

Raadsvoorstel

Raadsvoorstel van de Rekenkamer Tilburg n.a.v. het rapport 'een goede raad: investeer in de kwaliteit van informatie'

Bijlagen/nummer
Dienst/afdeling/sector

Rekenkamer Tilburg

Aan de gemeenteraad,

Aanleiding Op 11 oktober 2011 heeft de Rekenkamer Tilburg het onderzoeksvoorstel 'kwaliteit van de informatievoorziening' aan u gezonden. De Rekenkamer Tilburg heeft in de periode oktober 2011 - mei 2012 dit onderzoek uitgevoerd. Binnen het onderzoek is de informatievoorziening met betrekking tot twee specifieke cases, de gemeentelijke grondexploitatie en de algemene uitkering gemeentefonds, getoetst aan één door de Rekenkamer Tilburg opgesteld normenkader. De onderzoeksbevindingen zijn opgenomen in het rapport '*Een goede raad: investeer in de kwaliteit van informatie*', dat integraal onderdeel uitmaakt van dit raadsvoorstel.

Dit raadsvoorstel kent de volgende opbouw:

1. Inleiding
2. Samenvatting bevindingen grondexploitatie
3. Samenvatting bevindingen algemene uitkering gemeentefonds
4. Tekortkomingen informatievoorziening
5. Overstijgende conclusie en aanbevelingen
6. Reactie van het college en nawoord Rekenkamer Tilburg

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in dit raadsvoorstel bij wijze van samenvatting de bevindingen op het niveau van de twee cases (grondexploitatie en algemene uitkering gemeentefonds) verkort zijn opgenomen. Het verdient echter aanbeveling om het rapport integraal te lezen.

Relatie met eerdere besluiten In het kader van de bestuurlijke hoor- en wederhoor heeft het ontwerp-rapport voor een reactie voorgelegd bij het college van B&W. Op 1 juni 2012 heeft het college van B&W een besluit genomen. De integrale reactie van het college is opgenomen in het onderzoeksrapport (deel B).

Uitwerking voorstel

1. Inleiding

Kwalitatief hoogwaardige informatie is het fundament onder adequate sturing, zo is de opvatting van de Rekenkamer Tilburg. Vanuit dit uitgangspunt is onderzoek verricht naar de kwaliteit van de informatievoorziening met betrekking tot de twee cases 'de gemeentelijke grondexploitatie' en 'de algemene uitkering gemeentefonds'. Onderzocht is of de verstrekte informatie in de P&C-stukken de Tilburgse gemeenteraad in staat stelt om zijn kaderstellende en controlerende rol adequaat te vervullen.

De keuze voor juist deze twee cases heeft de navolgende achtergrond:

- Beide onderwerpen raken direct aan één van de meest fundamentele rechten van de raad, namelijk *het budgetrecht*.
- Daarbovenop geldt voor beide onderwerpen dat ze een *forse impact* hebben op de gemeentelijke begroting; het gaat om zeer grote bedragen met een lange doorwerkingstijd.
- Een derde overeenkomst betreft *de complexiteit en het grote belang van gehanteerde veronderstellingen*: zowel de grondexploitatie als de meerjarenramingen van de algemene uitkering gemeentefonds zijn ingewikkeld en vervat binnen een groter geheel van landelijk en lokaal geldende bestuurlijk-financiële afspraken. Daarbij geldt dat de veronderstellingen over externe factoren (bijvoorbeeld verkoop van huizen, het verloop van rente en de nominale prijsontwikkeling) een grote doorwerking hebben op de eindresultaten.

2. Samenvatting bevindingen grondexploitatie (hoofdstuk 3)

In hoofdstuk drie van het onderzoeksrapport wordt ingegaan op de grondexploitatie. De grondexploitatie is complex omdat de kosten voor de baat uitgaan binnen projecten met een lange tijdsduur. Bijgevolg moet geld worden geleend, zodat de introductie van een rekenrente noodzakelijk is. Een tweede factor is, dat de omvang en het tijdstip van de kosten en opbrengsten niet eenvoudig te voorspellen zijn. Hierdoor spelen risicoanalyses een belangrijke rol. Om als raad een kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen is het essentieel dat de informatievoorziening voldoende transparant is en inzicht geeft in de risico's op dit gebied. Bij de toetsing aan het normenkader heeft de Rekenkamer Tilburg ten aanzien van de informatievoorziening in de paragraaf grondbeleid en de vastgoedmonitor (VAMO) o.a. het volgende geconstateerd:

Samenvatting bevindingen kwaliteit informatievoorziening grondexploitatie

- De grondexploitatie is nog niet daadwerkelijk geïntegreerd in het reguliere proces van begroting en verantwoording. De jaarlijkse VAMO is een tamelijk losstaand product met een hybride karakter deels bestaande uit rekeninginformatie en deels uit begrotingsinformatie.
- De paragrafen grondbeleid in de jaarrekening en in de begroting bevatten een beknopt en niet erg samenhangend beeld van de grondexploitatie dat weinig toevoegt aan de VAMO. Dit geldt zeker gezien de grote bedragen en risico's die ermee gemoeid zijn.
- Zoals de informatie over de grondexploitatie wordt gepresenteerd in de VAMO en in de paragraaf Grondbeleid, is deze voor niet-ingewijden moeilijk leesbaar. Bovendien is het voor de raad moeilijk te achterhalen wat de mogelijkheden zijn om 'aan de knoppen te draaien'.
- Er wordt weinig aandacht besteed aan de grondexploitatie, in termen van doelen, activiteiten en geld, ter realisatie van de ruimtelijke doelstellingen van de gemeente, zoals deze in met name de programma's wonen en economie van de begroting zijn opgenomen.
- De aan de baten en lasten van de grondexploitatie ten grondslag liggende concrete activiteiten worden niet voldoende expliciet en transparant gepresenteerd. Hetzelfde geldt voor de onderliggende uitgangspunten en aannames die aan de ramingen ten grondslag liggen.
- Voor een goed inzicht in de grondexploitatie is naast informatie over de baten en lasten ook informatie nodig over de omvang en samenstelling van de grondvoorraden, de boekwaarde in relatie tot de marktwaarde, alsmede de toegepaste waarderingsmethoden.
- De ramings- en waarderingsmethoden worden sinds enkele jaren, mede op aandringen van de accountant, verder aangescherpt.
- Binnen het geheel van gemeentelijke werkvelden vraagt vooral de grondexploitatie om een breed risicomanagement in relatie tot de strategische doelen. Gezien de grote risico's is de jaarlijkse integrale actualisering van de grondexploitatieplannen in het kader van de VAMO niet voldoende.
- In de VAMO en in de paragraaf Grondbeleid van de jaarrekening en de begroting wordt weinig aandacht besteed aan de grote grondexploitatieprojecten.
- De besluitvorming over nieuwe grondexploitatieprojecten verloopt in de praktijk veelal stap voor stap en 'al werkende weg', waardoor er geen als zodanig herkenbaar go-no-go-besluit valt aan te wijzen en de sturingsmogelijkheden van de raad worden beperkt.

3. Samenvatting bevindingen algemene uitkering gemeentefonds (hoofdstuk vier)

In hoofdstuk vier van het onderzoeksrapport gaat de Rekenkamer Tilburg nader in op de informatievoorziening met betrekking tot de algemene uitkering gemeentefonds. Daarbij is een onderscheid aangebracht tussen de verstrekte informatie met betrekking tot één jaarschijf (begrotingsjaar) en de meerjarenraming. Met betrekking tot beide onderdelen heeft de Rekenkamer Tilburg het volgende geconstateerd:

Samenvatting bevindingen case algemene uitkering gemeentefonds

Financieel beeld van het begrotingsjaar

- De informatie over de ontwikkeling van de algemene uitkering gemeentefonds is verspreid opgenomen in de P&C-stukken. Voor raadsleden vergt het een zoektocht om voldoende inzicht te krijgen in de verwachte- en uiteindelijk gerealiseerde algemene uitkering gemeentefonds.
- De verschillen tussen de bij de actualisering van de programmabegroting vastgestelde bedrag en de uiteindelijke realisatie worden in de P&C-stukken weliswaar opgesomd maar niet nader geanalyseerd.
- Aan de hand van een op verzoek van de Rekenkamer Tilburg opgesteld overzicht van het 'verticale' verloop van de algemene uitkering gemeentefonds, kan worden vastgesteld dat er sprake is van een structurele reeks van meevallers (verschil tussen het bij de actualisering van de programmabegroting vastgestelde bedrag en het uitkeringsbedrag zoals opgenomen bij de jaarstukken). Conform het beleid worden deze als 'incidenteel' aangemerkte meevallers toegevoegd aan de Algemene Reserve en/of de RGI.
- De ontstane incidentele meevallers over de periode 2008-2011 waren met name het gevolg van taakwijzigingen en hogere decentralisatie- en integratieuitkeringen. Het gaat hier om (extra) baten waar min of meer verplichte taken/activiteiten voor de gemeente tegenover staan. De financiële (en politieke) manoeuvreerruimte is voor deze baten beperkt. De raming van de algemene uitkering (AU) bleek percentueel niet veel te fluctueren.

Meerjarenraming

- Binnen Tilburg bestaat de 'bestendige gedragslijn' waarbij de ontwikkeling van het accres gemeentefonds alleen voor het begrotingsjaar wordt verwerkt in het meerjarig financieel beeld. Voor de ramingsjaren (de drie jaren volgend op het begrotingsjaar) wordt het accres op '0' ingeboekt. Ook de verwachte loon- en prijsontwikkeling voor de ramingsjaren wordt niet verwerkt. Aan deze 'bestendige gedragslijn' ligt geen door de raad vastgesteld beleid ten grondslag.
- Bij het FEB 2012-2015 (maart 2011) is het meerjarig te verwachte nadelige effect van de door het Kabinet Rutte ingeboekte bezuinigingen volledig meerjarig en tegen nominale bedragen meegenomen in de meerjarenraming. Dit lijkt niet logisch gelet op het Tilburgse beleid om in de begroting en meerjarenraming te werken met constante prijzen in plaats van lopende prijzen alsmede gelet op de 'bestendige gedragslijn' om het accres alleen voor het komende begrotingsjaar te verwerken. Hierdoor ontstaat een sombere raming.

4. Algemeen overstijgende conclusie en aanbevelingen

In het afsluitende hoofdstuk vijf concludeert de Rekenkamer Tilburg dat de door het college verstrekte informatie de gemeenteraad onvoldoende in staat stelt om de kaderstellende en controlerende rol adequaat te vervullen. Er wordt weliswaar veel informatie verstrekt maar deze is niet afgestemd op het doel van de P&C-stukken: de informatie in de P&C-stukken zou de raad in de gelegenheid moeten stellen om het budgetrecht adequaat uit te kunnen oefenen. De informatie moet voldoende inzicht geven in de vraag aan welke 'knoppen' gedraaid kan worden. Als gevolg van de in de vorige paragrafen opgesomde onvolkomenheden is het voor de raad niet altijd eenvoudig om tijdig te kunnen sturen, accelereren, afremmen of stoppen. Om hier verbetering in aan te brengen heeft de Rekenkamer Tilburg ten aanzien van de voorliggende cases 21 concrete aanbevelingen geformuleerd.

Aanbevelingen m.b.t. informatievoorziening grondexploitatie en algemene uitkering gemeentefonds

Grondexploitatie

1. Geef het college opdracht om in het traject van herontwerp van de planning- en controlcyclus uit te gaan van volledige integratie van de vastgoedmonitor in de begroting en de jaarrekening. Daarbij dient er een kwaliteitsverbetering van de paragraaf Grondbeleid in beide documenten plaats te vinden waarbij de grondexploitatie voor de raad beter inzichtelijk worden gemaakt. Als de bedoelde kwaliteitsverbetering heeft plaats gevonden, is de vastgoedmonitor niet langer noodzakelijk als bijlage van de begroting.
2. Neem de gedragsregels voor de grondexploitatie op in de financiële verordening 212 gemeente Tilburg en/of de nieuwe nota grondbeleid.
3. Stel bij de binnenkort te houden aanbesteding voor accountantsdiensten in het programma van eisen hoge eisen aan de eenduidigheid en begrijpelijkheid van de accountantsrapportages aan de gemeenteraad. Formuleer in het op te stellen 'programma van eisen' als aanvullende eis dat de accountant zich niet moet beperken tot uitspraken over de kwaliteit en de beheersing van de processen en over de juistheid van de financiële cijfers in de jaarrekening, maar ook moet rapporteren over de kwaliteit van de jaarrekening (geeft de jaarrekening - niet alleen puur cijfermatig - een volledig, juist en begrijpelijk beeld?).
4. Geef in de paragraaf grondbeleid een samenhangend beeld van de grondexploitatie, ten minste bevattende een visie op het grondbeleid in relatie tot de ruimtelijke doelen, de concrete voornemens, actuele prognoses van de te verwachten resultaten, de gedane investeringen en de risico's in relatie tot het weerstandsvermogen (de algemene reserve grondexploitatie) en de ontwikkeling in hoofdlijnen van de grote projecten.
5. Neem voorliggende aanbevelingen van de Rekenkamer over de grondexploitatie mee bij het opstellen van de nieuwe nota Grondbeleid. Deze nota zou een kwalitatief beleidskader moeten bevatten met daarin onder andere meerjarige, meetbare en evalueerbare doelen en beleidsindicatoren.
6. Geef eenduidig en gekwantificeerd de voorgenomen activiteiten weer en maak de daaraan ten grondslag liggende aannames wat betreft onder meer de woningproductie en bedrijfshuisvesting expliciet. Baseer de aannames die aan de begrotingsramingen ten grondslag liggen op een scenarioanalyse met een optimistische en een pessimistische variant.
7. Vermeld expliciet en transparant welke uitgangspunten en aannames ten grondslag liggen aan de ramingen. Zoals bijvoorbeeld met betrekking tot de verwachte kostenontwikkeling bouw- en woonrijpmaken, normpercentages voor opslag van plan- en apparaatskosten en idem voor de toerekening van kosten van bovenwijkse en meerwijkse voorzieningen, rentepercentage en prijsontwikkeling grondverkoop, een en ander met een toelichting waarop deze berusten (bijvoorbeeld externe bronnen VROM, CBS, CPB of interne besluiten).
8. Neem in de paragraaf Grondbeleid van de begroting en de jaarrekening een resultatenrekening met toelichting op.
9. Besteed in de kadernota bedrijfsvoering niet alleen aandacht aan het inzichtelijk maken van de omvang en samenstelling van de organisatie-/apparaatskosten, maar ook aan de normering daarvan en leg de normen vast in de nieuwe nota Grondbeleid en/of de financiële verordening.
10. Neem in de paragraaf Grondbeleid van de begroting en de jaarrekening volgens bovenstaande driedeling kosten- en opbrengstinformatie op met toelichtingen en specificaties naar reeds gemaakte en nog te maken kosten en opbrengsten in het lopend en volgende jaren, alsmede de verwachte voor- en nadelige eindresultaten en de eventuele tussentijdse winst- en verliesnemingen.
11. Geef het college opdracht om te zoeken naar een meer verfijnde methode om aan te geven in welke fase een grondexploitatieplan zich bevindt, wat de consequenties zijn van eventuele stopzetting en welke mogelijkheden er zijn tot bijsturing. Geef specificaties van de kosten- en opbrengstinformatie naar planfase en programma.
12. Eis kwalitatief hoogwaardige informatie over de grondexploitatie, waarbij inzicht moet worden gegeven in de gevolgen van nieuw beleid, ontwikkelingen in meerjarig perspectief, incidentele mee- en tegenvallers die het structurele beeld kunnen beïnvloeden en de mogelijkheden die de raad heeft om (bij) te sturen.

13. Eis betere informatie in de paragraaf Grondbeleid over de ontwikkeling van de omvang en samenstelling van de grondvoorraden (met betrekking tot de al dan niet in exploitatie genomen gronden), zowel wat de oppervlakte als wat de waarde betreft.
14. Geef prioriteit aan de ontwikkeling van een systematiek waarbij risico's op projectbasis betrouwbaar kunnen worden geconsolideerd tot een totaal risicobedrag en waarbij de bandbreedte tussen een pessimistisch en optimistisch scenario wordt geraamd.
15. Overweeg om het minimumbedrag van de reserve als weerstandsvermogen in overeenstemming te brengen met de risico's, zoals ook onlangs door de accountant Deloitte is geadviseerd¹.
16. Overweeg om voor grote grondexploitatieprojecten, zoals (eventueel onderdelen van) Spoorzone, Piushaven en Vossenbergh West, de 'Regeling grote projecten' van toepassing te verklaren en daarover in elk geval in de paragraaf Grondbeleid van de begroting¹ en de jaarrekening te laten rapporteren en daarbij steeds duidelijk de (totale) gemeentelijke bijdrage aan te geven.
17. Laat het college onderbouwde beslispunten opnemen in de paragraaf Grondbeleid van de begroting over het stellen van bestuurlijke prioriteiten en het doen van richtinggevendende uitspraken over nieuwe projecten, strategische aankopen, overeenkomsten met marktpartijen, bijsturing van verliesgevendende plannen en stopzetting van plannen. Deze punten kunnen dan worden betrokken bij de integrale besluitvorming op basis van de begroting.

Algemene uitkering gemeentefonds

18. Vraag het college bij de jaarstukken een analyse te geven van de verschillen tussen ramingen en realisaties van de algemene uitkering gemeentefonds. Dit kan in een 'spiegelbeeldig' hoofdstuk 'financieel beeld' of bij het wettelijk verplicht gestelde overzicht algemene dekkingsmiddelen.
19. Geef in de berichten niet alleen de afwijkingen weer, maar geef ook een vergelijking van de nominale (totaal)bedragen.
20. Laat het college in de begrotingsstukken duidelijk uiteenzetten welke aannames die in de berekeningen van het rijk met betrekking tot de algemene uitkering gemeentefonds wel en welke niet worden overgenomen.
21. Stel als raad kaders voor de wijze waarop de algemene uitkering gemeentefonds wordt verwerkt in de meerjarenraming.

5. Reactie van het college en nawoord Rekenkamer Tilburg

Op 1 juni 2012 heeft de Rekenkamer Tilburg een reactie gekregen van het college op het ontwerprapport *'Een goede raad: investeer in de kwaliteit van informatie'*. Op uitdrukkelijk verzoek van de Rekenkamer Tilburg reageert het college op iedere aanbeveling afzonderlijk. Daarnaast reageert het college op de overstijgende conclusie.

Ten aanzien van de overstijgende conclusie stelt het college dat zij het niet eens is met de conclusie van de Rekenkamer Tilburg dat de door het college verstrekte informatie de gemeenteraad onvoldoende in staat stelt om de kaderstellende en controlerende rol adequaat te vervullen. Het college geeft aan dat er naar zijn mening in de jaarlijkse begroting, jaarverslag en -rekening, vastgoedmonitor, tussentijdse rapportages, beschikbare achtergrondinformatie e.d. voldoende informatie beschikbaar is om deze rollen te kunnen vervullen. 'Omdat er sprake is van ingewikkelde, taaie materie begrijpen wij dat soms extra, mondeling uitleg nodig is om alles goed te doorgronden. Daar zijn we ook voor de grondexploitatie vorig jaar mee gestart en we willen dit vaker gaan aanbieden'. Het college kiest voor een lijn waarbij aanvullend op de aanwezige informatie in de P&C-stukken mondelinge toelichtingen worden gegeven.

Meer overstijgend pleit de Rekenkamer Tilburg niet voor meer informatie (kwantiteit) maar voor meer kwaliteit. Mondelinge toelichtingen kunnen goed en wenselijk zijn maar dienen nadrukkelijk niet als panacee. De basis van de informatievoorziening aan de raad (met name de paragraaf grondbeleid in de begroting en de jaarstukken) dient kwalitatief 'op orde' te zijn. Alleen dan kan de raad haar rollen goed vervullen. Vandaar de titel van het rapport: *Een goed raad: investeer in de kwaliteit van informatie*.

Tot slot: De Rekenkamer Tilburg is verheugd met het feit dat het college van B&W het merendeel van de aanbevelingen omarmt. Hoewel in de collegereactie nog wel enkele verschilpunten met betrekking tot de nadere uitwerking van een aantal aanbevelingen zijn te lezen, resteren er naar opvatting van de Rekenkamer Tilburg geen wezenlijke principiële geschilpunten. De Rekenkamer Tilburg heeft daarom besloten om de in het ontwerprapport opgenomen aanbevelingen te handhaven en deze integraal voor te leggen aan de raad.

Samenvatting voorstel De Rekenkamer Tilburg constateert op basis van zijn onderzoek een aantal onvolkomenheden in de informatievoorziening richting de raad. De Rekenkamer Tilburg is van opvatting dat de door het college van B&W verstrekte informatie de raad onvoldoende in staat stelt om haar kaderstellende en controlerende rol adequaat te vervullen. De Rekenkamer Tilburg heeft vastgesteld dat er weliswaar veel informatie wordt verstrekt maar dat deze niet is afgestemd op het doel van de P&C-stukken: de informatie in de P&C-stukken zou de raad in de gelegenheid moeten stellen om het budgetrecht adequaat uit te kunnen oefenen. De informatie moet voldoende inzicht geven in de vraag aan welke 'knoppen' gedraaid kan worden. Als gevolg van de in het onderzoek opgesomde onvolkomenheden is het voor de raad niet eenvoudig om tijdig te kunnen sturen, accelereren, afremmen of stoppen. Om hier verbetering in aan te brengen heeft de Rekenkamer Tilburg ten aanzien van de twee cases 21 concrete aanbevelingen geformuleerd. De Rekenkamer Tilburg hoopt met de formulering van deze aan de raad gerichte aanbevelingen een constructieve bijdrage te leveren aan de gewenste kwaliteitsverbetering van de informatievoorziening in de P&C-stukken.

Financiële paragraaf N.v.t.

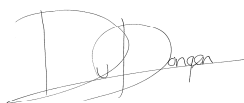
Datumvoorstel Bestuurlijke behandeling in de raadsvergadering van 25 juni 2012. Voorafgaand aan de commissie Modern Bestuur van 18 juni a.s. zal de Rekenkamer Tilburg op 12 juni a.s. (van 18.45 uur tot 20.00 uur) een informatiebijeenkomst verzorgen.

Eindvoorstel Als daartoe aanleiding is, kan de Rekenkamer Tilburg het eindvoorstel naar aanleiding van de commissiebehandeling (maandag 18 juni a.s.) aanpassen.

Verwijzing naar bijlagen Rekenkamerrapport 'Een goede raad: investeer in de kwaliteit van informatie'

Verwijzing naar ontwerpbesluit(en) Een ontwerpbesluit is bijgevoegd.

Tilburg, 7 juni 2012



de secretaris van de RKT,
VAN DONGEN



de voorzitter van de RKT,
GOUW

Raadsbesluit

De raad van de gemeente Tilburg;

gezien het voorstel van de Rekenkamer Tilburg naar aanleiding van het rapport '*Een goede raad: investeer in de kwaliteit van informatie*'

Besluit:

- De aanbevelingen van de Rekenkamer Tilburg uit het rapport '*Een goede raad: investeer in de kwaliteit van de informatie*' over te nemen.
- Het college van B&W de opdracht te geven om de aanbevelingen voortvarend op te pakken. Voor zover mogelijk al bij het opstellen van de programmabegroting 2013 en bij de verdere doorontwikkeling van de P&C-instrumenten (als onderdeel van de uitwerking van de 'visie P&C').

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van

de griffier,

de voorzitter,