

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM



CONTROLEER UW BUDGET

FINANCIËLE VERANTWOORDING

DEELGEMEENTE DELFHAVEN

mei 2008

voorwoord

Geld uitgeven doen we allemaal. De één meer dan de ander. En de ene keer ook impulsiever dan de andere. Een ijsje koop je als je er trek in hebt, maar een auto of een verbouwing vergt wat meer overdenking, planning én budget. Voor grotere uitgaven moet je sparen of lenen. Je bekijkt wat het gaat kosten, vraagt eens een prijs op of een offerte aan en vergelijkt de aanbiedingen. Als de koop gesloten is dien je te betalen en krijg je het gewenste product. Althans, dat is wel de bedoeling. De meesten van ons zullen veel aandacht besteden aan dat laatste vraagstuk: is dit de auto die ik besteld heb, zonder gebreken en met alle extra's zoals afgesproken? Levert de aannemer de verbouwing compleet en netjes op? Krijg ik waar voor mijn geld? En als dat niet zo is dan volgt er een reeks van vragen en opmerkingen en worden betalingen eventueel tijdelijk stopgezet. In het ergste geval wordt de leverancier of uitvoerder wanprestatie verweten en aansprakelijk gesteld voor eventuele schade.

Deze controle op de besteding van je privé-uitgaven is doodnormaal. Helaas is dat bij de overheid niet het geval. Daar staat de begroting centraal. Prinsjesdag, de dag waarop de regering bekendmaakt wat ze allemaal wil gaan uitgeven, is nota bene de belangrijkste parlementaire dag van het jaar. Ook in de deelgemeenten bestaat het gevaar dat de controle op de besteding van het geld onvoldoende aandacht krijgt. De rekenkamer acht deze controle echter een cruciaal onderdeel van het budgetrecht van de deelraad. Het recht om te bepalen waaraan het geld wordt uitgegeven stelt weinig meer voor, als de deelraad dit niet degelijk controleert.

De controle van de publieke uitgaven is wel ingewikkelder dan die van je eigen privé-uitgaven. Het gaat om veel geld, dat geadministreerd wordt als baten of lasten in een rekening en als activa of passiva op de balans, waarbij veel specifieke wet- en regelgeving van toepassing is. De rekenkamer beschrijft en beoordeelt in dit rapport de deelgemeentelijke controle op de uitgaven en licht daarom ook veel begrippen toe.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer contact gehad met deelraadsleden, de portefeuillehouder Financiën, de externe accountant, de griffier en meerdere ambtenaren van de deelgemeente. Bij hen zijn ook vele documenten opgevraagd. De rekenkamer is hen allen erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door een team bestaande uit drs. Shona Dickson, drs. Esther Doodkorte, drs. José Westerman, drs. Willem Gordijn, Ed Elferink (teamleider) en met medewerking van Fred Ruiten RA (AFK-advies).

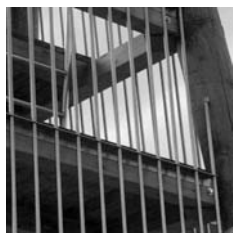
drs. Robert Mul MPA
Directeur Rekenkamer Rotterdam

inhoud

	I	conclusies en aanbevelingen
7	I-1	inleiding
7	I-2	conclusies
		1 opstellen en behandelen jaarrekening
		2 inhoud en kwaliteit van de jaarrekening
9	I-3	aanbevelingen
	II	algemeen
11	II-1	inleiding
12	II-2	algemene informatie over de deelgemeente
	III	opstellen en behandelen jaarrekening
13	III-1	regelgeving
14	III-2	het verantwoordingsproces en de rolinvulling
		1 algemeen
		2 budgethouders/sectoren/afdelingen
		3 controller
		4 dagelijks bestuur
		5 ASR
		6 COR
		7 deelraad
	IV	inhoud en kwaliteit jaarrekening
23	IV-1	inleiding
24	IV-2	analyse jaarrekening 2006
		1 inleiding
		2 hoe is de weergave van het resultaat en de verwerking daarvan in het eigen vermogen?
		3 voldoet de informatie in de balans?
		4 voldoet de financiële informatie inzake de baten en lasten?
		5 hoe is de informatie in de paragraaf 'Weerstandvermogen'?
32	IV-3	mening deelraadsleden over jaarstukken
		1 kwaliteit jaarstukken
		2 accountantsverklaring
		3 accountantsrapport
34	IV-4	bevindingen Audit Services Rotterdam over de jaarrekening
	bijlage I	Analysekader beoordeling jaarstukken 2006
	bijlage II	Onderzoeksverantwoording bevindingen deelgemeenten

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

CONTROLEER UW BUDGET



I conclusies en aanbevelingen

I-1 inleiding

Rotterdam kent naast het gemeentebestuur ook elf deelgemeenten, een wijkraad voor Pernis en een Centrumraad die delen van het gemeentelijk beleid zelfstandig mogen bepalen en uitvoeren. Hiertoe behoort ook het afleggen van financiële verantwoording door het dagelijks bestuur aan de deelraad. Dit onderzoek richt zich op de financiële verantwoording van deelgemeente Delfshaven. In 2006 bedroegen de lasten in Delfshaven ruim €36 miljoen en resteerde na aftrek van de baten en de toevoeging en onttrekking van de reserves een positief financieel resultaat van bijna €2 miljoen. Dit hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen die uit het onderzoek bij de deelgemeente Delfshaven volgen.

I-2 conclusies

I-2-1 opstellen en behandelen jaarrekening

- 1 De formele kaders op basis van wet- en regelgeving zijn door de actoren die betrokken zijn bij de financiële verantwoording dienovereenkomstig ingevuld
 - In deelgemeente Delfshaven is, conform de regeling financiële huishouding 2006, een controller aangewezen. Deze draagt samen met het hoofd financiën zorg voor de totstandkoming van het jaarverslag.
 - Het dagelijks bestuur van de deelgemeente vult zijn rol in conform de verantwoordelijkheden die zijn vastgelegd in de Verordening financiering decentrale besturen 2006.
 - De Commissie tot onderzoek van de rekening (COR) vervult zijn rol conform de kaders zoals die zijn vastgelegd voor de gemeentelijke COR. Hierbij kijkt de COR kritisch naar de rekening en het gevoerde financieel beheer en laat zich niet alleen leiden door de uitkomsten van de accountantscontrole.
- 2 De controle van de deelraad op de besteding van het budget is voldoende
 - De deelraad stelt vragen die passen bij zijn controlerende rol. Goede voorbeelden in dit verband zijn de opmerkingen van de deelraad dat begrotingsoverschrijdingen weer ten onrechte niet zijn vermeld en dat er geen sprake is van afrekenbare doelstellingen waardoor het jaarverslag onvoldoende de effecten van het beleid weergeeft.
 - Zowel COR als deelraad besteden tijd aan de jaarrekening.
 - De deelraad heeft nauwelijks aandacht besteed aan de tekortkomingen zoals beschreven in de conclusies 4 t/m 7.

- 3 De deelraad stuurt ASR te weinig aan; de wijze waarop ASR haar rol vervolgens invulling geeft is matig
- De taak en opdracht van de ASR zijn niet duidelijk geregeld en binnen de deelgemeente is het onduidelijk wie de opdracht aan de ASR verleent.
 - Noch het dagelijks bestuur noch de deelraad heeft afspraken gemaakt met de ASR over aanvullende controles en/of rapportagetoleranties, terwijl dit wel mogelijk is. De ASR heeft bij de deelgemeente niet zelf het initiatief hiertoe genomen.
 - De ASR besteedt in de controle aandacht aan de voor de deelraad relevante voorschriften en legt in haar rapport accenten die van belang zijn voor de controlerende rol.

I-2-2 inhoud en kwaliteit van de jaarrekening

- 4 De weergave en de verwerking van het resultaat is matig
- ✓ Ten aanzien van de presentatie en verwerking van het resultaat in het eigen vermogen heeft de deelgemeente conform het BBV gehandeld.
 - ✗ Het saldo van baten en lasten is niet gelijk aan de verandering in het vermogen.
 - ✗ In de jaarstukken wordt op programmaniveau de confrontatie tussen de begrote toevoegingen en onttrekkingen en de gerealiseerde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves niet weergegeven. Omdat deze mutaties tot het primaat van de deelraad behoren, acht de rekenkamer een dergelijke toelichting noodzakelijk.
- 5 De kwaliteit van de informatie in de balans is voldoende
- ✓ De informatie in de balans is gepresenteerd conform de regels van het BBV en biedt voldoende inzicht aan de deelraad om zijn controlerende rol te kunnen vervullen.
 - ✓ De informatie over de reserves en voorzieningen in de toelichting op de balans is van goede kwaliteit: de belangrijkste mutaties worden toegelicht.
- 6 De kwaliteit van de informatie over de baten en lasten is voldoende
- ✓ Ten aanzien van de kwaliteit van de verstrekte informatie over de rekening van baten en lasten heeft de deelgemeente conform het BBV gehandeld.
- 7 De paragraaf Weerstandsvermogen is matig
- ✓ De risico's zijn geïnventariseerd en de weerstandscapaciteit is deels in beeld gebracht.
 - ✗ Uit de paragraaf weerstandsvermogen kan niet worden opgemaakt hoe groot het weerstandsvermogen is en of dat voldoende is.

- ✕ Het beleid voor het weerstandsvermogen gaat voorbij aan het doel ervan en is vooral gericht op de maximale omvang van de algemene reserve.

I-3 aanbevelingen

- 1 Maak de deelraad tot opdrachtgever van haar externe accountant: de ASR. Zorg dat het budget voor de inhuur van de ASR komt te liggen bij de deelraad en maak gebruik van de mogelijkheid om aanvullende opdrachten te verstrekken en rapporteringstoleranties vast te stellen.
- 2 Vraag om een goede presentatie en toelichting van begrote en gerealiseerde onttrekkingen van de reserves.
- 3 Stel de paragraaf weerstandsvermogen samen in overeenstemming met het BBV. Aandachtspunten hierbij zijn:
 - Een beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen dat uitgaat van een adequate verhouding tussen de risico's en de weerstandscapaciteit.
 - Bepaal alle relevante elementen van de weerstandscapaciteit en kwantificeer deze.
 - Kwantificeer de risico's van de deelgemeente.
 - Vergelijk de omvang van de weerstandscapaciteit met de omvang van de risico's en trek een conclusie over de toereikendheid van het weerstandsvermogen.

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

CONTROLEER UW BUDGET



II algemeen

II-1 inleiding

Ieder jaar besluit de deelraad middels het goedkeuren van de begroting hoe de beschikbare middelen worden ingezet voor het realiseren van het deelgemeentelijk beleid (kaderstellende rol). Na afloop van het desbetreffende begrotingsjaar legt het dagelijks bestuur (DB) verantwoording af aan de deelraad over de feitelijke besteding van de middelen. De deelraad moet besluiten of het deze besteding goedkeurt en het DB dechargeert (controleerende rol). Beide vormen van goedkeuring betreffen het budgetrecht van de raad en zijn wezenlijk voor de duale verhoudingen bij de deelgemeenten: de deelraad stelt de kaders en het DB voert uit. De verantwoording van het DB over de uitvoering van het beleid en de besteding van de middelen, de programmarekening, vormt de belangrijkste basis voor de deelraad om te beoordelen in welke mate het DB de gestelde beleidsdoelen heeft gerealiseerd en of dat is gebeurd binnen de begroting.

In het Algemene rapport is de rekenkamer ingegaan op:

- de wet- en regelgeving die de bestuurlijke verhoudingen regelt tussen de gemeente en de deelgemeenten voor zover van belang voor de financiële verantwoording;
- de organisatorische kaders: wie heeft welke rol of rollen en welke taken en bevoegdheden behoren daarbij;
- de formele kaders die de totstandkoming, vorm en inhoud van de financiële verantwoording bepalen;
- het formele kader voor het toezicht door de gemeente en de controle door de Audit Services Rotterdam (ASR);
- het algemene beeld van de wijze waarop bij de deelgemeenten invulling is gegeven aan de hiervoor bedoelde kaders.

Dit deelgemeentelijke rapport betreft de uitkomsten van het onderzoek van de Rekenkamer Rotterdam bij de deelgemeente Delfshaven naar:

- de invulling in de praktijk van de hiervoor bedoelde formele kaders en rollen;
- het proces van totstandkoming van de financiële verantwoording;
- de inhoud en kwaliteit van de financiële verantwoording 2006.

II-2 algemene informatie over de deelgemeente

De deelgemeente telde in 2007 ongeveer 69.000 inwoners. Het bestuur van de deelgemeente wordt gevormd door de deelraad, het dagelijks bestuur en de voorzitter van de deelraad, tevens voorzitter van het DB. De deelraad bestaat uit 25 personen en het DB uit 3 portefeuillehouders (beide inclusief de voorzitter). De coalitie bezet 19 zetels in de deelraad. Portefeuillehouder Financiën is de heer Burggraaf. In paragraaf II.1 zijn de financiële kerncijfers van de deelgemeente weergegeven. Het bestuur van de deelgemeente wordt gevormd door de deelraad, het dagelijks bestuur en de voorzitter van de deelraad, tevens voorzitter van het DB. De deelraad bestaat uit 25 personen en het DB uit 3 portefeuillehouders (beide inclusief de voorzitter). De coalitie bezet 19 zetels in de deelraad. Portefeuillehouder Financiën is de heer Burggraaf. In paragraaf II.1 zijn de financiële kerncijfers van de deelgemeente weergegeven.

tabel II-1 financiële kerncijfers 2006 deelgemeente Delfshaven

Begroting en jaarrekening 2006 (x € 1.000)	■ voor wijziging	na wijziging	jaarrekening
totale lasten ■	-37.193	-39.812	-36.277
totale baten ■	+37.251	+39.911	+38.458
saldo van baten en lasten ■	+58	+99	+2.181
toevoeging reserves ■	-240	-281	-814
onttrekking reserves ■	+85	+185	+443
totaal resultaat ■	+3	+3	+1.810

Bronnen: programmabegroting respectievelijk -rekening 2006

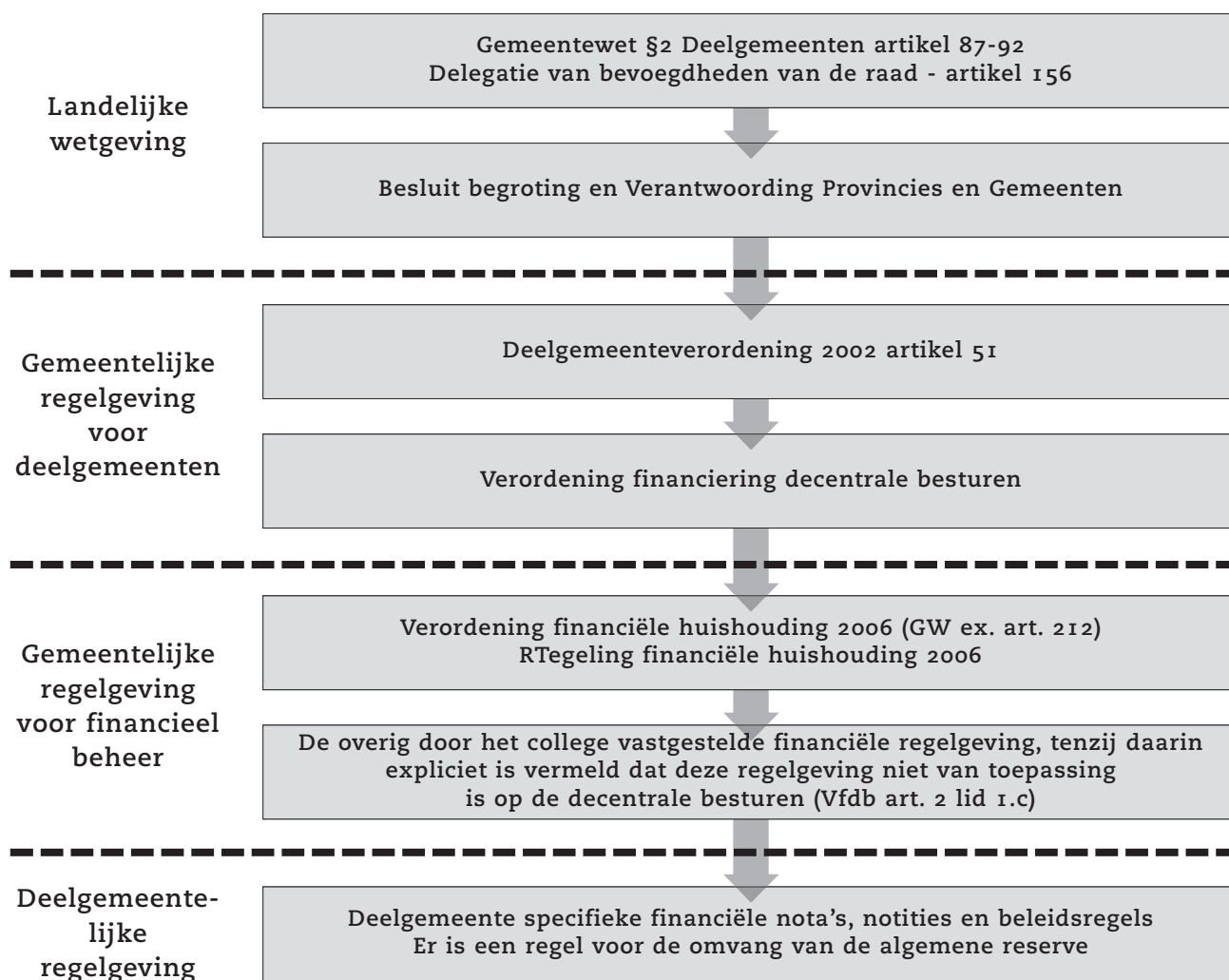
De accountantsverklaring bij de jaarrekening 2006 was goedkeurend voor zowel het onderdeel getrouwheid als het onderdeel rechtmatigheid. Een getrouw beeld houdt in dat de jaarrekening geen fouten van een dusdanige omvang bevat dat dit gevolgen zou kunnen hebben voor het handelen van de gebruiker ervan (een slechter dan gepresenteerde liquiditeitspositie zou bijvoorbeeld tot gevolg kunnen hebben dat een leverancier besluit niet meer te leveren of alleen tegen contante betaling). Kort samengevat betreft de rechtmatigheid het naleven van de formele regels rond het aangaan van verplichtingen, het doen van uitgaven en de ontvangst van gelden.

III opstellen en behandelen jaarrekening

III-1 regelgeving

Onderstaande figuur geeft weer welke regels (mede) van toepassing zijn op het proces, de vorm en de inhoud van de financiële verantwoording van de deelgemeenten en voor de bestuurders en ambtenaren die daarbij betrokken zijn. Die regels zijn toegelicht in hoofdstuk II van het Algemene rapport. In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer in op de toepassing van de regels door de deelgemeente Delfshaven.

figuur III.1 formele financiële relatie gemeente en deelgemeenten



Naast de hierboven genoemde regels is er nog een scala aan regels van belang voor de rechtmatige begrotingsuitvoering. Die regels liggen voor een groot deel vast in de door de gemeenteraad vastgestelde Kadernota Accountantscontrole.¹ In accountantsrapporten van de ASR over de jaarrekening 2006 staat vermeld dat de deelgemeenten een overzicht hebben samengesteld van de voor hen relevante wet- en regelgeving. Een aantal van de deelgemeenten hebben dat overzicht in hun programmarekening 2006 opgenomen. Dat is ook het geval voor de deelgemeente Delfshaven. Wel is in een bijlage bij de jaarrekening de toetsing begrotingswijzigingen 2006 aan 'Spelregels begrotingsbeleid' toegevoegd. De opname van deze bijlage is conform een afspraak met de deelraad om aan te geven in hoeverre de op 2 juni 2005 vastgestelde spelregels rond de begrotingswijzigingen zijn gevolgd. Het DB geeft daarin invulling aan het financieel beleid van de deelgemeente voor, ondermeer, de voorwaarden bij over- en onderschrijdingen van de begroting en het minimumniveau voor de algemene reserve. Daarnaast stelt het DB specifieke eisen aan de documenten en zijn er voorschriften opgesteld.

Uit de gesprekken is duidelijk geworden dat de deelgemeente naast het eigen financieel beleid zich ook conformeert aan concernbrede voorschriften en richtlijnen ten aanzien van de financiële verantwoording. De geïnterviewde personen noemden bijvoorbeeld het BBV en de Subsidieverordening Rotterdam. In de ambtelijke wederhoor gaf het hoofd financiën aan dat ook de deelgemeente-verordening 2002 een belangrijke basis vormt.

III-2 het verantwoordingsproces en de rolinvulling

III-2-1 algemeen

Met deze paragraaf beoogt de rekenkamer helderheid te creëren over de wijze waarop de organisatie, het proces en de rollen (taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden) rond de verantwoording volgens de regels (in opzet) ingevuld zouden moeten worden én de wijze waarop dat in de praktijk gebeurt. De paragraaf volgt de praktijk van de P&C-cyclus voor de verantwoording.

De bevindingen over de rolinvulling, in het bijzonder de rolinvulling van de COR en van de deelraad heeft de rekenkamer behalve uit interviews en notulen van verslagen afgeleid uit de enquête die zij heeft uitgezet onder de deelraadsleden. In de deelgemeente Delfshaven hebben 8 van de 25 deelraadsleden de enquête ingevuld (32%) waaronder 5 leden van de COR.

De P&C-cyclus van de deelgemeente Delfshaven is in grote lijnen schematisch weergegeven in een overzicht. De afzonderlijke procesbeschrijvingen zijn vastgelegd

¹ Raadsbesluit 2006-2552

in circulaire, waarin wordt aangegeven wie, wat, wanneer gereed moet hebben dan wel moet aanleveren en met wie, wanneer, wat wordt besproken. Het hoofd financiën en de controller hebben de interne circulaire opgesteld waarin op hoofdlijnen instructies zijn opgenomen over de begroting en verantwoording, een voorbeeld hiervan is de circulaire jaarverslag 2006.

Het proces van de totstandkoming en behandeling van de jaarrekening is in onderstaande figuur samengevat.

figuur III.2 planning & controlcyclus onderdeel programmarekening en jaarverslag



III-2-2 budgethouders/afdelingen

opzet

Bij de deelgemeente Delfshaven is de ambtelijke organisatie verdeeld in afdelingen. In de regelgeving is geen beschrijving van de rol van de budgethouders/afdelingen gevonden voor wat betreft het jaarverslag en de programmarekening.

rol en rolinvulling in de praktijk

De verantwoordingscyclus begint bij de afdelingen. Deze (de budgetbeheerders en -houders) leveren de bouwstenen aan voor de jaarrekening en het jaarverslag op basis van de circulaire afkomstig van de afdeling Financiën. De budgetbeheerders en -houders sturen hun deelverantwoording naar de afdeling Financiën waar ze worden beoordeeld en besproken.

III-2-3 controller

opzet

De taak van de controller is vastgelegd in de gemeentelijke regeling Financiële huishouding 2006. In artikel 5 is opgenomen dat er een controller moet worden aangewezen. In artikel 39 staat omschreven welke verantwoordelijkheden de controller heeft. In het kader van dit onderzoek is met name lid 1b relevant: de controller draagt zorg voor het opstellen van de jaarrapportage.

rol en rolinvulling in de praktijk

Bij de deelgemeente Delfshaven zijn het hoofd financiën en de controller samen verantwoordelijk voor de planning- en controlcyclus. Het hoofd financiën is daarnaast verantwoordelijk voor het financieel beheer binnen de deelgemeente en voor het voeren van de financiële administratie.

De totstandkoming van het jaarverslag is de verantwoordelijkheid van het hoofd financiën. Zoals hiervoor al is vermeld stelt hij samen met de controller de interne circulaire op voor de verantwoording. Met de secretaris en de griffier stelt hij een jaarplanning op. Verder bewaakt hij de tijdige aanlevering van de documenten, is hij verantwoordelijk voor de cijfermatige kant, stelt hij de verantwoording samen en brengt hij de verantwoording in ter bespreking door het managementteam en het DB. Ook bewaakt hij de termijnen die binnen het proces van financiële verantwoording gelden.

De controller richt zich voornamelijk op het proces en is belast met de organisatie van het verantwoordingsproces en het toezicht op de kwaliteit van de jaarstukken. De controller communiceert soms met de verantwoordelijke portefeuillehouder over de totale verantwoording. Daartoe bespreekt zij bijvoorbeeld wat de portefeuille-

houder vindt van de gekozen prestatie-indicatoren die opgenomen zijn in het jaarverslag. Na de start van het verantwoordingsproces volgt de controller de voortgang. Daarnaast beoordeelt zij de teksten die de beleidsadviseurs (afdelingen) aanleveren. Zij toetst daarbij op de consistentie tussen de financiële gegevens en beleidsinformatie. Ook toetst zij op de consistentie tussen de verschillende producten en gaat zij na of opmerkingen uit het voorgaande jaar en uit de begrotingsbehandeling worden meegenomen in de rapportage van de jaarrekening. Tot slot voert de controller een kwaliteitstoets uit op de uiteindelijke jaarrekening waarbij zij toetst of de jaarrekening voldoet aan de criteria opgenomen in de interne circulaire en de gestelde voorschriften uit wet- en regelgeving. De controller geeft daarmee invulling aan lid 4 van het eerder aangehaalde artikel 39².

III-2-4 dagelijks bestuur

opzet

De verantwoordelijkheden van het DB voor de financiële verantwoording liggen vast in de Verordening financiering decentrale besturen. Het betreft de volgende verantwoordelijkheden:

- Het DB legt aan de decentrale raad over elk begrotingsjaar verantwoording af over het door hem gevoerde bestuur, onder overlegging van de jaarrekening en het jaarverslag;³
- Het DB voorziet de rekening van een verslag van de Accountantsdienst Rotterdam (thans Audit Services Rotterdam);⁴
- Het DB zendt de door de decentrale raad vastgestelde rekening, vergezeld van het in artikel 18, tweede lid, bedoelde verslag binnen twee weken na vaststelling doch uiterlijk 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar, aan het college ter goedkeuring.⁵

rol en rolinvulling in de praktijk

Uit het onderzoek blijkt dat het DB handelt zoals hierboven omschreven.

De portefeuillehouder Financiën bespreekt tweewekelijks de stand van zaken met betrekking tot de financiële huishouding met het hoofd financiën. Ook heeft hij met hem overleg over de conceptprogrammarekening.

De door het DB vastgestelde rekening wordt via de afdeling Financiën namens het DB samen met het rapport van de ASR en de bedoelde raadsvoorstellen aangeboden aan de griffier ter behandeling in de deelraadsvergadering.

² "De controller heeft een eigen verantwoordelijkheid voor de financiële rechtmatigheid van de jaarrapportage"

³ Verordening financiering decentrale besturen, artikel 18 lid 1

⁴ Idem, artikel 18 lid 2

⁵ Idem, artikel 19

III-2-5 ASR

opzet

De taak en opdracht van de ASR zijn niet duidelijk geregeld (zie par II.7.3 van het Algemene rapport). Wel is verordend dat het DB de jaarrekening dient te voorzien van een verslag van de Accountantsdienst Rotterdam (thans Audit Services Rotterdam).⁶

Die onduidelijkheid spreekt ook uit de bevindingen van het onderzoek. Volgens de griffier is het DB de opdrachtgever van de ASR. Het hoofd financiën is van mening dat er sprake is van gedwongen winkelnering en dat het DB ook de opdrachtgever is. De portefeuillehouder Financiën zelf echter geeft aan dat het opdrachtgeverschap aan de ASR niet duidelijk is; dit is immers geregeld op concernniveau.

rol en rolinvulling in de praktijk

De ASR voert de jaarrekeningcontrole bij de deelgemeente Delfshaven uit. Er zijn geen aanvullende opdrachten verstrekt. De factuur van de ASR wordt afgehandeld door de secretaris omdat hij de budgethouder is van het budget 'accountantskosten' als onderdeel van de organisatiekosten.

De ASR voert een interim- en een jaarrekeningcontrole uit. De interimcontrole vindt in het najaar plaats en betreft vooral het financieel beheer (de processen).

De ASR hanteert bij zijn controle het door de gemeenteraad vastgestelde kader voor de rechtmatigheid⁷ en het door de deelgemeente zelf vastgestelde financieel beleid. Het rapport met de uitkomsten van de jaarrekeningcontrole stuurt de ASR aan de deelraad. De accountantsverklaring inzake de controle van de betreffende jaarrekening wordt separaat aan het DB aangeboden.

Bij de behandeling van de jaarrekening in de COR geeft de ASR een toelichting en biedt gelegenheid tot het stellen van vragen.

III-2-6 COR

opzet

De gemeentelijke COR is op basis van de Verordening Commissie tot Onderzoek van de Rekening ingesteld. De deelgemeenten hebben een dergelijke verordening niet, daarom heeft de rekenkamer de taken van de deelgemeentelijke COR afgeleid uit de formele taken van de gemeentelijke COR⁸:

⁶ Artikel 18 lid 1 van de Verordening financiering decentrale besturen.

⁷ Raadsbesluit 2006-2552.

⁸ Verordening Commissie tot onderzoek van de rekening, artikel 1, lid 2 en lid 3.

- De commissie onderzoekt jaarlijks de gemeenterekening. Het onderzoek richt zich op de ordelijkheid van het (financieel) beheer alsmede op de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de begrotingsuitvoering. De commissie baseert haar onderzoek op de (concept-)gemeenterekening, de rekeningen van de individuele gemeentelijke diensten en kostenplaatsen en de bevindingen van de externe accountant (hierna te noemen: de accountant), en de bijbehorende stukken zoals genoemd in artikel 4 van de Controleverordening gemeente Rotterdam.
- De commissie adviseert de gemeenteraad over de vaststelling van de concernrekening.

rol en rolinvulling in de praktijk

De COR bereidt de behandeling van de jaarrekening in de deelraad voor. Voorafgaand aan de behandeling van het jaarverslag in de raadsvergadering worden twee avonden georganiseerd waarop de COR vragen kan stellen over het jaarverslag. De eerste bijeenkomst richt zich op de meer technische vragen. Deze vragen raken veelal de procedures en de processen van verantwoording. Op de tweede avond kan het jaarverslag inhoudelijk besproken worden. Bij beide bijeenkomsten zijn ook de verantwoordelijke ambtenaren en de ASR aanwezig voor het beantwoorden van de vragen. Uit de enquête onder de deelraadsleden blijkt dat de toelichting van de ambtenaren gemiddeld als voldoende wordt ervaren voor het uitvoeren van de controlerende taak.

Na de twee behandelingen brengt de COR een advies uit aan de deelraad. De vergaderingen van de COR zijn niet openbaar en bespreking van de jaarrekening vindt zonder lid van het DB plaats. Van de COR-vergadering is geen verslag opgesteld, maar uit het COR-advies valt op te maken dat de leden van de COR twee keer bij elkaar zijn geweest in het kader van de bespreking van het jaarverslag 2006.

Het advies van de COR over het jaarverslag 2006 omvat in het eerste gedeelte een uiteenzetting over de follow-up van de adviezen van de COR over het jaarverslag 2005. In het tweede gedeelte staat een drietal adviezen over het jaarverslag 2006 opgenomen. Het eerste betreft het advies om het jaarverslag 2006 vast te stellen en het DB decharge te verlenen. Het tweede betreft adviezen met betrekking tot het algemeen financieel beheer en het derde omvat adviezen in relatie tot het jaarverslag zelf. Zo worden in navolging van het accountantsrapport bij de tijdigheid van de aanvraag, beschikking en vaststelling van subsidies nog kanttekeningen geplaatst. De COR adviseert om in het P&C- proces meer aandacht te besteden aan het signaleren van overschrijdingen daar een groot aantal grote overschrijdingen pas bij het opmaken van de jaarcijfers bekend werden.

Ten aanzien van de behandeling van de jaarstukken in de COR blijkt uit de enquêteresultaten dat ruim de helft van de commissieleden van mening is dat voldoende aandacht eraan wordt besteed en dat deze zich beperkt tot hoofdlijnen. Verder vindt driekwart van de commissieleden dat de behandeling zich sterk op het accountantsrapport richt. De commissieleden zijn zelf allen van mening dat er vanuit de COR een duidelijk advies wordt meegegeven aan de deelraad wat betreft de financiële verantwoording. Betreffende de tijdigheid van de jaarstukken zijn twee van de vijf commissieleden van mening dat dit tijdig gebeurt, de overigen vinden de aanlevering echter niet tijdig.

Ten aanzien van de kennis en expertise in de COR blijkt uit de enquêteresultaten dat geen enkel deelraadslid van mening is dat de kennis van de medecommissieleden voor het adequaat behandelen van de jaarstukken voldoende is. 40% van de commissieleden is hierover neutraal, de overige commissieleden zijn van mening dat de kennis van de medecommissieleden niet voldoende is. Hiermee zijn de respondenten uit Delfshaven minder tevreden over de kennis van hun medecommissieleden dan respondenten uit andere deelgemeenten.

Gemiddeld genomen vinden de deelraadsleden het advies van de COR waardevol voor de voorbereiding van het debat in de deelraad.

III-2-7 deelraad

opzet

Hoewel niet expliciet geregeld, kan uit artikel 19 van de Verordening financiering decentrale besturen worden afgeleid dat de deelraad de jaarrekening dient vast te stellen. Dit is het sluitstuk van de P&C-cyclus van de deelgemeenten (zie Algemene rapport, par II-3). Aan de behandeling door de deelraad zijn geen eisen gesteld in de wet- en regelgeving. Gelet op de kaderstellende en controlerende rol van de deelraad heeft de rekenkamer bij haar onderzoek gelet op de aandacht van de deelraad voor de jaarrekening, het verslag van de ASR daarbij en de aard van de vragen die de deelraad daarover stelt.

rol en rolinvulling in de praktijk

De deelraad behandelt de jaarrekening mede op basis van de adviezen van de COR. De rekenkamer constateert op basis van de notulen van de behandeling van de jaarstukken 2006 dat de deelraad vragen stelt aan het DB die passen bij zijn controlerende rol. Voor de controlerende rol van de deelraad is vooral de zogenaamde begrotingsrechtmatigheid van belang. Het gaat daarbij om de vraag of de deelraad alle lasten in de jaarrekening vooraf heeft geautoriseerd (budgetrecht).

In dit kader merkt de deelraad ondermeer op dat begrotingsafwijkingen weer ten onrechte niet zijn gemeld. Ondanks alle financiële regels zijn de onderschrijdingen pas laat aan het licht gekomen door controle van ASR. De ASR heeft overigens geen begrotingsonrechtmatigheden gemeld in haar rapport.

De kadernota en begroting bevatten volgens de deelraad geen afrekenbare doelstellingen en dit heeft gevolgen voor het jaarverslag. De deelraad is van mening dat het jaarverslag onvoldoende de effecten van het beleid weergeeft.

Uit de enquête onder de deelraadsleden komt naar voren dat aanvullende informatie van de ASR volgens meer dan de helft van de respondenten nodig is om de controlerende taak goed uit te voeren; één van de deelraadsleden is hierover neutraal en een kwart vindt aanvullende informatie van de ASR niet nodig. Aanvullende informatie van een onafhankelijk accountant of financieel expert is volgens minder dan de helft van de respondenten nodig om de controlerende taak goed uit te voeren.

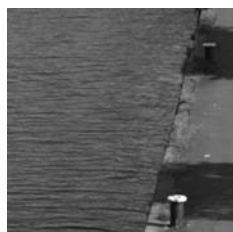
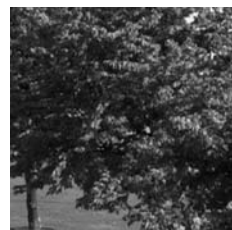
Het sluitstuk van de P&C-cyclus op deelgemeenteniveau is het vaststellen van de jaarrekening door de deelraad. Het DB stelt het raadsvoorstel daartoe op. Uit de notulen van de deelraadsvergadering inzake de jaarrekening 2006 blijkt dat de deelraad van de deelgemeente Delfshaven op basis hiervan de programmarekening vaststelt. Verder zijn de voorstellen voor resultaatbestemming grotendeels overgenomen en de COR adviezen zijn unaniem aangenomen.

De deelraadsleden gebruiken naar eigen zeggen de jaarstukken ook om te controleren of de door de deelraad afgesproken doelstellingen zijn gerealiseerd voor het afgesproken bedrag en om te beoordelen of er een goed financieel beheer was in de afgelopen jaren. Dit komt overeen met het hiervoor geschetste beeld dat de rekenkamer kreeg bij het beoordelen van de notulen van de deelraad.

Volgens de deelraadsleden worden de jaarstukken in iets mindere mate gebruikt om kaders te stellen voor het beleid, hoewel de helft van de deelraadsleden aangeeft de jaarstukken hier wel voor te gebruiken.

De behandeling van de jaarstukken krijgt volgens een ruime meerderheid van de deelraadsleden voldoende aandacht. De helft van de deelraadsleden vindt dat de behandeling van de jaarstukken op hoofdlijnen plaatsvindt. Verder vindt driekwart van de deelraadsleden de behandeling van de begroting belangrijker dan de behandeling van de jaarstukken. Tevens blijkt uit de enquête dat een kwart van de deelraadsleden vindt dat de jaarstukken niet tijdig worden aangeleverd aan de deelraad voor een goede voorbereiding.

Het kunnen lezen, begrijpen en beoordelen van jaarrekeningen vraagt specifieke kennis. Uit de enquête blijkt dat meer dan de helft van de raadsleden zijn/haar kennis voldoende vindt om zijn/haar controlerende taak adequaat uit te voeren en geen financiële cursus daarvoor nodig heeft. Respondenten van de deelgemeente Delfshaven zijn hiermee minder van mening dat zij een cursus nodig hebben dan respondenten uit andere deelgemeenten. De financiële kennis en ervaring van leden die toetreden tot de raad wordt vooraf door de deelraadsleden als gemiddeld tot zeer veel beoordeeld.



IV inhoud en kwaliteit van de jaarrekening

IV-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de inhoud en kwaliteit van de jaarrekening. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van drie indicatoren: het oordeel van de rekenkamer, het oordeel van de deelraden zelf en vervolgens het oordeel van de accountant. De rekenkamer heeft kwaliteit benaderd vanuit het perspectief van de kaderstellende en, vooral, de controlerende rol van de deelraad. Dit betekent dat de rekenkamer niet alleen ingaat op het voldoen aan de gestelde wettelijke eisen (rechtmatigheid) maar ook op de leesbaarheid voor niet financieel specialisten: geven de cijfers en de toelichting daarop de deelraad een voldoende beeld om de genoemde rollen te kunnen vervullen? In dat kader licht de rekenkamer ook een aantal relevante begrippen toe om het belang voor de deelraad te duiden.

Om tot uitspraken over de leesbaarheid te kunnen komen heeft de rekenkamer zelf de jaarrekening 2006 geanalyseerd en vragen over de leesbaarheid gesteld in de enquête onder de deelraadsleden. Zij heeft daarbij ook gelet op de eisen die het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) stelt aan de jaarrekening.

In zijn algemeenheid mag van een jaarrekening worden verwacht dat deze een betrouwbaar beeld geeft van de begrotingsuitvoering (en beleidsrealisatie), van het gevoerde financieel beheer en van de uitkomsten daarvan. De ASR vervult hierbij een belangrijke rol, omdat hij een onafhankelijk oordeel – de accountantsverklaring – uitspreekt over de jaarrekening. Dit oordeel betreft het zogenaamde getrouwe beeld en de rechtmatigheid (zie paragraaf 1-2). Ook de rapporten die de ASR over haar controles uitbrengt zijn van belang. Deze rapporten bevatten bevindingen op het gebied van het financieel beheer van de deelgemeente en de belangrijkste fouten en onzekerheden.

Het vervolg van dit hoofdstuk gaat achtereenvolgens in op de analyse van de jaarrekening 2006 door de rekenkamer, het oordeel van de deelraadsleden zelf en op de uitkomsten van de controle door de ASR.

IV-2 analyse jaarrekening 2006

IV-2-1 inleiding

De rekenkamer heeft de jaarrekening van de deelgemeente Delfshaven geanalyseerd om een antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Hoe is de weergave van het resultaat en de verwerking daarvan in het eigen vermogen?
- 2 Voldoet de informatie in de balans?
- 3 Voldoet de financiële informatie inzake de baten en lasten?
- 4 Hoe is de informatie in de paragraaf 'Weerstandsvermogen'?

Het belang van het antwoord op deze vragen is uiteengezet in hoofdstuk IV van het Algemeen rapport.

Voor elk van de onderzoeksvragen gelden criteria die zijn afgeleid van het BBV. Bij die criteria heeft de rekenkamer subvragen geformuleerd die leiden tot een oordeel en score:

	oordeel	score
voldoet niet aan de eisen	■	0
voldoet deels aan de eisen	■	1
voldoet aan de eisen	■	2

Op deze manier krijgt de analyse een globale kwantitatieve uitkomst en wordt het voor een deelraadslid duidelijk of de jaarstukken op de geanalyseerde onderdelen toereikend zijn dan wel nog kunnen verbeteren.

Voor het oordeel per onderzoeksvraag zijn de deelscores per criterium getotaliseerd en heeft de rekenkamer de volgende weging toegepast:

	weging	oordeel
minder dan 33% van het maximale aantal punten	■	onvoldoende
tussen 33% en 66% van het maximale aantal punten	■	matig
meer dan 66% van het maximale aantal punten	■	voldoende
Maximale aantal punten	■	goed

De analyse van de jaarrekening 2006 van de deelgemeente Delfshaven leidt tot de volgende oordelen:

	onderzoeksvraag	oordeel
1	Weergave en verwerking resultaat	■ Matig
2	Kwaliteit van informatie in balans	■ voldoende
3	Kwaliteit van informatie in rekening	■ voldoende
4	Weerstandsvermogen	■ Matig

In het vervolg van dit hoofdstuk zijn de onderdelen van de analyse nader uitgewerkt. In de bijlage bij dit rapport is per detailvraag c.q. beoordelingsaspect de score vermeld die de rekenkamer heeft toegekend.

iv-2-2 hoe is de weergave van het resultaat en de verwerking daarvan in het eigen vermogen?

Bij de verantwoording van de financiële baten en lasten is het van belang om een onderscheid te maken tussen het resultaat vóór bestemming en het resultaat na bestemming. Het is namelijk de bevoegdheid van de deelraad om besluiten te nemen over wat er gebeurt met het resultaat vóór bestemming. Besluiten van de deelraad over de resultaatbestemming vinden hun weerslag in toevoegingen en onttrekkingen aan reserves. Het instellen van een reserve en het muteren daarin is een bevoegdheid die aan de deelraad is voorbehouden in het verlengde van het budgetrecht. In het ambtelijke wederhoor wees de deelgemeente erop dat de gemeente beleidsregels heeft opgesteld waarin is bepaald: “Vanaf het moment dat uw raad besluit over de vorming van een bestemmingsreserve en daarmee over de aanwending (het doel) van deze reserve, is een apart raadsbesluit over de onttrekking op grond van de regelgeving niet meer nodig. Uw raad heeft dan namelijk al over de inzet van de reserves besloten. Een tweede keer is niet meer opportuun: uitgaven van geld die gedekt worden uit bestemmingsreserves kunnen ook niet wachten op een besluit achteraf. Mits binnen de door de raad aangegeven kaders, is de aanwending ook rechtmatig.” Dit betekent volgens de deelgemeente dat alleen een deelraadsbesluit nodig is als de onttrekking de omvang van de bestemmingsreserve te boven zou gaan. De rekenkamer vindt dit een relevante nuancering voor de toepassing van het budgetrecht door de deelraad, omdat voor hoger dan begrote onttrekkingen geen autorisatie vooraf meer nodig is behoudens de genoemde uitzondering. Dit vergroot wel het belang van een goede presentatie in de jaarrekening van de begrote en gerealiseerde onttrekkingen en de toelichting daarop. De deelraad moet op basis daarvan kunnen vaststellen dat de onttrekkingen passen binnen het door hem geautoriseerde doel.

Bij deze onderzoeksvraag wordt geanalyseerd of de feitelijke presentatie van het resultaat (vóór en na bestemming) in overeenstemming is met het BBV, of het resultaat rekenkundig juist is verwerkt in het eigen vermogen, of de mutaties in de reserves die afwijken van de begrote mutaties zijn toegelicht en of er door het DB een analyse in hoofdlijnen is gegeven over het resultaat na bestemming.

uitkomst analyse

De informatie in de jaarrekening over het resultaat en de verwerking daarvan in het vermogen voldoet matig aan de gestelde eisen. Dit betekent dat de jaarrekening een matige basis biedt aan de deelraad voor het besluit over de resultaatbestemming.

wat voldoet?

- In de programmarekening wordt in beperkte mate een analyse van het resultaat na bestemming gegeven.
- Het resultaat vóór bestemming wordt berekend op basis van de baten en lasten, aangevuld met de algemene dekkingsmiddelen.
- Er wordt een resultaat vóór bestemming en een resultaat na bestemming gepresenteerd. Deze resultaten worden juist gepresenteerd.

wat voldoet nog niet?

- Voor de beantwoording van de vraag of het resultaat juist berekend en juist verwerkt is in het eigen vermogen, heeft de rekenkamer het saldo van baten en lasten uit de jaarrekening vergeleken met de verandering van het eigen vermogen (vermogensvergelijking). Beide zouden aan elkaar gelijk moeten zijn. Dat was blijkens de jaarrekening 2006 het geval: het eigen vermogen is in 2006 gestegen met €2 miljoen, terwijl het saldo van baten en lasten €2,2 miljoen is; een verschil van €0,2 miljoen. Dit is niet in overeenstemming met het BBV. Uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt dat het verschil de toevoeging aan de Reserve Kinderopvang in de Staat van baten en lasten betreft: de toevoeging is zowel als besteding als toevoeging opgenomen, terwijl waarschijnlijk alleen de toevoeging bedoeld was.
- In de jaardocumenten wordt op programmaniveau de confrontatie tussen de begrote toevoegingen en onttrekkingen en de gerealiseerde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves weergegeven. De overschrijdingen ten opzichte van die begrote mutaties worden echter niet toegelicht. Omdat deze mutaties tot het primaat van de deelraad acht de rekenkamer een dergelijke toelichting noodzakelijk.

In het ambtelijke wederhoor deelde de deelgemeente over de eerste constatering mee dat een en ander wel goed in de financiële administratie was opgenomen maar verkeerd was verwerkt in de jaarrekening. De ASR heeft dit na afsluiting van zijn controle geconstateerd en gemeld in de eerste COR vergadering over de jaarrekening 2006. Het is vervolgens ook besproken in de deelraad. Het DB heeft ervoor gekozen de jaarrekening niet meer te wijzigen, omdat deze al bij de drukker lag.

Over de tweede constatering merkte de deelgemeente op dat het hier onder meer gaat om een jaarlijks terugkerende overlopende post. Hierover heeft de deelraad

op voorstel van het DB het volgende besloten: “De bevoegdheid tot het vormen van een bestemmingsreserve voor opdrachten aan Gemeentewerken die over het begrotingsjaar lopen aan het DB te delegeren en de bevoegdheid tot het doen van uitgaven uit deze bestemmingsreserve voor de reeds verstrekte opdrachten aan Gemeentewerken eveneens aan het DB te delegeren”. Deze delegatie van bevoegdheden aan de raad ontslaat naar de mening van de rekenkamer het DB niet van de verplichting om over deze bestemmingsreserve en de mutaties daarin op een deugdelijke wijze verantwoording af te leggen, zodat de deelraad zijn controlerende rol op goede wijze kan invullen.

rv-2-3 voldoet de informatie in de balans?

De balans geeft inzicht in de financiële positie van de deelgemeente. Daarbij zijn de volgende posten van groot belang voor de deelraad:

- eigen vermogen (algemene reserve en bestemmingsreserves)
- vaste activa
- voorzieningen

eigen vermogen

In het eigen vermogen zijn opgenomen de algemene reserve en de bestemmingsreserves. De algemene reserve heeft bij de meeste (deel)gemeenten met name een bufferfunctie voor tegenvallende resultaten (de ‘algemene spaarpot’). Het vastleggen van bedragen in een bestemmingsreserve heeft als voordeel dat ‘gespaard’ kan worden voor een bepaald doel. Deze doelen *kunnen* door de deelraad worden veranderd: in beginsel zijn bestemmingsreserves vrij besteedbaar; er rust geen claim van derden op deze middelen. De wijze van presentatie als ‘geormerkte’ reserves leidt er toe dat die gelden niet als beleidsvrije ruimte worden ervaren en dat deze middelen niet meer worden betrokken bij de jaarlijkse afweging door de deelraad bij het vaststellen van de prioriteiten voor het jaarplan.

Uit het BBV blijkt dat uit de jaarrekening aard en reden van de reserves moeten blijken. Naast het onderscheid tussen algemene reserves, bestemmingsreserves en overige bestemmingsreserves dient een nader onderscheid te worden aangebracht in bestemmingsreserves die worden aangehouden voor de dekking van kapitaallasten en overige bestemmingsreserves.

In het ambtelijke wederhoor merkt de deelgemeente op dat bestemmingsreserves vrijvallen als er twee jaar geen beroep op is gedaan. Dit is gecommuniceerd met de deelraad. Heldere informatie over en presentatie van de bestemmingsreserves zijn daarom van belang voor de deelraad. Anders bestaat het risico van een onbedoelde beperking van het budgetrecht van de deelraad.

vaste activa

De vaste activa van een (deel)gemeente vormen vaak een belangrijk deel van de bezittingen van de deelgemeente. Investerings in vaste activa leiden tot een langdurig beslag op de middelen van een deelgemeente. Bij de meeste deelgemeenten is de omvang van de vaste activa, vergeleken met andere gemeenten relatief klein. Dat hangt samen met het feit dat veel activiteiten van de deelraad geen grote investeringen vergen. Zo ontbreken investeringen in de openbare ruimte voor een groot deel bij de deelgemeenten. Ook worden bepaalde investeringen direct bekostigd uit specifieke bijdragen van de gemeente Rotterdam. Panden waar activiteiten plaatsvinden van gesubsidieerde instellingen zijn, voor zover eigendom van de gemeente, opgenomen in de jaarrekeningen van gemeentelijke diensten. Een deel van de vaste activa bestaat uit verstrekte leningen aan gesubsidieerde instellingen (financieel vaste activa). Deze brengen weer een eigen financieel risico met zich mee.

De vaste activa dienen in de balans te worden onderscheiden in materiële vaste activa met economisch nut en met maatschappelijk nut. Het onderscheid zit in de verkoopbaarheid van de activa in het vrije verkeer. Verkoopbare activa zijn bijvoorbeeld scholen, gemeentehuis, computers. Die worden aangemerkt als activa met economisch nut waarbij de afschrijving gelijke tred houdt met de waardevermindering. Activa met maatschappelijk nut zijn bijvoorbeeld de openbare ruimte en wegen. Hierop mag men in één keer afschrijven. Daarmee kan het resultaat worden beïnvloed.

voorzieningen

Kenmerkend voor *voorzieningen* is dat een budget wordt vastgelegd voor kosten die in de toekomst werkelijk gemaakt zullen worden.

De voorzieningen bevatten in hoofdzaak twee soorten posten:

- bedragen voor het opvangen van risico's, die redelijk kunnen worden geschat;
- de restantbedragen van specifieke uitkeringen ontvangen van rijk of gemeente, die niet vrij besteedbaar zijn.

Vooraf voor de laatste categorie is een goede toelichting van groot belang, omdat bij deze voorzieningen sprake kan zijn van voor de deelgemeente belangrijke activiteiten die niet op een andere plaats worden verantwoord.⁹

Een ander aspect bij voorzieningen is dat onder deze post bedragen zijn opgenomen, waarvan het lijkt dat er feitelijk sprake is van bestemmingsreserves. Dit kan echter alleen goed worden bepaald bij het kennisnemen van nadere informatie. De omvang en het aantal voorzieningen kan een indicatie zijn voor de mogelijkheid dat dit inderdaad het geval is.

⁹ Dit geldt in zijn algemeenheid voor uitgaven die samenhangen met specifieke uitkeringen, omdat de verantwoording daarvan niet via de deelgemeenterekoning loopt.

In dit kader is het van belang om ook de aard van de voorzieningen (het soort voorziening) duidelijk weer te geven. Door het weergeven van de aard wordt inzichtelijk in hoeverre het geld kan worden aangewend voor andere doeleinden indien een voorziening niet volledig wordt opgebruikt. Wanneer er sprake is van een voorziening bestaande uit een specifieke uitkering met geormerkte gelden van derden, kan het overschot op deze voorziening niet voor andere doeleinden worden aangewend. Bij het type voorziening waar gelden staan gereserveerd voor redelijk in te schatten risico's zonder specifiek oormerk, kunnen in geval van overschot op deze voorziening de resterende gelden wel gebruikt worden voor andere activiteiten.

uitkomst analyse

De balans biedt voldoende inzicht in het eigen vermogen, de reserves en voorzieningen en de vaste activa.

wat voldoet?

- Het resultaat na bestemming wordt afzonderlijk gepresenteerd onder het eigen vermogen.
- De algemene en (overige) bestemmingsreserves worden onderscheiden onder het eigen vermogen in de balans.
- Het verloop van de reserves en voorzieningen gedurende het jaar wordt in een sluitend overzicht weergegeven.
- De informatie over de reserves en voorzieningen in de toelichting op de balans is van goede kwaliteit: de belangrijkste mutaties worden toegelicht. Ook worden de doelstellingen van de reserves en voorzieningen genoemd.
- De aard van de reserves en voorzieningen kan nog aangevuld worden.
- Het verloop van de vaste activa gedurende het verantwoordingsjaar wordt weergegeven in een sluitend overzicht. Een aandachtspunt is overigens dat niet alle componenten in overeenstemming met het BBV worden weergegeven.

wat voldoet nog niet?

- De vaste activa worden in de balans niet onderscheiden in materiële vaste activa met economisch nut en met maatschappelijk nut. In het ambtelijk wederhoor erkent de deelgemeente deze constatering en merkt daarbij op dat de deelgemeente geen activa van maatschappelijk nut heeft.
- De aard van de reserves en voorzieningen kan nog aangevuld worden. Zo moet duidelijk onderscheid worden gemaakt of het algemene of bestemmingsreserves betreft en welk soort bestemmingsreserve (o.a. voor egalisatie). Ten aanzien van de aard van voorzieningen moet duidelijk worden gemaakt welk soort voorziening het betreft (art. 44 BBV), zodat bijvoorbeeld blijkt of het al dan niet geormerkte gelden betreft.

overige aandachtspunten

- Volgens het BBV moet het resultaat voor bestemming mede worden berekend aan de hand van het overzicht van gerealiseerde dekkingsmiddelen. Deze middelen zijn slecht als zodanig herkenbaar in de jaarrekening opgenomen. Ze zijn vermeld in programma 8 onder 'beheer middelen deelgemeentefonds'. Daardoor is niet direct duidelijk dat het (alle) algemene dekkingsmiddelen betreft.
- Het eigen vermogen van deelgemeente Delfshaven bedraagt inclusief het resultaat na bestemming per 31 december 2006 €4.6 miljoen. Van dit bedrag is €1,9 miljoen (42 %) vastgelegd in 8 bestemmingsreserves.
- De omvang van de voorzieningen bij de deelgemeente Delfshaven bedraagt €3,3 miljoen.

iv-2-4 voldoet de financiële informatie inzake de baten en lasten?

De jaarstukken moeten het mogelijk maken een verband te leggen tussen de lasten en de afgesproken prestaties of producten en een beoordeling en een vergelijking te maken met het kader dat de deelraad in de begroting heeft vastgesteld.

Volgens het BBV dient de aanwending van de post onvoorzien te worden toegelicht. Deze post geeft een beperkte ruimte voor ontwikkelingen die zich in het jaar voordoen. De post onvoorzien is van belang voor een ongestoorde bedrijfsvoering. De post voorkomt dat het DB voor onverwachte mineure uitgaven die niet passen in de reguliere programma's steeds voor autorisatie naar de deelraad moet. Door de post onvoorzien in de begroting op te nemen wordt ook voor deze bedragen het budgetrecht van de deelraad gerespecteerd.

uitkomst analyse:

De informatie over de baten en lasten in relatie tot de doelstellingen voldoet in voldoende mate aan de gestelde eisen.

wat voldoet?

- De opzet van de programmaverantwoording stemt overeen met de programmabegroting.
- Er wordt aandacht besteed aan de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd.
- De deelgemeente geeft aan wat gedaan is om de maatschappelijke effecten te bereiken.
- Er is een analyse opgenomen van de uitkomsten in 2006 ten opzichte van de begroting na wijzigingen per programma en voor de algemene dekkingsmiddelen.
- Er is een overzicht opgenomen van lopende projecten van de deelgemeenten. Dit geeft nuttige informatie over belangrijke incidentele activiteiten.

wat voldoet nog niet?

- Er is geen informatie opgenomen over de post onvoorzien. De deelgemeente merkt hier in het ambtelijk wederhoor over op dat de gemeente geen post onvoorzien heeft begroot en er daarom geen verantwoording over heeft afgelegd. De rekenkamer begrijpt dat als een post niet begroot is daar ook geen verantwoording over wordt afgelegd. Het betekent evenwel dat eventuele onvoorziene bedragen nu achteraf geautoriseerd moeten worden en dat daar ook achteraf dekking voor moet worden gevonden. De rekenkamer vindt dat daarmee het budgetrecht van de deelraad niet voldoende wordt gerespecteerd handhaaft daarom haar score van nul.

IV-2-5 hoe is de informatie in de paragraaf Weerstandsvermogen?

Het weerstandsvermogen geeft de mate aan waarin de (deel)gemeente de financiële risico's die zij loopt, kan beheersen c.q. kan opvangen door beschikbare middelen. Het weerstandsvermogen is dus een indicatie voor de mate waarin de deelgemeente in de toekomst zijn autonome en wettelijke activiteiten kan voortzetten. Voor de beoordeling van het weerstandsvermogen door de deelraad is het van belang dat de informatie daarover van voldoende kwaliteit is. De wetgever heeft voorgeschreven dat een relatie moet worden gelegd tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de risico's die worden gelopen. Onder weerstandscapaciteit verstaat de wetgever: de capaciteit die de (deel)gemeente heeft om op korte termijn tegenvallers op te vangen. Elementen van deze weerstandscapaciteit zijn:

- de begrotingsruimte (inclusief de post 'Onvoorzien') en het niet kostendekkende deel van de leges (ophogen tot kostendekkend).
- incidenteel: de algemene reserves voor zover zij niet al bestemd zijn en stille reserves in activa die direct verkoopbaar zijn. Een stille reserve is aanwezig als de waarde op de balans lager is dan de marktwaarde.

Zowel ten aanzien van de berekening van de weerstandscapaciteit als ten aanzien van de risico's doen zich onzekerheden voor. Door het specifieke karakter van de risico's is het soms niet mogelijk om een goede inschatting te maken van de kans dat de risico's zich voordoen en wat de financiële gevolgen daarvan zullen zijn. In het geval dat het niet mogelijk of niet doelmatig is om een risico-inschatting te maken, dient dat in de jaarstukken te worden toegelicht.

Voor de deelgemeenten geldt dat zij rekening moeten houden met een aantal afwijkende omstandigheden. Zo heeft de deelgemeente ten aanzien van de weerstandscapaciteit geen ruimte om zelf de tarieven van de leges te beïnvloeden. Ook heeft de deelgemeente zelf geen belastingen. Ten aanzien van de risico's geldt verder dat sommige risico's door de gemeente Rotterdam worden opgevangen.

uitkomst analyse

De uiteenzetting van de deelgemeente Delfshaven over het weerstandsvermogen voldoet niet geheel aan de eisen.

wat voldoet?

- Het beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen is vermeld. De rekenkamer tekent hier wel bij aan dat dit beleid onvoldoende de idee achter het weerstandsvermogen reflecteert, omdat niet wordt uitgegaan van een aanvaardbare verhouding tussen risico's en weerstandscapaciteit maar van een gewenst maximaal bedrag aan algemene reserves.
- De risico's zijn geïnventariseerd en gekwantificeerd.
- De weerstandscapaciteit is deels in beeld gebracht.

wat voldoet nog niet?

- Niet alle componenten van de weerstandscapaciteit zijn in beeld gebracht.
- Het begrip weerstandsvermogen wordt niet consequent juist gebruikt. Weerstandsvermogen geeft een verhouding weer van de omvang van de risico's tegenover de beschikbare weerstandscapaciteit. Weerstandsvermogen is geen bedrag.
- Er wordt geen conclusie getrokken over de toereikendheid van de weerstandscapaciteit in relatie tot de geïnventariseerde en gekwantificeerde risico's. Er wordt alleen een globale opmerking gemaakt over de toereikendheid van de algemene reserve in relatie tot de risico's.
- Er is geen norm bepaald voor het minimale niveau of het streefniveau van het weerstandsvermogen.

IV-3 mening deelraadsleden over jaarstukken

IV-3-1 kwaliteit jaarstukken

belang informatie, gebruik en begrijpelijkheid

Een grote meerderheid van de deelraadsleden van Delfshaven vindt dat de jaarstukken belangrijke en relevante informatie bevatten voor hun werk. De helft vindt tevens dat ze de jaarstukken kunnen gebruiken om kaders te stellen en te controleren. Slechts de helft van de deelraadsleden vindt de jaarstukken voldoende begrijpelijk. De respondenten uit Delfshaven hebben minder het idee dat ze de jaarstukken kunnen gebruiken om de controlerende taak uit te voeren dan deelraadsleden uit andere deelgemeenten.

inzicht

De meningen over de mate waarin de jaarstukken inzicht bieden in de uitgaven en inkomsten en ontwikkeling van het afgelopen jaar zijn sterk verdeeld. Vooral over het laatste zijn de deelraadsleden minder tevreden. Respondenten uit Delfshaven zijn hierover dan ook minder tevreden dan respondenten uit de overige deelgemeenten.

Driekwart geeft aan dat de jaarstukken wel een duidelijk inzicht geven in de financiële positie van de deelgemeente. Meer dan de helft van de deelraadsleden is van mening dat ze uit de jaarstukken niet goed kunnen afleiden of de door de deelraad afgesproken doelstellingen zijn gerealiseerd voor de afgesproken middelen. Respondenten uit Delfshaven zijn hierover minder tevreden dan deelraadsleden uit andere deelgemeenten.

Deelraadsleden zijn gemiddeld ook weinig positief over de mate waarin uit de financiële verantwoording duidelijk wordt welke bestemmingsreserves er zijn en waarom. Respondenten uit Delfshaven zijn hierover minder tevreden dan deelraadsleden uit andere deelgemeenten.

IV-3-2 accountantsverklaring

Met ingang van de jaarrekening 2004 moeten de accountants bij de provincies en gemeenten een verklaring afgeven over het getrouwe beeld en de rechtmatigheid. Op deze begrippen is al kort ingegaan in par. 1-2. De rekenkamer gaat er hier nader op in.

Een getrouw beeld houdt in dat de jaarrekening een zodanig juist beeld van de baten en lasten en samenstelling van het vermogen geeft dat belanghebbenden niet het risico lopen op basis daarvan een verkeerde beslissing te nemen. Voor de deelraad gaat het er dan bijvoorbeeld om dat de beleidsuitgaven onder het juiste programma zijn verantwoord en niet (onzichtbaar) uit een ander programma worden bekostigd. Als dat wel het geval zou zijn, dan zouden de werkelijke kosten van het desbetreffende beleid veel hoger zijn dan beoogd en zou de deelraad mogelijk besloten hebben dat beleid niet voort te zetten of anders in te vullen.

Rechtmatigheid houdt hier in dat de wet- en regelgeving rond de financiële processen en financiële transacties juist en volledig is toegepast. Behalve dat ook de gemeenten gehouden zijn aan deze formele regels is het belang ook het achterliggende beleid waarvan de implementatie en effecten gewaarborgd moeten worden mede door inzet van deze formele regels.

Onder de deelraadsleden is rechtmatigheid een bekender begrip dan ‘getrouw beeld’. Voor driekwart van de respondenten is het duidelijk wat bedoeld wordt met rechtmatigheid, een ruime meerderheid geeft aan dit ook te weten van ‘getrouw beeld’.

IV-3-3 accountantsrapport

Bijna alle deelraadsleden zijn van mening dat het accountantsrapport van belang is bij de bespreking van de jaarstukken. Het accountantsrapport wordt in ruime mate ervaren als voldoende begrijpelijk, maar de meningen zijn verdeeld over de mate waarin het accountantsrapport voldoende informatie geeft voor de controlerende rol. De respondenten uit Delfshaven zijn hierover minder tevreden dan de deelraadsleden uit andere deelgemeenten. De deelraadsleden hebben gemiddeld het idee een duidelijk beeld te hebben van de punten die de accountant meeneemt in de controle, de hierbij gehanteerde normen zijn voor deelraadleden in iets mindere mate helder. De normen zijn onder de respondenten uit Delfshaven minder duidelijk dan onder respondenten uit andere deelgemeenten.

IV-4 bevindingen Audit Services Rotterdam over de jaarrekening

Al in de inleiding is aangegeven dat de accountant een oordeel geeft over het getrouwe beeld en de rechtmatigheid. Het eerste is voor de deelraad van belang, omdat ze moet kunnen vertrouwen op de informatie die het DB verstrekt in de jaarrekening. Het tweede is van belang, omdat de deelraad via de accountant zicht krijgt op de naleving van de regels die betrekking hebben op genereren van ontvangsten, het doen van uitgaven, het administreren van beide en het presenteren ervan in begroting én verantwoording.

De regels waaraan de accountant toetst hebben een bepaald doel, bijvoorbeeld helder presenteren hoe de gelden zijn besteed en verplicht toelichten als die besteding afwijkt van de begroting (de door de deelraad geautoriseerde gelden). Om dat vast te stellen confronteert de accountant de jaarrekening met achterliggende bewijsstukken. Iets wat de deelraad niet kan en daarom voor zijn controlerende rol deels afhankelijk is van die accountantscontrole en het verslag van de accountant met de uitkomsten en het oordeel.

De rekenkamer heeft in dit verband geanalyseerd of het verslag van de ASR voldoende aanknopingspunten biedt voor de deelraad om zijn controlerende rol op een goede manier te kunnen vervullen. De rekenkamer heeft vastgesteld dat de ASR in haar controle aandacht besteedt aan de voor de deelraad relevante voorschriften en in haar rapport accenten legt die van belang zijn voor de controlerende rol. Op het gebied van begrotingsonrechtmatigheid heeft de accountant geen melding gedaan.

Voor haar oordeel past de ASR bepaalde maatstaven/tolerantiegrenzen toe. Gaan de gevonden fouten boven die grenzen dan kan de ASR geen goedkeurend oordeel geven. Behalve voor haar oordeel hanteert de ASR ook grenzen voor de rapportering van fouten in de jaarrekening of de bedrijfsvoering. Die grenzen zijn lager, waardoor de ASR meer rapporteert dan zij weegt in haar oordeel.

De tolerantie voor de goedkeuring van de jaarrekening door de ASR ligt vast; daar hebben noch het DB noch de deelraad invloed op. Zij kunnen echter wel afspraken maken met de ASR over de rapporteringstoleranties. Het gaat dan om afspraken over de fouten of tekortkomingen in de bedrijfsvoering die de deelraad van voldoende belang vindt om door de ASR te laten rapporteren. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor afwijkingen van het BBV die weliswaar het beeld van de jaarrekening niet aantasten maar die wel leiden tot een mindere kwaliteit van de informatievoorziening.

Bijlage 1 Analysekamer beoordeling jaarstukken 2006

Analysekamer kwaliteit jaarrekeningdocumenten 2006 Deelgemeente Delfshaven

Aspect	Onderzoeksvragen	Art. BBV/ vragen RK	Analyse stand van zaken					
			voldoet niet 0	voldoet deels 1	voldoet 2	n.v.t. x	totaal	max. score*
I Presentatie resultaat en verwerking daarvan in het Eigen Vermogen								
Wijze resultaat- bepaling en verwerking	Wordt het resultaat vóór bestemming berekend door de gerealiseerde baten en lasten per programma en het overzicht van de gerealiseerde algemene dekkingsmiddelen?	Art. 27			2			
	Is het verschil tussen de stand van het Eigen Vermogen per 1 januari 2006 en per 31 december 2006 (waardesprong Eigen Vermogen) gelijk aan het resultaat vóór bestemming volgend uit de programmarekening?	Art. 27	0					
	Zijn in de jaarstukken het resultaat vóór en na bestemming op de juiste wijze verwerkt (gepresenteerd)?	Art. 27			2			
	Is in de jaarstukken op programmaniveau de confrontatie gepresenteerd tussen de begrote toevoegingen en onttrekkingen en de gerealiseerde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves?	Art. 27			2			
	Gelet op het budgetrecht van de deelraad zijn de begrotingsoverschrijdingen met betrekking tot de toevoegingen en onttrekkingen aan reserves toegelicht?	Art. 28	0					
	Geeft het college/dagelijks bestuur een heldere toelichting op het resultaat na bestemming?	RK		1				
	Subtotaal Presentatie resultaat en verwerking daarvan in het Eigen Vermogen		0	1	6		7	12

Aspect	Onderzoeksvragen	Art. BBV/ vragen RK	Analyse stand van zaken					
			voldoet niet 0	voldoet deels 1	voldoet 2	n.v.t. x	totaal	max. score*
II Kwaliteit van de verstrekte informatie balans								
vermogen	Is het resultaat na bestemming afzonderlijk onder het eigen vermogen opgenomen?	Art 42 lid 2			2			
	Zijn in de balans en in de toelichting de reserves onderscheiden naar: a. de algemene reserve b. de overige bestemmingsreserves?	Art. 43			2			
	Geeft de jaarrekening inzicht in de stand van en in de mutaties van de relevante reserves en zijn daarbij de financieel relevante mutaties toegelicht?	Art 27 lid d.			2			
	Is in de toelichting op de balans van elke reserve de aard en de reden vermeld?	Art. 54.1		1				
vaste activa	Zijn in de jaarrekening de relevante investeringen toegelicht, waarbij de volgende aspecten in acht zijn genomen: 1 Zijn in de balans de Materiële vaste activa de investeringen met een economisch nut en de investeringen met een maatschappelijk nut afzonderlijk opgenomen?	Art. 35 en 52	0					
	2 Is in de toelichting op de balans het verloop van de vaste activa, gedurende het begrotingsjaar, in een sluitend overzicht, waarin is opgenomen: de boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar, de investeringen of desinvesteringen, de afschrijvingen, de eventuele bijdragen van derden direct gerelateerd aan een actief, de afwaarderingen wegens duurzame waardeverminderingen en de boekwaarde aan het einde van het begrotingsjaar?				2			
	3 Zijn de belangrijkste vermeerderingen/ verminderingen (aan- en verkopen) toegelicht?					x		
voor- zieningen	Wordt van elke voorziening de de aard en reden van de voorzieningen en de wijzigingen gedurende het jaar aangegeven?			1				
	Wordt per voorziening het verloop gedurende het jaar in een overzicht weergegeven, waaruit blijkt: a het saldo aan het begin van het begrotingsjaar b de toevoegingen c ten gunste van de rekening van baten en lasten vrijgevallen bedragen d de aanwendungen e) saldo aan het einde van het begrotingsjaar?	Art. 55			2			
	Subtotaal Kwaliteit van de verstrekte informatie balans		0	2	10	0	12	16

Aspect	Onderzoeksvragen	Art. BBV/ vragen RK	Analyse stand van zaken					
			voldoet niet 0	voldoet deels 1	voldoet 2	n.v.t. x	totaal	max. score*
III Kwaliteit van de verstrekte informatie rekening van baten en lasten								
onvoorzien	Is in de jaarrekening de aanwending van de post Onvoorzien toegelicht?	Art. 8 en 28	0					
opzet pro- grammaver- antwoording	Is de opzet van de jaarverantwoording 2006 gelijk aan die van de programmabegroting 2006?	Art. 4 lid 1			2			
	Indien de indeling van de begroting, de meer-jarenraming, de jaarstukken, de producten-raming en de productenrealisatie afwijkt van die van het voorafgaande begrotingsjaar, worden dan in de toelichting de verschillen aangegeven en worden de redenen die tot de afwijking hebben geleid uiteengezet?	Art. 4 lid 2				x		
	Wordt in de programmaverantwoording aangegeven				2			
	a de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd	Art. 25 lid 2						
	b de wijze waarop getracht is de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken	Art. 25 lid 2			2			
	c de gerealiseerde baten en lasten.	Art. 25 lid 2			2			
Toelichting programma- rekening	Bevat de toelichting op de programmarekening een analyse van de verschillen tussen de begrote (na wijzigingen) en de werkelijke baten en lasten per programma en van de algemene dekkingsmiddelen?	Art. 27			2			
toelichting op projecten	Wordt op lopende projecten afzonderlijk informatie gegeven: a beschikbare budget b dekking stand van de uitgaven per 1 januari d uitgaven in het begrotingsjaar e Saldo aan het einde van het jaar f toelichting op eventuele overschrijdingen.	RK			2			
	Subtotaal Kwaliteit van de verstrekte informatie rekening van baten en lasten		0	0	12		12	14

Aspect	Onderzoeksvragen	Art. BBV/ vragen RK	Analyse stand van zaken					
			voldoet niet 0	voldoet deels 1	voldoet 2	n.v.t. x	totaal	max. score*
IV Weerstandsvermogen								
weerstand- vermogen	Zijn de elementen van de weerstandscapaciteit: reserves, begrotingsruimte (post Onvoorzien), stille reserves op activa (meerwaarden op activa die te laag of tegen nul zijn gewaardeerd en direct verkoopbaar zijn) geïnventariseerd en gekwantificeerd?	Art. 11, lid 2a		1				
	Zijn de risico's van de deelraad geïnventariseerd en gekwantificeerd?	Art. 11, lid 2b			2			
	Wordt het begrip weerstandsvermogen juist gehanteerd (een deelfactor en geen bedrag)		0					
	Wordt het beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen aangegeven?	Art. 11 lid 2c		1				
	Bevat de paragraaf weerstandsvermogen een conclusie over de toereikendheid van de weerstandscapaciteit in relatie met de geïnventariseerde en gekwantificeerde risico's?	RK	0					
	Subtotaal weerstandsvermogen		0	2	2		4	10
Totaal	Onderzoeksgebieden I tot en met IV		0	5	30		35	52

Bijlage II Onderzoeksverantwoording bevindingen deelgemeenten

De rekenkamer heeft voor de beantwoording van de onderzoeksvragen in de deelgemeente gebruik gemaakt van de begroting en verantwoording 2006, het rapport van de ASR bij deze verantwoording, de verslagen van de vergaderingen van de COR en de deelraad over de verantwoording, van interviews met de portefeuillehouder Financiën, de griffier en de controller, alsmede van de uitkomsten van de enquête die we hebben uitgezet onder de deelraadsleden. Van de 25 deelraadsleden hebben er 8 (32%) de enquête teruggestuurd. Daaronder waren er 5 van leden van de COR. De deelraadsleden die de vragenlijst hebben ingevuld waren gemiddeld 2,43 jaar deelraadslid.

Lijst met geraadpleegde documenten

- Jaarverslag en Programmarekening 2006 deelgemeente Delfshaven
- Begroting 2006
- Accountantsverklaring en accountantsrapport bij de programmarekening 2006
- Advies commissie tot onderzoek van de rekening over het jaarverslag 2006, 13 juni 2007
- Verslag vergadering deelraad Delfshaven, 5 juli 2007
- Agendapost 07.5890 inzake de resultaatbestemming 2006
- Besluit delegatie bestemmingsreserve gemeentewerken, deelraad 14 maart 2006, bijlage bij R2006-31
- Memo controllersoverleg, 12 januari 2006 inzake overloop.

Interviews

Bij elk van de elf deelgemeenten hebben interviews plaatsgevonden met de dagelijks bestuurder Financiën, de griffier en de controller. In deelgemeente Delfshaven is verder het hoofd financiën geïnterviewd.

- Mevrouw F. Sybrandi, griffier
- De heer E. Randjitsingh, hoofd financiën
- Mevrouw M. Martijn, controller
- De heer F. Burggraaf, portefeuillehouder financiën, voorzitter