

Bestuursrapportages

Onderzoek naar de informatiewaarde en bruikbaarheid van de tussentijdse rapportages aan de gemeenteraad van Maasdriel

Memorandum van het negende onderzoek van de Rekenkamercommissie van de gemeente Maasdriel

Frank Hordijk
Evert Jansen

18 maart 2015

I Dit onderzoek

Waarom dit onderzoek?

De Programmabegroting 2015-2018 noemt voor dit begrotingsjaar een bedrag van ruim € 66.000.000 aan lasten voor de gemeente Maasdriel. Dat is erg veel geld. Over de besteding van deze middelen legt het college verantwoording af aan de gemeenteraad, met de jaarrekening als jaarlijks sluitstuk van de cyclus. In Maasdriel rapporteert het college tussentijds over de realisatie van de begroting in de vorm van bestuursrapportages voor de raad.

Deze bestuursrapportages, die twee keer per jaar worden uitgebracht, zijn het onderwerp van het onderzoek van de Rekenkamercommissie dat in dit memorandum wordt beschreven. Het onderwerp is gekozen na overleg met de klankbordgroep van de Rekenkamercommissie.

Veel gemeenten zijn zoekende naar een geschikte vorm voor de tussentijdse rapportages. Gebrek aan mankracht binnen het ambtelijk apparaat speelt daarbij steevast een rol. Ook blijkt het vaak moeilijk te zijn om een stortvloed aan financiële informatie zodanig te presenteren dat een gemiddeld raadslid die snel 'technisch' kan begrijpen en belangrijker nog, de verbinding met de inhoud van het beleid kan leggen. Ook de gemeente Maasdriel worstelt met dergelijke problemen.

Daarmee is de context van dit onderzoek aangegeven. Het belang van het onderzoek is gelegen in de aanzienlijke omvang van de bedragen waarover tussentijds wordt gerapporteerd.

De vraagstelling uitgewerkt

De vraagstelling van dit onderzoek betreft:

De bruikbaarheid en informatiewaarde van de tussentijdse - waaronder financiële – rapportages die de raad van de gemeente Maasdriel in de loop van een begrotingsjaar ter bespreking, dan wel ter vaststelling van het college krijgt aangeboden.

De volgende vraag is wat er wordt bedoeld met 'bruikbaarheid' en 'informatiewaarde'.

Voor het begrip 'bruikbaarheid' hanteert de Rekenkamercommissie de volgende eenvoudige definitie: de tussentijdse rapportages dienen geschikt te zijn voor het gebruik waarvoor zij bedoeld zijn. De vraag wat dan het doel van de tussentijdse rapportages in Maasdriel is - of had kunnen zijn - wordt in hoofdstuk 4 van dit memorandum uitgebreid besproken.

Aan het begrip 'informatiewaarde' heeft de Rekenkamercommissie invulling gegeven door in het onderzoek een aantal gangbare en voor de hand liggende criteria toe te passen.

Het onderzoek van de Rekenkamercommissie is nadrukkelijk niet bedoeld geweest om een inhoudelijk oordeel over de bestuursrapportages te geven. Die bevoegdheid komt immers in de eerste plaats toe aan de raad. In het onderzoek gaat het uitsluitend om een min of meer objectieve beoordeling van de informatiewaarde en bruikbaarheid van de tussenrapportages.

Opzet van het onderzoek

De Rekenkamercommissie heeft zich bij de uitvoering dit onderzoek geconcentreerd op het bestuderen en analyseren van een grote hoeveelheid beschikbare documenten. Het aantal interviews is tot een minimum beperkt gebleven. De afstandelijkheid die deze werkwijze met zich meebrengt, maakt een objectieve benadering een stuk eenvoudiger.

Het onderzoek heeft de volgende fasen doorlopen:

- Bestudering van relevante documenten, ons aangeleverd door de gemeente Maasdriel en/of via de site van de gemeente openbaar beschikbaar;
- Analyse van de wet- en regelgeving, op basis waarvan de jaarlijkse financiële cyclus (ook in Maasdriel is vormgegeven);
- Toetsing aan relevante wet- en regelgeving;
- Toetsing van de tussentijdse rapportages op bruikbaarheid en informatiewaarde;
- Analyse (op hoofdlijnen) van de tussentijdse rapportages van enkele buurgemeenten;
- Een gesprek met twee ambtelijk medewerkers, betrokken bij het voorbereiden van tussentijdse rapportages;
- Afstemming met de Klankbordgroep van de Rekenkamercommissie;
- Rapportage door middel van dit beknopte memorandum;
- Volgt volgens planning op 7 april 2015: toelichting in de commissie Samenleving en Financiën.

Gegeven de inhoud en aard van het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie geen fase van zogenoemd ambtelijk wederhoor ingebouwd: de geconstateerde feiten zijn wat die zijn. Het college ontvangt dit memorandum tegelijk met de leden van de raad en heeft (desgewenst) tijd en ruimte voor het voorbereiden van een bestuurlijke reactie.

De Rekenkamercommissie kreeg als altijd meteen alle gevraagde medewerking uit de organisatie. Mede door de prettige persoonlijke contacten, die de wederzijdse rollen, verantwoordelijkheden en

(voor wat betreft de Rekenkamercommissie) strikte onafhankelijkheid alleen maar benadrukken, kon met een beperkt beslag op ambtelijke tijd (ook) de gewenste diepgang worden bereikt.

Op de overloop van 2014 naar 2015 heeft de directeur van de Rekenkamercommissie Maasdriel (Frank Hordijk) een beknopte opdracht voor de gemeente Buren uitgevoerd, met als thema 'hoe krijgt de raad (nog) meer grip op de financiën van de gemeente'. Enkele bevindingen uit die opdracht waren ook relevant voor het onderzoek, waarover het voorliggende memorandum rapporteert.

Indeling van dit memorandum

In het volgende hoofdstuk worden de formele kaders beschreven die (ook) in Maasdriel van toepassing zijn op de tussentijdse rapportages. Het derde hoofdstuk omvat een beknopte beschrijving van de feitelijke gang van zaken in Maasdriel. Daarna volgen twee hoofdstukken waarin de (huidige) tussentijdse rapportages worden getoetst op bruikbaarheid en informatiewaarde. In het zesde hoofdstuk is beknopt weergegeven hoe enkele Gelderse buurgemeenten met de tussentijdse rapportages omgaan. Dit memorandum wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

II De formele kaders

De wet

Het financiële beleid en beheer van de gemeente wordt in de eerste plaats bepaald door twee wettelijke regelingen, te weten:

- de *Gemeentewet*, Titel IV;
- het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten* (BBV).

In geen van beide regelingen wordt de tussentijdse rapportage genoemd. Daarmee is een belangrijk uitgangspunt helder.

De tussentijdse rapportage heeft geen wettelijke grondslag. Gemeenten zijn dus niet wettelijk verplicht om tussentijdse rapportages op te stellen. Dat geldt uiteraard ook voor de gemeente Maasdriel.

Veruit de meeste gemeenten brengen echter wel tussentijdse rapportages uit. Hiervoor worden uiteenlopende benamingen gebruikt, zoals bestuursrapportage, voor- en najaarsrapportage of zelfs bloesem- en oogstrapportage.

In Maasdriel wordt meestal de term 'Bestuursrapportage' gebruikt, maar ook de term 'tussentijdse rapportage' is gangbaar.

Artikel 212 van de Gemeentewet schrijft voor dat de raad van elke gemeente een financiële verordening vaststelt. De financiële tussenrapportage wordt gewoonlijk in de financiële verordening geregeld, zo ook in Maasdriel.

VNG

In 2006 zijn door de VNG twee voorbeelden voor de financiële verordening uitgegeven, dat wil zeggen in een korte en in een uitgebreide versie. De verplichtingen met betrekking tot het tussentijds rapporteren gaan in de uitgebreide versie verder dan in de korte.

Veel gemeenten hebben gebruik gemaakt van deze modellen. Er zijn ook veel gemeenten die dat niet hebben gedaan. Als van een model gebruik is gemaakt, is dat meestal gebeurd met aanpassingen. Er bestaan daardoor grote verschillen tussen de regelingen voor het tussentijds rapporteren in de diverse gemeenten.

Recentelijk (in april 2014) heeft de VNG één enkel nieuw model opgesteld, dat aanmerkelijk hogere eisen stelt aan de tussenrapportage. Deze hogere eisen lijken te zijn ingegeven door de banken- en de eurocrisis die ook veel gemeenten direct of indirect hebben geraakt.

Financiële verordening Maasdriel

De huidige financiële verordening van Maasdriel - voluit de *Verordening op de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede de regels voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Maasdriel* - is in werking getreden op 1 april 2012. De vorige editie dateerde van 2004.

De verordening is gebaseerd op het korte voorbeeld van de VNG. Dat geldt ook voor artikel 6 van de financiële verordening, dat de tussentijdse rapportage regelt. Deze bepaling is vereenvoudigd ten opzichte van het corresponderende artikel in de korte versie van de VNG. Zo wordt bijvoorbeeld in de financiële verordening gesproken over twee rapportages per jaar zonder daaraan een periode

te verbinden, terwijl in het korte voorbeeld van de VNG in dat verband periodes van zes en negen maanden worden genoemd. Dit is het meest in het oog springende verschil.

III De feitelijke gang van zaken

Bestuursrapportages

Sinds de inwerkingtreding van de huidige financiële verordening zijn er vier bestuursrapportages uitgebracht, twee in 2013 en twee in 2014. De vier tussenrapportages verschillen, voor wat betreft de vorm waarin zij zijn gegoten, fors van elkaar.

- De *Eerste Bestuursrapportage 2013* was min of meer een ingekorte en geactualiseerde versie van het jaarverslag over 2012.
- De *Tweede Bestuursrapportage 2013* was een zeer beknopt overzicht van de financiële ontwikkelingen, met als bijlagen de begrotingswijzingen en een lijst met de kosten per kostenplaats.
- De *Eerste Bestuursrapportage 2014* is een zeer beknopt financieel overzicht. De bijbehorende begrotingswijzingen hebben ter inzage gelegen.
- Hetzelfde kan worden gezegd over de *Tweede Bestuursrapportage 2014*, met dien verstande dat de inhoud nog iets beperkter is dan in de eerste.

De bestuursrapportages zijn dus in twee jaar tijd, stap voor stap steeds beperkter van opzet geworden.

Informele trajecten en andere rapportages

Het feit dat de bestuursrapportages steeds beperkter zijn geworden, betekent niet direct dat de raad minder betrokken is geraakt bij de financiële positie van de gemeente. Dat lijkt niet het geval. Ook vanuit het ambtelijke apparaat zijn initiatieven ondernomen om de raadsleden meer bij het financieel beleid te betrekken.

Zo is er in 2014 gewerkt met een informele klankbordgroep vanuit de raad bij de voorbereiding van de ingrijpende bezuinigingen voor 2015. Ook zijn er door het ambtelijk apparaat inloopavonden gehouden voor raadsleden in verband met zowel de begroting als de jaarrekening. Deze inloopavonden zijn door betrokkenen als positief ervaren.

Aan de commissie Samenleving & Financiën is bovendien met regelmaat gerapporteerd over de voortgang van de uitvoering van het accommodatiebeleid en enkele bouwprojecten. Deze rapportages, die ook financiële informatie bevatten, staan in zekere zin los van de bestuursrapportages.

IV Bruikbaarheid van Bestuursrapportages

Gestelde doelen

Zoals gezegd, is het de raad van Maasdriel die de doelen van de bestuursrapportage heeft bepaald. Een dergelijke rapportage is immers niet wettelijk verplicht. Het is belangrijk om dit in gedachten te houden. De doelen liggen vast in artikel 6 van de financiële verordening.

Toetsing op bruikbaarheid van de bestuursrapportages kan op twee niveaus plaatsvinden. Het eerste niveau is de toetsing van de bestuursrapportages aan de doelen die de raad daarvoor zelf heeft vastgesteld, zoals vastgelegd in artikel 6. Daarboven, of zo men wil daaronder, ligt het niveau van de gebruikswaarde van de doelen zelf. De Rekenkamercommissie heeft de doelen op beide niveaus willen toetsen.

Toetsing aan de doelen van de raad

Artikel 6 van financiële verordening luidt als volgt:

1. *Het college informeert de raad twee keer per jaar door middel van tussentijdse rapportages (bestuursrapportages) over de realisatie van de begroting van de gemeente.*
2. *De tussenrapportages (bestuursrapportages) bevatten een uiteenzetting over de uitvoering en de bijstelling van het beleid en een overzicht van baten en lasten met de bijgestelde raming van:*
 - a. *de baten en lasten per programma;*
 - b. *het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen;*
 - c. *het resultaat voor bestemming volgend uit de onderdelen a en b;*
 - d. *de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;*
 - e. *het resultaat na bestemming, volgend uit de onderdelen c en d.*
3. *In de tussenrapportage worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten en investeringskredieten in de begroting groter dan € 10.000,- toegelicht.*

In deze bepaling kan een reeks van doelen worden herkend. Hoewel de vier bestuursrapportages wat betreft vorm en inhoud fors verschillen, is een omvattende toetsing aan deze doelen toch mogelijk.

Hieronder volgt een opsomming van de doelen, met daarbij telkens de bevindingen van de Rekenkamercommissie.

- Het college informeert de raad twee keer per jaar:

Aan deze verplichting is door het college voldaan.

- Informereren over de realisatie van de begroting van de gemeente:

De bestuursrapportages zijn op dit punt niet altijd volledig, met misschien als enige uitzondering de *Eerste Bestuursrapportage 2013*. De bestuursrapportages beperken zich bijna geheel tot de programmabegroting, waardoor de andere begrotingselementen feitelijk buiten beschouwing blijven.

- De bestuursrapportages bevatten een uiteenzetting over de uitvoering en de bijstelling van het beleid:

Dit is maar ten dele het geval. In feite worden alleen de gewijzigde ramingen van het saldo per programma zeer kort toegelicht. Een uiteenzetting over de uitvoering van het beleid ontbreekt, misschien met uitzondering van de *Eerste Bestuursrapportage 2013*. De Rekenkamercommissie mist in de bestuursrapportages een duidelijke koppeling tussen financiën en uitvoering van het beleid. De relatie tussen beide is voor de lezer van de bestuursrapportage moeilijk te leggen.

- De bestuursrapportages bevatten een overzicht van baten en lasten met de bijgestelde raming van:

- a. de baten en lasten per programma;
- b. het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen;
- c. het resultaat voor bestemming volgend uit de onderdelen a en b;
- d. de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;
- e. het resultaat na bestemming, volgend uit de onderdelen c en d:

Wat betreft de baten en lasten per programma (a) bevatten de bestuursrapportages alleen de saldi, en dan meestal alleen indien gewijzigd. De overzichten bij de overige rubrieken (b t/m/ e) zijn summier.

Samenvattend kan worden gesteld dat de bestuursrapportages slechts minimaal voldoen aan de doelen die de raad in de financiële verordening heeft vastgelegd. Waar het gaat om informatie over de realisatie van de begroting, en in het bijzonder de koppeling met de uitvoering van beleid, schieten de tussenrapportages tekort, met misschien als uitzondering de *Eerste Bestuursrapportage 2013*.

Is dat erg?

Ja, maar nadrukkelijk ook nee!

Natuurlijk moet artikel 6 van de financiële verordening correct worden uitgevoerd.

Rule of law behoort immers tot de belangrijkste principes van onze rechtsstaat.

Anderzijds is het de raad die artikel 6 heeft vastgesteld. Als dit artikel in de praktijk niet blijkt te voldoen, is het aan de raad om deze bepaling zodanig aan te passen dat er wel mee kan worden gewerkt.

De doelen zelf

De Rekenkamercommissie heeft vervolgens ook gekeken naar de bruikbaarheid van de doelstellingen die door de raad zijn geformuleerd. Toetsing aan twee min of meer objectieve criteria ligt dan voor de hand. Deze zijn te vinden in de (wettelijke) systematiek van begroting en jaarverslag en de modellen van het VNG.

De begrotingssystematiek

Eerst de wettelijke systematiek. In het BBV wordt nauwkeurig omschreven welke inhoud de begroting en de jaarstukken moeten hebben. De inhoud van de documenten sluit nauw bij elkaar aan.

Ongetwijfeld ten overvloede, de voorgeschreven systematiek van de begroting is als volgt:

De **begroting** bestaat uit:

1. de **beleidsbegroting** en
2. de **financiële begroting**;

De beleidsbegroting bestaat vervolgens ten minste uit:

- a. het **programmaplan** en
- b. de **paragrafen**;

De financiële begroting bestaat ten minste uit:

- a. het **overzicht van baten en lasten en de toelichting** en
- b. de **uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting**.

Voor een helder en volledig overzicht is het gewenst dat tussentijdse rapportages de hierboven beschreven systematiek c.q. indeling volgen. In veel gemeenten is dat echter niet (altijd) het geval. Zo ook in Maasdriel.

Toetsing van artikel 6 van de financiële verordening van Maasdriel aan de wettelijke begrotingssystematiek levert het volgende beeld op:

- De bestuursrapportages dienen op grond van dit artikel 6 vooral de gesaldeerde raming van baten en lasten te beschrijven, evenals de gevolgen daarvan voor de reserves en de bestemming van het resultaat.
- Belangrijke elementen van de begroting dreigen zo buiten beschouwing te blijven, met name de financiële begroting en de paragrafen.
- De paragrafen betreffen echter belangrijke financieel informatie, zoals lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid. Door de doelen die voor de bestuursrapportages zijn gekozen kan deze informatie dus al snel buiten beeld blijven.

De door de raad gekozen doelen voor de bestuursrapportages hebben tot gevolg dat de bestuursrapportages maar gedeeltelijk informatie verschaffen over de realisatie van de begroting. Belangrijke financiële informatie, bijvoorbeeld over de onderwerpen genoemd in de paragrafen, komt op deze manier niet (gestructureerd) tussentijds aan de orde.

De VNG-modellen

Zoals eerder aangegeven is artikel 6 van de financiële verordening gebaseerd op de korte versie van het model van de VNG van 2006. Enkele verschillen tussen het model en artikel 6 zijn de Rekenkamercommissie opgevallen.

- de rapportage over de eerste drie respectievelijk de eerste negen maanden is in Maasdriel vervangen door de formulering ‘twee keer per jaar’, zonder dat daaraan perioden zijn verbonden. Ook in de vier tussenrapportages wordt niet aangegeven over welke periode is gerapporteerd. Dat maakt de bestuursrapportages feitelijk tot herziene ramingen voor het lopende begrotingsjaar, zonder harde informatie te geven over het reeds uitgevoerde beleid. De bestuursrapportages zijn daardoor niet zozeer rapportages, maar bijgestelde ramingen.
- In de eerste zin van lid 2 is in Maasdriel de frase ‘en een overzicht van baten en lasten’ toegevoegd. Deze toevoeging maakt de bepaling minder duidelijk, omdat er twee keer wordt gesproken van baten en lasten in een verschillende context.
- Het VNG-model bevat met betrekking tot de tussentijdse rapportages ook de strofe ‘alsmede een realisatie en raming van de productenrealisatie en de realisatie en raming van de uitputting van de investeringskredieten.’

De Rekenkamercommissie kan niet anders constateren dan dat de raad door het achterwege laten van een periode waarover moet worden gerapporteerd en het niet noemen van een aantal belangrijke aspecten uit de begroting, onder de norm blijft die de VNG in haar korte model heeft willen stellen.

Weer de vraag: is dat erg?

De raad heeft de vrijheid om zelf de doelen van de bestuursrapportage vast te stellen. Sterker nog de raad is helemaal niet verplicht om een bestuursrapportage te verlangen. In die zin is het antwoord op de vraag dus een volmondig nee.

Anderzijds getuigt de keuze voor een zeer beperkte rapportage niet van een grote ambitie waar het gaat om financiële tussenrapportage. Belangrijker echter is dat deze insteek leidt tot een fragmentarische vorm van informatieverstrekking, met mogelijk de eerder geschetste informele trajecten en andere rapportages als neveneffect.

In die zin is er naar de mening van de Rekenkamercommissie wel degelijk sprake van een probleem: op basis van de tussentijdse rapportages in de vorm en opzet, die in 2014 zijn gebruikt, is gedurende het begrotingsjaar nauwelijks tot geen samenhangend zicht te krijgen op de feitelijke gang van zaken.

Niet inhoudelijk, niet financieel met betrekking tot het jaar, niet voor wat betreft de te verwachten financiële positie ultimo het jaar.

Nog iets anders

In het *Jaarverslag 2013* is het verschil tussen de werkelijke en de begrote bedragen per programma berekend op basis van de gewijzigde begroting. Dat is misschien niet ongebruikelijk, maar leidt de aandacht af van de verschillen tussen de werkelijke bedragen en de oorspronkelijke begroting, die veel kunnen zeggen over de kwaliteit van de oorspronkelijke begroting (waarover de raad jaarlijks langdurig vergadert: het is juist die vergadering waarin het budgetrecht van de raad centraal staat.) In dit verband valt het grote aantal, soms forse begrotingswijzigingen op. Ook in 2014 was dat het geval.

De Rekenkamercommissie kan en wil op dit punt alleen de suggestie doen om in het Jaarverslag, tenminste voor de posten met de grootste verschillen tussen realisatie en oorspronkelijk begrote bedragen, een inhoudelijke en mogelijk ook procesmatige verklaring op te nemen: kennen die verschillen hun oorzaak in vervroegingen of vertragingen in de uitvoering van het voorgenomen beleid (al dan niet onder invloed van externe oorzaken), zijn de lasten en/of baten onverwacht mee- of juist tegengevallen of konden we, in alle eerlijkheid, op de posten in kwestie bij het voorbereiden van de begroting eigenlijk nog geen goede schattingen maken?

V Informatiewaarde

Criteria

De raad heeft, voorzover de Rekenkamercommissie kan overzien, nooit andere doelen geformuleerd voor de informatiewaarde van de tussenrapportages, dan die zijn verwoord in artikel 6 van de financiële verordening. In de raad is daarover ook niet veel discussie geweest.

De Rekenkamercommissie heeft de informatiewaarde van de bestuursrapportages daarom beoordeeld door deze te toetsen aan de volgende criteria:

- volledigheid, omvattendheid;
- consistentie;
- tijdigheid;
- controleerbaarheid;
- inzichtelijkheid, dat wil zeggen voor een gemiddeld raadslid die geen financieel specialist is;
- presentatie.

Beoordeling

Toetsing aan deze criteria heeft de Rekenkamercommissie het volgende beeld opgeleverd:

Volledigheid/omvattendheid:

De bestuursrapportages zijn zeer beperkt van opzet. Het is daarom moeilijk om daaruit een algemeen beeld te verkrijgen van de uitvoering van het beleid, zowel inhoudelijk als financieel. Ook kan geen beeld worden gevormd van de te verwachten financiële positie van de gemeente aan het einde van het begrotingsjaar.

Consistentie:

De bestuursrapportages zijn moeilijk te begrijpen zonder een gedegen kennis van de begroting en de onderliggende dossiers. Ook de samenhang met de begrotingswijzigingen is niet in alle gevallen duidelijk.

Tijdigheid:

Omdat de bestuursrapportages niet gaan over een vastgestelde periode, is het lastig om te beoordelen of de rapportages tijdig zijn. De Rekenkamercommissie heeft hierover geen oordeel.

Controleerbaarheid:

Omdat de bestuursrapportages niet gaan over een vastgestelde periode is het moeilijk om te beoordelen of de rapportages controleerbaar zijn. Waarover hebben we het eigenlijk? De Rekenkamercommissie heeft geen enkele reden om aan te nemen dat de bestuursrapportages niet correct zouden zijn, maar denkt wel dat een vaste termijn-afbakening discussies over de toerekening van zaken aan specifieke perioden, zoals die vroeger of wat later kunnen ontstaan, kunnen voorkomen.

Inzichtelijkheid (voor een gemiddeld raadslid, geen financieel specialist):

Voor een gemiddeld raadslid zijn de rapportages bepaald niet makkelijk om te begrijpen.

Presentatie:

Ook hier vertonen de bestuursrapportages alle kenmerken van een zoektocht. Was er in de *Eerste Bestuursrapportage 2013* nog sprake van een poging om door middel van grafische hulpmiddelen de voortgang inzichtelijk te maken, zo was de *Tweede Bestuursrapportage 2014* weinig meer dan een tabel met een toelichting en een verwijzing naar een set, als zodanig nauwelijks leesbare begrotingswijzigingen die slechts ter inzage lag. Deze laatste vorm van presentatie beschouwt de Rekenkamercommissie als ontoereikend.

Samenvattend is de Rekenkamercommissie van oordeel dat de informatiewaarde van de bestuursrapportages tekort schiet en meer aandacht zou moeten krijgen. Het kan toch niet de bedoeling zijn dat de bestuursrapportage het middel is om een groot aantal nauwelijks te begrijpen begrotingswijzigingen door de raad te loodsen? Alleen al om die reden is een aanzienlijke verbetering van de informatiewaarde van de bestuursrapportages dringend gewenst.

Let wel: in dit verband hoeft 'beter' zeker niet per definitie 'meer' te betekenen.

VI Buurgemeenten

Vergelijken kan zinvol zijn

Als een tussentijdse rapportage niet verplicht is en elke gemeente daarbij zijn eigen koers mag gaan varen, kan het verstandig zijn om ook eens te kijken welke oplossingen andere gemeenten hebben gekozen. Daarom heeft de Rekenkamercommissie een blik over de schutting geworpen. Door middel van wat zoekwerk op internet heeft zij een beeld proberen te krijgen van de manier waarop een vijftal Gelderse buurgemeenten de tussentijdse rapportages hebben vormgegeven. Overigens is verder is bij deze gemeenten geen informatie ingewonnen. Het gaat om dus om een verkenning.

Hieronder volgt puntsgewijs een impressie van de wijze van tussentijds rapporteren van de gemeenten Zaltbommel, West Maas en Waal, Neerijnen, Lingewaal en Neder-Betuwe.

Zaltbommel:

Heeft in 2013 twee uitvoerige en inzichtelijke bestuursrapportages uitgebracht. Daarbij is de wettelijk begrotingssystematiek in grote lijnen gevolgd. In 2014 is de financiële verordening gewijzigd. Recente rapportages zijn niet op internet te vinden, maar bestaan mogelijk wel.

West Maas en Waal:

De bestuursrapportages van deze gemeente zijn beknopt (circa 30 pagina's) maar niettemin inzichtelijk met een heldere presentatie. De wettelijk begrotingssystematiek is in grote lijnen gevolgd.

Neerijnen:

De financiële verordening volgt nauwgezet de korte versie van het model van de VNG. Het enige verschil betreft de perioden waarover moet worden gerapporteerd. Op internet zijn geen tussentijdse rapportages te vinden. Mogelijk bestaan die echter wel.

Lingewaal:

De financiële verordening is een beperkte versie van het korte model van de VNG. In zekere zin lijkt de verordening op die van Maasdriel. Op internet zijn geen tussentijdse rapportages te vinden. Mogelijk bestaan die echter wel.

Neder-Betuwe:

Deze gemeente hanteert waar het gaat om tussentijdse rapportages een geheel eigen regeling, die is opgenomen in de financiële verordening. De regeling wijkt volledig af van de modellen van de VNG. Daarbij wordt de wettelijk begrotingssystematiek nauwgezet gevolgd. De bestuursrapportages zijn navenant uitvoerig (circa 60 pagina's), maar niettemin inzichtelijk.

In vergelijking met omringende Gelderse buurgemeenten behoort Maasdriel zeker niet tot de top als het gaat om de kwaliteit van de bestuursrapportages. Het lijkt er echter op dat er meer gemeenten zijn waarvoor de tussentijdse rapportages een probleem zijn.

VII Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Het voorgaande leidt de Rekenkamercommissie tot de volgende conclusies:

1. De doelen van de bestuursrapportage zijn door de raad zelf bepaald en vastgelegd in de financiële verordening. Vastgesteld moet worden dat de bestuursrapportages van 2013 en 2014 niet op alle punten en in zekere zin steeds minder aan deze doelen voldoen.
2. De door de raad gekozen doelen hebben tot gevolg dat de bestuursrapportages maar gedeeltelijk informatie verschaffen over de realisatie van de begroting. Belangrijke financiële informatie, bijvoorbeeld over de onderwerpen genoemd in de paragrafen, blijft op grond hiervan in de bestuursrapportages buiten beeld.
3. De huidige bestuursrapportages zijn een zeer fragmentarische vorm van informatieverstrekking. Informele informatievoorziening en andere vormen van financiële rapportage op deelonderwerpen zijn hiervan mogelijk een neveneffect.
4. De informatiewaarde van de bestuursrapportages schiet tekort en zou meer aandacht moeten krijgen.

5. In vergelijking met omringende Gelderse buurgemeenten behoort Maasdriel zeker niet tot de top als het gaat om de kwaliteit van de bestuursrapportages, al lijkt voor meer gemeenten de tussentijdse rapportage een probleem te zijn.

Aanbevelingen

Deze conclusies leiden weer tot de volgende aanbevelingen:

- A. De tussentijdse rapportage is niet wettelijk verplicht. Dat geeft de raad de vrijheid om door vaststelling van de financiële verordening de bestuursrapportages geheel naar eigen behoeften en wensen in te richten. De Rekenkamercommissie adviseert om ruimhartig van deze vrijheid gebruik te maken en vervolgens een nieuw artikel 6 vast te stellen.
- B. Heb waar het gaat om de inhoud van artikel 6 en de bestuursrapportages aandacht voor de volgende aspecten:
 - a. Voldoende koppeling tussen inhoud en financiën, zodat de raad weet waarover het werkelijk praat en waarover feitelijk besluiten worden gevraagd, als het gaat om door het college voorgelegde begrotingswijzigingen. Met andere woorden: zorg ervoor dat de raad begrotingswijzigingen in al hun diepgang en in hun context kan begrijpen. We hebben het nog steeds, dus ook tussentijds, over de uitoefening van het belangrijkste recht van de raad.
 - b. Maak de tussentijdse rapportage tot een bruikbaar werkdocument voor alle betrokkenen, dat wil zeggen de raad, het college en het ambtelijk management: verwacht mag worden dat dezelfde (tussentijdse) informatie voor al deze actoren relevant is.
 - c. Richt de bestuursrapportage zodanig in dat gegevens eenvoudig door 'het systeem' kunnen worden geproduceerd, met een minimum aan extra werk.
- C. Analyseer, in de jaarrekening, de voornaamste (cijfermatige) verschillen tussen realisatie en de oorspronkelijke begroting per programma. Wees eerlijk over de achterliggende oorzaken, ook als die zouden aangeven dat de kwaliteit van de begrotingsvoorbereiding op specifieke aspecten een aandachtspunt is.
- D. Besteed aandacht aan een goede presentatie. Ontwikkel eenmaal een goed sjabloon, dat ook visueel en in communicatief opzicht aantrekkelijk is. Houdt het compact.

- E. Investeer in de financieel-technische kennis van raadsleden, ook als het gaat om specifieke onderwerpen als toegerekende en 'bespaarde' rente, feitelijke omgang met reserves, calculaties en waardering van onderhanden grondexploitaties, risico's tegenover weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen, enzovoort.
- F. Leer van de ervaringen van andere (vergelijkbare) gemeenten. Er zijn voldoende goede en bruikbare voorbeelden.

Het samenstellen van passende tussentijdse rapportages zal ook voor Maasdriel in zekere zin een zoektocht blijven. Dat is niet erg, als dat zoeken maar op basis van een geijkt kompas gebeurt. De Rekenkamercommissie hoopt dat kompas met het voorliggende memorandum te hebben aangereikt en is uiteraard bereid (specifiek) de raad over het nader detailleren van de te volgen koers te adviseren.

**

Frank Hordijk
Evert Jansen