

Controleer uw budget

Financiële verantwoording deelgemeente Hillegersberg-
Schiebroek

6 juni 2008

REKEN
KAMER
R O T T
ERDAM

CONTROLEER UW BUDGET

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	8
II-1	budgetrecht	8
II-2	algemene informatie	9
III	opstellen en behandelen jaarrekening	10
III-1	regelgeving	10
III-2	het verantwoordingsproces en de rolinvulling	11
III-2-1	algemeen	11
III-2-2	sectoren	13
III-2-3	controller	14
III-2-4	dagelijks bestuur	14
III-2-5	ASR	15
III-2-6	griffie	15
III-2-7	COR	16
III-2-8	commissie Bestuurlijke Zaken	17
III-2-9	deelraad	17
IV	inhoud en kwaliteit jaarrekening	19
IV-1	inleiding	19
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?	21
IV-2-3	voldoet de informatie in de balans?	22
IV-2-4	voldoet de financiële informatie inzake de baten en lasten?	24
IV-2-5	hoe is de informatie in de paragraaf 'Weerstandsvormogen'?	25
IV-3	bevindingen Audit Services Rotterdam over de jaarrekening	26
Bijlage I	Analysekader beoordeling jaarstukken 2006	28
Bijlage II	Onderzoeksverantwoording bevindingen deelgemeenten	30

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 de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek. In 2006 bedroegen de lasten in Hillegersberg-Schiebroek ongeveer € 22 miljoen en resteerde na aftrek van de baten een positief financieel resultaat van € 745 duizend. Dit hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen die uit het onderzoek bij de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek 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 niet geheel overeenkomstig ingevuld.
 - De deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek heeft geen controller aangewezen als bedoeld in de regeling financiële huishouding 2006. De verantwoordelijkheid voor het opstellen van de jaarrapportage is in de praktijk belegd bij de sector Middelen en Control.
 - 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.
2. De controle van de deelraad op de besteding van het budget is voldoende
 - De jaarstukken worden inhoudelijk behandeld door de deelraadscommissie BZ en de deelraad.
 - De deelraadscommissie BZ heeft uitgebreid het jaarverslag behandeld en daarbij vragen gesteld over onderbestedingen van programma's, maar er ging niet in op de door de ASR geconstateerde begrotingsonrechtmatigheid.

Verwijderd: praktijk

- Ook de COR gaat in zijn advies aan de deelraad niet in op de door de ASR geconstateerde begrotingsonrechtmatigheid. De deelraad zelf gaat hier wel op in. Ook verder stelde de deelraad vragen aan het DB die passen bij de controlerende rol. Er werd echter niet uitgebreid stilgestaan bij de jaarrekening.

3. De deelraad stuurt de 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 onvoldoende duidelijk wie de opdracht aan de ASR verleent.
- Noch het dagelijks bestuur noch de deelraad heeft afspraken gemaakt met de ASR over eventuele aanvullende controles en/of rapporteringstoleranties, 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 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.

- ✓ In de balans wordt het resultaat na bestemming afzonderlijk gepresenteerd, en worden algemene reserves en bestemmingsreserves onderscheiden onder het eigen vermogen.
- ✓ Het verloop van de reserves en voorzieningen en van de vaste activa zijn in een sluitend overzicht weergegeven. Van de reserves en voorzieningen zijn de belangrijkste mutaties toegelicht.

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

- ✓ Er is een analyse opgenomen van de uitkomsten in 2006 ten opzichte van de begroting na wijzigingen per programma en voor de algemene dekkingsmiddelen.
- ✓ De deelgemeente geeft aan wat gedaan is om de maatschappelijke effecten te bereiken.
- * De opzet van de programmaverantwoording stemt niet geheel overeen met de programmabegroting en de verschillen hiertussen zijn niet toegelicht.

- ✖ Er wordt in beperkte mate aandacht besteed aan de mate waarin de doelstellingen, zoals vermeld in de programmabegroting zijn gerealiseerd.
 - ✖ Er is geen overzicht opgenomen van lopende projecten van de deelgemeente.
7. De paragraaf Weerstandsvermogen is matig.
- ✓ De risico's die de deelgemeente loopt, zijn geïnventariseerd en gekwantificeerd.
 - ✖ Het beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen is slechts summier vermeld en er wordt geen conclusie getrokken over de toereikendheid van de weerstandscapaciteit in relatie met de geïnventariseerde en gekwantificeerde risico's.
 - ✖ Het begrip weerstandsvermogen wordt niet steeds consequent juist gebruikt.

I-3 aanbevelingen

1. De voorbereidende ~~commissies~~ zouden meer aandacht moeten hebben voor het budgetrecht van de deelraad en expliciet aandacht moeten besteden aan de begrotingsonrechtmatigheden.
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. Breng verbeteringen aan in de informatie over de baten en lasten.
Aandachtspunten hierbij zijn:
 - zorg dat de programmabegroting en programmarekening op elkaar aansluiten en licht eventuele verschillen toe;
 - neem een overzicht op met informatie over lopende projecten.
4. Stel de paragraaf weerstandsvermogen samen in overeenstemming met het BBV. Aandachtspunten hierbij zijn:
 - geef het beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen weer;
 - hanteer het begrip weerstandsvermogen op de juiste manier;
 - vergelijk de omvang van de weerstandscapaciteit met de omvang van de risico's en trek een conclusie over de toereikendheid van het weerstandsvermogen.

Verwijderd: commissies

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.

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.

¹ Decharge verlenen: het bestuur ontslaan van zijn verantwoordelijkheid.

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 de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek.

II-2 algemene informatie

De deelgemeente telde in 2007 ruim 40.000 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 19 personen en het dagelijks bestuur uit 4 (beide inclusief de voorzitter). De coalitie bezet 10 zetels in de deelraad. De portefeuillehouder Financiën is de heer Cremers. In tabel II-1 zijn de financiële kerncijfers van deelgemeente weergegeven.

Tabel II-1 financiële kerncijfers 2006 deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek

Begroting en jaarrekening 2006 (x € 1.000)	Begroting voor wijziging	Begroting na wijziging	Jaarrekening
Totale lasten	-20.812	-22.397	-21.950
Totale baten	+21.145	+22.789	+25.236
Saldo van baten en lasten	+333	+392	+3.286
Toevoeging reserves	-439	-2.999	-5.513
onttrekking reserves	+428	+3.069	+2.972
Totaal resultaat	+322	+462	+745

Bronnen: programmabegroting respectievelijk -rekening 2006

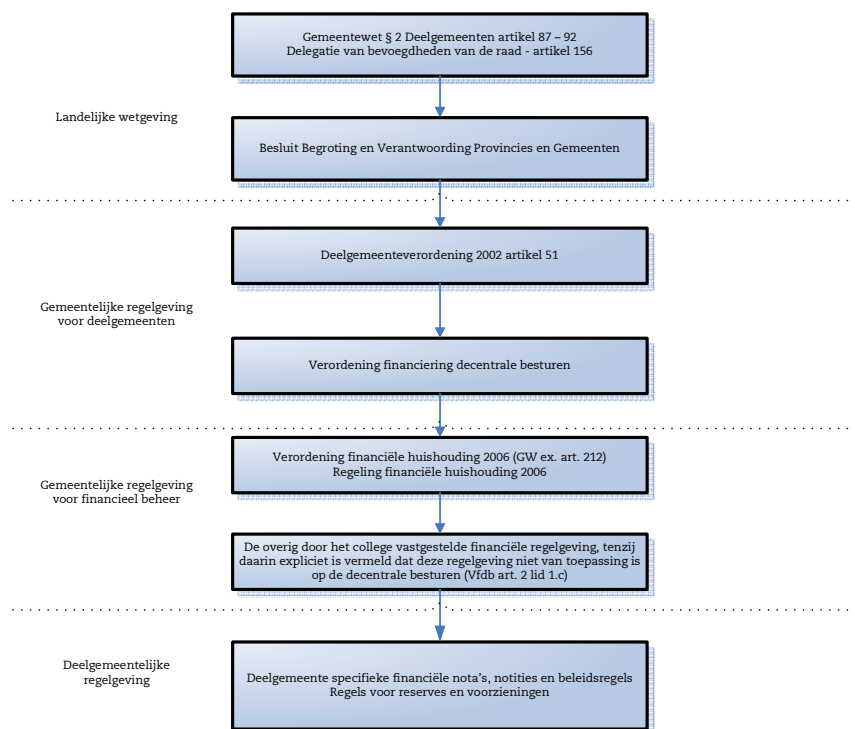
De accountantsverklaring bij de jaarrekening 2006 was goedkeurend voor zowel het onderdeel getrouwheid als het onderdeel rechtmatigheid. Een getrouw beeld houdt in dat de jaarrekening geen fouten van een dusdanige omvang bevat dat dit gevolgen zou kunnen hebben voor het handelen van de gebruiker ervan. (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 de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek.

figuur III-1 formele financiële relatie gemeente en deelgemeenten



Naast de in figuur III-1 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 Accountantscontrole². In accountantsrapporten van de Audit Services Rotterdam (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 heeft dat overzicht in de programmarekening 2006 opgenomen. In de jaarrekening 2006 van de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek is een dergelijke lijst met op de financiële verantwoording van toepassing zijnde regelgeving ook opgenomen. Deze lijst is niet geheel juist, hierin staat namelijk de 'verordening financieel beheer 2006' opgenomen. Dit moet waarschijnlijk de verordening financiële huishouding 2006 zijn.

De portefeuillehouder Financiën en de controller zijn van mening dat de circulaires van DMC geen status hebben. Deze zijn geschreven voor de diensten en niet altijd goed toe te passen op deelgemeenteniveau. Wel wordt aangegeven dat deze handig zijn als leidraad. Hoewel de regelgeving vanuit het concern vooral als leidraad wordt gezien heeft de deelgemeente weinig eigen formeel financieel beleid ontwikkeld. Wel heeft de deelgemeente een eigen nota reserves en voorzieningen.

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 planning en controlcyclus (P&C-cyclus) voor de verantwoording. De bevindingen over de rolinvulling, in het bijzonder de rolinvulling van de COR en 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 Hillegersberg-Schiebroek hebben slechts 3 van de 19 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.

De deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek kent een gedetailleerde planning en controlcyclus voor de processen begroting, bestuursrapportages en jaarrekening/jaarverslag. De planning beschrijft voor alle bij de totstandkoming betrokken actoren de activiteiten, op te leveren producten en het moment dat e.e.a. gereed moet zijn. De planning wordt jaarlijks in de maand november of december opgesteld. In de beschrijving van de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) van de deelgemeente is ook een paragraaf opgenomen

² Raadsbesluit 2006-2552

over de totstandkoming van de jaarstukken, met daarin de processtappen en een toelichting op het proces.

De procedure rondom het jaarverslag/de jaarrekening begint in december met de controle van de boekhouding door de afdeling Financiën (sector Middelen en Control) en de voorbereiding op de laatste verwerkingsdatum. Deze ligt eind januari. Na de laatste verwerkingsdatum worden de nog lopende verplichtingen, zoals te ontvangen facturen, geïnventariseerd en worden financiële overzichten opgesteld. Tevens worden de definitieve cijfers behandeld in het Management Team (MT). Al voor de laatste verwerkingsdatum begint men in de deelgemeente met het samenstellen van de verschillende onderdelen van het jaarverslag. De financiële paragrafen worden samengesteld door de afdeling Financiën. De inhoudelijke informatie over programma's wordt aangeleverd door beleidsmedewerkers en de sectorale toelichtingen worden aangeleverd door sectorhoofden. Rond de eerste week van februari worden de programmarekening en het jaarverslag samengesteld door de sector Middelen en Control met behulp van de bijdragen van de andere sectoren. Vervolgens gaan deze in concept naar het MT en het DB (tweede week van februari). Hierna vindt de controle van de ASR plaats. Tenslotte worden de programmarekening en het jaarverslag verstuurd naar de deelraad. Deze zijn dan al goedgekeurd door het DB. In mei vindt de bespreking van de programmarekening in de COR plaats. Wanneer de jaarstukken en het ASR-rapport op de agenda staan bij de deelraad blijkt niet uit deze planning.

Het proces van de totstandkoming en behandeling van de jaarrekening is in figuur III-2 samengevat.

figuur III-2 planning & controlcyclus onderdeel programmarekening en jaarverslag



III-2-2 sectoren

opzet

Bij de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek is de ambtelijke organisatie verdeeld in sectoren met verschillende afdelingen. In de regelgeving is geen beschrijving van de rol van de sectoren/sectorhoofden gevonden voor wat betreft het jaarverslag en de programmarekening. In de organisatie beschrijving is de taakomschrijving van de verschillende afdelingen opgenomen. Deze bevat geen specifieke taken op het gebied van de jaarverantwoording.

rol en rolinvulling in de praktijk

De verantwoordingscyclus begint bij de verschillende afdelingen van de sectoren. Deze leveren de bouwstenen aan voor de programmarekening en het jaarverslag. Dit betreft met name de niet-financiële informatie. De beleidsmedewerkers leveren de inhoudelijke informatie over programma's aan en de sectorhoofden zorgen voor

de sectorale toelichtingen. De financiële paragrafen worden samengesteld door de afdeling Financiën van de sector Middelen en Control.

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 rol van controller wordt binnen de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek vervuld door de sector Middelen en Control.

rol en rolinvulling in de praktijk

Zoals eerder vermeld begint de procedure rondom het jaarverslag/de programmarekening in december met de controle van de boekhouding door de afdeling Financiën die valt onder de sector Middelen en Control. Deze afdeling wordt bezet door drie personen, waaronder de coördinator financiën. De financiële paragrafen in de jaarstukken worden aangeleverd door de afdeling Financiën. Op basis van deze paragrafen en de inhoudelijke informatie over de programma's stelt de sector Middelen en Control de concept programmarekening en het jaarverslag samen. Ter voorbereiding op de behandeling in de deelraad nemen de coördinator financiën en het sectorhoofd Middelen en Control gezamenlijk de jaarstukken door met de portefeuillehouder Financiën. Beiden zijn aanwezig bij de COR vergadering over de jaarstukken.

III-2-4 dagelijks bestuur

opzet

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

- het dagelijks bestuur legt aan de deelraad over elk begrotingsjaar verantwoording af over het door hem gevoerde bestuur, onder overlegging van de jaarrekening en het jaarverslag;³
- het dagelijks bestuur voorziet de rekening van een verslag van de Accountantsdienst Rotterdam (thans Audit Services Rotterdam);⁴
- het dagelijks bestuur 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

³ Verordening financiering decentrale besturen, artikel 18 lid 1

⁴ Idem, artikel 18 lid 2

⁵ Idem, artikel 19

rol en rolinvulling in de praktijk

Uit het onderzoek blijkt dat het dagelijks bestuur handelt zoals hierboven omschreven. Gedurende het jaar heeft de portefeuillehouder Financiën ongeveer zes keer overleg met de afdeling Financiën over de voortgang van de begrotingsuitvoering. Als sluitstuk van de uitvoering krijgt het dagelijks bestuur de concept jaarstukken ter bespreking toegezonden. Bijgevoegd is een ontwerpvoorstel met de stand van zaken van de reserves en het resultaat alsmede voorstellen voor de resultaatbestemming. Het resultaat na bestemming is de zogenaamde vrije ruimte waar de deelraad desgewenst eigen beleid op kan zetten. Het college stelt voor de bestedingsrichting van die ruimte te betrekken bij de besluitvorming over de eerste bestuursrapportage 2007. Na de bespreking keurt het dagelijks bestuur de jaarstukken goed en stuurt ze naar de deelraad.

Verwijderd: ontwerpvoorstel

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.

rol en rolinvulling in de praktijk

Volgens de portefeuillehouder Financiën geeft het dagelijks bestuur de opdracht aan de ASR om de jaarrekeningcontrole bij de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek uit te voeren. Er zijn geen aanvullende opdrachten verstrekt aan de ASR.

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 haar controle het door de gemeenteraad vastgestelde kader voor de rechtmatigheid⁷ en het door de deelgemeente zelf vastgestelde financieel beleid. Formeel dient het DB het rapport van de ASR aan de deelraad te sturen. In de praktijk blijkt de ASR dit zelf te doen. Het rapport met de uitkomsten van de jaarrekeningcontrole stuurt de ASR aan de deelraad. Van de ASR is vernomen dat zij de accountantsverklaring inzake de controle van de desbetreffende jaarrekening separaat aan het dagelijks bestuur aanbiedt ter opneming in de programmarekening. Het rapport over de jaarrekening wordt behandeld in de COR samen met de desbetreffende jaarrekening. De ASR is daarbij aanwezig om een toelichting te geven en vragen te beantwoorden.

III-2-6 griffie

opzet

De griffier heeft geen formele taken op het gebied van de verantwoording.

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

⁷ Raadsbesluit 2006-2552.

rol en rolinvulling in de praktijk

De jaarrekening komt via de griffie bij de raadscommissies en vervolgens de deelraad. Wanneer de commissie Bestuurlijke Zaken (BZ) aangeeft dat zij wijzigingen wil zien in het jaarverslag en het dagelijks bestuur hiermee instemt, brengt de griffie deze wijzigingen aan. Een andere taak van de griffie is het doorsluizen van vragen van deelraadsleden richting de ambtelijke organisatie. Voorheen ging dit zo bij alle vragen. Recent is de 'Regeling ondersteuning deelraadsleden' zo gewijzigd dat deelraadsleden technische vragen rechtstreeks aan de ambtenaren kunnen richten. Alleen vragen, waarbij de ambtenaar veel tijd kwijt is aan uitzoekwerk en tijd moet schrijven, moeten worden doorgeleid via de griffie.

III-2-7 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:

- 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, 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.

De deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek kent twee commissies die zich met de jaarrekening bezighouden: de commissie tot onderzoek van de rekening (COR) en de commissie Bestuurlijke Zaken (BZ).

rol en rolinvulling in de praktijk

De eerste bespreking van de jaarstukken vindt plaats in de COR. Daarbij zijn de ASR, de coördinator Financiën en het sectorhoofd Middelen en Control aanwezig om een toelichting te geven en vragen te beantwoorden. De COR vergadert in beslotenheid; deze vergadering duurt ongeveer één uur. De bevindingen van de ASR en in het bijzonder de accountantsverklaring vormen de leidraad voor de discussie. Er is geen verslag gemaakt van de COR-vergadering over de programmarekening 2006. Wel stelde de COR een advies op voor de deelraad. Met betrekking tot de programmarekening 2006 adviseerde de COR het dagelijks bestuur decharge te verlenen ten aanzien van het financiële beheer. Over het verslagjaar 2006 zijn de volgende twee kanttekeningen geplaatst: de COR is met de

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

Verwijderd: ,lid

ASR van mening dat de financiële situatie op orde is en de zogenaamde overloop en afschrijvingen goed zijn toegepast. Daarnaast werd er aandacht gevraagd voor de financiële relatie met de diensten en de nog te verwachten afrekeningen met betrekking tot de energielasten openbare verlichting. Het COR advies ging echter niet in op de door de ASR geconstateerde begrotingsonrechtmatigheid.

III-2-8 commissie Bestuurlijke Zaken

rol en rolinvulling in de praktijk

De behandeling van de jaarstukken vindt behalve door de COR ook door de commissie BZ plaats. In deze commissie zitten de fractievoorzitters en enkele andere deelraadsleden. De bespreking door deze commissie is meer beleidsmatig en vindt plaats in aanwezigheid van het DB. Van de griffier is vernomen dat het hiervoor genoemde advies van de COR niet uitgebreid wordt besproken, maar eigenlijk altijd wordt overgenomen. Er was sprake van een uitgebreide behandeling van het jaarverslag 2006 in de commissie BZ. Tijdens de behandeling door de commissie BZ zijn vragen gesteld naar aanleiding van opmerkingen uit het accountantsrapport. Ook werden vragen gesteld over onderbestedingen van programma's (waarom geld niet uitgegeven is), maar er werd niet ingegaan op de door de ASR geconstateerde begrotingsonrechtmatigheid. Verder was er in de vergadering aandacht voor een veelvoud aan onderwerpen: het resultaat, de afrekening met de diensten en Eneco, besparing bij een taakstelling, de juistheid van allocatie van bepaalde middelen en de risicoparagraaf. De behandeling van de jaarstukken in de commissie BZ leidt tot een advies voor de deelraad en dit wordt samen met die jaarstukken aangeboden.

III-2-9 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. Met het oog 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

Voorafgaand aan de raadsbehandeling is er de mogelijkheid tot het aanleveren van schriftelijke, financieel technische vragen. Zowel volgens de griffier als de coördinator Financiën maakten deelraadsleden er weinig gebruik van. De deelraad behandelt de jaarrekening mede op basis van het verslag van de vergaderingen van de COR en de commissie BZ en indien aanwezig de adviezen van die commissies. 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 hun controlerende rol. De deelraad ging wel in op de door de ASR geconstateerde begrotingsonrechtmatigheid. Voor de controlerende rol van de deelraad is vooral

de begrotingsrechtmatigheid van belang. Het gaat daarbij om de vraag of de deelraad alle lasten in de jaarrekening vooraf heeft geautoriseerd (budgetrecht). In de deelraadsvergadering werd niet uitgebreid stilgestaan bij de jaarrekening. Deelraadsleden complimenteerden het DB en de ambtenaren met de positieve uitkomsten van de accountantscontrole.

Het sluitstuk van de P&C-cyclus op deelgemeenteniveau is het vaststellen van de jaarrekening door de deelraad. Het DB stelt het ontwerpvoorstel daartoe op. Uit de notulen van de deelraadsvergadering inzake de jaarrekening 2006 blijkt dat de deelraad van de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek op basis hiervan de programmarekening heeft vastgesteld. Verder zijn de voorstellen voor resultaatbestemming conform het ontwerpvoorstel overgenomen. Volgens alle geïnterviewde personen is er voldoende financiële kennis aanwezig bij de COR en in de deelraad om de jaarstukken op een goede manier te bespreken ondanks het feit dat er relatief veel nieuwe deelraadsleden zijn bijgekomen die nog ingevoerd moeten worden in de materie.

Verwijderd: ontwerpvoorstel

Verwijderd: ontwerpvoorstel

IV inhoud en kwaliteit 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 zelf⁹ 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 I-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 .

⁹ Zoals al aangegeven in paragraaf II-2 is de respons op de enquête in de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek te laag om een geldende uitspraak te kunnen doen, slechts 3 van de 19 deelraadsleden hebben de enquête ingevuld.

IV-2 analyse jaarrekening 2006

IV-2-1 inleiding

De rekenkamer heeft de jaarrekening van de deelgemeente Hoek van Holland 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 algemene 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 de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek 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 vermogen voldoet in voldoende mate aan de gestelde eisen. Dit betekent dat de jaarrekening een voldoende basis biedt aan de deelraad voor het besluit over de resultaatbestemming.

wat voldoet?

- 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 € 3,3 miljoen. Dit bedrag komt overeen met het positieve saldo van baten en lasten vóór bestemming. In de programmarekening is een globale analyse van het resultaat na bestemming gegeven.
- Het resultaat voor bestemming is berekend op basis van de baten en lasten, aangevuld met de algemene dekkingsmiddelen.
- Er is een resultaat vóór bestemming en een resultaat na bestemming gepresenteerd. Deze resultaten zijn juist gepresenteerd.

wat voldoet nog niet?

- In de jaarrekening zijn de verschillen tussen de begrote toevoegingen aan en onttrekkingen van reserves en de werkelijke uitkomsten niet weergegeven.

- De overschrijdingen ten opzichte van de begrote mutaties in de reserves worden niet toegelicht. Omdat deze mutaties tot het primaat van de deelraad behoren, acht de rekenkamer een dergelijke toelichting noodzakelijk.

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 ‘geoordeelde’ 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. 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.

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 geoordeelde 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.

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

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 in de balans.
- De algemene en (overige) bestemmingsreserves worden apart gepresenteerd in de balans als onderdeel van het eigen vermogen.
- 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 nog aangevuld worden.
- Het verloop van de vaste activa gedurende het verantwoordingsjaar wordt weergegeven in een sluitend overzicht.

wat voldoet nog niet?

Niet van toepassing

overige aandachtspunten:

- Het eigen vermogen van deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek bedraagt inclusief het resultaat na bestemming per 31 december 2006 € 6,6 miljoen. Van dit bedrag is € 5,5 miljoen (83%) vastgelegd in 6 bestemmingsreserves.
- De omvang van de voorzieningen bij de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek bedraagt € 1 miljoen.

Verwijderd:

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.

Post onvoorzien

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. In de programmarekening dient een analyse te worden opgenomen van de verschillen tussen de definitieve begrotingscijfers (begroting na wijzigingen) en de daadwerkelijk gerealiseerde uitkomsten.

uitkomst analyse:

De rekening van baten en lasten voldoet matig aan de hiervoor bedoelde eisen, zodat de deelraad niet goed kan controleren of de beoogde resultaten zijn behaald tegen het daarvoor afgesproken budget.

wat voldoet?

- 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.

wat voldoet nog niet?

- De opzet van de programmaverantwoording stemt niet geheel overeen met de programmabegroting. Zowel financieel als beleidsmatig is de vergelijking lastig te maken omdat het aantal programma's en de naam van de programma's niet meer aan elkaar gelijk zijn. Overeenstemming is van belang omdat de begroting het kaderstellende instrument van de deelraad is. Door vergelijking van de uitkomsten met de vastgestelde begroting krijgt de deelraad inzicht in hoeverre het DB binnen deze kaders heeft gewerkt.
- Volgens het BBV dient inzicht te worden geboden in de mutaties in het budget onvoorziën. Dit inzicht wordt niet voldoende geboden.
- Er is geen overzicht opgenomen van lopende projecten van de deelgemeente. De rekenkamer 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 'Onvoorziën') 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 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 informatie over het weerstandsvermogen is matig voor de deelraad van Hillegersberg-Schiebroek om te kunnen beoordelen of de deelgemeente voldoende in staat is de geïnventariseerde risico's op te vangen.

wat voldoet?

- De risico's zijn geïnventariseerd en gekwantificeerd.
- De elementen van het begrip weerstandscapaciteit zijn in beeld gebracht. Wel valt op dat het begrip stille reserve in het kader van de weerstandscapaciteit onjuist wordt gehanteerd.

wat voldoet nog niet?

- Het beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen is slechts summier vermeld (zie bovenaan pagina 48).
- Het begrip weerstandsvermogen wordt niet steeds consequent juist gebruikt. Weerstandsvermogen geeft een verhouding weer van de omvang van de risico's tegenover de beschikbare weerstandscapaciteit. Het weerstandsvermogen is geen bedrag.
- Er wordt geen conclusie getrokken over de toereikendheid van de weerstandscapaciteit in relatie met 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 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. Zo heeft de ASR gerapporteerd over overschrijdingen op drie programma's. Bij één programma is de overschrijding volledig gecompenseerd door hogere baten, waardoor deze als rechtmatig wordt beschouwd. Bij het programma Dagelijks Bestuur werd ook een overschrijding geconstateerd, die volledig werd veroorzaakt door een hoger dan begrote dotatie aan de pensioenvoorziening politieke ambtsdragers. De berekening hiervan was zeer complex en afkomstig van een extern bureau. De berekeningen werden pas aan het eind van het boekjaar bekend waardoor het indienen van een begrotingswijziging niet meer mogelijk was. De ASR heeft deze overschrijding als rechtmatig beschouwd. Verder heeft de ASR een opmerking gemaakt over een niet-materiële (< 3%) begrotingsonrechtmatigheid bij het programma 'Sport en recreatie'. De bedoelde kostenoverschrijding was tijdig bekend maar toen ten onrechte niet ter goedkeuring aan de deelraad voorgelegd.

Verwijderd:

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 rapportage-toleranties. 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 I Analysekamer beoordeling jaarstukken 2006

Aspect	Onderzoeksvragen	Artikelen BBV/Toetsingsvragen Rekenkamer	Analyse stand van zaken					
			voldoet niet	voldoet deels	voldoet	n.v.t.	totaal	Maximale score *)
			0	1	2	x		
I Presentatie resultaat en verwerking daarvan in het Eigen Vermogen								
Wijze resultaatbepaling 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 volgens uit de programmarekening?	Art. 27	0					
	Zijn in de jaarstukken het resultaat vóór en na bestemming op de juiste wijze verwerkt (gepresenteerd)?	Art. 27		1				
	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		1				
	Gelet op het budgetrecht van de deelraad zijn de begrotingsoverschrijdingen met betrekking tot de toevoegingen en onttrekkingen aan reserves toegelicht?	Art. 28			2			
	Geeft het college/dagelijks bestuur een heldere toelichting op het resultaat na bestemming?	RK			2			
	<i>Subtotaal Presentatie resultaat en verwerking daarvan in het Eigen Vermogen</i>		0	2	6		8	12
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			2			
	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?				2			
voorzieningen	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 aanwendingen; e) saldo aan het einde van het begrotingsjaar?	Art. 55			2			
	<i>Subtotaal Kwaliteit van de verstrekte informatie balans</i>		0	2	14	0	16	18

CONTROLEER UW BUDGET

Aspect	Onderzoeksvragen	Artikelen BBV/Toetsingsvragen Rekenkamer	Analyse stand van zaken					
			voldoet niet	voldoet deels	voldoet	n.v.t.	totaal	Maximale score *)
			0	1	2	x		
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		1				
opzet programmaverantwoording	Is de opzet van de jaarverantwoording 2006 gelijk aan die van de programmabegroting 2006?	Art. 4 lid 1	0					
	Indien de indeling van de begroting, de meerjarenraming, de jaarstukken, de productenraming 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	0					
	Wordt in de programmaverantwoording aangegeven; a. de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd;	Art. 25 lid 2		1				
	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 programmarekening	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; c. 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	0					
	Subtotaal Kwaliteit van de verstrekte informatie rekening van baten en lasten		0	2	6		8	14
IV Weerstandsvermogen								
weerstandsvermogen	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			2			
	Zijn de risico's van de deelgemeente geïnventariseerd en gekwantificeerd?	Art. 11, lid 2b			2			
	Wordt het begrip weerstandsvermogen juist gehanteerd (een deelfactor en geen bedrag)			1				
	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	4		6	10
Totaal Onderzoeksgebieden I tot en met IV			0	8	30		38	54

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 en 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 19 deelraadsleden hebben er 3 (16%) de enquête teruggestuurd. Deze respons is zo laag dat is besloten de enquêtes niet te gebruiken voor het beeld van de deelgemeente. Deze zijn wel gebruikt voor het overkoepelende beeld van alle deelgemeenten.

Lijst met geraadpleegde documenten

- Accountantsverklaring en rapport van de ASR bij jaarrekening 2006
- COR advies aan commissie BZ 6 juni 2007
- Notulen commissie BZ 12 juni 2007
- Notulen deelraadsvergadering 26 juni 2007
- Agendapost jaarrekening en jaarverslag 2006
- Ontwerpvoorstellen vergadering deelraad
- Jaarplanning P&C-cyclus 2007
- Jaarstukken 2006 deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek

Verwijderd: Ontwerp-
voorstellen

Interviews

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

- De heer B. Cremers, dagelijks bestuur: portefeuillehouder Financiën
- Mevrouw T. Ruwaard, griffier
- De heer P. van Stel, coördinator Financiën