
Plan van aanpak onderzoek Jaarstukken 2010

13 december 2010



Rekenkamer Maastricht

Samenstelling:

dr. Klaartje Peters
Mathijs G.M.M.W. Mennen RA (voorzitter)
drs. Ton A.M.J. Dreuw RC
drs. Jan-Willem A. van Giessen
drs. Karel van der Esch

Secretaris:

Marjolein Heesbeen

Secretariaat:

E-mail: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl

1 Inhoudsopgave

1	Inhoudsopgave	2
2	Aanleiding	3
3	Doel- en vraagstelling van het onderzoek	4
4	Normenkader	4
5	Aanpak van onderzoek	5

2 Aanleiding

Het belang van de Gemeenterekening¹ als verantwoordingsdocument van het College aan de Raad is groot. Het moet de Raad de benodigde informatie bieden om het beleid van het College te controleren en het beleid waar nodig bij te sturen of aan te passen.

Om die reden heeft de Rekenkamer Maastricht in de periode november 2009 – februari 2010 onderzoek gedaan naar de Gemeenterekening 2008, meer in het bijzonder de Programmaverantwoording 2008. Dat onderzoek, getiteld 'Quick scan gemeenterekening 2008' is in april 2010 aangeboden aan de gemeenteraad. Uit het onderzoek bleek dat er weliswaar veel werk is verricht sinds de gemeente in 2004 is begonnen met een programma ter verbetering van de documenten van de P&C-cyclus, maar dat er nog veel en forse verbeteringen in de Programmaverantwoording mogelijk en nodig zijn. Hetzelfde geldt ook voor de Programmabegroting, die zijdelings in het onderzoek aan de orde kwam. Het onderzoek bevatte daartoe vier belangrijke aanbevelingen.

Naar aanleiding van discussies tijdens de raadsbehandeling van de Gemeenterekening 2008 en de Kaderbrief 2009 had de Raad al in juni 2009 besloten de raadswerkgroep, die eerder aanbevelingen had gedaan voor verbetering van de documenten van de P&C-cyclus, in het najaar van 2009 opnieuw bijeen te brengen. Doel was de informatie in de Gemeenterekening verder te verbeteren. Uiteindelijk heeft het, mede door de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2010, tot juli 2010 geduurd voor de raadswerkgroep weer bijeen is gekomen. Besloten werd de aanbevelingen van het rekenkamerrapport mee te nemen in de beraadslagingen.

In 2011 wil de Rekenkamer Maastricht een herhalingsonderzoek naar de Gemeenterekening uitvoeren. De rekenkamer wil onderzoeken wat het College met de aanbevelingen uit de 'Quick scan Gemeenterekening 2008' heeft gedaan. Om die reden is het nodig het onderzoek te richten op de Gemeenterekening 2010. De Gemeenterekening 2009 was namelijk al grotendeels gereed, voordat de Quick scan van de rekenkamer verscheen in april 2010. Om de Raad zoveel mogelijk van dienst te zijn, is de rekenkamer van plan het onderzoek af te ronden vóórdat de Gemeenterekening 2010 in de Raad zal worden behandeld. Op die manier kunnen de fracties de resultaten bij de voorbereiding van de begrotingsbehandeling betrekken. De rekenkamer hoopt bovendien dat de bevindingen van het herhalingsonderzoek een stimulans zijn voor de raadswerkgroep die sinds juli 2010 belast is met het doen van aanbevelingen voor verbetering van begroting en rekening.

Dit jaar zal bovendien de Programmabegroting in het onderzoek worden meegenomen. De beide documenten, begroting en rekening, zijn immers nauw met elkaar verbonden, of zouden dat althans moeten zijn. Dit jaar zal daarom nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de relatie tussen beide documenten.

¹ In de gemeente Maastricht worden jaarstukken uitgebracht onder de naam 'Gemeenterekening'. Die bevat het Jaarverslag en de Jaarrekening.

3 Doel- en vraagstelling van het onderzoek

Om het budgetrecht goed te kunnen invullen heeft de gemeenteraad voldoende en goede informatie nodig afkomstig uit o.a. begroting en rekening. De Programmabegroting moet Raadsleden in staat stellen een goede afweging te maken ten aanzien van de toedeling van middelen. De Gemeenterekening, meer in het bijzonder de Programmaverantwoording, moet voldoende en goede informatie bieden om te kunnen controleren of en in hoeverre de begroting is gerealiseerd. De rekenkamer wil met dit onderzoek een oordeel geven over de toereikendheid van de informatie in de Gemeenterekening en de Programmabegroting tegen de achtergrond van het budgetrecht van de raad. Daarbij zal de rekenkamer nadrukkelijk de aanbevelingen uit de Quick scan Gemeenterekening 2008 betrekken. Van daaruit hebben wij de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Bieden de Programmabegroting 2010 en de Gemeenterekening 2010 voldoende en kwalitatief goede informatie om de Raad zijn controlerende en kaderstellende rol te laten vervullen, en in hoeverre zijn er zichtbare verbeteringen ten opzichte van 2008?

De rekenkamer richt het onderzoek uitdrukkelijk niet op die aspecten van de jaarstukken waar de accountant jaarlijks een oordeel over geeft. De accountant kijkt primair naar de juistheid van de in de jaarrekening opgenomen informatie, terwijl de rekenkamer primair zal kijken naar de bruikbaarheid van de informatie ten behoeve van de raad. Voor dit onderzoek betekent dit dat de rekenkamer niet kijkt of de Jaarrekening voldoet aan de eisen uit het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies (BBV).

Uit de Programmabegroting en -verantwoording zullen enkele programma's worden geselecteerd. Deze programma's worden bestudeerd en getoetst aan het hierboven geschetste normenkader. De rekenkamer zal dus niet de hele programmabegroting en programmaverantwoording onderzoeken.

4 Normenkader

Afgeleid van de doelstelling van het onderzoek, namelijk het beoordelen van de bruikbaarheid van de informatie in de Programmabegroting en de Gemeenterekening, heeft de rekenkamer een normenkader vastgesteld. Dat normenkader bevat deels dezelfde normen als die zijn gehanteerd in het eerdere onderzoek over de Gemeenterekening 2008 (norm 5 t/m 8), aangevuld met normen ten aanzien van de begroting en de relatie tussen beide documenten.

Norm 1: De programmabegroting biedt voldoende inzicht in de gestelde (sub)doelen van de programma's (de eerste W-vraag: Wat wil de gemeente bereiken?)

Norm 2: De doelen in de programmabegroting worden zoveel mogelijk vertaald in meetbare indicatoren.

Norm 3: De programmabegroting biedt voldoende inzicht in de voorgenomen activiteiten om de gestelde doelen te bereiken (de tweede W-vraag: Wat gaat de gemeente doen om de doelen te bereiken?)

Norm 4: De programmabegroting koppelt de gestelde doelen aan de inzet van middelen. Anders gezegd: baten en lasten zijn per doelstelling of subdoelstelling van de programmabegroting zichtbaar gemaakt (de derde W-vraag: Wat mag het bereiken van de doelen kosten?)

Norm 5a: De informatie in de programmaverantwoording biedt inzicht in de (mate van) realisatie van doelen van de programmabegroting. Anders gezegd: er is een goede aansluiting tussen

programmaverantwoording en programmabegroting. Kern daarvan zal zijn of de programmaverantwoording antwoord geeft op de eerste van de drie W-vragen: Wat heeft de gemeente bereikt?

Norm 5b: de informatie in de programmaverantwoording biedt inzicht in de (mate van) realisatie van de voorgenomen activiteiten in de programmabegroting (dat wil zeggen antwoord op de tweede W-vraag: Wat heeft de gemeente gedaan om de doelen te bereiken?)

Norm 6a: De informatie in de programmaverantwoording biedt inzicht in de oorzaken van relevante verschillen tussen beoogde en gerealiseerde doelen.

Norm 6b : De informatie in de programmaverantwoording biedt inzicht in de oorzaken van relevante verschillen tussen voorgenomen en gerealiseerde activiteiten.

Norm 7: Er wordt in de programmaverantwoording ook in financiële zin over doelrealisatie gerapporteerd. Anders gezegd: baten en lasten zijn per doelstelling of subdoelstelling van de programmabegroting zichtbaar gemaakt (dat wil zeggen antwoord op de derde W-vraag: Wat heeft het gekost?)

Norm 8: De verantwoordingsinformatie is zelfstandig leesbaar en overzichtelijk en begrijpelijk gepresenteerd.

5 Aanpak van onderzoek

Het onderzoek zal, in de tijd gezien, uit twee delen bestaan: met het deelonderzoek naar de Programmabegroting 2010 kan direct worden gestart. Dat ligt anders voor het deel van het onderzoek naar de Gemeenterekening 2010. De Gemeenterekening verschijnt normaal gesproken in de tweede helft van april van het jaar erna. Dat betekent dat dit deel van het onderzoek moet worden afgerond in de weken tussen verschijning van de Gemeenterekening 2010 in april 2011 en de behandeling ervan in de Raad, tweede helft mei in de Raadscommissie en in juni in de plenaire Raadsvergadering.

De Rekenkamer onderscheidt de volgende fasen in dit onderzoek:

1. Voorbereiding -> Plan van aanpak
2. Informatievergaring -> Noodzakelijke informatie bij elkaar gebracht
3. Informatieverwerking -> Nota van Bevindingen
4. Conclusies en aanbevelingen -> Eindrapportage
5. Rapportage -> Aanbieden eindrapport

Het betreft hier, net als bij het eerdere onderzoek, een relatief licht onderzoek. In haar Reglement van Orde stelt de rekenkamer dat lichte onderzoeken een beperkte reikwijdte en/of diepgang en een relatief korte doorlooptijd hebben. Bij een dergelijk onderzoek kunnen bepaalde stappen niet dan wel beperkt worden uitgevoerd. Bepaalde fasen kunnen worden overgeslagen of gelijktijdig worden doorlopen. In dit geval betekent dit dat de fase van de informatievergaring beperkt zal zijn (beperkte schriftelijke documentatie en mogelijk enkele interviews) en dat de rekenkamer geen ambtelijke wederhoor en/of geen bestuurlijke reactie zal vragen aan het eind van fase 3 en 4. De rekenkamer overweegt om de bevindingen en voorlopige conclusies net als de vorige keer met de portefeuillehouder te bespreken, alvorens het definitieve rapport vast te stellen.

Planning van het onderzoek

Fase	Planning 2010-2011	Tijdsbesteding (dagen)
1. Voorbereiding	December	1
2. Informatievergaring	Januari (begroting) April (rekening)	2
3. Informatieverwerking, analyse en opstellen Nota van Bevindingen	Eind april, 1 ^e helft mei	4
4. Opstellen eindrapportage	1 ^e helft mei	2
5. Toezending aan Raad en officiële aanbieding	Half mei	-
Totaal		9 dagen

De plenaire bijeenkomsten van de rekenkamer en de uren gemaakt door de secretaris zijn in deze raming niet verdisconteerd.