

Controleer uw budget

Financiële verantwoording deelgemeente Feijenoord

9 juni 2008

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

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 eventueel betalingen 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 bekend maakt 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 en 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, maar licht 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. Yiman Fung, drs. Willem Gordijn, drs. José Westerman, Ed Elferink (teamleider) en met medewerking van Fred Ruiten RA (EFK-advies).

drs. Robert Mul MPA
Directeur Rekenkamer Rotterdam

voorwoord	3	
I	conclusies en aanbevelingen	5
I-1	inleiding	5
I-2	conclusies	5
I-2-1	opstellen en behandelen jaarrekening	5
I-2-2	inhoud en kwaliteit van de jaarrekening	6
I-3	aanbevelingen	7
II	inleiding	9
II-1	budgetrecht	9
II-2	algemene informatie over de deelgemeente	10
III	opstellen en behandelen jaarrekening	12
III-1	regelgeving	12
III-2	het verantwoordingsproces en de rolinvulling	13
III-2-1	algemeen	13
III-2-2	sectoren, afdelingen en budgethouders	14
III-2-3	controller	15
III-2-4	dagelijks bestuur	16
III-2-5	ASR	17
III-2-6	COR	17
III-2-7	deelraad	18
IV	inhoud en kwaliteit van de jaarrekening	20
IV-1	inleiding	20
IV-2	analyse jaarrekening 2006	20
IV-2-1	inleiding	20
IV-2-2	hoe is de weergave van het resultaat en de verwerking daarvan in het eigen vermogen?	22
IV-2-3	voldoet de informatie in de balans?	23
IV-2-4	voldoet de financiële informatie inzake de baten en lasten?	26
IV-2-5	hoe is de informatie in de paragraaf Weerstandsvermogen?	27
IV-3	bevindingen Audit Services Rotterdam over de jaarrekening	28
Bijlage 1. Analyse kader beoordeling jaarstukken 2006		30
Bijlage 2. Onderzoeksverantwoording bevindingen deelgemeenten		32

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 Feijenoord. In 2006 bedroegen de lasten in Feijenoord ongeveer € 40 miljoen en resteerde na aftrek van de baten een positief financieel resultaat van € 194 duizend. Dit hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen die uit het onderzoek bij deelgemeente Feijenoord 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 Feijenoord is, conform de regeling financiële huishouding 2006, een controller aangewezen. Deze is onder meer verantwoordelijk voor de planning, coördinatie en verzameling van informatie van de jaarstukken
 - 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 samen met de Commissie Algemene Zaken en de Rekening (AZR) de controlerende rol conform de kaders zoals die zijn vastgelegd voor de gemeentelijke COR. De commissies behandelen de jaarrekening en het gevoerde financieel beheer, maar voeren geen inhoudelijk debat. Wel worden er enkele vragen gesteld. De COR stelt in de besloten vergadering een advies aan de deelraad op over het vaststellen van de jaarrekening.
2. **De controle van deelraad Feijenoord op de besteding van het budget is matig**
 - Aan de inhoudelijke behandeling van de jaarrekening wordt zowel door de COR en de commissie AZR als door deelraad tijd besteed. Het debat over de jaarrekening wordt alleen in de deelraad gevoerd.
 - In beperkte mate stelt de deelraad vragen die passen bij zijn controlerende rol. Een debat over de resultaatsbestemming ontbreekt. Ook worden geen vragen gesteld over de onderuitputting op alle zes programma's.
 - 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 voldoende

- ✓ 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. Aandachtspunt is toelichting op de aard van de voorzieningen.
- ✗ In de toelichting op de programma's wordt niet duidelijk welke bestemmingsreserves zijn aangewend en voor welk bedrag. Ook stemt het totaal aangewende bedrag dat in het programma is toegelicht niet overeen met de gepresenteerde mutaties en totalen van reserves in de vermogensstaat. De verantwoording is op dit punt niet inzichtelijk.

6. De kwaliteit van de informatie over de baten en lasten is matig

- ✓ Er wordt in beperkte mate aandacht besteed aan de realisatie van doelstellingen en de uitgevoerde activiteiten om maatschappelijke effecten te bereiken.
- ✓ Er is een analyse opgenomen van de uitkomsten in 2006 ten opzichte van de begroting na wijzigingen per programma en de algemene dekkingsmiddelen.
- ✗ De opzet van de programmaverantwoording wijkt af van die van de programmabegroting. De prestatie indicatoren, de prioriteiten en de

financiële toelichting verschillen in opzet. Ook cijfermatig bestaat een verschil tussen begroting en begrotingcijfers in de verantwoording. Het ontbreekt aan vergelijkende cijfers en toelichting.

- * Uit de begroting 2006 blijkt dat de post onvoorzien (met een omvang van ruim €45.000, -) vanaf dat jaar is ondergebracht bij het programma Bestuur en beleid. In de verantwoording 2006 is de post onvoorzien derhalve niet meer opgenomen. Dit is in strijd met het BBV, dat aangeeft dat apart over de post onvoorzien moet worden verantwoord.
- * In de verantwoording is een overzicht opgenomen van de lopende D2 (Europese doelstelling 2) projecten. Een overzicht van de overige lopende projecten binnen de deelgemeente ontbreekt.

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 is niet vermeld.
- * Het ontbreekt aan een norm of streefwaarde voor het weerstandsvermogen.
- * Het begrip weerstandsvermogen wordt niet altijd juist gebruikt.

I-3 aanbevelingen

- 1 Draag zorg voor een goed debat over de jaarstukken. Besteedt daarbij aandacht aan de voorstellen voor resultaatbestemming. Vraag ook om een goede toelichting op overschrijdingen dan wel onderschrijdingen op de programma's, waaruit blijkt in hoeverre het beoogde beleid is uitgevoerd en hoe de gerealiseerde kosten zich hiermee verhouden.
- 2 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 de deelraad de mogelijkheid heeft om aanvullende opdrachten te verstrekken.
- 3 Besteed aandacht aan de weergave en verwerking van het resultaat. Aandachtspunten zijn:
 - Het gelijk zijn van het saldo van baten en lasten aan de verandering in het vermogen
 - Vraag om een goede presentatie en toelichting van begrote en gerealiseerde onttrekkingen van de reserves.
- 4 Verbeter de kwaliteit van de informatie in de balans. Aandachtspunten hierbij zijn:
 - Draag zorg voor een juiste presentatie en toelichting van investeringen met een maatschappelijk nut. Neem deze afzonderlijk op in de balans.
 - Geef in de programmagewijze toelichting duidelijk aan welke bestemmingsreserves zijn aangewend en laat het totaal aan mutaties in de bestemmingsreserves per programma aansluiten op de verantwoording in de vermogensstaat.

- 5 Vraag om een goede toelichting op de baten en lasten. Hierbij is van belang dat de opzet en toelichting in programmaverantwoording en begroting eenduidig zijn
- 6 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.

II inleiding

II-1 budgetrecht

Ieder jaar besluit de deelraad middels het goedkeuren van de begroting hoe de beschikbare financiële middelen worden ingezet voor het realiseren van het deelgemeentelijke 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 dechargeert¹ (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 en controleert de kaders en het DB voert uit. Het gaat daarbij om veel geld: de elf deelgemeenten ontvangen en besteden circa € 260 miljoen per jaar. De schriftelijke verantwoording van het DB over de uitvoering van het beleid en de besteding van de middelen, het jaarverslag en 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.

De rekenkamer heeft onderzocht welke regels van toepassing zijn op het proces van verantwoorden, op de vorm en inhoud van de verantwoording, op de rollen van diegenen die betrokken zijn bij dat proces en op de wijze waarop e.e.a. in de praktijk gaat bij de deelgemeenten. De rekenkamer rapporteert hierover in verschillende rapporten:

Een algemeen rapport dat ingaat 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.

¹ Decharge verlenen: het bestuur ontslaan van zijn verantwoordelijkheid.

Een rapport over de Centrumraad en een rapport over de wijkraad Pernis waarin de rekenkamer uitsluitend ingaat op de kwaliteit van de verantwoording, in het bijzonder de kwaliteit van de jaarrekening.

Elf deelgemeentelijke rapporten over:

- 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.

Dit rapport gaat in op de uitkomsten van het onderzoek bij deelgemeente Feijenoord

II-2 algemene informatie over de deelgemeente

De deelgemeente telde in 2007 ruim 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 dagelijks bestuur. De deelraad bestaat uit 25 personen en het dagelijks bestuur uit 4 portefeuillehouders (beide inclusief de voorzitter). De coalitie bezet 13 zetels in de deelraad. De portefeuillehouder Financiën, tevens vice voorzitter, is de heer Baruch.

In tabel II-1 zijn de financiële kerncijfers van deelgemeente weergegeven.

Tabel II-1 financiële kerncijfers 2006 deelgemeente Feijenoord

Begroting en jaarrekening 2006 (x € 1.000)	Begroting voor wijziging	Begroting na wijziging	Jaarrekening
Totale lasten	-35.796	-38.627	-40.117
Totale baten	+34.743	+35.132	+38.504
Saldo van baten en lasten	-1.052	-3.495	-1.613
Toevoeging reserves	-284	-284	-854
Onttrekking reserves	+1.337	+3.780	+2.661
Totaal resultaat	0	0	+194

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. Niet alleen uit financieel oogpunt is rechtmatigheid een

relevant begrip voor de deelraad. Financiële wet- en regelgeving wordt mede opgesteld om een goede uitvoering van het beleid te kunnen waarborgen. Bij het niet correct uitvoeren van deze regelgeving kan dit negatieve gevolgen hebben voor de realisatie van de doelstellingen die de deelgemeente heeft geformuleerd.

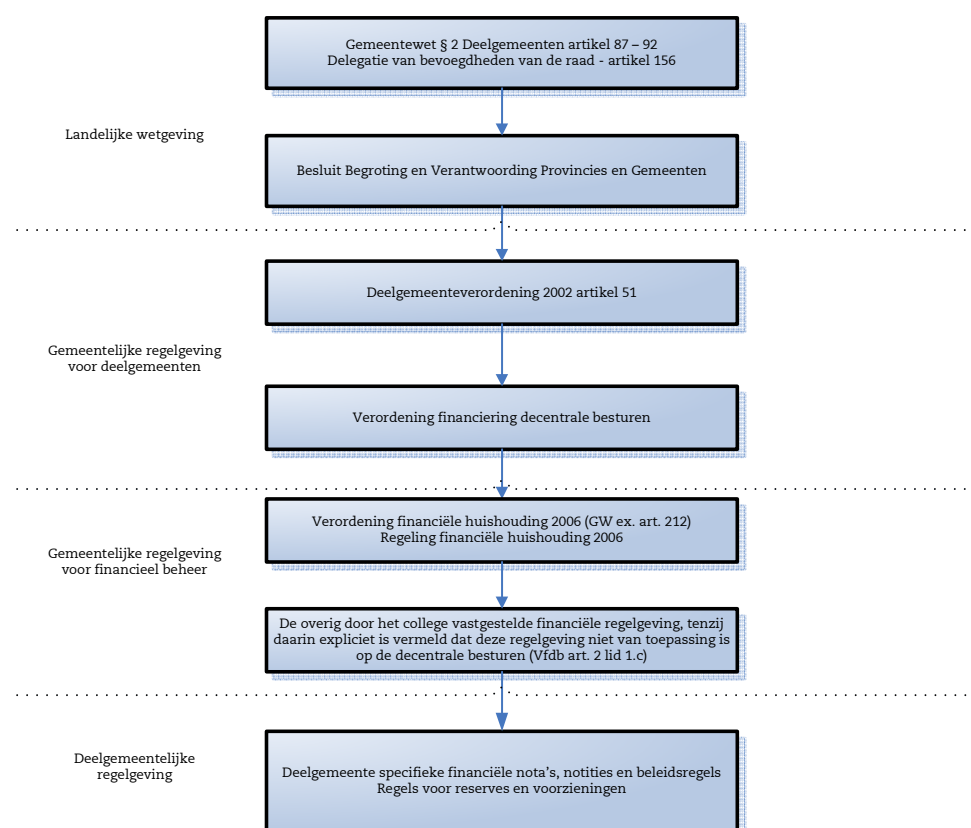
III opstellen en behandelen jaarrekening

III-1 regelgeving

Figuur III.1 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 deelgemeente Feijenoord.

Figuur III.1 Formele financiële relatie gemeente en deelgemeenten



Naast de hierboven genoemde regels is er nog een scala aan regels van belang voor rechtmatige begrotingsuitvoering. Die regels liggen voor een groot deel vast in de door de gemeenteraad vastgestelde Kadernota Accountantscontrole.² 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. In de jaarrekening 2006 van deelgemeente Feijenoord is een dergelijke lijst met op de financiële verantwoording van toepassing zijnde regelgeving ook opgenomen. Deze lijst is echter niet actueel gemaakt. Dit blijkt uit het feit dat de verordening financiering 2004 daar nog in is opgenomen, in plaats van de actuele verordening financiële huishouding 2006.

Uit de interviews komt naar voren dat voor deelgemeente Feijenoord zich zoveel mogelijk conformeert aan de regelgeving van de gemeente Rotterdam. Men acht het van belang daaraan te voldoen vanuit het oogpunt van de rechtmatigheid en het gegeven dat de ASR de naleving van de Rotterdamse regelgeving en richtlijnen in zijn controle meeneemt. Deelgemeente Feijenoord geeft aan te beschikken over weinig tot geen eigen financieel beleid. Wel zijn er regels voor reserves en voorzieningen; de norm voor de algemene reserve ligt op 1% van de begroting.

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 vergaderingen afgeleid uit de enquête die zij heeft uitgezet onder de deelraadsleden. In deelgemeente Feijenoord hebben slechts 4 van de 25 deelraadsleden de enquête ingevuld, dat is een responspercentage van 16% en te laag om een geldende uitspraak te kunnen doen, daarom mist de rekenkamer in dit deelgemeentelijke rapport het perspectief van de deelraad zelf.

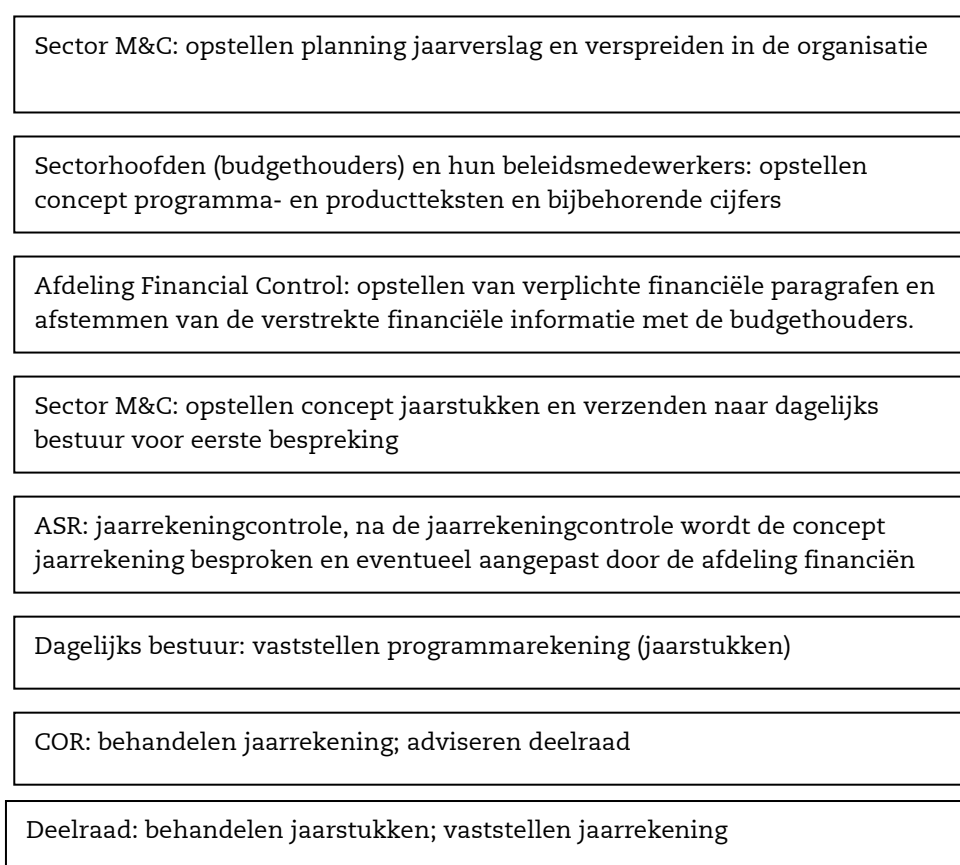
Deelgemeente Feijenoord kent een P&C-cyclus per product waaronder een cyclus voor de jaarstukken. Deze cyclus wordt aangehaald als “Interne circulaire Planning Jaarverslag 2006 en kaderstelling 2008” (hierna: planning jaarverslag). In het jaar 2007, en dus de totstandkoming en behandeling van de jaarstukken 2006, gold dat de gehele P&C-cyclus van de deelgemeente was aangepast. Er is voorgesteld de deelraad drie maal in het jaar te laten spreken over documenten met een sterk financieel karakter. Dit zijn achtereenvolgens: de bespreking van de jaarstukken

² Raadsbesluit 2006-2552

2006 en kaderstelling begroting 2008 in mei, een tussenrapportage voortgang begroting 2007 in september en de begrotingsbehandeling in november. De deelraad heeft ingestemd met deze wijzingen. In dit onderzoek gaan we in op de bespreking van de jaarstukken 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 sectoren, afdelingen en budgethouders

opzet

De organisatie van deelgemeente Feijenoord bestaat uit budgethouders en sectoren onder leiding van sectorhoofden. Een sector omvat meerdere afdelingen. In de regelgeving is geen beschrijving van de rol van de sectoren, budgethouders en afdelingen gevonden.

rol en rolinvulling in de praktijk

De verantwoordelijkheid voor de opstelling van de jaarstukken is gemandateerd. De sectorhoofden zijn verantwoordelijk voor de beleidsmatige en financiële inhoud van de programma's en producten en stemmen deze af met hun beleidsmedewerkers. De verschillende afdelingen zijn verantwoordelijk voor de aanlevering van de beleidsmatige en financiële informatie voor de jaarstukken door tussenkomst van de sectorhoofden.

III-2-3 controller

opzet

De taak van de controller is vastgelegd in de gemeentelijke regeling Financiële huishouding 2006. In artikel 5 van deze regeling 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.

De controlfunctie is bij de deelgemeente neergelegd bij de sector Middelen en Control (M&C). De sector M&C bestaat uit het team Management Control en de afdelingen Financial Control en Account & Subsidie- en Vergunningenbeheer. Het hoofd van de afdeling Financial control is de financial controller.

rol en rolinvulling in de praktijk

De sector Middelen en Control (M&C) coördineert de jaarcyclus en stemt deze af met de overige sectoren. Ook het toezicht op de financiën en de verantwoordelijkheid voor het opstellen van de jaarstukken ligt in Feijenoord bij de sector M&C. De afdeling Financial Control binnen de sector M&C is verantwoordelijk voor de financiële paragrafen die verplicht zijn volgens het BBV (zoals de paragraaf weerstandsvermogen) en financiële informatie in de jaarstukken.

Uit het gesprek met de financial controller is gebleken dat de sector M&C hecht aan een gedeelde verantwoordelijkheid en samenwerking ten aanzien van de jaarstukken. In dat verband doet de afdeling Financial control actief mee in de cyclus. De afdeling ondersteunt de afdelingen bij de administratie en getrouwheid van de cijfers. Dit betekent dat de financial controller regelmatig naar de aanlevering van stukken vraagt en dat er soms wordt aangeschoven bij de verschillende afdelingsoverleggen waarbij verwachtingen ten aanzien van de jaarstukken worden aangegeven.

De management controller is verantwoordelijk voor de planning, coördinatie en verzameling van de informatie voor de jaarstukken. De uiteindelijke opstelling van de jaarrekening wordt gedaan door een medewerker bij M&C.

De management controller en de financial controller evalueren ook het proces van totstandkoming van de jaarsstukken. Mogelijke verbeteringen van het jaarrekeningproces worden verwerkt in de interne planning van het volgende jaarverslag.

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 dagelijks bestuur handelt zoals hierboven omschreven.

De portefeuillehouder financiën geeft aan een vinger aan de pols te houden bij het ambtelijk proces van totstandkoming van de jaarstukken en bijvoorbeeld te bewaken dat de jaarstukken informatie bevatten over de bereikte resultaten en het geld dat die resultaten hebben gekost. Hij fungeert verder als brug naar het gehele dagelijks bestuur wanneer het gaat om het beheersen van de financiën. De portefeuillehouder financiën vindt het belangrijk dat alle portefeuillehouders hun verantwoordelijkheid nemen t.a.v. de financiën van de eigen portefeuilles. Het gaat hem dan vooral om vermindering van de onderuitputting van budgetten.

De portefeuillehouder heeft het initiatief tot meer algemene maatregelen genomen ter verbetering van het planning en controlproces en het verminderen van de onderuitputting. Ten eerste wil hij het proces inzichtelijk maken voor iedereen, zowel deelraadsleden als burgers van Feijenoord. Hiervoor zijn de Verantwoordingsdag en een publieksfolder geïntroduceerd.⁶ Ten tweede moet de begroting zelf structureel gezond zijn. Dat betekent dat structurele baten, structurele lasten moeten dekken en incidentele baten, incidentele lasten. Zo kunnen bijvoorbeeld de doeluitkeringen ook weer worden besteed aan de doelen en niet aan het dichten van gaten in de begroting. Er is hiertoe een knelpuntenlijst opgenomen in de begroting 2007.

³ Verordening financiering decentrale besturen, artikel 18 lid 1

⁴ Idem, artikel 18 lid 2

⁵ Idem, artikel 19

⁶ De Verantwoordingsdag heeft voor het eerst plaatsgevonden voor de jaarstukken van 2006 op 6 juni 2007
Publieksfolder “Kansen benutten en krachten bundelen – terugblik op de activiteiten van de deelgemeente in 2006”

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).⁷

Die onduidelijkheid spreekt ook uit de bevindingen van het onderzoek. De financial controller geeft aan dat de deelraad/he dagelijks bestuur de opdrachtgever aan de ASR zou moeten zijn, terwijl dit niet zo is op dit moment. De portefeuillehouder Financiën geeft aan dat er geen sprake is van opdrachtgeverschap aan de ASR; de ASR zit 'in het proces'. De griffier geeft aan dat het dagelijks bestuur de opdrachtgever van de ASR is. Hij is echter van mening dat dit de deelraad zou moeten zijn.

rol en rolinvulling in de praktijk

De ASR voert de jaarrekeningcontrole bij deelgemeente Feijenoord uit, hiervoor doet zij ook een interimcontrole. Er zijn door de deelgemeente geen aanvullende opdrachten verstrekt.

De ASR hanteert bij zijn controle het door de gemeenteraad vastgestelde kader voor de rechtmatigheid⁸ 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 dagelijks bestuur 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 COR⁹:

- 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.

⁷ Artikel 18 lid 1 van de Verordening financiering decentrale besturen.

⁸ Raadsbesluit 2006-2552.

⁹ Verordening Commissie tot onderzoek van de rekening, artikel 1, lid 2 en lid 3.

In deelgemeente Feijenoord heeft de COR de taak om de rekening te onderzoeken en hierover advies uit te brengen aan de deelraad. De commissie Algemene Zaken en de Rekening (AZR) behandelt de rekening vanuit haar eigen discipline als adviesorgaan voor de deelraad van onder andere financiële aangelegenheden. De commissie AZR kent eenzelfde samenstelling als de COR.

rol en rolinvulling in de praktijk

De bespreking van de jaarstukken in de COR en de commissie AZR vindt aansluitend plaats. Eerst worden de jaarstukken en het rapport van de ASR in de COR gepresenteerd. Van deze bijeenkomst worden geen notulen opgesteld, wel een besluitenlijst. Hieruit valt af te leiden dat de presentatie van de jaarstukken in de COR in de beslotenheid van de commissie plaatsvindt. De COR stelt een besloten advies op dat aan de commissie AZR en later aan de deelraad wordt verstrekt. Uit de besluitenlijst van de COR over de jaarstukken 2006 blijkt dat de ASR een toelichting heeft gegeven op hun controle en dat hij de COR en deelraad het advies meegeeft de jaarrekening goed te keuren. De ASR adviseert de deelraad ook nog zijn adviezen over te nemen. Uit de besluitenlijst blijkt niet dat er in de COR vragen zijn gesteld over de reden tot onderschrijdingen op alle programma's. Volgens de besluitenlijst heeft de bijeenkomst inzake de jaarstukken 2006 een uur en een kwartier geduurd.

Na een korte pauze vindt aansluitend op de bijeenkomst van de COR de bespreking van de jaarstukken plaats in de commissie AZR. Zoals al aangegeven bestaat deze commissie uit dezelfde leden als de COR. Aan de bijeenkomst van de commissie AZR neemt ook het dagelijks bestuur deel. Het betreft een openbare zitting. De bespreking in de commissie AZR is vooral inhoudelijk van karakter (een bespreking van het jaarverslag). De commissie AZR onthoudt zich, volgens traditie, van advies zodat het debat over de jaarstukken in de deelraad kan plaatsvinden. Uit de notulen van de bespreking van de jaarstukken 2006 in de commissie AZR blijkt dat de commissie niets over de uitkomsten van de accountantscontrole opmerkt. Evenmin stelt de commissie vragen over de onderuitputting op alle programma's. Tijdens de behandeling van de jaarstukken 2006 heeft de commissie AZR alleen financiële vragen gesteld die betrekking hadden op de besteding van het budget 'Mensen maken de Stad' en over de wijkbudgetten. Daarnaast is gevraagd waar gelden zijn gebleven die door de voorgaande deelraad waren gereserveerd. Het dagelijks bestuur heeft aangegeven de vragen schriftelijk te beantwoorden. Uit de besluitenlijst van de bijeenkomst blijkt dat de vergadering ruim vier uur heeft geduurd, waarvan de behandeling van de jaarstukken één van de onderwerpen is geweest.

In de overige gebiedscommissies (raadscommissies) vindt een inhoudelijke bespreking van het jaarverslag plaats. In deze besprekingen wordt geen aandacht besteed aan de financiën.

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 van de jaarrekening 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

Ter voorbereiding op de behandeling van de jaarstukken 2005 in de deelraad werd in 2006 een zogenaamde technische inloopavond georganiseerd. De opkomst was laag en daarom heeft een dergelijke avond voor de jaarstukken 2006 niet plaatsgevonden.

Uit de notulen van de deelraadsvergadering over de jaarstukken blijkt dat het debat over de financiën, de jaarrekening, marginaal is. Een aantal deelraadsleden complimenteert het DB met de jaarrekening en merkt op het financiële kader als positief te ervaren. Verder blijkt er weinig belangstelling voor te zijn. Er ontstaat geen debat over de resultaatbestemming.

Er is in Feijenoord voor 2006 geen sprake geweest van een overschrijding van de begroting van één van de programma's, wel van onderuitputting. Uit zowel de jaarrekening, als het accountantsrapport blijkt dat er op alle zes programma's sprake is van onderuitputting. Hierover heeft de deelraad geen vragen gesteld. Een reden voor het gebrek aan vragen is volgens de dagelijks bestuurder financiën dat de jaarrekening niet gepolitiseerd genoeg is: (politieke) beleidskeuzes en de financiële consequenties daarvan worden niet duidelijk gepresenteerd en daarom fungeert het stuk niet genoeg als sturingsinstrument. Uit de onderzochte stukken blijkt verder dat de deelraad 'denkt' dat het goed is als er geld over is.

De jaarrekening wordt aan het einde van de behandeling door de deelraad vastgesteld.

Het kunnen lezen, begrijpen en beoordelen van jaarrekeningen vraagt specifieke kennis. De ervaring van het dagelijks bestuur is dat de vaardigheid om bestuurlijke en ambtelijke documenten te doorgronden in deze grotendeels nieuwe raad nog niet bij iedereen voldoende ontwikkeld is. Hierdoor maakt de deelraad naar mening van de portefeuillehouder financiën zijn controlerende rol niet altijd voldoende waar.

Er zijn wel aanwijzingen dat de deelraad in Feijenoord nadenkt over een verbetering van hun rol(invulling). Zo is er vorig jaar een motie SMART aangenomen waarin de deelraad verzoekt om een werkgroep SMART in te stellen om de programmabegroting en de jaarrekening te verbeteren op dit punt. Het voornemen is om daar in de planning en controlcyclus van 2007-2008 uitvoering aan te geven.

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 zij een onafhankelijk oordeel - de accountantsverklaring - uitspreekt over de jaarrekening. Dit oordeel betreft het zogenaamde getrouwe beeld en de rechtmatigheid (zie paragraaf II-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 deelgemeente Feijenoord 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 'Weerstandvermogen'?
- 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

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

Onderzoeksvraag	Oordeel
1 Weergave en verwerking resultaat	Voldoende
2 Kwaliteit van informatie in balans	Voldoende
3 Kwaliteit van informatie in rekening	Matig
4 Weerstandvermogen	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 deze paragraaf 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 dagelijks bestuur 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 eigen vermogen voldoet aan de gestelde eisen.

Wat voldoet?

- Het resultaat voor 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.
- In de jaarstukken is op programmaniveau de confrontatie gepresenteerd tussen de begrote mutaties en de gerealiseerde mutaties in de reserves.

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 stijging of daling van het eigen vermogen (vermogensvergelijking). Beide zouden aan elkaar gelijk moeten zijn. Dat was zoals blijkt uit de jaarrekening 2006 niet het geval: het eigen vermogen is in 2006 gedaald met circa € 1,64 miljoen, terwijl het saldo van baten en lasten circa €1,61 miljoen is; een verschil van ongeveer € 0,3 miljoen. De rekenkamer heeft in de jaarstukken geen verklaring voor dit verschil kunnen vinden. Dit verschil is niet in overeenstemming met het BBV.
- In de programmarekening wordt voor de (globale) analyse van het resultaat na bestemming verwezen naar de afzonderlijke programma's.
- In de toelichting op de rekening van baten en lasten worden de begrote en werkelijke toevoegingen aan en bestedingen van reserves tegenover elkaar gezet. Hieruit blijkt dat er incidenteel hogere toevoegingen of bestedingen zijn geweest dan begroot (bijvoorbeeld de dekking van de kapitaallasten zonder

begrote besteding, pagina 67); zonder dat hier een besluit van de deelraad op is gevraagd. Dit sluit niet aan bij de bevoegdheid van de deelraad om te besluiten over mutaties in reserves. In ambtelijk hoor wederhoor heeft de deelgemeente aangegeven dat het voorbeeld waar naar wordt verwezen de uitzondering betreft waarover de deelraad een besluit heeft genomen bij de instelling van deze bestemmingsreserve. De deelraad heeft voor de totale kosten van de nieuwe huisvesting een bedrag beschikbaar gesteld. Conform regelgeving moet deze investering worden geactiveerd. Vanuit de ingestelde bestemmingsreserve wordt jaarlijks de afschrijving gefinancierd. De rekenkamer merkt op dat de jaarlijkse onttrekking ook moet worden begroot. Tevens is zij van mening dat afschrijvingen niet vanuit een bestemmingsreserve mogen worden gefinancierd omdat bestemmingsreserves in principe vrij besteedbaar zijn. Afschrijvingen zijn daarentegen een jaarlijks terugkerende verplichting.

IV-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 de algemene reserve en de bestemmingsreserves opgenomen. 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. Heldere informatie over en presentatie van de bestemmingsreserves is daarom van belang voor de deelraad. Zo dient onderscheid tussen algemene reserves, bestemmingsreserves en overige bestemmingsreserves te worden gemaakt. Ook moet duidelijk worden welke bestemmingsreserves worden aangehouden voor de dekking van kapitaallasten en welke overige bestemmingsreserves zijn. 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 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. Activa met een economisch nut zijn verkoopbaar en/of genereren opbrengsten. Activa met een economisch nut die opbrengsten genereren zijn bijvoorbeeld zwembaden en riolering. Verkoopbare activa zijn bijvoorbeeld scholen, het gemeentehuis en computers. De verkoopbare activa en activa die opbrengsten genereren worden aangemerkt als activa met economisch nut waarbij de afschrijving wordt afgestemd op de verwachte tijd dat de activa kunnen worden gebruikt en de bijbehorende waardevermindering. Een deel van de activa van gemeenten is niet verkoopbaar en/of levert geen middelen in bedrijfseconomische zin op. Deze activa leveren gedurende meerdere jaren wel een bijdrage aan het maatschappelijk nut. Activa met maatschappelijk nut zijn bijvoorbeeld de openbare ruimte en wegen.

Het verdient de voorkeur activa met een maatschappelijk nut niet te activeren. Uitzondering hierop zijn investeringen in de openbare ruimte. Deze uitzondering is uitsluitend toegelaten, omdat sommige gemeenten anders niet in staat zouden zijn bepaalde investeringen in de openbare ruimte te doen. Door te activeren en af te schrijven kunnen de lasten in de tijd gespreid worden. Met de keuze van de omvang van de afschrijvingen kunnen dus de begrotingsruimte en het resultaat worden beïnvloed.

voorzieningen

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

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.¹⁰

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 geoormerkte 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 gebruikt worden voor andere activiteiten.

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 van de voorzieningen en het aantal voorzieningen kan een indicatie zijn voor de mogelijkheid dat dit inderdaad het geval is.

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 doelstelling van de reserves en voorzieningen genoemd. De aard van de reserves en voorzieningen kan echter 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 geoormerkte gelden betreft.
- 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.

¹⁰ Dit geldt in zijn algemeenheid voor uitgaven die samenhangen met specifieke uitkeringen, omdat de verantwoording daarvan niet via de deelgemeenterekening loopt.

Wat voldoet nog niet?

- Er wordt geen goed onderscheid gemaakt tussen vaste activa met economisch dan wel maatschappelijk nut. Investerings in de openbare ruimte zijn opgenomen onder de financiële vaste activa in plaats van de materiele vaste activa met maatschappelijk nut.
- In de toelichting van de programma's staat een financieel overzicht weergegeven waarin ook de bestemmingsreserve is opgenomen. In dit overzicht is niet uitgesplitst welke mutaties bij welke bestemmingsreserves binnen dit programma hebben plaatsgevonden. Er wordt alleen gesproken in de algemene term bestemmingsreserve. Ook correspondeert het totaalbedrag van de bestemmingsreserve in de programmagewijze toelichting niet met het totaalbedrag van de bestemmingsreserve per programma in de presentatie in de vermogensstaat. De verschillen tussen beide getallen vallen niet te herleiden.

Overige aandachtspunten:

- Het eigen vermogen van deelgemeente Feijenoord bedraagt inclusief het resultaat na bestemming per 31 december 2006 € 9.5 miljoen. Van dit bedrag is € 9.0 miljoen (94%) vastgelegd in 34 bestemmingsreserves. Het grote aandeel van de bestemmingsreserves hangt samen met het besluit van de deelraad de algemene reserve te maximeren tot € 314.000.
- De omvang van de voorzieningen bij deelgemeente Feijenoord bedraagt € 1.7 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 niet geheel aan de gestelde eisen.

Toelichting op de uitkomst:

Wat voldoet?

- Er wordt in beperkte mate 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 aangegeven wat de gerealiseerde baten en lasten zijn.
- Er is een analyse opgenomen van de uitkomsten in 2006 ten opzichte van de begroting na wijzigingen per programma en voor de algemene dekkingsmiddelen.

Wat voldoet nog niet?

- De opzet van de programmaverantwoording stemt niet overeen met de programmabegroting. Zo verschillen onder meer de prestatie-indicatoren, de maatregelen en prioriteiten en de financiële toelichting per programma. Voor deze laatste zijn de verschillen tussen begroting en begrotingscijfers in de verantwoording niet inzichtelijk. De overeenstemming tussen begroting en verantwoording is van belang omdat de begroting het kaderstellende instrument van de raad is. Door vergelijking van de uitkomsten met de vastgestelde begroting krijgt de deelraad inzicht in hoeverre het dagelijks bestuur binnen de financiële kaders heeft gewerkt.
- Wanneer er geen overeenstemming bestaat tussen de verantwoording in de primaire begroting en de programmarekening dienen de vergelijkende cijfers te worden weergegeven. Deze zijn niet terug te vinden in de programmarekening.
- Volgens het BBV dient inzicht te worden geboden in de mutaties in het budget onvoorzien. Dit inzicht wordt niet geboden.
- Er is geen volledig overzicht opgenomen van lopende projecten van de deelgemeente. In de verantwoording is wel een overzicht van Europese doelstellingsprojecten (D2) opgenomen. Een overzicht van lopende projecten van de deelgemeenten ontbreekt echter. De rekenkamer Rotterdam acht dit wel noodzakelijk omdat deelgemeenten veel middelen kunnen ontvangen voor projecten die voor hen van belang zijn. Voor de deelraad is het van belang dat zij inzicht krijgt in de incidentele activiteiten die met deze middelen worden ontplooid. Hierdoor kunnen zij controleren hoe de middelen zijn besteed, wat de stand van zaken is en of er nog voldoende middelen beschikbaar zijn om het project af te ronden.

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 reserve, de bestemmingsreserves 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 heft 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 deelgemeente Feijenoord over het weerstandsvermogen voldoet matig aan de gestelde eisen.

Wat voldoet?

- De risico's zijn geïnventariseerd en gekwantificeerd.
- Het begrip weerstandsvermogen wordt juist gebruikt.

Wat voldoet nog niet?

- Het beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen is niet vermeld.
- Niet alle elementen van het begrip weerstandscapaciteit zijn in beeld gebracht. Dit is alleen gedaan voor de algemene reserve en het resultaat 2006/2005.
- Het ontbreekt aan een inventarisatie van de kans van optreden van risico's
- Er wordt een beperkte conclusie getrokken over de toereikendheid van de weerstandscapaciteit in relatie met de geïnventariseerde en gekwantificeerde risico's.

IV-3 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 het 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.

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 rapportage 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 rapportagetoleranties. 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.

De ASR heeft bij de jaarrekening 2006 van deelgemeente Feijenoord een goedkeurende verklaring gegeven voor de getrouwheid en de rechtmatigheid. Zij heeft geen materiële fouten of onzekerheden geconstateerd. Wel merkt de ASR op dat er op alle programma's onderschrijdingen hebben plaatsgevonden.

Bijlage 1. Analysekamer beoordeling jaarstukken 2006

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

Bijlage 2. Onderzoeksverantwoording bevindingen deelgemeenten

Lijst met geraadpleegde documenten

- Jaarverslag en jaarrekening 2006 deelgemeente Feijenoord
- Accountantsverklaring en rapport van ASR bij jaarrekening 2006
- Notulen commissie AZR jaarrekening 2006 15 mei 2007
- Besluiten commissie AZR jaarrekening 2006 15 mei 2007
- Notulen deelraad 31 mei 2007
- Besluiten deelraad 31 mei 2007
- Agendapost dagelijks bestuur jaarplanning P&C proces 2007
- P&C cyclus 2007 brief aan de deelraad
- Agendapost dagelijks bestuur jaarrekening 2006 n.a.v. bevindingen ASR
- Besluitenlijst besloten vergadering COR
- Interne circulaire Planning Jaarverslag 2006 en kaderstelling 2008
- Motie SMART 2 en 9 november 2006
- Publieksfolder “kansen benutten en krachten bundelen – terugblik op de activiteiten van de deelgemeente in 2006”

Interviews

Bij elk van de elf deelgemeenten hebben interviews plaatsgevonden met de dagelijks bestuurder Financiën, de griffier en de controller. In Feijenoord heeft de rekenkamer gesproken met:

- De heer R. Baruch dagelijks bestuurder portefeuille: Bewoners, Participatie, Integratie, Buitenruimte, Kunst en Cultuur en Financiën
- De heer P. van den Eijnden raadsgriffier
- De heer J. Eekhout financial controller
- De heer E. Tinga commissiegriffier

Enquête deelraadsleden

In Feijenoord hebben slechts 4 van de 25 deelraadsleden de enquête ingevuld. Dit is een percentage van 16 procent. De rekenkamer heeft de minimumgrens van de respons voor het meenemen van de enquêteresultaten in het onderzoek gelegd op 25 procent om een geldende uitspraak te kunnen doen. In Feijenoord is dit percentage beduidend lager, de resultaten van de enquête zijn daarom niet meegenomen in de bevindingen van het onderzoek.