken 2007.

### Constateringen

In de **programma's** dient verantwoording te worden afgelegd over de realisatie van de bereikte doelen, de uitgevoerde activiteiten en de ingezette middelen. Wij hebben geconstateerd dat in de programma's:

- nauwelijks tot geen informatie is opgenomen over hetgeen in 2005 aan doelen is bereikt; geconstateerd moet worden dat ook de begroting 2005 op dit punt vaak geen houvast biedt;
- vrij consequent verslag gedaan wordt over de vele activiteiten die zijn uitgevoerd; lastig is vast te stellen of en welke voorgenomen activiteiten volgens de begroting in het verslagjaar zijn uitgevoerd;
- de financiële verantwoording in het jaarverslag plaatsvindt op productniveau, terwijl begroot was op speerpuntniveau; bovendien laat de de kwaliteit van de toelichtingen en verklaringen regelmatig te wensen over.

Wij hebben echter ook geconstateerd dat de programma's in de begroting 2007 een duidelijke verbetering laten zien. Hiermee is een betere basis gelegd voor een goede verantwoording.

Ten aanzien van de **paragrafen** in het jaarverslag 2005 constateren wij dat veel informatie gegeven wordt. Veel van die informatie geeft echter de stand van zaken weer. Deze stand van zaken wordt niet afgezet tegen de in de begroting vastgelegde doelen en voornemens. Sommige teksten zijn letterlijk uit de begroting overgenomen. Er kunnen vraagtekens worden gezet bij de actualiteit van de gepresenteerde gegevens. Als er verschillen zijn worden deze veelal niet toegelicht. Zowel het terugblikkend als het vooruitblikkend karakter van de paragrafen is vrij beperkt.

Geen van de onderzochte paragrafen blijkt volledig te voldoen aan de minimale eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

Het beeld van de paragrafen in de begroting 2007 wijkt niet bijzonder af van dat in het jaarverslag 2005.

### Aanbevelingen

Laat de behandeling van de jaarstukken en het controleren van de bereikte resultaten een belangrijk politiek moment zijn. Dit is het moment om te evalueren of de beoogde maatschappelijke doelen zijn bereikt door de uitgevoerde activiteiten. Op basis daarvan kan de raad bepalen of de beoogde maatschappelijke doelen voor een volgend begrotingsjaar al dan niet aangepast moeten worden. Gebruik als raad de controle aan de hand van de jaarstukken om nieuwe kaders en doelen te stellen voor de nieuwe begroting.

Ga door met het proces van verbeteren van begroting en jaarstukken.

Maak heldere afspraken over de wijze waarop dit verbetertraject gaat verlopen.

Aandachtspunten hiervoor zijn genoemd in *paragraaf 4.2.Aanbevelingen* op p. 16



## Hoofdstuk 1. Het onderzoek

### 1.1 Aanleiding onderzoek

Een van de belangrijkste taken van de raad is de controle op het gevoerde beleid. Jaarlijks legt het college in de zogenaamde jaarstukken<sup>1</sup> verantwoording af over het gevoerde beleid en de resultaten daarvan. De jaarstukken worden in de raad en zijn commissies besproken en leiden tot vaststellen van de jaarstukken.

Het beoordelen van de jaarstukken in het kader van de controlerende taak van de raad staat niet op zich, het vloeit voort uit de aan de uitsluitend aan de raad toekomende bevoegdheid tot uitoefening van het budgetrecht. Het budgetrecht houdt immers niet alleen in dat keuzes worden gemaakt over in te zetten middelen door bedragen te autoriseren in de begroting, maar ook dat toegezien wordt op de uitvoering van die begroting en dat verantwoording wordt afgenomen.

De Rekenkamer van Overbetuwe wil de raad ondersteunen bij zijn controlerende taak.

Als Rekenkamer hebben wij daarom besloten een **quick scan** uit te voeren naar de jaarstukken van de gemeente Overbetuwe. Het doel van dit onderzoek is het vaststellen in hoeverre het college verantwoording aflegt over de in programma's en paragrafen van de begroting opgenomen doelstellingen, activiteiten en daarmee verband houdende baten en lasten.

De wetgever heeft voor de jaarstukken een aantal wettelijke vereisten vastgelegd, waaraan wij een aantal programma's en paragrafen hebben getoetst. Tevens hebben wij voor deze programma's bekeken in hoeverre de verantwoording duidelijk, toegankelijk en compleet is. Bij de uitvoering van het onderzoek is dankbaar gebruik van de door Rekenkamer Nijmegen opgestelde sjablonen voor haar (jaarlijkse) onderzoeken naar de jaarstukken.

Wij hopen op deze wijze een bijdrage te kunnen leveren aan het verbeteren van de verantwoording van het college aan de gemeenteraad en de bevolking van de gemeente Overbetuwe.

### 1.2 Doelstelling onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is tweeledig:

- het verstrekken van inzicht in de mate waarin de jaarstukken de raad in staat stellen een adequate controle uit te oefenen op het door het college gevoerde beleid en de verantwoording daarover;
- het aandragen van bouwstenen om daar waar nodig de kwaliteit van de verantwoording (zowel in beleidsmatige als financiële zin) te kunnen verbeteren en hierdoor betere voorwaarden te scheppen voor de controle door de raad op het gevoerde beleid.

### 1.3 Afbakening onderzoek

In verband met de vele verantwoordingsaspecten die kleven aan de jaarstukken en gezien de beperkte middelen die de Rekenkamer ter beschikking staan, is besloten het onderzoek uit te voeren als een quick scan en daarnaast een afbakening te plegen, met name gericht op de mate waarin in beleidsmatig opzicht verantwoording is afgelegd.

Deze afbakening houdt in dat gekeken is naar:

---

<sup>1</sup> De jaarstukken van de gemeente bestaan uit het jaarverslag (programmaverantwoording en paragrafen) en de jaarrekening (programmarekening en balans). Op de belangrijkste begrippen rond de jaarstukken die wij in dit rapport gebruiken, hebben wij een toelichting opgenomen in bijlage 3.

- de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie over de programma's, zoals opgenomen in de programmaverantwoording behorende bij de jaarstukken 2005;
- de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie in de paragrafen, zoals opgenomen in de jaarstukken 2005.

Daarnaast is in verband met het tijdstip waarop het onderzoek is uitgevoerd voor wat betreft de belangrijkste bevindingen tevens gekeken naar hetgeen ter zake van de onderzochte onderzoekspunten is opgenomen in de programmabegroting 2007.

Het onderzoek kan worden gekwalificeerd als een 'dossieronderzoek' (raadpleging documenten en diverse bronnen). Er zijn dan ook geen interviews uitgevoerd.

#### 1.4 Toetsingskader

De Rekenkamer hanteert voor de onderzoeksvragen normen waaraan de bevindingen kunnen worden getoetst. Het toetsingskader vloeit voort uit relevante wet- en regelgeving, (beleids-)stukken en diverse documenten, alsmede uit vakliteratuur, professionele inzichten en opvattingen e.d.

Onderstaand is een tabel opgenomen waarin de belangrijkste toetsingsnormen door de Rekenkamer per aandachtsgebied en gerelateerd aan de specifieke vraagstelling zijn vastgelegd.

Aandachtsgebied	Normenkader
Wettelijk kader (jaarstukken)	Criteria: <ul style="list-style-type: none"> <li>– overeenstemming met verslaggevingvoorschriften (BBV)</li> <li>– conform presentatie- en inrichtingsvereisten</li> <li>– opname van verplichte informatie-elementen</li> <li>– beantwoorden aan doel en functie (t.b.v. raad)</li> </ul>
Programma's (jaarverslag)	Criteria: <ul style="list-style-type: none"> <li>– uitleg realisatie doelstellingen afgezet tegen de begroting</li> <li>– uitleg realisatie activiteiten afgezet tegen te begroting</li> <li>– hantering van smart-criteria, kwantificering van doelstellingen en gebruik van meetbare indicatoren</li> <li>– verantwoording baten en lasten t.o.v. de begroting</li> <li>– koppeling baten en lasten aan doelen en activiteiten</li> <li>– verschillenverklaring</li> </ul>
Paragrafen (jaarverslag)	Criteria: <ul style="list-style-type: none"> <li>– conform minimale wettelijke vereisten</li> <li>– dwarsdoorsnede van begroting</li> <li>– confrontatie realisatie met voornemens</li> <li>– evaluatie en doorkijk beleid</li> </ul>
Kwaliteit van verantwoording (algemene norm)	Criteria: <ul style="list-style-type: none"> <li>– confrontatie met begroting</li> <li>– inzicht in uitvoering en realisatie</li> <li>– verklaring afwijkingen en verschillen</li> <li>– afbakening periode</li> </ul>
Kwaliteit van informatie (algemene norm)	Criteria: <ul style="list-style-type: none"> <li>– zelfstandig leesbaar geheel</li> <li>– heldere presentatie, opzet en samenhang</li> <li>– logisch en consistent</li> <li>– toegankelijk en begrijpelijk</li> </ul>



### **1.5 Werkwijze onderzoek**

De Rekenkamer heeft het onderzoek gefaseerd uitgevoerd. Gestart is met een inventarisatie en eerste beoordeling van de laatst gepubliceerde jaarstukken (2005). In de jaarstukken wordt verslag gedaan over de activiteiten en de resultaten daarvan in het verslagjaar 2005. Daar waar nodig hebben wij als referentie de begroting (2005) geraadpleegd. De raad heeft immers de begroting voor 2005 vastgesteld en daarmee met het college afspraken gemaakt, waarover vervolgens bij de jaarstukken 2005 verantwoording dient te worden afgelegd.

Als tweede stap heeft een nadere beoordeling plaatsgevonden op de verantwoordingsinformatie, zoals opgenomen in de programma's en de paragrafen. In dat kader heeft een selectie plaatsgevonden van een aantal programma's en paragrafen, welke nader zijn geanalyseerd. Deze selectie is zodanig gekozen dat een representatief beeld ontstaat en hieruit algemene conclusies kunnen worden getrokken over de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie van de jaarstukken als geheel.

Als derde stap zijn de bevindingen geordend en geverifieerd. Tenslotte zijn aan de hand van de bevindingen door de Rekenkamer conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

### **1.6 Leeswijzer**

Voorafgaand aan onze bevindingen (hoofdstuk 3), gaan wij in dit rapport in op het wettelijk kader voor de jaarstukken (hoofdstuk 2). Vervolgens trekken wij in hoofdstuk 4 conclusies en doen wij enkele aanbevelingen.

In bijlage 1 wordt een overzicht gegeven van onze bevindingen bij het onderzoek van de programma's. In bijlage 2 wordt een overzicht gegeven van onze bevindingen bij het onderzoek van de paragrafen. Bijlage 3 bevat een toelichting op enkele belangrijke begrippen.

## Hoofdstuk 2. Wettelijk kader jaarstukken

### 2.1 Jaarstukken en het BBV

Aan de opzet en inhoud van de begroting en jaarstukken van de gemeente worden door de wetgever eisen gesteld. Tot en met 2003 waren dat de Comptabiliteitsvoorschriften 1995. Vanaf het begrotingsjaar 2004 zijn deze vervangen door het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)<sup>2</sup>. Eén van de redenen voor de wijziging van de eisen is de invoering van een fundamentele wijziging van het lokaal bestuur van een monistisch naar een dualistisch stelsel. Met het dualisme is sprake van een ontvlechting van de taken en bevoegdheden tussen de raad en het college. De raad concentreert zich op de kaderstellende en controlerende taak en het college op de uitvoering van het beleid. Deze wijziging in taken brengt andere behoeften ten aanzien van de begroting en jaarstukken met zich mee. Ook hierin zijn dus fundamentele wijzigingen nodig.

Het BBV voorziet in die benodigde wijzigingen van de opzet en invulling van de begroting en jaarstukken van gemeenten. Uitgangspunt van het BBV is in de eerste plaats dat de begroting en jaarstukken voldoen aan de informatiebehoefte van de gemeenteraad. De waarborging van de informatiebehoefte van de gemeenteraad staat voorop, omdat het budgetrecht één van de belangrijkste rechten van de gemeenteraad is.

Zoals gezegd legt het college met de jaarstukken verantwoording af aan de raad. Zij legt hiermee integrale verantwoording af over de uitvoering van de begroting. De raad heeft hiermee de mogelijkheid te controleren wat de uitgevoerde activiteiten zijn geweest, in hoeverre de beoogde resultaten zijn behaald en wat de baten en lasten daarvan zijn geweest.

Voor de betekenis van een aantal belangrijke begrippen in relatie met het BBV<sup>3</sup> en de jaarstukken kan worden verwezen naar bijlage 3 bij deze rapportage.

Belangrijke begrippen rond de jaarstukken die in bijlage 3 zijn toegelicht	
• BBV	• jaarrekening
• begroting	• jaarverslag
• begrotingswijziging	• lasten
• baten	• programma
• budgetrecht	• paragrafen
• jaarstukken	• smart-criteria
	• w-vragen

### 2.2 De programmaverantwoording

De programmaverantwoording dient ten minste te bestaan uit de verantwoording over de realisatie van de programma's, waarbij per programma inzicht dient te worden geboden in:

- de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd;
- de wijze waarop getracht is de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken;
- de gerealiseerde baten en lasten.

<sup>2</sup> BBV is de Algemene Maatregel van Bestuur waar artikel 186 van de Gemeentewet op doelt, die regels geeft voor de begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, het jaarverslag en de jaarrekening van gemeenten.

<sup>3</sup> Voor deze beschrijvingen hebben we gebruik gemaakt van het Lexicon van begroting en jaarstukken, zoals dat in maart 2006 door de Rekenkamer van Nijmegen is uitgebracht.

De programmaverantwoording maakt deel uit van het jaarverslag en kan als spiegel worden gezien van het in de begroting opgenomen programmaplan.  
Het een en ander (de 3 w-vragen) kan schematisch als volgt worden gepresenteerd

Begroting	Jaarverslag
Wat willen we bereiken?	Wat hebben we bereikt? Toelichting rekenkamer: Er wordt uitgelegd in hoeverre beoogde doelen feitelijk zijn gerealiseerd; de realisatie van doelen wordt dus afgezet tegen de voornemens uit de begroting
Wat gaan we daarvoor doen?	Wat hebben we daarvoor gedaan? Toelichting rekenkamer: Er wordt uitgelegd in hoeverre beoogde activiteiten feitelijk hebben plaatsgevonden; de realisatie van activiteiten wordt dus afgezet tegen de voornemens uit de begroting.
Wat gaat dat kosten?	Wat heeft dat gekost? Toelichting rekenkamer: Er is verantwoord over de lasten en baten afzonderlijk; het verschil met de dynamische begroting (begroting na wijziging) wordt uitgelegd.

### 2.3 De paragrafen

De paragrafen bevatten de verantwoording over de in overeenkomstige paragrafen van de begroting vastgelegde beleidslijnen met betrekking tot een aantal belangrijke thema's die verband houden met de financiële positie, het financieel beheer en de bedrijfsvoering van de gemeente. Het betreft bij uitstek zaken waarbij de raad eigen beleidslijnen kan uitzetten, accenten kan leggen en richting kan geven aan de uitvoering van de begroting door het college.

In het BBV is geregeld welke minimale informatie-elementen in de paragrafen dienen te worden opgenomen.

De paragrafen maken deel uit van het jaarverslag en kunnen als spiegel worden gezien van de in de begroting opgenomen paragrafen.

Verplichte paragrafen in begroting en jaarverslag	Minimale informatie-elementen zoals wettelijk op grond van het BBV is voorgeschreven 1)
Lokale heffingen	Beleidskader, soorten heffingen, lokale lastendruk, kwijscheldingsbeleid
Weerstandsvormogen	Inventarisatie weerstandcapaciteit versus risico's, alsmede het terzake te voeren beleid
Onderhoud kapitaalgoederen	Beleidskader, financiële consequenties en doorvertaling daarvan in de begroting en jaarstukken inzake wegen, riolering, water, groen en gebouwen
Financiering	Beleid ten aanzien van risicobeheer financieringsportefeuille
Bedrijfsvoering	Stand van zaken en beleidsvoornemens
Verbonden partijen	Visie en beleidsvoornemens
Grondbeleid	Visie, beleidskader, grondexploitatie, systematiek van winstneming en reservebeleid versus risico's
1) De precieze eisen per paragraaf zijn terug te vinden in bijlage 3. In bijlage 2 is voor de onderzochte paragrafen per BBV-eis aangegeven in hoeverre hieraan is voldaan in het jaarverslag (en de begroting) 2005.	

## Hoofdstuk 3. Bevindingen

### 3.1 Kwaliteit verantwoordingsinformatie programma's

Om een dwarsdoorsnee te verkrijgen hebben wij ervoor gekozen om de helft van de programma's te analyseren en wel alle programma's die met een even nummer beginnen. Dit betreft de programma's:

- 2: Openbare ruimte
- 4: Onderwijs
- 6: Bijstand en Werkgelegenheid
- 8: Milieu
- 10: Organisatie en Bestuur

De overige programma's zijn zeer globaal doorgenomen teneinde vast te kunnen stellen of hier zeer bijzondere afwijkingen zitten ten opzichte van de onderzochte programma's.

Voor een uitgebreide vastlegging van de bevindingen wordt verwezen naar bijlage 1 van het rapport. Daarbij is volgens een vast format het stramien van de 3 w-vragen gevolgd en zijn waar nodig specifieke opmerkingen en opvallende punten vastgelegd.

In aansluiting op de vraagstelling en het daarbij behorende normenkader worden onderstaand de belangrijkste bevindingen kort samengevat.

#### ***Wat hebben we bereikt?***

De rekenkamer heeft in de programma's van de jaarstukken nauwelijks tot geen informatie aangetroffen over hetgeen in 2005 aan doelen is bereikt. Er wordt slechts mondjesmaat verslag gedaan over beoogde maatschappelijke effecten. Wel wordt bij de meeste programma's in beschrijvende zin verslag gedaan over de 'bereikte resultaten', hetgeen echter veelal een opsomming is van verrichte 'activiteiten', soms gekwantificeerd.

Het ontbreekt daarbij structureel aan meetbare indicatoren, vooral ten aanzien van de kwalitatieve doelstellingen, doch meestal ook inzake de kwantitatieve doelstellingen. Dit geldt overigens niet alleen voor het verslag over 2005; geconstateerd moet worden dat ook de begroting 2005 op dit punt vaak geen houvast biedt.

De doelstellingen in de begroting zijn namelijk veelal zeer beperkt geconcretiseerd (voldoen niet aan de zogenaamde 'smart-criteria') of kunnen soms nauwelijks als doelstellingen worden gekwalificeerd, omdat het dan meer een beschrijving van activiteiten betreft.

#### ***Wat hebben we daarvoor gedaan?***

In de programma's van de jaarstukken wordt vrij consequent verslag gedaan over de vele activiteiten die zijn uitgevoerd. Soms concreet, doch ook heel vaak in algemene, opsommende en beschrijvende zin (met name het programma Organisatie en Bestuur). Lastig is vast te stellen of en welke voorgenomen activiteiten volgens de begroting in het verslagjaar zijn uitgevoerd. Niet over alle begrote activiteiten wordt verslag gedaan en soms wordt over activiteiten verslag gedaan die niet zijn begroot.

In het bijzonder de informatiewaarde en de samenhang van het verslag over het programma Bijstand en Werkgelegenheid kan in dit verband als onvoldoende worden gekwalificeerd in het licht van de daaraan te stellen eisen.

Zowel bij de begroting als bij de jaarstukken worden bij diverse activiteiten de jaartallen van 2005-2008 genoemd (met name bij de programma's Openbare ruimte en Milieu) zonder dat duidelijk worden welke activiteiten betrekking hebben op 2005. Soms wordt onder de activiteiten verslag gedaan over in 2004 gerealiseerde activiteiten dan wel in 2006 uit te voeren activiteiten.

Het ontbreken van een goede periodeafbakening bemoeilijkt de beoordeling van hetgeen het college feitelijk in het betreffende verslagjaar heeft gedaan.

### ***Wat heeft het gekost?***

De financiële verantwoording over de programma's vindt plaats op productniveau. Per product worden de baten en lasten zichtbaar gemaakt, terwijl dit in de begroting op speerpuntniveau plaatsvindt.

Weliswaar kan worden vastgesteld wat de producten hebben gekost of opgebracht, echter hierdoor:

- zijn de daadwerkelijke baten en lasten per speerpunt feitelijk niet te bepalen;
- is een goede vergelijking tussen realisatie (productniveau) en begroting (speerpuntniveau) niet mogelijk

Het een en ander betekent dat het financiële verantwoordingsaspect in het ongewisse blijft, omdat er geen koppeling met het beleid en de uitvoering kan worden gelegd.

De verschillenverklaring van de baten en lasten (werkelijk versus begroot) vindt wel plaats (op productniveau), zij het dat de kwaliteit van de toelichtingen en verklaringen regelmatig te wensen overlaat. Het zijn vaak opsommingen van onder- en overschrijdingen, zonder dat een goede achterliggende verklarende analyse is bijgevoegd. Overigens is sprake van veel en soms zeer forse financiële afwijkingen tussen realisatie en de begroting (na wijziging). Veel verschillen hebben te maken met de inzet van het ambtelijk apparaat (verantwoording loonkosten en uren) en de verantwoording van kapitaallasten (rente en afschrijvingen). De analyse van deze posten komt in de jaarstukken niet echt uit de verf.

Wij hebben begrepen dat ook de auditgroep de raad heeft gewezen op de vele (en grote) afwijkingen ten opzichte van begroting. De auditgroep heeft de raad geadviseerd 'een ontwikkelplan op te stellen waardoor de budgetbewaking verbeterd (...). Het resultaat van dit ontwikkelplan moet zichtbaar zijn in aanzienlijk kleinere verschillen tussen rapportage en resultaat. (...)'. De gemeenteraad heeft dit advies niet zichtbaar overgenomen. Navraag van onze kant naar de stand van zaken heeft opgeleverd dat geen ontwikkelplan aan de raad is aangeboden en dat bij de jaarstukken 2006 moet blijken in hoeverre het aantal en de omvang van de verschillen is afgenomen. Behalve dat versterking van de budgetbewaking noodzakelijk is, roepen de vele verschillen bij de Rekenkamer ook de vraag op in hoeverre reëel wordt begroot.

Tenslotte kan worden geconstateerd dat in de begroting bij een aantal programma's sprake is van bezuinigingstaakstellingen. Hierover wordt in de betreffende programma's geen verslag gedaan.

### ***Overige opmerkingen***

Voor wat betreft de opzet en presentatie van de verantwoordingsinformatie over 2005 kan worden opgemerkt dat deze niet altijd consequent (vaste formats, volgorde speerpunten, prioriteiten en acties volgens de begroting) en helder (taalgebruik, technische termen) wordt gevolgd. Ook de samenhang en het evenwicht in de informatieverstrekking (omvang, verhouding hoofdzaken versus bijzaken) is nu en dan onvoldoende aanwezig.

Dit belemmert de toegankelijkheid van de informatie en daarmee het gewenste inzicht in de verantwoording over het gevoerde beleid.

### ***Doorkijk naar programma's begroting 2007***

In de begroting voor 2007 is een iets andere programma-indeling gebruikt. Er wordt gewerkt met speerpunten of accenten. De doelstellingen worden vertaald in activiteiten voor 2007. Voor de activiteiten wordt aangegeven wanneer zij bereikt moeten zijn.

In een aantal programma's worden indicatoren aangegeven waarmee de effecten van het speerpunt meetbaar worden gemaakt.

Financieel worden per programma de baten en lasten voor de speerpunten weergegeven, maar ook de baten en lasten van de producten die in een programma worden gerealiseerd.

De opzet en samenhang vertoont hiermee een duidelijke verbetering ten opzichte van voorgaande jaren.

### **3.2 Kwaliteit verantwoordingsinformatie paragrafen**

Om een dwarsdoorsnee te verkrijgen is ervoor gekozen om vier van de zeven (verplichte) paragrafen te analyseren. Dit betreft de paragrafen:

- Lokale heffingen
- Onderhoud kapitaalgoederen
- Bedrijfsvoering
- Verbonden partijen

De overige paragrafen zijn zeer globaal doorgenomen teneinde vast te kunnen stellen of hier zeer bijzondere afwijkingen zitten ten opzichte van de onderzochte paragrafen.

Voor een uitgebreide vastlegging van de bevindingen wordt verwezen naar bijlage 2 van het rapport. Daarin zijn de bevindingen van de Rekenkamer naast de uit het BBV voortvloeiende eisen gezet<sup>4</sup>. Waar nodig zijn specifieke opmerkingen en opvallende punten hierin vastgelegd.

In aansluiting op de vraagstelling en het daarbij behorende normenkader worden onderstaand de belangrijkste bevindingen kort samengevat.

#### ***Algemeen beeld***

Over het algemeen valt op dat er veel informatie gegeven wordt. Veel van de informatie geeft de stand van zaken weer. Deze stand van zaken wordt niet afgezet tegen de in de begroting vastgelegde doelen en voornemens. Sommige teksten zijn letterlijk uit de begroting overgenomen, zonder dat de realisatie hiertegen is afgezet. Er kunnen vraagtekens worden gezet bij de actualiteit van de gepresenteerde gegevens.

Als er verschillen zijn dan worden deze veelal niet toegelicht. Zowel het terugblikkend als het vooruitblikkend karakter van de paragrafen is vrij beperkt.

Op een aantal punten wordt niet voldaan aan de door het BBV gestelde eisen. Beseft dient te worden dat het BBV de minimale vereisten formuleert (verplichte informatie-elementen) en dat de raad hier juist ruimte heeft de paragrafen naar eigen wensen en inzicht invulling te geven.<sup>5</sup> Voor zover ons bekend zijn hier door de raad van de gemeente Overbetuwe geen nadere aanwijzingen voor gegeven.

---

<sup>4</sup> De Rekenkamer heeft hierbij gebruik gemaakt van een sjabloon dat is opgesteld door de Rekenkamers Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen voor hun onderzoek naar de begrotingen 2004 van die gemeenten.

<sup>5</sup> In de nota van toelichting bij het BBV en in de handreiking van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) inzake de verordeningen 212 en 213 is aangegeven dat de gemeenteraad met de paragrafen, waaronder de bedrijfsvoeringsparagraaf, hun eigen invulling kunnen geven aan de beleidsvoornemens en aan hun eigen informatiebehoefte.

### ***Paragraaf lokale heffingen***

De paragraaf Lokale heffingen voldoet aan bijna alle BBV –eisen. De paragraaf voldoet op zich redelijk als op zichzelf staand stuk, het geeft inzicht in relevante heffingen, zij het dat het verantwoordingskarakter beperkt is.

De paragraaf kan overigens niet goed tegen de begroting worden afgezet, omdat hierin nauwelijks informatie over het beleid rond lokale heffingen is opgenomen.

### ***Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen***

De paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen is nagenoeg gelijk aan de paragraaf in het begroting 2005. Teksten zijn voor een groot deel letterlijk overgenomen, waardoor in het ongewisse blijft wat de voornemens waren en wat daarvan in de praktijk is gerealiseerd. De paragraaf vormt nauwelijks een spiegel van de begroting. Het verantwoordingskarakter ervan is bijna te verwaarlozen/.

De informatie is zeer beschrijvend van aard en de toegevoegde waarde ervan voor de raad (o.a. uitgebreide areaalbeschrijvingen) is in beleidsmatig opzicht beperkt,

### ***Paragraaf bedrijfsvoering***

De paragraaf Bedrijfsvoering voldoet niet volledig aan de minimale eisen ingevolge het BBV. De tekst is ten opzichte van de begroting wel geactualiseerd, maar blijft van hetzelfde karakter en is zeer beschrijvend van aard. Veel aandacht wordt besteed (par. 2.1-2.4) aan de uitleg wat het is, maar nauwelijks wat ermee is gedaan en tot wat het heeft geleid. Voornemens en realisatie worden nauwelijks tegen elkaar afgezet.

De 5 belangrijkste doelen van de bedrijfsvoering (rechtmatigheid, betrouwbaarheid, transparantie, doelmatigheid en doeltreffendheid) worden wel gememoreerd, maar zonder dat hier in het vervolg van de tekst nader op wordt ingegaan. De presentatie van par. 2.5 inzake 'Personeel en organisatie' is sterk cijfermatig (met grote grafieken en zonder dat geraamde cijfers hierover in de begroting zijn terug te vinden) en weinig beleidsmatig gericht. De wel in de begroting opgenomen beleidsthema's (speerpunt competentie management, thema opleiding en vorming e.d.) komen juist niet in het verslag terug.

### ***Paragraaf verbonden partijen***

De paragraaf Verbonden partijen voldoet in het geheel niet aan de minimale eisen van het BBV. Er wordt slechts volstaan met een summier overzicht van verbonden partijen, dat op zich zelf staat en zo weinig informatie biedt.

Dit is opvallend, omdat nu juist in december 2004 een beleidsnota 'Verbonden partijen' is vastgesteld, waarover in het jaarverslag 2005 niets terug te vinden is.

### ***Doorkijk naar paragrafen begroting 2007***

Het beeld dat uit de begroting 2007 voortkomt wijkt niet bijzonder af van hetgeen onder de voorgaande punten (vergelijking jaarverslag 2005 met begroting 2005) is opgemerkt. De paragraaf Lokale heffingen is wel duidelijk verbeterd en de paragraaf Bedrijfsvoering is ingestoken op een wat actuelere thematiek. De paragraaf Verbonden partijen steekt duidelijk in op (de uitwerking van) het beleid voor sturing, het beheer, de verantwoording en het toezicht op verbonden partijen. Daarbij worden overigens in terugblikkende zin zaken genoemd die nu juist in het verslag over 2005 een plaats hadden behoren te krijgen.

Geen van de onderzochte paragrafen in de begroting 2007 voldoet volledig aan de minimale informatievereisten ingevolge het BBV.

## Hoofdstuk 4. Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Conclusies

#### **Algemeen**

Via de jaarstukken legt het college verantwoording af over het gevoerde beleid en beheer. Van belang is daarbij dat het college antwoord geeft op de vragen wat er is bereikt, wat daarvoor is gedaan en wat het heeft gekost. Deze informatie behoort binnen de afgesproken kaders duidelijk, consistent en inzichtelijk te worden gepresenteerd.

In de analyse van de Rekenkamer komt naar voren dat het college over het algemeen verslag doet over hetgeen is gedaan en dat daarmee de raad inzicht wordt verstrekt in de uitgevoerde activiteiten. Er wordt echter nauwelijks verslag gedaan over de vraag of de doelstellingen zijn gerealiseerd in de zin van beoogde effecten. Hiermee wordt het lastig om de drie w-vragen te beantwoorden, omdat deze immers in samenhang met elkaar moeten worden gezien.

#### **Verantwoordingsinformatie programma's**

Het verslag in de programma's richt zich weliswaar op 'speerpunten' en 'bereikte resultaten', doch veelal gaat het hierbij niet over hetgeen is bereikt (doelen en beoogde effecten), doch om een verantwoording over de uitgevoerde activiteiten. Daardoor is nauwelijks te beoordelen of de doelstellingen afgezet tegen de voornemens in de begroting zijn bereikt en de mate waarin dat is gelukt. Complicatie daarbij is dat de doelstellingen in de begroting vaak niet concreet (volgens smart-criteria) zijn geformuleerd, waardoor een goede confrontatie bemoeilijkt wordt.

Conclusie 1: In hoeverre de gemeentelijke doelstellingen in de zin van beoogde maatschappelijke effecten over het verslagjaar 2005 zijn gerealiseerd is voor de raad nauwelijks vast te stellen. Dit komt omdat de verslaglegging van de programma's in relatie met de voornemens in de begroting, maar ook de begroting zelf, hier nog onvoldoende op gefocust is.

De lijn van de verslaglegging is sterk gericht op de verantwoording (beschrijving, opsomming, kwantificering) van de verrichte activiteiten. In diverse gevallen wordt geen verslag gedaan over activiteiten die wel in de begroting zijn geraamd of wordt andersom juist verslag gedaan over activiteiten die niet in de begroting zijn geraamd. Het niet strikt afbakenen van jaartallen en uitvoeringsperiodes gaat ten koste van het verantwoordingskarakter van de informatie. Het verslag over het programma Bijstand en werkgelegenheid scoort in de ogen van de Rekenkamer op vrijwel alle toetsingspunten onder de maat.

Conclusie 2: Er wordt in alle programma's uitgebreid inzicht geboden in de activiteiten die zijn uitgevoerd. In hoeverre deze aansluiten met de voornemens zoals vastgelegd in de begroting is echter vaak niet te beoordelen. De samenhang en afbakening laten soms zodanig te wensen over, dat niet kan worden vastgesteld wat feitelijk in het verslagjaar is uitgevoerd.

Doordat in de begroting de baten en lasten op speerpuntniveau worden geraamd en in het verslag op productniveau wordt verantwoord, is geen goede confrontatie en daarmee beoordeling mogelijk omtrent de met de uitvoering van het gemeentelijk beleid samenhangende baten en lasten.



Gezien de vele en ook soms zeer forse afwijkingen vraagt de rekenkamer zich voorts af of de kwaliteit en systematiek van de begrotingsramingen wel afdoende is. Veel verschillen hebben te maken met de verantwoording van apparaatskosten (inzet ambtelijk apparaat) en kapitaallasten (rente en afschrijvingen) die in dit verband een specifieke, doch niet alles verklarende rol spelen.

Conclusie 3: De met het beleid samenhangende baten en lasten zijn nauwelijks vast te stellen, omdat de systematiek van de begroting en het jaarverslag niet op elkaar aansluiten. Wij kwalificeren dit als een ernstige tekortkoming in de verantwoording. Daarbij laat de verschillenverklaring tussen realisatie en begroting te wensen over en roept deze vragen op over de kwaliteit en systematiek van de begrotingsramingen, in het bijzonder ten aanzien van de rol en betekenis van de 'apparaatskosten' en 'kapitaallasten'.

### **Verantwoordingsinformatie verplichte paragrafen**

De verplichte paragrafen vormen een belangrijk onderdeel van de verantwoordingsinformatie en zijn met name voor de raad van belang om te controleren of binnen de afgesproken beleidslijnen en grenzen is geopereerd. Tevens biedt het belangrijke input voor de raad uit oogpunt van leereffect en wenselijk geachte bijsturing.

De huidige invulling van de paragrafen voldoet op belangrijke onderdelen nog niet aan de wettelijke regels en beantwoordt nog niet goed aan het beoogde doel en de functie van de informatie. Opgepast moet worden dat het niet wordt beschouwd als 'verplichte kost', die wordt opgeschreven, maar waar vervolgens niets mee gedaan wordt. De raad kan op deze manier niet sturen en zo ontbreekt de basis voor het afleggen van verantwoording.

De paragraaf Verbonden partijen is in de ogen van de Rekenkamer wat dat betreft echt onder de maat.

Conclusie 4: De verplichte paragrafen voldoen nog niet volledig aan de verplichte minimale eisen van het BBV (wettelijk kader), verstrekken wel de nodige informatie over de relevante aandachtsgebieden, zij het dat de toegevoegde waarde ervan uit beleidsmatig opzicht veelal beperkt is. De informatie staat in hoge mate op zichzelf. Voorgenomen versus gerealiseerd beleid komt onvoldoende uit de verf en het verantwoordingskarakter van de gegeven informatie is daarnaast vrij beperkt.

De raad heeft van de wetgever de legitimatie en ook de plicht gekregen om rond de paragrafen nadrukkelijk invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol. Juist door het vaststellen van bepaalde beleidslijnen, het bepalen van normen en stellen van grenzen kan de raad hiermee invloed uitoefenen op de sturing en beheersing van het gemeentelijk beleid door het college.

Conclusie 5: Uit de paragrafen, waarbij in het bijzonder kan worden verwezen naar de paragraaf bedrijfsvoering, blijkt onvoldoende helder wat de door de raad uitgezette kaders en beleidslijnen zijn. In ieder geval ontbreekt het aan een focus op dit punt, niet in de laatste plaats vanuit de raad zelf.

### **Doorkijk naar programma's begroting 2007**

De begroting 2007 vertoont met name op het punt van de opzet en inhoud van de programma's een duidelijke verbetering. Er is een duidelijke structuur (drie w-vragen) en er bestaat meer aandacht voor het formuleren van de doelstellingen en de benoeming van maatschappelijke effecten en indicatoren (toepassing smart-criteria). Voor de paragrafen is dit minder het geval, zij het dat hier ook verbeterpunten inzitten.

Conclusie 6: De programma's vertonen in de begroting 2007 ten opzichte van de jaarstukken 2005 een nadrukkelijke ontwikkeling en verbetering, hetgeen bezien kan worden vanuit het continue streven van het college om de raad met adequate informatie te bedienen. Voor de paragrafen zijn de doorgevoerde verbeteringen nog zeer beperkt.

## 4.2 Aanbevelingen

### **Algemeen**

Dit rapport is een handreiking aan de raad voor het beoordelen van de jaarstukken. Dit geeft de raad een mogelijkheid om een verbetertraject te formuleren en uit te voeren voor de begroting 2008 en de jaarstukken 2007.

### **Aanbeveling 1**

Laat de behandeling van de jaarstukken en het controleren van de bereikte resultaten een belangrijk politiek moment zijn. Dit is het moment om te evalueren of de beoogde maatschappelijke doelen zijn bereikt door de uitgevoerde activiteiten. Op basis daarvan kan de raad bepalen of de beoogde maatschappelijke doelen voor een volgend begrotingsjaar al dan niet aangepast moeten worden. Gebruik als raad de controle aan de hand van de jaarstukken om nieuwe kaders en doelen te stellen voor de nieuwe begroting.

### **Aanbeveling 2**

Ga door met het proces van verbeteren van begroting en jaarstukken.

Maak heldere afspraken over de wijze waarop dit verbetertraject gaat verlopen.

Aandachtspunten daarbij zijn:

- Laat de jaarstukken (jaarrekening en jaarverslag) voldoen aan de verplichte minimale eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).
- Definieer in de begroting duidelijke maatschappelijke doelen, met bijbehorende indicatoren (en uitvoeren 0-metingen)
- Maak helder welke doelen je in het begrotingsjaar wil bereiken, met bijbehorende indicatoren
- Sluit in het jaarverslag aan bij deze doelen voor het begrotingsjaar, met de resultaten voor bijbehorende indicatoren.
- Constateer en verklaar de verschillen tussen doel en realisatie
- Sluit de financiële verslaglegging aan op de wijze van begroten. Constateer de verschillen tussen de uitgegeven en de begrote bedragen. Verklaar waardoor deze verschillen zijn ontstaan en volsta dus niet met een opsomming van de bedragen waaruit het verschil is opgebouwd.
- Voer voor de programma's een vast format (bijv. in tabelvorm) in voor het stelselmatig presenteren van doelen en activiteiten. Belangrijk is het geven van een verklaring van de geconstateerde verschillen.

Ter illustratie:

Belangrijkste doelen (activiteiten) programma X in 2006		
Begroting 2006 (raming)	Jaarverslag 2006 (werkelijkheid)	Toelichting

- Geef het College opdracht om de paragrafen op te zetten conform de indeling zoals die door de rekenkamer is gehanteerd in onderhavig onderzoek.





## **Bijlagen behorende bij:**

### **Quick Scan Jaarstukken 2005**

**Kwaliteit verantwoordingsinformatie van het college aan de raad  
Onderzoek Rekenkamer Overbetuwe**

- 1 Overzicht bevindingen onderzochte programma's**
- 2 Overzicht bevindingen onderzochte paragrafen**
- 3 Toelichting op bepaalde begrippen in relatie met het BBV**



## **Bijlage 1:                   Overzicht bevindingen onderzochte programma's**

### Toelichting:

De Rekenkamer heeft in het kader van de beoordeling van de kwaliteit van de jaarstukken 2005 de even genummerde programma's uit de jaarstukken beoordeeld aan de hand van een drietal vragen.

- Wat hebben we bereikt?
- Wat hebben we daarvoor gedaan?
- Wat heeft het gekost?

Ten behoeve van de leesbaarheid is ervoor gekozen om per paragraaf hetzelfde stramien te hanteren waardoor weliswaar dezelfde toetsingspunten steeds weer naar voren komen, doch elke paragraaf als zelfstandig leesbaar stuk kan worden doorgenomen.

## Programma 2: Openbare Ruimte

Toetsingspunten	Bevindingen
<p><i>Wat hebben we bereikt?</i></p> <p>Er wordt uitgelegd in hoeverre beoogde doelen feitelijk zijn gerealiseerd; de realisatie van doelen wordt dus afgezet tegen voornemens uit de begroting.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er wordt geen verslag gedaan over bereikte maatschappelijke effecten, hetgeen mede te maken heeft met de wijze waarop bij de begroting de doelstellingen zijn geformuleerd.</li> <li>• Wel wordt in beschrijvende zin verslag gedaan over de bereikte resultaten voor de in de begroting opgenomen speerpunten.</li> <li>• Het ontbreekt aan meetbare indicatoren, vooral ten aanzien van de kwalitatieve doelstellingen.</li> </ul>
<p><i>Wat hebben we daarvoor gedaan?</i></p> <p>Er wordt uitgelegd in hoeverre beoogde activiteiten feitelijk hebben plaatsgevonden; de realisatie van activiteiten wordt dus afgezet tegen de voornemens uit de begroting.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er wordt verslag gedaan over de activiteiten voor de in de begroting opgenomen speerpunten.</li> <li>• Er wordt niet altijd aangesloten bij de begroting <ul style="list-style-type: none"> <li>– niet verslagen, wel begroot</li> <li>– wel verslagen, niet begroot</li> </ul> </li> </ul> <p>Verkeersmaatregelen project “Beter Bereikbaar KAN”  Begraven, bestrijding hondenoverlast, waterbeheer, wegen straten pleinen, gladheidbestrijding en straatreiniging;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Op stand van zaken inzake begrote bezuinigingen voor 2005-2008 (o.a. straatverlichting) wordt in het verslag niet ingegaan.</li> </ul>
<p><i>Wat heeft dat gekost?</i></p> <p>Er is verantwoord over lasten en baten afzonderlijk; het verschil met de dynamische begroting wordt uitgelegd.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De financiële verantwoording over de programma's vindt plaats op productniveau, doch in de begroting op speerpuntniveau. <ul style="list-style-type: none"> <li>– kosten per speerpunt zijn hierdoor nauwelijks te beoordelen</li> <li>– vergelijking met de begroting is ook niet echt mogelijk</li> </ul> </li> <li>• Lasten en baten worden per product verantwoord. Afwijkingen worden benoemd en toegelicht, zij het beperkt verklaard (o.a. extra storting voorziening openbare verlichting en lagere energiekosten).</li> </ul>
<p>Overige opmerkingen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het overige beleid krijgt meer aandacht dan de eigenlijke speerpunten.</li> <li>• Periodeafbakening: niet altijd is even helder welke begrote activiteiten in 2005 moesten plaatsvinden (o.a. aanleg tangentenstructuur).</li> </ul>



Een voorbeeld uit het jaarverslag

Begroting	Jaarverslag	Opmerking Rekenkamer
<p><i>Prioriteit 2005 - 2008:</i></p> <p>Tangentenstructuur rondom Elst</p>	<p><i>Prioriteit 2005 - 2008:</i></p> <p>Tangentenstructuur rondom Elst</p>	<p>Er wordt niet ingegaan op de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd, de tekst uit de begroting is letterlijk overgenomen, hier is niets aan toegevoegd.</p>
<p><i>Kwalitatieve doelstelling:</i></p> <p>Verminderen verkeersdruk centrum Elst</p>	<p><i>Kwalitatieve doelstelling:</i></p> <p>Verminderen verkeersdruk centrum Elst</p>	
<p><i>Kwantitatieve doelstelling:</i></p> <p>Aanleg tangentenstructuur rondom de kern Elst</p>	<p><i>Kwantitatieve doelstelling:</i></p> <p>Aanleg tangentenstructuur rondom de kern Elst</p>	
<p><i>Activiteiten 2005 - 2008:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Maken van benodigde plannen om de aanleg van tangenten mogelijk te maken.</li> <li>- Gedeeltelijke aanleg van de tangent.</li> </ul>	<p><i>Activiteiten 2005:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Een deel van de zuidtangent is aangelegd.</li> </ul>	<p>Er is verantwoording afgelegd over één van de twee voorgenomen activiteiten. Voor die activiteit is niet duidelijk of het in de begroting voorgenomen gedeelte van de tangent hetzelfde deel betreft als het gerealiseerde deel volgens het jaarverslag.</p>

## Programma 4: Onderwijs

Toetsingspunten	Bevindingen
<p><i>Wat hebben we bereikt?</i></p> <p>Er wordt uitgelegd in hoeverre beoogde doelen feitelijk zijn gerealiseerd; de realisatie van doelen wordt dus afgezet tegen voornemens uit de begroting.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er wordt geen verslag gedaan over bereikte maatschappelijke effecten, hetgeen mede te maken heeft met de wijze waarop bij de begroting de doelstellingen zijn geformuleerd.</li> <li>• Wel wordt in beschrijvende zin verslag gedaan over de bereikte resultaten voor de in de begroting opgenomen speerpunten.</li> <li>• Het ontbreekt aan meetbare indicatoren, zowel ten aanzien van kwalitatieve als kwantitatieve doelstellingen.</li> </ul>
<p><i>Wat hebben we daarvoor gedaan?</i></p> <p>Er wordt uitgelegd in hoeverre beoogde activiteiten feitelijk hebben plaatsgevonden; de realisatie van activiteiten wordt dus afgezet tegen de voornemens uit de begroting.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er wordt verslag gedaan over de activiteiten voor de in de begroting opgenomen speerpunten.</li> <li>• Er wordt niet altijd aangesloten bij de begroting <ul style="list-style-type: none"> <li>– niet verslagen, wel begroot PNL 2005, 2006, 2007, 2008, IHP, Meerjaren onderhoudsplanning 2005-2008 schoolgebouwen, Leerplicht</li> <li>– wel verslagen, niet begroot Onderwijsachterstandenbeleid, logopedie, schoolbegeleiding, lokaal onderwijsbeleid, onderwijshuisvesting</li> </ul> </li> <li>• Op stand van zaken inzake begrote bezuinigingen voor 2005-2008 (o.a. schoolzwemmen) wordt in het verslag niet ingegaan.</li> </ul>
<p><i>Wat heeft dat gekost?</i></p> <p>Er is verantwoord over lasten en baten afzonderlijk; het verschil met de dynamische begroting wordt uitgelegd.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De financiële verantwoording over de programma's vindt plaats op productniveau, doch in de begroting op speerpuntniveau. <ul style="list-style-type: none"> <li>– kosten per speerpunt zijn hierdoor nauwelijks te beoordelen</li> <li>– vergelijking met de begroting is ook niet echt mogelijk</li> </ul> </li> <li>• Lasten en baten worden per product genoemd. Afwijkingen worden benoemd en beperkt toegelicht, doch nauwelijks verklaard (is grotendeels opsomming).</li> <li>• Verschillen ten opzichte van de begroting zijn op veel producten fors te noemen.</li> <li>• Er wordt niet ingegaan op de in de begroting van het programma opgenomen investeringen.</li> </ul>
<p>Overige opmerkingen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het overige beleid krijgt veel meer aandacht dan de eigenlijke speerpunten.</li> </ul>

Een voorbeeld vanuit het jaarverslag

Begroting	Jaarverslag	Opmerking Rekenkamer
<p><i>Prioriteit 2005 - 2008:</i></p> <p>Realiseren 5 Brede Scholen in het dorp Elst waar wenselijk, betaalbaar en haalbaar.</p>	<p><i>Prioriteit 2005 - 2008:</i></p> <p>Realiseren 5 Brede Scholen in het dorp Elst waar wenselijk, betaalbaar en haalbaar.</p>	<p>Er wordt niet ingegaan op de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd, de tekst uit de begroting is letterlijk overgenomen, hier is niets aan toegevoegd.</p>
<p><i>Kwalitatieve doelstelling:</i></p> <p>Een doorlopende leerlijn van 0-18 jr. Integrale benadering van onderwijs en opvang. Geen huisvestingsproblemen meer.</p>	<p><i>Kwalitatieve doelstelling:</i></p> <p>Een doorlopende leerlijn van 0-18 jr. Integrale benadering van onderwijs en opvang. Geen huisvestingsproblemen meer.</p>	
<p><i>Kwantitatieve doelstelling<sup>6</sup>:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kind centraal</li> <li>- Ontmoeting</li> <li>- Kwaliteit</li> <li>- Samenwerking</li> <li>- Ruimte</li> </ul>	<p><i>Kwantitatieve doelstelling:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kind centraal</li> <li>- Ontmoeting</li> <li>- Kwaliteit</li> <li>- Samenwerking</li> <li>- Ruimte</li> </ul>	
<p><i>Activiteiten 2005 - 2008:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Onderwijshuisvesting realiseren.</li> <li>- Samenwerking tot stand brengen tussen participanten (...).</li> <li>- Exploitatie- en beheervorm vaststellen in 2004.</li> </ul>	<p><i>Activiteiten 2005:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- In april 2005 is de brede school De Kersentuin opgeleverd.</li> <li>- In november 2005 is de brede school De Kruisakkers opgeleverd.</li> <li>- In 2004 is de school voor VO Het Westeraam opgeleverd.</li> </ul>	<p>Er is ingegaan op de realisatie van onderwijshuisvesting. Door de algemene terminologie van de begroting kan de realisatie niet worden beoordeeld. Op de samenwerking wordt niet ingegaan.</p> <p>Opvallend is dat er zowel in de begroting als het jaarverslag ingegaan wordt op activiteiten voor 2004. Het gaat hierbij bovendien om verschillende activiteiten.</p>

<sup>6</sup> De toelichtingen op de doelstellingen, zoals die in de begroting zijn opgenomen, zijn in dit voorbeeld niet overgenomen

## Programma 6: Bijstand en Werkgelegenheid

Toetsingspunten	Bevindingen
<p><i>Wat hebben we bereikt?</i></p> <p>Er wordt uitgelegd in hoeverre beoogde doelen feitelijk zijn gerealiseerd; de realisatie van doelen wordt dus afgezet tegen voornemens uit de begroting.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er wordt nauwelijks tot geen verslag gedaan over bereikte maatschappelijke effecten, hetgeen mede te maken heeft met de wijze waarop bij de begroting de doelstellingen zijn geformuleerd.</li> <li>• Er wordt zeer beperkt verslag gedaan over de bereikte resultaten ('activiteiten 2005-2008) voor het in de begroting opgenomen speerpunt.</li> <li>• Het ontbreekt grotendeels aan meetbare indicatoren, zowel ten aanzien van kwalitatieve als kwantitatieve doelstellingen.</li> </ul>
<p><i>Wat hebben we daarvoor gedaan?</i></p> <p>Er wordt uitgelegd in hoeverre beoogde activiteiten feitelijk hebben plaatsgevonden; de realisatie van activiteiten wordt dus afgezet tegen de voornemens uit de begroting.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er wordt zeer beperkt verslag gedaan over de activiteiten voor het in de begroting opgenomen speerpunt en de gestelde prioriteiten.</li> <li>• Er wordt niet altijd aangesloten bij de begroting <ul style="list-style-type: none"> <li>– niet verslagen, wel begroot Reductie aantal afwijzingen aanvragen levensonderhoud in 2005</li> <li>– Wel verslagen, niet begroot Minimabeleid, Uitvoering gehandicaptenbeleid en Vreemdelingen</li> </ul> </li> </ul>
<p><i>Wat heeft dat gekost?</i></p> <p>Er is verantwoord over lasten en baten afzonderlijk; het verschil met de dynamische begroting wordt uitgelegd.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De financiële verantwoording over de programma's vindt plaats op productniveau, doch in de begroting op speerpuntniveau. <ul style="list-style-type: none"> <li>– kosten per speerpunt zijn hierdoor nauwelijks te beoordelen</li> <li>– vergelijking met de begroting is ook niet echt mogelijk</li> </ul> </li> <li>• Lasten en baten worden per product genoemd. Afwijkingen worden benoemd, maar slechts beperkt toegelicht of verklaard.</li> </ul>
<p>Overige opmerkingen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentatie: Het format begroot en werkelijk wijkt af van het bij de andere programma's gevolgde format.</li> <li>• Er wordt ten opzichte van de begroting zeer beperkt verslag gedaan en met weinig samenhang (losse stukjes).</li> </ul>

Een voorbeeld vanuit het jaarverslag

Begroting	Jaarverslag	Opmerking Rekenkamer
<i>Prioriteit 2005 - 2008: Werk boven uitkering</i>	<i>Prioriteit 2005 - 2008: Werk boven uitkering</i>	-
<p><i>Doelstellingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Afbouw gesubsidieerde arbeid: reductie WIW werknemers en I/D werknemers: 25.</li> <li>- Intensiveren re-integratie: het huidige aantal in te kopen re-integratietrajecten (75) intensiveren tot minimaal 90 re-integratietrajecten op jaarbasis.</li> <li>- Het aantal in te kopen sociale activeringstrajecten handhaven op het niveau 2004 (= 90). Van deze trajecten stroomt 25% door in een re-integratietraject.</li> <li>- In 2005 streven we naar het inkopen van 60 activeringstrajecten (m.n. work-first).</li> </ul>	<p><i>Doelstelling:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Afbouw gesubsidieerde arbeid: reductie van 25 in de periode 2005 - 2009</li> <li>- Van 75 naar minimaal 90 in te kopen re-integratietrajecten op jaarbasis. 40% van deze trajecten resulteert in uitstroom naar werk.</li> <li>- Sociale activeringstraject handhaven op 90. Van deze trajecten stroomt 25% door in een re-integratietraject.</li> <li>-</li> </ul>	<p>De doelstelling in het jaarverslag komt niet overeen met die uit de begroting (realisatieperiode wijkt af). Over de realisatie van de doelstelling is informatie opgenomen onder 'activiteiten'; het betreft in onze ogen geen verantwoordingsinformatie. Er zijn alleen resultaten genoemd.</p> <p>De doelstelling in het jaarverslag komt niet overeen met die uit de begroting (in het jaarverslag wordt ingegaan op de uitstroom, in de begroting gold deze doelstelling pas vanaf 2006). Over de realisatie van de doelstelling wordt geen verantwoording afgelegd. Er zijn alleen resultaten genoemd.</p> <p>Over de realisatie van de doelstelling wordt geen verantwoording afgelegd. Onder de activiteiten is alleen aangegeven dat deze trajecten zijn teruggenomen.</p> <p>Doelstelling uit de begroting komt niet terug in het jaarverslag.</p>
<p><i>Activiteiten 2005 - 2008: Gekoppeld aan bovenstaande doelstellingen zijn geen concrete activiteiten benoemd.</i></p>	<p><i>Activiteiten 2005:</i></p> <p>In 2005 is het aantal gesubsidieerde banen teruggelopen van 37 naar 32. De komende jaren vindt verdere afbouw plaats.</p> <p>Het aantal trajecten is per 31-12-2005: 101</p> <p>In 2005 zijn 12 personen mbv een re-integratietraject uitgestroomd naar werk. In hoeverre het percentage van 40% wordt gehaald hangt af van de resultaten in de komende jaren.</p>	<p>Algemeen: informatie over de realisatie van de doelstellingen is opgenomen onder de realisatie van activiteiten.</p> <p>Er is geen relatie gelegd met de doelstelling uit de begroting. Onduidelijk blijft daardoor waarom de realisatie achter blijft bij de doelstelling. In onze ogen is dan ook geen sprake van verantwoordingsinformatie</p> <p>Er is geen relatie gelegd met een doelstelling. Onduidelijk is over welke trajecten het gaat: re-integratie of activering. Er is geen sprake van verantwoordingsinformatie</p> <p>De doelstelling van 40% uitstroom naar werk is geïntroduceerd in het jaarverslag. Uit de verantwoording kan worden afgeleid dat het de bedoeling is dat die uitstroom over een aantal jaren plaatsvindt. Onduidelijk blijft echter welke periode (de komende jaren) dan</p>

Begroting	Jaarverslag	Opmerking Rekenkamer
	<p>De trajecten sociale activering zijn teruggenomen zodat geen doorstroming naar een re-integratietraject heeft plaatsgevonden.</p>	<p>bedoeld wordt. In onze ogen is geen sprake van verantwoordingsinformatie. De gemeenteraad kan niet beoordelen of het college 'op schema' zit.</p> <p>Er is in onze ogen geen sprake van verantwoordingsinformatie. Er is geen relatie gelegd met de doelstelling uit de begroting. Er wordt niet duidelijk gemaakt waarom de sociale activeringstrajecten zijn teruggenomen en wat dit betekent.</p>



## Programma 8: Milieu

Toetsingspunten	Bevindingen
<p><i>Wat hebben we bereikt?</i></p> <p>Er wordt uitgelegd in hoeverre beoogde doelen feitelijk zijn gerealiseerd; de realisatie van doelen wordt dus afgezet tegen voornemens uit de begroting.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er wordt geen verslag gedaan over bereikte maatschappelijke effecten, hetgeen mede te maken heeft met de wijze waarop bij de begroting de doelstellingen zijn geformuleerd.</li> <li>• Er wordt zeer beperkt verslag gedaan over de bereikte resultaten ('activiteiten 2005-2008) voor het in de begroting opgenomen speerpunt.</li> </ul>
<p><i>Wat hebben we daarvoor gedaan?</i></p> <p>Er wordt uitgelegd in hoeverre beoogde activiteiten feitelijk hebben plaatsgevonden; de realisatie van activiteiten wordt dus afgezet tegen de voornemens uit de begroting.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er wordt verslag gedaan over de activiteiten voor het in de begroting opgenomen speerpunt.</li> <li>• Er wordt niet altijd aangesloten bij de begroting <ul style="list-style-type: none"> <li>– niet verslagen, wel begroot Bodemkwaliteit</li> <li>– Wel verslagen, niet begroot Opstellen van gemeentelijk geluidsbeleidsplan en het maken van luchtkwaliteitskaarten</li> </ul> </li> </ul>
<p><i>Wat heeft dat gekost?</i></p> <p>Er is verantwoord over lasten en baten afzonderlijk; het verschil met de dynamische begroting wordt uitgelegd.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De financiële verantwoording over de programma's vindt plaats op productniveau, doch in de begroting op speerpuntniveau. <ul style="list-style-type: none"> <li>– kosten per speerpunt zijn hierdoor nauwelijks te beoordelen</li> <li>– vergelijking met de begroting is ook niet echt mogelijk</li> </ul> </li> <li>• Lasten en baten worden per product genoemd. Afwijkingen worden benoemd, maar slechts beperkt toegelicht of verklaard.</li> </ul>
<p>Overige opmerkingen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Periodeafbakening: nauwelijks helder is welke begrote activiteiten in 2005 moesten plaatsvinden (o.a. vergunningverlening, bodemkwaliteit, ondergrondse afvalcontainers etc.).</li> <li>• Het gebruik van vakterminologie (o.a. inrichtingenbestand, vergunnings situatie, gisomgeving) werkt niet verhelderend.</li> <li>• De gehanteerde indeling voor het programma in het jaarverslag wijkt sterk af van die in de begroting.</li> </ul>



Een voorbeeld vanuit het jaarverslag

Begroting	Jaarverslag	Opmerking Rekenkamer
<i>Prioriteit 2005 - 2008:</i> Het op adequaat niveau van de vergunningen en meldingen Wet milieubeheer en bewerkstelligen integrale handhaving	<i>Prioriteit 2005 - 2008:</i> Het op adequaat niveau van de vergunningen en meldingen Wet milieubeheer en bewerkstelligen integrale handhaving	Er wordt niet ingegaan op de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd; de tekst uit de begroting is letterlijk overgenomen, hier is niets aan toegevoegd.
<i>Kwalitatieve doelstelling:</i> Voldoen aan wettelijke verplichtingen	<i>Kwalitatieve doelstelling:</i> Voldoen aan wettelijke verplichtingen	Onder de beschrijving van de gerealiseerde activiteiten is wel ingegaan op het aantal 'opgepakte' bedrijven (212). Hierbij is tevens een korte verklaring gegeven voor de afwijking ten opzichte van de begroting
<i>Kwantitatieve doelstelling:</i> Uiterlijk in 2008 is de vergunnings situatie van alle inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer adequaat. Daartoe worden op jaarbasis ca. 250 bedrijven 'opgepakt'	<i>Kwantitatieve doelstelling:</i> Uiterlijk in 2008 is de vergunnings situatie van alle inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer adequaat. Daartoe worden op jaarbasis ca. 250 bedrijven 'opgepakt'	
<i>Activiteiten 2005 - 2008:</i>  Inzichtelijk maken van achterstanden en daarna op basis van beleid prioriteren en wegwerken achterstanden.  Professionaliseren van het (milieu)toezicht en handhaving door uitvoering van het gelijknamige project.	<i>Activiteiten 2005:</i>  In 2005 is invulling c.q. uitvoering gegeven aan het Milieubeleidsplan annex Milieu-uitvoeringsprogramma. Met het uitvoeren van gevelcontroles en het implementeren van de nieuwe categorie-indeling is in 2005 toegewerkt naar een adequaat inrichtingenbestand. Deze inspanningen zijn deels ten koste gegaan van vergunningverlening en controle. Zo zijn in 2005 212 bedrijven opgepakt.  Op basis van het geactualiseerde bedrijvenbestand is een aangepaste meerjarenplanning (voor vergunningverlening en controles) opgesteld, waarmee onverkort aan de doelstellingen voor de komende periode kan worden vastgehouden	Er is als eerste ingegaan op uitgevoerde activiteiten die niet (op deze plek) in de begroting voorkwamen. Deze activiteiten worden als verklaring genoemd voor de niet gerealiseerde kwantitatieve doelstelling.  Het tweede deel van de activiteitenbeschrijving gaat impliciet in op de eerstgenoemde activiteit in de begroting. Geconcludeerd wordt dat de doelstellingen voor de komende jaren gerealiseerd kunnen worden. In hoeverre nu sprake was (is) van achterstanden (die weggewerkt moeten worden) wordt niet duidelijk.  Op de professionalisering van het milieutoezicht en handhaving is niet ingegaan

## Programma 10: Organisatie en bestuur

Toetsingspunten	Bevindingen
<p><i>Wat hebben we bereikt?</i></p> <p>Er wordt uitgelegd in hoeverre beoogde doelen feitelijk zijn gerealiseerd; de realisatie van doelen wordt dus afgezet tegen voornemens uit de begroting.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er wordt geen verslag gedaan over bereikte maatschappelijke effecten, hetgeen mede te maken heeft met de wijze waarop bij de begroting de doelstellingen zijn geformuleerd.</li> <li>• Er wordt nauwelijks verslag gedaan over de bereikte resultaten voor het in de begroting opgenomen speerpunt (veel gaat over plannen voor 2006).</li> <li>• Het ontbreekt grotendeels aan meetbare indicatoren, zowel ten aanzien van kwalitatieve als kwantitatieve doelstellingen.</li> </ul>
<p><i>Wat hebben we daarvoor gedaan?</i></p> <p>Er wordt uitgelegd in hoeverre beoogde activiteiten feitelijk hebben plaatsgevonden; de realisatie van activiteiten wordt dus afgezet tegen de voornemens uit de begroting.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er wordt verslag gedaan over de activiteiten voor de in de begroting opgenomen speerpunten.</li> <li>• Er wordt niet altijd aangesloten bij de begroting <ul style="list-style-type: none"> <li>– actiepunt 5 regionale samenwerking wordt niet over gerapporteerd</li> </ul> </li> <li>• Stand van zaken voor begrote bezuinigingen voor 2005-2008 niet in verslag genoemd.</li> </ul>
<p><i>Wat heeft dat gekost?</i></p> <p>Er is verantwoord over lasten en baten afzonderlijk; het verschil met de dynamische begroting wordt uitgelegd.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De financiële verantwoording over de programma's vindt plaats op productniveau, doch in de begroting op speerpuntniveau. <ul style="list-style-type: none"> <li>– kosten per speerpunt zijn hierdoor nauwelijks te beoordelen</li> <li>– vergelijking met de begroting is ook niet echt mogelijk</li> </ul> </li> <li>• Lasten en baten worden per product genoemd. Afwijkingen worden benoemd, doch beperkt toegelicht of verklaard.</li> <li>• Verschillen ten opzichte van de begroting zijn bij meerder producten zeer fors te noemen.</li> </ul>
<p>Overige opmerkingen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het taalgebruik is niet altijd helder en eenduidig (administratief-technische termen, gebruik vakterminologie e.d.).</li> <li>• Presentatie: Er wordt geen gebruik gemaakt van een tabel, zoals in andere programma's.</li> <li>• Vergelijkbaarheid: het verslag sluit qua opzet en aan de orde te stellen activiteiten nauwelijks aan met de in de begroting opgenomen plannen/acties e.d..</li> </ul>

Een voorbeeld vanuit het jaarverslag

Begroting	Jaarverslag	Opmerking Rekenkamer
<p><i>Speerpunt:</i> Herinrichten en blijven ingericht houden van een duurzame organisatie.</p>	<p><i>Speerpunt:</i> Herinrichten en blijven ingericht houden van een duurzame organisatie.</p>	<p>-</p>
<p><i>Organisatieontwikkeling als continu proces:</i></p> <p>Actiepunt 1: Wij voeren projectmatig het programma uit dat naar aanleiding van de evaluatie is opgesteld en dat voornamelijk als doel heeft om de bedrijfsvoering te verbeteren. Ook is er aandacht voor de externe oriëntatie.</p> <p>Actiepunt 2: Vóór 1 december 2004 een concreet onderzoeksplan realiseren dat de doelmatigheid van het gemeentelijk apparaat in beeld brengt.</p>	<p><i>Organisatieontwikkeling als continu proces:</i></p> <p>Aangegeven is dat voor de verbetering en versterking van de bedrijfsvoering de volgende bedrijfsvoeringprocessen in gang zijn gezet<sup>7</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Administratieve organisatie</li> <li>- Competentiemanagement</li> <li>- Programmaoverleg (op te starten in 2006)</li> <li>- Plan van Aanpak voor onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid in 2006</li> <li>- Uitbesteden</li> <li>- Ontwikkelingen naar meer digitalisering</li> </ul>	<p>Er wordt niet ingegaan op de 2 actiepunten die onder 'organisatieontwikkeling als continu-proces' in de begroting waren opgenomen. In plaats daarvan wordt op een aantal andere zaken ingegaan.</p> <p>Het punt 'uitbesteden' was in de begroting een afzonderlijke prioriteit met 2 'eigen' actiepunten.</p>

<sup>7</sup>

Wij hebben de toelichtingen uit het jaarverslag niet overgenomen.



## **Bijlage 2: Overzicht bevindingen onderzochte paragrafen**

### Toelichting:

De Rekenkamer heeft in het kader van de beoordeling van de kwaliteit van de jaarstukken 2005 vier van de zeven verplichte paragrafen onderzocht.

- lokale heffingen
- onderhoud kapitaalgoederen
- bedrijfsvoering
- verbonden partijen

Per paragraaf is in deze bijlage een tabel opgenomen. Deze tabel bestaat steeds uit drie kolommen met de volgende inhoud:

1. **BBV-eisen**  
Wij hebben deze eisen gedestilleerd uit het BBV en de daarbij behorende toelichting
2. **Begroting 2005**  
In deze kolom hebben wij beknopt beschreven of en zo ja in hoeverre aan de betreffende BBV-eisen is voldaan in de begroting 2005;
3. **Jaarverslag 2005**  
In deze kolom hebben wij beknopt beschreven of en zo ja in hoeverre aan de betreffende BBV-eisen is voldaan in de jaarstukken 2005.

## Bevindingen per paragraaf

Paragraaf lokale heffingen		
BBV-eis	Wordt voldaan aan BBV-eis in Begroting 2005?	Wordt voldaan aan BBV-eis in jaarverslag 2005?
Algemene eis van BBV is dat het jaarverslag een spiegel is van de begroting.	-	Hieraan wordt niet voldaan (zie hieronder de beoordeling per eis).  Hierdoor staat de informatie in hoge mate op zich zelf en is geen sprake van verantwoordingsinformatie.
De geraamde inkomsten	Nee	Ja Omdat geen informatie in de begroting was opgenomen, is de informatie uit het jaarverslag niet (of in elk geval moeilijk) controleerbaar voor de raad.
Het beleid ten aanzien van de lokale heffingen	Nee	Nee
Een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen	Ja	Ja Er is sprake van forse verschillen tussen de bedragen in de begroting en de bedragen in het jaarverslag. Hiervoor wordt in het jaarverslag geen verklaring gegeven.
Een aanduiding van de lokale lastendruk	Nee	Ja Het gaat hier niet om verantwoordingsinformatie. Er wordt inzicht gegeven in '...'
Een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid	Nee	Ja Het gaat hier niet om verantwoordingsinformatie. Er wordt inzicht gegeven in '...'

<b>Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen</b>		
<b>BBV-eis</b>	<b>Wordt voldaan aan de BBV-eis in begroting 2005?</b>	<b>Wordt voldaan aan BBV-eis in jaarverslag 2005?</b>
Algemene eis van BBV is dat het jaarverslag een spiegel is van de begroting.	-	Hieraan wordt niet voldaan (zie hieronder de beoordeling per eis).  In veel gevallen is de tekst letterlijk overgenomen uit de begroting. Wanneer er sprake is van financiële afwijkingen, dan zijn deze niet toegelicht. Er wordt dus geen verantwoording afgelegd.
• <b>Wegen</b>		
• <b>Beleidskader</b>	Ja	Ja. De tekst is bijna letterlijk overgenomen uit de begroting. Er is echter geen sprake van verantwoording over de uitvoering.
• <b>De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties</b>	Ja, er is een bedrag genoemd. Niet helder wordt waar dit op gebaseerd is.	Ja, er is een bedrag genoemd. Dit bedrag wijkt af van het bedrag dat genoemd werd in de begroting; hiervoor wordt geen verklaring gegeven.
• <b>De vertaling van de financiële consequenties in de begroting</b>	Nee	Nee
• <b>Riolering</b>		
• <b>Beleidskader</b>	Nee, het proces rond het GRP is geschetst.	Nee, er is procesmatig ingegaan op het GRP; er is geen verantwoordingsinformatie over de uitvoering opgenomen. Een groot deel van de tekst is letterlijk overgenomen uit de begroting
• <b>De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties</b>	Nee	Nee
• <b>De vertaling van de financiële consequenties in de begroting</b>	Nee	Nee
• <b>Water</b>		
• <b>Beleidskader</b>	Nee, er is ingegaan op het proces rond baggerplannen.	Nee, de tekst is letterlijk overgenomen uit de begroting.
• <b>De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties</b>	Nee	Nee
• <b>De vertaling van de financiële consequenties in de begroting</b>	Nee	Nee
• <b>Groen</b>		
• <b>Beleidskader</b>	Ja	Ja. De tekst is bijna letterlijk overgenomen uit de begroting. Er is geen sprake van verantwoording over de uitvoering.
• <b>De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties</b>	Ja, er is een bedrag genoemd. Niet helder wordt waar dit op gebaseerd is.	Ja, er is een bedrag genoemd. Dit bedrag wijkt af van het bedrag dat genoemd werd in de begroting; hiervoor wordt geen verklaring gegeven.
• <b>De vertaling van de financiële consequenties in de begroting</b>	Nee	Nee

Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen		
BBV-eis	Wordt voldaan aan de BBV-eis in begroting 2005?	Wordt voldaan aan BBV-eis in jaarverslag 2005?
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gebouwen</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beleidskader</li> </ul>	Nee	Nee, de tekst is voor het grootste deel letterlijk overgenomen uit de begroting. Er wordt geen verantwoording afgelegd over de uitvoering.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties</li> </ul>	Nee	Nee
<ul style="list-style-type: none"> <li>• De vertaling van de financiële consequenties in de begroting</li> </ul>	Nee	Nee



<b>Paragraaf bedrijfsvoering</b>		
<b>BBV-eis</b>	<b>Wordt voldaan aan BBV-eis in begroting 2005?</b>	<b>Wordt voldaan aan BBV-eis in jaarverslag 2005?</b>
Algemene eis van BBV is dat het jaarverslag een spiegel is van de begroting.	-	Hieraan wordt niet voldaan. Er wordt veel opgeschreven over wat het inhoudt (uitleg begrippen), doch zonder wat hiermee werd beoogd, wat er mee is gedaan en wat de resultaten waren.
Personeel	Ja, erg summier	Ja, er is veel informatie opgenomen. Er wordt echter geen verantwoording afgelegd, omdat de stand van zaken niet wordt afgezet tegen gestelde doelen. Daardoor kan niet beoordeeld worden of het de goede kant op gaat.
Informatisering	Ja (samen met automatisering). Er wordt zeer beknopt ingegaan op de doelstellingen uit het I&A-plan 2002 en op de eisen voor IRIS.	Ja, maar er is geen verantwoording afgelegd. De speerpunten uit het I&A-plan 2003 - 2007 zijn uitgeschreven.
Automatisering	Ja (samen met informatisering). Er wordt zeer beknopt ingegaan op de doelstellingen uit het I&A-plan 2002 en op de eisen voor IRIS.	Ja, maar er is geen verantwoording afgelegd. De speerpunten uit het I&A-plan 2003 - 2007 zijn uitgeschreven.
Communicatie	Ja, maar met name in algemene termen.	Ja
Organisatie	Ja	Nee, er zijn wel cijfers omtrent personeel opgenomen (zie bij personeel)
Financieel beheer:	Ja, maar zeer summier	Ja, er wordt vrij uitgebreid ingegaan op wat is gedaan. Omdat dit niet wordt afgezet tegen hetgeen men van plan was, is geen sprake van verantwoordingsinformatie.
- Administratieve organisatie	Ja, maar met name in erg algemene termen. Het betreft vooral een toelichting van wat AO is, dan wordt aangegeven wat er het komende jaar in Overbetuwe aan gedaan gaat worden.	Ja, voor groot deel letterlijk overgenomen uit de begroting. Er wordt geen verantwoording afgelegd over de uitvoering en/of de bereikte resultaten. Ook niet op die punten waar de begroting wel concreet was.
- Interne controle	Nee	Nee
Facilitaire dienstverlening	Ja	Ja, er wordt echter niet ingegaan op de concrete doelen die in de begroting waren opgenomen. In plaats daarvan wordt ingegaan op een aantal andere zaken.
Facilitaire dienstverlening	Ja	Ja, er wordt echter niet ingegaan op de concrete doelen die in de begroting waren opgenomen. In plaats daarvan wordt ingegaan op een aantal andere zaken.
Interne processen	Nee	Nee
Externe processen	Nee	Nee
Relatie met uitvoering programma's uit programmaplan	Nee	Nee

<b>Paragraaf verbonden partijen</b>		
<b>BBV-eis</b>	<b>Wordt voldaan aan BBV-eis in begroting 2005?</b>	<b>Wordt voldaan aan BBV-eis in jaarverslag 2005?</b>
Algemene eis van BBV is dat het jaarverslag een spiegel is van de begroting.	-	Hieraan wordt niet voldaan (zie hieronder de beoordeling per eis).
Visie in relatie tot doelstellingen begroting	Nee	Nee
Beleidsvoornemens	Nee, er is alleen aangegeven dat in de beleidsnota is opgenomen dat de gemeente Overbetuwe alleen in verbonden partijen participeert als het publieke belang daarmee gediend is; er wordt alleen in privaatrechtelijke rechtsvormen geparticipeerd als publiekrechtelijke vormen niet mogelijk zijn. Verder is aangegeven dat de raad periodiek over een en ander wordt geïnformeerd.	Nee
Publiek belang	Nee, er is wel een lijst van verbonden partijen opgenomen waarin de gemeente participeert, maar niet duidelijk wordt gemaakt waarom het publiek belang op deze manier wordt gediend.	Nee
Financieel belang	Ja, er is aangegeven welke financiële bijdrage wordt geleverd of wat de omvang van het aandelenkapitaal is.	Ja, maar de lijst van verbonden partijen komt niet volledig overeen met die uit de begroting (partijen komen niet meer voor en er zijn nieuwe partijen opgenomen), zonder dat dit is toegelicht. Verder geldt voor verschillende verbonden partijen dat sprake is van afwijkende bedragen ten opzichte van die uit de begroting. Deze worden niet toegelicht. Daardoor blijft onduidelijk waarom de bijdrage hoger of lager was.
Bestuurlijk belang	Ja, aangegeven is wie de gemeente vertegenwoordigt in de partij. Er wordt niet ingegaan op het bestuurlijk belang (bijvoorbeeld aantal stemmen)	Ja, aangegeven is wie de gemeente vertegenwoordigt in de partij. Wijzigingen ten opzichte van de begroting zijn niet toegelicht.
Relatie verbonden partij / publiek belang als geconcretiseerd in de programma's	Nee	Nee

### **Bijlage 3: Toelichting op belangrijke begrippen**

In deze bijlage lichten wij een aantal belangrijke begrippen rond begroting en jaarstukken toe. Wij hebben hiervoor gebruik gemaakt van het Lexicon van begroting en jaarstukken, zoals dat door de Rekenkamer van Nijmegen is opgesteld. De volgende begrippen zijn toegelicht:

- 3.1. BBV
- 3.2. begroting
- 3.3. begrotingswijziging
- 3.4. baten
- 3.5. budgetrecht
- 3.6. jaarstukken
- 3.7. jaarrekening
- 3.8. jaarverslag
- 3.9. lasten
- 3.10. programma
- 3.11. paragrafen
- 3.12. smart-criteria
- 3.13. w-vragen

### 3.1. Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

Aan de opzet en inhoud van de begroting en jaarstukken van de gemeente worden door de wetgever eisen gesteld. Tot en met 2003 waren dat de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 (CV 95)<sup>8</sup>. Vanaf het begrotingsjaar 2004 zijn deze vervangen door het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Eén van de redenen voor de wijziging van de eisen, was de invoering van een fundamentele wijziging van het lokaal bestuur van een monistisch naar een dualistisch stelsel. Met het dualisme is sprake van een ontvlechting van de taken en bevoegdheden tussen de raad en het college. De raad concentreert zich op de kaderstellende en controlerende taak en het college op de uitvoering van het beleid. In die samenhang heeft de wetgever een aantal wijzigingen doorgevoerd die het de raad mogelijk moeten maken een sterkere rol te gaan spelen in het proces van begroten en verantwoorden. De uitgangspunten van het budgetrecht van de raad zijn onveranderd gebleven.

Uitgangspunt van BBV is in de eerste plaats dat de begroting en jaarstukken voldoen aan de informatiebehoefte van de gemeenteraad. De waarborging van de informatiebehoefte van de gemeenteraad staat voorop, omdat het budgetrecht één van de belangrijkste rechten van de gemeenteraad is.

Daarnaast wordt met BBV ook voorzien in de informatiebehoeften van anderen. Geconstateerd wordt dat die behoeften zijn toegenomen. Het gaat hierbij om burgers en maatschappelijke organisaties, maar ook om het college en externe partijen. In de toelichting wordt dit als volgt verwoord: 'Voor het stellen van kaders (allocatie en autorisatie) en voor het controleren is een goed inzicht van de gemeenteraad in de financiële positie in relatie tot het beleid en de activiteiten van de gemeente essentieel. Het college aan de andere kant heeft behoefte aan meer gedetailleerde informatie voor het uitvoeren van het beleid. De toezichthouder (GRO: de provincie) baseert zich in eerste instantie op de begroting, zoals die is vastgesteld door de raad, maar kan ook behoefte hebben aan meer gedetailleerde informatie. Daarnaast is uniform gebaseerde informatie van belang voor de toezichthouder, voor het rijk, het CBS en voor gemeenten die zichzelf willen vergelijken met anderen (benchmarking). Met andere woorden, de begroting en de jaarstukken vervullen diverse functies voor diverse actoren. Om de diverse actoren beter in staat te stellen ook daadwerkelijk de benodigde informatie uit de begroting en de jaarstukken te halen, is er gekozen voor het principe 'iedere doelgroep zijn eigen informatie/documenten'. Het spreekt vanzelf dat de begroting respectievelijk jaarstukken en de diverse documenten die daarmee samenhangen, uitgaan van dezelfde basisinformatie en totaalcijfers. Het specifieke van diverse documenten zit met name in het niveau van aggregatie, de inhoud van de bijbehorende toelichtingen en de gekozen invalshoek.' (toelichting bij BBV, 17 januari 2003, bladzijde 32).

In feite is sprake van een informatiepiramide. De begroting die wordt vastgesteld door de gemeenteraad vormt de top van de piramide, de basis wordt gevormd door de informatie benodigd voor de uitvoering van de begroting (op de werkvloer). Tussen top en basis bevinden zich de productenraming voor het college en de informatie voor derden.

Verder wordt gesteld: 'In een duaal stelsel zijn de raad en het college gediend met een inrichting van de begroting en jaarstukken, die zo veel mogelijk is toegesneden op de eigen situatie en wensen. Door de raad gekozen programma's\* zullen de indeling van de begroting en jaarstukken bepalen. (...) Om voor een aantal aspecten toch de benodigde transparantie te verkrijgen (...) worden gemeenten verplicht een zevental paragrafen\* in de begroting en

---

<sup>8</sup> CV 95: voorschriften voor de begroting en jaarrekening die van toepassing waren tussen 1995 en 2004. CV 95 is vervangen door BBV. BBV was voor het eerst van toepassing voor de begroting (en jaarstukken) 2004.

jaarstukken op te nemen waarin de beleidsuitgangspunten van het desbetreffende onderwerp worden uitgewerkt.' (toelichting bij BBV, 17 januari 2003, blz 32).

De bruikbaarheid van de begroting als sturingsinstrument en de jaarstukken als verantwoordingsinstrument worden dus bepaald door de mate waarin wordt voldaan aan de eisen van BBV én de mate waarin invulling wordt gegeven aan de door de Gemeenteraad geformuleerde eisen en wensen.

### **3.2. Begroting**

De begroting is het integrale kader waarin alle te verwachten baten en lasten voor een bepaald kalenderjaar zijn gekoppeld aan te realiseren doelen en daarvoor uit te voeren activiteiten. De begroting vormt tevens de basis voor de verantwoording. Begroting en jaarstukken moeten daarom identiek zijn van indeling.

De begroting is het centrale instrument voor het realiseren van het budgetrecht van de raad. Dat recht houdt in dat de raad de eigenaar is van de middelen en vanuit die positie het college machtigt om over budgetten te beschikken. Het college mag slechts uitgaven doen tot de bedragen die door de raad op de begroting zijn gebracht.

De begroting heeft samengevat de volgende functies:

- Autorisatiefunctie (de Raad machtigt het College tot het doen van uitgaven);
- Keuzefunctie (de Raad kiest met welke middelen welke doelen zullen worden nagestreefd);
- Beheersfunctie (in de begroting wordt de basis gelegd voor een rechtmatig, doelmatig en doeltreffend beheer);
- Verantwoordingsfunctie (op basis van de begroting legt het college verantwoording af over het door hem gevoerd bestuur).

In de Gemeentewet zijn de volgende artikelen opgenomen over de rol van de Raad bij de begroting:

#### **Artikel 189**

1. Voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden.
2. De raad ziet erop toe dat de begroting in evenwicht is. Hiervan kan hij afwijken indien aannemelijk is dat het evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht.
3. Behoudens het bepaalde in de artikelen 208 en 209 kunnen ten laste van de gemeente slechts lasten en daarmee overeenstemmende balansmutaties worden genomen tot de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht.
4. Het begrotingsjaar is het kalenderjaar.

#### **Artikel 190**

1. Het college biedt jaarlijks, tijdig voor de in artikel 191, eerste lid, bedoelde vaststelling, de raad een ontwerp aan voor de begroting met toelichting van de gemeente en een meerjarenraming met toelichting voor ten minste drie op het begrotingsjaar volgende jaren.
2. De ontwerpbegroting en de overige in het eerste lid bedoelde stukken liggen, zodra zij aan de raad zijn aangeboden, voor een ieder ter inzage en zijn algemeen verkrijgbaar. Van de ter inzage legging en de verkrijgbaarstelling wordt openbaar kennis gegeven.
3. De raad beraadslaagt over de ontwerpbegroting niet eerder dan twee weken na de openbare kennisgeving.

#### **Artikel 191**

1. De raad stelt de begroting vast in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient.
2. Het college zendt de door de raad vastgestelde begroting vergezeld van de in artikel 190, eerste lid, bedoelde stukken, binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan gedeputeerde staten.

Aan de inhoud en opzet van de begroting worden door de wetgever eisen gesteld. Dit is gebeurd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Uitgangspunt van BBV is in de eerste plaats dat de begroting en jaarstukken voldoen aan de informatiebehoefte van de gemeenteraad. De waarborging van de informatiebehoefte van de gemeenteraad staat voorop, omdat het budgetrecht één van de belangrijkste rechten van de gemeenteraad is.

De begroting bestaat op basis van het BBV tenminste uit:

- beleidsbegroting
  - programmaplan;
  - paragrafen;
- financiële begroting
  - overzicht van baten en lasten en de toelichting;
  - de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting.

De invulling van de afzonderlijke elementen van de begroting kan de raad voor een deel zelf bepalen. In de toelichting op BBV wordt hierover onder meer gesteld: 'In een duaal stelsel zijn de raad en het college gediend met een inrichting van de begroting en jaarstukken, die zo veel mogelijk is toegesneden op de eigen situatie en wensen. Door de raad gekozen programma's zullen de indeling van de begroting en jaarstukken bepalen. (...) Om voor een aantal aspecten toch de benodigde transparantie te verkrijgen (...) worden gemeenten verplicht een zevental paragrafen in de begroting en jaarstukken op te nemen waarin de beleidsuitgangspunten van het desbetreffende onderwerp worden uitgewerkt.' (toelichting bij BBV, 17 januari 2003, blz 32).

De bruikbaarheid van de begroting als sturingsinstrument wordt bepaald door de mate waarin wordt voldaan aan de eisen van BBV én de mate waarin invulling wordt gegeven aan de door de gemeenteraad geformuleerde eisen en wensen.

### **3.3. Begrotingswijziging**

Een begrotingswijziging is een aanpassing van de begroting\* tijdens het begrotingsjaar. Net zoals alleen de raad de begroting kan vaststellen kan ook de raad alleen de begroting wijzigen.

In Overbetuwe autoriseert de gemeenteraad op programmaniveau. Dat betekent dat voor wijzigingen van het doel van een programma of voor extra uitgaven (ook al zijn er extra inkomsten!) voor de uitvoering van het programma, altijd vooraf een door de raad vastgestelde begrotingswijziging nodig is.

### **3.4. Baten**

Voor gemeenten is voorgeschreven dat zij werken met het stelsel van baten en lasten. Dit houdt in dat alle ontvangsten en uitgaven moeten worden toegerekend aan het begrotingsjaar waarop zij betrekking hebben.

In de begroting worden voor elk programma onder 'wat gaat dat kosten' de lasten, de baten en het saldo van die lasten en baten opgenomen. In de jaarrekening wordt hierover verantwoording afgelegd. Op de begroting dienen onder de baten de financiële middelen geraamd te worden die naar verwachting voor de uitvoering van het betreffende programma ter beschikking worden gesteld.

### **3.5. Budgetrecht**

Het recht om over middelen te beschikken. Het budgetrecht ligt in gemeenten bij de Raad. Dit is verankerd in artikel 189 van de Gemeentewet: Voor alle taken en activiteiten brengt de Raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden. In hetzelfde wetsartikel is bepaald dat slechts uitgaven mogen worden gedaan tot de bedragen die op de begroting zijn gebracht. De essentie van het budgetrecht is dat de Raad de door middel van de vaststelling van de begroting het College machtigt tot uitvoering conform de begroting. De begroting is daarmee tevens de basis voor de bedrijfsvoering en de basis voor de verantwoording door middel van de jaarstukken.

Het College moet de Raad in staat stellen om zijn budgetrecht goed te kunnen invullen. Het College dient daartoe bij de Raad een ontwerp begroting en meerjarenraming in. Deze stukken moeten volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) een zodanig inzicht geven dat een verantwoord oordeel kan worden gevormd over de financiële positie en over de baten en lasten.

### **3.6. Jaarstukken**

Met de jaarstukken legt het college integraal verantwoording af aan de gemeenteraad over de uitvoering van de begroting. Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) bestaan de jaarstukken uit de jaarrekening (zie hierna voor een afzonderlijke toelichting) en het jaarverslag (zie hierna voor een afzonderlijke toelichting). In BBV zijn de (minimale) eisen geformuleerd waaraan de jaarstukken moeten voldoen. De Gemeenteraad kan hier met het oog op zijn informatiebehoefte eisen aan toevoegen. Hij doet dat dan in 'verordening 212'.

De accountant controleert jaarlijks het onderdeel 'jaarrekening' van de jaarstukken. Die controle heeft als primair doel het afgeven van een verklaring. De accountant richt zich bij zijn controle op de getrouwheid en de rechtmatigheid van baten, lasten en balansmutaties, zoals die tot uitdrukking komen in de jaarrekening.

Wij hebben nu onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de jaarstukken als geheel. Daarbij hebben wij ons beperkt tot beoordeling van de wijze van beantwoorden van de drie w-vragen (zie bij toelichting op jaarverslag) voor de onderzochte programma's (zie hierna voor een afzonderlijke toelichting) én op de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie in de paragrafen (zie hierna voor een afzonderlijke toelichting).

### **3.7. Jaarrekening**

De jaarrekening maakt deel uit van de jaarstukken. Hiermee legt het college integraal verantwoording af aan de gemeenteraad over de uitvoering van de begroting.

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)g is voorgeschreven dat de jaarrekening bestaat uit:

- Programmarekening en de toelichting daarop  
In de programmarekening worden per programma de cijfers van de dynamische begroting en die van de jaarrekening gepresenteerd. Eventuele verschillen worden (voor de lasten en baten afzonderlijk) geanalyseerd. Volgens de wettelijke regelingen mogen de door de raad geautoriseerde bedragen uit de begroting niet overschreden worden. De gemeenteraad van Overbetuwe autoriseert op het niveau van de programma's. Op programmaniveau dienen de verschillen tussen de jaarrekening en de dynamische begroting dus in beginsel klein te zijn. Wijzigingen in beleid en/of wijzigingen in benodigde middelen zijn immers al met een begrotingswijziging verwerkt en vastgelegd in de dynamische begroting. Alleen die over- of onderschrijdingen, die laat in het jaar

aan de orde zijn gekomen en waarover de gemeenteraad geen besluit meer kan nemen, omdat er geen raadsvergadering meer plaatsvindt in het begrotingsjaar (begrotingswijzigingen na afloop van het jaar zijn ingevolge artikel 192 van de Gemeentewet niet toegestaan), zouden volgens de wet nog een verschil tussen de jaarrekening en de dynamische begroting mogen opleveren.

- Balans en de toelichting daarop.

De kwaliteit van informatie in de jaarrekening moet zodanig zijn dat door de raad een verantwoord oordeel kan worden gevormd over de financiële positie en over de baten en de lasten. Terwijl uit de Gemeentewet al ondubbelzinnig blijkt dat de begroting en de jaarrekening alle lasten en baten moet bevatten, is in het BBV nog eens expliciet voorgescreven dat de jaarrekening en de toelichtingen daarbij getrouw, duidelijk en stelselmatig alle lasten, baten alsmede het saldo ervan weergeven.

De jaarrekening wordt gecontroleerd door de accountant. Die controle heeft als primair doel het afgeven van een verklaring. De accountant richt zich bij zijn controle op de getrouwheid en de rechtmatigheid van baten, lasten en balansmutaties, zoals die tot uitdrukking komen in de jaarrekening.

### **3.8. Jaarverslag**

Het jaarverslag maakt deel uit van de jaarstukken. Hiermee legt het College integraal verantwoording af aan de Gemeenteraad over de uitvoering van de begroting.

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is voorgescreven dat het jaarverslag bestaat uit:

- De beleidsinhoudelijke verantwoording over de programma's (door ons beoordeeld in het kader van onderhavig onderzoek). Het gaat hierbij om het beantwoorden van de drie vragen:
  1. Wat is bereikt:  
Op deze plaats wordt uitgelegd in hoeverre de beoogde doelen uit de begroting (onder de vraag 'wat willen we bereiken') feitelijk zijn gerealiseerd; de realisatie van doelen wordt dus afgezet tegen voornemens uit de begroting;
  2. Wat hebben we daarvoor gedaan:  
Hier wordt uitgelegd in hoeverre beoogde activiteiten feitelijk hebben plaatsgevonden; de realisatie van activiteiten wordt dus afgezet tegen de voornemens uit de begroting;
  3. Wat heeft het gekost:  
Het antwoord op deze derde w-vraag wordt hier in hoofdlijnen gegeven. Een meer gedetailleerde analyse is opgenomen in de jaarrekening.
- De beleidsinhoudelijke verantwoording over de verplichte paragrafen.  
De (minimale) inhoud van de paragrafen is voorgescreven in BBV. In het jaarverslag wordt per paragraaf verantwoording afgelegd over de uitvoering en daarmee bereikte resultaten van de beleidsvoornemens uit de begroting.

In dit lexicon hebben wij een nadere toelichting op de paragrafen in zijn algemeenheid opgenomen, maar ook op alle verplicht voorgescreven paragrafen. Het gaat daarbij om de paragrafen (in alfabetische volgorde):

- bedrijfsvoering (door ons beoordeeld in het kader van onderhavig onderzoek)
- financiering
- grondbeleid
- lokale heffingen (door ons beoordeeld in het kader van onderhavig onderzoek)
- onderhoud kapitaalgoederen (door ons beoordeeld in het kader van onderhavig onderzoek)
- verbonden partijen (door ons beoordeeld in het kader van onderhavig onderzoek)
- weerstandsvermogen



De accountant controleert het jaarverslag niet. Hij gaat binnen zijn controle na of het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is. Daarbij gaat het erom of de antwoorden op de eerste twee w-vragen (in het jaarverslag) een logische relatie hebben met het antwoord op de derde w-vraag (in de jaarrekening).

### **3.9. Lasten**

Voor gemeenten is voorgeschreven dat zij werken met het stelsel van baten en lasten. Dit houdt in dat alle ontvangsten en uitgaven moeten worden toegerekend aan het begrotingsjaar waarop zij betrekking hebben. Dit stelsel wordt gehanteerd om te bewerkstelligen dat het nut van voorzieningen en het offer als gevolg van de betaling van de belasting in de tijd gelijk op lopen. Bovendien levert het stelsel van baten en lasten, beter inzicht op in productiekosten dan andere stelsels. Een investering is in een baten en lasten stelsel geen last, maar een balansmutatie. Het verbruik van de investering ten behoeve van de productie is een last. Administratief technisch betekent dit dat de afschrijving (de waardevermindering) ten laste van de begroting komt en de investering geactiveerd wordt op de balans.

In de begroting worden voor elk programma onder 'wat gaat dat kosten' de lasten, de baten en het saldo van die lasten en baten opgenomen. In de jaarrekening wordt hierover verantwoording afgelegd. Op de begroting dienen per programma onder de lasten de financiële middelen opgenomen te worden die de raad beschikbaar stelt voor de uitvoering van het betreffende programma.

### **3.10. Programma**

Met het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is bepaald dat de begroting (en daarmee de jaarstukken) van gemeenten wordt ingedeeld naar programma's. De functionele indeling is niet langer leidend.

In de toelichting op BBV wordt hierover onder meer gesteld: 'In een duaal stelsel zijn de raad en het college gediend met een inrichting van de begroting en jaarstukken, die zo veel mogelijk is toegesneden op de eigen situatie en wensen. Door de raad gekozen programma's zullen de indeling van de begroting en jaarstukken bepalen' (toelichting bij BBV, 17 januari 2003, blz 32).

Een programma is volgens BBV een samenhangend geheel van activiteiten. Per programma dient expliciet te worden ingegaan op de maatschappelijke effecten en de wijze waarop er naar gestreefd zal worden die effecten te verwezenlijken. Dit dient te worden gedaan aan de hand van de volgende drie vragen (drie w-vragen): Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat gaat dat kosten? De gedachte hierachter is dat de gemeenteraad door het beantwoorden van deze vragen zijn kaderstellende rol goed kan invullen.

Idealiter is er sprake van een logische relatie tussen de inhoud (de eerste twee w-vragen: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen) en de financiën (de derde w-vraag: wat gaat dat kosten).

### 3.11. Paragrafen

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is voorgeschreven dat in de begroting en het jaarverslag een aantal paragrafen moet worden opgenomen. Dit betreft:

1. Lokale heffingen (door ons beoordeeld in het kader van onderhavig onderzoek)
2. Weerstandsvermogen
3. Onderhoud kapitaalgoederen (door ons beoordeeld in het kader van onderhavig onderzoek)
4. Financiering
5. Bedrijfsvoering (door ons beoordeeld in het kader van onderhavig onderzoek)
6. Verbonden partijen (door ons beoordeeld in het kader van onderhavig onderzoek)
7. Grondbeleid

Deze paragrafen geven een dwarsdoorsnede van de financiële aspecten van de begroting, gezien vanuit een bepaald perspectief. Het gaat met name om de beleidslijnen voor beheersmatige aspecten die grote financiële gevolgen kunnen hebben en/of van belang zijn voor het realiseren van de programma's. Deze informatie komt in de begroting veelal versnipperd voor en is daardoor minder inzichtelijk voor de Gemeenteraad. Het is de bedoeling van de paragrafen dat de Raad de juiste en integrale informatie krijgt om zijn kaderstellende en controlerende rol ook op de beheersmatige aspecten waar te maken. De kwaliteit daarvan is immers van groot belang voor een continue, effectieve en efficiënte dienstverlening door de gemeente.

- Ingevolge het BBV is ook de inhoud van de verplichte paragrafen aan eisen gebonden. In de begroting worden per verplicht onderdeel de beleidsvoornemens duidelijk gemaakt; in het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over de mate van realisatie daarvan. Wanneer de Gemeenteraad dat met het oog op zijn informatiebehoefte noodzakelijk vindt, is hij vrij te besluiten aan de verplichte paragrafen specifieke eisen toe te voegen of extra paragrafen voor te schrijven.

Hierna zijn de verplichte paragrafen afzonderlijk nader omschreven. Samenvattend is aangegeven wat de functie van de paragraaf is. Tevens zijn de verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV benoemd.

#### 1. Lokale heffingen

Deze paragraaf biedt een overzicht van lokale heffingen die deel uit maken van het overzicht algemene dekkingsmiddelen, bijvoorbeeld de onroerende zaakbelasting (OZB). Daarnaast gaat de paragraaf in op lokale heffingen die tot een programma behoren zoals bijvoorbeeld de afvalstoffenheffing en de rioolrechten. De paragraaf geeft een beeld van het beleid op alle heffingen, de inkomsten daaruit en de effecten voor burgers en bedrijven (lastendruk en eventuele toepassing van kwijtschelding).

De verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV van deze paragraaf zijn:

<b>Paragraaf Lokale heffingen:</b>
De geraamde inkomsten
Het beleid ten aanzien van de lokale heffingen
Een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen
Een aanduiding van de lokale lastendruk
Een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid

## 2. Weerstandsvermogen

Deze paragraaf is een verdere uitwerking van de onder de oude Comptabiliteitsvoorschriften verplichte risicoparagraaf. In de paragraaf weerstandsvermogen geeft de gemeente aan hoe robuust de begroting is wanneer zich een financiële tegenvaller voordoet. Het weerstandsvermogen blijkt uit de relatie tussen geïnventariseerde risico's en de weerstandscapaciteit die aan aanwezig is om tegenvallers daadwerkelijk op te vangen.

De verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV van deze paragraaf zijn:

<b>Paragraaf Weerstandsvermogen:</b>
Inventarisatie weerstandscapaciteit
Een inventarisatie van de risico's
Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's

## 3. Onderhoud kapitaalgoederen

Deze paragraaf geeft een dwarsdoorsnede van het beleid en het beheer en onderhoud van de verschillende kapitaalgoederen (wegen, riolering, gebouwen, en dergelijke).

De verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV van deze paragraaf zijn:

<b>Paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen:</b>
• Wegen:
• Beleidskader
• De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties
• De vertaling van de financiële consequenties in de begroting
• Riolering
• Beleidskader
• De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties
• De vertaling van de financiële consequenties in de begroting
• Water
• Beleidskader
• De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties
• De vertaling van de financiële consequenties in de begroting
• Groen
• Beleidskader
• De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties
• De vertaling van de financiële consequenties in de begroting
• Gebouwen
• Beleidskader
• De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties
• De vertaling van de financiële consequenties in de begroting

#### 4. Financiering

Deze paragraaf, die al verplicht was op grond van de wet Financiering Decentrale Overheden (Wet Fido) (2001), geeft weer hoe de financieringsfunctie\* (het stelsel van leningen, beleggingen en garanties) van de gemeente is ingericht.

De verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV van deze paragraaf zijn:

<b>Paragraaf Financiering:</b>
Beleidsvoornemens voor het risicobeheer van de financieringsportefeuille - algemeen
Risico vlottende schuld
Risico vaste schuld
Kredietrisico
- Leningen (opgenomen gelden)
- Beleggingen (uitgezette gelden)
- Gemeentegaranties
Financieringspositie (inzicht)
Regelgeving en organisatie

Onder risico's wordt onder meer verstaan renterisico's, koersrisico's en debiteurenrisico's. De uiteenzetting in de paragraaf financiering moet aansluiten op de eisen die in de wet Fido worden gesteld. Er moet uit blijken dat de uitvoering van de financieringsfunctie uitsluitend de publieke taak dient en dat voldaan is aan de normen die de wet stelt met betrekking tot renterisico's en limieten.

#### 5. Bedrijfsvoering

Deze paragraaf beschrijft de stand van zaken en beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering. Het College maakt met deze beschrijving inzichtelijk dat er doelmatig, doeltreffend en klantgericht wordt gewerkt aan de uitvoering van de programma's.

De verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV van deze paragraaf zijn:

<b>Paragraaf Bedrijfsvoering</b>			
	<b>Begroting</b>		<b>Jaarverslag</b>
	<b>Stand van zaken</b>	<b>Voornemen</b>	<b>Verantw. over ...</b>
Personeel			
Informatisering			
Automatisering			
Communicatie			
Organisatie			
Financieel beheer:			
• Administratieve organisatie*			
• Interne controle*			
Facilitaire dienstverlening			
Interne processen			
Externe processen			
Relatie met uitvoering programma's uit programmaplan			

#### 6. Verbonden partijen

Een verbonden partij is een externe partij waarmee de gemeente een bestuurlijke én een financiële relatie heeft. In de paragraaf verbonden partijen beschrijft het College op welke wijze (beleidsmatig en financieel) de gemeente verbonden is met externe partijen om bepaalde beleidsdoelen te verwezenlijken. De paragraaf maakt de bestuurlijke en financiële belangen zichtbaar. Van belang is dat de paragraaf de relatie aangeeft tussen de verbonden partijen en het publieke belang dat in hoofdlijnen in de begrotingsprogramma's is vermeld.

De verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV van deze paragraaf zijn:

<b>Paragraaf Verbonden partijen:</b>
Visie in relatie tot doelstellingen begroting
Beleidsvoornemens (per verbonden partij)
Publiek belang (per verbonden partij)
Financieel belang (per verbonden partij)
Bestuurlijk belang (per verbonden partij)
Relatie verbonden partij / publiek belang als geconcretiseerd in de programma's (per verbonden partij)

### 7. Grondbeleid

Deze paragraaf geeft de visie aan op het grondbeleid in relatie tot de uitvoering van de programmadoelen, bijvoorbeeld op het gebied van volkshuisvesting en economische ontwikkeling. De paragraaf brengt ook de financiële belangen die daarbij spelen in kaart.

De verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV van deze paragraaf zijn:

<b>Paragraaf Grondbeleid:</b>
Visie op grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting
Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert
Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie
Een onderbouwing van de geraamde winstneming
De beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken

### 3.12. SMART-criteria

SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Dit is een algemeen gehanteerde norm, waarbij het uitgangspunt is dat aan hoe meer onderdelen wordt voldaan, hoe helderder de informatie is.

Specifiek	=	Voor maar één uitleg vatbaar
Meetbaar	=	Er is sprake van een nulmeting én een streven of prognose
Acceptabel	=	De uitvoerder heeft uitvoering geaccepteerd
Realistisch	=	De haalbaarheid is op enigerlei wijze onderbouwd én de gemeente heeft invloed op de realisatie
Tijdgebonden	=	Er is een te volgen tijdpad benoemd

### 3.13. W-vragen

In de begroting en jaarstukken moet per programma antwoord worden gegeven op de drie W-vragen. Dit is voorgeschreven in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). De drie W-vragen en de manier waarop deze in de begroting en jaarstukken beantwoord worden, zijn:

<b>Begroting</b>	<b>Jaarstukken</b>
Wat willen we bereiken?  Hier wordt aangegeven welke doelen (maatschappelijke effecten) met het programma bereikt moeten worden.	Wat hebben we bereikt?  Er wordt uitgelegd in hoeverre beoogde doelen feitelijk zijn gerealiseerd; de realisatie van doelen wordt dus afgezet tegen de voornemens uit de begroting.
Wat gaan we <i>daarvoor</i> doen?  Op deze plaats wordt aangegeven welke activiteiten moeten worden uitgevoerd om de gestelde doelen te bereiken.	Wat hebben we <i>daarvoor</i> gedaan?  Er wordt uitgelegd in hoeverre beoogde activiteiten feitelijk hebben plaatsgevonden; de realisatie van activiteiten wordt dus afgezet tegen de voornemens uit de begroting.
Wat gaat <i>dat</i> kosten?  Hier wordt aangegeven welke lasten (maar ook baten) aan de orde zijn voor de uitvoering van het programma.	Wat heeft <i>dat</i> gekost?  Er is verantwoord over de lasten en baten afzonderlijk; het verschil met de dynamische begroting wordt uitgelegd.