

18 november 2019

**Aan: Raads- en commissieleden**

**Cc: College van burgemeester en wethouders**

**Gemeentesecretaris**

**Onderwerp: Rekenkamerbrief 1 P&C cyclus:  
Jaarrekening en jaarverslag**

## Inleiding

De P&C-cyclus is een belangrijk instrument voor de gemeenteraad, maar ook voor het college en de organisatie, om inhoud te geven aan sturing, beheersing, verantwoording en controle van de activiteiten van de gemeente. Het doorgronden van de stukken die onderdeel uitmaken van deze cyclus - de jaarrekening, de bestuursrapportages (Beraps), de kadernota en de begroting – is echter niet altijd even makkelijk.

Met deze rekenkamerbrief wil de rekenkamercommissie een aantal observaties met u delen over de wijze waarop de P&C-cyclus is vormgegeven in Meerijstad en hoe de gemeenteraad gebruik maakt van zijn instrumentarium. Het doel ervan is de raad te ondersteunen in zijn kader stellende en controlerende rol. In deze brief zullen jaarrekening en jaarverslag van 2018 centraal staan. Het voornemen bestaat ook de andere producten uit de P&C-cyclus onder de loep te nemen.

Niet uitsluitend vorm en inhoud van het instrumentarium krijgen de aandacht maar ook het communicatie- en autorisatieproces daaromheen. Waar van toepassing doet de rekenkamercommissie voorstellen voor structurele verbetering van de informatiepositie van raadsleden. Zo wordt de gemeenteraad beter in staat gesteld om op een overzichtelijke wijze de beleidsmatige en financiële realisatie te volgen en op basis daarvan met het college in gesprek te gaan over de te maken strategische keuzes.

In het vervolg van deze rekenkamerbrief wordt eerst de aanpak en werkwijze bij het opstellen ervan geschetst. Vervolgens wordt ingegaan op de volgende vier thema's :

1. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening o.a. leesbaarheid, begrijpelijkheid, helderheid en eenduidigheid?
2. Is er consistentie binnen het instrumentarium en met bijvoorbeeld nota's en raadsbesluiten?
3. Voldoet het P&C-instrumentarium aan de met de raad besproken kaders zoals Notitie Planning en control Meerijstad en de wet- en regelgeving?
4. Hoe verloopt samenspel tussen raad en college met betrekking tot de P&C-cyclus?

Bij elk thema komt aan bod wat positief opvalt, evenals waar mogelijkheden voor verbetering liggen.

### Aanpak en werkwijze

De jaarstukken dienen op grond van de verslagleggingsregels o.a. BBV <sup>1</sup> op overzichtelijke, samenhangende wijze een helder beeld te geven van zowel de beleidsprestaties als de financiële positie van de gemeente. Hoe staan we ervoor? Hoe gezond zijn we in financiële zin? Op basis waarvan vinden we dat, welke feiten liggen aan dit oordeel ten grondslag? En zijn dat de relevante feiten, kijkend naar de beleidsdoelen en opgaven die de gemeente Meierijstad op (middel)lange termijn kent? Kortom, een vraag naar de informatiepositie van de gemeenteraad. Relevant hierbij is de vraag of de jaarstukken de raad goed in positie brengen om vanuit de controlerende rol duiding te kunnen geven aan de financiële positie (gezondheid, robuustheid) van de gemeente, gelet op strategie, beleid en toekomstige opgaven.

De observaties die in deze rekenkamerbrief vanuit de onderzoeksvragen worden gepresenteerd zijn gebaseerd op de complete set van de jaarstukken, in het bijzonder van de jaarrekening en het jaarverslag van 2018. Daarnaast is gebruik gemaakt van de onderstaande documenten:

- >Raadsvoorstel jaarrekening 2018
- >Rapportage individuele complexen jaarrekening 2018
- >Dashboardrapportage sociaal domein jaarrekening 2018
- >Accountantsverslag
- >Digitale versie jaarrekening 2018

Verder is gekeken naar de behandeling van de raadsstukken in commissies en raad inclusief de schriftelijke communicatie daarover en is er een interview gehouden met een voor de P&C medeverantwoordelijke ambtenaar van de gemeente Meierijstad. Tot slot is gebruik gemaakt van jaarstukken van onder andere de gemeente Zaanstad en 's-Hertogenbosch om de praktijk in Meierijstad aan te spiegelen en te duiden.

In deze rekenkamerbrief wordt nadrukkelijk gesproken over observaties ten aanzien van de jaarrekening van 2018. Er heeft geen diepgaande beoordeling plaatsgevonden op de compliance<sup>2</sup> van de stukken. De belangrijkste observaties op hoofdlijnen worden gedeeld. De focus ligt op de informatiepositie van de raad en wat daarin opvalt op basis van de bestudeerde informatie.

### Ad 1: wat is de kwaliteit van de informatievoorziening o.a. leesbaarheid, begrijpelijkheid, helderheid en eenduidigheid?

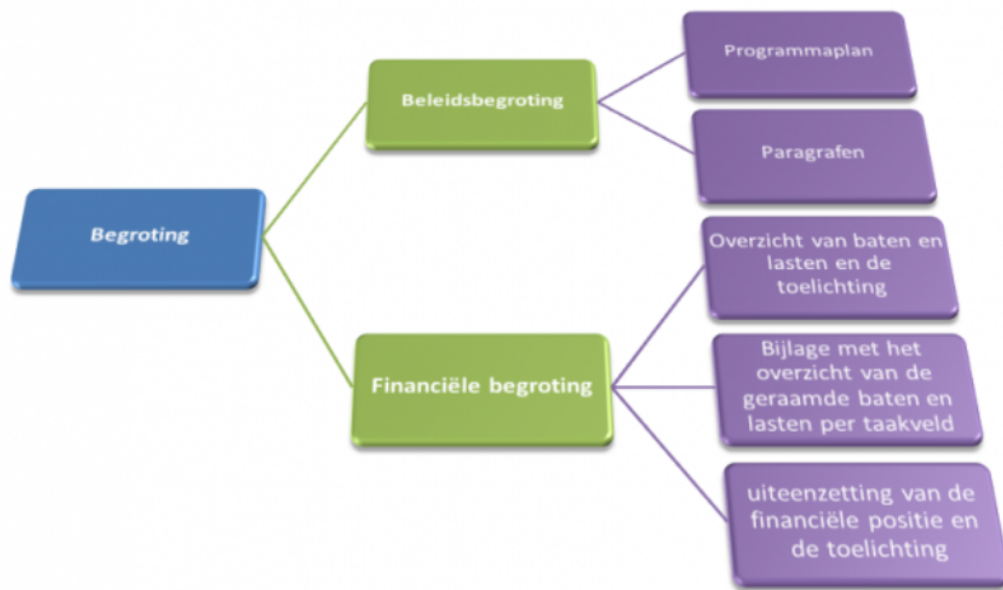
Voorgeschreven in de regelgeving o.a. BBV is dat de indeling van het jaarverslag van Meierijstad conform de indeling van de begroting moet zijn. Dit is ook essentieel om te kunnen vaststellen of de in de begroting voorgenomen activiteiten gerealiseerd zijn tegen de begrote kosten.

Dit betekent dat de indeling uit de volgende onderdelen bestaat:

---

<sup>1</sup> Besluit begroting en verantwoording

<sup>2</sup> De mate waarin de stukken aan wet- en regelgeving voldoen



Bron:VNG

Elk programma moet antwoord geven op de zogenoemde drie W-vragen:

1. Wat willen we bereiken?
2. Wat gaan we daarvoor doen?
3. Wat mag het kosten?

Voor het toelichten van de effecten van beleid op de programma's gebruiken gemeenten *beleidsindicatoren*. Vanaf het begrotingsjaar 2017 zijn alle gemeenten verplicht dit in ieder geval te doen aan de hand van een vaste set beleidsindicatoren. Deze zijn ook in de gemeente Meierijstad in gebruik, zo laat het jaarverslag 2018 zien

Deze indicatoren versterken de mogelijkheden van raadsleden om te sturen. Door het opnemen van dergelijke niet-financiële informatie kunnen namelijk ook raadsleden zonder specifieke financiële kennis makkelijker een inschatting maken van de resultaten die via de voorgestelde beleidskeuzes behaald moeten worden. Bovendien is het door de vaste set beleidsindicatoren eenvoudiger om gemeenten onderling te vergelijken.

Natuurlijk kan iedere gemeente ervoor kiezen om ook nog aanvullende indicatoren op te nemen die de gemeente zelf belangrijk vindt om op te sturen. In Meierijstad gebeurt dat niet.

### **Rol gemeenteraad**

Met de beleidsindicatoren kunnen raadsleden zich een beeld vormen van de (beoogde) effecten van het gemeentelijk beleid. Indicatoren moeten echter geen doel op zich worden. Een laag percentage jongeren met jeugdhulp kan bijvoorbeeld positief zijn als de gemeente een goede preventieve aanpak hanteert, maar moet anders gewaardeerd worden indien bepaalde jongeren geen jeugdhulp ontvangen die dat wel nodig hebben.

Veel belangrijker dan de waarde van de indicator is dus het verhaal achter het cijfer. Welke beleidskeuzes hebben daartoe geleid? Wat is het aandeel van de inzet van de gemeente ten opzichte

van die van andere actoren? En welke sociaalgeografische kenmerken, externe ontwikkelingen of niet-beïnvloedbare factoren dragen bij aan de hoogte van het cijfer? Dergelijke informatie kunnen raadsleden gebruiken om te sturen op maatschappelijke effecten.

#### Wat valt positief op?

- De methode om al dan niet gerealiseerde beleidsdoelen of prestaties aan te duiden met een eenvoudig teken is duidelijk en geeft de raad in principe snel inzicht in de beleidsrealisatie.
- De financiële positie van de gemeente wordt goed weergegeven. De uitgaven en inkomsten zijn samengevat in tabellen. Per programma is een uitgebreide toelichting en een analyse tussen begroting en werkelijkheid die in de jaarrekening gedetailleerd uitgewerkt is. De balanspositie is toegelicht met verplichte kengetallen die goed geduid worden. Er is een uitgebreide risicoparagraaf waaruit de risico's duidelijk blijken.
- Het jaarverslag is met 188 bladzijden voor een gemeente redelijk compact en goed gerubriceerd en is daardoor voor de raad goed toegankelijk.
- Meierijstad kent een interactieve versie van jaarverslag/jaarrekening op internet wat de toegankelijkheid tot de informatie bevordert.
- Een uitstekende toelichting van het verloop van de kredieten is toegevoegd. Dit is belangrijk voor de raad om de status van de kredieten te kunnen beoordelen.
- De paragrafen geven veel relevante informatie.

#### Wat kan beter?

- Meierijstad kiest ervoor om letterlijk de activiteiten "Wat hebben we ervoor gedaan?" uit de begroting over te nemen en met (bovengenoemde) tekens aan te geven of de activiteit gerealiseerd is of niet. Alleen als een activiteit niet (geheel) gerealiseerd is wordt hierop een toelichting gegeven. Het nadeel hiervan is dat de raad niet goed kan vaststellen of een activiteit gerealiseerd is; het wordt immers niet gestaafd met 'bewijs'.
- De financiële risico's zijn duidelijk opgenomen in de risicoparagraaf. In de berekening wordt een afslag van 10% meegenomen voor de (terechte) veronderstelling dat niet alle risico's zich gelijktijdig zullen voordoen. In de bedragen is blijkbaar ook rekening gehouden met het "kans" percentage op het optreden van een risico zoals vastgesteld in de Nota Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Dit blijkt echter niet uit de tekst zodat de lezer mogelijk de indruk krijgt dat geen rekening gehouden wordt met de kans op het optreden van het risico. Het is aan te bevelen in de toelichting op te nemen welk "kans" percentage het college gehanteerd heeft.
- In het jaarverslag wordt aangegeven dat sommige achterstanden in de beleidsuitvoering reeds met behandeling van de Beraps zijn toegelicht. Het is echter niet zichtbaar welke posten in de Berap zijn toegelicht en welke voor het eerst in het jaarverslag. Hierdoor is het voor raadsleden moeilijk te beoordelen op welke 'nieuwe' verschillen tussen begroting en werkelijkheid gefocust moet worden.
- Door middel van beleidsindicatoren zijn de uitkomsten van het beleid objectief vast te stellen. De gemeente hanteert uitsluitend de in het BBV voorgeschreven beleidsindicatoren. Dit is nog een beperkte set die in ontwikkeling is. Hierdoor ontbreekt het voor veel activiteiten aan beleidsindicatoren. Ook wordt bij de beleidsindicatoren geen doelstelling opgenomen. Door het ontbreken van vooraf gedefinieerde beleidsindicatoren met doelstelling zijn de effecten van het uitgevoerde beleid voor de raad niet of veel moeilijker vast te stellen.

- Een bestuurlijke samenvatting ontbreekt. Een samenvatting zou de jaarstukken toegankelijker kunnen maken voor raadsleden en burgers.
- In de interactieve jaarrekening zijn de tekens waarmee realisatie wordt aangegeven in het onderdeel “Wat hebben we ervoor gedaan” niet zichtbaar. Hierdoor is de interactieve versie van de rekening voor gebruikers feitelijk niet goed bruikbaar. Deze opmerking geldt niet voor de PDF versie.

## Ad 2. Is er consistentie binnen het instrumentarium en met bijvoorbeeld nota's en raadsbesluiten?

Een belangrijk document dat richting geeft aan de beleidsvorming in Meierijstad is het coalitieprogramma “Mijlpalen van Meierijstad”. Hierin zijn de strategische ambities en plannen voor de huidige raadsperiode opgenomen.

In het jaarverslag en de jaarrekening zijn doelen opgenomen per beleidsterrein die een uitwerking vormen van hetgeen in Mijlpalen van Meierijstad is opgenomen. Daarnaast wordt in de jaarrekening verwezen naar andere nota's en jaarstukken.

### Wat valt positief op?

- De relatie tussen coalitieprogramma (Mijlpalen van Meierijstad) en de begroting/jaarverslag/jaarrekening is goed te leggen. Dit betekent dat de gebruiker zelf kan vaststellen in hoeverre voornemens uit het coalitieakkoord gerealiseerd zijn.

### Wat kan beter?

- In de jaarrekening wordt regelmatig verwezen naar Nota's en andere (raads)stukken. Het zou inzichtelijker zijn wanneer in de interactieve jaarverslag/jaarrekening door middel van een link verwezen wordt naar die betreffende stukken.

## Ad 3. Voldoet het P&C-instrumentarium aan de met de Raad besproken kaders zoals Notitie Planning en control Meierijstad en de wet- en regelgeving?

Er heeft geen volledige integrale beoordeling plaatsgevonden op alle geldende wet- en regelgeving. Wat we wel hebben gedaan is gekeken in hoeverre de jaarrekening/jaarverslag voldoet aan de kaders zoals vastgelegd in de Notitie planning en control en de BBV.

De notitie Planning en control Meierijstad beschrijft vooral het proces van de planning & control cyclus o.a. welke 'producten' wanneer opgeleverd moeten worden. In de notitie is niet opgenomen aan welke eisen de verschillende producten moeten voldoen. Ook wordt geen aandacht besteed aan de doorontwikkeling van de planning & control cyclus.

### Wat valt positief op?

- De behandeling van jaarverslag/jaarrekening verloopt nagenoeg conform de Notitie planning & control Meierijstad. Alleen de informatieve bijeenkomst ontbreekt; daarvoor in de plaats

kunnen de fracties schriftelijk "technische" vragen stellen. Op zich lijkt dat geen bezwaar mits de raad deze handelwijze prefereert hetgeen mogelijk nog geïnventariseerd kan worden.

#### Wat kan beter?

- Een platform voor doorontwikkeling van de P&C-cyclus ontbreekt. Er bestaat geen ambtelijke noch een brede werkgroep voor verdere doorontwikkeling waar de raad bij betrokken is. De ontwikkeling van de P&C cyclus kan door de steeds veranderende informatiebehoefte van raadsleden en burgers nooit stilstaan en het verdient in onze opinie de voorkeur deze ontwikkeling te "organiseren".
- Over het algemeen is de toelichting op de balansposten met uitzondering van de posten reserves en voorzieningen mager. Afwijkingen tussen 2017 en 2018 laten zich zo niet verklaren, wat voor raadsleden en burgers vragen over de financiële positie kan oproepen.

#### Ad 4. Hoe verloopt het samenspel tussen raad en college in de P&C-cyclus?

De wijze waarop de P&C cyclus in de raad aan bod komt is vastgelegd in de Notitie Planning & control. Meierijstad hanteert het zogenaamde BOB model (beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming). Voor de behandeling van de jaarrekening en het jaarverslag is in de notitie onder andere vastgelegd dat er een informatiebijeenkomst wordt georganiseerd, waarna behandeling plaatsvindt in commissie en raad.

In Meierijstad vormt het fractievoorzittersoverleg de auditcommissie. Zij zijn daarmee voornamelijk verantwoordelijk voor het onderhouden van de contacten met de accountant.

#### Wat valt positief op?

Er heeft tijdig met de raad communicatie plaatsgevonden over de cyclus 2018. Deze week iets af van de notitie:

- Uitzetten en indienen van technische vragen
- Antwoorden op vragen door ambtelijke organisatie/portefeuillehouders
- Gezamenlijke commissievergadering REB en M&M
- Raad

De informatieve bijeenkomst (toelichting van accountantsverslag) ontbrak, zie hiervoor de toelichting hieronder.

#### Wat kan beter?

- Het jaarverslag en de jaarrekening worden in dezelfde vergadering (commissie en raad) behandeld als de kadernota en de eerste Berap. Het is de vraag of daarmee de jaarrekening als belangrijk instrument voor de controlerende taak van de raad voldoende aandacht krijgt. Dit is te meer een issue omdat bij het onderwerp jaarverslag/jaarrekening ook nog een uitgebreide rapportage grondexploitatie (159 bladzijden) en het dashboard sociaal domein behandeld worden. Overigens zijn deze twee laatste stukken op geen enkele manier onderwerp van bespreking geweest in de commissie- en raadsvergadering, wat gezien het belang ervan onterecht lijkt.
- De betrokkenheid van de raad bij de behandeling van de jaarstukken lijkt gezien het belang van het onderwerp beperkt. Slechts 5 fracties stellen technische vragen en in de eerste

termijn van de commissievergadering komen 6 fracties aan het woord. Er vindt geen echte inhoudelijke discussie plaats over bijvoorbeeld beleidsrealisatie. De mondelinge beschouwingen zijn vooral beschouwend van aard. Jaarrekening/jaarverslag is in de raad een hamerstuk.

- De controleverklaring van de accountant blijkt vertrouwelijk verstrekt te zijn aan de raad maar was begin september 2019 nog nergens openbaar gemaakt. De controleverklaring is wezenlijke informatie voor de gebruikers (lees: ook burgers) van het jaarverslag. Op basis hiervan kan de gebruiker zijn oordeel vormen over de betrouwbaarheid van de informatie.
- Het accountantsverslag waarin een aantal kritische opmerkingen staat over de kwaliteit van de beheerorganisatie onder andere betreffende IT-beveiliging en interne controle is niet aan de orde gekomen in de plenaire behandeling. Dit is ook conform een recente wijziging van de controleverordening waarbij het FVO fungeert als een auditcommissie. Er heeft echter geen (zichtbare) terugkoppeling over de behandeling van het accountantsverslag plaatsgevonden naar de raad. Op deze wijze is voor de raad niet duidelijk in welke mate het college het eens is met opmerkingen van de accountant en welke acties college daarop neemt.
- Meierijstad heeft het FVO ingevuld als auditcommissie. De vraag is of op deze wijze sprake is van een volwaardige auditcommissie. Een auditcommissie in gemeenteland is meestal een breed samengestelde commissie bestaande uit financieel deskundige raadsleden uit coalitie en oppositie, portefeuillehouder, controllers, accountant en deskundigen. De commissie communiceert met de accountant in een vertrouwelijke omgeving. Voordeel is dat alle partijen gelijkwaardig in een politieke rol aan tafel zitten, ieder vanuit zijn rol maar altijd met materiekkennis. De uitkomsten worden dan met de raad gecommuniceerd.

## Conclusie: hoe kan de raad meer halen uit de jaarrekening en het jaarverslag?

### Algemeen

Het jaarverslag bestaat uit twee hoofdonderdelen: het jaarverslag en de jaarrekening. Het jaarverslag geeft vooral weer de mate waarin het voorgenomen beleid gerealiseerd is, de output en de outcome, en (beperkt) de financiële aspecten. De jaarrekening, bestaande uit staat van baten en lasten en balans met toelichting, geeft vooral de financiële aspecten weer, inclusief een uitgebreide toelichting. In zijn algemeenheid voldoen jaarrekening/jaarverslag van Meierijstad aan de daaraan te stellen eisen en grotendeels aan de daaraan te stellen normen. Ze zijn goed leesbaar en voor gemeentebegrippen redelijk compact. Informatievoorziening dient zich echter continu door te ontwikkelen vanuit wijzigende regelgeving en behoort zich ook aan te passen aan de behoeften van de gebruikers die ook aan veranderingen onderhevig zijn. Met name op het terrein van de doelstelling en de verantwoording van de beleidsrealisatie kunnen verbeterlagen gemaakt worden. Omdat jaarrekening en jaarverslag de inrichting van de begroting volgen, zal de basis voor de aanpassing daar moeten liggen.

Ons advies is : zorg ook voor een platform voor de doorontwikkeling van de P&C-cyclus waarin raad en college/ambtenaren samenwerken. Hierdoor blijft de P&C-cyclus een *on going* ontwikkeling. Volg hierbij ook de ontwikkelingen bij andere gemeenten.

### Kwaliteit jaarstukken

- Hoewel we beseffen dat dit gedeeltelijk ten koste gaat van de compactheid van de jaarrekening adviseren wij de realisatie van activiteiten meer expliciet toe te lichten. Nu

worden alleen de voornemens door een teken als gerealiseerd aangemerkt, maar wordt niet concreet aangegeven wat gerealiseerd is. De raad kan realisatie niet goed toetsen en zou zich moeten baseren op eigen waarnemingen. Als de realisatie meer concreet wordt aangegeven kan de raad zijn controlerende rol beter uitvoeren. We tekenen hierbij aan dat in Berap 2 wel een toelichting op gerealiseerde activiteiten wordt gegeven maar dit dekt gezien de verschijningsdatum van deze Berap slechts een deel van het begrotingsjaar.

- Breid het aantal beleidsindicatoren uit, ontwikkel specifieke beleidsindicatoren voor Meierijstad en benoem ook doelstellingen voor alle indicatoren. Op deze wijze is de effectiviteit van het beleid beter en objectief zichtbaar. Inmiddels is in de begroting 2020 een (bescheiden) start gemaakt met uitbreiding de beleidsindicatoren.
- Zorg voor een bestuurlijke samenvatting of een 'dashboard' waarin beknopt de relevante gegevens worden samengevat. Hierdoor wordt de informatie beter toegankelijk. Mooi voorbeeld is Zaanstad <https://financien.zaanstad.nl>
- Maak de interactieve jaarrekening/jaarverslag beter leesbaar en zorg voor links met relevante stukken. Hierdoor kunnen de gebruikers beter verbanden leggen met de geldende kaders.

### Samenspel raad en college

- Geef de behandeling van de jaarstukken meer ruimte als onderdeel van de controlerende rol van de raad. Combineer bijvoorbeeld wel de behandeling van jaarstukken en Berap I, maar maak niet de combinatie met de behandeling van de kadernota, omdat het risico bestaat dat de controlerende functie onderbelicht raakt in vergelijking tot de kaderstelling. Jaarrekening en kadernota verdienen vanwege hun onderscheiden functies (controle resp. kaderstelling) behandeling in een afzonderlijke vergadering. Vanwege het grote belang van de grondexploitatie valt verder te overwegen de rapportage individuele complexen afzonderlijk en los van de jaarrekening te behandelen. Dit zou ook op een ander tijdstip in het jaar kunnen.  
Al deze punten versterken de controlerende rol van de raad.
- Betrek het accountantsverslag, mede vanwege de onafhankelijke rol van de accountant, nadrukkelijker bij de behandeling van de jaarstukken. Een onderdeel daarvan kan zijn om het college te verzoeken een reactie op de gesignaleerde punten te geven. Het is te overwegen om de communicatie rondom de bevindingen van de accountantscontrole te borgen in een breed samengestelde en met voldoende financiële kennis toegeruste auditcommissie. Dit kan leiden tot een betere communicatie tussen accountant en gemeente. Een adequate terugkoppeling naar de gehele raad is daarbij wel een punt van aandacht, zodat het effect raadsbreed zichtbaar is.

### Tot slot

De rekenkamercommissie hoopt met deze rekenkamerbrief vanuit haar onafhankelijke positie een bijdrage te leveren aan verdere ontwikkeling van de P&C cyclus van Meierijstad. De commissie is uiteraard bereid een toelichting te geven op deze brief in de gemeenteraad en/of de auditcommissie.

Rekenkamercommissie Meierijstad