

Vaak moet er iets gebeuren voordat er iets gebeurt¹

Planning & Control in de gemeente Haaksbergen



Zoals een goede mentaliteit voor haar voortbestaan regels nodig heeft, zo is voor de naleving van regels een goede mentaliteit onontbeerlijk.²

¹ Johan Cruijff

² Machiavelli, Discorsi

Samenvatting

De laatste jaren heeft de gemeente Haaksbergen problemen gehad om een reëel meerjarig sluitende begroting te realiseren en daarmee aan de eisen van de provincie te voldoen. Op 13 februari is weliswaar een definitieve begroting 2014 door de raad vastgesteld, maar eind oktober 2014 werd in de lokale media gemeld dat de begroting 2015 wederom niet de toets der kritiek van de Provincie zou kunnen doorstaan. Dit is in december 2014 ondubbelzinnig bevestigd. De gemeente Haaksbergen valt, als één van de twee gemeenten in Overijssel, onder preventief toezicht van de Provincie. In ieder geval heeft de Gemeente Haaksbergen problemen om het geraamde gat van 1,6 miljoen te dichten.

Bovenstaande situatie is voor de rekenkamercommissie mede aanleiding geweest om een nader onderzoek te starten naar de planning- en controlcyclus van de gemeente Haaksbergen.

De rekenkamercommissie wil met name onderzoek verrichten naar de doorwerking van de doelstellingen in de programmabegroting, naar de realisatie ervan door de ambtelijke organisatie en de verantwoording over die realisatie aan de raad.

De rekenkamercommissie vraagt zich namelijk af of de raad met de beschikbare informatie in staat wordt gesteld goed te sturen. Het gaat in dit onderzoek in beginsel niet over het functioneren van mensen of afdelingen, maar over de inrichting van de systematiek die eraan bijdraagt dat doelstellingen uitgevoerd worden en de voortgang (ook financieel) kan worden gevolgd. De invalshoek is derhalve totaal anders als in de recent aan de raad voorgelegde begrotingsscan Haaksbergen 2015 van het Ministerie van BZK, die zich met name bezighoudt met een doorlichting van de begroting in relatie tot gemeenten van gelijke grootte elders in het land.

Doel van ons onderzoek is raad en college concrete hulpmiddelen te bieden om de waarde van de planning- en controlcyclus als sturings- en controle-instrument voor de raad te verbeteren. Om dit doel te bereiken hanteert de rekenkamercommissie de volgende richtinggevende onderzoeksvraag:

Wat is in de gemeente Haaksbergen de kwaliteit van de planning- en controlcyclus als instrument voor sturing en controle door de raad en wat zijn de eisen waaraan zo'n instrument zou moeten voldoen?

Om deze vraag te beantwoorden hanteert de rekenkamercommissie de onderstaande deelvragen:

1. In hoeverre voldoet de planning- en controlcyclus aan de hiervoor geldende beleidskaders?
2. In hoeverre zijn prestaties en doelstellingen 'smart' geformuleerd en in hoeverre is de inzet van middelen daarbij transparant weergegeven?
3. In hoeverre bieden de bestuursrapportages en jaarrekening inzicht in de realisatie van doelstellingen, prestaties en budget?
4. In hoeverre zijn er waarborgen in de interne organisatie voor het monitoren en bijsturen op doelstellingen en budgettaire kaders?

De raad heeft in december 2012 in de Financiële Verordening de 'spelregels' vastgesteld voor het financiële beleid, de regels voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente.

In de Financiële Verordening staan de regels opgenomen die de gemeente in acht moet nemen onder meer bij het opstellen van producten uit de planning en controlcyclus.

Dit alles is gelegd naast de model-Financiële Verordening van de VNG.

Wij hebben geconstateerd dat de Financiële Verordening leemtes bevat ten opzichte van die van de VNG. Wij adviseren daarom de Financiële Verordening van de gemeente Haaksbergen opnieuw aan te passen, waarbij de VNG-verordening en die van de omliggende gemeenten kunnen worden betrokken. Wij hebben begrepen dat de gemeente Haaksbergen ook voornemens is om dat in de tweede helft van 2015 te gaan doen.

Wij hebben de artikelen in de huidige Verordening Financieel Beleid nagelopen en getoetst aan de diverse producten van de planning- en controlcyclus en de rapporten van de accountant. Opvallend is dat de gemeente zich in lang niet alle gevallen aan zijn eigen verordening houdt. Dit kan de kwaliteit van de planning- en controlcyclus negatief beïnvloeden en de informatiewaarde voor de raad verminderen, zodat deze zijn kaderstellende en controlerende rol niet optimaal kan uitvoeren.

Een overzicht van de toetsing staat in onderstaande tabel, in deze tabel worden ook impliciet de bovengenoemde deelvragen beantwoord:

Overzicht scores Financiële Verordening

artike l	lid	korte omschrijving	scor e	bevinding
	1,	vaststellen		geen nieuwe programmaindeling
2	2	programmaindeling	-	vastgesteld
	3,			
2	5	indicatoren	-	niet, nauwelijks indicatoren bijgehouden
3		planning P&C cyclus inrichting	+	
4		begroting/jaarstukken afsprake	+	
5		investeringskredieten	+	
6		jaarlijkse Kadernota	+	
7		autorisatie kredieten	+	
8	1	2 bestuursrapportages	+	
	2,	uitvoering en bijstelling		
8	3	beleid	+	alleen significante ontwikkelingen opname afschrijvingstermijnen in artikel
9		afschrijving activa	+/-	onnodig
10		kostprijsberekening	+/-	documentatie nog onvoldoende
11		financieringsfunctie	+	
12		administratie	+/-	kwaliteit IC niet op vereiste niveau
13		interne controle	+/-	
14		misbruik	+	
15		financiële organisatie	+/-	functiescheiding, interne controle

Opvallende conclusies die uit de analyse van de diverse artikelen in de Verordening kunnen worden getrokken zijn:

- bij het aantreden van de nieuwe raad in 2014 is geen nieuwe programma-indeling opgesteld, laat staan dat de huidige is geëvalueerd. Daardoor wordt het de raad moeilijker gemaakt om zijn eigen beleidsprioriteiten te stellen. De focus ligt geheel op het invullen van de bezuinigingen;
- Er worden nauwelijks indicatoren en prestatiegegevens bijgehouden, laat staan ingevoerd. Daardoor mist de raad een belangrijk instrument om prioriteiten te stellen en de voortgang van het beleid te bewaken;

- De kwaliteit van de interne controle is nog niet in alle gevallen voldoende. Met de accountant is een plan van aanpak afgesproken om wel op het vereiste niveau te komen;
- De kwaliteit van de jaarstukken is nogal wisselvallig. In het ene programma wordt veel aandacht besteed aan een financiële en materiële toelichting en worden deze geïllustreerd met kengetallen, in andere programma's is daar in veel mindere mate sprake van;
- De paragraaf bedrijfsvoering, één van de verplichte paragrafen in begroting en jaarrekening is zeer summier, met name wanneer het niet over personeel en ICT gaat;
- De interne controle rond inkoop en aanbesteding wordt niet in alle gevallen nageleefd;

De algemene conclusie moet luiden dat zowel de planning en controlcyclus als de Verordening Financieel Beleid doorontwikkeld moeten worden. De één als bruikbaar regelkader voor de planning- en controlcyclus, de ander om de kwaliteit en de gebruiksvriendelijkheid voor met name de raad te vergroten.

De rekenkamercommissie doet, naast het advies om de Verordening te wijzigen en opnieuw vast te stellen, de volgende aanbevelingen:

1. Met de raad in gesprek te gaan met als doel het bijstellen en vooral meer inzichtelijk maken van de planning- en controlcyclus en de producten die daarbij horen. Er moeten beleidsindicatoren worden ontwikkeld (en bijgehouden!) die de raad (en het college) eenvoudiger in staat stellen het gevoerde beleid uit te zetten, te monitoren en zo nodig bij te sturen;
2. Verbeteren en optimaliseren van de interne controle, dit aan de hand van de afspraken die met de accountant zijn en worden gemaakt;
3. Regelmatig nalopen van de diverse verordeningen en nota's als genoemd in de Financiële Verordening. Voldoen ze nog wel aan de alsmaar veranderende regelgeving? Zijn ze begrijpelijk en inzichtelijk genoeg voor de raad?
4. Regelmatig evalueren van de planning- en controlcyclus. Geven de producten voldoende informatie aan college en raad om afgewogen beleidskeuzes te maken. Voldoen zij nog aan wet- en regelgeving, ook de eigen?

Wanneer met deze aanbevelingen rekening wordt gehouden zal de kwaliteit van de kadernota, de begroting, de tussentijdse rapportages en de jaarrekening snel het niveau bereiken waarmee de raad weloverwogen beleidskeuzes kan maken om zo van de gemeente Haaksbergen weer een financieel gezonde gemeente te maken.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Inhoudsopgave	5
1. Inleiding	6
2. Aanleiding tot het onderzoek en onderzoeksopzet	7
3. Vergelijking Financiële Verordening Haaksbergen met model verordening VNG	10
4. De Financiële Verordening	14
5. De Planning- en Controlcyclus	24
6. Conclusies	34
7. Aanbevelingen	37
Literatuurlijst	39
Bijlage 1 Planning- en controlcyclus	40
Bijlage 2 Financiële Verordening	41
Bijlage 3 Verklarende woordenlijst	47
Bijlage 4 Bestuurlijke reactie	48

Hoofdstuk 1: Inleiding

In december 2014 werden de raadsleden en inwoners van Haaksbergen wederom opgeschrikt door een bericht van de Provincie Overijssel. De gemeente kwam onder preventief toezicht te staan van de provincie omdat de begroting 2015 niet materieel sloot. In december 2013 kwam er ook een dergelijk bericht en met vereende krachten is toen actie ondernomen om tot een sluitende meerjarenbegroting te komen. Met succes! In februari 2014 werd met een raadsbesluit deze begroting goedgekeurd.

Toch was deze procedure voor de rekenkamercommissie mede aanleiding om een onderzoek te starten naar de planning- en controlcyclus (kadernota, begroting, tussentijdse rapportages, jaarrekening) van de gemeente Haaksbergen. Voldoet deze aan de regels en vooral ook: biedt deze voldoende informatie aan de gemeenteraad?

De informatiewaarde en kwaliteit van de begroting en de jaarrekening worden in grote mate bepaald door de eigen regels die door de raad gesteld worden in de Financiële Verordening. Voldoet deze nog aan de huidige wet- en regelgeving en vooral: biedt deze een voldoende basis om een goede, leesbare en bruikbare begroting en jaarrekening op te stellen? Zodat de raad daadwerkelijk in staat wordt gesteld om zijn kaderstellende en controlerende taken uit te voeren.

Om deze redenen werd eerst een vergelijking getrokken met de standaard VNG verordening en vervolgens de artikelen in de huidige verordening van Haaksbergen één voor één nagelopen.

De conclusie is niet echt verrassend: er moet nog een kwaliteitsslag worden gemaakt. Werk aan de winkel voor het gemeentebestuur, want het college van B&W en de gemeenteraad kunnen hun werk pas optimaal doen, als de basis op orde is. In het belang van de burgers van Haaksbergen.

Hoofdstuk 2. Aanleiding tot het onderzoek en onderzoeksopzet

Op 17 december 2013 heeft de Provincie Overijssel aan de gemeente Haaksbergen bericht dat de gemeente onder preventief toezicht komt te staan.

Dit besluit is gebaseerd op het oordeel van de provincie dat de Begroting 2014 niet voldoet aan de wettelijke vereisten zoals neergelegd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Als gevolg hiervan is integrale beoordeling van de begroting om het wettelijk begrotingsevenwicht te toetsen niet mogelijk.

Voor zover de provincie dat heeft kunnen beoordelen ontbreekt dit evenwicht, omdat bij een aantal onderwerpen uitgangspunten/principes worden genegeerd, die wezenlijk zijn voor dat evenwicht. Het gaat om:

1. de interpretatie van structurele lasten conform het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV);
2. het dekken van structurele lasten met incidentele middelen;
3. het principe dat middelen beleid volgen (inboeken van besparingen waar geen door de raad vastgesteld beleid aan ten grondslag ligt).

Structurele doorwerking van een aantal ontwikkelingen uit voorgaande jaren (verliezen in de grondexploitatie, tekortkomingen en omissies) is voor college en raad aanleiding geweest om met een gedegen aanpak ingaande 2012 de begrotingspositie weer op orde te brengen. In dit proces werd geaccepteerd dat de begroting 2012 niet volledig zou voldoen aan de wettelijke vereisten.

Ook de begroting 2013 voldeed volgens de provincie nog niet aan de vereisten, maar liet “vooral nog wel voldoende verbetering zien”. De volgende essentiële informatie ontbrak echter nog:

- o een meerjarig overzicht van incidentele baten en lasten (met toelichting);
- o een duidelijke splitsing tussen financiële begroting en beleidsbegroting;
- o een overzicht van uitgangspunten, parameters en gehanteerde aannames waarop de ramingen zijn gebaseerd;
- o een meerjarige doorvertaling van de gesignaleerde (autonome) ontwikkelingen, waardoor de aansluiting tussen de jaarschijven van de vorige begroting en de huidige begroting zichtbaar wordt.

De provincie heeft moeten constateren dat het geboden inzicht in de begroting 2014 niet afdoende was en de ontwikkeling in de financiële positie van de begroting 2013 naar 2014 niet was te volgen. Essentieel hierbij is het ontbreken van een financiële begroting, bestaande uit een overzicht van baten en lasten (met saldo voor en na bestemming, inclusief toelichting), en een uiteenzetting van de financiële positie (met toelichting). Ook de beleidsbegroting op het onderdeel van de paragrafen (met name Onderhoud Kapitaalgoederen en Financiering) was, althans volgens de provincie, strikt onvoldoende van informatiewaarde om op deze belangrijke onderdelen de begroting te kunnen beoordelen.

Daarna heeft de gemeente snel gehandeld. Op 13 februari is een definitieve begroting 2014 door de raad vastgesteld.

Eind oktober 2014 werd in de lokale media gemeld dat de begroting 2015 wederom niet de toets der kritiek van de Provincie zou kunnen weerstaan. Dit is in december 2014 ondubbelzinnig bevestigd. De gemeente Haaksbergen valt, als één van de twee gemeenten in Overijssel, onder preventief toezicht van de Provincie. In ieder geval heeft de Gemeente Haaksbergen problemen gehad om het geraamde miljoenentekort in de begroting te dichten.

Onderzoek

Bovenstaande situatie is voor de rekenkamercommissie mede aanleiding geweest om een nader onderzoek te starten naar de planning en controlcyclus van de gemeente Haaksbergen. De rekenkamercommissie wil met name onderzoek verrichten naar de doorwerking van de doelstellingen in de programmabegroting, naar de realisatie ervan door de ambtelijke organisatie en de verantwoording over die realisatie aan de raad.

De rekenkamercommissie vraagt zich namelijk af of de raad met de beschikbare informatie in staat wordt gesteld om goed te sturen. Het gaat in dit onderzoek in beginsel niet over het functioneren van mensen of afdelingen, maar over de inrichting van de systematiek die eraan bijdraagt dat doelstellingen uitgevoerd worden en de voortgang (ook financieel) kan worden gevolgd.

Doel is om raad en college concrete hulpmiddelen te bieden om de waarde van de planning en control cyclus als sturings- en controle-instrument voor de raad te verbeteren. Om dit doel te bereiken hanteert de rekenkamercommissie de volgende, richtinggevende onderzoeksvraag:

Wat is de kwaliteit van de planning en controlcyclus als instrument voor sturing en controle door de raad en wat zijn de eisen waaraan zo'n instrument zou moeten voldoen?

Om deze vraag te beantwoorden hanteert de rekenkamercommissie de onderstaande deelvragen:

- 1 In hoeverre voldoet de planning en controlcyclus aan de hiervoor geldende beleidskaders?
- 2 In hoeverre zijn prestaties en doelstellingen 'smart'³ geformuleerd en in hoeverre is de inzet van middelen daarbij transparant weergegeven?
- 3 In hoeverre bieden de bestuursrapportages en jaarrekening inzicht in de realisatie van doelstellingen, prestaties en budget?
- 4 In hoeverre zijn er waarborgen in de interne organisatie voor het monitoren en bijsturen op doelstellingen en budgettaire kaders?

Kaderstelling planning-en-controlcyclus door de raad

De raad heeft in december 2002 in de Financiële Verordening de 'spelregels' vastgesteld voor het financiële beleid, de regels voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente. In december 2012 is deze Financiële Verordening ingrijpend gewijzigd. De laatste is bijgesloten in bijlage 2. Een overzicht van de Planning- en Controlcyclus is opgenomen in bijlage 1.

³ Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden

Toets praktijk aan de beleidskaders

Voor de toetsing van de praktijk vergelijken we de inrichting van de planning-en-controlcyclus en de producten die daaruit voortvloeien zoals de begroting, de tussentijdse rapportages en de jaarrekening met de Financiële verordening. Daarnaast analyseren we het rapport van de accountant over 2013 en 2014.

Normenkader

De producten uit de planning en control cyclus sluiten aan met de Financiële Verordening als opgenomen in bijlage 2;

Daarbij zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan de volgende aspecten:

De in de programmabegroting 2014 per programma gestelde doelstellingen zijn 'smart' geformuleerd;

Er zijn voldoende relevante indicatoren in het programma opgenomen op basis waarvan het behalen van de doelstellingen getoetst kan worden (art 2 lid 4 Verordening financieel beleid);

De beoogde prestaties zijn concreet beschreven in de programma's;

De inzet van middelen is gekoppeld aan de diverse doelstellingen en producten. De baten en lasten zijn per doelstelling van de programmabegroting zichtbaar gemaakt;

Het onderzoek

De onderzoeksgegevens zijn uitgediept en aangevuld in een gesprek met de toegewezen financiële medewerker.

Dit alles heeft geleid tot een aantal conclusies. Die vervolgens weer aanleiding gaven om een aantal aanbevelingen te formuleren.

Een actualisering van de Verordening Financieel Beleid is voorzien voor de tweede helft van 2015. Daarbij kunnen de aanbevelingen worden meegenomen.

Hoofdstuk 3 Vergelijking Financiële Verordening Haaksbergen (FVH) met model verordening VNG

De Financiële Verordening van de gemeente Haaksbergen dateert december 2012, een eerdere versie dateert uit 2003. In de Financiële Verordening staan de regels opgenomen die de gemeente in acht moet nemen onder meer bij het opstellen van producten uit de planning en controlcyclus. In die 12 jaar heeft de tijd echter niet stilgestaan. Er zijn tal van nieuwe ontwikkelingen in de gemeentefinanciën. Denk maar aan de doorontwikkeling van het Besluit begroting en Verantwoording, schatkistbankieren en last-but-not-least de EMU-norm die voor gemeenten geldt.

Dit alles heeft ervoor gezorgd dat de VNG aan de gang is gegaan met de model-Financiële Verordening en deze heeft doorontwikkeld. Maar dat betekent ook dat er enkele significante afwijkingen van de Financiële Verordening van de gemeente Haaksbergen zijn ten opzichte van die van de VNG. Hieronder een overzicht:

MODEL FINANCIËLE VERORDENING

artikel VNG	Haaksbergen, verordening 2003	Haaksbergen, verordening 2012
1 Begripsbepaling	ja	ja
2 programma-indeling		
2.1 programma-indeling voor raadsperiode	ja	ja
2.2 onderverdeling programma's in prioriteiten	ja	ja
2.3 per programma relevante indicatoren	ja	ja
2.4 extra paragrafen	niet aanwezig	niet aanwezig
2.5 X	college draagt zorg voor vastleggen gegevens tbv doelmatigheid en effectiviteit	
3 inrichting begroting en jaarstukken		
3.1 lasten en baten per prioriteit	niet aanwezig	ja
3.2 benodigde krediet nieuwe investeringen	niet aanwezig	ja
3.3 ontwikkeling schuldpositie	niet aanwezig	niet aanwezig
3.4 jaarrekening: uitputting kredieten	niet aanwezig	niet aanwezig
4 kaders begroting		
4.1 datum aanbidding kadernota	1 maart, vaststelling 1 mei	"jaarlijks"
4.2 % begroting post onvoorzien	niet aanwezig	niet aanwezig
5 autorisatie begroting en kredieten	heet hier uitvoering begroting	
5.1 raad autoriseert baten en lasten per prioriteit	ja, anders geformuleerd	ja
5.2 nieuwe investeringen op later tijdstip	ja	nee
5.3 procedure bij overschrijding kredieten	nee	toegelicht bij jaarrekening
5.4 tussenrapportage: procedure behandeling kredieten	nee	nee
5.5 ongeautoriseerde kredieten: min. Bedrag raadsvoorstel	nee	nee
6 tussentijdse rapportage	artikel 7 in Haaksbergen	
6.1 eerste zes en eerste 9 maanden	eerste 4 en 8 maanden	twee keer per jaar
6.2 bijstelling beleid en bijstelling raming	ja, verdere uitdieping	ja
6.3 toelichting bij groter dan vastgesteld bedrag	ja	nee
7 Informatieplicht		niet geregeld
college informeert raad en vraagt mening bij: aan en verkoop goeden boven bedrag		100000

	verstrekken van leningen/garanties boven bedrag		500000
	verstrekken van kapitaal		500000
8	overschrijding EMU-saldo college informeert raad	niet opgenomen	niet opgenomen
9	waardering en afschrijving vaste activa (termijnen in aparte bijlage)	ja, termijnen in verordening zelf artikel 10	ja, termijnen in verordening zelf
10	voorziening voor oninbare vorderingen	artikel 11	niet opgenomen
10.1	voorziening voor oninbaar openstaande vorderingen	ja	
10.2	voorziening voor oninbaar div belastingen en bijstand	ja	
11	reserves en voorzieningen		niet opgenomen
11.1	eens per x jaar nota	jaarlijks	
11.2	voorstel instelling bestemmingsreserve	ja	
11.3	vrijval bestemmingsreserve na looptijd	ja	
12	Kostprijsberekening		
12.1	directe en indirecte kosten bij kostprijsberekening bij kosten betrokken voorziening, BTW en kosten	ja	ja
12.2	kwijtschelding	ja	ja
12.3	rente financiering actief tegen omslagrente meegerekend	ja	ja
13	prijzen economische activiteiten	niet opgenomen	niet opgenomen
13.1	tenminste geraamde integrale kostprijs, tenzij raadsbesluit verstrekken van lening: tenminste geraamde integrale		
13.2	kosten		
13.3	verstrekken van kapitaal: tenminste integrale kosten		
13.4	motivering publiek belang niet nodig tenzij: publieke taak sociale werkplaats, onderwijs, publieke media of geen staatssteun		
14	vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen, prijzen	niet opgenomen	niet opgenomen
14.1	jaarlijks raadsvoorstel		
14.2	eens per x jaar beleidskader prijzen		
14.3	raadsbesluit bij tussentijdse wijziging		
15	Financieringsfunctie	artikel 14	ja
15.1	minstens 2 prijsopgaven, geen derivaten	ja	nee
15.2	informerend raad bij overschrijding kasgeldlimiet en renterisiconorm	financieringsstatuut verwijzing	verwijzing financieringsstatuut
15.3	bij verstrekken leningen en garanties zekerheden bedingen	financieringsstatuut verwijzing	verwijzing financieringsstatuut
15.4	bij verstrekken garantie vorming voorziening tgv risico	financieringsstatuut verwijzing	verwijzing financieringsstatuut
16	paragraaf lokale heffingen	ja	niet opgenomen
17	paragraaf financiering	ja, artikel 19 ja, artikel 17,	niet opgenomen
18	paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing	uitvoerig	niet opgenomen
19	onderhoud kapitaalgoederen	ja artikel 18	niet opgenomen
20	Bedrijfsvoering	ja, uitvoerig	niet opgenomen
21	verbonden partijen	ja	niet opgenomen
22	Grondbeleid	ja, zeer uitvoerig art 23, nota verstrekking subsidies art 28 interne regels subsidies	niet opgenomen
	Niet		
	Niet		
23	Administratie		
23.1	dienstbaarheid administratie	ja	ja

23.2	Definitie	ja	ja
24	financiële organisatie	ja	ja
25	interne controle	artikel 6 in Haaskbergen	ja
25.1	jaarlijkse interne toetsing getrouwheid	ja	ja
25.2	systematische controle registratie en ontwikkeling bezittingen	ja, artikel 15 art 27 aanbesteding en inkoop	nee
	Niet		
26	intrekken oude verordening en overgangsrecht	nee	nee
27	inwerkingtreding en citeertitel	art 29 en art 30	ja

Artikelen in model-verordening VNG die niet zijn opgenomen in FVH 2012:

- Ontwikkeling schuldbpositie
- Procedure kredieten (gedeeltelijk)
- Informatieplicht raad
- Overschrijding EMU-saldo
- Voorziening oninbare vorderingen
- Reserves en voorzieningen
- Hoogte belastingen
- Verplichte paragrafen
- Registratie bezittingen

Het is opvallend dat van de VNG standaard verordening een groot aantal artikelen niet is opgenomen in de Financiële Verordening van de gemeente Haaksbergen. Deze doet daardoor nogal summier aan. Veel wordt hierdoor aan het college overgelaten en de raad mist door deze zeer globale opzet een effectief controle-instrument op het gemeentelijke financiële beleid.

Ten opzichte van de Financiële Verordening 2003 is de Financiële Verordening 2012 veel minder uitvoerig en detaillistisch van opzet. Bij een toetsing van de oude verordening bleek, dat een aantal van de artikelen in deze verordening onnodig detaillistisch of “gewoon” overbodig was. Ze werden dan ook niet of niet volledig nageleefd. In de Verordening 2012 is de balans naar de andere kant doorgesloten. Hij is zodanig summier en op hoofdlijnen dat aan de meeste artikelen in de Verordening wordt voldaan bij het uitvoeren van de planning en controlcyclus. Maar door de hiaten in de Verordening ten opzichte van de standaardverordening van de VNG is de waarde beperkt en wordt de controle door de raad bemoeilijkt. Om het gechargeerd en (misschien iets te) populair uit te drukken: met deze verordening hebben college en ambtelijke top het zichzelf niet moeilijk gemaakt om aan de verplichtingen te kunnen voldoen.

Daarnaast valt de Haaksbergse verordening op door de soms zeer detaillistische opzet (opnemen afschrijvingstermijnen in de verordening zelf en niet in een aparte bijlage). Hierop wordt verder ingegaan bij de desbetreffende artikelen in hoofdstuk 4.

Een globale vergelijking met de Financiële verordeningen van de omliggende gemeenten laat zien dat de gemeente Haaksbergen hierin vrijwel alleen staat.

Reactie afdeling Financiën: “bij de beoordeling wat er wel en niet in de verordening 212 moet, speelt ook de andere al bestaande wetgeving mee. Wij merken dat de BBV, maar ook de wet Fido en RUDDO, veel richtlijnen over de inhoud van de verschillende P&C-producten

wordt gegeven. Dat maakt de noodzaak van bepalingen over de inhoud van bijvoorbeeld paragrafen in de verordening 212 minder noodzakelijk. Daarnaast begrijpen wij niet goed waarom onze verordening zou moeten aansluiten met die van de omliggende gemeenten.”

Advies:

Evalueren Financiële Verordening Haaksbergen, waarbij meer rekening gehouden wordt met de standaard verordening van de VNG, en waarbij de nadruk ligt op de regelgeving zelf. Nadere invulling van de regelgeving opnemen in bijlagen of separate besluiten.

Aansluiting zoeken met de omliggende gemeenten, zodat er geen significante afwijkingen zijn in de regelgeving.

Uit de Managementletter 2014 bevindingen en advies heeft de rekenkamercommissie kunnen opmaken dat een ‘update’ van de Financiële Verordening voorzien is voor de tweede helft van 2015. Dit wordt bevestigd in de Bijlage bij de reactie op de Rapportage over de Begrotingsscan Haaksbergen 2015.

Hoofdstuk 4 De Financiële Verordening

In dit hoofdstuk wordt per artikel de Financiële Verordening nagelopen. Getoetst wordt per artikel of de daadwerkelijke situatie in overeenstemming is met de regelgeving, zoals deze is opgenomen in de Financiële Verordening. Hiervoor wordt een scoresysteem gebruikt, dat als volgt moet worden geïnterpreteerd:

- + *de daadwerkelijke situatie voldoet (vrijwel) geheel aan de regelgeving als opgenomen in de Financiële Verordening;*
- +/- *de daadwerkelijke situatie voldoet gedeeltelijk aan de regelgeving in de Financiële Verordening;*
- *De daadwerkelijke situatie voldoet niet of vrijwel niet aan de regelgeving in de Financiële Verordening.*

Artikel 2 van de Financiële Verordening gaat met name in op de nieuwe raadsperiode en de programma's die daaruit voort zullen vloeien. De Kadernota 2015 is echter een duidelijke uitzondering op deze regel. Er wordt met name gefocust op de huidige financiële situatie, de gevolgen van de 3 D's (decentralisatie jeugdzorg, Wmo, etc. naar de gemeenten, waarbij maar een beperkt deel van het budget meegaat van het rijk) en de bezuinigingsplannen die aan de raad zullen worden voorgelegd om een sluitende begroting te houden.

Artikel 2. Programmabegroting

Artikel 2

1. De raad stelt bij aanvang van de een nieuwe raadsperiode de programma- en deelprogramma-indeling voor de komende raadsperiode vast.
2. De raad kan besluiten de programma- of deelprogramma-indeling te wijzigen.

Bevinding Rekenkamercommissie (RKC): -

Dat is in dit geval niet gebeurd, met uitzondering van het Programma Sociaal Domein vanaf de begroting 2015. Er wordt niet ingegaan op de bestaande programma-indeling, laat staan op de nieuwe. De focus ligt vrijwel geheel op het financiële meerjarenperspectief van de gemeente en de bezuinigingsplannen die er liggen om de begroting meerjarig sluitend te houden.

Reactie afdeling financiën: “gezien de bezuinigingen, de aanbevelingen van de provincie en de begrotingscan is geen prioriteit gegeven door college en raad aan een eventuele andere programmaindeling. Voor de financiële beheersing en het inzicht is dat ook raadzaam.”

3. Het college stelt per programma indicatoren voor met betrekking tot de beoogde maatschappelijke effecten en de te leveren goederen en diensten.
4. De raad stelt per programma relevante indicatoren vast voor het meten van en het afleggen van verantwoording over de gemeentelijke productie van goederen en diensten en maatschappelijke effecten van het gemeentelijke beleid.

Begroting 2014:

Programma bereikbaarheid en openbare ruimte: -, er worden nauwelijks indicatoren bijgehouden

Programma bestuur en dienstverlening: -, er worden nauwelijks indicatoren bijgehouden

Programma cultuur en ontspanning: -, er worden geen indicatoren bijgehouden

Begroting 2015:

Programma bereikbaarheid en openbare ruimte: -, er worden geen indicatoren bijgehouden

Programma bestuur en dienstverlening: -, er worden geen indicatoren bijgehouden

Programma cultuur en ontspanning: -, er worden geen indicatoren bijgehouden

5. Het college draagt zorg voor het verzamelen en vastleggen van gegevens over de geleverde goederen en diensten en de maatschappelijke effecten, opdat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid zoals vastgesteld door de raad, kunnen worden getoetst.

Daarnaast worden nauwelijks gegevens bijgehouden, waardoor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid wordt getoetst. Dit gebeurt voornamelijk kwalitatief.

Planning- en controlcyclus

Artikel 3

1. Voor aanvang van het begrotingsjaar biedt het college een overzicht aan met daarin in elk geval de data voor het aanbieden door het college en het vaststellen van de raad van de jaarstukken, de kadernota, de bestuursrapportages en de begroting met de meerjarenraming.
2. De planning wordt in ieder geval zodanig opgesteld dat structureel doorwerkende effecten uit de jaarrekening van het vorig dienstjaar en de eerste bestuursrapportage van het lopende dienstjaar kunnen worden betrokken bij het opstellen van de kadernota voor het komende dienstjaar.

Bevinding RKC: +

Inrichting begroting en jaarstukken

Artikel 4

1. Gelijktijdig met de aanbieding van de begroting legt het college de conceptproductenraming voor de raad ter inzage, maar deze maakt geen deel uit van de begrotingsbehandeling.

2. Bij de uiteenzetting van de financiële positie van de begroting wordt van de nieuwe investeringen per investering het benodigde krediet weergegeven.
3. Bij de jaarrekening worden positieve en negatieve resultaten binnen de producten afval en riolering direct toegevoegd of onttrokken aan de betreffende egalisereserve.

Bevinding RKC: +

Nadere afspraken over investeringskredieten

Artikel 5

1. De nieuwe investeringen worden onderbouwd met een investeringsplan.
2. In de toelichting op de jaarrekening worden van de kredieten de afwijkingen ten opzichte van de geautoriseerde kredieten weergegeven.
3. Kredieten vervallen automatisch na twee jaar, tenzij de raad bij vaststelling van de jaarrekening besluit om deze kredieten beschikbaar te houden.

Bevinding RKC: +

Kadernota

Artikel 6

Het college biedt jaarlijks aan de raad een kadernota aan.

Bevinding RKC: +

Autorisatie begroting en investeringskredieten

Artikel 7

1. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de totale lasten en de totale baten per programma, alsmede de investeringskredieten.
2. Voor investeringen in de loop van het begrotingsjaar die niet in de begroting zijn opgenomen, legt het college voor het aangaan van verplichtingen een onderbouwd investeringsvoorstel en een voorstel voor het autoriseren van een investeringskrediet aan de raad voor.

Bevinding RKC: +

Bestuursrapportage

Artikel 8

1. Het college informeert de raad door middel van twee bestuursrapportages over de beleidsinhoudelijke en financiële realisatie van de begroting van de gemeente over de eerste drie, respectievelijk acht maanden van het begrotingsjaar.

Bevinding RKC: +

De eerste Bestuursrapportage 2014 is op 9 juli 2014 door de raad vastgesteld

De tweede Bestuursrapportage 2014 is in oktober 2014 door de raad vastgesteld

De eerste Bestuursrapportage 2015 is tezamen met de Kadernota 2016 opgenomen en begin juli 2015 door de raad vastgesteld. Belangrijkste overweging voor deze procedure is het alsnog materieel en structureel sluitend maken van de begroting 2015 als antwoord op de eis van de toezichthouder. Deze heeft recentelijk (TCT 21 juli 2015) aangegeven akkoord te gaan met de bijgestelde begroting 2015, maar het preventieve toezicht wordt nog niet opgeheven.

2. De bestuursrapportage bevat een uiteenzetting over de uitvoering en de bijstelling van het beleid en een overzicht met de bijgestelde raming van:
 - a. de baten en lasten per programma;
 - b. het resultaat voor en na bestemming en de toevoegingen en onttrekkingen aan reserves;
 - c. de realisatie en uitputting van de investeringskredieten.
3. De bestuursrapportages sluiten aan bij de programma-indeling en omvatten tevens in ieder geval de paragrafen weerstandsvermogen en grondbeleid.

Bevinding RKC: +

Met dien verstande dat alleen de significante afwijkingen worden verantwoord. Dat is inherent aan een tussentijdse rapportage;

Hoofdstuk 3 Financieel beleid

Waardering & afschrijving vaste activa

Artikel 9

1. Geactiveerde kosten voor onderzoek en ontwikkeling voor een actief worden lineair in 5 jaar afgeschreven.
2. Kosten voor het afsluiten van geldleningen en het saldo van agio en disagio worden direct ten laste van de exploitatie gebracht.

3. De materiële vaste activa met economisch nut worden onder aftrek van bijdragen van derden lineair afgeschreven in maximaal:
 - a. 60 jaar: pompputten, persleidingen en voedingskabel riolering;
 - b. 40 jaar: nieuwbouw woonruimten, kantoren, bedrijfs- en schoolgebouwen;
 - c. 25 jaar: renovatie, restauratie en aankoop van woonruimten, kantoren, bedrijfs- en schoolgebouwen en drukrioleringsgemalen;
 - d. 15 jaar: technische installaties in bedrijfsgebouwen, tijdelijke uitbreiding gebouwen, pomp en appendages en elektrische installaties grote gemalen;
 - e. 10 jaar: veiligheidsvoorzieningen bedrijfsgebouwen, telefooninstallaties, kantoormeubilair, schoolmeubilair, aanleg tijdelijke terreinwerken, aanleg kunstgrasvelden, nieuwbouw tijdelijke woonruimten en bedrijfsgebouwen, aanhangwagens en handgereedschappen;
 - f. 8 jaar: personen- en vrachtauto's;
 - g. 5 jaar: hard- en software;
 - h. niet: gronden en terreinen.

Activa met een verkrijgingsprijs van minder dan € 5000,-- worden niet geactiveerd, uitgezonderd gronden en terreinen. Deze laatst genoemden worden altijd geactiveerd.

4. Onder activa met een meerjarig maatschappelijk nut, zoals bedoeld in artikel 35 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, worden verstaan investeringen in aanleg en onderhoud van: (inrichting van) wegen, waterwegen, civiele kunstwerken, groen, speelvoorzieningen en kunstwerken.
5. aankoop en vervaardiging van activa met een meerjarig maatschappelijk nut worden onder aftrek van bijdragen van derden en bestemmingsreserves lineair afgeschreven over een termijn van maximaal:
 - a. 25 jaar: aanleg en reconstructie van wegen en rotondes;
 - b. 15 jaar: verkeersinstallaties en openbare verlichting;
 - c. 40 jaar: bruggen, viaducten en overige grotere kunstwerken

of een kortere, door de raad aan te geven, tijdsduur.

1. Indien het rekeningsaldo toereikend is, kan het college de raad voorstellen om over te gaan tot inhaalafschrijvingen van investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut ten laste van het rekeningresultaat.

Bevinding RKC: +/-

In 2013 is een nota activa en afschrijvingen door de raad vastgesteld. In deze nota worden in bijlage 1 afschrijvingstermijnen genoemd voor de diverse categorieën investeringen. Er worden echter géén afschrijvingstermijnen genoemd voor kosten onderzoek en ontwikkeling. Die zijn ook niet geactiveerd. Voor de overige activa als in dit artikel genoemd worden wel de termijnen genoemd. Deze sluiten over het algemeen wel aan met de termijnen die in de nota worden genoemd, met een enkele uitzondering. Dat maakt opname van de termijnen in dit artikel onnodig. Er kan worden verwezen naar de nota waardering en afschrijving vaste activa.

Kostprijsberekening

Artikel 10

1. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van goederen, werken en diensten van de gemeente Haaksbergen wordt een systeem van kostentoerekening gehanteerd. Bij de kostentoerekening worden naast de directe kosten alleen die indirecte kosten betrokken, die rechtstreeks samenhangen met de door de gemeente verleende diensten.

Bevinding RKC: +/-

In februari 2012 heeft de raad notities vastgesteld, waarin richtlijnen zijn opgenomen voor kostentoerekening ⁴

In de Management Letter 2014 wordt echter gesignaleerd dat de integrale kostprijsberekening nog niet inzichtelijk is doordat de documentatie nog onvoldoende is. Dat heeft gevolgen voor de uitvoering van de nieuwe Wet Markt en Overheid. De gemeenteraad heeft nog geen activiteiten kunnen aanwijzen die zij in het algemeen belang vindt en die dus niet vallen onder het regime van de Wet Markt en Overheid.

2. Bij de indirecte kosten worden betrokken de bijdragen aan reserves voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa, de kapitaallasten van de in gebruik zijnde activa en voor rioolrechten, reinigingsrechten en afvalstoffenheffing de compensabele BTW.

Bevinding RKC: + (voor wat betreft rioolrecht)

Bij het onderzoek van de rekenkamercommissie naar de hoogte van het rioolrecht, “Goedkoop is duurkoop”, door de raad vastgesteld in september 2014, is inzage verleend in de kostprijsberekening van het rioolrecht. Geconstateerd is daarbij dat deze voldoet aan de eisen als genoemd in artikel 13.

Financieringsfunctie

Artikel 11

De raad stelt voor de uitvoering van de financieringsfunctie regels op en legt deze vast in het treasurystatuut.

⁴ Vragenlijst medewerker Financiën

Bevinding RKC: +

In het rapport van de rekenkamercommissie over de treasuryfunctie “De gemeente Haaksbergen als Schatbewaarder” wordt geconstateerd dat de rechtmatigheid en de doelmatigheid goed zijn, maar dat de functiescheiding nog iets kan worden aangescherpt. De raadsaandacht is “voor verbetering vatbaar”. Bij navraag is gebleken dat de functiescheiding inmiddels is aangescherpt. Er is een treasurywettelijk ontwerp, daterend uit 2012, waarin de regels als genoemd in artikel 11 nader zijn uitgewerkt.

Hoofdstuk 4 Financieel beheer en interne controle

Administratie

Artikel 12

De administratie is zodanig van opzet en werking, dat zij dienstbaar is voor:

- a. het sturen en het beheersen van activiteiten en processen in de gemeente als geheel en in de afdelingen;
- b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van activa met economisch nut, activa met maatschappelijk nut, voorraden, vorderingen, schulden en contracten;
- c. het verschaffen van informatie over uitputting van de toegekende budgetten en investeringskredieten en voor het maken van kostencalculaties;
- d. het verschaffen van informatie over indicatoren met betrekking tot de gemeentelijke productie van goederen en diensten en de maatschappelijke effecten van het gemeentelijk beleid;
- e. het afleggen van verantwoording over de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving;
- f. de controle van de registratie van gegevens als zodanig en van de daaraan ontleende informatie, alsmede voor de controle op de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving.

Bevinding RKC: +/-

De accountant heeft de laatste jaren een goedkeurende verklaring afgegeven, maar constateert in de Management letter 2014 wel dat de kwaliteit van de interne controles voor meerdere processen nog niet volledig op het vereiste niveau is. Vastlegging van controles vindt niet altijd zichtbaar plaats en bevat niet alle bevindingen die door de accountant noodzakelijk wordt bevonden. Hierbij worden met name de uitkeringenadministratie en die van de 3 D's benoemd.

De accountant heeft in zijn Management letter 2014 bovendien aangegeven dat er nog verbeteringen moeten worden doorgevoerd, maar dat de gemeente hierin al stappen heeft gezet. Ambtelijk wordt aangegeven dat de WWB-controle medio 2015 nog niet in orde is, en dat de 3 D's en dus ook de controles daarop pas in 2015 zijn gestart.

Interne controle

Artikel 13

1. Het college zorgt voor het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de baten en lasten en de balansmutaties voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking, en de rechtmatigheid van de beheershandelingen.
2. De bevindingen worden per kwartaal vastgelegd in een rapport.
3. Bij afwijkingen neemt het college maatregelen tot herstel.

Bevinding RKC: +/-

De laatste jaren hebben geen interne toetsingen plaatsgevonden van een aantal bedrijfsonderdelen op juistheid, volledigheid en tijdigheid van de bestuurlijke informatievoorziening, de rechtmatigheid van beheershandelingen en op misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen.⁵

De accountant in zijn rapport bij het jaarverslag 2012: "Uw gemeente heeft de toets op het misbruik en oneigenlijk gebruik neergelegd in diverse controleplannen"

En "Het van toepassing zijnde controleprotocol dateert van 2008, het normenkader is op 27 november 2012 door uw raad vastgesteld. Het normenkader is intern bij uw gemeente vertaald in interne controleprotocollen, waarna voor de geïdentificeerde risico's de getroffen beheersingsmaatregelen in kaart zijn gebracht."

De accountant constateert in de Management Letter 2014 wel dat de kwaliteit van de interne controles voor meerdere processen nog niet volledig op het vereiste niveau is. Vastlegging van controles vindt niet altijd zichtbaar plaats en bevat niet alle bevindingen die door de accountant noodzakelijk wordt bevonden. Hierbij worden met name de uitkeringenadministratie en die van de 3 D's benoemd.

Misbruik en oneigenlijk gebruik

Artikel 14

Het college zorgt voor en legt vast de regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.

Bevinding RKC: +

⁵ Interview met medewerker Financiën

Hoofdstuk 5 Financiële organisatie

Financiële organisatie

Artikel 15

Het college zorgt voor en legt vast:

- a. een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidige toewijzing van de gemeentelijke taken en projecten aan de afdelingen;
- b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, zodat aan de eisen van interne controle wordt voldaan en de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan beleids- en beheersorganen is gewaarborgd;

Bevinding RKC: +/-

Op 17 februari 2015 heeft het college een Startnotitie subsidiebeleid vastgesteld, waarin uitgangspunten voor nieuw beleid worden genoemd. Daarna wordt via een interactief proces een nota subsidiebeleid vastgesteld met inachtneming van de inspraakprocedures.

De accountant heeft in zijn Management Letter 2014 aangegeven dat bij het opstellen van een nieuw subsidiebeleid ook interne procedures en functiescheidingen moeten worden vastgelegd. Ambtelijk is gereageerd dat hiermee bij het opstellen van de nota subsidiebeleid rekening zal worden gehouden

- c. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;

Bevinding RKC: +/-

Er ligt een in december 2013 vastgestelde Nota Inkoop en Aanbesteden met daarin opgenomen de kaders en spelregels voor het inkopen van leveringen, diensten en werken door de gemeente Haaksbergen (waaronder Europese aanbestedingen)

De accountant heeft in zijn Management Letter 2014 vastgesteld dat er nog geen (verbijzonderde) interne controle op inkopen en EU-aanbestedingen heeft plaatsgevonden. Het contractenregister is slechts gedeeltelijk ingevuld.

- a. de regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie;
- e. de kostenverdeelsleutels voor het eenduidig toewijzen van de lasten en baten aan de producten.

Bevinding RKC: +/-

De aanbevelingen uit het rapport “Goede leges, slechte leges” van de Rekenkamercommissie zijn betrokken bij het opstellen van een notitie kostendekkendheid leges en tarieven. De raad

heeft in februari 2012 besloten deze notitie als kader te hanteren voor beleidsbepaling ten aanzien van leges en tarieven. Het voornemen om een beleidsnota heffingen op te stellen is nog niet gerealiseerd.⁶ In plaats daarvan wordt een “uitgebreidere paragraaf lokale heffingen” opgenomen en is een visie op lokale heffingen opgenomen in de Kadernota 2016.

Actualisering van bezittingen vindt doorlopend plaats, in ieder geval bij de jaarrekening (met name panden en gronden)⁷.

In de Nota activa en afschrijvingen 2013, die overigens niet door de raad is vastgesteld, staat aangegeven dat het college verantwoordelijk is voor een actuele en volledige registratie van bezittingen. De registratie omvat tenminste alle registergoederen die in bezit zijn van de gemeente, alle financiële en roerende bezittingen met een aanschafwaarde die groter is dan de grens van activeren (€ 5.000) behoudens bezittingen in de openbare ruimte.

⁶ Jaarstukken 2013 gemeente Haaksbergen, blz. 81

⁷ Ingevulde schriftelijke enquête door medewerker Financiën

5. De Planning- en Controlcyclus

In dit hoofdstuk wordt met name ingegaan op de onderstaande deelvragen als genoemd in hoofdstuk 2:

- 1 In hoeverre voldoet de planning en controlcyclus aan de hiervoor geldende beleidskaders?
- 2 In hoeverre zijn prestaties en doelstellingen ‘smart’⁸ geformuleerd en in hoeverre is de inzet van middelen daarbij transparant weergegeven?
- 3 In hoeverre bieden de bestuursrapportages en jaarrekening inzicht in de realisatie van doelstellingen, prestaties en budget?

De planning en controlcyclus staat schematisch weergegeven in bijlage 1. In dit hoofdstuk wordt met name ingegaan op de Kadernota, de begroting, de jaarrekening en de tussentijdse rapportages.

In hoofdstuk 5.2 wordt specifiek wordt ingegaan op de verplichte paragrafen. In de meest recente Financiële Verordening staan hierover geen richtlijnen opgenomen, dit in tegenstelling tot de Financiële Verordening 2003. Zij bevatten echter wel essentiële informatie naar de raad als controlerend orgaan en richting derden.

5.1 Planning- en controlcyclus

5.1.1 Kadernota

Het in 2014 net nieuw aangetreden college presenteerde een Kadernota 2015 met een tekort van 4,0 mln in 2015, aflopend naar 3,6 mln tekort in 2018. Daarmee is niet voldaan aan de criteria die de gemeentewet stelt, namelijk een structureel en reëel evenwicht ⁹

De Kadernota 2016, tezamen met de eerste bestuursrapportage 2015 gepresenteerd, geeft op hoofdlijnen inzicht in beleidsontwikkelingen en de bijgestelde meerjarenbegroting voor 2015-2019. Daarmee wordt precies voldaan aan de plaats die de kadernota heeft in de planning- en controlcyclus (zie bijlage 1).

Bevinding RKC:

Kadernota 2015: -

Kadernota 2016: +/-

Hieronder worden de volgende vragen beantwoord:

- In hoeverre zijn prestaties en doelstellingen ‘smart’¹⁰ geformuleerd en in hoeverre is de inzet van middelen daarbij transparant weergegeven?
- In hoeverre biedt de Kadernota inzicht in de realisatie van doelstellingen, prestaties en budget?

⁸ Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden

⁹ Begrotingsscan Haaksbergen 2015, Ministerie BZK

¹⁰ Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden

In de Kadernota wordt feitelijk de vraag beantwoord wat wij willen in de komende jaren, wat wij kunnen en hoeveel dat globaal gaat kosten. In mensen, materiaal en kosten.

Wat daarbij in deze kadernota ontbreekt is wat de gemeente denkt te produceren met de beschikbare, beperkte middelen. Doelstellingen worden niet smart geformuleerd.

Bezuinigingstaakstellingen worden wel aangegeven en ook globaal hoe deze worden ingevuld, maar niet of slechts zeer beperkt wat de gevolgen zijn voor de inzet van mensen en de gevolgen voor de uiteindelijke productie, kwalitatief en kwantitatief. Hierbij moet nog een behoorlijke slag worden gemaakt. De belofte om kengetallen op te nemen in de Kadernota 2016, zoals aangegeven in de reactie op de Rapportage over de Begrotingsscan Haaksbergen 2015 wordt vooralsnog niet waargemaakt. Ambtelijk herkent men zich niet in deze bevinding. In de Kadernota 2015 zijn in een aparte paragraaf Taakstellingen en reserveringen de bezuinigingen en de gevolgen ervan weergegeven.

In de Begrotingsscan 2015 van het Ministerie van BZK wordt openlijk betwijfeld of de taakstelling van 2,1 mln op personeelsreductie wel tijdig zal worden gehaald. Weliswaar wordt geconcludeerd dat de gemeente qua formatie ruim in zijn jas zit, maar dat het schrappen van 40 arbeidsplaatsen (33 fte) binnen een beperkt aantal jaren een forse maatregel is.

Bevinding RKC: -

5.1.2. Begroting

De Provincie Overijssel en het ministerie van BZK hebben op verzoek van B&W (brief 28 november 2014) een begrotingsscan uitgevoerd¹¹. De Provincie Overijssel keurde de begroting 2014 van Haaksbergen uiteindelijk op 17 februari 2014 goed, waardoor het ingestelde preventieve toezicht kon worden opgeheven. Via aanvullende ombuigingsmaatregelen is de begroting uiteindelijk structureel sluitend gemaakt. Dat werd echter gedurende 2014 niet waargemaakt, zo bleek uit de tussentijdse rapportages. Personeelslasten bleken te optimistisch te zijn geraamd en de uitvoering van de WWB leverde tegenvallers op.

In de begroting 2015 bleek het tekort ten opzichte van het tekort in de Kadernota van 4 miljoen verder opgelopen, tot 4,3 mln. De begroting voldeed niet aan het criterium van een reëel en structureel evenwicht, omdat het financieel herstelplan uit de Kadernota weliswaar verwerkt was maar de daarin opgenomen ombuigingsmaatregelen niet allemaal concreet waren ingevuld. Daarmee voldoet de begroting 2015 niet aan de vereisten van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording)

Bevinding RKC:

Begroting 2014: +/-

Begroting 2015: -

¹¹ Begrotingsscan Haaksbergen 2015, Ministerie BZK

5.1.3 Tussentijdse rapportages

In 2014 zijn twee tussentijdse rapportages door de raad vastgesteld. In 2015 is de eerste Bestuursrapportage tezamen met de Kadernota 2016 in één gezamenlijke nota aan de raad voorgelegd. De Rekenkamercommissie geeft hieraan niet de voorkeur, omdat zo twee verschillende P&C-cycli in één document worden behandeld, hetgeen de bruikbaarheid en inzichtelijkheid van beide documenten kan verminderen. In dit geval is het gezamenlijke document het gevolg van afspraken met de toezichthouder (de Provincie) en het streven om zo snel mogelijk een goedgekeurde begroting te hebben, met het gevolg dat het preventieve toezicht van de Provincie zo snel mogelijk beëindigd kon worden.

In deze paragraaf worden onderstaande deelvragen specifiek voor de eerste bestuursrapportage 2015 beantwoord:

- 2 In hoeverre zijn prestaties en doelstellingen ‘smart’¹² geformuleerd en in hoeverre is de inzet van middelen daarbij transparant weergegeven?

Bevinding RKC: +/-

Dit gebeurt slechts sporadisch. Wel bij de invoering van de Participatiewet (blz. 29 eerste Bestuursrapportage 2015 en Kadernota 2016, maar niet op veel andere terreinen (onderwijs).

- 3 In hoeverre bieden de bestuursrapportages inzicht in de realisatie van doelstellingen, prestaties en budget?

Bevinding RKC: +/-

De significante afwijkingen van de begroting worden onderbouwd weergegeven, zowel financieel als inhoudelijk. Daarbij is nog te weinig aandacht voor de geleverde prestaties in relatie tot de begroting.

5.1.4 Jaarverslag

De onderstaande vragen worden beantwoord op basis van de situatie, zoals wij die aantreffen in de jaarrekening 2013 en 2014.

1. In hoeverre voldoet de planning en controlcyclus aan de hiervoor geldende beleidskaders?

Bevinding RKC: +

De accountant constateert dit ook in zijn verslagen.

- 2 In hoeverre zijn prestaties en doelstellingen ‘smart’¹³ geformuleerd en in hoeverre is de inzet van middelen daarbij transparant weergegeven?

¹² Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden

Bevinding RKC: +/-

Prestaties en de realisatie daarvan zijn wel geformuleerd, maar niet in alle gevallen ‘smart’.

De mate hiervan hangt af van het deelprogramma, waarover wordt bericht. Het Deelprogramma Veiligheid bijvoorbeeld besteedt daar relatief veel aandacht aan, het Programma Economische Ontwikkeling maar zeer beperkt.

- 3 In hoeverre biedt de jaarrekening inzicht in de realisatie van doelstellingen, prestaties en budget?

Bevinding RKC: +/-

Hangt af van het programma waarover bericht wordt. Qua budget houdt men zich aan de afspraken met de raad. Boven de € 100.000,- moedende afwijkingen worden toegelicht, met de raad is afgesproken dat verschillen groter dan €15.000,- worden toegelicht. In de reactie op de Rapportage over de Begrotingsscan Haaksbergen 2015 wordt aangegeven dat opname van kengetallen verwerkt wordt in de eerste Berap 2015/Kadernota 2016.

De conclusie kan worden getrokken dat de opstelling van de jaarstukken nogal wisselvallig verloopt. In het ene programma wordt er veel werk van gemaakt, in het andere programma beperkt het zich tot het schetsen van de ontwikkelingen en is er niet of nauwelijks aandacht voor de geleverde prestaties. Het ene programma leent zich er uiteraard beter voor dan het andere, maar dat wil niet zeggen dat er geen werk van moet worden gemaakt.

In de Begrotingsscan 2015 Haaksbergen¹⁴ wordt met betrekking tot de jaarrekeningen 2011, 2012 en 2013 geconstateerd dat dreigende tekorten telkens met “ad-hoc maatregelen” werden “opgelost” zodat de uiteindelijke rekeningresultaten nog positief uitvielen. Daarbij werd echter de achterliggende problematiek onvoldoende zichtbaar gemaakt en werden problemen naar de toekomst verschoven. Ondanks een positieve accountantsverklaring boden deze jaarrekeningen dus onvoldoende informatie richting de raad.

Accountantscontrole jaarcijfers 2013

De accountant, Ernst & Young, geeft aan dat een goedkeurende verklaring is afgegeven aan de gemeente Haaksbergen voor de jaarcijfers 2013 met betrekking tot de rechtmatigheid. Dat betekent dat baten en lasten en de balans in overeenstemming zijn met de relevante wet- en regelgeving.

In de Managementletter 2013 heeft de accountant enkele punten aangegeven die opgepakt moeten worden. Het gaat hier om:

- Doorontwikkelen van de interne controle;
- Bezuinigingsopgaven monitoren;
- Vergroting beheersing verbonden partijen en
- Actualiseren risico's t.b.v. risicomanagement

¹³ Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden

¹⁴ Begrotingsscan Haaksbergen 2015, Ministerie BZK

De accountant constateert dat de jaarrekening 2013 geen materiële afwijkingen vertoont ten opzichte van de voorschriften van het BBV. Overschrijdingen ten opzichte van de begroting worden “toereikend” toegelicht.

Volgens de accountant heeft de gemeente Haaksbergen een deugdelijk rechtmatigheidsonderzoek uitgevoerd, waarbij doorontwikkeling van de interne controle voor 2014 wenselijk is.

Op grond van de jaarrekening 2013 bedraagt de goedkeuringstolerantie voor fouten afgerond € 750.000,- (1%) en voor onzekerheden € 2.250.000,-(3%). De controletolerantie van de accountant bedraagt 50% hiervan. Aangezien een goedkeurende verklaring is verstrekt zijn deze controletoleranties niet overschreden.

In de Managementletter 2014: bevindingen en advies wordt aangegeven dat bij elk product uit de P&C-cyclus (kadernota, begroting, jaarrekening, tussentijdse rapportages) een overzicht wordt weergegeven van de stand van zaken.

Jaarverslag 2014

Verslag van bevindingen van de accountant Ernst & Young (30 juni 2015)

- Ten aanzien van de getrouwheid wordt een goedkeurende verklaring verstrekt. Dat betekent dat jaarverslag en jaarrekening 2014 zijn ingericht in overeenstemming met het BBV en dat balans en baten en lasten een getrouwe weergave zijn van de financiële positie van de gemeente Haaksbergen
- Ten aanzien van de rechtmatigheid wordt een verklaring MET BEPERKING afgegeven. Ten aanzien van de verstrekking van uitkeringen zijn fouten en onzekerheden geconstateerd die de rapporteringstolerantie (3% van het begrotingstotaal!) overschrijden. Het gaat om een onzekerheid van in totaal € 4,5 mln. Uit recente mediaberichten (TCT 17 juli) is na een uitvoeriger controle door de accountant gebleken dat er daadwerkelijk sprake is van onterecht verstrekte uitkeringen voor ruim 7 ton. De mediaberichten waren overigens gebaseerd op een brief van het college aan de raad, als toelichting op het verslag van bevindingen van de accountant.¹⁵
- De ratio beschikbaar weerstandsvermogen/benodigd weerstandsvermogen ligt op 0,33. Dat is ruim onvoldoende volgens de normen van NARIS. Dat betekent dat een financieel herstelplan nodig is om de ratio weer naar het door de raad vastgestelde minimum van 1 te krijgen.
- De waardering van de grondexploitatie kent een hoge mate van schattingsonzekerheid. Dat betekent dat er nog een significant risico is op verder noodzakelijke afboekingen van grondcomplexen. Daarvoor zijn nauwelijks nog reserves voorhanden. De accountant acht de huidige waardering echter “aanvaardbaar”.
- De kwaliteit van het interne beheer schiet nog altijd tekort. Het proces van uitkeringen wordt onvoldoende beheerst, de interne controle moet worden doorontwikkeld, alsmede het risicobeheer. Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor de beheersing van verbonden partijen.
Wel constateert de accountant dat aanvullende werkzaamheden als aangegeven in de managementletter van najaar 2014 zijn opgepakt.

Bevinding RKC: -

¹⁵ Mail met ambtelijke reactie d.d. 25 september '15

De jaarrekening 2013 heeft een goedkeurende verklaring van de accountant, de jaarrekening 2014 zelfs een gedeeltelijke onthouding vanwege onzekerheden in de verstrekking van uitkeringen. De drie hoofdproblemen zijn de tekortschietende kwaliteit van het interne beheer en interne controle, met name op het gebied van verstrekking van uitkeringen, maar ook worden grondzaken en verbonden partijen genoemd.

De accountant constateert dat er verbeteringen op komst zijn, maar vooralsnog schiet de rechtmatigheid van de jaarcijfers op enkele punten tekort, met name voor wat betreft de WWB-uitkeringen.

5.2 De Paragrafen

In dit hoofdstuk wordt met name deelvraag 3 (bieden begroting, bestuursrapportages en jaarrekening voldoende inzicht in de realisatie van doelstellingen prestaties en budget?) beantwoord.

5.2.1 Paragraaf Lokale heffingen

De aanbevelingen uit het rapport “Goede leges, slechte leges” van de Rekenkamercommissie zijn betrokken bij het opstellen van een notitie kostendekkendheid leges en tarieven. De raad heeft in februari 2012 besloten deze notitie als kader te hanteren voor beleidsbepaling ten aanzien van leges en tarieven. Het voornemen om een beleidsnota heffingen op te stellen is nog niet gerealiseerd.¹⁶

De Paragraaf Lokale Heffingen besteedt in het jaarverslag 2014 en de begroting 2015 voldoende aandacht aan het beleid, de ontwikkelingen en uitvoering van het beleid met betrekking tot lokale heffingen.

Bevinding RKC: +/-

5.2.2. Paragraaf Weerstandsvermogen en risicomanagement

De nota risicomanagement en weerstandsvermogen is door de raad in 2012 vastgesteld. In de begrotingsscan 2015 van het Ministerie van BZK wordt geadviseerd de nota te actualiseren.

De gemeente Haaksbergen hanteert een variant op het NARIS-model, waarin de belangrijkste risico's in beeld worden gebracht.

Opvallend is dat de gemeente Haaksbergen, als één van de zeer weinige gemeenten in Nederland¹⁷, in de begroting 2015 een negatief weerstandsvermogen heeft. Dat betekent dat er geen ruimte is om risico's te dekken. De gemeente Haaksbergen bevindt zich daarmee direct in de gevarezone. Indien een risico leidt tot extra lasten moet hiervoor direct worden bezuinigd c.q. de lasten worden verhoogd. Dit is een zeer ongewenste ontwikkeling.

In de bevindingen bij de Management Letter 2014 wordt aangegeven dat alle risico's standaard twee keer per jaar worden beoordeeld door de betreffende afdelingen.

Bevinding RKC: +

¹⁶ Jaarstukken 2013 gemeente Haaksbergen, blz. 81

¹⁷ Eigen onderzoek: in de jaarrekeningen 2013 van de ruim 400 onderzochte gemeenten waren er slechts 7 met een negatief weerstandsvermogen

5.2.3. Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen

Het beleidskader onderhoud gebouwen is vastgesteld in het najaar van 2014. In de begrotingscan 2015 van het Ministerie van BZK wordt geadviseerd de plannen die ouder zijn dan 4 jaar te actualiseren.

De Nota Rioleringsplan is in 2012 vastgesteld geworden en was onderdeel van een onderzoek door deze rekenkamercommissie, getiteld “Goedkoop is Duurkoop”, dat door de raad in 2014 is vastgesteld.

In de paragraaf wordt geen informatie gegeven over (eventueel) achterstallig onderhoud. Wel wordt aangegeven wat kostenbesparingen voor gevolgen kunnen hebben.

Bevinding RKC:

Jaarstukken 2013: +/-

Begroting 2014: +/-

Begroting 2015: +/-

5.2.4. Paragraaf Financiering

Het huidige treasurystatuut dateert van 2005 en is daarmee verouderd. Inmiddels zijn de Ruddo, de Handreiking Treasury 2011 en recent de Handreiking Treasury 2015 verschenen. Deze bieden de nodige handvatten voor een herziening van dit statuut op korte termijn.

Bevinding RKC:

Treasurystatuut op korte termijn in lijn brengen met de meest recente wet- en regelgeving.

Er wordt niet ingegaan op de liquiditeitsplanning en de financieringsbehoefte. Dat past ook niet zozeer bij de jaarstukken, maar meer bij de begroting. Aan de hand van de in de begroting aangegeven financieringsbehoefte en liquiditeitsplanning zou wel kunnen worden aangegeven in hoeverre deze is uitgekomen gedurende het begrotingsjaar en welke significante afwijkingen er zijn. Er wordt nu slechts volstaan met de mededeling dat de kasgeldlimiet nimmer is overschreden. De rentevisie voor het komende jaar blijft beperkt tot een enkele alinea, waarbij een verdere onderbouwing ontbreekt. De rentevisie van de grote banken wordt overgenomen.

Wel wordt in de begroting 2015 aangegeven dat de gemeente flink afgelost heeft op het leningentotaal en voornemens is dat voort te zetten. Dit komt overigens niet voort uit een bewust beleid, maar is het gevolg van minder investeren. Dat wordt ook met zoveel woorden benoemd.

Bevinding RKC:

Jaarstukken 2013: +/-

Begroting 2014: +/-

Begroting 2015: +/-

5.2.5 Paragraaf Bedrijfsvoering

Bevinding RKC: +

De Nota Visie op bestuur en organisatie is vastgesteld door het college in december 2014 en behandeld door de commissie in januari 2015.

In de bedrijfsvoeringsparagraaf in de begroting wordt ingegaan op de tijdelijke en actuele onderwerpen die aandacht behoeven. In de bedrijfsvoeringparagraaf in het jaarverslag wordt gerapporteerd over de bij de begroting bepaalde onderwerpen aangaande de bedrijfsvoering alsmede over nieuwe ontwikkelingen.

Bij het ambtelijk personeelsleden wordt wel de formatie aangegeven en de ontwikkeling daarvan, maar geen onderverdeling naar salarisschaal en leeftijd. Dat is ook niet verplicht. Er wordt (bij het jaarverslag 2013) slechts aangegeven dat de werkelijke kosten redelijk in lijn lopen met de begrote, waarbij de (geringe) overschrijding nader wordt toegelicht. Geen informatie over het aantal personeelsleden, de instroom, uitstroom en het ziekteverzuim in de begroting. Deze gegevens worden pas achteraf toegelicht. Dat bemoeilijkt de toetsing van de uitvoering van het (personeels)beleid. Wel worden de kosten voor externe inhuur van personeel aangegeven. In de begroting 2014 moet de paragraaf bedrijfsvoering als zeer summier worden bestempeld. In de begroting 2015 is deze uitgebreider. Het aantal fte's per sector staat aangegeven, alsmede de ontwikkeling van de formatie over de afgelopen jaren. Over advieskosten, huisvestingskosten, en automatiseringskosten wordt weinig tot niets aangegeven, Wel wordt (in de begroting 2015) summier ingegaan op visie en beleid met betrekking tot ICT.

In de begroting 2015 wordt voorts in de paragraaf bedrijfsvoering summier ingegaan op de visie bestuur en organisatie en op de gevolgen van het financieel herstelplan, waarbij binnen 4 jaar tijd 2,1 miljoen euro op loonkosten moet worden bespaard. In de Kadernota 2016 is overigens wel in een aparte paragraaf Taakstellingen en reserveringen ingegaan op de bezuinigingen en de gevolgen daarvan.

Het college rapporteert in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en jaarstukken niets over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid, bedoeld in artikel 213a Gemeentewet, en de uitputting van de bijbehorende budgetten.

Bevinding RKC:

Jaarverslag 2013: -

Begroting 2014: -

Begroting 2015: +/-

5.2.6 Paragraaf Verbonden Partijen

Er is geen nota verbonden partijen. Is er ook niet geweest. Deze wordt pas in 2015 opgesteld.¹⁸ Ook de accountant heeft in zijn Management Letter 2014 gewezen op de risico's hiervan.

In de begroting en de jaarstukken wordt in de paragraaf verbonden partijen in elk geval ingegaan op nieuwe verbonden partijen, het beëindigen van bestaande verbonden partijen, het wijzigen van bestaande verbonden partijen en eventuele problemen bij bestaande verbonden partijen.

Bevindingen RKC: beleid verbonden partijen: -

Jaarstukken 2012: +

de accountant constateert in haar rapport over het jaarverslag 2012 dat de paragraaf verbonden partijen “van een toereikend niveau is”

Jaarstukken 2013: -

In de jaarstukken 2013 is géén paragraaf verbonden partijen opgenomen. Dit is in strijd met het Besluit Begroting en Verantwoording, dat het opnemen van een dergelijke paragraaf verplicht stelt. Wel is hij later apart toegevoegd.

Begroting 2014: +

Begroting 2015: +

5.2.7. Paragraaf grondbeleid

Ambtelijk is desgevraagd aangegeven dat er een Nota Grondbeleid is. De informatievoorziening is summier vanwege het vertrouwelijke karakter van de financiële gegevens. Ambtelijk wordt wel aangegeven dat raadsleden deze in vertrouwelijkheid kunnen inzien.

Bevinding RKC: +/-

De begroting geeft niet zozeer een visie op het grondbeleid, maar wel een “tussenactualisatie” en een bijgesteld meerjarenperspectief

¹⁸ Interview medewerker Financiën

In de begroting 2014 wordt verwezen naar de tussenactualisatie 2013. Dat maakt de begroting als zelfstandige nota moeilijker leesbaar.

Er worden géén kosten en opbrengsten aangegeven per in ontwikkeling genomen project, alleen maar voor alle exploitaties tezamen. Wel wordt per complex aangegeven wat de boekwaarde is, voor en na voorziening en wordt het verwachte resultaat op eindwaarde aangegeven.

Bevinding RKC:

Jaarverslag 2013: +/-

Begroting 2014: +/-

Begroting 2015: +/-

Hoofdstuk 6 Conclusies

In zijn onderzoek heeft de rekenkamercommissie de volgende, richtinggevende onderzoeksvraag gehanteerd:

Wat is in de gemeente Haaksbergen de kwaliteit van de planning en controlcyclus als instrument voor sturing en controle door de raad?

Om deze vraag te beantwoorden heeft de rekenkamercommissie de onderstaande deelvragen gesteld:

- 1 In hoeverre voldoet de planning en controlcyclus aan de hiervoor geldende beleidskaders?
- 2 In hoeverre zijn prestaties en doelstellingen ‘smart’ geformuleerd en in hoeverre is de inzet van middelen daarbij transparant weergegeven?
- 3 In hoeverre bieden de bestuursrapportages en jaarrekening inzicht in de realisatie van doelstellingen, prestaties en budget?
- 4 In hoeverre zijn er waarborgen in de interne organisatie voor het monitoren en bijsturen op doelstellingen en budgettaire kaders?

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord en de noodzakelijke conclusies getrokken.

Ad 1:

In hoofdstuk 3 is een vergelijking getrokken tussen de huidige Verordening Financieel Beleid van de gemeente Haaksbergen en die van de VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten) en die van de omliggende gemeenten.

Geconstateerd moet worden dat de VNG de standaard verordening heeft aangepast aan de nieuwste wet- en regelgeving terwijl de Verordening van de gemeente Haaksbergen van 2013 als summier moet worden beschouwd.

Een artikel over de inrichting van begroting en jaarstukken ontbreekt. Deze staat niet alleen opgenomen in de VNG-verordening, maar ook in de verordeningen van de omliggende gemeenten.

Verder ontbreekt regelgeving met betrekking tot de procedure bij overschrijding kredieten, het informeren van de raad bij overschrijding van het EMU-saldo, berekening van de integrale kostprijs economische activiteiten en een artikel over de jaarlijkse vaststelling hoogte belastingen, retributies en tarieven, terwijl dat in Haaksbergen wel degelijk plaatsvindt.

Daarnaast valt de Haaksbergse verordening op door de soms zeer detaillistische opzet (opnemen afschrijvingstermijnen in de verordening zelf en niet in een aparte bijlage).

In hoofdstuk 4 worden één voor één de artikelen in de huidige Verordening Financieel Beleid nagelopen. Opvallend is dat de gemeente zich in niet alle gevallen aan zijn eigen verordening houdt. Dit kan de kwaliteit van de planning- en controlcyclus negatief beïnvloeden en de informatiewaarde voor de raad verminderen, zodat deze zijn kaderstellende en controlerende rol niet optimaal kan uitvoeren.

Verdere conclusies die kunnen worden getrokken zijn:

- bij het aantreden van de nieuwe raad in 2014 is geen nieuwe programma-indeling opgesteld, laat staan dat de huidige is geëvalueerd. Daardoor wordt het de raad moeilijker gemaakt om zijn eigen beleidsprioriteiten te stellen. De focus ligt geheel op het invullen van de bezuinigingen;
- De paragraaf bedrijfsvoering, één van de verplichte paragrafen in begroting en jaarrekening is zeer summier, met name wanneer het niet over personeel en ICT gaat en biedt niet de informatie die de Verordening Financieel Beleid verplicht stelt;

Uit onderzoek en toetsing van de diverse producten van de P&C cyclus aan de Verordening blijkt dat er nauwelijks indicatoren en prestatiegegevens worden bijgehouden, laat staan ingevoerd. Daardoor mist de raad een belangrijk instrument om prioriteiten te stellen en de voortgang van het beleid te bewaken;

De kwaliteit van de jaarstukken is nogal wisselvallig. In het ene programma wordt veel aandacht besteed aan een financiële en materiële toelichting en worden deze geïllustreerd met kengetallen, in andere programma's is daar in veel mindere mate sprake van;

De conclusie kan worden getrokken dat de opstelling van de jaarstukken aan de hand van de richtlijnen als opgenomen in artikel 8 nogal wisselvallig verloopt. In het ene programma wordt er veel werk van gemaakt, in het andere programma beperkt met zich tot het schetsen van de ontwikkelingen en is er niet of nauwelijks aandacht voor de geleverde prestaties.

De kwaliteit van de interne controle is nog niet in alle gevallen voldoende. Met de accountant is een plan van aanpak afgesproken om wel op het vereiste niveau te komen;

Onderstaand schema laat zien dat de stukken uit de planning- en controlcyclus en de diverse door de raad vastgestelde regelgeving op veel punten niet voldoen aan de verordening ex artikel 213 Gemeentewet (de Verordening Financieel Beleid).

De toetsing van de diverse artikelen staat opgenomen in onderstaand overzicht scores, waarin ook impliciet bovenstaande deelvragen worden beantwoord:

De algemene conclusie moet luiden dat zowel de planning en controlcyclus als de Verordening Financieel Beleid doorontwikkeld moeten worden. De één als bruikbaar regelkader voor de planning- en controlcyclus, de ander om de kwaliteit en de gebruiksvriendelijkheid voor met name de raad te vergroten.

Overzicht scores Financiële Verordening

artikel	lid	korte omschrijving	score	Bevinding
2	1,2	vaststellen programmaindeling	-	geen nieuwe programmaindeling vastgesteld
2	3,5	Indicatoren	-	niet, nauwelijks indicatoren bijgehouden
3		planning P&C cyclus	+	
4		inrichting begroting/jaarstukken	+	
5		afsprake investeringskredieten	+	
6		jaarlijkse Kadernota	+	
7		autorisatie kredieten	+	
8	1	2 bestuursrapportages	+	
8	2,3	uitvoering en bijstelling beleid	+	alleen significante ontwikkelingen
9		afschrijving activa	+/-	opname afschrijvingstermijnen in artikel onnodig
10		Kostprijsberekening	+/-	documentatie nog onvoldoende
11		Financieringsfunctie	+	
12		Administratie	+/-	kwaliteit IC niet op vereiste niveau
13		interne controle	+/-	
14		Misbruik	+	
15		financiële organisatie	+/-	functiescheiding, interne controle

Hoofdstuk 6 Aanbevelingen

Aan de hand van de analyses in de hoofdstukken 3 en 4 en de conclusies die daaruit getrokken kunnen worden komen wij tot de volgende aanbevelingen:

2. De huidige Verordening Financieel Beleid is voldoet niet meer geheel aan de regel- en wetgeving die voortdurend in ontwikkeling is en bevat leemtes en onnodige regels. Wij adviseren deze zo mogelijk dit jaar weer aan te passen in de lijn van de VNG-verordening, maar met aandacht voor de specifieke situatie van Haaksbergen. Het is positief dat de eerste initiatieven hiervoor al in gang zijn gezet;
3. Met de raad in gesprek te gaan met als doel het bijstellen en vooral meer inzichtelijk maken van de planning- en controlcyclus en de producten die daarbij horen. Er moeten beleidsindicatoren worden ontwikkeld (en bijgehouden!) die de raad (en het college) eenvoudiger in staat stellen het gevoerde beleid uit te zetten, te monitoren en zo nodig bij te sturen. Erop wijzen dat daar geen tijd voor is, omdat er eerst bezuinigd moet worden is géén argument. Ook bezuinigen betekent het bijstellen van beleid en dat moet met argumenten, maar ook met behulp van kengetallen en prestatiegegevens plaatsvinden;
4. Verbeteren en optimaliseren van de interne controle, dit aan de hand van de afspraken die met de accountant zijn en worden gemaakt;
5. Regelmatig nalopen van de diverse verordeningen en nota's waarop de producten in de planning en controlcyclus gebaseerd zijn. Voldoen ze nog wel aan de alsmaar veranderende regelgeving? Zijn ze begrijpelijk en inzichtelijk genoeg voor de raad?
6. Regelmatig evalueren van de planning- en controlcyclus. Geven de diverse stukken voldoende informatie aan college en raad om afgewogen beleidskeuzes te maken? Voldoen zij nog aan wet- en regelgeving, ook de eigen?

Wanneer met deze aanbevelingen rekening wordt gehouden zal de kwaliteit van de kadernota, de begroting, de tussentijdse rapportages en de jaarrekening snel het niveau bereiken waarmee de raad weloverwogen beleidskeuzes kan maken om zo van de gemeente Haaksbergen weer een bloeiende en financieel gezonde gemeente te maken.

Lijst van geraadpleegde literatuur

Jaarstukken 2013, Gemeente Haaksbergen, juni 2014

Begroting 2014, gemeente Haaksbergen, november 2013

Begroting 2015, gemeente Haaksbergen, oktober 2014

Gemeente Haaksbergen Uitkomsten controle en overige informatie 2013, EY 1 juni 2014

Verslag van bevindingen jaarrekening 2012 gemeente Haaksbergen, E&Y

Gemeente Haaksbergen, Uitkomsten controle en overige informatie 2015, EY 2015

Quick scan Programmabegroting 2012, Rekenkamer Maastricht, mei 2012

Kadernota 2015, juni 2014, gemeente Haaksbergen

Eerste bestuursrapportage 2014, juli 2014, gemeente Haaksbergen

Nota activa en afschrijvingen, 2013, Gemeente Haaksbergen

Risicomanagement en weerstandsvermogen, 2012, Gemeente Haaksbergen

Nota reserves en voorzieningen 2012, gemeente Haaksbergen

Management Letter 2014, bevindingen en advies (intern ambtelijk stuk, 2014)

Gemeente Haaksbergen, Managementletter Tussentijdse Controle 2014, Ernst & Young

Financiële Verordening gemeente Haaksbergen 2003

Financiële Verordening gemeente Haaksbergen 2012

Jaarstukken 2014 Gemeente Haaksbergen

Eerste Bestuursrapportage 2015 en Kadernota 2016 Gemeente Haaksbergen

Begrotingsscan Haaksbergen 2015, Ministerie BZK

Bijlage 1 **Planning- en controlcyclus**



Bijlage 2: Financiële verordening

Samenvatting

Deze verordening bevat de uitgangspunten voor het financieel beleid, en de regels voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van onze gemeente

De gemeenteraad van Haaksbergen;

voorstel van het college van:

20 november 2012

wettelijke basis:

bepalingen van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, de Gemeentewet (artikel 212) en de Algemene wet bestuursrecht

besluit:

vast te stellen de

Financiële verordening

Hoofdstuk 1 Inleidende bepalingen

Begripsomschrijvingen

Artikel 1

Deze verordening verstaat onder:

- a. administratie (zowel financieel als niet-financieel): het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie voor het besturen, het functioneren en het beheersen van de organisatie van de gemeente Haaksbergen en voor de verantwoording die daarover wordt afgelegd;
- b. rechtmatigheid: het in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen en raadsbesluiten;
- c. programma: het geheel van activiteiten om de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken;
- d. kadernota: nota waarin de hoofdlijnen voor het beleid en de financiële kaders voor de komende jaren zijn vastgelegd;
- e. bestuursrapportage: tussentijdse rapportage van het college aan de raad over de uitputting van budgetten en investeringskredieten en de voortgang van de uitvoering van het beleid.

Hoofdstuk 2 Begroting en verantwoording

Programma-indeling

Artikel 2

1. De raad stelt bij aanvang van de een nieuwe raadsperiode de programma- en deelprogramma-indeling voor de komende raadsperiode vast.
2. De raad kan besluiten de programma- of deelprogramma-indeling te wijzigen.
3. De raad stelt per programma relevante indicatoren vast voor het meten van en het afleggen van verantwoording over de gemeentelijke productie van goederen en diensten en maatschappelijke effecten van het gemeentelijke beleid.

Planning- en controlcyclus

Artikel 3

1. Voor aanvang van het begrotingsjaar biedt het college een overzicht aan met daarin in elk geval de data voor het aanbieden door het college en het vaststellen van de raad van de jaarstukken, de kadernota, de bestuursrapportages en de begroting met de meerjarenraming.
2. De planning wordt in ieder geval zodanig opgesteld dat structureel doorwerkende effecten uit de jaarrekening van het vorig dienstjaar en de eerste bestuursrapportage van het lopende dienstjaar kunnen worden betrokken bij het opstellen van de kadernota voor het komende dienstjaar.

Inrichting begroting en jaarstukken

Artikel 4

1. Gelijktijdig met de aanbieding van de begroting legt het college de conceptproductenraming voor de raad ter inzage, maar deze maakt geen deel uit van de begrotingsbehandeling.
2. Bij de uiteenzetting van de financiële positie van de begroting wordt van de nieuwe investeringen per investering het benodigde krediet weergegeven.
3. Bij de jaarrekening worden positieve en negatieve resultaten binnen de producten afval en riolering direct toegevoegd of onttrokken aan de betreffende egalisatiereserve.

Nadere afspraken over investeringskredieten

Artikel 5

1. De nieuwe investeringen worden onderbouwd met een investeringsplan.
2. In de toelichting op de jaarrekening worden van de kredieten de afwijkingen ten opzichte van de geautoriseerde kredieten weergegeven.
3. Kredieten vervallen automatisch na twee jaar, tenzij de raad bij vaststelling van de jaarrekening besluit om deze kredieten beschikbaar te houden.

Kadernota

Artikel 6

Het college biedt jaarlijks aan de raad een kadernota aan.

Autorisatie begroting en investeringskredieten

Artikel 7

3. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de totale lasten en de totale baten per programma, alsmede de investeringskredieten.
4. Voor investeringen in de loop van het begrotingsjaar die niet in de begroting zijn opgenomen, legt het college voor het aangaan van verplichtingen een onderbouwd investeringsvoorstel en een voorstel voor het autoriseren van een investeringskrediet aan de raad voor.

Bestuursrapportage

Artikel 8

1. Het college informeert de raad door middel van twee bestuursrapportages over de beleidsinhoudelijke en financiële realisatie van de begroting van de gemeente over de eerste drie, respectievelijk acht maanden van het begrotingsjaar.
2. De bestuursrapportage bevat een uiteenzetting over de uitvoering en de bijstelling van het beleid en een overzicht met de bijgestelde raming van:
 - a. de baten en lasten per programma;
 - b. het resultaat voor en na bestemming en de toevoegingen en onttrekkingen aan reserves;
 - c. de realisatie en uitputting van de investeringskredieten.
3. De bestuursrapportages sluiten aan bij de programma-indeling en omvatten tevens in ieder geval de paragrafen weerstandsvermogen en grondbeleid.

Hoofdstuk 3 Financieel beleid

Waardering & afschrijving vaste activa

Artikel 9

1. Geactiveerde kosten voor onderzoek en ontwikkeling voor een actief worden lineair in 5 jaar afgeschreven.
2. Kosten voor het afsluiten van geldleningen en het saldo van agio en disagio worden direct ten laste van de exploitatie gebracht.
3. De materiële vaste activa met economisch nut worden onder aftrek van bijdragen van derden lineair afgeschreven in maximaal:
 - a. 60 jaar: pompputten, persleidingen en voedingskabel riolering;
 - b. 40 jaar: nieuwbouw woonruimten, kantoren, bedrijfs- en schoolgebouwen;
 - c. 25 jaar: renovatie, restauratie en aankoop van woonruimten, kantoren, bedrijfs- en schoolgebouwen en drukrioleringsgemalen;
 - d. 15 jaar: technische installaties in bedrijfsgebouwen, tijdelijke uitbreiding gebouwen, pomp en appendages en elektrische installaties grote gemalen;
 - e. 10 jaar: veiligheidsvoorzieningen bedrijfsgebouwen, telefooninstallaties, kantoormeubilair, schoolmeubilair, aanleg tijdelijke terreinwerken, aanleg kunstgrasvelden, nieuwbouw tijdelijke woonruimten en bedrijfsgebouwen, aanhangwagens en handgereedschappen;
 - f. 8 jaar: personen- en vrachtauto's;
 - g. 5 jaar: hard- en software;
 - h. niet: gronden en terreinen.

Activa met een verkrijgingsprijs van minder dan € 5000,- worden niet geactiveerd, uitgezonderd gronden en terreinen. Deze laatst genoemden worden altijd geactiveerd.

4. Onder activa met een meerjarig maatschappelijk nut, zoals bedoeld in artikel 35 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, worden verstaan investeringen in aanleg en onderhoud van: (inrichting van) wegen, waterwegen, civiele kunstwerken, groen, speelvoorzieningen en kunstwerken.
5. aankoop en vervaardiging van activa met een meerjarig maatschappelijk nut worden onder aftrek van bijdragen van derden en bestemmingsreserves lineair afgeschreven over een termijn van maximaal:
 - a. 25 jaar: aanleg en reconstructie van wegen en rotondes;

- b. 15 jaar: verkeersinstallaties en openbare verlichting;
- c. 40 jaar: bruggen, viaducten en overige grotere kunstwerken

of een kortere, door de raad aan te geven, tijdsduur.

- 7. Indien het rekeningsaldo toereikend is, kan het college de raad voorstellen om over te gaan tot inhaalafschrijvingen van investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut ten laste van het rekeningresultaat.

Kostprijsberekening

Artikel 10

- 3. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van goederen, werken en diensten van de gemeente Haaksbergen wordt een systeem van kostentoerekening gehanteerd. Bij de kostentoerekening worden naast de directe kosten alleen die indirecte kosten betrokken, die rechtstreeks samenhangen met de door de gemeente verleende diensten.
- 4. Bij de indirecte kosten worden betrokken de bijdragen aan reserves voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa, de kapitaallasten van de in gebruik zijnde activa en voor riolrechten, reinigingsrechten en afvalstoffenheffing de compensabele BTW.

Financieringsfunctie

Artikel 11

De raad stelt voor de uitvoering van de financieringsfunctie regels op en legt deze vast in het treasurystatuut.

Hoofdstuk 4 Financieel beheer en interne controle

Administratie

Artikel 12

De administratie is zodanig van opzet en werking, dat zij dienstbaar is voor:

- a. het sturen en het beheersen van activiteiten en processen in de gemeente als geheel en in de afdelingen;
- b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van activa met economisch nut, activa met maatschappelijk nut, voorraden, vorderingen, schulden en contracten;
- c. het verschaffen van informatie over uitputting van de toegekende budgetten en investeringskredieten en voor het maken van kostencalculaties;

- d. het verschaffen van informatie over indicatoren met betrekking tot de gemeentelijke productie van goederen en diensten en de maatschappelijke effecten van het gemeentelijk beleid;
- e. het afleggen van verantwoording over de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving;
- f. de controle van de registratie van gegevens als zodanig en van de daaraan ontleende informatie, alsmede voor de controle op de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving.

Interne controle

Artikel 13

1. Het college zorgt voor het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de baten en lasten en de balansmutaties voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking, en de rechtmatigheid van de beheershandelingen.
2. De bevindingen worden per kwartaal vastgelegd in een rapport.
3. Bij afwijkingen neemt het college maatregelen tot herstel.

Misbruik en oneigenlijk gebruik

Artikel 14

Het college zorgt voor en legt vast de regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.

Hoofdstuk 5 Financiële organisatie

Financiële organisatie

Artikel 15

Het college zorgt voor en legt vast:

- a. een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidig toewijzing van de gemeentelijke taken en projecten aan de afdelingen;
- b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, zodat aan de eisen van interne controle wordt voldaan en de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan beleids- en beheersorganen is gewaarborgd;

- c. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
- b. de regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie;
- e. de kostenverdeelsleutels voor het eenduidig toewijzen van de lasten en baten aan de producten.

Inkoop en aanbesteding

Artikel 16

Het college zorgt voor en legt vast de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten.

Hoofdstuk 6 Slotbepalingen

Inwerkingtreding

Artikel 17

1. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2013.
2. Op het moment dat deze verordening in werking treedt, worden de op 29 oktober 2003 vastgestelde en op 14 december 2005 en 19 april 2006 gewijzigde Financiële verordening en de op 21 maart 2007 door de raad vastgestelde beleidsregels budgetoverheveling en winstbestemming ingetrokken.

Citeertitel

Artikel 18

Deze verordening wordt aangehaald als: Financiële verordening.

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van 19 december 2012

mr. G. Raaben

dr. J.C. Gerritsen

griffier

voorzitter

Bijlage 3: verklarende woordenlijst

Definities

Verstaan wordt onder

Administratie	het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, het functioneren en het beheersen van (onderdelen van) de organisatie van de gemeente Hengelo en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd.
Financiële administratie	de financiële administratie is een onderdeel van de administratie en omvat het systematisch maken en verwerken van aantekeningen betreffende de financiële gegevens van (onderdelen van) de organisatie van de gemeente Hengelo, teneinde te komen tot een goed inzicht in de financieel-economische positie, het financieel beheer, de uitvoering van de begroting, het afwikkelen van vorderingen en schulden, en het afleggen van rekening en verantwoording.
Administratieve organisatie	het stelsel van organisatorische maatregelen gericht op het tot stand brengen en het in stand houden van de goede werking van de bestuurlijke en ambtelijke informatieverzorging ten behoeve van de verantwoordelijke leiding.
Financieel beheer:	het uitoefenen van bestuur en toezicht op het beheer van middelen en het uitoefenen van rechten van de gemeente Haaksbergen
Rechtmatigheid:	het in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen en raadsbesluiten
Doelmatigheid:	de mate waarin de gewenste prestaties worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.
Doeltreffendheid:	de mate waarin met de geleverde prestaties de beoogde maatschappelijke effecten worden bereikt.
Perspectiefnota:	(Kadernota, er zijn meerdere benamingen mogelijk) een document waarmee op hoofdlijnen de beleidsmatige en financiële keuzes worden gemaakt door de gemeenteraad. Deze worden vervolgens verwerkt in de Beleidsbegroting.
Beleidsbegroting:	de stukken als bedoeld in artikel 189 van de Gemeentewet.
Productenraming:	de stukken als bedoeld in artikel 66 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
Jaarstukken:	de stukken als bedoeld in artikel 197 van de Gemeentewet.

Bijlage 4: bestuurlijke reactie



Aan de Rekenkamercommissie
t.a.v. het secretariaat
Markt 3
7481 HS HAAKSBERGEN

[maak keuze]

Uw kenmerk :
Uw datum :
Behandeld door : Peze, F, Frank
Telefoonnummer : 053-5734567

Ons kenmerk : uit 15.17704
Aantal bijlagen :
Datum : 19 NOV 2015

Onderwerp: Rapport "Vaak moet er iets gebeuren voordat er iets gebeurt"

Geachte Rekenkamercommissie,

Op 12 oktober ontvingen wij van u het rapport "Vaak moet er iets gebeuren voordat er iets gebeurt". U vroeg ons binnen twee weken te reageren voor bestuurlijk wederhoor. Per mail van 21 oktober deelden wij u mee graag gebruik te willen maken van de verlengingstermijn van 2 weken. Wij hebben uw conceptrapport behandeld in onze vergadering van 17 november. Onze reactie treft u hierbij aan.

Totaalconclusie

Wij onderschrijven de conclusie dat zowel de planning- en controlcyclus als de Verordening Financieel Beleid moet worden doorontwikkeld. De één als bruikbaar regelkader voor de planning- en controlcyclus, de ander om de kwaliteit en de gebruiksvriendelijkheid voor met name de raad te vergroten.

We werken in alle opzichten aan het verbeteren van de organisatie, waarbij het handhaven van onze zelfstandigheid voorop staat. De P&C-cyclus loopt hierbij als een rode draad door de organisatie. De P&C-stukken zijn voor de raad een belangrijk middel om concreet invulling te geven aan de controlerende taak. Hierin willen wij de raad zo goed mogelijk faciliteren.

Naar aanleiding van aanbevelingen van de provincie Overijssel, de accountant van de gemeente Haaksbergen en uw commissie hebben wij de informatiewaarde van de Kadernota, Begroting en Bestuursrapportages verbeterd. Daar waar mogelijk nemen we steeds meer beleidsindicatoren op. Voor het monitoren van de voortgang van de geplande bezuinigingen hebben we een aparte paragraaf Taakstellingen en Reserveringen opgenomen. Deze paragraaf geeft naast inzicht in de bezuinigingen de raad ook inzicht in de financiële ruimte in de begroting. Ook de bestaande paragrafen, zoals de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen, zijn verbeterd. In de paragraaf Weerstandsvermogen hebben we geanticipeerd op de verplichte kengetallen die een beeld geven van de financiële positie. Deze kengetallen zijn ook meerjarig in beeld gebracht.

Gemeentehuis Haaksbergen
Postbus 102 7480 AC Haaksbergen, Markt 3 7481 HS Haaksbergen, Tel: 053-5734567, Fax: 053-5728075
Website: www.Haaksbergen.nl E-mail: gemeente@Haaksbergen.nl
Openingstijden: maandag t/m vrijdag 8.30-12.30, dinsdag 17.00-19.00 uur (uitsluitend voor Burgerzaken)
IBAN NL56 BNGH 028.50.03.194

In de Tweede Bestuursrapportage zijn we in een aparte bijlage ingegaan op de opvolging van de conclusies en aanbevelingen uit eerdere rapporten van uw commissie. De provincie heeft in het kader van het financieel toezicht bevestigd, dat de informatiewaarde van de begroting verbeterd is.

Hierna gaan wij meer specifiek in op uw aanbevelingen van uw meest recente rapport.

Aanbeveling 1: de Financiële Verordening te wijzigen en opnieuw door de raad te laten vaststellen

Bij het opstellen van de nieuwe Financiële Verordening trekken we samen op met de door de raad ingestelde auditcommissie. De auditcommissie vergaderde in de huidige samenstelling voor het eerst op 30 september 2015. Planning is dat de nieuwe verordening, gelijktijdig met uw rapport over de P&C-cyclus, wordt behandeld in de raad van 16 december 2015.

Aanbeveling 2: met de raad in gesprek gaan met als doel het bijstellen en vooral meer inzichtelijk maken van de planning- en controlcyclus en de producten die daarbij horen. Er moeten beleidsindicatoren worden ontwikkeld (en bijgehouden!) die de raad (en het college) eenvoudiger in staat stellen het gevoerde beleid uit te zetten, te monitoren en zo nodig bij te sturen

Doorontwikkeling van beleidsindicatoren heeft prioriteit en krijgt in de begroting van 2017 verder vorm. Hiervoor zijn de verwachte wijzigingen van het BBV ook van belang. We nemen inmiddels deel aan "Waar staat je gemeente". Bij het opstellen van nieuwe beleidsplannen is het meetbaar maken van doelstellingen een belangrijk criterium.

Aanbeveling 3: verbeteren en optimaliseren van de interne controle, dit aan de hand van de afspraken die met de accountant zijn en worden gemaakt

Uit de laatste rapportage van de accountant blijkt dat we in de verbetering van de Interne Controle stappen hebben gemaakt. Over de Interne Controle van de uitvoering van de Wet werk en bijstand zijn nog opmerkingen gemaakt. We hebben daartoe inmiddels verbeteringen in het proces aangebracht (zie daarvoor ook onze brief aan de raad van 1 juli 2015). De kwaliteit van de rechtmatigheid wordt geborgd, onder meer door een nieuwe vorm van inhoudelijke toetsing waarin een kwaliteitstoets aan het begin van het proces is opgenomen. Dat doen we voor zowel nieuwe als bestaande aanvragen. Daarnaast worden medewerkers begeleid en gecoacht en is de sturingsinformatie op managementniveau verbeterd.

Aanbeveling 4: regelmatig nalopen van de diverse verordening en nota's als genoemd in de Financiële Verordening. Voldoen ze nog wel aan de alsmaar veranderende regelgeving? Zijn ze begrijpelijk en inzichtelijk genoeg voor de raad?

Actualisatie van verordeningen en nota's heeft onze voortdurende aandacht. We verwijzen u onder meer naar de toelichting op de paragraaf Onderhoud Kapitaalgoederen in de Begroting 2016.

Aanbeveling 5: regelmatig evalueren van de planning- en controlcyclus. Geven de producten voldoende informatie aan college en raad om afgewogen beleidskeuzes te maken. Voldoen zij nog aan wet- en regelgeving, ook de eigen?

Bij ons bestaat de wens om begin 2016 in gesprek te gaan met de auditcommissie over onze P&C-cyclus en de toets aan wet- en regelgeving. Wij zullen de auditcommissie vragen deze onderwerpen te agenderen en raadsbreed terug te koppelen.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,



M.E. Kragting-de Groot
secretaris



G.J. Kok MDR
burgemeester