



Rekenkamercommissie gemeente Bloemendaal

***De kwaliteit van begroting en jaarverslag.
Een evaluatie.***

**Evaluatie van de rapporten van de Rekenkamercommissie Bloemendaal
*Onderzoek naar de kaderstellende rol van de gemeenteraad op financieel gebied uit 2007
en Kwaliteit Jaarverslag uit 2008***

mei 2012

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1 Inleiding	3
2 Korte samenvatting rapporten.....	3
2.1 Onderzoek naar de kaderstellende rol van de gemeenteraad op financieel gebied	3
2.2 Kwaliteit Jaarverslag	3
3. De opzet en kaders van dit evaluatieonderzoek.	4
3.1 Afbakening evaluatieonderzoek.	4
3.2 Probleemstelling.	4
3.3 Onderzoeksvragen.	4
3.4 Onderzoeksuitvoering.....	5
4. Bevindingen van het evaluatieonderzoek.	6
4.1 Opvolging van aanbevelingen	6
4.2 Overige verbeteringen begroting en jaarverslag.....	8
5. Conclusies en aanbevelingen.....	10
5.1 Conclusies	10
5.2 Aanbeveling	11
6. Reactie college en nawoord.....	12
7. Bronnen.	13
Bijlage I – Opvolging van aanbevelingen	14
Bijlage II – Spoorboekje planning & controlcyclus.....	17
Bijlage III – Reactie college	19

1 Inleiding

Om de effectiviteit van haar rapporten te toetsen, onderzoekt de rekenkamercommissie Bloemendaal (hierna: de rekenkamer) door middel van evaluatieonderzoek in hoeverre uitwerking is gegeven aan de aanbevelingen van eerdere onderzoeken.

De rekenkamer heeft in 2007 een rapport uitgebracht onder de titel: *Onderzoek naar de kaderstellende rol van de gemeenteraad op financieel gebied*. Het rapport is in februari 2008 besproken in de raad, die de aanbevelingen uit het rapport heeft overgenomen. In 2008 heeft de rekenkamercommissie een rapport uitgebracht onder de titel: *Kwaliteit jaarverslag*. Ook van dit rapport, dat is besproken in een raadsvergadering van januari 2009, heeft de raad de aanbevelingen overgenomen. Dit rapport is een evaluatie van deze beide onderzoeken.

2 Korte samenvatting rapporten

In dit hoofdstuk worden de onderzoeken uit 2007 en 2008 kort samengevat¹. In bijlage I zijn alle deelconclusies en aanbevelingen van beide rapporten opgenomen.

2.1 Onderzoek naar de kaderstellende rol van de gemeenteraad op financieel gebied

De aanleiding voor dit onderzoek waren grote verschillen tussen de primaire begroting en jaarrekening in de jaren 2003 en 2004. De probleemstelling voor dit onderzoek uit 2007 luidde als volgt: *Kan de Raad zijn kaderstellende rol op financieel gebied in voldoende mate uitoefenen?* Het onderzoek richtte zich op de jaren 2004 en 2005. De hoofdconclusie was dat er weinig sturing uitging van de primaire begroting, waardoor de raad zijn kaderstellende rol op financieel gebied niet goed kon uitoefenen. De bevindingen hadden met name betrekking op het begrotingsproces. Zo werden er teveel ad hoc beslissingen genomen, werden begrotingsposten niet altijd opgenomen en vonden er gedurende het jaar tussentijdse verschuivingen plaats. De aanbevelingen van de rekenkamer waren vooral gericht op het beter organiseren van het begrotingsproces.

2.2 Kwaliteit Jaarverslag

Dit onderzoek uit 2008 was een vervolg op het onderzoek naar de kaderstellende rol van de gemeenteraad op financieel gebied. De probleemstelling van dit onderzoek luidde als volgt: *Is de kwaliteit van het jaarverslag voldoende voor de raad om zijn controlerende taak op een adequate wijze te kunnen vervullen?* Het onderzoek was gericht op het jaarverslag over 2006. De hoofdconclusie was dat het jaarverslag op een aantal relevante punten tekortschiet, met name ten aanzien van de paragrafen. De verantwoording over de beleidsprogramma's was redelijk op orde voor zover het gaat om de verantwoording op activiteitsniveau. Van verantwoording over het bereiken van beleidsdoelstellingen was nauwelijks sprake. De rekenkamer deed vooral aanbevelingen voor het verbeteren van aansluiting van begroting en jaarverslag.

¹ De volledige rapporten zijn terug te vinden op de website www.bloemendaal.nl

3. De opzet en kaders van dit evaluatieonderzoek.

3.1 Afbakening evaluatieonderzoek.

Beide onderzoeken uit 2007 en 2008 hebben betrekking op de begroting en jaarrekening van de gemeente Bloemendaal. Er is daarom gekozen om beide onderzoeken in één evaluatie te onderzoeken om daar in samenhang over te kunnen rapporteren. Van beide onderzoeken is nagegaan in hoeverre de aanbevelingen, die allen zijn overgenomen door het college, zijn opgevolgd. Belangrijker dan het sec opvolgen van de aanbevelingen is echter de vraag in hoeverre de begroting en het jaarverslag van de gemeente Bloemendaal daadwerkelijk zijn verbeterd. Deze evaluatie concentreert zich daarom niet alleen op de opvolging van aanbevelingen, maar ook op de (overige) verbeteringen die hebben plaatsgevonden sinds het verschijnen van de twee rapporten van de rekenkamer. Omdat de jaarrekening (het financiële gedeelte) wordt onderzocht door de accountant, spitst de rekenkamer dit onderzoek voornamelijk toe op jaarverslag (de verantwoording).

Het primaire object van onderzoek is het begrotingsjaar 2010, omdat dit het meest recente jaar is waarvan de hele cyclus onderzocht kan worden. Echter, omdat 2010 het eerste volledige begrotingsjaar na de fusie was hebben mogelijk niet alle aanbevelingen evenveel aandacht gekregen. Daarom zijn verbeteringen in de begroting van 2011 en de conceptbegroting van 2012 die in 2010 nog niet waren doorgevoerd, ook betrokken in het onderzoek. Op die manier is een zo actueel mogelijk beeld van de stand van zaken geschetst.

3.2 Probleemstelling.

De probleemstelling is gebaseerd op de probleemstellingen van de twee oorspronkelijke onderzoeken.

Centrale vraagstelling
<i>Kan de raad zijn controlerende en kaderstellende taak op financieel gebied in voldoende mate uitoefenen?</i>

3.3 Onderzoeksvragen.

De hierboven vastgestelde centrale vraagstelling heeft geleid tot twee onderzoeksvragen:

Onderzoeksvragen
<i>1. Zijn de aanbevelingen uit de rekenkamerrapporten over de begroting en het jaarverslag van de gemeente Bloemendaal uit 2007 en 2008 opgevolgd?</i>
<i>2. Heeft het opvolgen van de aanbevelingen geleid tot verbetering van de begroting en het jaarverslag?</i>

In de twee oorspronkelijke onderzoeken is het volgende normenkader gehanteerd:

1. Voldoen aan wettelijke vereisten
2. Toegankelijkheid
3. Volledigheid
4. Aansluiting tussen begroting en realisatie
5. Plausibiliteit verklaringen
6. Proces totstandkoming

Voor het beantwoorden van de deelvragen van deze evaluatie is getoetst of de aanbevelingen uit beide onderzoeken zijn opgevolgd en is, in lijn met het normenkader, gekeken of dit ook daadwerkelijk heeft geleid tot een verbetering van de begroting en het jaarverslag.

3.4 Onderzoeksuitvoering.

Voor dit onderzoek zijn de relevante stukken van de planning & control cyclus over het begrotingsjaar 2010 geanalyseerd, waar nodig aangevuld met stukken over 2011 en 2012. De begroting en het jaarverslag waren daarbij het belangrijkste object van onderzoek. Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met ambtenaren van de afdeling Bedrijfsbureau. Deze gesprekken zijn met name gebruikt om ontbrekende informatie aan te vullen, en om een beeld te krijgen van de ontwikkelingen na het verschijnen van de twee oorspronkelijke onderzoeken.

4. Bevindingen van het evaluatieonderzoek.

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen van de evaluatie beschreven. Eerst wordt op hoofdlijnen beschreven hoe de aanbevelingen zijn opgevolgd (onderzoeksvraag 1). Daarna worden de overige bevindingen uit dit evaluatieonderzoek beschreven (onderzoeksvraag 2).

4.1 Opmvolging van aanbevelingen

In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen van het onderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen beschreven. In hoeverre iedere aanbeveling afzonderlijk is opgevolgd is terug te vinden in bijlage I.

Speerpunten in begroting en jaarverslag

De match tussen beleidsvoornemens en de verantwoording was in 2010 nog van onvoldoende kwaliteit. Dit heeft enerzijds te maken met het niet of onvoldoende SMART formuleren van de speerpunten en indicatoren. Hierdoor is het vaak niet mogelijk om aan te geven in hoeverre het doel bereikt is. Daarnaast is er in veel gevallen geen logische aansluiting tussen het speerpunt, de indicator en de realisatie (zie onderstaand voorbeeld).

Voorbeeld: Aansluiting speerpunt en indicatoren

Het speerpunt *Verbeteren van fietsvoorzieningen* had in 2010 de volgende indicatoren: *het laten toenemen van het fietsgebruik* en *het aanleggen van fietspaden*. In het jaarverslag wordt slechts gemeld dat er nieuwe fietsparkeervoorzieningen zijn aangelegd, waardoor onvoldoende duidelijk is in hoeverre aan het speerpunt is voldaan. Door in het jaarverslag per speerpunt op te nemen wat de indicator was, is het eenvoudiger voor de lezer om na te gaan in hoeverre het speerpunt bereikt is en wat er nog moet gebeuren. Dit kan uiteraard pas wanneer de speerpunten SMART geformuleerd zijn.

De verdere betering van de speerpunten in de begroting is een aandachtspunt van het Bedrijfsbureau. In de begroting van 2012 zijn, als pilot, de beleidsdoelen van één van de programma's² op een andere wijze geformuleerd. In het oorspronkelijke format is een matrix opgenomen met de categorieën 'Wat doen we er voor?' en 'Hoe gaan wij het volgen'. Voor de pilot zijn deze twee categorieën vervangen door het formuleren van het middellange termijn doel (2014) en een tussendoel (2012). Het doel hiervan is om inzichtelijk te maken welke resultaten het komende jaar behaald moeten worden, en welke doelen pas op langere termijn. Voor een ander programma (nr. 4) is geëxperimenteerd met het scherper formuleren van de speerpunten. Overige aanpassingen in de begroting 2012 zijn een betere koppeling tussen doelen en speerpunten. Als de raad hier positief op reageert zullen alle programma's in de begroting 2013 op een zelfde wijze meer SMART geformuleerd worden. Zonder jaarverslag over 2012 is nog niet vast te stellen of de nieuwe ontwikkelingen leiden tot een betere verantwoording, maar de rekenkamer ziet de aanpassingen ten opzichte van de begroting 2010 als een positieve en nuttige verbetering.

² Het betreft Programma 3: Inrichting en onderhoud openbare ruimte.

Reserves en voorzieningen

De raad is in 2010 op inzichtelijke wijze geïnformeerd over de stand van reserves en voorzieningen van de gemeente door middel van de Nota Reserves en Voorzieningen 2010 (Raadsvergadering december 2010). De voorgestelde wijzigingen – deels nog een gevolg van de fusie – hebben geleid tot een overzichtelijker bestand aan reserves en voorzieningen. In het jaarverslag 2010 zijn de besluiten van de raad naar aanleiding van de *Nota Reserves en Voorzieningen 2010* verwerkt. Het overzicht van alle mutaties is compleet en helder. In het hoofdstuk *Samenvatting jaarverslag* wordt in paragraaf 5 ingegaan op de inzet van de reserves. Deze toelichting is summier: de voorzieningen worden buiten beschouwing gelaten, terwijl de belangrijke verschillen tussen begroting (na wijziging) en de rekening onvoldoende worden toegelicht.

Overhevelen naar volgende jaren

De rekenkamer heeft in 2007 aanbevolen in principe geen geld mee te nemen van het ene naar het andere jaar. Er is in 2010 ongeveer € 550.000 netto overgeheveld naar 2011. Dit werd voornamelijk veroorzaakt door het baggerplan, het waterplan / GRP en het fusiebudget. De raad is hierover geïnformeerd op 3 maart 2011³. Overheveling van incidentele budgetten kan in drie gevallen plaatsvinden: als er een verplichting is aangegaan, als de besluitvorming vertraagd is of als de gemeente afhankelijk is van derden. In de oude situatie werd eerst budget aangevraagd bij de raad en werden alle (planologische) procedures pas na goedkeuring ingezet, met als gevolg dat er veel vertraging kon optreden. In de huidige situatie worden eerst alle randvoorwaarden geregeld voordat een budgetaanvraag wordt gedaan. Hiermee is bereikt dat duidelijk is vastgesteld onder welke voorwaarden overheveling naar een volgend begrotingsjaar is toegestaan en dat bovendien de noodzaak tot overheveling minder is geworden.

Aansluiting cijfers begroting en jaarrekening en verklaring verschillen

De informatie over afwijkingen is over het algemeen voldoende. In de toelichting op de programma's in het jaarverslag 2010 worden de afwijkingen tussen begroting en jaarrekening meestal afdoende toegelicht. Een uitzondering vormt de afwijking in programma 9: *Algemene dekkingsmiddelen en overhead*. De grootste afwijking, de opbrengst van verkoop gronden, wordt onvoldoende toegelicht.

Bij de verbonden partijen is niet altijd te achterhalen wat de verklaring is voor verschillen tussen begroting en jaarrekening. De informatie over de verbonden partijen is zowel in de begroting als in de jaarrekening beperkt. Sommige (zoals de gemeenschappelijke regelingen) zijn belast met de uitvoering van belangrijke gemeentelijke taken. Hier is sprake van 'verlengd lokaal bestuur'. De democratische controle op verbonden partijen (in het bijzonder de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden) is uitvoerig beschreven in de Nota Verbonden Partijen (vastgesteld in de raad van 29 september 2011). Een verder onderzoek naar de kwaliteit van de informatievoorziening inzake verbonden partijen valt buiten het kader van het onderhavige rapport.

³ Corsanummer 2011000538

De rekenkamer plaatst naast deze opmerkingen over het jaarverslag ook een kanttekening bij de jaarrekening. Uit het onderzoek kwam naar voren dat de bedragen in de primaire begroting niet altijd overeen komen met de bedragen in het jaarverslag in de kolom 'primaire begroting'. In het jaarverslag 2010 staan sommige bedragen onjuist in deze kolom primaire begroting. Dit bleken bedragen te zijn bestaande uit het geraamde bedrag, en nieuw beleid en moties/amendementen.

4.2 Overige verbeteringen begroting en jaarverslag

De rekenkamer heeft dit evaluatieonderzoek niet willen beperken tot alleen een toets op het opvolgen van de aanbevelingen. In deze paragraaf is daarom beschreven of en op welke wijze de begroting en het jaarverslag zijn verbeterd.

Organisatorische verbeteringen

Sinds het verschijnen van beide rapporten van de rekenkamer zijn enkele organisatorische en procedurele wijzigingen aangebracht ten aanzien van het begrotings- en verantwoordingsproces. Zo is er een medewerker AO/IC⁴ aangesteld en is het profiel voor de functie van senior medewerker financiën aangescherpt. Medewerkers van de afdeling Bedrijfsbureau hebben op advies van de accountant een aanvullende cursus BBV⁵ gevolgd. Ook is er een zogenaamd 'spoorboekje' gemaakt van de gehele planning & control cyclus (zie bijlage II). Daarin is opgenomen welke medewerker of afdeling op welk moment wat moet doen voor de jaarrekening, de voorjaars-, najaars- en kadernota en de begroting. Vanuit de afdeling Bedrijfsbureau wordt tevens getracht meer bewustwording binnen de gemeentelijke organisatie te creëren voor het begrotings- en verantwoordingsproces. Dit gebeurt onder andere door afdelingen te vragen om hun input voor de verschillende nota's te koppelen aan de begroting en de speerpunten. In het spoorboekje zijn de vaste momenten hiervoor opgenomen.

Procesmatige verbeteringen

In 2010 heeft Bloemendaal een nieuwe externe accountant aangesteld. Deze heeft een nulmeting uitgevoerd om een totaalbeeld van de gemeente te krijgen en op basis daarvan een controleplan op te stellen. Uit die nulmeting kwam naar voren dat de processen ten aanzien van de begroting en begrotingswijzigingen in opzet, bestaan en werking voldoende zijn, maar dat er mogelijkheden zijn voor verbetering. In het rapport hierover wordt gemeld dat de bestuurlijke informatievoorziening op orde is en een goede basis voor ontwikkeling biedt. Deze ontwikkeling zou zich moeten richten op het meer opnemen van meetbare doelstellingen en prestatie-indicatoren in de verschillende planning en controldocumenten. De prestatie-indicatoren zouden meer gericht moeten zijn op de politiek relevante speerpunten van de raad. Ook het achterblijven van de beschrijvingen van AO/IC processen wordt als aandachtspunt genoemd. Het bedrijfsbureau heeft diverse acties uitgevoerd om opvolging te geven aan deze aandachtspunten. Dit heeft onder andere geleid tot het eerder genoemde spoorboekje, het beter beschrijven van processen en de pilot met de speerpunten voor de begroting 2012.

⁴ AO/IC: Administratieve organisatie en interne controle

⁵ BBV: Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies

Leesbaarheid en opzet

De begroting en het jaarverslag 2010 zijn voorzien van een samenvatting, een duidelijke inhoudsopgave en een leeswijzer. Er is per programma een overzicht met daarin van ieder programma de primaire begroting, de begroting na wijziging, de rekening en het verschil. Beide documenten zijn over het algemeen zelfstandig leesbaar en goed toegankelijk. De omschrijvingen van bv. doelstellingen en speerpunten uit de begroting die noodzakelijk zijn om de verantwoordingsinformatie te begrijpen worden in het jaarverslag herhaald. Ook toelichting van begrippen of inleidingen op hoofdstukken worden herhaald.

5. Conclusies en aanbevelingen.

In dit hoofdstuk worden de hoofd- en deelvragen beantwoordt op basis van het evaluatieonderzoek, en worden aanbevelingen gedaan.

5.1 Conclusies

Centrale vraagstelling

Kan de raad zijn controlerende en kaderstellende taak op financieel gebied in voldoende mate uitoefenen?

De raad is in voldoende mate in staat zijn controlerende en kaderstellende taak op financieel gebied uit te oefenen. De gemeentelijke organisatie heeft de afgelopen jaren belangrijke stappen genomen om het begrotings- en verantwoordingsproces te verbeteren. De rekenkamer ziet het als een positieve ontwikkeling dat er veel aandacht is voor het verbeteren van de speerpunten. Desalniettemin is er op een aantal terreinen nog verbetering mogelijk. In de beantwoording van de twee deelvragen wordt hier verder op ingegaan.

Onderzoeksvraag 1

Zijn de aanbevelingen uit de rekenkamerrapporten over de begroting en het jaarverslag van de gemeente Bloemendaal uit 2007 en 2008 opgevolgd?

De rekenkamer concludeert dat wanneer slechts het jaar 2010 als uitgangspunt genomen wordt, veel van de aanbevelingen niet zijn opgevolgd. Wanneer echter ook de ontwikkelingen voor de begrotingsjaren 2011 en 2012 worden meegenomen, is de rekenkamer van mening dat de aanbevelingen uit de rapporten uit 2007 en 2008 grotendeels zijn opgevolgd. In onderstaande tabellen is per aanbeveling te zien of deze is opgevolgd. Zie voor de onderbouwing van deze conclusies de uitwerking in bijlage I.

Tabel 1: Conclusies en aanbevelingen rapport Kaderstellende rol van de gemeenteraad op financieel gebied

	Aanbevelingen	Opgevolgd?
1	Vertragingen uit het informatiesysteem halen.	Deels
2	Schatting als raming opnemen van bestaande posten.	Ja
3	Best mogelijke schatting opnemen bij nieuw beleid.	Ja
4	Nieuwe activiteiten uit programmabudget financieren.	Deels
5	Nieuwe wetgeving bestuderen.	Ja
6	Jaarlijkse acties alleen doen bij de primaire begroting.	Ja
7	Geen geld van het ene naar het andere jaar.	Deels
8	Aansluiting jaarrekening en nota's	Deels

Tabel 2: Conclusies en aanbevelingen rapport Kwaliteit Jaarverslag

	Aanbevelingen	Opgevolgd?
9	Alle beleidsvoornemens in de begroting.	Deels

10	Herhaal beleidsvoornemens in het jaarverslag.	Ja
11	Zorg voor een beleidsrijke 4-maandrapportage.	Deels
12	Betere formulering beleidsdoelen.	Deels
13	Plausibele verklaring voor verschillen.	Deels
14	Stel een procesregisseur aan.	Ja

Onderzoeksvraag 2

Heeft het opvolgen van de aanbevelingen geleid tot verbetering van de begroting en het jaarverslag?

Begrotings- en verantwoordingsproces

Het bedrijfsbureau heeft, met name voor de begrotingsjaren 2011 en 2012, zichtbaar meer aandacht voor het begrotings- en verantwoordingsproces en heeft duidelijk stappen gezet in het verbeteren hiervan. Er zijn belangrijke verbeteringen doorgevoerd, zowel organisatorisch als procedureel. Zo zijn de procedures omtrent planning & controlcyclus verbeterd en is geïnvesteerd in kwaliteit van het personeel.

Speerpunten

In 2010 was de match tussen beleidsvoornemens en verantwoording van onvoldoende kwaliteit. In de begrotingsjaren 2011 en 2012 is echter zichtbaar dat er meer aandacht is voor het beter en meer SMART formuleren van speerpunten, zoals vooral zichtbaar is in de conceptbegroting 2012. Of dit ook daadwerkelijk leidt tot een betere verantwoordingsproces is een belangrijk aandachtspunt voor zowel raad als college voor het jaarverslag 2012.

Verschillen begroting en jaarverslag

De informatievoorziening in het jaarverslag over verschillen tussen de begroting en het jaarverslag is over het algemeen voldoende, maar kan op onderdelen worden verbeterd. Dit geldt ook voor de verklaring van verschillen bij reserves en voorzieningen.

Punt van aandacht

Tot slot wijst de rekenkamer op het volgende. De bedragen in de jaarrekening in de kolom 'primaire begroting' komen niet altijd overeen met de bedragen in de begroting zelf omdat moties en amendementen in die gevallen zijn opgeteld bij de primaire begroting.

5.2 Aanbeveling

Aanbeveling

De rekenkamer is positief over de ontwikkeling ten aanzien van de pilot voor het beter formuleren van speerpunten in de (concept)begroting 2012. De rekenkamer beveelt het college en de raad aan om deze pilot voor het begrotingsjaar 2012 grondig te evalueren. Hierdoor wordt het voor beide partijen duidelijk of de aanpassingen hebben geleid tot de gewenste verbetering in het verantwoordingsproces en de controlerende en kaderstellende taak van de raad.

6. Reactie college en nawoord.

Reactie college

Het college heeft op 22 maart 2012 gereageerd op ons conceptrapport. De reactie is integraal opgenomen in bijlage III. Het college kan zich vinden in onze hoofdconclusie dat er grote verbeteringen zijn doorgevoerd, maar dat op deelaspecten verbeteringen mogelijk en wenselijk zijn. De aanbeveling om de pilot 'smarter maken begroting 2012' te evalueren neemt het college ter harte. Het aandachtspunt om de aansluiting tussen de bedragen in de jaarrekening en primaire begroting te verbeteren wordt meegenomen bij het opstellen van het jaarverslag 2011. Tot slot geeft het college de rekenkamer de suggesties om de resultaten van dit onderzoek te bespreken met de auditcommissie van de gemeente Bloemendaal.

Nawoord rekenkamer

De rekenkamer is verheugd dat het college zich kan herkennen in onze bevindingen en dat onze aanbeveling en aandachtspunten worden erkend en overgenomen. De rekenkamer zal de suggestie om het rapport met de auditcommissie te bespreken ter harte nemen.

7. Bronnen.

Documenten

- Begroting 2010 gemeente Bloemendaal
- Jaarverslag & jaarrekening 2010 gemeente Bloemendaal
- Conceptbegroting 2012 gemeente Bloemendaal
- Nulmeting Deloitte
- Nota Reserves en Voorzieningen 2010 gemeente Bloemendaal
- Voor- en najaarsnota's 2010/2011 gemeente Bloemendaal

Gesprekken

- Katinka Kensen – Hoofd bedrijfsbureau/Adjunct-directeur
- Rob Goossens - Controller

Bijlage I – Opvolging van aanbevelingen

Tabel 1: Conclusies en aanbevelingen rapport Kaderstellende rol van de gemeenteraad op financieel gebied

	Conclusies	Aanbevelingen	Opgevolgd?
1	Er zitten vertragingen in het informatiesysteem waardoor zaken die al wel bekend zijn ten tijde van het vaststellen van de primaire begroting niet meegenomen worden.	Zoveel mogelijk vertragingen uit het informatiesysteem halen zodat nieuw beleid maximaal in de primaire begroting verwerkt kan worden.	Na de fusie was de keuze om het systeem uit te breiden of om over te stappen op een nieuw systeem. Er is gekozen om het systeem uit te breiden met digitaal factureren en een verplichtingenadministratie. Hiermee zijn hiaten opgelost. Een belangrijke verbetering is dat er hierdoor veel minder op tussenrekeningen maar direct op grootboekrekeningen wordt geboekt, waardoor inzicht actueler is. Op termijn zal het systeem worden vervangen.
2	Op zichzelf bekende posten waarvan wel een inschatting is te maken, maar waarvan het exacte bedrag niet precies bekend is worden niet in de primaire begroting opgenomen.	Ook als bedragen van posten voor nieuw beleid niet exact bekend zijn de best mogelijke schatting als raming op nemen.	De afwijking tussen begroting en jaarrekening is nu ongeveer 2%. Schattingen worden opgenomen. Als er een pm post is opgenomen is dat vaak vanwege politiek strategische redenen.
3	Los van de uitvoeringsnota's worden per geval op adhoc-basis begrotingsbeslissingen genomen.	Ook als bedragen van posten voor nieuw beleid niet exact bekend zijn de best mogelijke schatting als raming op nemen.	Zie 2.
4	Het adagium "oud-voor-nieuw-beleid" wordt niet toegepast tijdens het lopende begrotingsjaar.	Eerst kijken of er binnen het eigen programmabudget ruimte is voor nieuwe activiteiten omdat het programmabudget in principe het geld is dat de raad voor een bepaald beleidsterrein heeft uitgetrokken en omdat nieuwe activiteiten vaak bestaande verdringen.	Door bezuinigingen is dit minder aan de orde. Reserves worden steeds minder gebruikt. Budgethouders moeten knelpunten tot €25.000 binnen hun eigen programma oplossen.
5	Misinterpretatie van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) heeft geleid tot achteraf onnodige correcties gedurende het begrotingsjaar.	Zorgvuldig nieuwe wetgeving inzake begrotingsvoorschriften bestuderen	De provincie en externe accountant toetsen of wordt voldaan aan het BBV. Enkele van de 6 medewerkers van Bloemendaal die zich hiermee bezighouden zijn op BBV-cursus geweest, op

			advies van de accountant. Sinds 2009 is er een medewerker AO/IC. Ook is het profiel voor de senior Medewerker financiën aangescherpt en heeft er een werving en aanstelling plaatsgevonden.
6	Tussentijds vinden verschuivingen plaats tussen reserves die zowel aan de lasten- als aan de batenkant tot hogere bedragen leiden, terwijl er in feite niet veel gebeurt.	Jaarlijkse acties zoals het opschonen van verplichtingen, verschuivingen tussen reserves en het aframen van voorraden alleen te doen bij de PB.	Het opschonen gebeurt nu bij de begroting. Ook vinden mutaties plaats via een geactualiseerde nota Reserves en Voorzieningen.
7	Tussentijds worden actualisatie-acties uitgevoerd zoals het opschonen van verplichtingen en het extra afschrijven op voorraden om de administratie in overeenstemming te brengen met de werkelijkheid.	In principe geen geld meenemen van het ene naar het andere jaar. Immers de niet gerealiseerde projecten in jaar t-1 kunnen betaald worden uit het budget van de niet gerealiseerde projecten in het jaar t. Mochten deze bedragen niet met elkaar sporen dat kan er bij Najaarsnota als nog bijgeraamd worden.	In de oude situatie werd eerst budget aangevraagd en dan pas de planologische procedure ingezet. Nu moet eerst alles rond zijn voordat budget aangevraagd mag worden. Afkeuring van het budget heeft dan wel grotere gevolgen. Er gaat in drie gevallen geld mee naar het volgend jaar: als de besluitvorming vertraagd is, als de gemeente afhankelijk is van derden of als er een verplichting is aangegaan. Dit geldt alleen voor incidentele posten of investeringen. Er vindt elk jaar een analyse plaats van de bedragen die worden overgeheveld, in 2010 was dit netto €548.057.
8	Er is geen aansluiting tussen de cijfers in de jaarrekening en de cijfers in de oorspronkelijke uitvoeringsnota's.	-	Het "begrotingsboek" wordt gemaakt voor bespreking in de raad. De moties en amendementen door de raad worden verwerkt in de definitieve begroting. Daarvan wordt niet opnieuw een "begrotingsboek" gemaakt. Het jaarverslag vergelijkt de uitkomsten met de definitieve begroting. In de begroting na wijziging zijn ook de aangenomen nieuwe voorstellen verwerkt. Het hiaat tussen oorspronkelijke begroting en jaarrekening ontstaat dus door de moties en amendementen.

Tabel 2: Conclusies en aanbevelingen rapport Kwaliteit Jaarverslag

	Conclusies	Aanbevelingen	Opgevolgd?
9	De beleidsprogramma's voldoen aan de wettelijke vereisten uit het BBV. Bij paragrafen is dat onvoldoende het geval.	Zorg dat de begroting alle beleidsvoornemens bevat. Met name de paragrafen vereisen specifieke aandacht.	Er is veel verbeterd, maar dat dit is met name te zien is in de stukken van 2011 en 2012. De paragrafen zijn kwalitatief beter dan dat ze waren in 2009.
10	Het jaarverslag is goed toegankelijk en leesbaar, de informatie kan echter bondiger verwoord worden.	Herhaal beleidsvoornemens in het jaarverslag. Dit vergroot de leesbaarheid en toegankelijkheid.	Er is veel verbeterd. Ook hier is de verbetering met name te zien in de stukken van 2011 en 2012.
11	De volledigheid van verklaringen is redelijk bij beleidsprogramma's en onvoldoende bij paragrafen.	Zorg voor een beleidsrijke 4-maandrapportage.	In de voor- en najaarsnota worden alleen afwijkingen gemeld: vertraging in plannen of overschrijding van budget en minder positieve afwijkingen. Het beeld is daarmee nog niet volledig. Vanaf 2011 wordt aan deze nota's ook een aantal inhoudelijke voortgangsrapportages toegevoegd.
12	Aansluiting tussen begroting en jaarverslag is bij beleidsprogramma's goed te maken, al ontbreekt SMART-formulering. Bij paragrafen is over het algemeen geen sprake van aansluiting.	Breid het jaarverslag uit met de verantwoording over de realisatie van de beleidsdoelen. Formuleer deze in de begroting SMART.	Dit is vooral zichtbaar in de begroting 2012: voor programma 3 zijn de beleidsdoelen op een andere manier geformuleerd, bij wijze van pilot. Als de raad hier positief over is zal dit breder worden uitgevoerd in 2013.
13	De aanwezigheid van verklaringen is bij beleidsprogramma's redelijk en bij paragrafen onvoldoende. De aanwezige verklaringen zijn plausibel.	Verschillen moeten verklaard worden met een plausibele verklaring. De basis hiervoor is de begroting, waarna wordt voortgebouwd op de gebeurtenissen gedurende het jaar.	Met name bij verbonden partijen is niet altijd te achterhalen wat de verklaring is voor verschillen. De raad heeft hier over het algemeen ook weinig sturingsruimte.
14	Het proces is niet strak georganiseerd, de rolopvatting van Financiën is te beperkt. De vergelijkbaarheid en controleerbaarheid van begroting en jaarverslag wordt voor de raad zo bemoeilijkt.	Stel een procesregisseur aan.	Indirect opgevolgd: Er is een spoorboekje gemaakt van de P&C-cyclus. Daarin is opgenomen wie wat wanneer doet ten aanzien van de jaarrekening, voorjaars-, najaars- en kadernota en de begroting. Hierbij is een samenvattend schema en een rolverdeling opgenomen.

Bijlage II – Spoorboekje planning & controlcyclus

Figuur 1 Spoorboekje 2010 P&C Bloemendaal

weeknummer	datum (wo)	Jaarrekening (programmarekening + productenrealisatie) 27/5	Kadernota 1/7	Voor + najaarsnota (27/5 en 21/10)	Begroting 4/11 (programma + productbegroting)
17	28-apr-10		28/4 Kadernota in MT	27/4 VJN in B&W	
18	30/4 9/5(16/5) 5-mei-10	meivakantie 4/5 bespreking in B&W -> vrijdag 7 mei verspreiding onder raadsleden. *)	FFZ/FIN stelt Kadernota op	uiterlijk 12/5 aanlevering bij griffie	
19	12-mei-10	11/5 infomarkt JR, 12/5 behandeling technische vragen (NB; 13/14 mei hemelvaart WE)	11/5 Kadernota in B&W		
20	19-mei-10	18/5 gecombineerde behandeling in commissie	19/5 aanlevering bij griffie	18/5 behandeling in commissie B&M	
21	26-mei-10	27/5 Definitieve jaarrekening wordt vastgesteld door gemeenteraad		27-5-2010 Vaststelling VJN door gemeenteraad	
22	2-jun-10				
23	9-jun-10	informereren via website	Behandeling op 8/6 in commissie B&M		
24	16-jun-10	informereren burgers			
26	30-jun-10	Jaarrekening wordt opgestuurd naar GS	De gemeenteraad stelt op 1/7 de beleidsmatige en financiële kaders vast voor de begroting van het volgende jaar. Het college gebruikt deze kaders voor de begroting.		Afdelingen wordt gevraagd om input voor de begroting
27	7-jul-10				
34	25-aug-10				31/8 concept begroting in B&W / toetsing door bedrijfsbureau
35	1-sep-10				7/9 aangepaste begroting in B&W
36	8-sep-10			7/9 behandeling in B&W	
37	15-sep-10				uiterlijk 13/9 aanlevering begroting bij griffie
38	22-sep-10				21/9 info avond begroting en 1e commissieronde
39	29-sep-10				uiterlijk 27/9 aanlevering bij griffie
40	6-okt-10			5/10 behandeling in commissie B&M	5, 6, 7 okt behandeling begroting in commissies
42	20-okt-10			21/10 NJN vastgesteld door raad	
44	3-nov-10				4/11 raad stelt begroting 2010 vast
45	10-nov-10				Begroting wordt opgestuurd naar GS voor 15 nov.
NB: F-N/F staat voor Financieel en niet-financieel					
betrokking op:		Jaarrekening t-1	Begroting t+1	huidig jaar	Begroting t+1
fatale termijnen:		Uiterlijke termijn jaar: 1 juni (maar bij voorkeur < 1 mei) 15/7 bij GS	Kaderstelling door raad voor college (voor 1 juni) conform verordening 212	aanbieden VJN voor 15 juni aan raad, NJN voor 15 oktober	Voor 15 november bij GS
		*) De accountantsverklaring wordt verwacht op 11 mei.			
			blauw = behandeling in B&W		
			oranje = behandeling in commissie B & M		
			rood = raadsbesluit		

Figuur 2 Rolverdeling P&C cyclus bij spoorboekje

Verantwoordelijk voor:	Jaarrekening (programmarekening + productenrealisatie)	Voorjaarsnota (zo mogelijk beknopt)	Kadernota	Begroting	Najaarsnota
ambtelijk format & planning - spoorboekje + tussentijdse toetsing	bedrijfsbureau / concerncontroller	bedrijfsbureau / concerncontroller	bedrijfsbureau / concerncontroller	bedrijfsbureau / concerncontroller	bedrijfsbureau / concerncontroller
Opstellen P&C documenten	FFZ/FIN	FFZ/FIN	FFZ/FIN	FFZ/FIN	FFZ/FIN
Aanlevering informatie bij FFZ + verantwoordelijk voor inrichting budgetten en uitvoering activiteiten	Afdelingshoofden	Afdelingshoofden	Afdelingshoofden	Afdelingshoofden	Afdelingshoofden
ambtelijk verantwoordelijk voor proces en product	hoofd FFZ	hoofd FFZ	hoofd FFZ	hoofd FFZ	hoofd FFZ
bestuurlijk- B&W	B&W leggen verantwoording af	B&W leggen verantwoording af	B&W ondersteunen beleidsproces van de raad	B&W werken de kadernota uit in de begroting	B&W leggen verantwoording af
bestuurlijk- Gemeenteraad	Raad accordeert verantwoording door B&W	B&W informeren raad + leggen zo nodig nieuwe begrotingsvoorstellen voor (> EUR 25.000)	De raad stelt kaders en prioriteiten	De raad stelt de begroting vast	B&W informeren raad + leggen zo nodig nieuwe begrotingsvoorstellen voor (> EUR 25.000)
bestuurlijk- provincie	toezicht houden			toezicht houden	
<p><i>NB: In het algemeen is het hoofd FFZ verantwoordelijk voor het proces en de producten, is de concerncontroller verantwoordelijk voor de kaderstelling en ligt de bevoegdheid om de producten vast te stellen bij het bestuur (college en raad).</i></p>					

Bijlage III – Reactie college

Bedrijfsbureau

Rekenkamercommissie Gemeente Bloemendaal
De heer K. Dijk
Laurens Baecklaan 8
1942 LM BEVERWIJK

Datum : 22 maart 2012
Uw kenmerk :
Ons kenmerk : 2012006808
Behandeld door : R. Goossens
Doorkiesnummer : 023-5225596
Onderwerp : Bestuurlijk wederhoor van het evaluatie onderzoek De
kwaliteit van begroting en jaarverslag
Verzonden :
Bijlage(n) :

Geachte heer Dijk,

Ons college maakt graag gebruik van de door u geboden mogelijkheid om te reageren op het onderzoek van uw commissie naar de kaderstellende rol van de gemeenteraad op financieel gebied alsmede de kwaliteit van het jaarverslag.

De conclusie van uw evaluatie is dat er grote verbeteringen zijn doorgevoerd, maar dat op deelaspecten verbeteringen mogelijk en wenselijk zijn. In deze hoofdconclusie kan ons college zich vinden. Wij constateren dat deze conclusie overeenkomt met de conclusie van de accountant bij de nulmeting 2010 en interim-controle 2011. De accountant constateert dat de bestuurlijke informatievoorziening op orde is en een goede basis is voor verdere ontwikkeling.

Hieronder gaan we in op enkele aanbevelingen uit uw onderzoek:

- *Evalueer de pilot 'smarter maken begroting 2012'*
Uw suggestie nemen we ter harte en zullen we voorleggen aan de auditcommissie.
- *Aansluiting bedragen in jaarrekening en primaire begroting verbeteren.*
Dit aandachtspunt nemen we mee bij het opstellen van het jaarverslag 2011.

Overigens beveelt u in uw evaluatieonderzoek *'de juridische controlfunctie in de gemeente Bloemendaal'* aan om werkprocessen nader uit te werken en te implementeren. Hierover kan ons college u meedelen dat dit reeds ter hand is genomen en integraal wordt meegenomen in het kader van AO/IC en de opvolging van aanbevelingen van de accountant.



Verder geven wij u de suggestie om de resultaten van dit onderzoek te bespreken met de auditcommissie van de gemeente Bloemendaal.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Bloemendaal,

, burgemeester

, secretaris