



Rapportage Onderzoek Meerjarenbegroting Oostzaan

Definitieve versie

Rekenkamercommissie Oostzaan

29 februari 2016

De Rekenkamercommissie p/a de Griffie
Postbus 15, 1510 AA Oostzaan

Inhoud

1. Voorwoord	blz. 3
2. Samenvatting	blz. 4
3. Onderzoeksverantwoording	blz. 5
4. Onderzoeksbevindingen	blz. 8
5. Conclusies	blz. 11
6. Aanbevelingen	blz. 14
Bijlage 1 Analyse afwijkingen in jaarrekening	blz. 15
Bijlage 2 Overzicht van alle onderzoeksvragen met bevindingen en aanbevelingen	blz. 18

1. Voorwoord

De rekenkamercommissie Oostzaan (hierna: RKC) is verheugd de gemeenteraad van de gemeente Oostzaan haar onderzoeksrapportage “Onderzoek meerjarenbegroting Oostzaan” te kunnen aanbieden. Voor haar onderzoek heeft de RKC gebruik gemaakt van de relevante informatie, voor zover die voorhanden is binnen de gemeente Oostzaan. Zij is allen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek, onder meer in de vorm van het aanleveren van informatie, het voeren van een gesprek of het geven van commentaar, erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek is in eigen beheer uitgevoerd. De onderzoeksperiode was in eerste instantie gericht op de jaren 2012, 2013 en deels op 2014. Tijdens de onderzoeksperiode zijn diverse verbeteringen aangebracht in de planning- en controlcyclus. De RKC heeft daarom besloten het jaar 2014 geheel en 2015, voor zover beschikbaar, ook in het onderzoek mee te nemen.

Namens de Rekenkamercommissie Oostzaan,
Ir. W.P.G.M. van Balen, voorzitter

2. Samenvatting

De cijfermatige basis voor de meerjarenbegroting is verbeterd. Tot en met 2014 was deze op onderdelen nog onvoldoende betrouwbaar. Veel effecten van beleid en plannen werden pas bekend wanneer de begroting al was opgesteld. De Raad had hierdoor geen volledig zicht op de financiële positie en beschikbare budgetten. Hierdoor kon de Raad haar budgetrecht niet voldoende uitvoeren.

In 2015 zijn diverse verbeteringen aangebracht in de planning & controlcyclus, zoals het meer tussentijds afsluiten van de administratie, meer tussentijds rapportages (voortgangsrapportages) aan de Raad en tussentijds overleg met de externe accountant over belangrijke posten in de begroting en jaarrekening. Hierdoor is de kwaliteit van de planning & controlcyclus en meerjarenbegroting verbeterd.

De volgende zaken zijn kwalitatief op orde in het proces van de totstandkoming van de meerjarenbegroting:

- Proces van samenstellen meerjarenbegroting is goed in beeld en is in opzet toereikend.
- Proces en cijfers worden goed vastgelegd.
- Er is in opzet een goed samenspel tussen financiën, management en budgethouders.
- Er is intern veel documentatie beschikbaar voor het opstellen van de (meerjaren)begroting.
- In het proces vindt meer overleg en informatie-uitwisseling met de Provincie plaats.
- In het proces vindt overleg met de externe accountant plaats over belangrijke posten en risico's in de jaarrekening
- De mutaties in de reserves worden goed gedocumenteerd en zijn transparant weergegeven.
- Rond bezuinigingen zijn gedegen berekeningen beschikbaar; ze worden goed gevolgd.
- Er waren tot voor kort te weinig momenten van tussentijds afsluiten en rapportage, er was er nl. één: de Zomernota. Echter, zoals voorgesteld in de planning & controlcyclus 2015 is dit aangepast en is het aantal rapportagemomenten verhoogd met twee. Dat betekent dat er dan beter zicht is op alle mutaties, m.n. in de voorbereiding op de begroting.

De aspecten 'onvoldoende op orde' en 'verder te verbeteren' komen in het kort neer op:

- Het financieel systeem is nog een cijfermatige database. De handmatige uitvraag en analyse brengt foutkansen met zich mee. Het verschil in oplevering (kwaliteit en kwantiteit) is groot.
- De informatie in de meerjarenbegroting is nog summier terwijl deze wel beschikbaar is.
- Het aantal correctievoorstellen en de omvang hiervan dat wordt doorgevoerd op initiatief van de accountant was groot in de jaarrekeningen 2012 en 2013 en neemt af bij de jaarrekening 2014 maar is nog steeds aanzienlijk. (De jaarrekening 2015 en het accountantsrapport zijn nog niet beschikbaar.)
- De kapitaallasten en onderhoudskosten zijn een belangrijk deel van de begroting. Financiële doorrekeningen hiervan worden niet goed zichtbaar vastgelegd.
- De output van het proces, de (meerjaren)begroting, bevat weinig toelichting. Dit doet geen recht aan het proces dat aan het samenstellen van de meerjarenbegroting ten grondslag ligt. De informatie in de meerjarenbegroting is summier terwijl deze wel beschikbaar is. De geïnterviewde raadsleden geven aan dat de begroting mede hierdoor moeilijk te doorgronden is.
- Bij de in de meerjarenbegroting opgenomen risicoanalyse zijn de risico's niet beschreven. Ook is de bandbreedte (minimum en maximum risicobedrag) nog niet opgenomen.

3. Onderzoeksverantwoording

3.1 Aanleiding onderzoek

De meerjarenraming van een gemeente bevat een raming van de financiële gevolgen voor vier jaar, nl. het onderhavige begrotingsjaar plus de drie jaren volgend op het begrotingsjaar, waaronder de baten en de lasten van het bestaande en het nieuwe beleid dat in de programma's is opgenomen (art. 22 BBV).

De fractieleiders in de gemeenteraad hebben gevraagd of de RKC een onderzoek kan uitvoeren naar de kwaliteit van de meerjarenbegroting. Zij geven aan te onderzoeken of de activiteiten en plannen van de gemeente zoals vastgelegd in de programma's juist en volledig zijn vertaald in de meerjarenbegroting en of sprake is van structurele dekking, ofwel; zijn de plannen zoals gesteld in de programma's goed doorgerekend en financieel haalbaar? Hierbij vragen de fractievoorzitters in het onderzoek bijzondere aandacht te besteden aan de financiële haalbaarheid van de aangebrachte bezuinigingen, de doelmatige aanwending van reserves en voorzieningen alsmede de kwaliteit en juiste toepassing van het activerings- en afschrijvingsbeleid.

3.2 Normenkader

In de meerjarenbegroting zou een gedegen toelichting op de berekening van het meerjarenbeeld en op de veronderstellingen en grondslagen opgenomen moeten zijn die zijn gehanteerd bij het samenstellen van de meerjarenbegroting. Ook zou een goede kwantificering van de risico's opgenomen moeten zijn opdat de Raad voldoende informatie heeft om zich een oordeel te kunnen vormen over de kwaliteit van de meerjarenbegroting.

Als normen bij het onderzoek zijn gebruikt:

1. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)
2. Het door de Raad vastgesteld financieel beleid met daarbij in het bijzonder:
 - Het activerings- en afschrijvingsbeleid
 - Het beleid rond de reserves en voorzieningen
3. Door de Raad specifiek aangegeven doelen of normen voor de meerjarenbegroting, zoals vastgelegd in de Financiële verordening. In deze verordening zijn vormvereisten over de meerjarenbegroting opgenomen alsmede de bevoegdheden rond het opstellen en goedkeuren.

3.3 Onderzoeksdocumenten

Het onderzoeksobject betreft de door de Raad meest recent vastgestelde Meerjarenbegroting. Daarnaast vormen de Financiële verordening, de Programmabegroting, de accountantsrapporten, de managementrapportages, het Jaarverslag, de nota Reserves en voorzieningen, het activerings- en afschrijvingsbeleid alsmede de informatie over het meerjarenbeeld in de overige documenten van de planning- en controlcyclus objecten van onderzoek.

3.4 Doel en aanpak van het onderzoek

Het onderzoek (zoals ook is beschreven in het onderzoeksvoorstel dat aan de raadsleden gestuurd) moet inzicht geven in de kwaliteit van het financieel beleid. De belangrijkste vraag daarbij is: zijn de activiteiten en plannen van de gemeente financieel haalbaar en zijn de hierbij behorende risico's goed in kaart en waar mogelijk gekwantificeerd? Daarnaast wordt ook beoordeeld of de reserves en voorzieningen toereikend zijn en of het activerings- en afschrijvingsbeleid toekomstbestendig is om ook op de middellange en lange termijn de activiteiten en plannen zoals opgenomen in de programma's te kunnen blijven uitvoeren. Hierbij komen de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

1. Op welke wijze wordt de meerjarenbegroting opgesteld (hoe verloopt het proces)?
2. Worden alle wijzigingen (begroting, investeringsbeslissingen, nieuw beleid, realisatie etc.) consequent doorgerekend in het meerjarenbeeld? Hoe wordt hierover aan de Raad informatie verstrekt?
3. Welke grondslagen heeft de gemeente gehanteerd bij het samenstellen van de meerjarenbegroting? Zijn deze grondslagen consistent toegepast? Hoe waarborgt de gemeente Oostzaan de validiteit van de doorrekening van de meerjarenbegroting in het begrotingsproces?
4. Hoe heeft de gemeente vastgesteld dat de gehanteerde grondslagen en veronderstellingen realistisch zijn?
5. Is er een risico-inventarisatie alsmede een kwantificering van risico's t.b.v. de meerjarenbegroting beschikbaar? Hoe zijn de grondexploitaties en bijbehorende risico's in de meerjarenbegroting vertaald en toegelicht?
6. Hoe zijn de bezuinigingen die zijn aangebracht in de meerjarenbegroting financieel doorgerekend? Hoe vindt de doorrekening plaats en hoe waarborgt Oostzaan de validiteit van deze doorrekeningen?
7. Zijn de gehanteerde grondslagen en veronderstellingen alsmede de risico's voldoende toegelicht in de meerjarenbegroting?
8. Is er een nota of beleid inzake de toepassing van de reserves en voorzieningen.
9. Hoe wordt intern gewaarborgd dat de reserves en voorzieningen toereikend zijn om de toekomstige plannen en verplichtingen te kunnen dekken?
10. Hoe wordt de validiteit alsmede de consistente toepassing van het beleid rond de reserves en voorzieningen gewaarborgd?
11. Is het beleid rond activeren en afschrijven van de gemeente vastgelegd? Zijn de consequenties van dit beleid in het meerjarenbeeld doorgerekend?
12. Hoe wordt gewaarborgd dat het beleid van activeren juist en consistent wordt toegepast?
13. Kan de Raad met behulp van de in de meerjarenbegroting opgenomen informatie haar controlerende functie naar tevredenheid vervullen?
14. Is de kwaliteit van de informatievoorziening voldoende om de Raad te ondersteunen bij de invulling van haar controlerende rol bij de meerjarenbegroting?

3.5 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek is als volgt vormgegeven:

- Dossierstudie: meerjarenbegroting, begroting & jaarrekeningen (alle over 2012, 2013 en 2014), visiedocumenten, nota reserves en voorzieningen, jaarplannen, managementrapportages, Agenda planning & controlcyclus 2015 en 2016, raadsstukken, rapportages van externe accountant en toetsingsdocumentatie van de meerjarenbegroting door de Provincie Noord-Holland alsmede Raadsbesluiten die betrekking hebben op dit onderwerp.
- Interview met de gemeentesecretaris en hoofd bedrijfsvoering.
- Interview met de samensteller van de meerjarenbegroting.
- Interview met raadsleden die deelnemen aan de financiële commissie.
- Uitvoeren procesanalyse.
- Toetsing resultaten en effecten aan beleidsuitgangspunten & verplichtingen.
- Beschrijven en verifiëren bevindingen.
- Trekken en toetsen conclusies, opstellen aanbevelingen.
- Opstellen en presenteren rapportage.

4. Onderzoeksbevindingen

4.1 Het proces van totstandkoming van de meerjarenbegroting

De RKC heeft middels interviews en documentstudie het proces van de totstandkoming van de (meerjaren)begroting beoordeeld. Het proces van totstandkoming van de (meerjaren)begroting zit er als volgt uit:

1. Start actualisatie van de meerjarencijfers vanuit externe informatie (circulaires, cao etc.).
2. Opvragen verwachtingen bij alle budgethouders met financieel plaatje van hun afdeling.
3. Deze worden besproken in het MT en met de portefeuillehouders. Vervolgens worden deze samen met de voorgenomen bezuinigingen teruggegeven aan de afdelingshoofden voor een bijgestelde raming. Uit de totaalinput wordt een totaalplaatje gemaakt voor een periode van 4 jaar. Door dit elk jaar te doen ontstaat een 'rolling forecast'. Dit leidt tot een kadernotitie.
4. Het maken van keuzes en samenstellen overzicht nieuwe meerjarencijfers door het College.
5. Totaalplaatje maken voor meerjarenbegroting.

Dit proces wordt vastgelegd in het financieel systeem waarin de doorrekeningen 'automatisch' plaatsvinden. De geïnterviewden geven aan dat de P&C-cyclus ieder jaar wordt verbeterd n.a.v. een goede evaluatie waardoor steeds meer sprake is van een gestroomlijnd begrotingsproces.

Terugkoppeling naar de raad

Ten tijde van het onderzoek vond er tussentijds 4x per jaar rapportage plaats aan de raad:

1. Bij de behandeling van de contourennota,
2. Bij de voorbereiding van de begroting (voorbereidingsnota). Deze gaat vergezeld vaneen notitie met de financiële effecten van de meicirculaire.
3. 2^e voortgangsrapportage
4. 3^e voortgangsrapportage

In het proces vindt overleg en informatie-uitwisseling met de Provincie plaats. Voorheen was dit alleen wanneer de begroting als was samengesteld. Dit voorkomt onenigheid bij het beoordelen van de begroting door de Provincie.

De RKC heeft vastgesteld dat het proces loopt zoals hierboven beschreven. Er is in opzet een goed samenspel tussen financiën, management en budgethouders. Er is intern veel documentatie beschikbaar rond het samenstellen van de (meerjaren)begroting. Het begrotingsproces zit in opzet gedegen in elkaar. Ook wordt het proces in beginsel goed ondersteund door ICT-tools. Dit wordt de komende jaren nog verder verbeterd doordat de kwalitatieve informatie en resultaten zullen worden geautomatiseerd en gemonitord.

Enkele aandachtspunten in het proces die uit de procesanalyse komen betreffen:

- Er is in de begroting een risico-inventarisatie opgenomen die financieel is gemaakt. Er is een inschatting gemaakt van het risico en de waarschijnlijkheid dat het risico zich voordoet. Wat nog toegevoegd kan worden is de bandbreedte van het risico (wat is minimum en wat is maximumpositie). Ook kunnen de risico's tekstueel worden toegelicht. Deze toelichting was wel opgenomen in de Programmabegroting 2015, maar ontbreekt in de Programma Begroting 2016.
- Het financieel systeem is een database. De uitvraag en analyse vindt handmatig plaats en wordt (nog) niet door het systeem gefaciliteerd. Dit brengt een aanzienlijke foutkans met zich mee. Bovendien leveren niet alle budgethouders (volledig) aan, het verschil in oplevering (kwaliteit en kwantiteit) is erg groot.
- De kapitaallasten en onderhoudskosten zijn een belangrijk deel van de begroting. Deze komen voort uit de beheerplannen voor de onderhoud (bv GRP, Wegen en groenbeheersplan etc.) en de activa-module. Financiële doorrekeningen van de meerjarenbegroting vindt plaats maar wordt niet goed zichtbaar vastgelegd.

4.2 Documentstudie en analyse

4.2.1 Kwaliteit van de meerjarenbegroting

De meerjarenbegroting van Oostzaan voldoet aan de vereisten van de BBV. Alle vereiste informatie is opgenomen. De informatie is op bepaalde onderdelen summier:

- De meerjarenbegroting is erg op hoofdlijnen opgezet. Er zit weinig onderbouwing in en nauwelijks tekstuele toelichting op de MJB en de gebruikte veronderstellingen. De RKC heeft vastgesteld dat deze intern wel beschikbaar zijn. In de cijfers zijn wel trendmatige ontwikkelingen te herkennen, maar daar wordt niets mee gedaan. De vraag is wat de meerwaarde van het gepresenteerde cijfermateriaal is, m.n. in vergelijking met de Programmabegroting.
De informatie uit de afdelingsplaten zouden een bijdrage kunnen leveren aan een betere toelichting op de veronderstellingen en aan de cijfers die in de meerjarenbegroting zijn gebruikt.
- De risico's zijn (op de Begroting 2015 na) minimaal toegelicht. Ook wordt informatie gemist over de bandbreedte van het risico (wat is de minimum- en maximumomvang van het risico).
- De risico's grondexploitatie zijn summier, maar voldoende toegelicht.
- Er wordt niet duidelijk opgenomen in welke mate de meerjarenbegroting het coalitieakkoord ondersteunt en realiseert.

4.2.2. Analyse van de aangeleverde documenten

Jaarrekeningen

De RKC constateert dat er in de jaarrekeningen van Oostzaan relatief grote afwijkingen van begroting worden gerapporteerd. Bij het afsluiten wordt nog niet voldoende gebruik gemaakt van de beschikbare rapportages en stukken: begrotingen/jaarrekeningen GSR, volledigheid verplichtingen, budgetten sociale zaken die lopen via gemeente Zaanstad, omvang kapitaallasten, uitputting onderhoudsbudgetten etc. Hierdoor geven de budgetten bij m.n. de Zomernota, resp. de Voortgangsnota's geen volledig beeld. Bv. de vergelijking in de Voortgangsnota met de cijfers van de begroting ontbreekt.

Veel mutaties in kapitaallasten pas per jaareinde bekend en worden daarmee te laat gerapporteerd in de jaarrekening. In bijlage 1 is een overzicht en analyse van de afwijkingen uit de jaarrekening 2013 en 2014 opgenomen.

Door de invoering van meer tussentijdse rapportages vanaf 2014 is het aantal budgetafwijkingen dat pas aan de raad verminderd in de jaarrekening verminderd. Dit blijkt ook uit de jaarrekening 2014.

Accountantsrapportage 2012, 2013 en 2014

In de accountantsrapporten komt naar voren dat er in de laatste jaren (vanaf 2010) sprake is van geleidelijke verbetering van de presentatie van de financiële situatie. Het aantal correctievoorstellen dat wordt doorgevoerd op initiatief van de accountant was erg groot, maar is in 2014 wel sterk afgenomen (voor een analyse van de verschillen over 2012 en 2013 zie bijlage 1). Deze correctievoorstellen duiden op niet voldoende grip op een juiste weergave van de financiële positie. Dit schaadt het budgetrecht van de Raad, omdat de Raad niet over een juist en volledig beeld van de financiële positie beschikt. In bijgaande tabel is een overzicht opgenomen van het aantal en omvang van de controleverschillen, die door de accountant zijn geconstateerd en hebben geleid tot een correctie in de concept-jaarrekening:

Boekjaar	Aantal Materiële fouten	Totale omvang fouten rechtmatigheid	Totale omvang fouten getrouwheid
2012	8	EUR 8,9 miljoen	EUR 1,5 miljoen
2013	12	EUR 4,3 miljoen	EUR 1,1 miljoen
2014*)	5	-	EUR 241.500

**) In het accountantsrapport is verder aangegeven dat er EUR 220.321 aan niet gecorrigeerde fouten in de jaarrekening 2014 zijn opgenomen.*

De geïnterviewden geven aan dat er vanaf 2014 overleg met de accountant plaatsvindt over belangrijke posten in jaarrekening om discussie bij controle bij de jaarrekening te voorkomen. Door vooraf belangrijke posten af te stemmen of de begroting ter beoordeling voor te leggen kan dit worden voorkomen.

4.3 Toegevoegde waarde van de stukken voor de Raad

Bij ons onderzoek heeft de RKC twee raadsleden geïnterviewd die deelnemen in de commissie Financiën. Zij geven aan de (meerjaren)begroting moeilijk leesbaar te vinden. Dit is enerzijds het gevolg van onvoldoende toelichting. Ook geven zij aan niet dat er bij meerdere raadsleden niet voldoende kennis is om de begroting goed te kunnen lezen en doorgronden. Zij gaven aan graag meer meegenomen te worden in de achtergronden van de begroting. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door de begroting samen met de functionarissen van financiën, een externe deskundige en/of de rekenkamercommissie door te nemen in een soort thema-sessie voorafgaand aan de begrotingsbehandeling.

Daarnaast gaven zij aan dat er bij Oostzaan pas een werkelijk beeld ontstaat van de financiële positie bij de behandeling van de jaarrekening. Er worden nog vele fouten geconstateerd pas bij de jaarrekening, waardoor het beeld van de financiële performance en financiële ruimte teveel fluctueert. De geïnterviewden vinden dat de Raad hierop meer

kritisch moeten zijn. Het is belangrijk dat de Raad een goed beeld heeft van de financiële ruimte t.b.v. het budgetrecht. Hier mag van de Raad een meer kritische houding worden verwacht.

5. Conclusies

Naar aanleiding van de bevindingen en de analyse heeft de RKC de volgende conclusies getrokken. Een overzicht van de onderzoeksvragen, bevindingen en conclusies is opgenomen in bijlage 2.

Op orde

Goed georganiseerd en op orde zijn de volgende zaken:

- Het proces van samenstellen meerjarenbegroting is goed in beeld en is in opzet toereikend.
- Het proces en de cijfers worden goed vastgelegd.
- Er is in eerste aanleg een goed samenspel tussen financiën, management en budgethouders.
- Er is intern veel documentatie beschikbaar rond het samenstellen van de (meerjaren)begroting.
- In het proces vindt meer dan voorheen overleg en informatie-uitwisseling met de Provincie plaats. Voorheen was er alleen contract wanneer de begroting als was samengesteld/goedgekeurd. Dit voorkomt discussie bij de goedkeuring van de begroting met de Provincie.
- In het proces vindt overleg met de externe accountant plaats over belangrijke posten en risico's in de jaarrekening
- De mutaties in de reserves worden goed gedocumenteerd en zijn transparant weergegeven in de planning - en control documenten.
- Rond bezuinigingen zijn gedegen berekeningen beschikbaar. De bezuinigingen worden in de planning – en control cyclus goed gevolgd.

Verder te verbeteren

De volgende zaken zijn verder te verbeteren (cijfers sluiten aan bij de cijfers in de reactie van het college):

1. Het financieel systeem is nog een cijfermatige database. De uitvraag en analyse vindt handmatig plaats en wordt (nog) niet door het systeem gefaciliteerd. Dit brengt foutkansen met zich mee. Bovendien leveren niet alle budgethouders (volledig) aan. Het verschil in oplevering (kwaliteit en kwantiteit) is groot. De geïnterviewden geven aan dat het plan is dat het systeem het gehele proces gaat faciliteren.
2. De output van het proces, de (meerjaren)begroting, bevat weinig toelichting. Dit doet geen recht aan het proces dat aan het samenstellen van de meerjarenbegroting ten grondslag ligt. De informatie in de meerjarenbegroting is summier terwijl deze wel beschikbaar is. De geïnterviewde raadsleden geven aan dat de begroting mede hierdoor moeilijk te doorgronden is.
3. Geconstateerd is dat er veel verschillen werden gerapporteerd tussen de begroting, tussentijdse informatie en de jaarrekening. De hoeveelheid en relatief grote omvang van de afwijkingen in de jaarrekeningen zijn het gevolg van:

- a. Oorspronkelijk te weinig momenten van tussentijds afsluiten en rapportage. Bij Oostzaan was sprake van één tussentijdse afsluiting en rapportagemoment: de Zomernota. De Zomernota beslaat de cijfers t/m april van het verslagjaar. Bij het uitbrengen van de Zomernota was er nog geen volledig zicht op alle mutaties. Intussen is, zoals aangekondigd in de Agenda Planning & Controlcyclus 2015 en 2016, het aantal rapportagemomenten verhoogd naar 3. Hiermee zijn nog niet automatisch alle verschillen tussen begroting, tussentijdse rapportage en jaarrekening verdwenen. De jaarrekening 2015 is de eerste mogelijkheid om dit te toetsen.
- b. Het afsluiten van de administraties en bepalen van de budgetomvang kan strakker. Bij het afsluiten wordt nog niet voldoende gebruik gemaakt van de beschikbare rapportages en stukken: begrotingen/jaarrekeningen GSR, volledigheid verplichtingen, budgetten sociale zaken die lopen via gemeente Zaanstad, omvang kapitaallasten, uitputting onderhoudsbudgetten etc. Hierdoor geven de budgetten bij m.n. de zomernota geen volledig beeld en laten er onzekerheid over bestaan of de gestelde doelen wel worden gehaald. Toch vormen deze budgetten weer de basis voor de nieuwe begrotingscijfers.

Vanaf het jaar 2014 is het aantal momenten van tussentijdse informatie vergroot. Hierdoor is het aantal verschillen die pas in de jaarrekening 2014 aan de Raad worden gepresenteerd flink afgenomen.

4. Het aantal correctievoorstellen en de omvang hiervan dat wordt doorgevoerd op initiatief van de accountant was bij de jaarrekening 2012 en 2013 groot. Dit duidt op niet voldoende grip op een juiste weergave van de financiële positie. Dit schaadt het budgetrecht van de Raad omdat de Raad niet over een juist en volledig beeld van de financiële positie beschikt. In 2014 is het aantal en de omvang van de correcties afgenomen maar nog steeds aanzienlijk (EUR 241.500 gecorrigeerde verschillen en EUR 220.000 ongecorrigeerde verschillen). Dit duidt erop dat de betrouwbaarheid van de tussentijdse cijfers derhalve voor de meerjarenbegroting gehanteerde cijfers nog verder moet worden vergroot.
5. Deze conclusie is vervallen. Er vindt inmiddels overleg plaats met de accountant over de mutaties in de jaarrekening.
6. Een volledige risico-inventarisatie vindt nog niet plaats en wordt ook niet financieel gemaakt, bijvoorbeeld in een prognose met bandbreedte van de financiële impact van het risico. Wel worden grotere risico's geduid in de paragrafen.
7. De kapitaallasten en onderhoudskosten zijn een belangrijk deel van de begroting. Deze komen voort uit de beheerplannen voor de onderhoud (bv. GRP, Wegen en groenbeheersplan etc.) en de activa-module. Financiële doorrekeningen van deze plannen t.b.v. de meerjarenbegroting vindt plaats, maar wordt niet goed zichtbaar vastgelegd.
8. Mutaties in grondexploitaties worden pas bij jaarrekening 'afgerekend'. Deze zijn wel eerder bekend. Gezien grote omvang van de post zou de vaststelling ook eerder moeten om inzicht te krijgen in werkelijk begrotingssaldo. Ook de risico's in de

grondexploitatie worden niet toegelicht. Dit gebeurt wel in afzonderlijke projectrapportages.

Bovenstaande bevindingen duiden erop, dat de cijfermatige basis voor de meerjarenbegroting op onderdelen nog onvoldoende betrouwbaar was over 2012 en 2013. Veel effecten van beleid en plannen werden pas bekend wanneer de begroting al was opgesteld. De Raad had hierdoor geen volledig zicht op de financiële positie en beschikbare budgetten wanneer zij de begroting vaststellen. Hierdoor kon de Raad haar budgetrecht niet voldoende uitvoeren. Ook wordt dan niet transparant gemaakt in welke mate de meerjarenbegroting het coalitieakkoord ondersteunt en realiseert.

Vanaf 2014 zijn verbeteringen aangebracht in het tussentijds afsluiten, toename van het aantal rapportagemomenten en het de intensivering van het overleg met de externe accountant. Dit heeft een positief effect gehad: het aantal budgetafwijkingen in de jaarrekening 2014 is verminderd en het aantal en de omvang van de correctievoorstellen door de accountant is sterk afgenomen. Ook zijn verbeteringen aangebracht in de begroting, zoals de opname van een kwantificering van de risico's in euro's en een inschatting van de waarschijnlijkheid dat het risico zich voordoet.

Deze conclusies afgezet tegen de twee hoofdonderzoeksvragen leveren twee belangrijke constatering op:

1. De belangrijkste vraag was: zijn de activiteiten en plannen van de gemeente financieel haalbaar en zijn de hierbij behorende risico's goed in kaart en waar mogelijk gekwantificeerd?
Het antwoord hierop is: de planning & controlcyclus van Oostzaan is verbeterd, en biedt meer waarborgen voor een betrouwbare planning & controlcyclus. De risico's kunnen nog wel beter worden gekwalificeerd door het vermelden van een tekstuele toelichting en de bandbreedte van het financieel risico (wat is minimum en maximumrisico).
2. Daarnaast is ook beoordeeld of de reserves en voorzieningen toereikend zijn en of het activerings- en afschrijvingsbeleid toekomstbestendig is om ook op de middellange en lange termijn de activiteiten en plannen zoals opgenomen in de programma's te kunnen blijven uitvoeren.
Het antwoord hierop is, dat doorrekening van plannen en projecten naar meerjarige gevolgen nog onvoldoende plaats vindt, waardoor er onvoldoende inzicht is in de toekomstbestendigheid van reserves, voorzieningen en het activerings- en afschrijvingsbeleid.

6. Aanbevelingen

Een overzicht van onderzoeksvraag, bevinding en aanbeveling is opgenomen in bijlage 2. De RKC geeft de volgende aanbevelingen aan de raad en het college:

- Minimaal tweemaal per jaar jaarafsluiting doen om actualiteit budgetten te waarborgen. In de nieuwe P&C-cyclus is deze verbetermaatregel opgenomen. Hierbij borgen dat de betrouwbaarheid van de administraties tussentijds toeneemt opdat de voor de meerjarenbegroting te gebruiken cijfers ook betrouwbaar zijn.
- In de planning- en controlcyclus de informatie over afwijkingen strakker monitoren a.h.v. brondocumenten (begrotingen GSR, beschikkingen subsidies, projectrapportages, onderhoudsplannen etc.) om een zuiverder beeld te geven in de tussentijdse informatie.
- Grondexploitaties meenemen in de begrotingscyclus, staat nu feitelijk los. Hierdoor geeft de begroting niet voldoende inzicht in de financiële effecten van de grondexploitaties.
- Informatievoorziening over uitkeringen en re-integratie budgetten meer actueel laten zijn, is nu te laat, feitelijk pas bij de jaarrekening. Dit kan door afspraken met Zaanstad te maken over de tussentijdse informatievoorziening.
- Risico's voorzien van scenario-analyse en bandbreedte van financieel effect om beter beeld te geven van de impact van de risico's. Overzicht is nu nog wat primitief (één-dimensionaal).
- Toelichting in de meerjarenbegroting vergroten, er is veel informatie beschikbaar die niet in de meerjarenbegroting wordt opgenomen. Hierdoor krijgt de Raad meer inzicht in de financiële positie en stand van zaken.
- Kapitaallastenberekening meerdere keren per jaar uitvoeren. Gezien grote mutaties bij jaarrekening ook eerder een prognose maken of bij grote wijziging in balansposities begrotingswijziging maken.
- Het organiseren van een themabijeenkomst met Raadsleden waarbij de begroting door financiën wordt toegelicht alvorens de begroting in de Raad te behandelen. Dit kan desgewenst met een externe deskundige of leden van de Rekenkamercommissie.

De RKC beveelt de raad aan het college op te dragen een verbetervoorstel op te stellen en bovenstaande aanbevelingen hierin SMART op te nemen. Voorts periodiek intern en naar de Raad voortgangsinformatie over de uitvoering van deze verbeteringen te verstrekken.

Tot slot merkt de RKC op, dat er juist nu wel een extra aanleiding is om deze aanbevelingen op te pakken. Immers, de BBV is vernieuwd en is voor een deel al in 2016 van kracht. De aanbevelingen hierboven sluiten grotendeels aan bij deze vernieuwing.

Bijlage 1 Analyse verschillen zoals gerapporteerd in de jaarrekening

Jaarrekening 2013

De RKC constateert dat er in de jaarrekeningen van Oostzaan relatief grote afwijkingen van begroting worden gerapporteerd. Hieronder volgen enkele voorbeelden met een toelichting van de gegeven oorzaak door de financieel medewerkers van de gemeente Oostzaan (schuingedrukt):

- **Constatering:** in de jaarrekening 2013 zijn wachtgeldten die aan voorziening wachtgeld waren toebedeeld vrijgevallen omdat dit niet mag worden voorzien volgens de regels van de BBV. Hierdoor werd een voordeel van EUR 311.000 in de jaarrekening gerapporteerd.

Er was een motie ingediend voor deze budgetmutatie. Hierbij heeft de organisatie geen BBV-toets uitgevoerd. Hierdoor is een mutatie in de begroting terecht gekomen die o.b.v. de BBV niet is toegestaan.

- **Constatering:** De baten voor burgerzaken zijn al enige jaren te hoog begroot. Voor 2013 zijn de baten EUR 51.000 te hoog begroot. Niet echt duidelijk toegelicht wat hiervan de oorzaak is.

Aanleiding vormen de vervaldata van documenten; deze zijn nog niet geheel zuiver in beeld bij de gemeente.

- **Blz. 21.** Waarom voordeel op kapitaallasten applicaties gemeenten van EUR 50.000? Niet duidelijk toegelicht. Waarom niet begroot?

Oorspronkelijk zaten ze niet in begroting, had wel moeten. Post is wel in de zomernota opgenomen (alleen als toelichting van de zomernota) maar niet in de budgetmutaties.

- **Blz. 27.** Baten volkshuisvesting van EUR 82.000 inzake vrijval BWS-gelden. Waarom niet begroot?

Gelden moeten doorbetaald worden aan de BWS-gelden dus is budgetneutraal en lopen via de reserve. Had wel als afwijking gemeld kunnen worden bij tussentijdse rapportage, is ook van belang voor inzicht in de mutaties in de reserve.

- **Blz. 42.** Kosten van bestemmingsplan in begroting geactiveerd en dat mag niet van accountant. Leidt tot extra kosten van EUR 48.000 in de jaarrekening. Was in vorige jaarrekening (2012) ook het geval, waarom niet tussentijds gecorrigeerd en gemeld?

Fout is twee jaarrekeningen achter elkaar gemaakt. Had wel eerder bekend kunnen zijn en gerapporteerd in zomernota.

- **Blz. 54.** De structurele bijdrage gezondheid GSR is lager vastgesteld met EUR 32.000. Was dit niet eerder bekend en had dit niet eerder gemeld kunnen worden?

Was wel bekend dus had in zomernota gemeld kunnen zijn.

- Blz. 55. De kosten van uitkeringen zijn EUR 205.000 hoger door meer verstrekte uitkeringen. Was dit niet eerder bekend?

De gemeente Zaanstad voert de sociale zaken van Oostzaan uit. Zaanstad rapporteert later waardoor de informatie in de zomerrapportage niet actueel is. Hierdoor komt informatie voor Raad te laat beschikbaar.

- Centrumcomplex lasten. De afschrijvingstermijn is van 40 naar 60 jaren gegaan. Dit leidt tot een voordeel van EUR 82.000 voor de Kunstgreep. Was dit niet eerder bekend bij begroting?

De accountant heeft het niet geaccepteerd bij de jaarrekening. Accountant kijkt naar bestendige gedragslijn. Dit bleek niet het geval. Post was ook niet eerder met accountant afgestemd.

- Relatief grote mutaties in grondexploitatie. Waarom niet eerder gemeld?

Grondexploitaties worden niet tussentijdse P&C-documenten verwerkt, alleen in de jaarrekening wordt verantwoording afgelegd.

Jaarrekening 2012

- Blz. 43. Bestemmingsplannen waren geactiveerd, mocht niet van accountant en moesten weer naar de lasten voor EUR 27.000. Waarom niet in begroting gecorrigeerd?

Zie besproken punt bij jaarrekening 2013. Had eerder bekend kunnen zijn.

- Blz. 54. EUR 330.000 meer aan uitkeringen uitgegeven. Was dit niet eerder bekend?

Zie besproken punt bij jaarrekening 2013. De gemeente Zaanstad rapporteert te laat waardoor cijfers niet tijdig in de planning- en control documenten kunnen worden verwerkt.

- Blz. 54. EUR 354.000 voordeel op participatie. Was dit niet eerder bekend?

Betreft re-integratiebudgetten, zelfde punt als de uitkeringen, informatie komt laat van de gemeente Zaanstad die dit uitvoert.

- Blz. 60. EUR 82.400 minder uitgegeven aan subsidies. Was dit niet eerder bekend?

Had wel eerder bekend kunnen zijn en in Zomerrapportage gemeld omdat beschikkingen voor subsidie aan instellingen al eerder afgegeven zijn.

- Blz. 70. EUR 446.000 voordeel rente. Was dit niet eerder bekend?

Rentekosten worden pas berekend bij de jaarrekening; dat zou beter meerdere keren per jaar moeten worden gedaan gezien grote omvang van de post. Deze afwijking wordt o.a. verklaard door nieuwe lening die is aangetrokken van EUR 3,5 mln. Had wel in de zomerrapportage gemeld moeten worden, was toen wel bekend.

- Grote mutaties in grondexploitaties, EUR 2 miljoen voordeel. Was dit niet eerder bekend, waarom is dit niet eerder gerapporteerd?

Mutaties in grondexploitaties worden pas bij jaarrekening 'afgerekend'. Is wel eerder bekend, gezien grote omvang van de post zou dit eerder moeten om inzicht te krijgen in werkelijk begrotingssaldo.

Samenvattend is sprake van relatief veel afwijkingen van relatief grote omvang. Deze zijn het gevolg van:

- Te weinig momenten van tussentijds afsluiten en rapportage. Bij Oostzaan was sprake van een afsluiting en rapportagemoment: de Zomernota. De Zomernota beslaat de cijfers t/m april. Op dat moment is er nog geen volledig zicht op alle mutaties. Inmiddels is besloten dat in de nieuwe planning & controlcyclus het aantal rapportagemomenten worden verhoogd. De cijfers van de zomernota vormen weer de basis voor de nieuwe begroting. Het is dus belangrijk dat deze betrouwbaar zijn.
- Het afsluiten van de administraties en bepalen van de budgetomvang kan strakker. Bij het afsluiten wordt nog niet voldoende gebruik gemaakt van de beschikbare rapportages (begrotingen/jaarrekeningen GSR, volledigheid verplichtingen, budgetten sociale zaken die lopen via gemeente Zaanstad, omvang kapitaallasten, uitputting onderhoudsbudgetten). Hierdoor worden pas bij de jaarrekening veel afwijkingen geconstateerd en verantwoord.

De mutaties in de reserves worden goed gedocumenteerd en zijn transparant weergegeven in de planning - en control documenten.

Bijlage 2 Overzicht van alle onderzoeksvragen met bevindingen en aanbevelingen

Onderzoeksvraag	Bevinding	Aanbeveling
<p>1. Op welke wijze wordt de meerjarenbegroting opgesteld (hoe verloopt het proces)?</p>	<p>Het begrotingsproces zit gedegen in elkaar. De cijfers die worden gebruikt zijn niet altijd actueel. Het afsluiten van de administraties en bepalen van de budgetomvang kan strakker. Bij het afsluiten wordt nog niet voldoende gebruik gemaakt van de beschikbare rapportages en stukken: begrotingen/jaarrekeningen GSR, volledigheid verplichtingen, budgetten sociale zaken die lopen via gemeente Zaanstad, omvang kapitaallasten, uitputting onderhoudsbudgetten etc. Hierdoor geven de budgetten bij m.n. de zomernota geen volledig beeld. Deze cijfers vormen de basis voor de nieuwe begrotingscijfers.</p>	<p>Alle relevante informatie betrekken in de planning & controlcyclus met alle relevante info van de GSR, Zaanstad etc.</p>
<p>2. Worden alle wijzigingen (begroting, investeringsbeslissingen, nieuw beleid, realisatie etc.) consequent doorgerekend in het meerjarenbeeld? Hoe wordt hierover aan de Raad informatie verstrekt?</p>	<p>Bij het afsluiten wordt nog niet voldoende gebruik gemaakt van de beschikbare rapportages en stukken: begrotingen/jaarrekeningen GSR, volledigheid verplichtingen, budgetten sociale zaken die lopen via gemeente Zaanstad, omvang kapitaallasten, uitputting onderhoudsbudgetten etc. Hierdoor geven de budgetten bij m.n. de zomernota geen volledig beeld.</p> <p>Veel mutaties in kapitaallasten pas per jaareinde bekend.</p>	<p>Minimaal tweemaal per jaar 'afsluiting' van de administratie om betrouwbaarheid en daarmee actualiteit van budgetten te waarborgen. Deze maatregel is gerealiseerd.</p> <p>Kapitaallastberekening meerdere keren per jaar uitvoeren. Gezien grote mutaties bij jaarrekening eerder een prognose maken of bij grote wijziging in balansposities begrotingswijziging maken.</p> <p>Informatievoorziening over uitkeringen en re-integratie budgetten meer actueel laten zijn. Dit kan door afspraken met Zaanstad te maken over de tussentijdse informatievoorziening.</p>

<p>3. Welke grondslagen heeft de gemeente gehanteerd bij het samenstellen van de meerjarenbegroting? Zijn deze grondslagen consistent toegepast? Hoe waarborgt de gemeente Oostzaan de validiteit van de doorrekening van de meerjarenbegroting in het begrotingsproces?</p>	<p>De grondslagen zijn summier toegelicht. Vastgesteld is wel dat deze consistent worden toegepast.</p> <p>Met name rond de toepassing van de activeringsregels zijn diverse correcties gerapporteerd in de planning – en controldocumenten door het niet juist hanteren van de voorschriften.</p>	<p>Strakker sturen op toepassing van de activeringsregels.</p>
<p>4. Hoe heeft de gemeente vastgesteld dat de gehanteerde grondslagen en veronderstellingen realistisch zijn?</p>	<p>De gemeente toetst periodiek de gehanteerde grondslagen en het realiteitsgehalte. Dit wordt ook intern getoetst door financiën.</p>	<p>N.v.t.</p>
<p>5. Is er een risico-inventarisatie alsmede een kwantificering van risico's t.b.v. de meerjarenbegroting beschikbaar? Hoe zijn de grondexploitaties en bijbehorende risico's in de meerjarenbegroting vertaald en toegelicht?</p>	<p>In de meerjarenbegroting zijn diverse risico's benoemd. Ze zijn verwoord, maar niet in cijfers uitgedrukt. De onderlinge relatie en het verband met de totale cijfers komt niet aan bod. Hierbij is ook niet aangegeven wat de bandbreedte is van de risico's en de waarschijnlijkheid dat deze voorkomt. Dit zou meer informatie opleveren over de financiële positie van Oostzaan.</p> <p>Ook de risico's in de grondexploitatie worden niet toegelicht. Dit gebeurt wel in afzonderlijke projectrapportages.</p>	<p>Risico's voorzien van scenario-analyse en bandbreedte van financieel effect om beter beeld te geven van de impact van de risico's.</p> <p>Grondexploitaties meenemen in de begrotingscyclus, staat nu feitelijk los en ook risico's goed toelichten in de planning- en controldocumenten.</p>
<p>6. Hoe zijn de bezuinigingen die zijn aangebracht in de meerjarenbegroting financieel doorgerekend? Hoe vindt de doorrekening plaats en hoe waarborgt Oostzaan de validiteit van deze doorrekeningen?</p>	<p>Bezuinigingen worden zorgvuldig bijgehouden, doorgerekend en gemonitord. De Raad wordt in de planning en controldocumenten goed over deze wijzigingen geïnformeerd.</p>	<p>N.v.t.</p>

<p>7. Zijn de gehanteerde grondslagen en veronderstellingen alsmede de risico's voldoende toegelicht in de meerjarenbegroting?</p>	<p>De output van het proces, de (meerjaren)begroting, bevat weinig toelichting. Dit doet geen recht aan het proces dat aan het samenstellen van de meerjarenbegroting ten grondslag ligt. De informatie in de meerjarenbegroting is summier terwijl deze wel beschikbaar is. De geïnterviewde raadsleden geven aan dat de begroting mede hierdoor moeilijk te doorgronden is.</p> <p>Toelichting van de gehanteerde grondslagen en risico's is zeer beperkt.</p>	<p>Toelichting in de meerjarenbegroting vergroten, er is veel informatie beschikbaar die niet in de meerjarenbegroting wordt opgenomen. Hierdoor krijgt de Raad meer inzicht in de financiële positie en stand van zaken.</p>
<p>8. Is er een nota of beleid inzake de toepassing van de reserves en voorzieningen.</p>	<p>Er is een nota reserves en voorzieningen.</p>	<p>N.v.t.</p>
<p>9. Hoe wordt intern gewaarborgd dat de reserves en voorzieningen toereikend zijn om de toekomstige plannen en verplichtingen te kunnen dekken?</p>	<p>De kapitaallasten en onderhoudskosten zijn een belangrijk deel van de begroting. Deze komen voort uit de beheerplannen voor de onderhoud (bv. GRP, Wegen en groenbeheersplan etc.) en de activa-module. Financiële doorrekeningen van deze plannen t.b.v. de meerjarenbegroting vindt plaats, maar wordt niet goed zichtbaar vastgelegd.</p>	<p>Zichtbaar vastleggen van de financiële doorrekeningen zodat hierop tijdens het begroting- en jaarrekeningproces op kan worden getoetst.</p>
<p>10. Hoe wordt de validiteit alsmede de consistente toepassing van het beleid rond de reserves en voorzieningen gewaarborgd?</p>	<p>Jaarlijks wordt bij het opstellen van de begroting en het opstellen van de jaarrekening een toetst gedaan op consistentie door de opstellers. Deze wordt door controller en manager gecontroleerd.</p>	<p>N.v.t.</p>
<p>11. Is het beleid rond activeren en afschrijven van de gemeente vastgelegd? Zijn de consequenties van dit beleid in het meerjarenbeeld doorgerekend?</p>	<p>Het beleid is vastgelegd. Met name rond de toepassing van de activeringsregels zijn diverse correcties gerapporteerd in de planning – en controldocumenten door het niet juist hanteren van de voorschriften.</p>	<p>Strakker sturen op toepassing van de activeringsregels.</p>

12.Hoe wordt gewaarborgd dat het beleid van activeren juist en consistent wordt toegepast?	De afgelopen jaren zijn er in de jaarrekening diverse correcties gemaakt door het niet juist/consequent toepassen van de activeringsregels.	Stakker hanteren van consistente gedragslijn en periodiek toetsen van de veronderstellingen met de externe accountant. De afdeling bedrijfsvoering heeft aangegeven dat dit vanaf het verantwoordingsjaar 2014 is gebeurd.
13.Kan de Raad met behulp van de in de meerjarenbegroting opgenomen informatie haar controlerende functie naar tevredenheid vervullen?	Raadsleden geven aan kennis te missen om de (meerjaren)begroting goed te kunnen doorgronden en op basis hiervan besluiten te nemen.	Het organiseren van een themabijeenkomst met Raadsleden waarbij de begroting door financiën wordt toegelicht alvorens de begroting in de Raad te behandelen. Dit kan desgewenst met een externe deskundige of leden van de Rekenkamercommissie.
14.Is de kwaliteit van de informatievoorziening voldoende om de Raad te ondersteunen bij de invulling van haar controlerende rol bij de meerjarenbegroting?	Op basis van de bevindingen constateert de RKC dat de betrouwbaarheid van de cijfers aanzienlijk is verbeterd, maar dat er nog maatregelen te treffen zijn om dit te verhogen, zodat de raad zijn controlerende taak beter kan uitvoeren.	Opdracht geven aan het college om de betrouwbaarheid van de cijfers in de planning- en controlcyclus verder te verbeteren.