

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

ONDERZOEKSOPZET
FINANCIËLE
VERANTWOORDING
DEELGEMEENTEN

1 november 2007

I inleiding

Deelgemeenten kunnen door de gemeenteraad, het college en de burgemeester gezamenlijk worden ingesteld, op basis van artikel 87 uit de Gemeentewet. Dit artikel vormt de grondslag voor het bestaan van deelgemeenten. Daarin is ook vastgelegd dat elke deelgemeente een deelraad, een dagelijks bestuur en een voorzitter kent. Rotterdam heeft elf deelgemeenten. In Rotterdam besturen deelgemeenten de gemeente complementair en zij voeren daarbij zo veel mogelijk een eigen beleid. De taak- en bevoegdhedenverdeling van en binnen deelgemeenten is vastgelegd in de Deelgemeenteverordening 2002 (Dgv). Wethouder Baljeu heeft de deelgemeenten in haar portefeuille onder het beleidsveld Organisatie. Wethouder Bolsius heeft daarnaast een financiële verantwoordelijkheid met betrekking tot het deelgemeentefonds.

In de Dgv is specifiek bepaald op welke beleidsterreinen taken en bevoegdheden van de gemeenteraad en B en W zijn overgedragen respectievelijk zijn toegekend aan de deelraden en het dagelijks bestuur. Voor de uitvoering van de taken ontvangen de deelgemeenten middelen uit het deelgemeentefonds. In 2006 was dit ruim € 256 miljoen voor alle deelgemeenten gezamenlijk. Het deelgemeentefonds vormt ongeveer 95% van de inkomsten van de deelgemeenten. Andere inkomsten zijn onder andere leges van burgerzaken en subsidies derden.

De aanleiding voor het onderzoek is dat er onduidelijkheid bestaat over de wijze waarop de financiële verantwoording bij deelgemeenten is vormgegeven. Daardoor is het eveneens onduidelijk op welke wijze de deelraad toezicht kan houden op de uitvoering van het financieel bestuur door het dagelijks bestuur, de resultaten kan controleren en indien nodig kan bijsturen. Dit blijkt uit eerder rekenkameronderzoek (Subsidiëring door deelgemeenten, 2000 en Elke euro telt, 2005/2006) en uit signalen van de gemeentelijke Commissie tot Onderzoek van de Rekening (COR). In de afgelopen jaren heeft de COR geconstateerd dat er bij sommige deelgemeenten problemen in de financiële verantwoording waren, waarvan zij zich afvroeg of zij daar niets mee kon doen.

II doel- en vraagstelling

De rekenkamer wil met dit onderzoek inzicht geven in de wijze waarop de financiële verantwoording van deelgemeenten en het toezicht hierop is opgezet en uitgevoerd. Met het inzichtelijk maken van de wijze waarop de financiële verantwoording is georganiseerd, biedt de rekenkamer de deelraden handvatten om duidelijke financiële kaders te stellen voor het te voeren beleid en om hun controlerende rol goed in te vullen. Ook geeft de rekenkamer hiermee inzicht aan de gemeenteraad ter beantwoording van hun eerder vermelde vragen over de wijze waarop de financiële verantwoording en het toezicht daarop van de deelgemeenten is georganiseerd.

De rekenkamer verwacht dat deelgemeenten kunnen leren van elkaar. Daarom heeft de rekenkamer tevens tot doel om 'best practices' te identificeren en rapporteren.

De centrale vraag in het onderzoek luidt:

Hoe is de financiële verantwoording en het toezicht daarop bij de deelgemeenten georganiseerd?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zal de rekenkamer onderzoeken hoe structuur, proces en inhoud van de financiële verantwoording er volgens de formele wetgeving en gemeentelijke regelgeving uit zou moeten zien en hoe het in de praktijk verloopt. Een randvoorwaarde voor toezicht en bijsturing is dat de deelraden kunnen beschikken over goede informatie. Daarom zal de rekenkamer ook de kwaliteit van de financiële informatie in de verantwoordingen onderzoeken.

De centrale vraag is daarom uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe is de structuur van financiële verantwoording en het toezicht daarop vorm gegeven?
2. Hoe is het proces van financiële verantwoording en het toezicht daarop vorm gegeven?
3. Op welke wijze geven de betrokken actoren in het verantwoordingsproces invulling aan hun rol?
4. Hoe is de kwaliteit van de jaarstukken in het licht van de controlerende rol van de deelraad?
5. Welke best practices zijn er te onderscheiden?

toelichting op de onderzoeksvragen

1. structuur

De structuur van de financiële verantwoording en het toezicht hierop wordt ontleend uit de wettelijke kaders en gemeentelijke regelgeving. Op basis daarvan zal de rekenkamer een overzicht geven van (financiële) bevoegdheden die door de gemeenteraad, het college en de gemeente Rotterdam zijn overgedragen aan respectievelijk de deelraad, het dagelijks bestuur en de deelgemeente in het algemeen.

Ook de formele taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van andere actoren binnen de gemeente Rotterdam worden in het onderzoek meegenomen. Dit zijn de raad, het college, de COR op gemeentelijk en deelgemeentelijk niveau, directie Middelen en Control (DMC), Audit Services Rotterdam (ASR) en de controllers en griffies van deelgemeenten. Ook wordt de positie van de Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten (VRD) in relatie tot de bestaande structuur voor de financiële verantwoording in het onderzoek meegenomen. De rekenkamer zal vervolgens nagaan hoe de structuur in de praktijk (nader) vorm heeft gekregen.

Vervolgens is er aandacht voor de financiële structuur binnen de deelgemeenten. Onderdeel hiervan is het deelgemeentefonds en andere geldstromen die naar de deelgemeenten vloeien.

2. proces

Het proces van financiële verantwoording en het toezicht hierop heeft betrekking op de plaats en formele rol (sturing, verantwoording, ondersteuning etc.) van de verschillende relevante actoren. Aandachtspunten zijn onder meer formele procedures, behandeltermijnen en andere betrokken actoren. Daarnaast wordt gekeken naar de werking van het proces in de praktijk.

3. invulling aan rol in de financiële verantwoording

Binnen de kaders van de structuur en het proces zal worden nagegaan hoe de verschillende actoren invulling geven aan hun rol in de financiële verantwoording. Voorbeelden van vragen die bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag worden gesteld zijn: hoe draagt het dagelijks bestuur er zorg voor dat zij een toereikende financiële verantwoording aan de deelraad kan toesturen, hoe is de relatie tussen de controller en het dagelijks bestuur, welke activiteiten ondernemen de griffiers van de deelgemeente voor de behandeling van de financiële verantwoording in de deelraad en hoe behandelt de deelraad de financiële verantwoording en worden aanbevelingen van de accountant opgevolgd?

4. kwaliteit jaarstukken

Voor wat betreft de inhoud van de verantwoording staat de financiële informatie centraal. Nagegaan zal worden of de deelraad op basis van de financiële informatie in het jaarverslag in staat is te bepalen of het gevoerde bestuur overeenstemt met de budgetten die hij het dagelijks bestuur vooraf bij begroting heeft gesteld. Ook moeten de jaarstukken toereikend zijn voor de deelraad om daar waar hij dat nodig acht, kennis te nemen van de gerealiseerde beleidseffecten en beleidsdoelstellingen. De verkregen informatie moet daarom volledig, tijdig, juist en begrijpelijk zijn. In dit kader zal bijvoorbeeld worden nagegaan op welke wijze het dagelijks bestuur zich naar de deelraad toe verantwoordt over de uitgaven van de tot hem beschikbaar gestelde middelen uit het deelgemeentefonds, doeluitkeringen, overige inkomsten en reserves en voorzieningen.

5. best practises

Op basis van de verkregen informatie zullen best practises van de deelgemeenten worden beschreven. Deze best practises hebben betrekking op de nadere invulling van de structuur en het proces evenals voor de wijze waarop rollen worden ingevuld en de kwaliteit van de jaarstukken.

III **afbakening van het onderzoek**

deelgemeenten

In het onderzoek staan de elf Rotterdamse deelgemeenten centraal. Hoewel formeel geen deelgemeenten zullen voor zover mogelijk en relevant ook de Centrumraad en de Wijkraad voor Pernis in het onderzoek worden betrokken.

financiële verantwoording

Focus van het onderzoek is de structuur, het proces en de inhoud van de financiële verantwoording en het toezicht hierop. Andere fases en producten uit de planning en controlcyclus blijven in dit onderzoek buiten beschouwing. Eenzelfde geldt voor de betrouwbaarheid van de niet-financiële informatie (beleidsinformatie) zoals opgenomen in de verantwoording.

Het onderzoek moet leiden tot een beschrijving van de huidige wijze van verantwoorden en toezicht houden. Het proces en de inhoud zullen worden geïllustreerd aan de hand van de meest recente financiële verantwoording en het toezicht hierop. Concreet betekent dit de aanbevelingen uit de accountantsrapporten van de ASR uit 2005, de financiële verantwoording 2006 en de toezichtstukken over de verantwoording 2006. Daar waar mogelijk zal voor de algemene beschrijving ook gebruik worden gemaakt van de meest recente informatie zoals de aanschrijvingen voor de verantwoording over 2007.

ASR

De rekenkamer heeft niet de taak en bevoegdheid om de jaarrekening van de gemeente te controleren. Voor de gemeente ligt die taak bij de door de raad benoemde externe accountant, i.c. KPMG (2004 – 2006) en Ernst & Young (vanaf 2007). Voor de deelgemeenten wordt die taak in de praktijk uitgeoefend door de ASR. Met haar onderzoek wil de rekenkamer helderheid scheppen over de basis voor de controle door de ASR.

In dit kader onderzoekt de Rekenkamer Rotterdam tevens in hoeverre de rekenkamer, als gevolg van de Wet Toezicht Accountantsorganisaties en de toevoeging van artikel 184a in de Gemeentewet, er een wettelijke taak heeft bij gekregen om toezicht te houden op de accountantsorganisatie.

IV

onderzoeksaanpak

onderzoeksmethode

Ter voorbereiding van de onderzoeksopzet is er al een verkenning uitgevoerd bij één deelgemeente om de visie te vernemen van medewerkers en bestuurders van een deelgemeente op financiële verantwoording en het toezicht hierop. Daarnaast is een eerste conceptversie van de onderzoeksopzet in het controllersoverleg van de deelgemeenten besproken. Opmerkingen die daar zijn gemaakt zijn voor zover mogelijk verwerkt in de voorliggende en definitieve onderzoeksopzet.

Het analysekader voor dit onderzoek zal voornamelijk gebaseerd zijn op wet- en regelgeving en het beleid dat de gemeente Rotterdam en de deelgemeenten hebben opgesteld. Bij de vraag over de invulling van de rollen bij de financiële verantwoording kunnen ook cultuuraspecten van belang zijn. Hiervoor bestaan geen indicatoren in wet- en regelgeving en/of beleidsstukken. De rekenkamer zal waar nodig zelf indicatoren opstellen, die voortvloeien uit het gedachtegoed van Good Governance en relevante indicatoren uit eerder onderzoek van de Rekenkamer Rotterdam en andere rekenkamers.

Om de structuur en het proces rondom de financiële verantwoording van deelgemeenten in kaart te brengen zal als eerste een analyse worden gemaakt van de wet- en regelgeving op basis waarvan de verantwoording en het toezicht (moeten) zijn vormgegeven. Vervolgens zullen ook de beleidsvoorschriften en kadernota's worden bestudeerd. Naast een analyse van de voorschriften voor de financiële verantwoording zal ook een documentenstudie worden uitgevoerd op het beleid van de gemeente en deelgemeenten. Uit deze documenten zal de opzet van de financiële verantwoording blijken als de wijze waarop deze in de praktijk vorm heeft gekregen. Voor de documentenanalyse zal onder meer gebruik worden gemaakt van accountantsrapporten van de ASR, verslagen van de griffie en andere relevante interne documenten.

Naast een dossierstudie zullen interviews met relevante actoren worden gehouden. Te denken valt aan deelraadsleden, dagelijks bestuurders verantwoordelijk voor de financiën, verantwoordelijke medewerkers van de DMC, ASR en VRD, de controllers en/of hoofd Financiën en de griffiers van de deelgemeenten. Ten slotte heeft de rekenkamer het voornemen om zowel in het controllersoverleg, als in het Inter Bestuurlijk Overleg van gedachten te wisselen over de onderzoeksbevindingen.

V organisatie, planning en procedure van het onderzoek

organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door:

- De heer E. Elferink (teamleider)
- Mevrouw drs. S.J. Dickson
- Mevrouw drs. E.D. Doodkorte
- Mevrouw drs. Y. Fung (vanaf 1 november)
- De heer drs. W. J. Gordijn
- De heer G.F. Ruiten RA
- Mevrouw drs. J. Westerman

planning en procedure

Het onderzoek wordt uitgevoerd in het najaar van 2007; publicatie zal plaatsvinden begin 2008. De uitvoering van het onderzoek is van start gegaan in september 2007.

De bevindingen en conclusies zullen in één of meerdere een conceptonderzoeksrapport(en) worden vastgelegd. De rekenkamer stelt de deelgemeenten en de gemeente in de gelegenheid hierop te reageren. Hiertoe zal de conceptnota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor worden aangeboden aan het desbetreffende hoofd Financiën van de (deel)gemeente.

Na verwerking van de reacties stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de voornaamste conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. De bestuurlijke nota zal, met de nota van bevindingen als

bijlage, voor wederhoor aan het dagelijks bestuur van de deelgemeenten en het college worden voorgelegd. De reacties van de dagelijkse besturen en het college worden, samen met het nawoord van de rekenkamer daarbij, in de definitieve bestuurlijke nota opgenomen.

De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen vormen samen het gehele onderzoeksrapport. Dit zal aan de raad en de raden van de deelgemeenten worden aangeboden.