

RAPPORT ONDERZOEK JAARSTUKKEN 2018

7 juni 2019

Inhoudsopgave

0.	Samenvatting en aanbevelingen.....	3
1.	Inleiding	4
2.	Analyse Programma 4: Milieu	5
3.	Analyse Programma 8: Cultuur, erfgoed, evenementen en sport	11
4.	Analyse jaarstukken algemeen, financiële positie, risico's & interne beheersing	18
5.	Analyse Onroerende zaakbelasting (OZB)	23
Bijlage 1	Verantwoording onderzoek	28
Bijlage 2	De Duisenberg methode	30

0. Samenvatting en aanbevelingen

Ook over 2018 heeft de rekenkamercommissie Apeldoorn een onderzoek uitgevoerd naar de jaarstukken. Vanuit de rekenkamercommissie willen we aan de raad meegeven om de waardevolle informatie uit de jaarstukken goed te benutten om verdere sturing te geven in de planning & controlcyclus. Alleen al omdat de financiële positie van de gemeente Apeldoorn de komende jaren de nodige aandacht vragen onder andere vanwege de knelpunten in het sociaal domein is het van belang dat de raad zijn kader stellende en controlerende rol goed kan vervullen.

De rekenkamercommissie doet op basis van het onderzoek naar de concept jaarstukken 2018 de volgende algemene aanbevelingen aan de gemeenteraad:

1. Vraag het college om versnelling van de 'Versterking van de beleidscyclus' om de kwaliteit van de informatievoorziening in de planning & control documenten te verhogen op korte termijn al te verbeteren. Geef daarbij accent aan het SMART'er formuleren van de 3 w-vragen, te beginnen in de MPB 2020-2023.
2. Laat het college in samenspraak met de raad indicatoren ontwikkelen in kader van de 'Versterking van de beleidscyclus', zowel over de doeltreffendheid als de doelmatigheid van het beleid.
3. Geef in de paragraaf weerstandsvermogen meer inzicht in de getroffen maatregelen op de top-risico's en de effecten.
4. Laat het college de raad regelmatig informeren over de verbeteringen in de interne controle zowel in zijn algemeenheid als specifiek voor het sociaal domein.
5. Agendeer de stand van zaken aanbevelingen accountantsverslag in het eerste volgende Auditcomité in het najaar van 2019.
6. Verzoek het college om weer werk te gaan maken van de periodieke doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken.
7. Verzoek het college onderzoek uit te laten voeren naar de verschillen in aanslagen (onroerende zaakbelasting niet-woningen) en naar eventuele cumulatie bij aanslagen door eigenaar en gebruiker, onder een aantal vergelijkbare gemeenten. Hierbij zou ook gekeken kunnen worden naar de effecten op het vestigingsklimaat en de werkgelegenheid.

In de hoofdstukken van dit rapport worden deze aanbevelingen nader toegelicht. Daarnaast zijn er in de hoofdstukken 2 en 3 nog specifieke aanbevelingen gedaan ten aanzien van de behoefte aan informatie binnen de daar besproken programma's van de begroting/jaarstukken.

1. Inleiding

De rekenkamercommissie heeft onder andere de taak onderzoek te doen naar de jaarstukken en daarover advies uit te brengen aan de gemeenteraad. Dit jaar heeft de commissie onderzoek gedaan naar de concept jaarstukken 2018. In dit onderzoeksrapport kunt u de bevindingen en adviezen van de commissie lezen.

Zoals uit de verantwoording van dit onderzoek (bijlage 1) blijkt, heeft de commissie ervoor gekozen een focus aan te brengen in de te onderzoeken programma's van de jaarstukken 2018. Voor dit onderzoek is gekozen om programma 4, milieu, en programma 8, cultuur, erfgoed, evenementen en sport, te onderzoeken. Deze programma's worden in hoofdstuk 2 en 3 besproken. De programma's zijn door middel van de Duisenberg methode geanalyseerd. Een beschrijving van de Duisenberg methode, inclusief de daarbij toegepaste vragenlijst, is opgenomen in bijlage 2.

In hoofdstuk 4 komen de belangrijkste bevindingen aan de orde die te maken hebben met de financiële positie van de gemeente, de risico's en de interne beheersing. Hierbij worden de belangrijkste uitkomsten van het accountantsonderzoek betrokken. In dit hoofdstuk komen ook aspecten aan de orde die te maken hebben met de beleidscyclus en de volledigheid en begrijpelijkheid van de planning & control documenten. Hierbij wordt de brief van de concerncontroller over de jaarstukken betrokken.

Tot slot wordt het thema OZB geanalyseerd in hoofdstuk 5.

Elk hoofdstuk eindigt met bespreekonderwerpen, die aan de orde kunnen komen in het overleg tussen raad en college tijdens de Politieke Markt op 13 juni 2019.

2. Analyse Programma 4: Milieu

De Rekenkamercommissie heeft aan de hand van de Duisenberg methode programma 4 uit de concept jaarstukken 2018 geanalyseerd. Hieronder zijn de vragen opgenomen die daarbij gesteld zijn.

1. Wat is het beeld van het beleidsterrein op hoofdlijnen?

a. Hoe staat het er regionaal, nationaal, internationaal voor?

De gemeente Apeldoorn heeft op het terrein van afval en milieubeheer te maken met landelijke kaders waarbinnen ze hun eigen beleid kunnen bepalen.

Het thema milieu speelt internationaal, nationaal en regionaal. Circulaire economie moet verder handen en voeten krijgen. Gemeente Apeldoorn sluit bij aan bij regionale, landelijk of EU-ontwikkelingen. Tegelijk moet het nader invullingen krijgen op gemeentelijk niveau. Het gaat om een gezonde en veilige leefomgeving. Circulariteit, afval en energie hebben hier meer te maken. De expertise van de Omgevingsdienst Veluwe IJssel (OVIJ) zal meer worden ingezet ter ondersteuning van de ambities op de genoemde gebieden/thema's.

Energietransitie is een onderwerp dat in deze tijd veel dynamiek kent. Landelijk is de klimaatwet in de maak. De reikwijdte van de maatregelen overziet praktisch niemand. We zullen daarom lerend onderweg moeten gaan en ook de moed moeten hebben om waar nodig zaken bij te stellen. Tegelijk zijn ze volop onderwerp van de politieke agenda en moeten we besluiten nemen met verstrekkende gevolgen. Dat geeft dilemma's. Op dit moment gaan de ontwikkelingen snel en valt het uiteen in verschillende onderdelen. Zo ontwikkelt de gemeente Apeldoorn voor windenergie en zonne-energie nieuwe kaders die binnenkort naar de raad toekomen. De focus van het gemeentelijk beleid ligt op Regionale Energietransitie (RES) en Energiebesparing.

b. Hoe ontwikkelt het beleid zich door de jaren heen?

Het terrein van de energietransitie is nog in opkomst. De resultaten met betrekking tot energie blijven nog achter bij de ambities. Complexiteit, cultuurveranderingen en afhankelijkheid van andere partijen maken dat dit niet sneller gaat. Het motto is niet voor niets: "Stimuleren waar het kan, handhaven waar het moet."

Op het beleidsterrein van gescheiden afval heeft zich de afgelopen jaren al veel meer beleid ontwikkeld. Pilots worden uitgerold en gemeente Apeldoorn heeft al jarenlange ervaringen met gescheiden inzamelen en het diftar-systeem. Dan kom je ook ver. Tegelijk kunnen we leren van een dergelijk operatie dat dit veel tijd kost.

c. Wat gaat goed en wat kan beter op dit beleidsterrein?

In de MPB 2019-2022 is opgenomen: "Wij versnellen de energietransitie en gaan substantieel sneller dan de landelijke trend om op die manier als gemeente zo snel als mogelijk energieneutraal te worden". De snelheid van de daadwerkelijke veranderingen zou hoger moeten zijn of de doelen moeten realistischer. Nederland circulair in 2050 lijkt utopisch. Dat geldt ook voor energiedoelstellingen.

Op het terrein van het beleidsterrein van afval zijn er in 2018 verdere stappen gezet onder andere met de verdere uitrol van het recycleplan. De afvaldoelstelling: 30 kg afval per persoon per jaar in 2025 zou haalbaar moeten zijn. Heldere doelstellingen op andere deelterreinen helpen ook voor zover ze er zijn. Een helder overzicht van te beïnvloeden variabelen die de outcome helder weer kunnen geven, missen we nog op veel deelterreinen van deze portefeuille.

2. Beleidstheorie

- a. **Wat wil de gemeente bereiken en op welke wijze wordt het beleid geoperationaliseerd?**
Op het beleidsterrein milieu zijn drie doelstellingen opgenomen.

1. *Een schone leefomgeving creëren door zo min mogelijk afval te produceren, zo maximaal mogelijk grondstoffen te scheiden en deze zo lang mogelijk circulair te houden.*

Speerpunt: De uitvoering van het afvalplan/recycleplan en de daarin opgenomen maatregelen nodig voor de recycling van het afval van huishoudens, door meer service op grondstoffen en daarmee het verminderen van de hoeveel 'echt' afval. De ambitie is 30 kilo per jaar persoon per jaar.

Wat gaan we daarvoor doen?

- Uitvoeren recycleplan;
- Voorlichting afvalscheiding;
- Service op grondstoffen.

Dit is vervolgens verder geconcretiseerd. Voor 2018 is initiatief genomen om aan de slag te gaan met pilots op het terrein van circulariteit die innovatief van karakter zijn. Niet alle projecten konden worden gerealiseerd. Apeldoorn is ook nauw betrokken bij het initiatief van de Cleantech Regio genaamd Cirkelwaarde. Deze richt zich op het 'toevoegen van waarde' aan het restafval van huishoudelijke stromen om uiteindelijk de keten te kunnen sluiten.

Als effectindicator is de '*Omvang huishoudelijk restafval*' opgenomen. Bij afval wordt gekeken naar het aantal kilogram restafval per inwoner per jaar. Vraag is wel hoe circulair ingezamelde, gescheiden afval wordt verwerkt. Daar is geen informatie over opgenomen terwijl dit voor cirkelwaarde wel van belang is. Het gescheiden verzamelen van afval is geen doel in zichzelf. Het gaat om de verwerking en hergebruik van het afval. Tevredenheid over huisservice en het kwijt kunnen van afval/grondstoffen zou ook goede indicator zijn. Die wordt wel genoemd maar niet gekwantificeerd in de stukken.

2. *Een goede fysieke leefomgeving creëren door regulering op basis van milieutoezicht, -handhaving, vergunningverlening en milieuadvisering.*

Speerpunt: *Expertise* van de OVIJ zal meer dan voorheen ingezet worden ter ondersteuning van de ambities op het gebied van circulariteit, afval en energie.

Wat gaan we daarvoor doen?

- 2.1 Uitvoeren convenant Bodem en ondergrond;
- 2.2 Actieplan omgevingslawaaï;
- 2.3 Sanering asbestdaken;
- 2.4 Handhavingsprogramma;
- 2.5 Actualisatieprogramma vergunningen;
- 2.6 Advisering bodem- en ondergrond, geluid, lucht, energie en milieuplanologie;
- 2.7 Output gestuurde begroting bij OVIJ

Op dit terrein is geen enkele effectindicator opgenomen. Sanering van grond zou wel (nader) gekwantificeerd kunnen worden in een percentage of gerelateerd aan de totale kosten van de opgave. Soms gaat het nog om planvorming en zijn er nog indicatoren in te zetten. Met betrekking tot asbestdaken is het gewenst om aantal vierkante meters die gesaneerd zijn te noemen, dat wat voorgenomen is en het deel wat nog moet gebeuren afgezet tegen de totaalopgave. Hier zou een trendanalyse ook helpend zijn nu we gestart zijn met een enorme opgave. Ook handhavingsprogramma is meer met indicatoren zichtbaar te maken vanuit de planning van het programma waarnaar verwezen wordt. Een kwantitatieve duiding op een aantal genoemde kwalitatieve punten is gewenst. Naast variabelen die output zichtbaar maken, gaat het om de relatie van de variabelen (en hun onderlinge samenhang) tot de outcome van het beleid.

3. *Een versnelde transitie naar meer energiebesparing en meer duurzame energieopwekking, energieopslag en meer balans tussen vraag en aanbod van energie.*
Speerpunt: De energietransitie extra te versnellen aan de hand van de Apeldoornse uitvoeringsagenda Energietransitie.

Wat gaan we daarvoor doen?

- 3.1 Informeren, stimuleren en adviseren in het transitieproces;
- 3.2 Informeren over financieringsmogelijkheden;
- 3.3 Ondersteunen en adviseren lokale energie initiatieven.

In 2018 is vooral ingezet op informeren en adviseren. Activeren wordt als volgende stap gezien.

In de monitor Energietransitie is een veelheid aan indicatoren opgenomen. Echter in de jaarstukken zijn er een tweetal effectindicatoren bij het 'informeren over financieringsmogelijkheden' opgenomen: '*Geregistreerde energie labels Apeldoorn*' en '*Hernieuwbare elektriciteit*'. Dit zou uitgebreider kunnen: welke vormen van besparing/isolatie worden ingezet/gefinancierd? Een verder uitsplitsing is gewenst om het leereffect beter te kunnen realiseren. Om gevoel te krijgen bij de totale opgave zou er in percentages e.e.a. weergegeven kunnen worden m.b.t. de doelen inzake reductie energiegebruik en uitstoot CO₂. De monitor energieneutraliteit is een mooi voorbeeld van een helpende indicator. Ook hier geldt dat het gaat om de uiteindelijke effecten van beleid. Het is een discussie op zich waard welke indicatoren in samenhang daar een goed beeld van kunnen geven en of deze indicatoren te volgen/meten zijn.

b. Wat kan de gemeente zelf en welke partners heeft de gemeente nodig?

Er zijn actuele kadernota's voor de taakvelden in dit programma. Geluid en grondwaterbeheer komen niet expliciet terug in de doelstellingen van het programma Milieu. Over deze onderwerpen is ook geen verantwoordingsinformatie opgenomen. De focus in dit programma ligt vooral op afval en energie.

De gemeente heeft OVIJ en Circulus Berkel nodig voor advies, toezicht en ophalen van afval/verwerken van scheiding.

Op het terrein van de energietransitie heeft de gemeente invloed door vooral zelf in de eigen organisatie volop met dit onderwerp aan de slag te gaan. In de buitenwereld heeft de gemeente de taak om inwoners, organisaties, instellingen en bedrijven te stimuleren om een gedragsverandering te bewerkstelligen en te verleiden tot energiebesparende maatregelen.

c. Welke doelen zijn gepland / behaald?

In de samenvatting van de prestaties in het programma Milieu staat alleen bij de energietransitie gemeld dat er één prestatie niet is gerealiseerd. Het college trekt de conclusie dat ondanks de activiteiten de realisatie achter loopt op ambitie. De praktijk blijkt weerbarstiger en de mogelijkheden om daar invloed op te hebben zijn vaak beperkt. Advies van uit het rapport dat de rekenkamercommissie in 2018 hierover schreef was dan ook: focus als gemeente op de zaken op dit terrein waar je invloed op hebt. Maak de voortgang hiervan inzichtelijk en geef van tijd tot tijd aan waarmee de variabelen te beïnvloeden zijn en wat het effect daarvan is.

d. Van welke instrumenten (knoppen) bedient het college zich?

Op het gebied van energietransitie worden diverse instrumenten ingezet zoals subsidies en voorlichting. Op het terrein van afval wordt onder andere gebruik gemaakt van financiële prikkels om gescheiden in te zamelen. Onder andere toezicht, handhaving en vergunningverlening wordt verder ingezet op het terrein van milieubeheer.

Geld en regelgeving worden het meest ingezet. Ook stimulering en voorlichting. Het zichtbaar maken van effecten ten opzichte van kosten/inspanningen kan wellicht een meerwaarde hebben.

Bij de energietransitie is de disclaimer opgenomen dat ondanks een breed arsenaal aan maatregelen om de doelstelling te bereiken het tempo van transitie nog te laag is. Dit is helder en hoort bij een transparante verantwoording. Dit zou verrijkt kunnen worden met meerjarige trends en een risicoanalyse m.b.t. de meest knellende problemen en mate van beïnvloeding die hierbij mogelijk zijn.

3. “Wat zouden we gaan doen” versus “hebben we dat gedaan”?

a. Heeft het college gedaan wat ze zou gaan doen? Wat ontbreekt er?

Over het geheel gezien is dit wel voor elkaar. Complexiteit laat zien dat uitvoering een eigen route heeft. Met uitleg van afwijkingen is het helder genoeg.

b. Zijn prestaties en/of activiteiten voldoende concreet (is klaar wat in 2018 klaar moest zijn?) en meetbaar verantwoord?

Dat is lastig op het terrein van energietransitie dit omdat het merendeel meerjarig is en doorloopt. Met betrekking tot afval, energiebesparing en eigen vastgoed, informeren over leningen en sanering asbest zijn jaardoelen wel gehaald.

De versmalling naar indicatoren is soms te versimpelend. Ook moeten veranderingen in effecten waar mogelijk gerelateerd worden aan regionale en landelijke ontwikkelingen om gevoel te hebben bij effecten. Een helder overzicht waarin te zien is welk deel van de verbruikte energie duurzaam opgewekt is (binnen of buiten de gemeentegrenzen) zou ook meer inzicht geven. Mogelijk moeten college en raad samen bespreken hoe dit inzicht vergroot zou kunnen worden.

c. Wat waren de resultaten van de prestaties/activiteiten, en dragen die bij aan de doelen/effecten?

De prestaties dragen bij aan de doelen en effecten en zijn over algemeen goed en logisch te koppelen. Bij de energietransitie doet zich wel de vraag voor naar de effectiviteit van sommige maatregelen. Een gedragsverandering op het terrein van energietransitie vraagt om een lange adem.

d. Zijn subsidies verantwoord? Wat is hiermee bereikt?

Subsidies zijn er op het terrein van de energietransitie. Deze zijn vooral bedoeld om te zorgen dat inwoners/instellingen in beweging komen. Ook worden er op dit terrein leningen als instrument ingezet. Wel zou er meer verantwoordingsinformatie hierover kunnen worden opgenomen. Zoals op welke wijze bedrijven en particulieren de leningen inzetten en wat het uiteindelijk oplevert.

4. Wat waren de geraamde kosten/ heeft het gekost?

Op dit programma zijn de taken afval en milieubeheer opgenomen. In totaal is er in 2018 een bedrag van € 23 miljoen uitgeven waarvan op taakveld afval € 17,1 miljoen (69%) en taakveld milieu € 5,9 miljoen (24%). Wat betreft het totaal aan inkomsten van € 21,7 miljoen wordt een bedrag van € 20,2 miljoen (90%) ontvangen aan afval inkomsten.

a. Grote overschrijdingen / onderschrijdingen? Goed toegelicht? Wat zijn de redenen en gevolgen?

Er zijn onderschrijdingen op bijna alle posten (OVIJ en energietransitie). Gelden worden meegenomen naar 2019. De uitleg is helder en te volgen.

b. Ombuigingen en intensiveringen te volgen? Wat zijn de geconstateerde gevolgen?

Op dit programma hebben geen ombuigingen plaatsgevonden. De intensivering in kader van de energietransitie is nog niet zichtbaar in 2018. Verwachting is dat de komende

jaren vanwege de maatschappelijke aandacht hiervoor ook druk op de budgetten komt. Daar wordt verder niets over gezegd. Maar vanwege karakter van de jaarstukken - vooral terugkijken - is dat ook begrijpelijk.

c. Wat zijn de apparaatskosten van de gemeente en uitvoeringsorganisaties i.r.t. de beleidsoutput?

Dat is niet uit de financiële verantwoording in het programma te halen. Ook is geen informatie opgenomen hoeveel fte's aan dit programma werken. Dat zou per programma helpen in de transparantie ook al zou het een benadering zijn vanwege een andere organisatorische indeling van de gemeente.

5. Wat is het oordeel over de doeltreffendheid, doelmatigheid en responsiviteit?

a. Aandachtspunten voor bedrijfsvoering en beleidsinformatie?

Zie aanvullende informatiewensen zoals hiervoor genoemd. Ook zou de informatie sterker worden als er iets meer aangegeven wordt aan de hand van trends of verwachtingen. Juist bij onderdelen die heel complex zijn (zoals bijvoorbeeld de energietransitie) is er mogelijk dan ook wat meer te zeggen over de onzekerheid in de cijfers. Voor asbest en OVIV is dat minder onzeker (en dus helderder) dan voor de energietransitie.

b. Bevindingen van gerealiseerde beleidsdoorlichtingen en evaluatieonderzoeken?

In de verantwoording van het programma milieu zijn er geen verwijzingen naar beleidsonderzoek en evaluatieonderzoeken. Op het terrein van energietransitie is er wel een monitor opgesteld. Tussen- en eindevaluaties kunnen zeker bijdragen op dit terrein om zo ook te de doelstellingen en de voortgang ervan op dit terrein wellicht scherper te krijgen. Het leert ons ook wat de haalbaarheid van doelstellingen is.

c. Aandacht voor focus onderwerpen van de gemeenteraad?

Energietransitie: haalbaarheid en betaalbaarheid zijn twee variabelen die voor verschillende zaken worden beïnvloed. Het is goed om dat meer inzichtelijk te maken om zo ook meer grip/verantwoording en realiteitszin bij de uitvoering van het beleid te delen.

d. Aandacht voor participatie van de samenleving en respons op initiatieven?

Geen bijzonderheden omdat informeren van burgers en contact met samenleving in dit programma onderdeel uitmaakt van het beleid.

6. Welke conclusies en aanbevelingen hebben we als rapporteurs aan de gemeenteraad?

De conclusie van deze analyse volgens de methode Duisenberg is dat op basis van de opgenomen informatie vooral op het terrein van energietransitie lastig is vast te stellen wat de gemeente daadwerkelijk bereikt heeft. Op het terrein van de energietransitie moet helder gemaakt worden wat de gemeente maatschappelijk wil bereiken en wat de gemeente zelf effectief kan beïnvloeden. Het college ziet zelf deze beperking ook. Informatie wat dit betekent over de haalbaarheid en betaalbaarheid voor 2019 en mogelijkheden tot bijsturing ontbreekt echter.

Ook het aantal en het soort opgenomen effectindicatoren vraagt opnieuw aandacht. In kader van de versterking van de beleidscyclus zou dit verder worden uitgebouwd door het college in samspraak met de raad.

De dynamiek van het onderwerp vraagt ook om een tijdslijn/spoorboekje voor beleidsontwikkeling. Wanneer kan de raad wat verwachten en hoe verhoudt het zich tot het groter geheel. Er is een veelheid aan informatie beschikbaar buiten de jaarstukken waardoor het lastig is om snel een totaaloverzicht te krijgen.

Verbetering informatievoorziening

1. Energietransitie: haalbaarheid en betaalbaarheid regelmatig politiek bespreken; Asbest: in 2018 is de inventarisatie afgerond en is een start gemaakt met de uitvoering. Geen inzicht in de gerealiseerde aantallen. Vervolg: de raad informeren over de halfjaarlijkse voortgang gesaneerde asbestdaken.
2. Inzicht geven in de huidige stand van circulair verwerken van het gescheiden afval inzamelen.
3. Inzicht geven in te saneren grond is. Wat is al gerealiseerd (conform voornemen) en hoeveel staat ons nog te wachten?
4. Inzicht geven in welk deel van ons huidige energieverbruik duurzaam is opgewekt en hoe dit zich ontwikkelt.
5. Informatie voor welke vormen van energiebesparing en/of duurzame opwekking de financieringsmogelijkheden ingezet worden. En vervolgens de mate waarin dit bijdraagt aan onze doelstellingen waar mogelijk gekwantificeerd?
6. Met de raad in gesprek gaan welke variabelen voor hen belangrijk zijn om de verschillende sub-thema's te volgen en waar mogelijk daar een samenhangend dashboard voor op te stellen.

Agenda voor politieke bespreking per portefeuille

Wethouder Sandmann

Bovenstaande conclusies en aanbevelingen bespreken met de verantwoordelijke wethouder Sandmann (Milieu)

3. Analyse Programma 8: Cultuur, erfgoed, evenementen en sport

De Rekenkamercommissie heeft aan de hand van de Duisenberg methode programma 8 uit de concept jaarstukken 2018 geanalyseerd. Hieronder zijn de vragen opgenomen die daarbij gesteld zijn.

1. Wat is het beeld van het beleidsterrein op hoofdlijnen?

a. Hoe staat het er regionaal, nationaal, internationaal voor?

De gemeente heeft een grote mate van autonomie bij het bepalen van het beleid voor dit programma. Er zijn niet of nauwelijks landelijke kaders en beperkte financieringsstromen van rijk of provincie.

Benchmarkgegevens van de Atlas voor Gemeenten 2017 leert dat Apeldoorn van de G50-gemeenten met het cultureel aanbod op de 34e plaats wordt gewaardeerd. Een jaar geleden, bij het opstellen van de Jaarstukken 2017, werd door het college gesteld dat “er op cultureel gebied nog een wereld is te winnen” in vergelijking met andere grote steden. Het college kondigde toen meerjarige plannen aan Apeldoorn op het niveau te brengen dat past bij de 11^e gemeente van Nederland. Het is de rekenkamercommissie niet duidelijk geworden welke plannen er inmiddels zijn.

In de Atlas 2018 staan de podia op relatief lage plaatsen, namelijk: 40^e (toneel), 29^e (klassieke muziek) en 25^e (popmuziek) plaats van de grootste 60 gemeenten.

Op het gebied van sportevenementen legt Apeldoorn de laatste jaren de nodige ambitie aan de dag. Zo is het EK-beachvolleybal volgens het college in 2018 succesvol verlopen.

b. Hoe ontwikkelt het beleid zich door de jaren heen? Wat gaat goed en wat kan beter?

De rekenkamercommissie constateert dat er weinig cijfers zijn over gebruik van sport- en cultuurvoorzieningen. Er is dan ook niet duidelijk of de cultuur- en sportparticipatie in Apeldoorn gunstig afsteekt tegen andere (grote) gemeenten in Nederland. Noch hoe zich deze participatie ontwikkelt.

Wel zijn er cijfers over het bezoek aan enkele grote cultuurinstellingen, zoals CODA en Orpheus. Deze cijfers staan niet in de Jaarstukken, maar heeft de rekenkamercommissie opgevraagd. Over het algemeen zijn deze gunstig (zie de tabellen in onderdeel 3.d).

In de Jaarstukken is geen informatie aangetroffen over de voortgang van belangrijke beleidsnota's, zoals de cultuurnota Cultureel kapitaal.

De voor 2018 aangekondigde evaluatie van het sportbeleid is niet uitgevoerd. En de Sportnota 2017 – 2020 is er ook niet gekomen. Wel heeft de raad in december 2018 kennis kunnen nemen van de 'Inventarisatie Sportparken Apeldoorn'.

Op basis van deze Jaarstukken kan dan ook geen inzicht verkregen worden hoe het beleid zich ontwikkelt op het terrein van cultuur en sport, noch wat daar goed gaat of beter kan.

Naar wij hebben begrepen staat het beleidsterrein cultuur op de rol om in het kader van het project Versterking beleidscyclus opnieuw bezien te worden in de MPB 2020. De rekenkamercommissie spoort het college daarom aan om tijdig een evaluatie van het cultuurbeleid te starten, en te overwegen om de eerder aangekondigde evaluatie van het sportbeleid alsnog uit te voeren. Pas dan verwacht de rekenkamercommissie meer zicht te krijgen op beide beleidsterreinen.

De rekenkamercommissie heeft zelf het initiatief genomen om het thema (grootschalige) evenementen te onderzoeken. Het accent zal daarbij liggen op de bijdrage van de evenementen aan de gemeentelijke ambities, en op het verkrijgen van inzicht in de baten en lasten daarvan.

2. Beleidstheorie

a. Wat wil de gemeente bereiken?

Voor dit programma is de volgende doelstelling opgenomen:

“Cultuur, erfgoed, evenementen en sport zijn essentiële voorwaarden voor een goed vestigingsklimaat voor bedrijven, een goed leefklimaat voor bewoners en aantrekkelijkheid voor bezoekers”.

Net zoals de Raadswerkgroep onderzoek Jaarstukken vorig jaar al heeft geconstateerd, is dit geen bruikbare doelstelling. De rekenkamercommissie spreekt dan ook de hoop uit dat in het kader van de reeds genoemde Versterking beleidscyclus er op afzienbare termijn een fundamentele discussie plaats gaat vinden over de gewenste maatschappelijke effecten van het beleid op de beleidsvelden sport en cultuur.

Onder het kopje “speerpunten van beleid” zijn echter wel bruikbaarere doelen gesteld. Het betreft de volgende:

- 1) Voldoende en optimaal benutte voorzieningen voor sport en cultuur en behoud van cultureel erfgoed.
- 2) Een aanbod dat aansluit bij de actuele en toekomstige wensen van bewoners, bedrijven en bezoekers.
- 3) Aantrekkingskracht, zichtbaarheid en bereikbaarheid van aanbod waarborgen en vergroten.

Wij constateren echter dat deze ‘subdoelen’ niet vertaald zijn naar adequate (en meetbare) indicatoren. Laat staan dat is aangegeven wat de streefwaarden zijn (wanneer is iets ‘voldoende’ of ‘optimaal’?)

Eerst lichten we dat toe ten aanzien van cultuur:

Ad 1) In principe is het wel mogelijk om hier indicatoren bij te bedenken, en metingen uit te voeren, zoals bezettingsgraden van podia, en de mate dat inwoners gebruik maken van culturele voorzieningen. Dit is echter niet gebeurd.

Ten aanzien van het behoud van cultureel erfgoed zien we dat daar een regeling bijdrage instandhouding monumenten is. Van deze regeling wordt flink gebruik gemaakt, zo is in de Jaarstukken te lezen. Maar of alle eigenaren van monumenten – dus ook zij die geen subsidie aanvragen – hun pand goed in stand houden, is niet bekend. Dat zou een periodieke inventarisatie vergen.

Ad 2) Er is weliswaar een effectindicator “rapportcijfer inwoners over culturele voorzieningen” opgenomen (laatste cijfer 2016: 7,1), maar de rekenkamercommissie zet hier de nodige vraagtekens bij. Deze indicator is afgeleid uit een vraagstelling uit de Burgerpeiling bewonerspanel Apeldoorn, maar hierbij is aan alle respondenten gevraagd hun oordeel uit te spreken, en niet slechts dat deel dat daadwerkelijk gebruik heeft gemaakt van culturele voorzieningen. En zijn dit dan de fysieke voorzieningen, zoals de bibliotheek en een poppodium, of vallen er ook de culturele verenigingen onder? Bovendien is de vraagstelling erg algemeen, en daarmee ook niet adequaat voor de vraag in hoeverre het aanbod aansluit bij de gewenste vraag.

Ad 3) Over de vraag of dat het culturele aanbod voldoende bereikbaar is, en voldoende aantrekkelijk om er gebruik van te maken, ontbreken gegevens.

Vervolgens ten aanzien van sport:

Ad 1) Een belangrijk deel van het sportbeleid bestaat uit het ter beschikking stellen van sportaccommodaties (o.a. via Accres). De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat er bezettingspercentages beschikbaar zijn bij Accres (betreffende sporthallen en gymzalen), maar deze cijfers zijn niet opgenomen in de Jaarstukken. Zo variëren de

bezettingen van sporthallen bijvoorbeeld in 2018 van 36% tot 76%. Niet duidelijk wordt of deze bezetting als 'voldoende' wordt beschouwd, en wat daar de beleidsmatige consequentie van is.

Ad 2) en 3) Vergelijkbaar met wat onder cultuur is gesteld, is er ook een effectindicator 'rapportcijfer inwoners over sportvoorzieningen', maar ook hiervoor gelden dezelfde bemerkingen als wij al eerder maakten.

Een kwalitatieve beschrijving van sportparken heeft in 2018 plaatsgevonden in de vorm van de al genoemde Inventarisatie Sportparken. Deze zou voor de toekomst aan waarde winnen als deze vertaald zou worden in een monitor met 'vitaliteits'-kenmerken.

Op een vergelijkbare wijze zou de vitaliteit van sportverenigingen gemonitord kunnen worden, als vervolg op het eertijds gehouden onderzoek naar de sportverenigingen.¹

Naast de sportaccommodaties zijn immers de verenigingen de kurk waar sportief Apeldoorn op drijft.

b. Hoe wordt het beleid geoperationaliseerd en welke partners heeft de gemeente nodig?

De uitvoering van het beleid ligt binnen dit programma voornamelijk bij allerlei maatschappelijke partners, zoals cultuur- en sportinstellingen, verenigingen en organisatoren op het gebied van evenementen.

Die invloed op het realiseren van de ambitie, namelijk een sportief en cultureel levendige stad, is zeer indirect. In het rekenkameronderzoek 'Knokken op eigen kracht' naar de bezuinigingen op sport en cultuur (2016) is vastgesteld dat de sportsector beter in staat is financiële schommelingen op te vangen dan de cultuursector.

De belangrijkste bijdrage van de gemeente zit in de instandhouding van cultuur- en sportvoorzieningen, incl. de programmering (netto circa € 25 miljoen), voor het grootste deel via het subsidiëren van maatschappelijke partners.

Ook worden subsidies verstrekt om via deze partners sport- of cultuurbeoefening bij inwoners te stimuleren. Over het bevorderen van sport is een apart Jaarverslag 2018 uitgebracht², waarin het bereik van de diverse projecten onder met name de jeugd (maar ook andere doelgroepen) adequaat wordt toegelicht. Maar of dit bereik leidt tot een toename van sporten wordt daarmee nog niet duidelijk.

Ook op het gebied van evenementen wordt gebruik gemaakt van het instrument subsidie, maar de gemeente treedt ook op als medeorganisator van 'special events', tezamen met landelijk (of soms internationaal) opererende instanties.

c. Welke doelen zijn gepland / behaald?

Zoals al is aangegeven onder punt a. zijn er geen meetbare doelen binnen dit programma, slechts vaag omschreven ambities. Daarom valt ook niet te achterhalen of, en zo ja in hoeverre, bepaalde doelen zijn gehaald.

d. Van welke instrumenten (knoppen) bedient het college zich?

Vanuit min of meer historische verhoudingen steunt de gemeente-instellingen en verenigingen van sport en cultuur bij het in standhouden van voorzieningen en het gebruik van gemeentelijke voorzieningen.

Het instrument subsidie is daarbij het belangrijkste middel dat de gemeente bedient.

3. "Wat zouden we gaan doen" versus "hebben we dat gedaan?"

a. Heeft het college gedaan wat ze zou gaan doen? Wat ontbreekt er?

De informatiewaarde van de jaarstukken is voor dit programma zeer beperkt als het gaat om de geleverde prestaties in 2018.

¹ Sportraad Apeldoorn, Eindrapportage de Vitale vereniging Apeldoorn (2015)

² Accres, Sportstimulering; jaarverslag 2018

De eerste reden daarvoor is dat er in de jaarstukken vaak geen informatie wordt gegeven als "alle prestaties naar behoren zijn verlopen". Aangezien er maar in beperkte mate ingegaan wordt op de onderwerpen die genoemd zijn in de MPB 2018 (en in deze jaarstukken cursief herhaald), wordt er verondersteld dat de rest conform planning is verlopen. Maar enige toelichting daarop, gestaafd met 'bewijs' is er dan niet.

Soms is het zelfs zo dat een voorgenomen actie niet is gerealiseerd, zonder dat dat wordt gemeld in de toelichting. Bijvoorbeeld dat er een nieuwe sportnota zou worden gemaakt.

Het wordt dus niet duidelijk of in alle gevallen het college heeft gedaan wat opgenomen was in de MPB 2018. Dat is een belangrijke omissie bij de verantwoording van dit programma.

Opvallend is dat het herhalen van de (veelal algemeen bestelde) teksten uit de begroting zo'n 80% van de tekst in de verantwoording van dit programma uitmaakt (de cursieve tekst) – slechts 20% gaat in op wat er daadwerkelijk in het verslagjaar is gebeurd. Dat maakt de jaarstukken tot een onnodig dik document.

b. Zijn prestaties en/of activiteiten voldoende concreet (is klaar wat in 2018 klaar moest zijn?) en meetbaar verantwoord?

Een tweede reden dat de informatiewaarde van deze verantwoording onvoldoende is, ligt voor een belangrijk deel aan de weinig concrete manier waarop deze prestaties in de MPB 2018 zijn opgenomen. Er staan veel prestaties in die de vorm aannemen van lopend beleid, zoals:

- "we dragen bij in de kosten van...."(naam instelling)
- "we ondersteunen het behoud en de beleving van het historisch en archeologisch waardevol erfgoed...."
- "we stellen financiële middelen beschikbaar voor...."
- "we voeren het regulier onderhoud van kunst in de openbare ruimte uit"
- "we geven uitvoering aan de verordening amateurkunstbeoefening..."

Daardoor wordt voor maar weinig onderwerpen duidelijk wat de gemeente precies van plan was te gaan doen in 2018 (of zelf of via een maatschappelijke partner). Dat is volgens de rekenkamercommissie ook een belangrijk aandachtspunt voor komende jarenbegrotingen: laat als college vooraf zien wat er precies gedaan gaat worden in het begrotingsjaar; welke prestaties gaan er geleverd worden? En als het projecten betreft die meerjarig zijn: welke mijlpalen bereikt gaan worden gedurende het begrotingsjaar. Met andere woorden: wat is er gedaan op 31 december? Pas als dit gebeurd is, kan in de jaarstukken achteraf vastgesteld worden of deze prestaties en aangekondigde acties ook daadwerkelijk gerealiseerd zijn.

c. Wat waren de resultaten van de prestaties/activiteiten, en dragen die bij aan de doelen/effecten?

Van de wel verantwoorde prestaties wordt niet duidelijk welke resultaten daarmee zijn gehaald. En ook niet welke effecten/doelen daarmee zijn bereikt.

d. Zijn subsidies verantwoord? Wat is hiermee bereikt?

In de Jaarstukken wordt geen verantwoording gegeven over de prestaties die bereikt zouden moeten worden met de verstrekte subsidies. Met name bij de grote instellingen zouden de belangrijkste prestaties zichtbaar gemaakt moeten worden volgens de rekenkamercommissie. Ook vorig jaar is deze opmerking door de Raadswerkgroep jaarstukken gemaakt. Toen heeft de Raadswerkgroep zelf de (toen beschikbare) prestatiecijfers van instellingen opgevraagd, en dat heeft de rekenkamercommissie nu wederom gedaan.

Van Orpheus, CODA en Accres zijn de jaarverslagen 2018 ontvangen. Van Gigant niet, omdat hun jaarstukken nog niet klaar waren (uitstel bij het college aangevraagd).

De rekenkamercommissie heeft van Orpheus en CODA de belangrijkste prestaties op een rij gezet, en dat in een meerjarig perspectief.

Prestaties van Orpheus:

	2015	2016	2017	2018
Bezoekers aan theatervoorstellingen	160.801	144.996	116.473	147.495
Bezoekers aan voorstellingen partners (culturele verhuur)	26.792	25.599	24.778	23.307
Bezoekers aan overige maatschappelijke activiteiten	8.355	5.150	5.903	4.126
Bezoekers aan congressen en evenementen	39.484	42.993	28.226	29.160
Totaal aantal bezoekers	235.432	220.988	175.380	206.088

We zien dat in 2018, vergeleken met het jaar ervoor, het aantal bezoekers aan Orpheus toeneemt. Dit is met name toe te schrijven aan 31.022 méér bezoekers aan de theatervoorstellingen (+ 26,6%).

Over een tijdvak van vier jaar zien we wel een lager aantal bezoekers, met name doordat de laatste twee jaar er minder bezoekers aan congressen/evenementen waren.

Prestaties van CODA:

	2015	2016	2017	2018
Bezoekers museum	102.760	71.608	101.577	73.854
Bezoekers archief	4.849	4.269	4.086	3.902
Bezoekers bibliotheek	561.275	530.136	527.031	571.124
Leden bibliotheek	37.289	36.840	39.209	40.634
Uitleningen bibliotheek	1.178.818	1.088.340	1.013.955	965.547
Klassenbezoeken	14.567	19.276	20.611	24.992

We zien dat in 2018, vergeleken met 2017, het aantal bezoekers aan het museum afnam met 27.723 (-27,3%), maar dat het aantal bibliotheekbezoekers toenam met 44.093 (+ 8%). Het aantal leden van de bibliotheek vertoont al jaren een stijgende lijn, en dat is een gunstige ontwikkeling.

4. Wat waren de geraamde kosten/ heeft het gekost?

Op dit programma is in 2018 € 13,5 miljoen uitgegeven aan sport, waar tegenover € 4,6 miljoen aan inkomsten staan. In totaal was het negatieve saldo voor de sportsector € 8,9 miljoen en dat is bijna 4 ton minder dan voor 2018 was geraamd.

Voor cultuur (incl. erfgoed) wordt € 19,7 miljoen uitgegeven, met € 4,1 miljoen aan baten. Het nadelig saldo was voor cultuur 15,6 miljoen en dat is 8 ton minder dan was geraamd.

a. Grote overschrijdingen / onderschrijdingen? Goed toegelicht? Wat zijn de redenen en gevolgen?

De onderschrijdingen op het onderdeel cultuurpresentatie, - productie en -participatie, ter grootte van € 565.000 zijn toegelicht; een groot deel van de niet uitgegeven budgetten wordt overgeheveld naar 2019. De gevolgen zijn goed beschreven.

De onderschrijdingen bij musea en sport zijn niet toegelicht.

b. Ombuigingen en intensiveringen te volgen? Wat zijn de geconstateerde gevolgen?

Op dit programma hebben geen ombuigingen plaatsgevonden.

c. Wat zijn de apparaatskosten van de gemeente en uitvoeringsorganisaties i.r.t. de beleidsoutput?

Dit is niet uit de financiële verantwoording te halen. Net als hiervoor is gesteld bij het programma 4 Milieu, zou transparantie op dit punt wenselijk zijn.

5. Wat is het oordeel over de doeltreffendheid, doelmatigheid en responsiviteit?

e. Aandachtspunten voor bedrijfsvoering en beleidsinformatie?

Eerder (bij punt 2.a) is al aangegeven dat er SMART indicatoren ontbreken voor de gestelde doelen (c.q. ambities) en bij de punten 3.a en 3.b is al gesteld dat er feitelijke

informatie ontbreekt over een groot aantal prestaties, van zowel de gemeente als van instellingen. Er is dus praktisch geen informatie beschikbaar over hoe effectief het beleid is geweest.

Dit vergt ons inziens een herbezinning op de inrichting van de meerjarenbegroting, en de P&C-instrumenten in zijn algemeenheid; het zou allemaal veel SMART'er moeten in de ogen van de rekenkamercommissie.

Op het gebied van doelmatigheid missen we ook informatie in de Jaarstukken.

Aanvullend hierop heeft de rekenkamercommissie nog wel cijfers opgevraagd over de bezettingsgraad van sporthallen en gymzalen. Deze cijfers zijn beschikbaar, maar zonder duiding (nadere analyse) is nog weinig te zeggen over de vraag of de sportaccommodaties efficiënt worden gebruikt. Er zijn ons geen bezettingspercentages noch andere doelmatigheidsindicatoren bekend uit de jaarverslagen van Orpheus en CODA.

Hierna, onder punt 6., komen we hier nog op terug (aanvullende informatiewensen).

f. Bevindingen van gerealiseerde beleidsdoorlichtingen en evaluatieonderzoeken?

Er zijn in dit programma weinig verwijzingen naar beleidsdoorlichtingen en evaluaties.

Op het gebied van sport: een onderzoek naar de herintroductie van jeugdsportsubsidie heeft niet plaatsgevonden; wel zijn er op basis van een beleidsbrief van eind 2017 nieuwe subsidies ingevoerd om sport op een andere wijze te stimuleren.³

De aangekondigde evaluatie van het JOGG zal pas later na 2020 plaats vinden, omdat fase 2 dan pas is afgerond, zo vernamen wij van het college op basis van onze aanvullende vragen.

Een onderzoek naar de vitaliteit van sportparken heeft wel plaats gevonden.

Op het terrein van cultuur is alleen een evaluatie van het Prateur project te melden.

Al met al vindt de rekenkamercommissie dat er maar weinig evaluaties plaats hebben gevonden binnen dit programma.

g. Aandacht voor focus onderwerpen van de gemeenteraad?

Uit de antwoorden op onze aanvullende vragen en de gesprekken met ambtenaren is ons niet duidelijk geworden waar naar wordt gestreefd binnen het cultuurbeleid: gaat het om het in stand houden en goed gebruiken van de cultuurvoorzieningen sec, of gaat het vooral over het stimuleren van cultuurparticipatie. En wat valt dan onder cultuurparticipatie? De beleidsstukken zijn hierover ons inziens niet duidelijk genoeg. De rekenkamercommissie beveelt aan om hier – in het kader van het project Versterking Beleidscyclus, dan wel t.z.t. bij de totstandkoming van de nieuwe nota cultuurbeleid - uitvoerig bij stil te staan.

h. Aandacht voor participatie van de samenleving en respons op initiatieven?

Hier heeft de rekenkamercommissie niets bijzonders over te melden.

6. Welke conclusies en aanbevelingen hebben we als rapporteurs aan de gemeenteraad?

Voor dit programma is het moeilijk vast te stellen wat er precies in 2018 is bereikt. Er is bijna geen informatie over de gestelde doelen en ambities, noch over de mate dat de prestaties daaraan hebben bijgedragen. Over de prestaties zelf is er op veel onderdelen ook weinig informatie, gelet op het feit dat deze vooraf – in de MPB 2018 – al niet SMART zijn beschreven. Nu oogt de programmaverantwoording vooral als een tekst van 1 ¼ jaar geleden (cursieve tekst), met hier en daar wat concrete toelichting. Dat is veel te summier in de ogen van de rekenkamercommissie

³ Stand van zaken sportsubsidies en pilotprojecten sport, brief aan de raad, van 6 november 2017

Daardoor valt er ook niet af te leiden uit de jaarstukken of het beleid op de beleidsterreinen cultuur, sport, erfgoed en evenementen effectief en doelmatig is geweest. De rekenkamercommissie beveelt aan om hier bij de verbetering van de beleidscyclus ruime aandacht aan te besteden (zie ook hoofdstuk 4, paragraaf 2). Een nauwe samenwerking tussen college en raad om de informatiewaarde van de documenten in de beleidscyclus op een hoger plan te krijgen, vinden wij van groot belang.

Naast de hiervoor vermelde algemene informatiebehoefte wijzen we nog op enkele specifieke zaken:

1. Maak meer werk van evaluaties bij belangrijke projecten.
2. Laat de grote instellingen tijdig verantwoording afleggen via hun jaarverslag (en jaarrekening), zodat een analyse daarvan mee kan worden genomen bij de gemeentelijke jaarstukken. Op dit moment is de uiterste datum 1 mei (art 19 Algemene Subsidieverordening); het valt te overwegen om hier 1 april van te maken.
3. Breng voortaan alle relevante financiële afwijkingen in beeld per deelterrein.

Agenda voor politieke bespreking per portefeuille

Wethouders Cziesso, Stukker en Joon

Bovenstaande conclusies en aanbevelingen bespreken met de verantwoordelijke wethouders:

- Cziesso (Cultuur en Financiën)
- Stukker (Sport)
- Joon (Evenementen en P&C)

4. Analyse jaarstukken algemeen, financiële positie, risico's & interne beheersing

1. Algemene analyse jaarstukken

Het is verheugend te constateren dat de controle van de jaarrekening een goedkeurende verklaring van de accountant oplevert, zowel op het aspect van de getrouwheid als het aspect rechtmatigheid.

Daarnaast is het van belang om het positieve financiële resultaat van € 26,1 miljoen te noemen. Opgemerkt zij dat dit positieve resultaat grotendeels op het conto te schrijven is van de (eenmalige) vrijval van € 39,7 miljoen vanwege het intrekken van het hoger beroep van Liander tegen de aanslagen precario voor ondergrondse leidingen.

Dit positieve resultaat over het boekjaar 2018 poetst niet weg dat de gemeente Apeldoorn te kampen heeft met structurele tekorten, voor een groot deel in het sociaal domein. De accountant wijst er op dat de structurele exploitatieruimte negatief is, dat wil zeggen dat de structurele lasten niet kunnen worden gedekt door structurele baten. Het college is zich van deze financiële problematiek terdege bewust, zo lezen wij in de aanbiedingsbrief van de Jaarstukken aan de raad: "het rekeningresultaat is opgebouwd uit incidentele meevallers en structurele tegenvallers. Hierdoor zijn ombuigingen noodzakelijk."

Het valt in het accountantsverslag op dat er nog niet of maar weinig verbetering is te zien ten aanzien van een groot aantal punten waar de accountant eerder de aandacht voor heeft gevraagd:

- de kwaliteit van de interne controle is nog onvoldoende verbeterd;
- de interne beheersing van het sociaal domein is nog niet op orde;
- de prestatievering kan niet volledig worden vastgesteld;
- nog niet alle inkopen en aanbestedingen zijn rechtmatig verlopen;
- de inzichtelijkheid van de jaarstukken is niet verbeterd.

Op sommige onderdelen komen we hierna nog terug. Maar in algemene zin is het teleurstellend te noemen dat verbeteringen op diverse onderdelen zo lang uitblijven, dan wel nog niet het gewenste resultaat opleveren. Daarom onderschrijft de rekenkamercommissie de aanbeveling van de concerncontroller aan het college om met het auditcomité, de ambtelijke organisatie en de accountant goede afspraken te maken over de opvolging van adviezen die in dit kader zijn gegeven door zowel de accountant als de concerncontroller.

In de bestuursbrief 2018 van de accountant zijn ook de aanbevelingen uit het voorgaande accountantsverslag opgenomen met een reactie van het college. De rekenkamercommissie signaleert dat er bijvoorbeeld beperkte voortgang is bijvoorbeeld met betrekking tot de versterking van de beleidscyclus.

De commissie adviseert dan ook om de aanbevelingen van de accountant als agendapunt in het auditcomité in het najaar van 2019 te laten terugkomen. Daarnaast is het advies aan het college om voor dit traject een ook de versterking van de interne controle aan verwachtingsmanagement te doen. Daarbij gaat het om een reactie op vragen als: Wanneer is het project afgerond? Wat zijn de doelen? Wat zijn de mijlpalen? Wie is de opdrachtgever? Hoe neem je de raad hierin mee?

Niettemin constateert de rekenkamercommissie ook dat op andere thema's wel verbeteringen zijn te bespeuren.

In de Jaarstukken ontbreekt een samenvattend overzicht van de (financiële) realisaties op de programma's. Graag ziet de rekenkamercommissie een samenvatting bij de jaarstukken opgenomen waarin ook in één oogopslag de totalen per programma worden gepresenteerd en de

verschillen tussen begroting en realisatie. Dit is tevens onder de aandacht gebracht door de concerncontroller en accountant.

2. De inzichtelijkheid van de jaarstukken

De rekenkamercommissie constateert – samen met de accountant – dat de inzichtelijkheid van de Jaarstukken niet is verbeterd. En dat is zorgelijk.

De accountant wijst onder meer op het volgende:

- het al dan niet realiseren van doelstellingen wordt niet consequent toegelicht;
- het verband tussen de uitgaven, geleverde prestaties en de maatschappelijke effecten (het bereiken van doelen) is niet zichtbaar aanwezig;
- er wordt gebruik gemaakt van indicatoren, maar deze worden niet altijd nader geduid of geanalyseerd;
- in een aantal gevallen blijven de verschillen tussen de begroting en de werkelijkheid onbesproken (terwijl dit minimaal zou moeten indien het verschil meer dan 2 ton bedraagt);
- de opbouw, lay-out en inhoud van een aantal programma's en paragrafen is niet concreet en verwarrend.

Bij de toepassing van de Duisenberg methode is de rekenkamercommissie hier ook op gestuit. Met name bij het onderzoek naar programma 8 (Cultuur, erfgoed, evenementen en sport) is dit evident. In hoofdstuk 3 is hier al uitvoerig op ingegaan. Feitelijk raakt het alle drie de w-vragen die in de begroting en Jaarstukken beantwoord dienen te worden:

1. wat willen we bereiken? (c.q. wat hebben we bereikt?)
2. wat gaan we daarvoor doen? (c.q. wat hebben we daarvoor gedaan?)
3. wat gaat dat kosten? (c.q. wat heeft dat gekost?)

De Jaarstukken 2018 zijn – in navolging van de MPB 2018 – helaas in diverse programma's niet SMART als het gaat om de gewenste doelen en ambities (1^e w-vraag), niet SMART bij het aangeven van de prestaties (2^e w-vraag), terwijl ook de vertaling daarvan naar de financiële middelen vaak te wensen overlaat, bijvoorbeeld doordat niet duidelijk wordt wat die prestaties kosten c.q. gekost hebben (3^e w-vraag).

Op dit punt adviseert de rekenkamercommissie een belangrijke verbetering te maken, te starten bij de MPB 2020. Enkele suggesties daarvoor zijn in hoofdstuk 3 al opgenomen.

Versterking beleidscyclus

In dit kader is het van belang te wijzen op het project Versterking van de beleidscyclus 2018 – 2022. Ofschoon de rekenkamercommissie zich realiseert dat dit een meerjarige aanpak betreft, constateert de commissie dat er – na een jaar - nog maar weinig vorderingen te zien zijn. Het is dan ook de vraag of de raad niet zou moeten aandringen op versnelling van dit proces. In het gesprek met de gemeentecontroller heeft de rekenkamercommissie hier aandacht voor gevraagd. Het is de vraag om bij de verbetering gewacht moet worden totdat een 'oude' kadernota afloopt en er een nieuwe gemaakt moet worden. Enerzijds omdat de behoefte aan verbetering zodanig groot kan zijn, dat daarop niet gewacht kan worden. Anderzijds omdat onduidelijk is wat dan een 'kadernota', 'koersdocument', 'beleidsnota' of 'visie' is en wanneer die gepland worden. En de rekenkamercommissie constateert verder dat zelfs het aflopen van een 'oude' beleidsnota geen garantie is dat er dan een nieuwe wordt gepland (zoals de sportnota).

In de aanbiedingsbrief bij de jaarstukken aan de raad, zegt het college het volgende: "Voor de lange termijn gaan we de samenhang van beleid, indicatoren en middelen verbeteren". Wij vragen ons af of dat geen korte en middellange termijn zou moeten zijn.

De rekenkamercommissie heeft begrepen dat de volgende kwaliteitsslagen in de beleidscyclus binnenkort aan de orde zijn: het programma 3. Openbare ruimte, het programma 4. Milieu, en het onderdeel cultuur van programma 8 staan op de rol om verbeterd te worden in de MPB 2020.

De rekenkamercommissie raadt de gemeenteraad aan om in overleg met het college te bezien wat er dan verwacht mag worden, wat de betrokkenheid van de raad daarbij is, en of er daarmee voldoende voortgang wordt gemaakt in het project Versterking beleidscyclus

3. Risico's en weerstandsvermogen

De paragraaf 2.1 Weerstandsvermogen en risicobeheersing geeft inzicht in de (top) risico's van het grondbedrijf en de algemene dienst. In de jaarrekening 2018 zijn de top-risico's (financieel en niet financieel) aan de programma's toegevoegd. Het gaat dan om risico's met een groot financieel gevolg (> 1 miljoen) en/of met forse invloed op het imago of halen van onze doelstellingen.

In 2017 is het risicomanagement geëvalueerd waarna in 2018 de nieuwe kadernota Risicomanagement door de raad is vastgesteld. In het afgelopen jaar zijn enkele actiepunten uit deze nota gerealiseerd, zoals het in beeld brengen van de niet-financiële risico's.

Het college constateert in paragraaf 2.1.2 dat de informatievoorziening over risicomanagement verbeterd kon worden. Naast de status quo wil het college de raad in het vervolg meer inzicht geven in de maatregelen die getroffen worden, de voortgang daarin en de gerealiseerde effecten. De rekenkamercommissie plaatst hierna enkele opmerkingen bij het huidige beleid van risico's en weerstandsvermogen.

Maatregelen

Wanneer en op welke wijze krijgt de raad meer inzicht krijgt in de getroffen maatregelen op de top-risico's en hoe er wordt omgegaan met de effecten? De rekenkamercommissie dringt aan op het zo goed mogelijk sturen op de risico's die de gemeente loopt. De concerncontroller adviseert dit mee te nemen als onderdeel in de P&C-cyclus. De commissie onderschrijft dit advies.

Weerstandscapaciteit algemeen

De weerstandscapaciteit bestaat uit een drietal componenten: het buffervermogen; de ruimte in de begroting en de onbenutte belastingcapaciteit. De weerstandscapaciteit is in 2018 van € 36,5 miljoen naar € 31,2 miljoen gegaan. Na verwerking van de resultaatbestemming zal de capaciteit door vrijval van de algemene reserve groeien naar € 41,5 miljoen.

Weerstandsvermogen

De verhouding tussen de optelsom van de gekwantificeerde risico's (benodigde weerstandscapaciteit) en de beschikbare weerstandscapaciteit komt tot uitdrukking in het weerstandsvermogen. Het gepresenteerde overzicht in de concept jaarstukken laat een grote fluctuatie zien doordat voor 2019 is uitgegaan van de verwachte ontwikkeling van het weerstandsvermogen en niet de werkelijke ontwikkeling zoals meegenomen in de jaarrekening. De accountant heeft dan ook geadviseerd om bij de Voorjaarsnota 2019 een nieuwe berekening te maken van de meerjarige weerstandscapaciteit gebaseerd op de actuele feiten en omstandigheden. De rekenkamercommissie onderschrijft dit advies.

Verbonden partijen & risico's

Naast het feit dat verbonden partijen zelf risico's in de eigen organisatie hebben, brengt een verbonden partij door haar positie ten opzichte van de gemeente ook de nodige risico's met zich mee voor de (financiële) positie de gemeente zelf. Deze risico's kunnen zowel financieel als niet-financieel zijn, bijvoorbeeld imagoschade. Door de verbonden partijen op deze wijze door te lichten kan op basis van een risico-inschatting ook bepaald worden op welke wijze de sturing op deze verbonden partijen nader vorm kan worden gegeven. In het verslag van de accountant constateert deze dat een gekwantificeerde weergave van de risico's die binnen verbonden partijen aanwezig zijn en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie van de gemeente ontbreekt. De rekenkamercommissie adviseert het college om in de jaarstukken deze risico's inzichtelijk te maken.

4. Kengetallen over de financiële positie

Als laatste onderdeel van de paragraaf risicomanagement zijn de 'verplichte BBV' kengetallen opgenomen. Zoals gemeld in het concept accountantsverslag vraagt het BBV om in deze paragraaf een beoordeling van de onderlinge verhoudingen tussen kengetallen in relatie tot de financiële positie. De constatering is dat dit explicieter dan nu kan worden opgenomen. De rekenkamercommissie onderschrijft de conclusie van de accountant dat de informatiewaarde vergroot kan worden door bijvoorbeeld afwijkingen ten opzichte van de verwachting toe te lichten en analyses op te nemen van het verloop van de (verplichte)kengetallen.

Voor de omvang van de Algemene Reserve is een streefwaarde vastgelegd van € 20 miljoen. Het advies van de concerncontroller is om het bedrag gelijk te stellen aan het bedrag dat behoort bij de gewenste solvabiliteit en de streefwaarde daarvan ligt op 20%. Om geen grote fluctuaties tussen de verschillende jaren te krijgen kan de waarde van de Algemene Reserve bijvoorbeeld elke vier jaar herijkt worden.

De solvabiliteit laat zien hoe goed er aan de financiële verplichtingen voldaan kan worden. Hoe hoger het percentage van de solvabiliteit is, hoe beter we er financieel voorstaan. De solvabiliteit berekenen we door het bedrag van het eigen vermogen (€ 120 miljoen) te delen door het bedrag van het totale vermogen (€ 738 miljoen). De solvabiliteit komt nu ongeveer uit op 16 %. Dit is een sterke verbetering ten opzichte van 2017, als gevolg van de vrijgekomen precariogelden.

5. Interne beheersing / interne controle

De interne controle blijft ook in de jaarstukken 2018 een aandachtspunt. De accountant constateert dat de kwaliteit van de (verbijzonderde) interne controle verbeterd dient te worden. De processen voor interne controle zijn ingericht maar de werking kan niet volledig worden vastgesteld doordat controles niet altijd zichtbaar worden vastgelegd en controleerbaar zijn. Er wordt gewerkt met het 'lines of defence model' waarbij de 2^e en 3^e lijn kritischer moet zijn. Er moet een goede balans zijn tussen een werkbare omgeving en het zichtbaar vastleggen van controles. De Rekenkamercommissie adviseert hier om dit naar aanleiding van de bevindingen van de accountant nogmaals kritisch tegen het licht te houden.

Bij de interne controle zijn ook keuzes gemaakt over welke controles worden uitgevoerd. Zo zijn in het sociaal domein gezien de omvang geen aanvullende controles uitgevoerd op de PGB's. De rekenkamercommissie adviseert om inzichtelijk te maken wat de mogelijke gevolgen zijn van wel/niet controleren en voor welke termijn deze keuzes gelden. Controles zijn er namelijk ook om bijvoorbeeld bij regelingen misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan.

De concerncontroller heeft in zijn brief een passage opgenomen met de aanbeveling om afspraken met de accountant te maken over 'continuous auditing'. Het college heeft hierover met PWC nadere afspraken over gemaakt.

In de paragraaf bedrijfsvoering is er beperkte aandacht voor de interne controle. De informatievoorziening had hier uitgebreider kunnen zijn om de raad mee te nemen in de verschillende stappen die worden gezet om de interne beheersing zowel in zijn algemeenheid als specifiek op het terrein van het sociale domein te verhogen. Daarnaast geldt ook hier dat het goed vastleggen van deze controles de zichtbaarheid en preventieve werking vergroot. De voortgang ervan dient inzichtelijk te zijn voor raad en toezichthouders.

Interne beheersing in het sociaal domein

De afgelopen maanden heeft vooral de focus gelegen op de tekorten die zich voor hebben gedaan in de jeugdhulp. Er heeft een uitgebreide analyse door KPMG plaatsgevonden over de financiële beheersing van de jeugdhulp en zijn de benodigde verbeterpunten op een rij gezet. De interne beheersing in het sociaal domein behoeft verbetering ten aanzien van de inrichting van de processen, de kwaliteit van de informatievoorziening en het versterken van een meer professioneel kritische organisatie. Het college heeft hiertoe een tijdelijke projectorganisatie ingericht.

Inkoop & aanbesteding

Bij de controle op de jaarstukken 2017 heeft de accountant geconstateerd dat er geen interne beheersingsmaatregelen verankerd zijn in het primaire proces die rechtmatigheid van aanbesteding afdwingen. Voor 2018 blijft het aandachtspunt het verder operationaliseren van het opgestelde normenkader. Ook als voorbereiding van de invoering in 2021 van de rechtmatigheidsverklaring door het college is dit van belang. Het rechtmatig (Europees) aanbesteden van vooral inhuur van personeel blijft een aandachtspunt. De accountant draagt hier als oorzaak voor aan de beperkte kennis van wetgeving en de ontoereikende inschatting van de verwachte opdrachtwaarde.

6. Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek

De rekenkamercommissie constateert dat het college zich in 2018 niet houdt aan de Verordening doelmatigheid en doeltreffendheid. Deze verordening vloeit voort uit art. 213a van de Gemeentewet. Het is de bedoeling dat het onderzoek, dat onder verantwoordelijkheid van het college wordt uitgevoerd, helderheid verschaft in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid. De verordening schrijft voor dat er het ene jaar twee onderzoeken en één follow-up onderzoek worden uitgevoerd en het andere jaar één onderzoek en twee follow-up onderzoeken. Elk jaar zou het college uiterlijk 31 december een onderzoeksprogramma naar de raad moeten sturen.

Dit gebeurt echter niet meer. Het laatste uitgebrachte onderzoek (naar inkoop en aanbesteding) is van 1 ½ jaar geleden. Van de concerncontroller vernam de rekenkamercommissie dat hij voornemens was deze onderzoeken weer ter hand te nemen. De commissie ondersteunt dit, en adviseert de raad er op toe te zien dat dat ook daadwerkelijk gebeurt. Daarbij beveelt de rekenkamer ook aan om het onderzoek niet alleen te beperken tot doelmatigheid, maar ook te richten op de effectiviteit van het gevoerde beleid.

Agenda voor politieke bespreking per portefeuille

Wethouder Joon

- Verdere aanpak, voortgang en doorlooptijd van het project Versterking beleidscyclus en zichtbaarheid resultaten in planning & controldocumenten.
- Informatievoorziening jaarstukken
- Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek

Wethouder Cziesso

- Verdere aanpak, voortgang en doorlooptijd interne controle / interne beheersing
- Afspraken over wanneer en op welke wijze meer inzicht krijgt in de getroffen maatregelen op de top-risico's en de effecten.
- Inkoop & aanbesteden: benodigde kennis Europees aanbesteden en opstellen van ramingen.

Wethouders Stukker / Sandmann / Cziesso

Verdere aanpak, voortgang en doorlooptijd interne controle / interne beheersing specifiek voor sociaal domein.

5. Analyse Onroerende zaakbelasting (OZB)

De rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan en laten doen naar de verschillen in de OZB-tarieven voor woningen en niet-woningen. Hieronder staan de ambtelijke antwoorden op de door de commissie gestelde vragen. Naar aanleiding daarvan komt de commissie met een aanbeveling. De commissie is voorts van mening dat de beantwoording tevens van relevantie kan zijn voor de bij de voorjaarsnota te bespreken differentiatie in OZB-tarieven.

1. Vragen omtrent de OZB voor woningen en niet-woningen

Vraag 1: Wat zijn de verschillen tussen de uiteindelijke ozb-tarieven voor woningen en niet-woningen en in hoeverre zijn deze verschillen verklaarbaar vanuit politieke redenen en in hoeverre kijkt Apeldoorn hierin af van andere gemeenten?

In zijn algemeenheid kan over de verhouding eigenarentarief woningen en niet-woningen het volgende gezegd worden (bron: Coelo). Sinds 1997 mogen voor woningen andere OZB-tarieven worden vastgesteld dan voor niet-woningen (voornamelijk bedrijven). Tariefdifferentiatie werd destijds toegestaan omdat woningen veel sterker in waarde bleken te stijgen dan niet-woningen. Door verschillende tarieven te hanteren konden gemeenten voorkomen dat de aandelen van beide categorieën in de OZB-opbrengst na hertaxatie erg zouden veranderen. Tot 2006 bestond er een limiet voor de verhouding tussen het tarief voor woningen en dat voor niet-woningen. Tegenwoordig bestaat er op dit vlak geen enkele wettelijke beperking meer. De grootste afwijking doet zich voor bij de gemeente Rijswijk. In deze gemeente bedraagt het eigenarentarief voor niet-woningen 497% van dat voor woningen. Vier gemeenten hanteren voor woningen en voor niet-woningen hetzelfde tarief. Ooststellingwerf zit met 77% het laagst. Gemiddeld ligt het eigenarentarief voor niet-woningen op 255% van dat voor woningen. In Apeldoorn is het eigenarentarief voor niet-woningen 288% van dat voor woningen.

Vraag 2: Wat is de achtergrond van de opbouw van de verschillende heffingsmaatstaven en percentages van de OZB?

De heffingsmaatstaven zijn wettelijk geregeld. Het betreft de Waardering onroerende zaken (WOZ), de waarde van de woning en/of niet woning. De WOZ waarden die de gemeente hanteert, worden jaarlijks getoetst door de (onafhankelijke) Waarderingskamer.

De percentages worden afgeleid van de gewenste opbrengst en de geprognosticeerde waarde. Uitgangspunt voor de berekening van de tarieven OZB is dat de opbrengst gelijk blijft. Een waardedaling leidt daarom tot een tariefstijging en een waardestijging leidt tot een tariefdaling. De leegstand wordt verreken in de tarieven voor niet-woningen. Daarnaast houden we rekening met volume effecten en prijsontwikkeling (eerst macronorm, nu inflatie).

De gewenste opbrengst komt tot stand door politieke keuzes. Afgelopen jaren zijn verschillende keuzes gemaakt:

- In de MPB 2012-2015 is de ozb verhoogd met 10%. Gecorrigeerd voor een inflatiecorrectie van 1,9%, bedroeg de reële verhoging 8,1%;
- In de Zomernota 2012 is besloten om met ingang van de MPB 2013-2016 de macronorm die is opgenomen in de meicirculaire te hanteren voor de jaarlijkse verhoging van de ozb;
- In de MPB 2017-2020 is de ozb opbrengst extra verhoogd met € 1 mln. De totale tariefstijging bedroeg hiermee 4,3%. Tegenover deze stijging stond een daling van de opbrengsten van de rioolheffing en afvalstoffenheffing als gevolg van de wijzigingen van het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV). De tarieven van deze heffingen zijn dienovereenkomstig aangepast. De woonlasten stegen in totaal met 0,99%;
- In het coalitie akkoord 2018 'De kracht van Apeldoorn' is afgesproken dat de belastingen maximaal met het inflatiepercentage verhoogd worden. Met ingang van de MPB 2019-2022 verhoogt de gemeente de OZB met het inflatiepercentage.

Vraag 3: Wat is het financieel effect van de genoemde heffingsmaatstaven en percentages op verschillende 'adressanten' van de OZB?

Gemiddeld zal de aanslag per adressant in 2018 met inflatie zijn toegenomen. Deze inflatie bedroeg 1,6%. In onderstaand voorbeeld wordt dit nader uitgewerkt. In het voorbeeld is bij woningen gerekend met de gemiddelde woningwaarde van € 215.000. Bij niet-woningen is een fictieve waarde van € 500.000 als basis genomen.

Woning		2017
tarief		0,1483%
gemiddelde waarde woning		215.000
aanslag		319
		2018
basiswaarde		215.000
waarde ontwikkeling 6,61%		14.212
waarde 2018 incl. waarde ontwikkeling		229.212
tarief 2018		0,1413%
aanslag 2018		324
toename aanslag		1,6%

Niet -woning	2017	2017
	eigenaar	gebruiker
tarief	0,4088%	0,3234%
Voorbeeld waarde niet woning	500.000	500.000
aanslag	2.044	1617
	2018	2018
basiswaarde	500.000	500.000
waarde ontwikkeling woning 2,0%	10.000	10.000
waarde 2018 incl. waarde ontwikkeling	510.000	510.000
tarief 2018	0,4072%	0,3221%
aanslag 2018	2.077	1.643
toename aanslag	1,6%	1,6%

Het tarief voor niet-woningen is hoger dan voor woningen. Geadviseerd wordt om niet te kijken naar de tarieven maar naar de aanslag en de waarde. De waardeontwikkeling wordt meegenomen in het tarief; stijging van de waarde leidt tot daling van tarief. Daarom is bij de beantwoording een rekenvoorbeeld toegevoegd. Als de waarde van een niet-woning daalt, stijgt het tarief maar het te betalen bedrag blijft hetzelfde. Niet-woningtarieven liggen over het algemeen bij gemeenten hoger dan woningen. En dan worden er nog politieke keuzes gemaakt,

wat wordt meegenomen in de tarieven. Wat betreft woonlasten loopt Apeldoorn goed in de pas met omliggende gemeenten.

Vraag 4: In hoeverre wijken de heffingsmaatstaven/-percentages en de onderlinge verschillen daarin af van vergelijkbare gemeenten?

De hoogte van de OZB kan vanuit de belastingbetaler gezien het best worden vergeleken aan de hand van de aanslag van een woning of niet woning. De tarieven zijn namelijk ook afhankelijk van de waarde en die kan per gemeente sterk verschillen (vergelijk bijv. de waarde van een woning/niet-woning in Amsterdam versus de waarde van een vergelijkbaar object in Winterswijk). Daarnaast zijn tarieven afhankelijk van beleidskeuzes van de individuele gemeenten. Zo brengt gemeente Nijmegen geen OZB in rekening bij niet-woningen gebruikers. Ook kiest Nijmegen ervoor de vaste kosten van de afvalstoffenheffing door te berekenen in de OZB.

Wat betreft de tarieven zijn er grote verschillen, afhankelijk van de lokale waarden en politieke keuzes. Zie hiervoor het volgende overzicht met hierin opgenomen de tarieven 2019:

gemeente	ozb	ozb	ozb
	woning	niet-woning eigenaar	niet-woning gebruiker
Gemiddeld	0,1180%	0,2740%	0,2043%
Apeldoorn	0,1413%	0,4072%	0,3221%
Amersfoort	0,1334%	0,3239%	0,2644%
Arnhem	0,1852%	0,5532%	0,1844%
Nijmegen	0,2612%	0,9029%	0,0000%
Zwolle	0,1277%	0,3703%	0,2994%

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Belangrijk om te noemen is dat de hoogte van een tarief op zichzelf niet zoveel zegt. Zoals eerder toegelicht, is het tarief mede afhankelijk van de waardeontwikkeling. Deze waarde ontwikkeling kan sterk verschillen per gemeente. Uiteindelijk is de aanslag bepalend. De ontwikkeling van de hoogte van deze aanslag is uiteindelijk een politieke keuze; wordt deze verhoogd met de macronorm, met inflatie of eventueel extra?

Vraag 5: Welke differentiatie kan de gemeente maken in ozb-tarieven (zoals afwijkende tarieven voor maatschappelijke organisaties)?

De heffing van de ozb is object gebonden en niet functie gebonden. Dit houdt in dat de gemeente niet kan differentiëren op basis van gebruik. Wel kan de gemeente ervoor kiezen om bijvoorbeeld geen heffing op te leggen aan gebruikers van niet-woningen en alleen eigenaren te belasten.

Op 14 november jl. nam de Tweede Kamer het amendement Omtzigt aan. Het amendement beoogt het mogelijk te maken dat gemeenten ervoor kunnen kiezen om bij bijv. sportclubs, scoutingverenigingen, speeltuinverenigingen, dorps -en buurthuizen niet langer het hoge OZB-tarief voor niet woningen in rekening te brengen, maar het lage OZB-tarief voor woningen. Naar aanleiding van amendement Omtzigt heeft de SP fractie een aantal schriftelijke vragen hierover gesteld aan het college van B&W op 14 november 2018. Toen is geantwoord dat het amendement nog veel vragen oproept en dat de VNG zich nog beraadt over de reikwijdte van dit amendement.

Recent (29 april jl.) hebben de 2^e Kamerleden Omtzigt en Van der Molen (beiden CDA) aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën vragen gesteld over

betere richtlijnen voor een lager maatschappelijk OZB-tarief voor bijvoorbeeld sportverenigingen en buurthuizen (ingezonden 2 april 2019). Minister Ollongren heeft hierop geantwoord dat zij met de VNG in overleg is over deze bepaling waarmee een lager OZB-tarief ingesteld kan worden voor sportaccommodaties, dorpshuizen en andere instellingen met een maatschappelijk belang. De VNG zal allereerst de knelpunten die gemeenten ervaren inventariseren, aan de hand waarvan ze nader met de minister in gesprek zullen gaan. De gemeente wacht eerst het resultaat van het lopende overleg tussen de VNG en de minister af.

2. Conclusie en aanbeveling rekenkamercommissie

De commissie concludeert dat een vergelijking van OZB-tarieven voor woningen en niet-woningen met andere gemeenten weinig nut heeft, nu de tarieven afhankelijk zijn van de waarde(ontwikkeling) van een gebouw (vergelijk bijv. de waarde van een woning/niet-woning in Amsterdam versus de waarde van een vergelijkbaar object in Winterswijk).

De commissie adviseert derhalve om niet te kijken naar de tarieven maar naar de aanslag en de waarde (wat betaalt een eigenaar/gebruiker onder aan de streep voor een woning/niet-woning. Dit vereist echter een breder onderzoek, dan een simpele vergelijking van de gemiddelde WOZ-aanslagen per gemeente van woningen en niet-woningen. Zo geeft een gemiddelde niet de spreiding weer tussen de waarde (van de goedkoopste tot duurste niet-woningen) en kan dit cijfer om deze reden maken dat een vergelijking van de aanslagen tot voorbarige conclusies leidt. De commissie constateert voorts dat Apeldoorn met een eigenarentarief voor niet-woningen 288% van dat voor woningen ligt, boven het landelijk gemiddelde ligt van 255%. Ook aan deze vergelijking claimt echter de disclaimer als hierboven beschreven. Om een goede vergelijking te maken tussen de WOZ-aanslagen van woningen en/of niet-woningen met andere gemeenten, zou een diepgravender onderzoek nodig zijn.

Aanbeveling

De raad wordt geadviseerd om, voorafgaand aan een besluit om de tarieven van de OZB voor niet-woningen te wijzigen, een onderzoek uit te laten voeren naar de verschillen in aanslagen (OZB niet-woningen) en naar eventuele cumulatie bij aanslagen door eigenaar en gebruiker, onder een aantal vergelijkbare gemeenten. Hierbij zou ook gekeken kunnen worden naar de effecten op het vestigingsklimaat en de werkgelegenheid.

Agenda voor politieke bespreking per portefeuille

Wethouder Cziesso

Bovenstaande conclusie en aanbeveling bespreken met de verantwoordelijke wethouder Cziesso van Financiën.

Uitvoering onderzoek Rekenkamercommissie gemeente Apeldoorn

Samenstelling juni 2019

Voorzitter:

Frits van Vugt

Plv. voorzitter:

Dennis Russchen

Overige leden:

Erik Jan Aalbers

José Bonenberg – Slagter

Arjan Groters

Ben Hendrikse

Danny Huizer

Jan Kloosterman

Milica Marinkov

Berry Oudbier

Chris Schouten

Max van Oort

Secretaris:

Joyce Zweers

Ondersteuning:

Hiltje Talsma

Postadres: Postbus 9033
7300 ES Apeldoorn
Telefoon: (055) 580 1559
E-mail: h.talsma@apeldoorn.nl
Website: www.apeldoorn.nl/gemeenteraad

Bijlagen:

0. Verantwoording onderzoek

1. Methode Duisenberg

Bijlage 1 Verantwoording onderzoek

Het onderzoek van de jaarstukken 2018 is uitgevoerd door de vaste leden van de rekenkamercommissie.

De rekenkamercommissie onderzoekt op verzoek van de gemeenteraad de jaarstukken. De commissie doet dit aanvullend aan het onderzoek van de accountant en het interne onderzoek van de concerncontroller. Elk heeft daarbij zijn eigen invalshoek. De accountant onderzoekt of financiële gegevens van de jaarstukken (de jaarrekening) een getrouw beeld geven van de financiële situatie en of het college een rechtmatig financieel beheer heeft gevoerd. De concerncontroller kijkt of er in het boekjaar recht is gedaan aan de strategische doelen, of de processen van bedrijfsvoering en risico's goed beheerst worden en of de kaders, richtlijnen en regelgeving zijn nageleefd.

Voor wat betreft de beleidsverantwoording kijkt de accountant of de beleidsverantwoording verenigbaar is met de financiële verantwoording.

De rekenkamercommissie kijkt primair naar de beleidsverantwoording en betreft daarbij overkoepelend de bevindingen van accountant en de concerncontroller. De commissie beoordeelt de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie, de beleidsprestaties in relatie tot de besteding van de middelen en de algehele financiële situatie van de gemeente. De commissie heeft in het kader van het onderzoek gesproken met

- de eenheid financiën en control;
- de concerncontroller;
- een vertegenwoordiging van de accountant PricewaterhouseCoopers.

Referentiekader

Referentiekader voor het onderzoek van de jaarstukken zijn:

- de begroting (MPB 2018-2021);
- de tussentijdse informatie aan de raad, vooral de Tussentijdse rapportage (TURAP) 2018;
- het besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV);
- het concept accountantsverslag 2018 en bijbehorende bestuursbrief 2018

Daarnaast is bekeken welke voortgang is gemaakt ten aanzien van de aanbevelingen van de commissie in het onderzoek naar de jaarstukken 2017.

Wijze van uitvoering

Op 9 april 2019 heeft de commissie de voorlopige concept jaarstukken en de bijbehorende infographic ontvangen, op 16 mei 2019 het concept accountantsverslag en op 20 mei 2019 het Bericht van de concerncontroller.

Allereerst heeft de rekenkamercommissie de keuze gemaakt om bij dit onderzoek sterk te focussen. Enerzijds door de (al twee jaar op een rij gebruikte) Duisenberg methode toe te passen. Hiervoor is zowel een programma gepakt dat vorig jaar al eens is onderzocht (programma 8: Cultuur, erfgoed, evenementen en sport) als een 'nieuw' programma – dat is programma 4 (Milieu) geworden.

Anderzijds heeft de rekenkamercommissie besloten om het thema OZB speciale aandacht te geven in dit onderzoek. De achtergrond van de keuzes die aan de OZB-tarieven ten grondslag liggen wilde de commissie namelijk toch al onderzoeken.

Dat betekent dus dat de rekenkamercommissie niet alle inhoudelijke programma's heeft onderzocht en in dit rapport bespreekt, noch alle financieel getinte paragrafen. Wel komen diverse thema's die te maken hebben met de financiën en de (administratieve) organisatie aan de orde in een hoofdstuk dat speciaal gewijd is aan de bevindingen van de accountant, tegen de achtergrond van onze eigen bevindingen.

De voorbereiding van de programma's 4 en 8 en het thema OZB ging als volgt. Hiervoor zijn drie werkgroepen gevormd. Elk van de groepjes heeft schriftelijke vragen gesteld aan de organisatie naar aanleiding van de concept-jaarstukken. De beantwoording van deze schriftelijke onderzoeks- en fractievragen aan de organisatie is exclusief ter informatie voor de raadsleden en zal in een afzonderlijk document aan u worden aangeboden.

Op basis van de antwoorden hierop en overige bevindingen van de rekenkamercommissie zijn vervolgens op 16 mei gesprekken gevoerd met ambtenaren in desbetreffend werkgebied. Over de OZB zijn nog vervolgvragen gesteld waarvan de antwoorden integraal in hoofdstuk 5 zijn opgenomen. Daarna zijn de deelrapportages per hoofdstuk opgesteld.

Op 22 mei heeft de rekenkamercommissie een gesprek gevoerd met de accountants, mevr. Koedijk en de heer Schuijt van PwC over het concept-Accountantsverslag 2018. Op diezelfde dag sprak de rekenkamercommissie met de concerncontroller, de heer Koldewijn, over zijn Bericht bij de Jaarstukken 2018 (van 16 mei). Mevr. Zweers en de heer van Vugt zijn opgetreden als rapporteurs van beide gesprekken.

Bijlage 2 De Duisenberg methode

De Tweede Kamer besloot enkele jaren geleden tot het invoeren van de zogenoemde 'Duisenberg methodiek': twee commissieleden, één van de regeringscoalitie en één van de oppositie, fungeren als een audit-commissie en gaan als rapporteurs te werk. De methode is vernoemd naar Pieter Duisenberg, indertijd kamerlid voor de VVD. Samen met Paul van Meenen (kamerlid voor D66) ontwikkelde hij deze methodiek van vragen om de kern van een beleidsterrein te doorgronden.

Aan de hand van een checklist kijken de leden of beleidsdoelen duidelijk zijn geformuleerd; of deze zijn gehaald; welke prestaties worden beoogd en welke ook daadwerkelijk worden geleverd; wat de kosten zijn; of het gevoerde beleid rechtmatig, doelmatig en doeltreffend is; en welke conclusies kunnen worden getrokken voor toekomstig beleid.

Inmiddels wordt deze methode ook toegepast, al dan niet in gewijzigde vorm, in andere gemeenten. In Apeldoorn is er voor het eerst gebruik van gemaakt bij het onderzoek naar de Jaarstukken 2016. De huidige rekenkamercommissie heeft in de vragenlijst enkele wijzigingen aangebracht. Onderstaande vragenlijst is de laatste versie: **Duisenberg 3.0**

Vragenlijst gebruikt bij de analyse jaarstukken (2018) Versie 10 april 2019

1. (SCHETS CONTEXT)

Wat is het beeld van het beleidsterrein op hoofdlijnen?

- Hoe staat het er regionaal, nationaal, internationaal voor?
- Hoe ontwikkelt het beleid zich door de jaren heen?
- Wat gaat goed en wat kan beter op dit beleidsterrein?

2. (BELEIDSTHEORIE)

Wat wil de gemeente bereiken en op welke wijze wordt het beleid geoperationaliseerd?

Wat kan de gemeente zelf en welke partners heeft de gemeente nodig?

Welke doelen zijn gepland / behaald (onderscheiden naar de rol)?

Van welke instrumenten (knoppen) bedient het college zich?

- **Ambitie programma:** Wat wil het college bereiken / heeft het bereikt? Is er (actuele) kadernota? (zo nee, waarom niet?). Sluiten kadernota, "Ambitie programma" en "speerpunten van beleid" (zowel van MPB als JS) bij elkaar aan?
- **Doelstelling i.r.t. effectindicatoren:** Sluiten de Speerpunten van beleid en de Effecten, aan bij de gestelde doelen? Worden alle doelen/effecten gemeten? Goede effectindicatoren?
- I.r.t. de **rolneming:** welke instrumenten worden ingezet? Zijn dit juiste, effectieve instrumenten? Waaruit blijkt dit?

3. (OPERATIONALISERING EN OUTPUT)

"Wat zouden we gaan doen" versus "hebben we dat gedaan?"

- Heeft het college gedaan wat ze zou gaan doen? Wat ontbreekt er?
- Zijn prestaties en/of activiteiten voldoende concreet (is klaar wat in 2018 klaar moest zijn?) en ev. meetbaar verantwoord?
- Indien prestaties/activiteiten niet of onvoldoende verantwoord: toelichting vragen
- Wat waren de resultaten van de prestaties/activiteiten, en dragen die bij aan de doelen/effecten?
- Zijn subsidies verantwoord? Wat is hiermee bereikt?

4. (FINANCIËLE KADER)

Wat waren de geraamde kosten / heeft het gekost?

- Grote overschrijdingen / onderschrijdingen? Goed toegelicht? Wat zijn de redenen en gevolgen?
- Ombuigingen en intensiveringen te volgen? Wat zijn de geconstateerde gevolgen?

- Wat zijn de apparaatskosten van de gemeente en uitvoeringsorganisaties i.r.t. de beleidsoutput?

5. (GRAADMETERS VOOR SUCCESVOL BESTUUR EN BELEID)

Wat is het oordeel over de doeltreffendheid, doelmatigheid en responsiviteit?

- Aandachtspunten voor bedrijfsvoering en beleidsinformatie?
- Bevindingen van gerealiseerde beleidsdoorlichtingen en evaluatieonderzoeken?
- Aandacht voor focus onderwerpen van de gemeenteraad?
- Aandacht voor participatie van de samenleving en respons op initiatieven?

6. Welke conclusies en aanbevelingen hebben we als rapporteurs aan de gemeenteraad?

Conclusies en aanbevelingen uitsplitsen naar voorstellen voor 1. politieke bespreking, 2. (technische) verbetering informatievoorziening en 3. systeem van besturing en verantwoording.