



***Rekenkamer

Bloemendaal***

Kwaliteit Jaarverslag

Een onderzoek naar de aansluiting van plan en verantwoording
van beleid in relatie tot de controlerende taak van de raad

2008





Managementsamenvatting

De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de kwaliteit van het de kwaliteit voldoende is voor de raad om zijn controlerende taak op een adequate wijze te kunnen vervullen. Daarbij heeft de rekenkamer zich beperkt tot het beleidsmatige deel van het Jaarverslag 2006, zijnde de beleidsprogramma's plus toelichtingen en de, door het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) verplichte, paragrafen.

Het antwoord op de probleemstelling luidt dat de raad op basis van het Jaarverslag maar beperkt in staat is zijn controlerende taak op een adequate wijze uit te voeren. De verstrekte informatie stelt de raad onvoldoende in staat om te controleren of het beleid is uitgevoerd conform de Begroting en, zo niet, welke verklaringen hiervoor bestaan.

De bevindingen tonen aan dat er een duidelijk verschil in kwaliteit is tussen de verantwoording bij de beleidsprogramma's en de verantwoording in de paragrafen met uitzondering van de paragraaf Lokale heffingen. Bij de beleidsprogramma's is sprake van een goede kwaliteit. Hierbij heeft de rekenkamer genoeg genomen met de verantwoording van de activiteiten, terwijl eigenlijk de verantwoording moet plaatsvinden over het bereiken van beleidsdoelen ("Zijn met de activiteiten ook de beoogde beleidsdoelen gerealiseerd?"). De raad kan dus wel controleren of het college gedaan heeft wat het beloofd heeft te doen, maar niet of dat ook de beoogde maatschappelijke effecten teweeg gebracht heeft.

Van de beoogde 81 activiteiten die zijn aangegeven bij de beleidsprogramma's zijn er 51 uitgevoerd. Van de overige 30 activiteiten wordt van 20 activiteiten aangegeven waarom deze niet uitgevoerd zijn. In 70 procent hiervan is sprake van een plausibele verklaring. Verder is er sprake van een duidelijke aansluiting tussen Begroting en Jaarverslag.

De verantwoording in de paragrafen is met uitzondering van de paragraaf Lokale heffingen onder de maat. Dit hangt in hoge mate samen met de onvoldoende kwaliteit van de paragrafen in de Begroting waarin de beleidsvoornemens niet concreet geformuleerd zijn. Bovendien is er een gebrek aan aansluiting tussen Begroting en Jaarverslag. In de Begroting worden beleidsvoornemens genoemd die in het Jaarverslag niet terugkeren en in het Jaarverslag worden prestaties vermeld die in de Begroting niet als beleidsvoornemens worden genoemd. Ook ontbreken vaak verklaringen waarom zaken niet gerealiseerd zijn.

Over de totstandkoming van het Jaarverslag is de rekenkamer kritisch. Het lijkt wel of niemand zich verantwoordelijk voelt voor de inhoudelijke kwaliteit van het Jaarverslag. Ook hier is geen sprake van aansluiting tussen Begroting en Jaarverslag waardoor de vergelijkbaarheid en controleerbaarheid voor de raad sterk wordt bemoeilijkt. Deze kritiek slaat overigens niet op de structuur van het Jaarverslag. De rekenkamer heeft het Jaarverslag als toegankelijk en goed leesbaar ervaren. Het Jaarverslag beschikt over een overzichtelijke inhoudsopgave en over een behulpzame leeswijzer. Alle relevante informatie staat bij elkaar zonder verwijzingen. Het probleem zit in de inhoudelijkheid.

Op basis van bovenstaande bevindingen is de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen gekomen:

1. Zorg dat de Begroting alle beleidsvoornemens bevat
2. Breid de verantwoording uit tot de realisatie van beleidsdoelen
3. Herhaal beleidsvoornemens in Jaarverslag; aansluiting tussen de Begroting en het Jaarverslag
4. Verklaar in alle gevallen het niet realiseren van beleidsdoelen en het niet uitvoeren van activiteiten
5. Stel een procesregisseur aan die de kwaliteit van de Begroting en het Jaarverslag bewaakt
6. Zorg voor een beleidsrijke VJN en NJN met meer accent op beleid en minder op financiën



Inhoudsopgave

1.	Aanleiding voor het onderzoek.....	1
2.	Probleemstelling.....	2
3.	Afbakening en methodiek van het onderzoek.....	3
3.1	Afbakening van het onderzoek.....	3
3.2	Methodiek.....	3
4.	Analyse/bevindingen.....	4
4.1	Voldoen aan wettelijke vereisten.....	4
4.2	Toegankelijkheid.....	5
4.3	Volledigheid.....	5
4.3.1.	Beleidsprogramma's.....	5
4.3.2.	Paragrafen.....	6
4.3.3.	Overzicht algemene dekkingsmiddelen.....	8
4.3.4.	Overzicht van het gebruik van de stelpost onvoorzien.....	8
4.4	Aansluiting Begroting (plan) versus Jaarverslag (realisatie).....	8
4.5	Plausibiliteit verklaringen.....	9
4.6	Proces totstandkoming.....	9
4.7	Samenvatting beoordeling kwaliteit.....	9
5.	Conclusies.....	11
6.	Aanbevelingen.....	12

Bijlagen:

- 1: Detailinformatie over de beleidsprogramma's
- 2: Detailinformatie over de paragrafen



1. Aanleiding voor het onderzoek

Het onderzoek naar de kwaliteit van het Jaarverslag van de gemeente Bloemendaal is een volgende stap in het onderzoeken van de planning & control cyclus door de rekenkamer. In januari 2008 is het rekenkameronderzoek naar de kaderstellende rol van de gemeenteraad op financieel gebied afgerond. Daarbij was het onderzoek gericht op de sturende en kaderstellende rol van de raad via de Begroting waarbij het accent lag op de financiën. Anders gezegd: in hoeverre zijn de door de raad in de Begroting vastgestelde uitgaven en geraamde inkomsten bepalend geweest voor de werkelijk gerealiseerde uitgaven en inkomsten in het betrokken jaar?

Het nieuwe onderzoek richt zijn blik niet direct op de kaderstellende taak van de raad maar meer op de controlerende taak. Het accent is gericht op de verantwoording van het beleid in het Jaarverslag. Dat staat centraal in het onderzoek: "Zijn de beoogde maatschappelijke effecten bereikt en hebben de activiteiten om deze effecten te kunnen bereiken, plaatsgevonden?" De rekenkamer hecht belang aan een solide aansluiting tussen plan (Begroting) en verantwoording (Jaarverslag). Alleen op basis van een kwalitatief hoogstaande aansluiting en bijbehorende verklaringen kan de raad zijn controlerende taak op een goede wijze vervullen.

Ook aanleiding om onze aandacht te richten op de kwaliteit van het Jaarverslag was de wens van de raadscommissie Middelen. De commissie heeft het Jaarverslag genoemd als mogelijk onderzoeksonderwerp.

Mede op basis van deze wens heeft de rekenkamer een vooronderzoek uitgevoerd waarbij ze beleidsprogramma's en de paragrafen uit het Jaarverslag 2006 kort heeft geanalyseerd. Het vooronderzoek leverde een aantal bevindingen op die voldoende aanleiding boden voor een volledig onderzoek naar de kwaliteit van het Jaarverslag. Uit het vooronderzoek bleek tevens dat onderzoeken van andere rekenkamers naar het Jaarverslag veelal nuttige opmerkingen en aanbevelingen opleveren. Op basis van de resultaten van het vooronderzoek heeft de rekenkamer besloten het onderzoek voort te zetten.



2. Probleemstelling

Is de kwaliteit van het Jaarverslag voldoende voor de raad om zijn controlerende taak op een adequate wijze te kunnen vervullen?

In het onderzoek staat de kwaliteit van het Jaarverslag centraal. De rekenkamer beschouwt de volgende aspecten als relevant voor kwaliteit van een Jaarverslag:

1. Voldoen aan wettelijke vereisten¹
2. Toegankelijkheid
3. Volledigheid
4. Aansluiting tussen Begroting en realisatie
5. Plausibiliteit verklaringen (subjectief)
6. Proces totstandkoming

Deze 6 punten vormen ook de structuur van de onderzoeksvragen die de probleemstelling ondersteunen:

1. Voldoen aan wettelijke vereisten
 - Is het Jaarverslag opgezet conform de eisen uit het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV)?
 - Is de indeling van het Jaarverslag identiek met de indeling van de Begroting (zodat zaken die in de Begroting vermeld staan gemakkelijk zijn terug te vinden in het Jaarverslag)?
2. Toegankelijkheid
 - Is er een overzichtelijke inhoudsopgave en leeswijzer bij het Jaarverslag?
 - Staat alle relevant informatie bij elkaar zonder verwijzingen?
 - Is de verantwoordingsinformatie zelfstandig leesbaar?
 - Is er een verklarende woordenlijst?
3. Volledigheid
 - Worden alle beleidsdoelstellingen (prioriteiten) in het Jaarverslag behandeld?
 - Als beleidsdoelstellingen (prioriteiten) niet gerealiseerd worden, wordt dat dan vermeld?
 - Worden er verklaringen gegeven voor het niet halen van doelstellingen of het niet doen plaats vinden van bepaalde activiteiten?
4. Aansluiting tussen Begroting (plan) en Jaarverslag (realisatie)
 - Vindt er een expliciete match plaats tussen beleidsdoelstellingen en resultaten?
 - Is per afzonderlijk beleidsonderdeel eenvoudig een relatie te leggen tussen het beleidsvoornemen in de Begroting en de verantwoording in het Jaarverslag?
5. Plausibiliteit verklaringen (subjectief oordeel)
 - Zijn de verklaringen te beoordelen op plausibiliteit?
 - Zo ja, zijn de verklaringen van de afwijkingen plausibel?
 - Zo nee, wat ontbreekt er?
6. Proces totstandkoming
 - Hoe is het proces georganiseerd?

¹ De wettelijke vereisten waaraan het Jaarverslag moet voldoen, staan vermeld in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).



3. Afbakening en methodiek van het onderzoek

3.1 *Afbakening van het onderzoek*

Het onderzoek is gericht op het Jaarverslag exclusief de jaarrekening. Dit betekent dat het onderzoek betrekking heeft op:

- Programmaverantwoording plus toelichting
- De in het BBV genoemde paragrafen
- Overzicht algemene dekkingsmiddelen en reserves
- Overzicht van het gebruik van de stelpost onvoorzien

Bij de programmaverantwoording beperken we ons tot het niet-cijfermatige deel. Dat wil zeggen dat we alleen nagaan of de nagestreefde doelstellingen bereikt zijn c.q aangekondigde activiteiten ook werkelijk hebben plaats gevonden en als dat niet zo is, of daar ook een verklaring voor gegeven wordt. Ook bij de andere drie punten gaat het niet om de cijfers maar om een zodanige opzet van de verantwoording dat een goede vergelijking tussen de realisatie en de oorspronkelijke Begroting mogelijk is.

Het onderzoek beperkt zich tot het Jaarverslag van 2006 dat vergeleken is met de Begroting van 2006. Gekozen is voor 2006 omdat het Jaarverslag van 2006 het meest recente Jaarverslag is.

3.2 *Methodiek*

Het onderzoek is gebaseerd op zowel literatuuronderzoek als op interviews met betrokkenen. Het literatuuronderzoek heeft zich beperkt tot bestudering van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten inclusief de algemene toelichting en de artikelsgewijs toelichting en de Verordening Financieel Beheer Bloemendaal 2007. Uiteraard zijn ook het Jaarverslag 2006 en de Begroting 2006 bestudeerd.

In de maand mei heeft een interview plaatsgevonden met de afdeling Financiën in de persoon van de heer René Arendse.

Het interview is bedoeld om de informatie uit het literatuuronderzoek te verifiëren en de ontbrekende informatie aan te vullen met de ervaringen van de direct betrokkenen. Verder levert het interview inzicht in de achtergronden van het totstandkomingsproces van het Jaarverslag en dient het tevens ter validatie van de bevindingen uit het literatuuronderzoek. Van het interview is een gespreksverslag opgesteld dat wij de heer Arendse hebben laten inzien voor een correcte weergave.



4. Analyse/bevindingen

4.1 Voldoen aan wettelijke vereisten

- Is het Jaarverslag opgezet conform de eisen uit het BBV? **(Eis A)**
- Is de indeling van het Jaarverslag vergelijkbaar met de indeling van de Begroting (zodat zaken die in de Begroting vermeld staan gemakkelijk zijn terug te vinden in het Jaarverslag)? **(Eis B)**

De onderstaande tabel laat zien of het Jaarverslag voldoet aan het gestelde in eis A en B. Volgens het BBV is de hoofdindeling van het Jaarverslag als volgt (inclusief beoordeling):

Tabel 1 Indeling Jaarverslag conform eisen BBV

BBV indeling	Detail	Eis A	Eis B
Programmaverantwoording plus toelichting	1. Bestuur	ja	ja
	2. Openbare orde en veiligheid	ja	ja
	3. Onderhoud openbare ruimte	ja	ja
	4. a. Onderwijs	ja	ja
	b. Jeugdzaken	ja	ja
	5. Vrije tijd	ja	ja
	6. Maatschappelijke dienstverlening	ja	ja
	7. Volksgezondheid en milieu	ja	ja
De in het BBV genoemde paragrafen	8. Ruimte en wonen	ja	ja
	1. Weerstandsvermogen	deels	ja
	2. Lokale heffingen	ja	ja
	3. Onderhoud kapitaalgoederen	deels	nee
	4. Grondbeleid	nee	nee
	5. Bedrijfsvoering	ja	nee
	6. Financiering	ja	nee
Overzicht algemene dekkingsmiddelen en reserves	7. Verbonden partijen	deels	ja
		nee	nee
Overzicht van het gebruik van de stelpost onvoorzien		ja	ja

Een belangrijke eis uit het BBV is dat in het Jaarverslag de mate waarin de beleidsdoelen gerealiseerd zijn, verantwoord wordt. In het Jaarverslag 2006 van de gemeente Bloemendaal vindt deze verantwoording echter niet of nauwelijks plaats. Weliswaar worden in de Begroting 2006 bij alle programma's één of meer kwalitatieve doelstellingen genoemd, maar men beperkt zich in het Jaarverslag tot 'slechts' de verantwoording van activiteiten die bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen. Daardoor is niet na te gaan of de beoogde beleidsdoelen gerealiseerd worden.

In de toelichting op het BBV wordt aangegeven dat het formuleren van goede programma's -het aangeven van maatschappelijke effecten (doelstellingen)- een ontwikkelingsproces van diverse jaren kan vergen en zeker in de beginfase een te hoge eis zal zijn. Om die reden neemt de rekenkamer voor het jaar 2006 genoegen met de verantwoording op activiteitsniveau, waartoe het college zich beperkt heeft. Het is de rekenkamer bovendien bekend dat er een werkgroep van collegeleden, raadsleden en ambtenaren bezig is om te komen tot een SMART-ere formulering van de doelstellingen via het ontwikkelen van kengetallen, prestatie-indicatoren en effectindicatoren.

Genoegen nemend met de verantwoording op activiteitsniveau voldoet het Jaarverslag volgens bovenstaande tabel grotendeels aan de eisen die gesteld worden in het BBV. Dat geldt met name voor de acht beleidsprogramma's.



De paragrafen voldoen in mindere mate aan de eisen van het BBV. Dit wordt allereerst veroorzaakt doordat in de Begroting 2006 niet volledig voldaan wordt aan de eisen van het BBV (eis A). Een voorbeeld hiervan is het ontbreken van een heldere beschrijving van het grondbeleid in de Begroting 2006, waardoor er ook geen heldere verantwoording plaats kan vinden in het Jaarverslag 2006. De tweede oorzaak hangt samen met eis B : de identieke opzet van Begroting en Jaarverslag. Dit probleem doet zich bijvoorbeeld voor bij de paragraaf bedrijfsvoering. Er wordt in de Begroting aandacht besteed aan de bedrijfsvoering, maar de opzet van de paragraaf hierover in het Jaarverslag spoot in het geheel niet met die in de Begroting. Er worden andere onderwerpen behandeld, waardoor de aansluiting tussen plan en realisatie/verantwoording niet goed te maken is.

4.2 Toegankelijkheid

- Is er een overzichtelijke inhoudsopgave en leeswijzer bij het Jaarverslag?
- Staat alle relevant informatie bij elkaar zonder verwijzingen?
- Is de verantwoordingsinformatie zelfstandig leesbaar?
- Is er een verklarende woordenlijst?

Het Jaarverslag beschikt over een overzichtelijke inhoudsopgave en over een behulpzame leeswijzer. Op een enkele uitzondering na staat alle relevante informatie bij elkaar zonder verwijzingen. Een uitzondering hierop betreft de paragraaf Bedrijfsvoering waar verwezen wordt naar het sociaal Jaarverslag (is overigens bijgevoegd). Ook wordt soms verwezen naar de Begroting van 2006. Er is geen verklarende woordenlijst, maar dit leidt niet tot problemen in termen van toegankelijkheid. In het algemeen is de verantwoordingsinformatie zelfstandig leesbaar en goed toegankelijk.

4.3 Volledigheid

- Worden alle beleidsdoelstellingen (prioriteiten) in het Jaarverslag behandeld?
- Als beleidsdoelstellingen (prioriteiten) niet gerealiseerd worden, wordt dat dan vermeld?
- Worden er verklaringen gegeven voor het niet halen van doelstellingen of het niet doen plaats vinden van bepaalde activiteiten?

4.3.1. Beleidsprogramma's

De rekenkamer heeft zich beperkt tot de verantwoording van de activiteiten en niet gekeken hoe de relatie tussen activiteiten en doelstellingen zich verhoudt. In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van het aantal activiteiten per beleidsprogramma dat in de Begroting en het Jaarverslag genoemd is. Nagegaan is of deze activiteiten uitgevoerd zijn en vervolgens is gekeken of bij de niet gerealiseerde activiteiten een verklaring gegeven wordt waarom de activiteit niet is uitgevoerd.

Tabel 2 Beoordeling Beleidsprogramma's op volledigheid

Beleidsprogramma's	Aantal activiteiten	Wel of niet gerealiseerd	Wel of niet verklaard
1. Bestuur	11	7 – 4	3 - 1
2. Openbare orde en veiligheid	4	2 – 2	1 - 1
3. Onderhoud openbare ruimte	6	5 – 1	1 - 0
4. a. Onderwijs	8	4 – 4	4 - 0
b. Jeugdzaken	9	8 – 1	1 - 0
5. Vrije tijd	12	11 – 1	1 - 0
6. Maatschappelijke dienstverlening	14	6 – 8	2 - 6
7. Volksgezondheid en milieu	9	5 – 4	3 - 1
8. Ruimte en wonen	8	3 – 5	4 - 1
Totaal	81	51 – 30	20 - 10

In de bijlage presenteren wij de uitgebreide toelichting op de Beleidsprogramma's.



4.3.2. Paragrafen

In het Jaarverslag worden evenals in de Begroting alle paragrafen behandeld die genoemd worden in artikel 9 van het BBV zij het in een andere volgorde. In het onderzoek houden wij de door de gemeente gekozen volgorde aan.

Bij het beoordelen van de kwaliteit van de paragrafen speelt het BBV een belangrijke rol. In het BBV is niet alleen vastgelegd welke paragrafen de Begroting en het Jaarverslag tenminste moeten bevatten (artikel 9), maar is per voorgeschreven paragraaf aangegeven aan welke vereisten die paragrafen moeten voldoen (artikel 10 tot en met 16). Verder wordt er herhaaldelijk in de toelichting op het besluit gewezen op het belang dat indeling en onderverdeling in de jaarstukken aansluiten op de indeling en onderverdeling in de Begroting. Bij de toelichting op artikel 4 (De indeling van de Begroting en jaarstukken is identiek) wordt gesteld: "Een identieke opzet van Begroting en jaarstukken is wezenlijk voor het inzicht van provinciale staten en de raad voor hun controlerende taak".

Tabel 3 Beoordeling Paragrafen op volledigheid

Paragrafen	Eisen conform artikel 10-16 BBV	Aanwezig Begroting	Aanwezig Jaarverslag
1. Weerstands vermogen	Inventarisatie weerstandscapaciteit	ja	ja
	Inventarisatie van risico's	ja	nee
	Beleid weerstandscapaciteit en risico's	nee	nee
2. Lokale heffingen	Geraamde inkomsten	ja	ja
	Beleid lokale heffingen	ja	ja
	Overzicht op hoofdlijnen diverse heffingen	ja	ja
	Aanduiding lokale lastendruk	nee	nee
	Beschrijving kwijtscheldingbeleid	ja	ja
3. Onderhoud kapitaal goederen	Beleidskader	ja	ja
	Uit beleidskader voortvloeiende financiële consequenties	nee	ja
	Vertaling financiële consequenties in Begroting	(nee)	(ja)
4. Grondbeleid ²	Visie op grondbeleid in relatie tot realisatie doelstellingen van de programma's uit Begroting	(nee)	(nee)
	Aanduiding van wijze waarop gemeente grondbeleid uitvoert	(ja)	(ja)
	Actuele prognose te verwachten resultaten totale grondexploitatie	(nee)	(nee)
	Onderbouwing geraamde winstnemingen	(nee)	(nee)
	Beleidsuitgangspunten reserves grondzaken in relatie tot risico's grondzaken	(nee)	(nee)
5. Bedrijfsvoering	Inzicht stand van zaken	ja	ja
	Beleidsvoornemens bedrijfsvoering <input type="checkbox"/>	ja	ja
6. Financiering	Beleidsvoornemens risicobeheer financieringsportefeuille	ja	ja
7. Verbonden partijen	Visie op verbonden partijen in relatie tot realisatie doelstellingen uit Begroting	nee	nee
	Beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen	ja	ja

² Het beeld van de volledigheid van de paragrafen wordt behoorlijk beïnvloed door het grondbeleid, vandaar eerst een inleidende opmerking over dit onderdeel. Er wordt geen actief grondbeleid gevoerd om bijvoorbeeld bouwlocaties te ontwikkelen, maar er is wel sprake van een reactief grondbeleid. Als er zich bepaalde mogelijkheden voordoen om grond te kopen, is het niet zo dat de gemeente in principe geen grond aankoopt. Door het ontbreken van een actief grondbeleid zijn er ook geen prognoses over te verwachten resultaten van de grondexploitatie, geraamde winstnemingen en een risicobeleid met betrekking tot grond. Daarom plaatst de rekenkamer de (eisen van de) paragraaf grondbeleid tussen haakjes.



Als het grondbeleid buiten beschouwing gelaten wordt, is bij de paragrafen sprake van voldoende volledigheid. Belangrijkste tekortkomingen in het Jaarverslag hebben betrekking op de aanduiding van de lokale lastendruk, de financiële gevolgen van het onderhoud kapitaalgoederen en de visie op de verbonden partijen in verband met het realiseren van doelstellingen in de Begroting.

In de Begroting wordt met betrekking tot de lokale lastendruk gemeld dat de gegevens van de regiogemeenten later worden toegezonden. In het Jaarverslag wordt er niets over de lastendruk gemeld. In de Begroting staat in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen niets over de financiële gevolgen van dit onderhoud, in het Jaarverslag echter wel.

Dat in de paragraaf Verbonden partijen geen visie op de verbonden partijen in verband met het realiseren van doelstellingen in de beleidsprogramma's gemeld wordt, is logisch als in de beleidsprogramma's zelf de doelstellingen vaag zijn geformuleerd en in de Begroting ook geen directe relatie gelegd wordt tussen bepaalde activiteiten en bepaalde doelstellingen.

In onderstaande tabel wordt allereerst nagegaan of de realisatie in het Jaarverslag spoort met het beleidsvoornemen in de Begroting. Het oordeel wordt weergegeven in de tabel 'Verschil Begroting'. Vervolgens wordt bekeken of het verschil tussen Jaarverslag en Begroting verklaard wordt en tenslotte beoordeelt de rekenkamer (subjectief) of de verklaring plausibel is. De tabel moet als volgt gelezen worden; een streepje (-) in de eerste kolom betekent dat in tabel 3 dit onderdeel niet aanwezig was in het Jaarverslag. Dan is de vraag of er een verschil is met de Begroting niet meer relevant. Er volgen dan automatisch streepjes in de tweede en derde kolom. Uiteraard volgt op het antwoord 'nee' in de tweede kolom eveneens een streepje (-) in de derde kolom. Als er geen verklaring is voor het verschil, kan ook niet beoordeeld worden of het verschil plausibel is.

Tabel 4 Beoordeling paragrafen Jaarverslag op aansluiting en plausibiliteit

	Eisen conform artikel 10-16 BBV	Verschil Begroting	Verklaring verschil	Plausibiliteit verklaring
1.	Inventarisatie weerstandscapaciteit	ja	nee	-
	Inventarisatie van risico's	-	-	-
	Beleid weerstandscapaciteit en risico's	-	-	-
2.	Geraamde inkomsten	ja	ja	deels
	Beleid lokale heffingen	nee	-	-
	Overzicht op hoofdlijnen diverse heffingen	ja	ja	deels
	Aanduiding lokale lastendruk	-	-	-
	Beschrijving kwijtscheldingbeleid	ja	nee	-
3.	Beleidskader	ja	nee	-
	Uit beleidskader voortvloeiende financiële consequenties	-	-	-
	Vertaling financiële consequenties Begroting	-	-	-
4.	Visie op grondbeleid in relatie tot realisatie doelstellingen van programma's uit Begroting	-	-	-
	Aanduiding van wijze waarop gemeente grondbeleid uitvoert	ja	nee	-
	Actuele prognose te verwachten resultaten totale grondexploitatie	-	-	-
	Onderbouwing geraamde winstnemingen	-	-	-
	Beleidsuitgangspunten reserves grondzaken in relatie tot risico's grondzaken	-	-	-
5.	Inzicht stand van zaken	ja	nee	-
	Beleidsvoornemens bedrijfsvoering	ja	nee	-
6.	Beleidsvoornemens risicobeheer financieringsportefeuille	ja	nee	-
7.	Visie op verbonden partijen in relatie tot realisatie doelstellingen uit Begroting	-	-	-
	Beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen	ja	deels	deels



Als er geen verschil is tussen Jaarverslag en Begroting, dan is het beleid precies zo uitgevoerd als men zich voorgenomen had en/of zijn de beleidsuitkomsten precies wat men ervan verwacht had. In de praktijk zal er regelmatig een verschil bestaan tussen realisatie en beleidsvoornemen. Als er sprake van (grote) verschillen is, dan moeten er verschillen zijn tussen de beleidsveronderstellingen waarvan men bij de Begroting is uitgegaan en de werkelijke omstandigheden die zich hebben voorgedaan. Anders gezegd, er moet een verklaring gegeven kunnen worden voor de afwijkingen.

Met uitzondering van het beleid ten aanzien van lokale heffingen is steeds sprake van een verschil tussen verwachtingen en beleidsuitkomsten. Het probleem bij de paragrafen is dat voor veel verschillen geen verklaringen worden gegeven. De vraag waarom het voorgenomen beleid en/of de verwachte beleidsuitkomsten niet gerealiseerd zijn, wordt niet beantwoord. Als er al verklaringen verstrekt worden over de verschillen, zijn dat lang niet altijd plausibele verklaringen.

4.3.3. Overzicht algemene dekkingsmiddelen

In de Begroting staat bij het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen in het geheel geen toelichtende tekst. Er staan alleen cijfers die betrekking hebben op het algemene overzicht en de reserves. Er worden ook geen doelstellingen en prioriteiten genoemd. In het Jaarverslag staat wel tekst, maar in deze tekst wordt bijvoorbeeld niets gemeld over de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB. Deze afschaffing heeft grote invloed gehad op het OZB-opbrengst (bijna gehalveerd) en op het niveau van de algemene uitkering (verdubbeld).

Er wordt, zoals door het BBV voorgeschreven, geen aparte aandacht besteed aan het saldo van de financieringsfunctie en het saldo van de compensabele BTW en de uitkering uit het BTW-compensatiefonds.

4.3.4. Overzicht van het gebruik van de stelpost onvoorzien

In de Begroting is geen aparte paragraaf over het gebruik van de stelpost onvoorzien, terwijl uit een overzicht in het Jaarverslag blijkt dat men van meet af aan van plan was deze stelpost op een bepaalde manier te gebruiken. Namelijk om alle onvoorziene (niet in de Begroting geraamde) extra-inkomsten en alle onvoorziene (niet in de begroting geplande) extra-uitgaven op de post Onvoorzien te boeken en niet te boeken bij de verschillende beleidsprogramma's. Het is logisch dat men geen cijfermatig overzicht kan geven van deze post, maar men kan wel aangeven wat de bedoeling van het gebruik van deze post is.

Uit het overzicht in het Jaarverslag blijkt dat men alle uitgaven die niet in de Begroting gepland waren en alle inkomsten die niet in de Begroting geraamd waren via de stelpost onvoorzien laat lopen. Daardoor ontbreekt een helder overzicht in hoeverre bepaalde beleidsprogramma's overschreden dan wel onderschreden zijn. Omdat met name de inkomsten van de verkoop van onroerend goed niet (mogen) geraamd worden en andere inkomsten voorzichtig geraamd worden en aan de uitgavenkant vaak onderschrijdingen plaatsvinden, vertoont deze post onvoorzien aan het einde van het jaar meestal een groot positief saldo.

4.4 Aansluiting Begroting (plan) versus Jaarverslag (realisatie)

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Vindt er een expliciete match plaats tussen beleidsdoelstellingen en resultaten?• Is per afzonderlijk beleidsonderdeel eenvoudig een relatie te leggen tussen het beleidsvoornemen in de Begroting en de verantwoording in het Jaarverslag? |
|--|

Er vindt, zoals al eerder gemeld, geen expliciete match plaats tussen beleidsdoelstellingen en resultaten. Wel is in het Jaarverslag bij de beleidsprogramma's goed te volgen of bepaalde prioritaire activiteiten hebben plaats gevonden of niet. Zeker bij de beleidsprogramma's is per afzonderlijke activiteit (beleidsonderdeel) een relatie te leggen tussen het beleidsvoornemen en de verantwoording in het Jaarverslag. In de beleidsvoornemens die in de paragrafen vermeld staan, is dat minder eenvoudig.



4.5 Plausibiliteit verklaringen

- Zijn de verklaringen te beoordelen op plausibiliteit?
- Zo ja, zijn de verklaringen van de afwijkingen plausibel?
- Zo nee, wat ontbreekt er?

Het is voor de rekenkamer lastig om de verklaringen te beoordelen op plausibiliteit. Daarbij heeft de rekenkamer de indruk dat bij het opstellen van het Jaarverslag beperkte aandacht is uitgegaan naar het verklaren van de verschillen tussen beleidsvoornemens en realisaties. Als er verklaringen verstrekt worden, zijn deze betrekkelijk kort en besteden vaak geen aandacht aan het waarom. De beleidsprogramma's scoren wat betreft de plausibiliteit van de verklaringen beter dan de paragrafen. De rekenkamer vermoedt dat in het begrotingsproces meer aandacht is besteed aan de beleidsprogramma's dan aan de paragrafen. Wat vaak in de Begroting ontbreekt, is een systematische (op welke veronderstellingen gebaseerde) onderbouwing van beleid (suitkomsten). Daardoor kan in het Jaarverslag achteraf ook niet goed aangegeven worden waarom een bepaald beleid niet gerealiseerd is.

4.6 Proces totstandkoming

- Hoe is het proces georganiseerd?

De coördinatie van de samenstelling van het Jaarverslag is in handen van de afdeling Financiën. Zij stuurt rond december een brief rond naar de MO-leden waarin de planning en de werkwijze is toegelicht. De brief heeft een overwegend financieel karakter en is meer gericht op de jaarrekening (geld) dan op het Jaarverslag (beleid). Iedere verantwoordelijke manager voor een bepaald onderdeel stelt vervolgens een eigen, individuele verklaring op, er wordt niet gewerkt met vaste formats. Financiën geeft aan dat het moeite kost om alle bijdragen tijdig en van voldoende kwaliteit te ontvangen van de MO-leden.

De rol van Financiën als coördinator is beperkt, zij verzamelt de bijdragen van de MO-leden, maar voert bijvoorbeeld geen redactie- of kwaliteitsslag uit.

Het Jaarverslag wordt besproken in het Management Overleg. In dit overleg wordt het Jaarverslag individueel behandeld en niet in samenhang met de programmabegroting. Het college speelt geen actieve rol in het proces van totstandkoming en komt pas in beeld als het product gereed is.

4.7 Samenvatting beoordeling kwaliteit

Tabel 5 Beoordeling beleidsprogramma's

Beleidsprogramma's	Aantal activiteiten	Wel of niet gerealiseerd	Wel of niet verklaard	Wel of niet plausibel
1. Bestuur	11	7 - 4	3 - 1	2 - 1
2. Openbare orde en veiligheid	4	2 - 2	1 - 1	1 - 0
3. Onderhoud openbare ruimte	6	5 - 1	1 - 0	1 - 0
4. a. Onderwijs	8	4 - 4	4 - 0	1 - 3
b. Jeugdzaken	9	8 - 1	1 - 0	0 - 1
5. Vrije tijd	12	11 - 1	1 - 0	1 - 0
6. Maatschappelijke dienstverlening	14	6 - 8	2 - 6	2 - 0
7. Volksgezondheid en milieu	9	5 - 4	3 - 1	2 - 1
8. Ruimte en wonen	8	3 - 5	4 - 1	4 - 0
Totaal	81	51 - 30	20 - 10	14 - 6

In de bijlage 1 presenteren wij de gedetailleerde resultaten per beleidsprogramma.



Tabel 6 Beoordeling paragrafen

Paragrafen	Aantal eisen BBV	Wel of niet ingevuld	Wel of niet verklaard	Wel of niet plausibel
1. Weerstandsvermogen	3	1 – 2	0 - 3	-
2. Lokale heffingen	5	4 – 1	2 - 3	2 - 0
3. Onderhoud kapitaal goederen	3	1 – 2	0 - 3	-
4. Grondbeleid	5	1 – 4	0 - 5	-
5. Bedrijfsvoering	2	2 – 0	0 - 2	-
6. Financiering	1	1 – 0	0 - 1	-
7. Verbonden partijen	2	1 - 1	1 - 1	1 - 0
Totaal	21	11 - 10	3 - 18	3 - 0
Totaal (exclusief Grondbeleid)	16	10 - 6	3 - 13	3 - 0

In bijlage 2 presenteren wij de detailinformatie met betrekking tot de paragrafen.



5. Conclusies

De probleemstelling luidt als volgt:

Is de kwaliteit van het Jaarverslag voldoende voor de raad om zijn controlerende taak op een adequate wijze te kunnen vervullen?

De rekenkamer constateert dat het Jaarverslag op een aantal relevante punten tekortschiet, met name ten aanzien van de paragrafen. De verantwoording over de beleidsprogramma's is redelijk op orde voor zover het gaat om de verantwoording op activiteitsniveau. Van verantwoording over het bereiken van beleidsdoelstellingen is nauwelijks sprake.

Bij het niet realiseren van activiteiten wordt in één op de drie gevallen geen verklaring gegeven. Waar wel een verklaring gegeven wordt, is deze verklaring in 70 procent van de gevallen plausibel. Met de paragrafen is het echter ernstiger gesteld. Niet alleen voldoen sommige paragrafen niet aan de wettelijke vereisten, de aanwezigheid van verklaringen is onder de maat.

Op basis van de kwaliteit van het Jaarverslag is de raad beperkt in staat zijn controlerende rol op een adequate wijze te vervullen. De informatie die wordt geleverd, stelt de raad onvoldoende in staat om te controleren of het beleid is uitgevoerd conform het begrotingsplan en zo niet, welke verklaring hiervoor bestaat.

Meer specifiek gericht op de onderzoeksvragen zijn de conclusies als volgt:

- *Voldoen aan wettelijke vereisten* : ons beperkend tot het activiteitsniveau voldoen de beleidsprogramma's aan de wettelijke vereisten uit het BBV. Dit is onvoldoende het geval bij de paragrafen.
- *Toegankelijkheid* : het Jaarverslag is goed toegankelijk en zelfstandig leesbaar, al zou de informatie bondiger verwoord kunnen worden.
- *Volledigheid* : de volledigheid van verklaringen is redelijk bij de beleidsprogramma's en onvoldoende bij de paragrafen.
- *Aansluiting tussen Begroting (plan) en Jaarverslag (realisatie)* : de aansluiting tussen Begroting en Jaarverslag is bij de beleidsprogramma's goed te maken, al zijn niet alle programma's SMART geformuleerd. Bij de paragrafen is met uitzondering van paragraaf Lokale heffingen geen sprake van aansluiting.
- *Aanwezigheid en plausibiliteit verklaringen (subjectief)* : de aanwezigheid van verklaringen is bij de beleidsprogramma's redelijk en bij de paragrafen onvoldoende. Wordt er een verklaring voor niet realisatie/ niet invulling gegeven dan is deze in het merendeel van de gevallen plausibel.
- *Proces totstandkoming* : het proces is niet strak georganiseerd en de rolopvatting van Financiën is te beperkt. Hierdoor is er geen sprake van aansluiting tussen de Begroting en het Jaarverslag, waardoor de vergelijkbaarheid en daardoor de controleerbaarheid voor de raad sterk wordt bemoeilijkt.



6. Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen :

1. Zorg dat de Begroting alle beleidsvoornemens bevat

Een goed Jaarverslag begint bij de basis, ofwel de programmabegroting. Als in de Begroting niet alle beleidsvoornemens helder en SMART geformuleerd zijn, kan het Jaarverslag niet de vereiste kwaliteit hebben nodig voor de raad zijn controlerende taak naar behoren uit te oefenen.

Specifieke aandacht moet worden gegeven aan de paragrafen, bv.:

- *Weerstandscapaciteit* : in de Begroting niet alleen de risico's inventariseren maar ook kwantificeren en de kans aangeven dat zij zich voordoen en in het Jaarverslag aangeven of zij zich hebben voorgedaan en welke uitgaven daardoor veroorzaakt zijn. Bij het bepalen van het weerstandsvermogen in de Begroting en in het Jaarverslag uitgaan van dezelfde manier van berekenen. Zo niet dan moet worden aangegeven hoe deze op een andere wijze berekend wordt.
- *Kapitaalgoederen* : Iedere raadsperiode een nieuwe Nota Onderhoud Kapitaalgoederen uitbrengen waarin opgenomen het geactualiseerde beleidskader met betrekking tot het onderhoud van de verschillende kapitaalgoederen en ook het afschrijvingsbeleid ten aanzien van de verschillende kapitaalgoederen. In de paragraaf Onderhoud Kapitaalgoederen in de Begroting de beleidsvoornemens voor het komende jaar opnemen met de daarvoor geplande uitgaven en in het Jaarverslag een overzicht van de gerealiseerde prestaties op het gebied van uitbreiding, vervanging en onderhoud met de daarbij bijbehorende kosten.
- *Bedrijfsvoering* : zorgen voor aansluiting tussen de beleidsvoornemens in de Begroting en de verantwoording van de realisatie in het Jaarverslag.
- *Verbonden partijen* : aandacht besteden aan het waarom van de verbondenheid en aan de beleidsvoornemens omtrent de verbonden partijen. Pas dan kan in het Jaarverslag op een adequate manier verantwoording worden afgelegd over de realisatie van de beleidsvoornemens

2. Verantwoording uitbreiden tot realisatie beleidsdoelstellingen

Breid het Jaarverslag uit met de verantwoording over de realisatie dan wel dichterbij brengen van de beleidsdoelen. Dat betekent dat in de oorspronkelijke Begroting de beleidsdoelen SMART geformuleerd moeten worden . Pas dan kan in het Jaarverslag worden nagegaan of zij gerealiseerd zijn dan wel dichterbij gebracht, zodat de raad kan beoordelen of het beleid effectief is. Zo lang dat niet het geval is, ontslaat dat het college niet van de plicht in het Jaarverslag een (beargumenteerd) oordeel uit te spreken over de vraag in hoeverre de realisatie van beleidsdoelstellingen dichterbij is gebracht.

3. Herhaal beleidsvoornemens in Jaarverslag

Als in het Jaarverslag op een structurele wijze wordt teruggegrepen naar de (oorspronkelijke) Begroting, eventueel aangevuld met tussentijdse wijzigingen in de Voorjaars- en Najaarsnota, is de raad beter in staat om de realisatie vanuit de Begroting te volgen en te controleren: is het gegaan zoals beoogd en zo niet, wat is hier de oorzaak van (en wat kunnen we hiervan leren)? De leesbaarheid en toegankelijkheid van het Jaarverslag wordt hiermee vergroot. Het gaat hierbij nadrukkelijk alleen om het herhalen van de beleidsvoornemens uit de Begroting, de overige tekstdelen, toelichtingen en omschrijvingen kunnen/moeten achterwege blijven.



4. Stel verklaringen op voor alle verschillen

Ieder verschil dat ontstaat ten opzichte van de oorspronkelijke Begroting dient verklaard te worden met een plausibele verklaring. De basis van de verklaring start altijd met de Begroting (gehanteerde veronderstellingen) en bouwt voort op de gebeurtenissen in het betreffende rapportagejaar.

5. Stel een procesregisseur aan

De kwaliteit van het Jaarverslag wordt geborgd als er een procesregisseur is. Nu is het proces versnipperd en kent onvoldoende regie. De rol van de procesregisseur is als volgt:

- Inrichten proces (planning, formats, procesbeschrijving)
- Starten proces
- Ondersteunen schrijvers Jaarverslag
- Uitvoeren kwalitatieve beleidstoets
 - Begroting : zijn doelstellingen voldoende SMART?
 - Jaarverslag : zijn verklaringen aanwezig en plausibel?
- Redigeren finale teksten Jaarverslag
- Evalueren proces

De rol van procesregisseur lijkt het beste te passen bij de afdeling Bedrijfsbureau (Bedrijfscontroller). Een belangrijk voordeel is dat hierdoor het Jaarverslag een minder financieel stempel krijgt en er meer accent komt op de verantwoording van het beleid.

6. Zorg voor een beleidsrijke 4-maandrapportage

De gemeente Bloemendaal kent momenteel een Voorjaars- en Najaarsnota waar begrotingswijzigingen worden voorgesteld aan de raad, maar waar weinig tot geen aandacht is voor beleid. Dit is vreemd, want 'geld volgt beleid'. Het toevoegen van een verantwoording over de beleidsvoornemens op een 4 maandelijks basis (gelijk met de Voorjaars- en Najaarsnota) stelt de raad in de gelegenheid om gedurende het jaar op de hoogte te blijven van de uitvoering van het beleid. Daarnaast wordt het schrijven van het Jaarverslag eenvoudiger aangezien een groot deel van de verklaringen al gedurende het jaar is opgesteld (er vanuitgaande dat niet alle verschillen tussen plan en realisatie op het einde van het jaar ontstaan). Er ontstaat dan een ritme in het volgen van de beleidsrealisatie. De verklaringen kunnen betrekking hebben op de realisatie van het beleidsvoornemen en/of het geld dat hiermee gemoeid is.



Bijlage 1 : Detailinformatie over de beleidsprogramma's

Inleiding

De onderstaande tabellen dienen als volgt gelezen te worden :

- Indien een activiteit gerealiseerd is (antwoord ja) dan is er gedaan wat beloofd is en is daarmee voldaan aan de wens van de raad geuit in de goedgekeurde Begroting en heeft de rekenkamer er niet verder naar gekeken
- Als de activiteit niet uitgevoerd is (antwoord nee) dan is gekeken of voor het niet uitvoeren van de betrokken activiteit een verklaring wordt gegeven. Is het antwoord op deze vraag nee, dan is dat teleurstellend, maar dan heeft de rekenkamer er niet verder naar gekeken. Wordt er wel een verklaring verstrekt voor het niet realiseren van een bepaalde activiteit (antwoord ja) dan heeft de rekenkamer wel verder gekeken
- In de laatste kolom geeft de rekenkamer aan of de verklaring voor het niet (kunnen) uitvoeren van een bepaalde activiteit naar de mening van de rekenkamer plausibel is of niet

Beleidsprogramma 1 : Bestuur

Prioriteiten	Activiteiten	Gerealiseerd	Verklaard	Plausibel
1. Gemeentelijke samenwerking	• Op terrein sociale zaken	ja		
	• Op terrein van belastingen	ja		
2. Internationale samenwerking	• Ondersteuning initiatieven	ja		
3. Opstellen dorpskernennota	• Opstellen dorpskernennota	nee	ja	nee
4. Uitwerking dualisering	• Nieuwe inspraakverordening	nee	nee	-
	• Nieuwe manier van vergaderen	ja		
5. Communicatie	• Betere communicatie met burgers	ja		
	• Instellen van burgerpanel	Ja		
	• Communicatieparagraaf instellen	wel begin	ja	ja
6. Verbeteren website	• Doorontwikkelen website	ja		
7. Actualisering subsidiebeleid	• Actualisering subsidiebeleid WMO	nee	ja	ja

De verklaring waarom er geen dorpskernennota is verschenen (miscommunicatie) vindt de rekenkamer geen adequate verklaring.

Beleidsprogramma 2 : Openbare orde en veiligheid

Prioriteiten	Activiteiten	Gerealiseerd	Verklaard	Plausibel
1. Intensivering veiligheidsbeleid	• Voorlichting over woninginbraken en auto-inbraken	ja		
2. Vergroten sociale veiligheid	• Buurtschouwen houden	deels	nee	
3. Betere huisnummering	• Bewoners waarschuwen	nee	ja	ja
4. Oefeningen rampenbestrijding	• Actualisatie draaiboeken	ja		

Opmerking: Naast de beoogde activiteiten worden nog een aantal activiteiten genoemd die niet in de Begroting waren opgenomen zoals de implementatie van de risicokaart en het houden van een veiligheidsmonitor.



Beleidsprogramma 3 : Inrichting en onderhoud openbare ruimte

Prioriteiten	Activiteiten	Gerealiseerd	Verklaard	Plausibel
1. Uitvoering en evaluatie VCP	• Uitvoering VCP	ja		
	• Evaluatie VCP	nee	ja	ja
2. Verkeersveiligheid bij scholen	• Toezicht boa's/ politie bij scholen	ja		
3. Goede kwaliteit wegen	• Plegen klein en groot onderhoud	ja		
4. Vermindering opstopping in Vogelenzang	• Overleg met dorpsraad om te komen tot oplossingen	ja		
5. Strandverkeer	• Regionale samenwerking	ja		

Opmerking : De vermindering van het verkeer door Vogelenzang en het in goede banen leiden van het strandverkeer hebben wel geleid tot veel overleg van het gemeentebestuur in de regio maar nog niet tot concrete oplossingen.

Beleidsprogramma 4 : Onderwijs en jeugdzaken

Prioriteiten Onderwijs	Activiteiten Onderwijs	Gerealiseerd	Verklaard	Plausibel
1. Verzelfstandiging STOPOZ	• Beoordeling eerste Jaarverslag	nee	ja	nee
2. Huisvesting onderwijs	• Aanpassing verordening huisvesting	nee	ja	nee
	• Actualisering leerling prognoses	nee	ja	nee
	• Inzicht in renovatiebehoefte	nee	nee	ja
	• Andere rijksvergoeding basisscholen	ja		
3. Leerlingenvervoer	• Nieuwe regeling schoolvervoer	ja		
4. Vakonderwijs	• Nieuwe regeling vakonderwijs	ja		
5. Brede school	• Opstellen startnotitie brede school	ja		

Er wordt niet aangegeven waarom de jaarstukken van STOPOZ zo verlaat waren dat behandeling in 2006 niet meer kon plaats vinden. Waarom de aanpassing van de huisvestingsverordening verschoven is naar 2007 wordt in het Jaarverslag niet aangegeven. Ook is niet duidelijk waarom de actualisering van de leerling prognoses uitgesteld is naar 2007.

Prioriteiten Jeugdzaken	Activiteiten Jeugdzaken	Gerealiseerd	Verklaard	Plausibel
1. Uitwerking Nota Jeugdbeleid	• Speelplaatsen renoveren	ja		
	• Straatspeeldagen organiseren	ja		
	• Instellen jeugdadviesgroep	ja		
	• Mobiele adviesteams basisscholen	ja		
	• Voorlichting collectieve voorzieningen	ja		
	• Jongerenwebsite	ja		
	• Projectgroep jeugdhonk	ja		
2. Kinderopvang	• Realiseren locatie Overveen	nee	ja	nee



3. Peuterspeelzalen	• Uitvoering startdocument	ja		
---------------------	----------------------------	----	--	--

In het Jaarverslag wordt verwezen naar een brief over het jeugdbeleid van 17 januari 2007. Gemeld wordt dat veel van de genoemde onderwerpen daadwerkelijk konden worden gerealiseerd. Vandaar de vraagtekens. Verder wordt er niet uitgelegd waarom de locatie voor kinderopvang in Overveen niet gelukt is.

Beleidsprogramma 5 : Vrije tijd

Prioriteiten	Activiteiten	Gerealiseerd	Verklaard	Plausibel
1. Kunst en cultuur	• Op peil houden sportaccommodaties	ja		
	• Regionale samenwerking bibliotheek	ja		
	• Handhaven muziekschool	ja		
	• Subsidieverlening theater Caprera	ja		
	• Aankopen beeldende kunst	ja		
2. Uitvoeren sportnota	• Medegebruik velden door scholen	nee	ja	ja
	• Medewerking Eurocup hockey	ja		
	• Steun laagdrempelige sportactiviteiten	ja		
	• Bevorderen gehandicapte sport	ja	ja	ja
3. Vrije tijd	• Actueel houden strandnota	ja		
	• Opstellen evenementenkalender	ja		
	• Uitvoeren evenementenbeleid	ja		

Over de regionale samenwerking op het gebied van bibliotheken wordt niet gemeld in het Jaarverslag. Vandaar het vraagteken.

Beleidsprogramma 6 : Maatschappelijke dienstverlening

Prioriteiten	Activiteiten	Gerealiseerd	Verklaard	Plausibel
1. Uitstroombevordering	• Er wordt geen activiteit genoemd			
2. Inkomensvoorziening	• Er wordt geen activiteit genoemd			
	• Overgang mensen naar Heemstede	ja		
3. Inburgering	• Jaarverslag inburgering	nee	ja	ja
4. Uitvoering ouderennota	• Aanpak digitaal loket	nee	ja	ja
	• Heroriëntatie overlegremia	ja		
	• Uitbreiding dienstenpakket	nee	nee	
	• Huisbezoek 75-plussers	nee	nee	
	• Voorlichting aanbod WOB	ja		
	• Cursus valpreventie	ja		
5. Invoering WMO	• Beleidsnotitie	ja		
	• Verordening huish. zorg	ja		
	• Herijking subsidiebeleid	nee	nee	
	• Herijking beleid WMO	nee	nee	
	• Opstellen vierjarenplan	nee	nee	



	WMO			
	<ul style="list-style-type: none"> Aanpassen interne organisatie 	nee	nee	

Beleidsprogramma 7 : Volksgezondheid en milieu

Prioriteiten	Activiteiten	Gerealiseerd	Verklaard	Plausibel
1. HOED-voorziening per kern	<ul style="list-style-type: none"> Overleg en realisatie in Bloemendaal 	nee	nee	
2. Bestrijding infectieziekten	<ul style="list-style-type: none"> Actueel houden bestrijdingsplan 	ja		
3. Milieueducatie op scholen	<ul style="list-style-type: none"> Subsidie beschikbaar stellen 	ja		
4. Zwerfafval	<ul style="list-style-type: none"> Plan van aanpak zwerfafval uitvoeren 	nee	ja	nee
5. Afvalscheiding verbeteren	<ul style="list-style-type: none"> Aanpassing inzameling afval 	ja		
6. Verbeteren leefmilieu	<ul style="list-style-type: none"> Meer ondergrondse papier/glasbakken 	ja		
7. Grondwaterbeheer	<ul style="list-style-type: none"> Eindevaluatie nulwinning 	nee	ja	ja
	<ul style="list-style-type: none"> Opstellen waterplan 	ja		
8. Riolering	<ul style="list-style-type: none"> Afronden rioleringsplan 2005-2009 	nee	ja	ja

Daarnaast wordt in het Jaarverslag een aantal activiteiten vermeld die niet in de Begroting stonden. Het gaat hier om een nieuwe kelder voor De Bokkedoorns vanwege de wateroverlast, het maken van bodemkwaliteitskaarten door derden, het maken van geluidsbelastingkaarten met daarop gebaseerde actieplannen voor extra bodemonderzoek door de Milieudienst IJmond en de tijdige aanmelding van 118 woningen vanwege geluidsbelasting door het spoor om in aanmerking te komen voor subsidie.

Beleidsprogramma 8 : Ruimte en wonen

Prioriteiten	Activiteiten	Gerealiseerd	Verklaard	Plausibel
1. Waarborgen karakter Bloemendaal	<ul style="list-style-type: none"> Handhavingplan RO-wetgeving 	nee	ja	ja
	<ul style="list-style-type: none"> Evaluatie bedrijfsplan BWT 	nee	ja	ja
2. Differentiatie in woningbouw	<ul style="list-style-type: none"> Voortgang op bouwlocatie PZ 	ja		
	<ul style="list-style-type: none"> Voortgang op MH-terrein 	ja		
	<ul style="list-style-type: none"> Actualiseren volkshuisvestingsplan 	nee		
3. Heldere kaders voor RO	<ul style="list-style-type: none"> Actualisering bestemmingsplannen 	nee	ja	ja
	<ul style="list-style-type: none"> Digitalisering bestemmingsplannen 	nee	ja	ja
	<ul style="list-style-type: none"> Evalueren Nota vrijstellingsbeleid 	ja		

Naast aan de in de Begroting genoemde activiteiten is er op verzoek van de raad veel aandacht en werk gaan zitten met hulp van een projectbureau in de ontwikkeling van een visie op het Brouwerskolkgebied.



Bijlage 2 : Detailinformatie over de paragrafen

1. Weerstandsvermogen

In de Begroting vindt wel een inventarisatie van de weerstandscapaciteit en van de risico's plaats, maar is geen beleid geformuleerd omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's zoals voorgeschreven in artikel 11 van het BBV. Dit betekent dat in de verantwoording ook niets gezegd kan worden over de realisatie van het beleid.

Verder is de inventarisatie van de totale weerstandscapaciteit in het Jaarverslag op andere veronderstellingen gebaseerd dan in de Begroting. In het Jaarverslag wordt de onbenutte belastingcapaciteit (€ 8 miljoen) meegeteld en in de Begroting niet. Ook bij het berekenen van de stille reserves is van andere veronderstellingen uitgegaan. Immers deze zijn toegenomen van € 22 miljoen naar € 35 miljoen. Onduidelijk is of dat alleen te maken heeft met hogere WOZ-waarden van het onroerend goed of dat er ook nog andere oorzaken zijn. Overigens de hogere WOZ-waarden van het onroerend goed zijn bij de Begroting bekend. Immers daarmee wordt rekening gehouden met het vaststellen van de OZB-tarieven.

Ook geeft de verantwoording geen informatie over het feit of de beschreven risico's zich hebben voorgedaan of niet. Zijn opneideregelingen overschreden, is er een beroep op bepaalde garanties gedaan, moest er veel planschade uitbetaald worden, waren de gemeenschappelijke regelingen duurder dan verwacht?

2. Lokale heffingen

In de paragraaf lokale heffingen wordt voldaan aan de vereisten zoals vermeld in artikel 10 van het BBV. Naast een overzicht van de inkomsten is helder wat het beleid is in de vorm van de stijgingspercentages, terwijl er ook aandacht is voor de lokale lastendruk en het kwijtscheldingsbeleid. Er is sprake van fraaie symmetrie tussen Begroting en verantwoording.

Wordt de oorspronkelijke Begroting (niet de raming na wijziging) met het Jaarverslag vergeleken dan blijkt dat de parkeergelden meer dan drie keer zoveel opbrengen (ruim € 200.000 meer) en dat de leges 60 procent of wel ruim € 300.000 extra opbrengen. Dat zou toch verklaard moeten worden. In het gesprek met de heer Arendse bleek dat de extra parkeergelden samenhangen met extra parkgeld op de Kop van de Zeeweg. De veronderstellingen waarvan bij de ramingen is uitgegaan, kloppen blijkbaar niet.

Bij het kwijtscheldingsbeleid is in de Begroting een bedrag (€ 29.000) gereserveerd voor de kwijtschelding van de OZB. In de verantwoording blijkt dat daarvoor geen geld nodig was. Daarvoor wordt geen expliciete verklaring gegeven.

3. Onderhoud kapitaalgoederen

Bij het onderhoud van kapitaalgoederen wordt onderscheid gemaakt in wegen, rioleringen, water, groen, meubilair in de openbare ruimte en tenslotte gebouwen en woningen. Dit voldoet aan de vereisten zoals vermeld in artikel 12 van het BBV.

In het Jaarverslag geeft met uitzondering van de post gebouwen en woningen een overzichtelijke vergelijking van de in de Begroting opgenomen bedragen en de uitgegeven bedragen in het Jaarverslag. Niet duidelijk is of de bedragen in de kolom Begroting betrekking hebben op in de Begroting vermelde bedragen of op de bedragen inclusief eventueel toegevoegde bedragen bij Voorjaarsnota en Najaarsnota. Ook is niet duidelijk of het om bedragen inclusief of exclusief BTW gaat. Immers de gemeente krijgt betaalde BTW terug uit het BTW-compensatiefonds. De BTW-bedragen hoeven dus niet in de Begroting opgenomen te worden. Overigens de in de kolom Begroting 2006 genoemde bedragen sporen niet met de in de Begroting in deze paragraaf genoemde bedragen.



Bij de **wegen** wordt gemeld welke wegen groot onderhoud hebben ondergaan. Dat zijn overigens andere wegen dan in de Begroting vermeld. Daarvoor wordt geen verklaring gegeven. Er is geen informatie over langs welke wegen de openbare verlichting is vervangen.

Bij **rioleringen** staat in het Jaarverslag grotendeels hetzelfde als in de Begroting in plaats van een verantwoording wat er precies op rioleringsgebied is gedaan op het gebied van plannemakerij en uitvoering in 2006.

Over **water, groen en meubilair in de openbare ruimte** wordt behalve in de cijfermatige overzichtskolom niets gezegd in het Jaarverslag. Alleen aan de Algemene Begraafplaats worden enkele woorden gewijd.

Aan **gebouwen en woningen** in het bezit van de gemeente wordt in het geheel geen aandacht besteed in het Jaarverslag.

4. Grondbeleid

De paragraaf Grondbeleid in onze gemeente voldoet niet aan de vereisten genoemd in artikel 16 van het BBV. Dit is ook logisch want de gemeente Bloemendaal voert geen echt grondbeleid. Er wordt geen grond aangekocht om (woningbouw)projecten op te ontwikkelen. Er zijn dus ook geen criteria vastgelegd voor het aankopen van grond c.q onroerend goed.

Vanwege het ruime bezit van onroerend goed zijn wel criteria vastgelegd voor het niet-verkopen van grond c.q onroerend goed. Verder is een afspraak gemaakt over de verdeling van de opbrengsten van de verkoop van onroerend goed.

Uit de verantwoording over het grondbeleid blijkt dat er in 2006 beleidsmatig een nadere invulling heeft plaats gevonden waardoor de verkoop van onroerend goed met landschappelijke, monumentale en cultuurhistorische waarden aan natuurinstellingen mogelijk wordt. Wat er op het gebied van aankoop en verkoop van onroerend goed heeft plaats gevonden wordt niet vermeld.

5. Bedrijfsvoering

Artikel 14 van het BBV meldt dat de paragraaf betreffende de bedrijfsvoering ten minste inzicht moet geven in de stand van zaken en beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering. In de Begroting worden een aantal beleidsvoornemens genoemd op het gebied van onder meer personele zaken en regionale samenwerking.

De opzet van de bedrijfsvoeringparagraaf in het Jaarverslag lijkt in het geheel niet op de opzet van de bedrijfsvoeringparagraaf in de Begroting. In de Begroting wordt expliciet aandacht besteed aan de volgende vijf onderwerpen : personeel, automatisering, communicatie, planning & control en regionale samenwerking. In de verantwoording komen alleen het personeel en de automatisering in de vorm van ICT-ontwikkelingen terug en ook deze afzonderlijke onderdelen lopen niet parallel met de opzet van de Begroting. Zo wordt een groot deel van de beleidsvoornemens op personeelsgebied vermeld in de Begroting overigens op een goede manier verantwoord in het Sociaal Jaarverslag dat als bijlage E aan het Jaarverslag is gevoegd. Ook wordt op sommige zaken uit de Begroting niet teruggekomen. Zo wordt de vergrijzing in het personeelsbestand in de Begroting als een probleem gepresenteerd. Daarbij wordt de indruk gewekt dat daar beleid opgevoerd zal gaan worden, maar in het Jaarverslag is er geen woord aan gewijd.

Anderzijds staat in het Jaarverslag een uitgebreid verhaal over de kwaliteit van de werkprocessen gericht op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid zonder dat in de Begroting iets te vinden is aan beleidsvoornemens op dit gebied. Hetzelfde geldt voor het maken van werkplannen en het invoeren van tijdschrijven.



Ook bij automatisering is er sprake van discrepantie tussen de beleidsvoornemens in de Begroting en het Jaarverslag. Als beleidsvoornemens worden genoemd steeds meer diensten volledig digitaal aanbieden en een verdere ontsluiting van allerlei processen via intranet binnen de organisatie. In de verantwoording wordt over deze twee zaken niets gezegd, terwijl er wel aandacht is voor het vaststellen van het ICT-beleidsplan, het zorgen voor een centrale plaats van Corsa in de organisatie, de koppeling van geografische informatie en onderzoek naar automatisering Wet Kenbaarheid PUBERR, zaken waarin de Begroting geen woord aan gewijd is

6. Financiering

In artikel 13 van het BBV staat dat in de financieringsparagraaf van de Begroting in ieder geval de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer moeten bevatten. Dat betekent dat in het Jaarverslag de resultaten van dit risicobeheer gemeld moeten worden.

De tekst in de Begroting bestaat vooral uit beschrijvingen van de verschillende begrippen die op dit terrein van belang zijn. Er worden weinig beleidsvoornemens genoemd. Dat is ook wel logisch omdat de gemeente geen langlopende leningen heeft en eigenlijk alleen de kasgeldlimiet van belang is, die bewaakt wordt door huisbankier BNG.

Het overzicht (tabel) van het verloop van de financieringspositie in het Jaarverslag spoort niet met hetzelfde overzicht in de Begroting. Er ontbreken regels zoals de verkopen onroerend goed en nieuwe investeringen zodat de zaken niet goed vergelijkbaar zijn. Ook is in het Jaarverslag niets over het EMU-saldo gemeld.

7. Verbonden partijen

Artikel 15 van het BBV meldt dat de paragraaf verbonden partijen ten minste moet bevatten een visie op verbonden partijen in realisatie tot het bereiken van doelstellingen genoemd in de Begroting en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen. Aangezien geen van beide in de Begroting is gebeurd kan in het Jaarverslag ook niet gemeld worden in hoeverre de verbonden partijen in het afgelopen jaar hebben bijgedragen aan het bereiken van bepaalde doelstellingen en of de beleidsvoornemens gerealiseerd zijn. Dit leidt tot teksten in het Jaarverslag die zeer sterk lijken op de teksten in de Begroting. Bij verbonden partijen wordt onderscheid gemaakt tussen gemeenschappelijke regelingen, stichtingen, samenwerkingsverbanden en vennootschappen.

Bij de Onderwijsbegeleidingsdienst blijkt niet uit het Jaarverslag of deze is opgeheven of niet. Het Regionaal Indicatie Orgaan is in 2006 opgeheven zoals ook voorzien in de Begroting.

Bij Paswerk is de tekst in de Begroting op één cijfer na hetzelfde als in het Jaarverslag, terwijl er bij Paswerk toch wel het één en ander gebeurd is de laatste jaren. Hoe loopt het met de integratietrajecten? Besteden de gemeenten zoals afgesproken meer geld bij Paswerk?

Ook bij de Hulpverleningsdienst Kennemerland (HDK) staat in het Jaarverslag een zelfde soort verhaal als in de Begroting. Er wordt niet verteld wat er in 2006 gebeurd is, maar wat er allemaal gaat gebeuren. Hetzelfde geldt voor de Afvalverwerking Zuid-Kennemerland en Onderhoud Groenvoorziening in Bloemendaal en Heemstede. De laatste regeling is opgezegd door de gemeente Bloemendaal, maar waarom is onduidelijk.

Bij de stichting Woonwinkel kan hetzelfde gezegd worden. Ook deze is opgeheven in 2006, overigens niet aangekondigd in de Begroting van 2006. Waarom de opheffing heeft plaats gevonden en de verantwoordelijkheid van de gemeenten vertaald is in een subsidiebijdrage van de gemeenten aan Woonservice Kennemerland van de woningbouwcoöperaties is niet duidelijk.

Bij de stichting Openbare Scholen is de tekst in de Begroting en verantwoording hetzelfde. Wel heel magere informatie gezien het grote bedrag dat er in de stichting omgaat (€ 10 miljoen) en de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de gemeente voor het openbaar onderwijs. Over de samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School en het Bureau Halt en de vennootschappen Eneco, BNG en Sporthal Tetterode is er geen verschil van inhoud tussen de Begroting en Jaarverslag.