

Rapport rekenkamercommissie jaarrekening 2003.

Inleiding.

Voor u ligt het rapport van de rekenkamercommissie over haar bevindingen ten aanzien van de jaarrekening 2003.

Alvorens in te gaan op een aantal inhoudelijke aspecten van de jaarrekening hecht de rekenkamercommissie eraan bij voorbaat te benadrukken dat zij met waardering kennis heeft genomen van de verbeteringen in de verslaglegging die in de voorliggende jaarrekening 2003 werden doorgevoerd, vergeleken met die van 2002 en voorgaande jaren. Ook de uitgebreide beantwoording van de gestelde vragen, door het college en de ambtelijke organisatie, hebben de rekenkamercommissie geholpen bij de uitvoering van haar werkzaamheden.

2003 is het laatste jaar waarin de jaarrekening rapporteert over een productenbegroting. Met ingang van 2004 zal de jaarrekening gaan rapporteren over de eerste programmabegroting en wettelijk verplicht bovendien een identieke indeling krijgen als de programmabegroting waarover de jaarrekening rapporteert. Deze vernieuwing in het kader van de dualisering zal, zodra daadwerkelijk het gehele programma van de gemeenteraad op hoofdlijnen in de programmabegroting is ondergebracht, niet alleen de rekenkamercommissie helpen bij de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, maar zal de Gemeenteraad zelf ook in staat moeten stellen de opbrengst van zijn beleidsinspanningen te volgen en de effectiviteit en efficiency ervan te beoordelen. Het primaat voor de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid is in de verordeningen ex. Artikel 212, 213 en 213a uitdrukkelijk bij de gemeenteraad en het college van B&W gelegd. Met ingang van volgend jaar ontstaat hierdoor ook ruimte in de verslaglegging van de rekenkamercommissie. Het is immers nadrukkelijk de bedoeling van de wetgever om ervaringen in het voorafgaande jaar mee te nemen naar de begrotingsvoorbereiding (kaderbrief) voor het volgende jaar. Met het oog hierop vindt de verandering van de begroting en de jaarrekening naar identieke grootheden ook plaats.

Vanwege deze vernieuwing acht de rekenkamercommissie gelijktijdige bespreking van het verslag van de rekenkamercommissie vanaf volgend jaar niet langer noodzakelijk aangezien de nieuwe jaarrekening zelf (in combinatie met de begroting waarover hij rapporteert) een transparanter inzicht biedt in de financiën van de gemeente¹ dan tot dusver gebruikelijk. Bovendien is het rapport van de rekenkamercommissie niet noodzakelijk voor het verlenen van decharge aan het college van B&W gezien het feit dat het regulier onderzoek naar de rechtmatigheid van de jaarrekening, onder duale verhoudingen, tot het taakgebied van de accountant wordt gerekend.

Dit betekent niet dat de rekenkamer hier geen onderzoek naar kan doen. Het betekent wel dat dit niet gebeurt vanuit een oogpunt van het verlenen van decharge en dus wordt gemotiveerd vanuit haar eigen onderzoeksprogramma. Hierdoor krijgen rapporten van de rekenkamercommissie over aspecten van de jaarrekening niet alleen een eigen aard; zij kunnen, juist met het oog op hun thematische aanpak, beter separaat van de jaarrekening besproken worden zodat tijdens de besprekingen in de gemeenteraad ook de juiste aandacht gegeven kan worden aan de inhoud van het rapport alsmede aan de conclusies en aanbevelingen.

Thematische beoordeling jaarrekening 2003.

De rekenkamercommissie heeft zijn beoordeling van de jaarrekening 2003, evenals vorig jaar, thematisch aangepakt en heeft zich in dit verslag met name gericht op het, in het licht van de begroting 2003, meest in het oog springende thema: het structurele karakter dat het overschot op de jaarrekening in Wijchen lijkt aan te nemen.

De rekenkamercommissie schonk tijdens haar onderzoek met name aandacht aan onder meer:

¹ De rekenkamercommissie zal verderop in deze rapportage verder ingaan op de voorwaarden waaraan de programmabegroting en de jaarrekening moeten voldoen om het hier gestelde optimaal te laten werken in Wijchen.

- De kapitaallasten
- Het debiteurensaldo
- De methode van kredietaanvragen
- De kosten van de bedrijfsvoering
- De verplichtingenadministratie

In deze rapportage over de jaarrekening 2003 zal een en ander nadrukkelijk in relatie tot het genoemde hoofdthema worden geplaatst. Ook de wijze van rapporteren in, met name, de derde Bestuursrapportage zal in dit perspectief worden bekeken.

Daarnaast besteedde de rekenkamercommissie tijdens haar voorbereidingen ten behoeve van deze rapportage onder meer aandacht aan:

- De voorzieningen t.b.v. wachtgeld en pensioen wethouders
- Het leerlingenvervoer
- De verstrekkingen in het kader van de Algemene Bijstands Wet (ABW)

De rekenkamercommissie heeft, zoals gezegd, ten aanzien van deze onderwerpen een groot aantal vragen aan de organisatie voorgelegd en die vervolgens besproken. Ook heeft op een aantal onderdelen documentenstudie plaatsgevonden en heeft de rekenkamercommissie gesprekken gevoerd met een beperkt aantal sleutelfiguren om een dieper inzicht te verwerven in de thematiek die zich werkende weg aan de commissie opdrong. Hierbij dient overigens opgemerkt te worden dat dit verslag van de rekenkamercommissie geen volledigheid pretendeert inzake de controle op de jaarrekening. De inzet van menskracht en tijd die de rekenkamercommissie voor dit doel beschikbaar kan stellen maakt dat er teveel open einden zijn om met een royaal gebaar uitspraken te doen omtrent de doeltreffendheid en doelmatigheid over de volle breedte van het gemeentelijk beleid in Wijchen. Die pretentie heeft de rekenkamercommissie dan ook niet hetgeen, gelet op het gestelde in de inleiding inzake het verlenen van decharge aan het college, ook geen verwondering behoeft te wekken.

Hoofdthema's inzake de jaarrekening 2003.

De thema's die de hoofdmoot vormen van deze rapportages pretenderen bovendien niet het resultaat te zijn van een wetenschappelijk verantwoorde methodische onderzoeksaanpak. Het zijn thema's die zich min of meer vanzelf etaleren wanneer de jaarrekening over het begrotingsjaar 2003 in relatie wordt gebracht met de begrotingsvoorbereiding, de begrotingsbehandeling en uiteindelijk de begroting voor 2003 zelf.

In deze confrontatie laten de vraagstukken waarop de rapportage 2003 van de rekenkamercommissie zich zal richten gemakkelijk herkennen als vraagstukken betreffende de transparantie en controleerbaarheid van de gemeentelijke besluitvorming in zijn algemeenheid en de financiële functie² daarbinnen in het bijzonder.

Ook in de rapportage over de jaarrekening 2002 besteedde de rekenkamercommissie aan deze thema's overigens al enige aandacht. Dat in de rapportage over de rekening 2003 deze thema's, nu als hoofdzaak van het commentaar en de aanbevelingen van de rekenkamercommissie verschijnen, onderstreept de zorg die de rekenkamercommissie in dit rapport tot uitdrukking wil brengen over de vorm en inhoud van het financieel sturingsinstrumentarium binnen de gemeente Wijchen en de organisatiecultuur die daar mogelijk mee samenhangt.

De thema's transparantie en controleerbaarheid houden, behalve met het aanhoudend hoge overschot op de jaarrekening in Wijchen (ondanks de uitgangssituatie bij de vaststelling van de begroting 2003), juist ook verband met de sterk veranderende rol die in het kader van de Wet Dualisering

² Onder financiële functie verstaan we niet alleen de begrotingscyclus maar ook de uitvoering, de beheersing en de verantwoording die daarover plaatsvindt.

Gemeentebestuur aan het financieel instrumentarium binnen de bedrijfsvoering van de gemeente wordt toegedacht.

De rekenkamercommissie stelt met name vraagtekens bij de bedrijfsvoering en de bedrijfscultuur binnen de gemeente Wijchen die zich, naar het zich laat aanzien, ondanks in gang gezette verbeteringen op een aantal onderdelen, laat kenmerken door tekorten in belangstelling voor transparantie en het geven van rekenschap in zowel de bedrijfsvoering als de verantwoording daarover.

Het laatstgenoemde is in deze zin problematisch dat het een belemmering vormt als het er om gaat binnen de gemeente Wijchen de uitoefening van het budgetrecht van de gemeenteraad onder duale verhoudingen daadwerkelijk inhoudelijke betekenis te geven en het primaat van bestuur en politiek binnen de gemeente hun natuurlijke rol te geven.

2003 is, zoals gezegd, het laatste jaar waarin de jaarrekening betrekking heeft op een productenbegroting en vanaf 2004 zal in het kader van de vergelijkbaarheid volgens de comptabiliteitsvoorschriften de indeling van begroting, programmarapportages (de voormalige buraps) en de jaarrekening identiek moeten zijn. Dit alles om te bewerkstelligen dat in de programmabegroting niet alleen ambities, doelstellingen en begrote kosten worden vastgesteld maar ook om bij de (tussentijdse) evaluatiemomenten vast te kunnen stellen of beleidsmatig is voldaan aan de criteria van doelmatigheid en doeltreffendheid³.

Per begrotingsjaar 2004 wordt de jaarrekening uiterlijk vastgesteld op 15 juli⁴ om bovendien te bereiken dat bevindingen ten aanzien van verantwoording over het afgelopen jaar kunnen worden meegenomen in de voorbereiding van de begroting voor het komende jaar. Met de gelijktijdige behandeling van de jaarrekening, het verslag van de rekenkamercommissie, de kaderbrief en de 'oud voor nieuw operatie' op 15 juli 2004 neemt uw raad als het ware al een inhoudelijk voorschot op deze vernieuwing; hoewel de jaarrekening over 2003 natuurlijk op productenniveau is geformuleerd omdat hij immers ook verslag doet over een productenbegroting en niet over een programmabegroting (en de rapportage in de jaarrekening dus niet één op één doorgetrokken kan worden naar de programmabegroting die immers op een ander niveau geformuleerd is).

Toch heeft uw raad de ratio van gelijktijdige behandeling ingezien blijkens de door uw raad gekozen behandelprocedure.

Als de programmabegroting het voornaamste politieke sturingsinstrumentarium van de gemeenteraad is onder dualistische verhoudingen dienen zowel het financieel instrumentarium als de bedrijfsvoering en de bedrijfscultuur zodanig te zijn dat de maximale transparantie wordt bereikt om tussentijds en bij de jaarrekening een helder antwoord te kunnen geven op vragen als:

- Hebben we bereikt wat we wilden?
- Hebben we gedaan wat we moesten doen?
- Heeft het gekost wat het mocht kosten?

Alleen op die manier kan immers een leereffect optreden dat beleidsrelevant is voor de inzet van menskracht en middelen in (de begroting van) aankomende jaren.

Dat vergt, behalve een logische rangschikking in de budgetcyclus, een bestuurlijk-ambtelijke en politieke cultuur waarin, zoals gezegd, het geven van rekenschap een eerste natuur is en de bereidheid om uit onderzoek te leren een tweede.

De budgetcyclus, als uitdrukkingvorm van het streven naar integrale afweging, kan daarbij met name herkend worden als relevant structuurkenmerk waarbinnen de doeltreffendheid en doelmatig-

³ De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat dit in Wijchen pas volledig opgeld zal doen zodra de programmabegroting daadwerkelijk een compleet beeld geeft van de hoofdlijnen van het beleid van de gemeenteraad van Wijchen en het groeimodel, dat vorig jaar met de start van de programmabegroting in gang werd gezet, is voltooid.

⁴ Datum waarop de jaarrekening vanaf volgend jaar binnen moet zijn bij het provinciaal toezicht.

heid van politieke aansturing zich laat beoordelen.

Het geven van rekenschap en de bereidheid om uit onderzoek te leren hebben iets te maken met belangrijke cultuurkenmerken als transparantie en controleerbaarheid binnen de (bedrijfsvoering van) de organisatie. Zowel het genoemde structuurkenmerk als de genoemde cultuurkenmerken zijn noodzakelijke voorwaarden om het systeem goed te laten functioneren hetgeen betekent dat zij slechts in gezamenlijkheid voldoende voorwaarden bieden voor een goed functionerend politiek bestuurlijk bestel onder duale verhoudingen.

Juist de rekening 2003 biedt de gelegenheid om inzicht te krijgen in de vraag hoe we er, wat dat betreft, in de gemeente Wijchen voorstaan.

Begroting, buraps en rekening.

In de voorbije jaren is het lokaal bestuur in Nederland (en dus ook Wijchen) op meerdere momenten geconfronteerd met nogal wat min of meer ingrijpende veranderingen die telkens werden gemotiveerd door het streven naar meer doelmatigheid en doeltreffendheid in de beleids- en de bedrijfsvoering. Juist het streven naar een stevige politieke aansturing van lokale beleidsprocessen, ten einde de wereld van de integrale afweging binnen het lokaal bestuur te versterken, stond in het kader van het zogenoemde BBI proces aan de basis van de overgang van de zogenaamde inputgeoriënteerde beleids- en beheersbegrotingen naar de outputgerichte productenbegrotingen binnen de Nederlandse gemeenten. Aan de ombouw van de beleidsbegroting naar de productenbegroting werd overigens in Wijchen al vroeg uitvoering gegeven.

Door de overgang naar de productenbegroting zou vrij nauwkeurig per beleidsproduct kunnen worden gevolgd hoe het zich ontwikkelde. Daarbij zou zo precies mogelijk aangegeven moeten worden wat het doel van een beleidsproduct was, wat het beoogde (maatschappelijk) effect en welke middelen er zou worden gepleegd. Met de Managementrapportages (of in de Wijchense situatie bestuursrapportages) zou tussentijds het hele beleidsproces gevolgd kunnen worden (en eventueel kunnen worden bijgestuurd).

Ook bij de invoering van deze ombouw naar de productenbegroting waren de begrippen integraliteit, transparantie en controleerbaarheid belangrijke kernbegrippen binnen de vernieuwingsvoorstellen die betrekking hadden op het financieel instrumentarium en de erbij horende bedrijfsvoering en bedrijfscultuur.

Er zou als het ware op het niveau van concrete producten - op grond van toetsbare maatschappelijke effecten van financiële en beleidsmatige inspanningen - afgerekend moeten en kunnen worden. Beleidsbeëindiging op grond van (een beoordeling van) maatschappelijke effecten behoorde binnen de productenbegroting nadrukkelijk tot de mogelijkheden.

Dat met ingang van 2002⁵ alweer met grote haast werd gewerkt aan een voor Nederlandse begrippen revolutionaire ingreep in het lokaal bestuur⁶ die een nieuw financieel instrumentarium noodzakelijk maakte, doet niets af aan het gegeven dat ook sturing d.m.v. de productenbegroting een even groot beroep doet op de structuur en cultuur⁷ van de gemeentelijke organisatie als de vernieuwing die in de komende jaren zal worden uitgevoerd.

Daarom is het juist op dit moment⁸ interessant stil te staan bij de vraag op welke wijze de integrale

⁵ nog voor het moment dat de productenbegrotingen in de meeste gemeenten in Nederland hun volledige vorm hadden kunnen krijgen

⁶ die op geheel andere wijze beoogde de grip van de politieke aansturing binnen het lokaal bestuur te versterken

⁷ transparantie en controleerbaarheid uitgedrukt in het streven naar meetbare doelen, prestatie-indicatoren en kengetallen

⁸ voorafgaand aan het moment waarop de laatste hand wordt gelegd aan de uitvoering van de wettelijk voorgeschreven vervolmaking van het financieel instrumentarium in het kader van de dualisering

afweging, de transparantie en de controleerbaarheid zich onder invloed van de omvorming van de beleidsbegroting naar de productenbegroting in Wijchen heeft ontwikkeld. Zo bezien vormt het verslag van de rekenkamercommissie eigenlijk een evaluatie m.b.t. de effectiviteit en efficiency van het sturingsinstrumentarium binnen onze gemeente. Een en ander met het doel lessen te kunnen trekken voor het omvormingsproces dat nakende is in het licht van genoemde Wet Dualisering Gemeentebestuur.

Dat is belangrijk omdat de wet Dualisering Gemeentebestuur daadwerkelijk ontvlechting inhoudt van verantwoordelijkheden van College en Gemeenteraad. Elk bestuurlijk gremium (Gemeenteraad en College van B&W) heeft daarbij eigen verantwoordelijkheden gekregen die worden geacht op elkaar in te werken. Tegenover bijvoorbeeld een welomschreven bestuursbevoegdheid (die berust bij het college) is, teneinde het afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad opnieuw te organiseren, in de gemeentewet meer dan ooit tevoren een duidelijke en welomschreven controlerende bevoegdheid door diezelfde gemeenteraad geplaatst. De gemeenteraad wordt daarom ook toegegrust met allerlei instrumenten die op het vragen van rekenschap en verantwoording zijn gericht (individueel interpellatierecht, initiatiefrecht, amendement bijvoorbeeld)

Aangezien binnen het kader van de dualisering de raad bovendien op hoofdlijnen stuurt d.m.v. programma's en dit tevens zijn voornaamste sturingsinstrument is⁹, staat en valt het functioneren van de Gemeenteraad in relatie tot College en organisatie juist met de bereidheid van laatstgenoemden om rekenschap af te leggen, zich controleerbaar te maken en zich open te stellen voor leerimpulsen.

Integraliteit, transparantie en controleerbaarheid zijn, vanwege de scheiding van verantwoordelijkheden in het kader van de dualisering, hierbij met andere woorden geen 'bijeffecten' maar noodzakelijke systeemkenmerken geworden.

Aanleiding voor het onderzoek: Het overschot op de rekening 2003 van €1,9 miljoen.

Wellicht wordt het belang van de voorgaande constatering nog het beste geadstrueerd door een confrontatie uit te voeren tussen de debatten tijdens de behandeling van de begroting voor 2003 en het daadwerkelijke resultaat op de jaarrekening. De begrotingsbehandeling 2003 werd immers hoofdzakelijk gemotiveerd door een besef van schaarste aan gemeentelijke middelen. Het college had namelijk al in september, in aanvulling op de informatie in de kadernota door de gemeentesecretaris een "winstwaarschuwing" naar de raad laten sturen waarin werd aangekondigd dat de gemeente, anders dan bij de kaderbrief nog werd aangenomen, mogelijk op een tekort van maar liefst 4.5 miljoen euro afstevende. De 'winstwaarschuwing' diende ertoe om, ondanks het streven van het college om een gebalanceerd pakket maatregelen voor te leggen, de raad toch vast voor te bereiden op het feit dat de gemeente Wijchen 'voor het eerst in vele jaren het water tot aan de lippen' zou staan.

De begrotingsbehandeling van november 2002 stond dan ook in belangrijke mate in het teken van drastische bezuinigingsvoorstellen (zelfs in de sfeer van 'politiek onontkoombaar geachte wensen' die, volgens de begroting, opgeteld bij de financiële situatie van dat moment, bij doorvoering, tot een lastenverzwaring voor de burger van maar liefst 40% zouden leiden). In de conceptbegroting worden, behalve genoemde bezuinigingen in de sfeer van deze 'politiek onontkoombaar geachte wensen', dan ook op vrijwel alle onderdelen forse tariefsverhogingen voorgesteld die weliswaar geen 40% bedragen maar niettemin fors genoemd mogen worden ¹⁰(23.3 % verhoging OZB bij-

⁹ De gemeenteraad mandateert immers met de programmabegroting het college tot het doen van uitgaven. Het is weliswaar zo dat die door het college in een productenbegroting worden ondergebracht maar deze wordt niet door de raad maar door het college vastgesteld. Het operationaliseren van de programma's in de programmabegroting behoort binnen het bestek van de Wet Dualisering Gemeentebestuur dus uitdrukkelijk tot de bestuursbevoegdheid van het college.

¹⁰ De verhoging van leges en belastingtarieven in het begrotingsjaar 2003 variëren binnen een bandbreedte van tussen de 15,8% en 23% met een uitschieter naar 100% in de sfeer van de leges en had, behalve op de

voorbeeld en omvangrijke stijgingen op vrijwel alle onderdelen aan de inkomstenkant waar de gemeente zelf de hoogte van de heffingen voor de burger bepaalt).

Tegen deze achtergrond staat het overschot op de jaarrekening van € 1,9 miljoen dus in schril contrast met de toon en inhoud van de begrotingsbehandeling voor het begrotingsjaar 2003. Met name ook wanneer we hierbij in aanmerking nemen dat door raadsamending en toezeggingen van het college de, door het college van B en W aangekondigde, lastenverhoging voor de burger in de orde van grootte van 23.3 % terug werd gebracht tot 12.3%. Kennelijk zit er niet alleen in tijd een grote afstand tussen begroting en jaarrekening maar ook in inhoud.

De vraag dringt zich op welke richtinggevende waarde moet worden toegekend aan een begroting waarin 'politiek onvermijdelijk' geacht beleid al zover moet worden teruggebracht en vervolgens aan de inkomstenkant een neerwaartse amendering van 11% OZB heffing (en in beleid) kan worden aangebracht maar die niettemin aan het einde van het jaar afgesloten kan worden met een positief saldo van € 1,9 miljoen op de jaarrekening.

De vervolgvraag die elke burger zich zal stellen is hoe de belastingdruk die aan hem/haar in allerlei vormen wordt opgelegd zich in Wijchen nu daadwerkelijk verhoudt tot het voorzieningenniveau dat hem/haar wordt geboden. Een vraag die in de Wijchense situatie, gegeven de forse lastenverhoging, zelfs na de genoemde amendering door de raad, actueel is gebleven. Het is niet bevorderlijk voor de geloofwaardigheid van de politiek om aan schoolkinderen uit te leggen dat er dit jaar in november geen krentenbol aanzit als beloning voor de jaarlijkse wijkschoonmaakactie omdat de gemeente moet bezuinigen, wanneer ongeveer tegelijkertijd in de krant staat dat de gemeente dit jaar 1.9 miljoen overhoudt (en dan ook nog in euro's). En hoe leg je als gemeenteraadslid de belastingbetaler uit dat je aan hem/haar niet meer vraagt dan strikt noodzakelijk is en de lastenverhoging die je hebt doorgevoerd echt noodzakelijk was? Hoe geloofwaardig is een 'oud voor nieuw' bezuinigingstaakstelling in het kader van de begroting voor 2004 voor de burger die hem treft in het licht van dit rekeningoverschot 2003 dat vrijwel tegelijkertijd wordt gepresenteerd?

Juist de confrontatie tussen begrotingsbehandeling en rekening van 2003 zet het vraagstuk in de schijnwerper of de begroting van Wijchen nu een integraal sturingsinstrument voor de raad is of – juist - waar het om de (toch altijd al beperkte) vrije beleidsruimte in de begroting gaat - 'een slag in de lucht'. De gemeenteraad lijkt hierbij min of meer willekeurig de tarieven voor, onder andere, de OZB te verhogen om vervolgens pas bij de jaarrekening vast te stellen hoe het daadwerkelijk zal worden besteed (of juist niet).

Een permanent groot overschot op de jaarrekening als een soort basisgegeven waarvan je bij voorbaat - als ervaringsgegeven - kennis draagt en aan het eind van elk jaar verschijnt in de vorm van een groot overschot biedt niet de noodzakelijke handvatten voor de politiek om naar de burger te verantwoorden dat de gemeenschapsmiddelen doeltreffend en doelmatig worden ingezet.

Het beeld dat de achteraf toewijzing van middelen naar incidentele wensen of overbrenging van middelen naar de reserves zonder dat er enige verbinding is aan te wijzen met de afwegingen bij de begrotingsbehandeling van, in dit geval, 2003 helpt niet aan de burger uit te kunnen leggen dat op grond van een goede begroting, met goede kengetallen (in het licht van de jaarrekening met een gering overschot) een bepaald bedrag aan lasten wordt toegerekend.

Structuurfondsen wegen, groen en straatmeubilair.

Tijdens de begrotingsbehandeling 2003 werd bijvoorbeeld de extra ophoging van de beheersfondsen voor wegen, groen en straatverlichting goeddeels geschrapt (die voorafgaand aan juist deze begrotingsbehandeling door het college in fonkelnieuwe rapporten als dringende noodzaak aan de gemeenteraad werden gerapporteerd). Zij werden in de afweging niettemin onder druk van 'de beperkte middelen' van dat moment gekort. Dit in weerwil van het feit dat bijvoorbeeld in het rapport

OZB, onder meer betrekking op de afvalstoffenheffing (verhoging 15,8% tot 16,1%), de hondenbelasting (16,36% verhoging), de marktgeldden (5% verhoging), de toeristenbelasting (20% verhoging).

over wegenonderhoud, de extra ophoging van het structuurfonds voor het wegenonderhoud¹¹ wordt gemotiveerd vanuit het gegeven dat het doorschuiven van onderhoudsmaatregelen een multipliereffect kan betekenen in de toekomstige kosten voor datzelfde wegenonderhoud.

In zijn reactie op de begroting 2003 van 28 november 2002 constateert de provincie dan ook “met enige spijt” dat “de financiële effecten van de geactualiseerde onderhoudsbeheersplannen voor wegen en straatverlichting van in totaal € 389.410,-- niet zijn opgenomen in de begroting 2003” en deze “naar wij begrepen hebben zullen worden meegenomen bij het in 2003 voorgenomen heroverwegingsproces in uw gemeente”.

Nergens rapporteert de jaarrekening over het feit dat de heroverwegingsoperatie die de benodigde extra stortingen mogelijk zou moeten maken daadwerkelijk in 2003 heeft plaatsgevonden en ondanks dat wordt er geen voorstel gedaan om, nu zich een overschot aandient op de jaarrekening, de benodigde fondsen alsnog structureel aan te vullen zoals voorafgaand aan de begrotingsbehandeling door het college nog was bepleit.

Inmiddels heeft de rekenkamercommissie begrepen dat er binnen het college van B&W opnieuw twijfels zijn gerezen over de gewenste hoogte van genoemde structuurfondsen waarvan men vermoedt dat deze fondsen eerder te hoog dan te laag zijn geraamd. Voorafgaand aan de vaststelling van de begroting 2003, was een soortgelijk vermoeden van college en raad aanleiding om de adequaatheid van de structuurfondsen te onderzoeken. Uit deze onderzoeken bleek, anders dan verwacht, dat er binnen deze fondsen geen extra financiële ruimte kon worden gevonden maar dat juist een (omvangrijke) financiële injectie in deze fondsen noodzakelijk was. Dit kreeg in de conceptbegroting ook zijn vertaling onder het motto dat de gemeentelijke organisatie teveel op ontwikkeling en te weinig op haar beheerstaken was ingericht en er op dat gebied dus een inhaalslag te realiseren was.

Alhoewel de rekenkamercommissie, gegeven deze uitkomst in 2003, enige huiver heeft voor nieuwe onderzoeken met betrekking tot de structuurfondsen is de rekenkamercommissie, gegeven het feit dat er kennelijk binnen het college nieuwe twijfels zijn gerezen over de benodigde omvang van deze fondsen, meer dan ooit overtuigd van de actualiteit van haar uitspraak in het onderzoeksprogramma voor 2004/2005 dat deze structuurfondsen door de rekenkamercommissie opnieuw tegen het licht gehouden dienen te worden..

De derde burap 2003.

Waar in de aanloop naar de begrotingsbehandeling 2003 (de kaderbrief van april en de “winstwaarschuwing” van september de gemeenteraad nauwgezet stap voor stap op de hoogte werd gebracht van de ontwikkelingen in de financiële situatie in de gemeente, valt het contrast op met de wijze waarop de gemeenteraad na vaststelling van diezelfde begroting vervolgens is geïnformeerd over de ontwikkelingen van de financiële situatie in de aanloop naar de jaarrekening 2003.

Dit verschil is zelfs dermate opvallend dat de vraag gewettigd is wat nu precies de waarde is van de bestuursrapportages (buraps) die de gemeenteraad door het jaar heen op de hoogte moeten houden van de laatste ontwikkelingen in het verloop van de begroting, aangezien zelfs de laatste bestuursrapportage (we schrijven 25 november 2003) samengevat de volgende conclusies trekt:

1. *De jaarprognose laat zien dat de inkomsten en uitgaven in balans zijn.*
2. *De incidentele mee- en tegenvallers vallen tegen elkaar weg*
3. *De belangrijkste structurele tegenvallers en meevallers zijn verdisconteerd in de begroting 2004.*
4. *Structurele tegenvallers waar in de begroting 2004 geen of onvoldoende rekening mee is gehouden bedragen plusminus € 100.000,-- (leerlingenvervoer, groenonderhoud).*

¹¹ Met name in de sfeer van de asfaltwegen

5. *Het saldo ongeveer op € 188.700,-- positief uitkomt*

De derde burap rept met andere woorden met geen woord over het komende positieve rekeningresultaat van 1,9 miljoen euro of enige ontwikkeling in die richting.

Wanneer we dit geheel in ogenschouw nemen lijkt er sprake van een tekort in de werking van het financieel instrumentarium als dit tenminste het voertuig moet zijn voor integrale politiek-bestuurlijke aansturing van de organisatie door het hoogste orgaan binnen de gemeente. Wellicht dat een en ander onder monistische verhoudingen in Wijchen minder als problematisch werd ervaren en het wellicht zelfs heimelijk als prettig werd ervaren met een jaarlijks overschot op de jaarrekening in deze orde van grootte geconfronteerd te worden (er is immers altijd wel een wensenlijstje voor een overschot).

Het wordt echt problematisch op het moment dat er onder dualistische verhoudingen een daadwerkelijke ontvlechting van gemeenteraad en college tot stand komt en sturing door de gemeenteraad via het financieel instrumentarium het belangrijkste integrale afwegings- en besluitvormingskader is dat bovendien tegelijkertijd grenzen stelt aan de uitoefening van de bestuursbevoegdheid door het college van B en W en daarmee van de organisatie.

Niet in te zien valt hoe de gemeenteraad bij de vaststelling van de begroting op deze wijze tot een juiste afweging en inzet van schaarse middelen kan komen, hoe verantwoording plaatsvindt en op grond van welke gegevens.

Zonder helder geformuleerde meetbare doelen, zonder controleerbare relevante stuurinformatie, en zonder kwalitatief en kwantitatief adequate verantwoording over de gezamenlijke doelbereiking wordt de gemeenteraad onder duale verhoudingen in plaats van een sturend lichaam een volstreekte bijwagen van de uitvoeringspraktijk binnen de gemeente. Reden voor de rekenkamercommissie om er, aan de vooravond van de definitieve implementatie van het nieuwe bestuursinstrumentarium, bij stil te staan teneinde te voorkomen dat nu gangbare gedragspatronen (zoals kennelijk gebeurd is bij de overgang van de beleidsbegroting naar de productenbegroting) opnieuw worden ingebracht in het sturingsinstrumentarium dat is opgebouwd rondom de dualistische programmabegroting.

Het belang van relevante kengetallen (stuurinformatie).

De rekenkamercommissie wil erop wijzen dat er door haar in het verleden (vorig jaar nog bij de bespreking van het verslag over het begrotingsjaar 2002) uitgebreid bij het belang van relevante kengetallen werd stilgestaan. Er is in de gemeenteraad van Wijchen veel en vaak gediscussieerd over kengetallen (onder meer in het kader van het BBI, in het kader van de productenbegroting en op meerdere momenten ten tijde van het debat over jaarrekeningen). Indien erom gevraagd wordt blijken relevante kengetallen vaak ook wel aanwezig. En op meerdere momenten wordt het belang ervan ook erkend¹² door college en organisatie. Nog in 2002 werden de aanbevelingen over het invoeren van kengetallen in het financieel instrumentarium van de zijde van de rekenkamercommissie overgenomen door het college van B & W hetgeen er echter in 2003 opnieuw niet toe heeft mogen leiden dat de presentatie van relevante kengetallen, voorzien van een analyse van het college, een integraal onderdeel van de jaarrekening 2003 vormen. Gemeld wordt slechts dat 'een bescheiden start is gemaakt met de ontwikkeling van kengetallen'.

De rekenkamercommissie stelt vast dat, ongeacht de toezeggingen van het college in 2002, noch in het kader van de BBI operatie, noch in het kader van de overgang naar de productenbegroting, noch in reactie op haar aanbevelingen, het volgen van beleid een integraal onderdeel is geworden van de financiële functie in Wijchen. Het presenteren van relevante stuurinformatie in de vorm van kengetallen en gemeten effecten om vast te stellen hoe beleid daadwerkelijk in Wijchen uitwerkt – informatie die nodig is om goed te kunnen bepalen of beleid doeltreffend en doelmatig is¹³ – maakt, ongeacht alle discussies erover, in Wijchen derhalve nog steeds geen integraal onderdeel uit van

¹² Bijvoorbeeld in de jaarrekening als het gaat om de bedrijfsvoering

¹³ Anders gezegd: om te kunnen bepalen of concrete doelen ook daadwerkelijk gehaald zijn

het sturingsinstrumentarium van de gemeenteraad. Het lijkt wel alsof Wijchen bang is om niet effectief beleid te etaleren (en er dus van te leren) maar ook successen van beleid blijven verborgen dus ook dat kan de verklaring niet zijn.

Overeind blijft het feit dat - waar het aanbrengen van juist deze informatie reeds een belangrijke kern vormde in de omvorming van de begroting naar de productenbegroting - het juist in het omvormingsproces naar een sturende programmabegroting wezenlijk is dat deze informatie van meet af aan onderdeel gaat vormen van het financieel sturingsinstrumentarium. Alleen met die informatie kan de raad op basis van haar programma's tot doeltreffende en doelmatige politieke aansturing komen.

Schommelingen in het gemeentefonds versus tekorten in de eigen financiële planning.

Zoals vermeld acht de rekenkamercommissie een omvangrijke discrepantie tussen begroting en bestuursrapportages aan de ene kant en de jaarrekening aan de andere kant, in de orde van grootte zoals gepresenteerd in de jaarrekening 2003, ongewenst. In zijn reactie op de jaarrekening 2003 verklaart het college deze discrepantie door o.a. het feit dat door de fluctuatie van de Algemene Uitkering van het Rijk in het gemeentefonds wegens de koppeling van de Algemene uitkering aan het uitgavenkader van het Rijk (incidentele meevaller van ca 1 miljoen). Verder wijst het College erop dat ten gevolge van de voortdurende herziening in de verschillende Rijkscirculaires (mei, september) en de aanhoudende bijstellingen van de uitkeringsbasis van de Algemene uitkering, de berekening vooraf t.b.v. de begroting voor de gemeenten welhaast onmogelijk wordt.

Ondanks dit constateert het College in het raadsvoorstel dat de jaarrekening 2003 begeleidt, dat er tussen de derde burap (25 november 2003) en de jaarrekening een behoorlijk gat zit dat mogelijk tot de conclusie zou kunnen leiden dat "hetzij conservatief begroot, hetzij zuinig gewerkt is. Misschien is het van beide wat". Ondanks deze enigszins laconieke constatering komt het college met een uitgebreide vergelijking van de derde burap en de jaarrekening en met verklaringen voor de, inderdaad, grote verschillen. Opvallend is dat, behalve aan de onzekerheden van Rijkswege, door het college met name ook ruime aandacht wordt geschonken aan zaken die geheel of gedeeltelijk te maken hebben met de eigen Wijchense begrotingssystematiek. Bovendien blijkt uit nader onderzoek van de rekenkamercommissie dat ook bij het college het verwonderpunt overeind is gebleven waarom het kennelijk zo is dat, vergeleken met andere gemeenten, juist de gemeente Wijchen zo'n grote moeite heeft de exacte omvang van de uitkering uit het gemeentefonds tijdig te berekenen.

Er is in de lezing van het College op verschillende momenten met andere woorden sprake van een aantal verklaringen voor de discrepantie tussen begroting, buraps en rekening die specifiek aan het functioneren van de gemeente Wijchen zelf kunnen worden toegedicht. Genoemd werden tijdens het onderzoekstraject van de rekenkamercommissie onder meer:

- Het feit dat de gemeente geen abonnement had op het zogenoemde PAUW (softwarepakket) voor ondersteuning bij de berekening en analyse van de algemene uitkering hetgeen een mogelijke verklaring is voor het feit dat, behalve over de nabetaling over 2002, er tussentijds niet is gerapporteerd over tussentijdse specificaties
- Het feit dat de investeringsbehoefte wordt vastgesteld en ook onmiddellijk worden opgenomen ongeacht de vraag of die middelen ook al in dat jaar worden besteed hetgeen een belangrijke verklaring is voor het overschot in de jaarrekening in de sfeer van de vervangingsfondsen en andere voorgenomen investeringen
- Het feit dat het personeelssysteem niet gevuld is met gegevens over bijvoorbeeld ontslag, zwangerschap, ziekte waardoor beschikbare ruimte binnen de formatie niet wordt benut en er dus middelen vrijvallen
- Het feit dat de gemeente Wijchen niet over een verplichtingenadministratie beschikt zodat het moeilijk is te bepalen hoe de gemeente er voor staat (hetgeen een mogelijke verklaring is voor de discrepantie tussen derde burap en jaarrekening)
- De wijze waarop in de gemeente Wijchen de kapitaallasten (rente en aflossing) wordt toege-

rekend en de afstand van de rente waarmee gerekend wordt tot de daadwerkelijke rente op de kapitaalmarkt (5.5% als toerekeningsgrondslag voor de rente in Wijchen)

Kortweg valt te zeggen dat er in de structuur van de financiële functie in de gemeente Wijchen zelf een aantal elementen opvallen die, bij elkaar opgeteld, een belangrijke verklaringsgrond vormen voor de discrepantie tussen begroting, buraps en rekening. Een discrepantie die overigens geen incident vormt; eerder een terugkerend gegeven over meer dan een decennium dat bij de begrotingsbehandeling voor het jaar 2003 politiek zelfs dermate structureel werd geacht dat het leidde tot een voorstel om bij wijze van alternatief voor de voorgestelde OZB verhogingen tot een egalisereserve OZB te komen om grote schommelingen in de stijging van de OZB-tarieven te voorkomen en deze reserve te voeden met o.a. overschotten op de jaarrekeningen.

In ieder geval lijkt het er sterk op dat de verschillende genoemde elementen elkaar versterken en ze gezamenlijk tot effect hebben dat gedurende meerdere jaren op financieel gebied in Wijchen 'de bladeren vallen in het voorjaar en de bloemen bloeien in het najaar (december)'.

De eerlijkheid gebiedt hier te vermelden dat aan een aantal genoemde aspecten, in het kader van het verbeterplan financiën, reeds aandacht wordt besteed en juist ook in de opmaat naar de concept begroting 2003 melding werd gemaakt van verbetertrajecten – onder meer in het directieplan 'de basis op orde' dat er, zoals reeds vermeld, op gericht was juist de beheersmatige kant van de gemeente Wijchen te versterken.

Blijft overeind de constatering dat ondanks het BBI proces en omvorming naar de productenbegroting (die er op gericht waren de verbinding tussen input en output zo scherp mogelijk te definiëren) deze tekorten binnen de eigen organisatie tot op de dag van vandaag zijn blijven voortbestaan.

Tevens lijkt ook de constatering gewettigd dat, indien de beantwoording vanuit het college juist is en met de PAUW software, waarop men zich voor een geringe vergoeding van om en nabij de 1800 euro kan abonneren en die een redelijk inzicht in de uitkering in het gemeentefonds lijkt in te houden, de gemeenteraad op onterechte gronden haar instrument van sturing op het politieke moment bij uitstek (de voorjaarsnota) uit handen heeft gegeven met als reden dat de voorspellende waarde van de voorjaarsnota slechts gering moet worden geacht omdat, naar nu blijkt, de waarde van de algemene uitkering wel degelijk met veel grotere exactheid te bepalen valt dan in Wijchen het geval is geweest.

Het belang van transparantie binnen de gemeentelijke organisatie.

De constatering dat, in weerwil van de snelle omvorming van de zogenaamde input-begrotingen naar de productenbegroting in Wijchen, desalniettemin een zodanig omvangrijke discrepantie tussen begroting en jaarrekening gedurende zo'n lange tijd kan voortbestaan geeft voeding aan de gedachte dat een en ander binnen de organisatie (en wellicht ook door het college en de gemeenteraad) lange tijd niet als problematisch werd ervaren. Wellicht was de focus binnen de gemeente Wijchen minder gericht op de begroting als sturingselement van de gemeenteraad als wel op het jaarlijkse rekeningresultaat als rapportcijfer voor 'doelmatig en doeltreffend financieel beheer' van organisatie, bestuur en gemeenteraad onder het aloud bekende volksmotto: "het zijn goeden die overhouden!".

De rekenkamercommissie heeft aanleiding te denken dat zich in Wijchen zowel ambtelijk, bestuurlijk als politiek een bestuurspraktijk heeft kunnen ontwikkelen die eerder wordt ontleend aan het streven naar een positief rekeningresultaat dan aan product- en resultaatgericht begroten hetgeen tevens een mogelijke verklaring is voor de bestaande weerstand om heldere, meetbare doelen te voorzien van meetbare prestatie-indicatoren in de begroting. Nog onlangs werd door college en organisatie voorgesteld om de passages die daarop betrekking hadden in de Financiële Verordening Gemeente Wijchen 212 (artikel 2) te schrappen.

Nu in het kader van de Dualisering de nadruk op kaderstelling en verantwoording is komen te liggen is de rekenkamercommissie van mening dat, meer dan ooit tevoren, de ambtelijke, bestuurlijke en politieke focus gericht dient te worden op een begrotingssystematiek, een bedrijfsvoering en een

bedrijfscultuur die erop is gericht daadwerkelijk inzicht te verschaffen in de wijze waarop zij aan maatschappelijke problemen het hoofd wil bieden en waarin bovendien verantwoording wordt afgelegd over de vraag of de inzet van menskracht en middelen uiteindelijk hebben geleid tot het gewenste effect (of dat een beleidsbijstelling noodzakelijk is).

Dat betekent volgens de rekenkamercommissie niet alleen dat de programmabegroting meer dan nu moet worden toegerust met heldere doelen en meetbare prestatie-indicatoren/parameters. Het betekent ook dat structurele belemmeringen voor een transparante bedrijfsvoering en ingesleten cultuurpatronen binnen de organisatie die een transparante bestuurs- en bedrijfsvoering in de weg staan moeten worden opgeruimd. Wij bespreken er een aantal en zullen daarbij een onderscheid maken tussen aspecten die, volgens de rekenkamercommissie, betrekking hebben op de bedrijfsvoering en bedrijfscultuur binnen de gemeente Wijchen die belemmerend werken voor een transparante (politieke) aansturing van de gemeentelijke organisatie.

Aspecten van de interne bedrijfsvoering

In deze paragraaf wil de rekenkamercommissie nader stilstaan bij een aantal aspecten in de bedrijfsvoering van de gemeente Wijchen (op bestuurlijk, ambtelijk en politiek gebied) die naar haar mening adstrueren wat de rekenkamercommissie in het voorgaande als centrale lijn van dit betoog op schrift heeft gesteld. Opnieuw moet hierbij de opmerking worden gemaakt dat de rekenkamer niet de suggestie wil wekken hier een uitputtende lijst van belemmeringen in de bedrijfscultuur die een transparant sturingsproces door de gemeenteraad in de weg staan te presenteren. Het gaat om een opsomming van onderwerpen die de commissie is tegengekomen op die onderdelen die zij in haar onderzoek over de jaarrekening 2003 is tegengekomen.

- Allereerst de groei van de reserves en voorzieningen in 2003 met maar liefst 22% (vrijwel autonoom). De vraag laat zich stellen welk beleidsdoel van de gemeenteraad hiermee gediend is. Hier lijkt een gemeenteraad, ondanks de barre financiële Ausgangssituatie bij de begrotingsbehandeling 2002, in datzelfde begrotingsjaar fors aan het sparen geraakt te zijn voor een nog onbenoemd doel.
- Opvallend is het automatisme waarmee dat kennelijk gebeurt. Hetgeen misschien nog het beste zichtbaar wordt in de forse stijging van bijvoorbeeld het fonds beeldende kunst naar 181.647,- euro zonder dat hier, zoals bijvoorbeeld bij het wegenonderhoud, een door de raad helder vastgestelde programmatische noodzaak tegenover staat terwijl er in het jaar van rapportage geen onttrekkingen op worden gepleegd.
- Het voorstel van het college om het leeuwendeel van het overschot op de jaarrekening 2003 in de algemene reserves te storten versterkt dit beeld nog verder.
- Ook dient de vraag zich aan hoe een aantal, in de begroting steeds gehanteerde uitgangspunten zich verhouden tot de werkelijkheid: Hoe verhoudt in de sfeer van de kapitaallasten de afschrijvingsmethodiek zich tot de daadwerkelijke afschrijving. Wordt er niet te snel afgeschreven vergeleken met de reële afschrijvingstermijn?
- Genoemd werd reeds de methode van kredietaanvragen die er vooralsnog op neerkomt dat inzake investeringen voor het hele jaar de kapitaallasten opgenomen worden (een gedragsregel die weliswaar, volgens het college, na vaststelling van de beheersverordening ex. Artikel 212 ter discussie zal worden gesteld maar die niettemin een belangrijke verklarende variabele is voor het jaarlijks terugkerende jaarrekeningresultaat.
- We noemden in dit kader ook reeds eerder de rentetoerekening die naar de inschatting van de rekenkamercommissie veel dichterbij de reële rente op de kapitaalmarkt gebracht zou kunnen worden en die t.g.v. de Wijchense regel inzake de toerekening van kapitaallasten (rente en aflossing) een extra aan zichzelf inherente opdrijvende werking heeft op het jaarlijkse rekeningresultaat en bovendien als extra nadeel heeft dat onzichtbaar blijft op welk moment gelden dan daadwerkelijk wel reëel noodzakelijk zijn ten behoeve van daadwerkelijke investering.

- Het feit dat binnen de gemeentelijke organisatie tot en met het jaar 2003 de verplichtingenadministratie en de debiteurenadministratie nog steeds niet volledig op orde zijn gebracht
- Het feit dat posten als werving en selectie gedurende meerdere jaren worden overschreden evenals de post representatiekosten en jubilea
- De vormgeving van de jaarrekening zelf, waarin verslaglegging over gevoerd beleid (bijvoorbeeld in de rapportage over de bedrijfsvoering) beurtelings wordt afgewisseld met het uitspreken van beleidsintenties - met name op die plaatsen waar de verslaglegging over het gevoerde beleid over het verslagjaar op hiaten lijkt te stuiten - bevordert de transparantie van wat er in een begrotingsjaar precies is gebeurd, naar de mening van de rekenkamercommissie, niet. Hier kan de verslaglegging in de jaarrekening nog winst boeken door strikt een helder onderscheid te hanteren tussen begroting (waarin beleidsvoornemens, meetbare programma-indicatoren en geraamde middelen hun plaats moeten vinden) en de jaarrekening (die zich zou moeten beperken tot de rapportage over ingezette middelen in relatie tot hun (maatschappelijke) effecten in het desbetreffende verslagjaar.

Aspecten van de interne bedrijfscultuur

Zoals gezegd komt de Wet Dualisering Gemeentebestuur in grote lijnen neer op een scherpere positionering van de rollen van het College van B&W¹⁴ (en de organisatie) aan de ene kant en de gemeenteraad¹⁵ aan de andere kant. Beoogd wordt binnen de gemeente een spanningboog tot ontwikkeling te brengen die erop gericht de bestuursbevoegdheden van het college van B&W en (afgeleid daarvan) aan de organisatie, te voorzien van een goed georganiseerde verantwoordingsplicht. Om aan deze verandering in het functioneren van het gemeentebestuur en de organisatie daadwerkelijk betekenis te geven dient een helder inzicht te bestaan bij alle betrokkenen over de rol die aan hen binnen dit rollenspel wordt toegekend. Per slot van rekening kan dit rollenspel alleen functioneren wanneer bij alle betrokkenen duidelijk is welke verantwoordelijkheid zij dragen binnen de organisatie.

Juist van de herverdeling van rollen en verantwoordelijkheden, met aan de ene kant het bestuur en de organisatie en aan de andere kant de gemeenteraad wordt in het kader van de dualisering van veel verwacht waar het erop aankomt te bereiken dat sturing op hoofdlijnen en het afleggen van verantwoording op hoofdlijnen leidende begrippen worden voor de politieke aansturing van de gemeente. Dat zo zijnde is het uiteraard van betekenis dat de verschillende betrokkenen de rol en verantwoordelijkheden van zichzelf binnen de organisatie goed op het netvlies hebben en bovendien oog hebben voor de rol en verantwoordelijkheden van de andere relevante actoren binnen de gemeentelijke organisatie. Alleen op die manier kan iedereen immers met zijn of haar rol een aandeel nemen in de spanningsboog die op gemeentelijk niveau tot een juiste (politieke) aansturing van de gemeentelijke organisatie moet leiden.

De rekenkamercommissie stelt op een aantal onderdelen vast dat die duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden in de gemeente Wijchen op een aantal plekken in meer of mindere mate ontbreken. Met name de waardering voor de sturende en inspirerende rol van de gemeenteraad (en daarvan afgeleid dus van het bestuur van de gemeente) levert, wat dat betreft, binnen de gemeente Wijchen knelpunten. Dit wordt op zijn beurt op gezette tijden weerspiegeld in de waardering van deze of gene binnen de organisatie voor de inzet van de zijde van gemeenteraadsleden, van de ambtelijke organisatie en college van B&W (afhankelijk van de plaats die de actor binnen de organisatie inneemt). Zonder de betekenis hiervan voor het functioneren van de gemeentelijke organisatie te willen overdrijven wil de commissie nader stilstaan bij de mogelijke gevolgen hiervan voor de bestuurspraktijk in Wijchen.

De commissie stelt vast dat er binnen de gemeente uiteenlopende beelden bij verschillende partici-

¹⁴ bestuur

¹⁵ kaders stellen voor het bestuur en controle uitoefenen op de uitvoering van de bestuursbevoegdheid

panten bestaan, aangaande de te vervullen rollen van de verschillende actoren binnen de bestuurspraktijk van de gemeente die samen nogal een diffuus beeld opleveren m.b.t. het functioneren van de gemeentelijke organisatie als geheel.

Aan de ene kant lijkt binnen de organisatie het besef in hoofdzaak wel aanwezig van de noodzaak van de verschillende rollen die, gegeven het publieke karakter van de besluitvorming, binnen de gemeente vervuld moeten worden bij de beleidsvorming en uitvoering. Aan de andere kant komt de rekenkamercommissie ook gevoelens van onbehagen tegen over het spel dat zich ontwikkelt binnen de gemeentelijke bestuurspraktijk in Wijchen. Zonder de pretentie te hebben hier tot een wetenschappelijk verantwoorde typologisering van bestaande beelden te kunnen komen en op het gevaar af een karikuraal beeld te presenteren van verschillende actoren binnen de gemeente is de rekenkamercommissie tijdens haar onderzoek over de rekening 2003 onder meer de volgende wervelpunten tegengekomen, die bij verschillende participanten regelmatig de kop opsteken wanneer het gaat om de taxatie van het functioneren van het gemeentebestuur in zijn totaliteit.

De gemeenteraad (en de gemeenteraadsleden):

Bij verschillende gemeenteraadsleden bestaat onduidelijkheid over de vraag wat¹⁶ nu precies de sturende rol van de gemeenteraad inhoudt alsmede over de betekenis en slagvaardigheid van de instrumenten die aan hen in het kader van de dualisering zijn toegekend.

Onduidelijkheid bestaat ook over de vraag wie nu precies op welk moment beslist over wat; alsmede over de vraag waar de grens moet worden getrokken tussen de bestuursbevoegdheid van het college en de eigen besluitvormingsbevoegdheid van de gemeenteraad als hoogste (want gekozen) orgaan binnen de gemeente. Is kaderstellen iets anders dan beslissen op hoofdlijnen? Welke sturingsinformatie (op welk detailniveau) is nu precies relevant om de gemeente als gemeenteraad programmatisch zinvol op een juiste wijze aan te kunnen sturen en verantwoording te vragen over uitgeoefende bestuursbevoegdheden? Met welke vragen, op welk detailniveau wordt een gemeenteraadslid heden ten dage geacht zich bezig te houden?

Ook de relatie met het ambtelijk apparaat roept bij individuele raadsleden regelmatig vraagtekens op. Wat mogen raadsleden collectief en individueel van ambtenaren verwachten? Welke informatie mogen zij vragen? Hebben ambtenaren de plicht om zich naar individuele raadsleden te verantwoorden of is het de exclusieve taak van het college van B&W, dan wel de individuele wethouders en de burgemeester, om toe te zien op het functioneren van de ambtelijke organisatie?

Het college van B&W:

Binnen het college van B&W bestaan er, net als bij gemeenteraadsleden, ook vraagtekens m.b.t. de relevantie van de stuurinformatie die het college op gezette tijden vanuit de ambtelijke organisatie bereiken (vergelijk bijvoorbeeld hetgeen in dit rapport wordt gesteld over de taxatie van de omvang van de structuurfondsen door het college). De inzet van de directie in het rapport 'de basis op orde' suggereert met die titel weliswaar betrekking te hebben op de transparantie en de inrichting van de ambtelijke organisatie en de inhoud van de informatie die de ambtelijke organisatie produceert, inhoudelijk gaat dat rapport over iets anders. Het rapport 'de basis op orde' gaat inhoudelijk namelijk over het streven de gemeente Wijchen meer toe te rusten op haar beheerstaken (afgezet tegen haar ontwikkelingstaken). Het beeld van een organisatie waarbinnen men op belangrijke momenten niet over essentiële informatie kan beschikken wordt binnen het college onder meer ook bepaald door geconstateerde tekorten in de organisatie waar het er om gaat bepaalde zaken ordentelijk te administreren en te volgen (en die deels in deze rapportage worden genoemd zoals bijvoorbeeld een adequate verplichtingenadministratie, de vaststelling van de hoogte van de rijksuitkering uit het gemeentefonds, een gevulde personeelsregistratie die inzicht geeft in de daadwerkelijke inzet van het gemeentelijk personeel etc). Ook binnen het college bestaat op gezette tijden de indruk dat het verbeteren van de organisatie (alsmede de administratieve organisatie) om haar eigen bestuursbevoegdheid de juiste betekenis en inhoud te kunnen geven urgentie heeft terwijl het desondanks door de jaren heen niet lukt om belangrijke verbeteringen snel en adequaat geëffectueerd te krij-

¹⁶ onder duale verhoudingen

gen. Ook hier bestaat de indruk dat men niet in alle gevallen (vanuit de ambtelijke organisatie) op het juiste moment over de juiste informatie beschikt om het correcte besluit voor de gemeente Wijchen te kunnen nemen¹⁷ hetgeen gemakkelijk tot de gedachte kan leiden dat de ambtelijke organisatie zichzelf stuurt, min of meer los van de vraag of de richting die deze vorm van sturing aanneemt nu ook wel volledig correspondeert met hetgeen bestuurlijk en politiek in Wijchen wenselijk wordt geacht.

De ambtelijke organisatie:

Binnen de ambtelijke organisatie bestaan er uiteraard ook verschillende beelden ten aanzien van het functioneren van de organisatie alsmede van de verschillende (bestuurlijke) gremia binnen de gemeente. Deze beelden laten zich deels verklaren door de afstand die het (bestuurlijke) gremium tot de ambtelijke organisatie heeft. De gemeenteraad bevindt zich daarbij op de grootste afstand. Het is voor ambtenaren niet altijd even gemakkelijk om de afwegingen van de gemeenteraad (met betrekking tot stukken waarover zij aan het college hebben geadviseerd) te volgen c.q. te accepteren dat lekebestuurders uiteindelijk over 'hun' voorstellen beslissen.

Met name de nieuwe rolverdeling die in het kader van de dualisering is ontstaan tussen college, raad en organisatie is niet voor iedereen binnen de organisatie altijd even helder en duidelijk. Voorzichtig gezegd is er ambtelijk nogal eens sprake van enige twijfel over de vraag of besluitvorming door lekebestuurders nu ook wel de beste besluiten in het belang van de gemeente Wijchen voortbrengt.

Sturen met beelden en archetypen

Natuurlijk gaat het bij deze omschrijving van dergelijke inzichten in belangrijke mate ook om een subjectieve interpretatie door de rekenkamercommissie zelf. Opgemerkt werd reeds dat de rekenkamer met genoemde omschrijvingen niet pretendeert een sluitende en wetenschappelijk onderbouwde omschrijving van de feitelijke situatie te geven. Belangrijker dan de exacte omschrijving van deze indrukken zelf is echter de betekenis die daaraan door de verschillende betrokkenen wordt toegekend bij hun functioneren van alledag binnen de gemeentelijke organisatie.

De rekenkamercommissie heeft de indruk dat, juist onder duale verhoudingen, het ontbreken van relevante informatie en kengetallen op belangrijke onderdelen binnen de gemeentelijke organisatie voeding kunnen geven aan het ontstaan van beelden met betrekking tot het functioneren van verschillende actoren binnen de gemeente ten opzichte van elkaar in de vorm van ideaaltypische archetypen. Dergelijke archetypen als beeld van de werkelijkheid herbergen het risico in zich dat zij een eigen zelfstandige rol gaan vervullen binnen de gemeentelijke bestuurspraktijk. Dit lijkt te versterken met de tijdsduur waarmee ze zich kunnen handhaven omdat dergelijke archetypische beelden de neiging hebben om, als het ware de blik¹⁸ te gaan bepalen waarmee de positie van andere actoren binnen de gemeente wordt waargenomen (ongeacht de zin of onzin van de realiteitswaarde ervan) Zonder afbreuk te willen doen aan de recente waarneming van de gemeenteraad van Wijchen dat 'dualiseren in Wijchen niet heeft geleid tot duelliseren' behoeft het geen betoog dat een situatie waarin zichzelf bevestigende beelden tussen relevante actoren binnen het gemeentebestuur zouden kunnen ontstaan als ongewenst moet worden aangemerkt. Het is ook vanuit dit oogpunt van belang dat binnen de gemeentelijke organisatie het ontstaan van het denken in termen van beelden en archetypen van meet af aan wordt tegengegaan door het integraal verzamelen van relevante besturingsinformatie en optimale transparantie bij de beleidsvoering.

Enkele extreme voorbeelden van wat de rekenkamercommissie bedoelt met beelden en archetypen die het openbaar bestuur kunnen begeleiden zijn bekend in onder meer de bestuurskundige literatuur. De volgende beelden van archetypen kunnen in dit verband als voorbeeld worden genoemd:

De ambtenaar als vierde macht.

¹⁷ Waarvoor men als bestuur immers de volle verantwoordelijkheid moet kunnen dragen

¹⁸ ofwel de bril

Een goed voorbeeld van een beeld dat als archetype kan functioneren binnen het openbaar bestuur is het beeld van 'de ambtenaar' of 'de ambtelijke organisatie' die als eigenstandige macht binnen de gemeente optreedt. Dit beeld dat bijvoorbeeld bij raadsleden en collegeleden schadelijk kan werken wanneer het bijvoorbeeld gaat om de bestuurlijk-politieke taxatie van, door de ambtelijke organisatie aangereikte informatie, kengetallen en kredietaanvragen kan aanleiding geven tot politiek gedrag en politieke taxaties die erop gericht zijn hetzij de eigenstandige macht van ambtenaren te doorbreken, hetzij die eigenstandige macht met handige politieke (of bestuurlijke) slimme zetten te omzeilen.

De lokale politicus als partijpolitieke dilettant

Een tweede voorbeeld van een beeld dat gemakkelijk als archetype kan gaan werken binnen het openbaar bestuur is het beeld van de lokale partijpoliticus in de figuur van de rücksichtsloze dilettant. Bij ambtenaren kan het bijvoorbeeld heel schadelijk werken wanneer zij een beeld op het netvlies krijgen dat de gemeentelijke organisatie wordt aangestuurd door lekebestuurders die zich in hun oordeelsvorming baseren op onnavolgbare redeneringen en politieke machtsspelletjes ongeacht de vraag of die berusten op de juiste informatie en op sommige momenten zelfs twijfelachtig moeten worden geacht voor het geheel van het besluitvormingsproces ten behoeve van de burger in de gemeente. Op het moment zij immers het gedrag van hun lokale politici op die manier definiëren is het risico aanwezig dat zij met ongewenste vormen van ambtelijke gedrag de besluitvorming van de politiek proberen te ontgaan of strategisch te beïnvloeden hetgeen in een democratisch en transparant openbaar bestuur onwenselijk moet worden geacht.

De bestuurder als gewiekste politicus.

Tenslotte mag ook een derde beeld als archetype binnen het lokale openbaar bestuur in dit voorbeeldlijstje niet ontbreken: De gewiekste politicus of bestuurder. Deze figuur is er met name op gericht zijn eigen politieke voortbestaan te verzekeren. Hij/zij manipuleert de informatie die hem (ambtelijk en anderszins) wordt aangereikt net zo lang tot deze het beleid in de door hem gewenste richting ondersteunt. Aangereikte cijfers en argumenten dienen bij dit archetype enkel ter ondersteuning van de beleidsrichting die hij/zij voorstaat en dienen door anderen dus gewantrouwd te worden of minimaal met argusogen te worden bekeken.

De betekenis van beelden en archetypen voor de bestuurlijke praktijk van Wijchen

Het behoeft geen betoog dat, wanneer een dergelijke beeldvorming een rol kan gaan spelen binnen de beleidspraktijk van het openbaar bestuur in een gemeente dit op den duur fnuikend zal worden voor het functioneren ervan. Dit gegeven is onder meer ook de achterliggende ratio van het leidende beginsel van de inrichting van het Nederlands openbaar bestuur dat tegenover (de uitoefening van een) (bestuurs)bevoegdheid een verantwoordingsplicht behoort te worden geplaatst. Publieke verantwoording op grond van degelijke informatie is er de beste waarborg voor dat het denken en handelen in beelden en archetypen binnen het openbaar bestuur niet de plaats over kan nemen van besturing op grond van transparante en degelijke informatie.

Als zodanig heeft dus het uitgangspunt van publieke verantwoording op grond van transparante informatie ook inhoudelijk betekenis voor een lokaal bestuur op het moment dat het door ingrijpende veranderingen in zijn functioneren in een onzekere omgeving is geplaatst waardoor de neiging kan ontstaan om met beelden en archetypen gesignaleerde mankementen in de werking van (onderdelen van) het lokaal bestuur begrijpelijk te maken.

Het is evenwel niet zo dat deze inhoudelijke betekenis voor een goed functionerend lokaal bestuur in een veranderende omgeving automatisch tot stand komt. Het vergt alertheid van alle betrokken actoren binnen het lokaal bestuur omdat de gangbare omgangsvormen en regels immers in het spel van de bestuurs- en beleidspraktijk worden bepaald en niet uit valt te sluiten dat in dit spel de omgangsvormen en regels mede bepaald gaan worden door genoemd denken in beelden en archety-

pen indien de betrokken actoren zich niet bewust zijn van de mogelijkheid van het bestaan ervan. De bereidheid om uitingvormen van denken en handelen op grond van archetypen bespreekbaar te maken alsmede een onvermoeibare inzet om, met name gedurende de periode van verandering, duidelijkheid te geven over ieders rol en verantwoordelijkheid binnen de nieuw ontstane verhoudingen zijn onontbeerlijk om op een goede manier invulling te geven aan die verandering.

De reden waarom de rekenkamercommissie in deze rapportage inzake de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in 2003 stilstaat bij bestaande risico van denken en handelen in beelden en archetypen wordt niet alleen gemotiveerd door het ontbreken van transparante informatie op die onderdelen die zij in het kader van haar controle onder beschouwing heeft genomen of door de periode van verandering en onzekerheid die het lokaal bestuur thans doormaakt; het wordt ook gemotiveerd omdat zij tijdens haar onderzoek over de jaarrekening op elementen is gestuit die mogelijk hun verklaring kunnen vinden in sporen van dit genoemde denken c.q. handelen in beelden en archetypen in het rollenspel tussen de verschillende actoren binnen de gemeente Wijchen.

Zonder dit gegeven te willen overdrijven acht de rekenkamercommissie termen aanwezig om deze problematiek aan de orde te stellen opdat de verantwoordelijke bestuursorganen tijdig kunnen sturen in de gewenste ontwikkeling naar een transparant functionerende gemeente waar gemaakte inhoudelijke, politieke en bestuurlijke keuzes in het openbaar worden verantwoord op grond van dezelfde en transparante informatie waar zowel de gemeenteraad, het college als de ambtelijke organisatie op kan vertrouwen. Waar kortweg bestuurlijke en politieke beslissingen genomen kunnen worden op betrouwbare en correcte gegevens waarop alle betrokkenen kunnen vertrouwen.

De rekenkamercommissie beperkt haar aanbevelingen in het kader van de jaarrekening dan ook tot die elementen die zij essentieel acht voor de transparantie en controleerbaarheid van het openbaar bestuur in de gemeente Wijchen omdat die naar het oordeel van de rekenkamercommissie noodzakelijke voorwaarde is voor elke doeltreffendheid en doelmatigheidscontrole op de verschillende onderdelen van beleid die door de rekenkamercommissie binnen haar taakopdracht m.b.t. de jaarrekening 2003 zijn onderzocht.

Conclusies.

1. De rekenkamercommissie van de gemeente Wijchen stuitte, bij haar onderzoek naar de jaarrekening 2003 op een aantal gebreken in de vormgeving van de financiële functie binnen de gemeentelijke organisatie;
2. De commissie plaatst vraagtekens bij de effectiviteit van de begroting als programmatisch sturingsinstrument van de gemeenteraad waarmee de gemeenteraad richting en begrenzing kan geven aan het bestuursmandaat van het college van B&W (en afgeleid daarvan aan de ambtelijke organisatie)
3. Het ontbreken van relevante bestuurlijke voortgangsinformatie die het mogelijk maken de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te volgen (meetbare prestatie-indicatoren, kengetallen) acht de commissie ongewenst.
4. De commissie begrijpt de terughoudendheid van college en organisatie dan ook niet waar - als het erom gaat de organisatie zodanig toegerust te krijgen dat deze op het juiste moment (voorjaarsnota, begroting, jaarrekening) de benodigde informatie aan kan leveren voor effectieve en efficiënte sturing door de gemeenteraad.
5. Waar deze zorg in voorgaande jaren al aanwezig was m.b.t. de presentatie van kengetallen die, voor zover de commissie op dit moment kan waarnemen, tot betrekkelijk lauwe aanzetten tot verbetering hebben geleid, wordt deze zorg nog versterkt door de voortgang van de ombouw van de financiële functie in het kader van de dualisering.
6. Het programmatisch sturen door de gemeenteraad, veronderstelt immers de aanwezigheid van relevante bestuurs- en voortgangsinformatie alsmede een gemeentelijke organisatie die erop is toegerust dergelijke informatie op de relevante momenten binnen de financiële cyclus (alsmede op andere relevante momenten) te kunnen leveren.

7. De commissie stelt vast dat noch het financiële stuurinstrumentarium, noch de voortbrenging van relevante bestuurlijke informatie en voortgangsinformatie zodanig is geregeld dat programmatische sturing zoals in de Wet Dualisering Gemeentebestuur wordt beoogd op grond van de beschikbare informatie mogelijk is in Wijchen.
8. Op het gebied van het produceren van voortgangsinformatie op financieel gebied wordt het beeld, volgens de commissie, op teveel gebieden mate bepaald door tekortkomingen
9. Op het gebied van het presenteren van voortgangsrapportage over doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsinspanningen (waarop college en gemeenteraad worden geacht controle uit te oefenen) acht de commissie zelfs sprake van een achterstand in Wijchen..
10. Kijkend naar het hele proces van begrotingsvoorbereiding, rapportage en jaarrekening in 2003 plaatst de rekenkamercommissie grote vraagtekens bij zowel de effectiviteit als efficiency van het sturingsproces door zowel gemeenteraad, college als de ambtelijke organisatie.
11. Ook het legitimatievraagstuk dient zich aan gezien de discrepantie tussen begrotingsvoorbereiding, de rapportage tijdens het begrotingsjaar en uiteindelijk de jaarrekening. Dit krijgt in 2003 nog extra betekenis gezien de grote discrepantie tussen het veronderstelde tekort op de begroting van € 4.5 miljoen tijdens de begrotingsvoorbereidingen en het uiteindelijke rekeningoverschot over 2003 van € 1,9 miljoen.
12. Juist ook de legitimatie van de omvangrijke lastenverzwaringen voor de burger roepen, op grond van de financiële cyclus over 2003 en het gerealiseerde rekeningoverschot, vraagtekens op met betrekking tot de berekenbaarheid en voorspelbaarheid van het overheidshandelen voor de burger in Wijchen.
13. Voor wat betreft de bedrijfsvoering en bedrijfscultuur binnen de gemeente Wijchen vertaalt het gebrek aan aanwezigheid van relevante beleids- en voortgangsinformatie zich in ruimte voor ongewenste ambtelijke, bestuurlijke en politieke strategieën.
14. Zeker nu het gemeentebestuur op grond van de Wet Dualisering Gemeentebestuur zich in een staat van transitie bevindt waar op uiteenlopende momenten bij de verschillende actoren onduidelijkheid kan bestaan over taken en verantwoordelijkheden onder de nieuwe verhoudingen kan dit leiden tot een archetypische benadering van elkaar door de actoren. Hierdoor kan een rollenspel ontstaan dat als het ware zijn eigen archetypische bestuurlijk-politieke werkelijkheid creëert door vormen van ambtelijk¹⁹ en bestuurlijk-politiek gedrag²⁰. Een bestuurlijke werkelijkheid die niet perse samen hoeft te vallen met de werkelijkheid waarover het behoort te gaan: namelijk die van de Wijchense bevolking. En die bovendien als nadeel heeft dat met elke zet en tegenzet tussen de actoren binnen dit spel de spelregels voor de volgende zetten worden bepaald.
15. De commissie acht het overbodig om de onwenselijkheid van een dergelijke bestuurscultuur (en daarvan afgeleid bedrijfsvoering) te benadrukken aangezien dit voor zichzelf spreekt.
16. De commissie acht het niettemin niet onmogelijk, gegeven de geconstateerde gebreken in de rapportage over 2003, dat elementen van een archetypische benadering in de beleidspraktijk van Wijchen sluipenderwijs een rol kunnen gaan spelen. Zij acht termen aanwezig voor een beginnende beeldvorming binnen de Wijchense bestuurscultuur.

Aanbevelingen.

¹⁹ majoreren van voorgelegde kredieten, zoekmaken van verantwoordelijkheden, dédain en afkeer van de politieke besluitvorming)

²⁰ permanente efficiencykortingen op voorgestelde kredieten, wantrouwen m.b.t. de intenties c.q. de deskundigheid van het ambtelijk apparaat

Het geheel overziende is de rekenkamercommissie van mening dat maatregelen noodzakelijk zijn die de gemeente Wijchen als organisatie daadwerkelijk toerusten op de wijze van sturing zoals die in de Wet Dualisering Gemeentestuur wordt verondersteld te kunnen werken.

1. De rekenkamercommissie stelt aan de gemeenteraad van Wijchen voor het college op te dragen om op korte termijn een inhaalslag te realiseren op het gebied van controleerbare stuurinformatie als integraal onderdeel van de financiële functie en de verschillende uiteenlopende beleidsprocessen
2. De rekenkamercommissie stelt aan de gemeenteraad van Wijchen voor, zich te realiseren dat Wijchen bij de totstandbrenging van dergelijke bestuursinformatie als integraal onderdeel van financiële functie en de beleidsprocessen een achterstand heeft opgebouwd zodat voor de versnelde inhaalslag op het gebied van prestatie-indicatoren en beleidsmonitoring externe ondersteuning noodzakelijk is om deze achterstand in te halen
3. De rekenkamercommissie stelt aan de gemeenteraad van Wijchen voor om de invoering van de wet dualisering te ondersteunen met een adequate communicatie naar alle interne actoren zodat als het ware in het veranderproces over de verschillende rollen van de verschillende actoren gaandeweg duidelijkheid kan ontstaan. Concreet valt hierbij te denken aan een gemeentevast scholingssymposium waarin de stand van zaken wordt opgemaakt c.q. rollen en posities van ambtenaren, raadsleden, collegeleden e.a. worden verduidelijkt.
4. De rekenkamercommissie stelt aan de gemeenteraad voor om haar sturende instrument van de programmabegroting nu snel gemeentebreed inhoudelijk en financieel de betekenis te geven die verwacht mag worden van een instrument dat de inhoud van het mandaat van College en ambtelijke organisatie bepaalt en begrenst.
5. De rekenkamercommissie stelt aan het College van B&W van Wijchen voor het moment van de komst van de financiële controller aan te grijpen om een impuls te geven aan de verankering van prestatie-indicatoren en monitoringssystemen in de financiële functie en de beleidsprocessen binnen de gemeente Wijchen
6. De rekenkamercommissie stelt aan het College en de Gemeenteraad voor de financiële controller, de gemeentesecretaris en de griffier als trekker van het verbetertraject binnen de organisatie op te laten treden.
7. Het verbeterproces te laten begeleiden door een klankbordgroep vanuit de verschillende gremia binnen de organisatie.
8. Het veranderingstraject 'transparantie en controleerbaarheid' extern te laten begeleiden en ondersteunen.

Samenvatting.

De rekenkamercommissie van de gemeente Wijchen onderzocht de jaarrekening 2003 en constateerde naar aanleiding van het onderzoek in haar verslag het volgende.

Vanwege de identieke indeling van begroting en jaarrekening, gecombineerd met het feit dat onder duale verhoudingen het verlenen van decharge tot het aandachtsveld van de accountant behoort, vindt de rekenkamercommissie het niet langer nodig om jaarrekening en verslag van de commissie in het vervolg gelijktijdig te bespreken.

In het rapport over de jaarrekening 2003 staat de rekenkamercommissie met name stil bij vraagstukken betreffende de transparantie en controleerbaarheid binnen de gemeente Wijchen in het algemeen en binnen de financiële functie in het bijzonder. De commissie brengt haar zorg tot uitdrukking over het feit dat, ondanks eerder overgenomen aanbevelingen door het college, zij zich genoodzaakt ziet, met het oog op het hardnekkige karakter van de geconstateerde gebreken in dit aspect van de financiële functie, in haar rapportage over de rekening 2003 een hoofdthema te moeten maken van de vorm en inhoud van de financiële functie in de gemeente Wijchen.

De rekenkamercommissie stelt vraagtekens bij de bedrijfsvoering en de bedrijfscultuur binnen de gemeente Wijchen die zich, naar het zich laat aanzien, ondanks in gang gezette verbeteringen op een aantal onderdelen, laat kenmerken door tekorten in belangstelling voor transparantie en het geven van rekenschap in zowel de bedrijfsvoering als de verantwoording daarover en niet voorbereid is op de eisen die programmatisch sturen door de gemeenteraad aan de organisatie stelt.

Dit in weerwil van het feit dat de begrippen integraliteit, transparantie en controleerbaarheid beslist niet nieuw zijn in het openbaar bestuur en ook al belangrijke kernbegrippen binnen de vernieuwingsvoorstellen waren die hebben geleid tot de invoering van de productenbegroting binnen Wijchen (BBI) en die kennelijk geen aanleiding zijn geweest voor het realiseren van betere sturingsinformatie in het kader van de financiële functie, alsmede tot de daarbij horende transparante bedrijfsvoering en bedrijfscultuur binnen de gemeente.

Integraliteit, transparantie en controleerbaarheid zijn, zo stelt de commissie, vanwege de scheiding van verantwoordelijkheden tussen gemeenteraad (mandaatgever) en College (mandaatnemer) in het kader van de dualisering, echter geen 'bijeffecten' maar noodzakelijke systeemkenmerken binnen de gemeente geworden.

Dat er een probleem is met de relevantie van stuurinformatie en het tijdstip waarop de raad daarvan op de hoogte wordt gesteld wordt onder meer geadstrueerd door een confrontatie uit te voeren tussen de overwegingen bij de begrotingsvoorbereiding en behandeling 2003 en de informatie naar de raad en het daadwerkelijke resultaat op de jaarrekening 2003. Tegen de achtergrond van deze confrontatie dringt zich de vraag op welke richtinggevende waarde moet worden toegekend aan een begroting waarin een grote hoeveelheid 'politiek onvermijdelijk beleid' moet worden geschrappt onder financiële druk, de lasten drastisch moeten worden verhoogd, maar die niettemin aan het einde van het jaar kan leiden tot een positief saldo van € 1,9 miljoen op de jaarrekening. Juist de confrontatie tussen begrotingsbehandeling en rekening van 2003 zet, volgens de commissie, het vraagstuk in de schijnwerper of de begroting van Wijchen nu een integraal sturingsinstrument voor de raad is of – juist - waar het om de (toch altijd al beperkte) vrije beleidsruimte in de begroting gaat - 'een slag in de lucht'. De gemeenteraad lijkt hierbij min of meer willekeurig de tarieven voor, onder andere, de OZB te verhogen om vervolgens pas bij de jaarrekening vast te stellen hoe het daadwerkelijk zal worden besteed (of juist niet). Bij de bestedingsvoorstellen van dit overschot van het college wordt verder geen enkele verbinding gelegd met het geschrapte of beperkte 'politiek onvermijdelijk' geachte beleid want nergens word een voorstel gedaan om bijvoorbeeld de benodigde fondsen (voor bijvoorbeeld wegenonderhoud) alsnog structureel aan te vullen ongeacht het feit dat hier vanuit het provinciaal toezicht bemerkingen over werden gemaakt in zijn brief over de Wijchense begroting. De bestuursrapportage van 25 november 2003 rept verder met geen woord over het komende positieve rekeningresultaat van 1,9 miljoen euro of enige ontwikkeling in die richting. Dit is voor de commissie aanleiding vraagtekens te plaatsen bij de relevantie van de tussentijdse voortgangsinformatie die aan de gemeenteraad wordt verstrekt.

De commissie meldt verder dat niet in te zien valt hoe de gemeenteraad bij de vaststelling van de begroting op deze wijze tot een juiste afweging en inzet van schaarse middelen kan komen, hoe verantwoording plaatsvindt en op grond van welke gegevens. Zonder helder geformuleerde meetbare doelen, zonder controleerbare relevante stuurinformatie, en zonder kwalitatief en kwantitatief adequate verantwoording over de gezamenlijke doelbereiking wordt de gemeenteraad onder duale verhoudingen in plaats van een sturend lichaam zo een volstreckte bijwagen van de uitvoeringspraktijk binnen de gemeente, aldus de commissie.

De rekenkamercommissie stelt vast dat, ongeacht de toezeggingen van het college in 2002, noch in het kader van de BBI operatie, noch in het kader van de overgang naar de productenbegroting, noch in reactie op haar aanbevelingen, een volgsysteem in de vorm van meetbare doelen en kwantitatieve stuurinformatie een integraal onderdeel is geworden van de financiële functie Wijchen. De commissie stelt vast dat er slechts lauw is gereageerd op haar voorstellen en constateert bovendien dat hierop, blijkens de beantwoording door het college, geen noemenswaardige verandering is opgetreden.

In zijn reactie op de jaarrekening 2003 verklaart het college de discrepantie tussen begroting

o.a. door schommelingen in de Algemene Uitkering van het Rijk in het gemeentefonds wegens de koppeling van de Algemene uitkering aan het uitgavenkader van het Rijk en de aanhoudende bijstellingen van de uitkeringsbasis van de Algemene uitkering. De rekenkamercommissie constateert evenwel, net als het college eveneens in haar antwoorden, dat er in de structuur van de financiële functie in de gemeente Wijchen zelf een aantal elementen opvallen die samen een belangrijke structurele verklaringsgrond vormen voor de discrepantie tussen begroting, buraps en rekening die gekarakteriseerd kan worden met de uitspraak dat: 'in Wijchen de bladeren vallen in het voorjaar en de bloemen bloeien in het najaar'. Tevens lijkt, aldus de commissie, ook de constatering gewettigd dat, indien de beantwoording vanuit het college juist is en met de zogenaamde PAUW software, waarop men zich voor een geringe vergoeding kan abonneren en daarmee het probleem goeddeels is opgelost, de gemeenteraad op onterechte gronden haar belangrijke instrument van sturing van de voorjaarsnota uit handen heeft gegeven met als reden de weinig voorspellende waarde van de mei/juni circulaire waarop de voorjaarsnota wordt gebaseerd..

De rekenkamercommissie heeft aanleiding te denken dat zich in Wijchen zowel ambtelijk, bestuurlijk als politiek een bestuurspraktijk heeft kunnen ontwikkelen die eerder wordt ontleend aan het streven naar een positief rekeningresultaat dan aan product- en resultaatgericht begroten hetgeen tevens een mogelijke verklaring is voor de bestaande weerstand om heldere, meetbare doelen te voorzien van meetbare prestatie-indicatoren in de begroting.

De commissie is evenwel van mening dat niet alleen dat de programmabegroting meer dan nu moet worden toegerust met heldere doelen en meetbare prestatie-indicatoren/parameters. Het betekent ook dat structurele belemmeringen voor een transparante bedrijfsvoering en ingesleten cultuurpatronen binnen de organisatie die een transparante bestuurs- en bedrijfsvoering in de weg staan moeten worden opgeruimd en derhalve een omslag binnen de organisatie nodig is.

Voor de bedrijfsvoering in Wijchen acht de commissie (zonder de pretentie uitputtend te willen zijn) o.a. de volgende zaken problematisch:

- De onevenredige groei van de reservepositie (met gemiddeld 22%) alsmede het automatisme waarmee deze groei kennelijk tot stand komt.
- De afschrijvingsmethodiek in relatie tot de daadwerkelijke afschrijvingstermijnen
- Het opnemen van kapitaallasten voor het hele jaar ongeacht of investeringen daadwerkelijk in dat jaar plaatsvinden
- De wijze van rentetoerekening en de toerekeningsgrondslag van de rente (met meer dan 5% ruim boven de marktrente)
- Het ontbreken van een correcte verplichtingenadministratie c.q. debiteurenadministratie in 2003
- De overschrijdingen van posten als werving en selectie, representatiekosten en jubilea gedurende meerdere elkaar opvolgende jaren
- En tenslotte de vormgeving van de jaarrekening zelf, waarin verslaglegging over gevoerd beleid (bijvoorbeeld in de rapportage over de bedrijfsvoering) beurtelings wordt afgewisseld met het uitspreken van beleidsintenties. Met name op die plaatsen waar de verslaglegging over het gevoerde beleid over het verslagjaar op hiaten lijkt te stuiten. De verslaglegging in de jaarrekening winst boeken door strikt een helder onderscheid te hanteren tussen begroting (waarin beleidsvoornemens, meetbare programma-indicatoren en geraamde middelen hun plaats moeten vinden) en de jaarrekening (die zich zou moeten beperken tot de rapportage over ingezette middelen in relatie tot hun – maatschappelijke - effecten in het desbetreffende verslagjaar.

Aangaande de bedrijfscultuur in Wijchen wijst de rekenkamercommissie erop dat juist van de herverdeling van rollen en verantwoordelijkheden, tussen gemeenteraad en college van B&W in het kader van de dualisering veel verwacht wordt om te bereiken dat sturing op hoofdlijnen en het afleggen van verantwoording daarover leidende begrippen worden in de politieke aansturing van de gemeente. Daarom is het ook belangrijk dat alle betrokken bij dit proces hun rol en die van de andere betrokkenen goed op het netvlies hebben. Alleen zo kan iedereen immers op een goede manier zijn aandeel nemen in de spanningsboog die op gemeentelijk niveau tot een juiste (politieke) aan-

sturing moet leiden. De rekenkamercommissie stelt op een aantal onderdelen vast dat die duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden in de gemeente Wijchen op een aantal gebieden ontbreken. Met name de waardering voor de sturende en inspirerende rol van de gemeenteraad (en daarvan afgeleid dus van het bestuur van de gemeente) levert in de gemeente Wijchen knelpunten op.

- De commissie stelt juist vast dat er binnen de gemeente nogal uiteenlopende beelden bij verschillende participanten bestaan als het gaat over de rollen van de verschillende actoren binnen de bestuurspraktijk van de gemeente. De commissie constateert dat er dienaangaande nogal wat wrevelpunten bestaan als het gaat om het functioneren van het bestuur van de gemeente in relatie tot de rollen die door de verschillende actoren daarbij worden vervuld. De rekenkamercommissie waarschuwt voor het risico dat verschillende deelnemers aan de beleidsprocessen binnen de gemeente de opstelling van andere betrokken actoren gaan waarnemen en interpreteren door een archetypische bril hetgeen aanleiding kan geven voor ambtelijk en politieke opstellingen die hun voornaamste verklaring vinden in deze archetypische benadering zelf. Hetgeen er op zijn beurt toe kan leiden dat niet het politieke programma waarover de bevolking van Wijchen zich heeft uitgesproken leidend wordt voor het beleidsprogramma van de gemeente maar bestuurlijke, ambtelijke en politieke strategieën die zich daar min of meer los van hebben ontwikkeld, in een eigenaardig rollenspel tussen de voornaamste actoren waarin de verkeerde regels worden bepaald.
- De rekenkamercommissie heeft bovendien indruk dat het ontbreken van relevante informatie en kengetallen binnen de gemeentelijke organisatie juist een voedingsbodem kunnen vormen waarop verschijnselen als sturen op beelden, vormen van ambtelijk gedrag en het zoekmaken van verantwoordelijkheden goed kunnen gedijen.
- De rekenkamercommissie vindt het van belang dat binnen de gemeentelijke organisatie het ontstaan van het denken in termen van beelden en archetypen van meet af aan wordt tegengegaan door het integraal verzamelen van relevante besturingsinformatie en optimale transparantie bij de beleidsvoering ook op het moment dat het lokaal bestuur vanwege allerlei veranderingen van hogerhand in zijn bestuurspraktijk in een onzekere omgeving wordt geplaatst waardoor de neiging kan ontstaan om met beelden en archetypen gesignaleerde mankementen in de werking van (onderdelen van) het lokaal bestuur begrijpelijk te maken.
- De aandacht die de rekenkamercommissie hieraan heeft willen geven wordt ook gemotiveerd door het feit dat zij tijdens haar onderzoek over de jaarrekening op elementen is gestuit die mogelijk hun verklaring kunnen vinden in sporen van dit genoemde denken c.q. handelen in beelden en archetypen in het rollenspel tussen de verschillende actoren binnen de gemeente Wijchen.
- Zonder te willen overdrijven acht de rekenkamercommissie termen aanwezig om deze problematiek aan de orde te stellen zodat de verantwoordelijke bestuursorganen tijdig kunnen sturen in de gewenste ontwikkeling naar een transparant functionerende gemeente waar gemaakte inhoudelijke, politieke en bestuurlijke keuzes in het openbaar worden verantwoord op grond van degelijke en transparante informatie waar zowel de gemeenteraad, het college als de ambtelijke organisatie op kan vertrouwen. Waar kortweg bestuurlijke en politieke beslissingen genomen kunnen worden op betrouwbare en correcte waarnemingen en gegevens.

