

Controleer uw budget

Financiële verantwoording deelgemeente Hoek van Holland

27 mei 2008

REKEN
KAMER
ROTT
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
	conclusies en aanbevelingen	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
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	afdelingen	12
III-2-3	controller	13
III-2-4	dagelijks bestuur	13
III-2-5	ASR	14
III-2-6	COR	15
III-2-7	deelraad	16
IV	inhoud en kwaliteit jaarrekening	18
IV-1	inleiding	18
IV-2	analyse jaarrekening 2006	19
IV-2-1	inleiding	19
IV-2-2	hoe is de weergave van het resultaat en de verwerking daarvan in het eigen vermogen?	20
IV-2-3	voldoet de informatie in de balans?	21
IV-2-4	voldoet de financiële informatie inzake de baten en lasten?	24
IV-2-5	hoe is de informatie in de paragraaf 'Weerstandsvermogen'?	25
IV-3	mening deelraadsleden over jaarstukken	26
IV-3-1	kwaliteit jaarstukken	26
IV-3-2	accountantsverklaring	26
IV-3-3	accountantsrapport	27
IV-4	bevindingen Audit Services Rotterdam over de jaarrekening	27
	Bijlage I Analysekamer beoordeling jaarstukken 2006	30
	Bijlage II 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 de deelgemeente Hoek van Holland. In 2006 bedroegen de lasten in Hoek van Holland ongeveer € 9,5 miljoen en resteerde na aftrek van de baten een negatief financieel resultaat van € 165 duizend. Dit hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen die uit het onderzoek bij de deelgemeente Hoek van Holland 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 Hoek van Holland is, conform de regeling financiële huishouding 2006, een controller aangewezen.
 - Het dagelijks bestuur van de deelgemeente vult zijn rol in conform de verantwoordelijkheden die zijn vastgelegd in de Verordening financiering decentrale besturen 2006.
 - De Commissie tot onderzoek van de rekening (COR) vervult zijn rol conform de kaders zoals die zijn vastgelegd voor de gemeentelijke COR. Hierbij heeft de COR aandacht besteed aan veel relevante aspecten van de programmarekening, maar niet aan overschrijdingen.
2. De controle van de deelraad op de besteding van het budget is matig.
 - De deelraad stelt vragen aan het DB die passen bij de controlerende rol.
 - De COR besteedt ruim tijd aan de behandeling van de jaarstukken; dit geldt niet voor de deelraad.
 - Noch de COR noch de deelraad heeft aandacht besteed aan overschrijdingen van de lasten.
 - In de deelraad is niet voldoende kennis aanwezig om de controlerende rol met betrekking tot de jaarrekening adequaat in te vullen.
 - De deelraad heeft nauwelijks aandacht besteed aan de tekortkomingen zoals beschreven in de conclusies 4 t/m 7.

3. De deelraad stuurt de ASR te weinig aan

- 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 rapportagetoleranties, terwijl dit wel mogelijk is.

I-2-2 inhoud en kwaliteit van de jaarrekening

4. De weergave en de verwerking van het resultaat is voldoende.

- ✓ Het resultaat voor bestemming is op basis van baten en lasten berekend, er is een toelichting gegeven op de afwijkingen van de begrote en werkelijke mutaties in de reserves en er is een analyse gegeven van het resultaat na bestemming.
- ✗ Het saldo van baten en lasten is niet gelijk aan de mutatie in het eigen vermogen.

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.

- ✓ De gerealiseerde baten en lasten zijn op programmaniveau weergegeven en 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 stemt niet geheel overeen met de programmabegroting en de verschillen hiertussen zijn niet toegelicht.
- ✗ De mate waarin doelstellingen zijn gerealiseerd wordt niet duidelijk weergegeven en er wordt niet duidelijk gemaakt welke activiteiten samenhangen met de gestelde doelen.
- ✗ 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. Hierbij is het begrip weerstandsvermogen juist gehanteerd.
- ✗ De elementen van de weerstandscapaciteit zijn op de post onvoorzien na niet gekwantificeerd.
- ✗ Het beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen is niet vermeld en er wordt geen conclusie getrokken over de toereikendheid van de weerstandscapaciteit in relatie met de geïnventariseerde en gekwantificeerde risico's.

I-3 aanbevelingen

1. Besteed als deelraad meer aandacht aan de controle van de besteding van het budget.
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;
 - werk de drie vragen beter uit (wat hebben we bereikt, wat hebben we daarvoor gedaan en wat heeft het gekost) en koppel deze aan elkaar;
 - 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;
 - 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 (controlerende 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 Hoek van Holland.

II-2 algemene informatie

De deelgemeente telde in 2007 ruim 9.000 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 13 personen en het dagelijks bestuur uit 4 (beide inclusief de voorzitter). De coalitie bezet 7 zetels in de deelraad. De portefeuillehouder Financiën is de heer Brouwer. De voorzitter van het DB is de heer Roomer. In tabel II-1 zijn de financiële kerncijfers van deelgemeente weergegeven.

Tabel II-1 financiële kerncijfers 2006 deelgemeente Hoek van Holland

Begroting en jaarrekening 2006 (x € 1.000)	Begroting voor wijziging	Begroting na wijziging	Jaarrekening
Totale lasten	-8.780	-9.211	-9.657
Totale baten	+8.733	+8.748	+8.954
Saldo van baten en lasten	-47	-463	-703
Toevoeging reserves	0	-455	-606
onttrekking reserves	+47	+918	+1.145
Totaal resultaat	0	0	-165

Bronnen: programmagegroting respectievelijk -rekening 2006

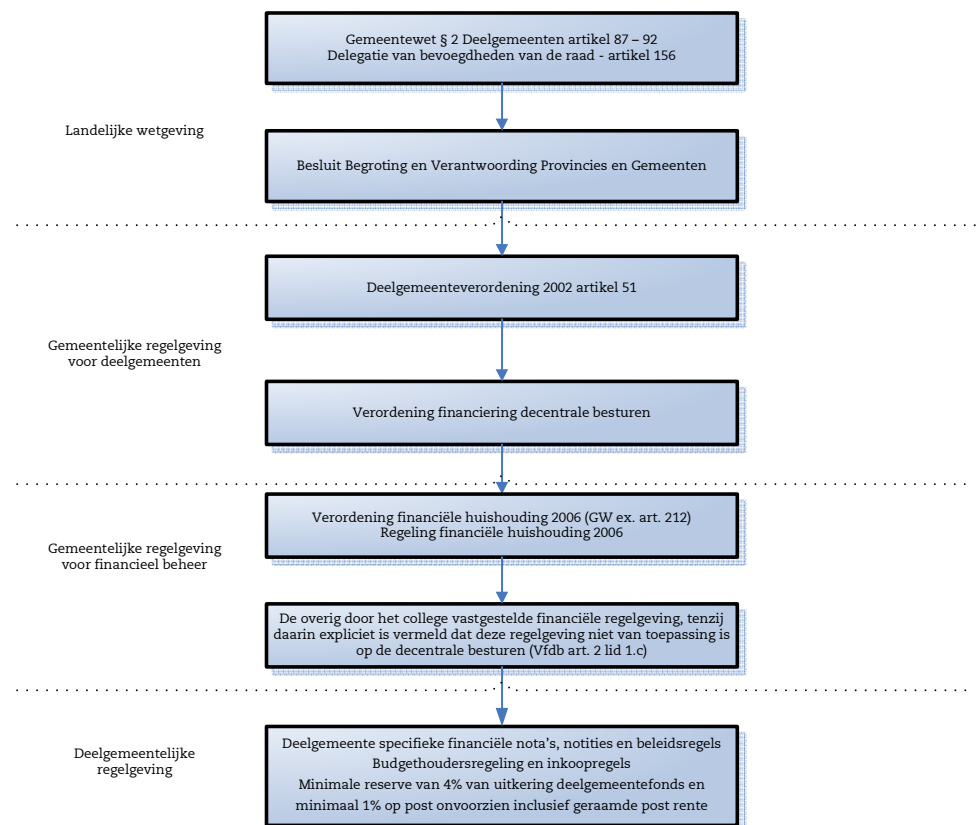
De accountantsverklaring bij de jaarrekening 2006 was goedkeurend voor het onderdeel getrouwheid en had een verklaring met beperking op het onderdeel rechtmatigheid. Deze beperking is veroorzaakt doordat aan één instelling twee budgetsubsidies zijn verleend waarbij geen meetbare prestatieafspraken zijn gemaakt. Hierdoor is sprake van onrechtmatige subsidieverlening. Een getrouw beeld houdt in dat de jaarrekening geen fouten van een dusdanige omvang bevat dat dit gevolgen zou kunnen hebben voor het handelen van de gebruiker ervan. (Een slechter dan gepresenteerde liquiditeitspositie zou bijvoorbeeld tot gevolg kunnen hebben dat een leverancier besluit niet meer te leveren of alleen tegen contante betaling.) Kort samengevat betreft de rechtmatigheid het naleven van de formele regels rond het aangaan van verplichtingen, het doen van uitgaven en de ontvangst van gelden.

III opstellen en behandelen jaarrekening

III-1 regelgeving

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 Hoek van Holland.

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. Dat is ook het geval voor de deelgemeente Hoek van Holland.

Uit de gesprekken is duidelijk geworden dat de deelgemeente naast het eigen financieel beleid zich ook conformeert aan concernbrede voorschriften en richtlijnen ten aanzien van de financiële verantwoording. Volgens de controller is de wet- en regelgeving inzake het financieel beheer van deelgemeenten niet transparant. Er zijn weinig verordeningen op het financieel gebied en er is geen vertaalslag gemaakt naar de deelgemeenten. Het kost veel tijd en moeite om uit te zoeken wat voor deelgemeenten van toepassing is. Verder worden door de gemeentelijke directie Middelen en Control ook circulaire voor het financieel beheer uitgevaardigd. Deze circulaire kunnen volgens de controller zowel bindend van aard zijn voor de deelgemeenten als adviserend. De status staat in de circulaire aangegeven.

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.

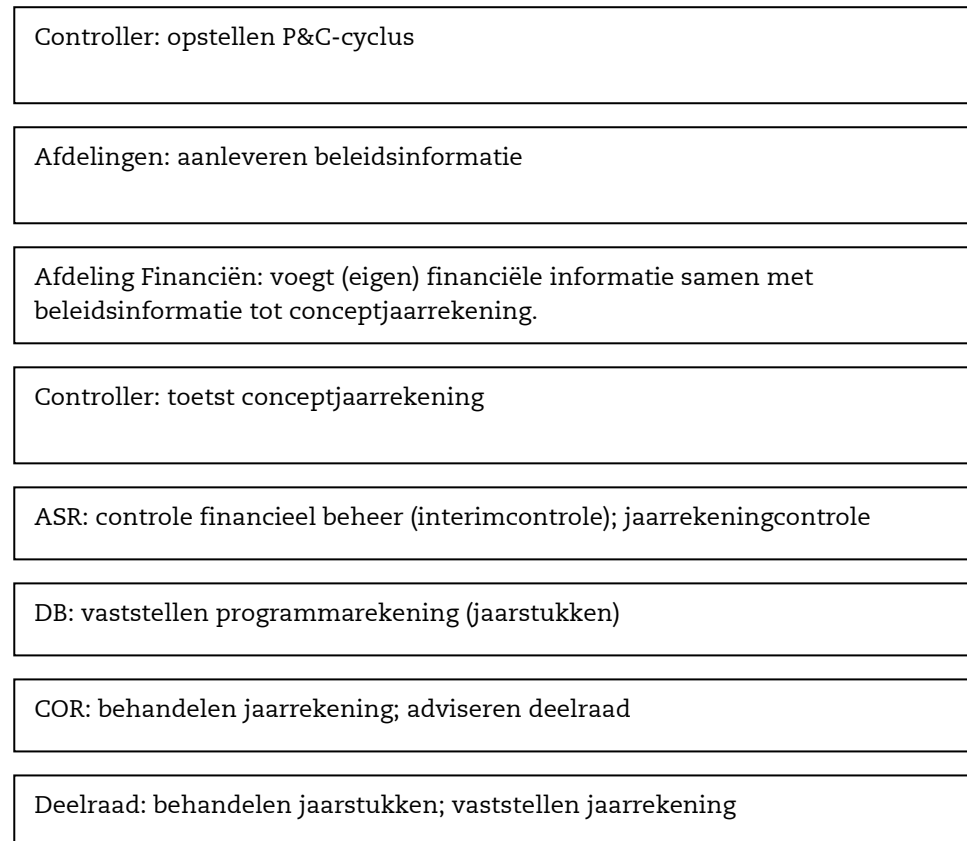
De bevindingen over de rolinvulling, in het bijzonder de rolinvulling van de Commissie Onderzoek Rekening (COR) en deelraad, heeft de rekenkamer behalve uit interviews en notulen van verslagen afgeleid uit de enquête die zij heeft uitgezet onder de deelraadsleden. In de deelgemeente Hoek van Holland hebben 5 van de 13 deelraadsleden de enquête ingevuld (38%) waaronder 2 leden van de COR.

In 2006 is in Hoek van Holland is de bestaande planning en controlcyclus geëvalueerd. Dit leidde tot een vereenvoudiging van de cyclus voor 2007. Het aantal voortgangsrapportages nam af van vier naar twee en de voorjaarsnota werd geïntroduceerd. De rapportages zijn nu gelijk aan de opzet van de begroting. De realisatie kan in deze opzet beter vergeleken worden met de gemaakte afspraken.

² Raadsbesluit 2006-2552

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



Het proces van de jaarrekening begint met een startbijeenkomst met alle beleidsmedewerkers, het hoofd Financiën en de controller. In deze bijeenkomst wordt door de controller en het hoofd financiën uitgelegd wat er van de beleidsmedewerkers wordt verwacht rondom de verantwoording.

III-2-2 afdelingen

opzet

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

rol en rolinvulling in de praktijk

De verschillende afdelingen leveren de beleidsinformatie aan bij de afdeling Financiën, die een hoofd Financiën en twee medewerkers omvat en zorg draagt voor het totale financieel beleid en beheer.

Het hoofd Financiën is verantwoordelijk voor het opstellen van de (concept-) jaarrekening. Dit gebeurt aan de hand van de bij zijn afdeling beschikbare financiële informatie en de door de afdelingen aangeleverde beleidsinformatie.

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.

rol en rolinvulling in de praktijk

Conform de regelgeving heeft deelgemeente Hoek van Holland een controller aangewezen. De controller is voor 1,5 dag in de week werkzaam bij deze relatief kleine deelgemeente. In tegenstelling tot de regelgeving ligt de taak van het opstellen van de jaarrekening bij het hoofd Financiën en niet bij de controller. In Hoek van Holland stelt de controller wel de planning en controlcyclus op en bewaakt dit proces. Verder controleert de controller het proces van de verantwoording en de bijbehorende producten en monitort de tijdige aanlevering van informatie aan het MT. Daarnaast toetst hij of de jaarrekening voldoet aan de kwaliteitsnormen. Hij stelt samen met de griffier de planning voor de behandeling van de jaarstukken in de deelraad en de daarvoor aan te leveren stukken op.

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

rol en rolinvulling in de praktijk

Uit het onderzoek blijkt dat het dagelijks bestuur handelt zoals hierboven beschreven.

³ Verordening financiering decentrale besturen, artikel 18 lid 1

⁴ Idem, artikel 18 lid 2

⁵ Idem, artikel 19

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de bestuurders gaat uit van het collegiaal bestuur. Daarbinnen is elke portefeuillehouder politiek verantwoordelijk voor de beleidsuitvoering en de middelen voor de eigen portefeuille. De portefeuillehouder financiën coördineert het financiële beleid van de deelgemeente en bewaakt dat de portefeuillehouders gezamenlijk binnen de beschikbare financiële ruimte van de deelgemeente blijven. De portefeuillehouder financiën heeft, zo merkt hij op, naast de coördinerende taak ook nog de verantwoordelijkheid voor een goed financieel beleid.

Het dagelijks bestuur stuurt de door haar vastgestelde jaarrekening samen met het accountantsrapport van [de ASR](#) via de griffier naar de COR. Na de behandeling door de COR stuurt het dagelijks bestuur de jaarrekening, samen met het accountantsrapport en het verslag van de behandeling in de COR, naar de deelraad. Hierbij levert het dagelijks bestuur ook een voorstel voor de resultaatsbestemming aan.

III-2-5 ASR

opzet

De taak en opdracht van de ASR zijn niet duidelijk geregeld (zie par II.7.3 van het Algemene rapport). Wel is verordend dat het DB de jaarrekening dient te voorzien van een verslag van de Accountantsdienst Rotterdam (thans Audit Services Rotterdam)⁶. Die onduidelijkheid spreekt ook uit de bevindingen van het onderzoek bij de deelgemeente Hoek van Holland. Volgens de controller is het dagelijks bestuur de opdrachtgever van de ASR en is van mening dat er sprake is van gedwongen winkelnering. Het is hem niet bekend op welk budget de accountantskosten ten laste worden gelegd. De griffier geeft ook aan dat het dagelijks bestuur de opdrachtgever is van de ASR. Het is haar niet bekend welk normenkader de ASR hanteert en wat de reikwijdte is van de accountantscontrole. De portefeuillehouder Financiën zelf geeft echter aan dat het opdrachtgeverschap aan de ASR niet duidelijk is. Het DB verstrekt volgens hem niet de controle opdracht aan de ASR omdat er anders sprake zou zijn van toetsing door een interne accountant in plaats van een externe accountant. Gesprekspartner voor de ASR binnen de deelgemeente is de secretaris.

rol en rolinvulling in de praktijk

De ASR voert bij de deelgemeente Hoek van Holland een interim- en een jaarrekeningcontrole uit. Er zijn geen aanvullende opdrachten verstrekt. De interimcontrole vindt in het najaar plaats en betreft vooral het financieel beheer (de processen). De resultaten van die controle adresseert de ASR aan het dagelijks bestuur. Noch het dagelijks bestuur noch de deelraad heeft afspraken gemaakt met de ASR over rapportagetoleranties, terwijl dit wel mogelijk is

De jaarrekeningcontrole betreft vooral de uitkomsten van het financieel beheer. De ASR hanteert bij haar controle het door de gemeenteraad vastgestelde kader voor

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

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

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.

In de enquête onder deelraadsleden is ook gevraagd of deelraadsleden de controle en het bevindingenrapport van de accountant belangrijk vinden. Alle deelraadsleden vinden dit rapport van belang. Wel vindt ruim driekwart van de respondenten aanvullende informatie van de ASR en/of een onafhankelijke accountant of financieel expert nodig bij het uitvoeren van de controlerende taak.

III-2-6 COR

opzet

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

- 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.

rol en rolinvulling in de praktijk

De COR is de enige raadscommissie in deelgemeente Hoek van Holland en deze commissie wordt elk jaar opnieuw samengesteld. Alle fracties kiezen dan één lid als vertegenwoordiger met voldoende financiële kennis. In een eerste bijeenkomst hoort de COR het DB en ambtenaren over het gerealiseerde beleid en de gedane uitgaven. In een tweede gesloten bijeenkomst worden de jaarstukken en accountantsverklaring bediscussieerd. De discussie richt zich met name op de reserves, voorzieningen en uitvoering beleid. Bij de bespreking van de jaarrekening en het accountantsrapport wordt in belangrijke mate gesteund op de ASR bevindingen.

Uit het verslag van de COR vergadering valt op te maken dat er kritische vragen werden gesteld over de afgeboekte oude vorderingen. Daarnaast werden ook aan

⁷ Raadsbesluit 2006-2552.

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

de ASR vragen gesteld over de opmerking in het accountantsrapport betreffende de rechtmatigheidsbeperking op de subsidieverstrekingen. Met name werd aandacht gevraagd voor de afrekening van oude subsidies. Er werden geen vragen gesteld over de overschrijdingen. De COR stelt een advies op voor de deelraad. Uit de enquête blijkt dat alle respondenten uit deze deelgemeente dit advies van de COR waardevol vinden voor de voorbereiding van het debat in de deelraad.

III-2-7 deelraad

opzet

Hoewel niet expliciet geregeld, kan uit artikel 19 van de Verordening financiering decentrale besturen worden afgeleid dat de deelraad de jaarrekening dient vast te stellen. Dit is het sluitstuk van de P&C-cyclus van de deelgemeenten (zie Algemene rapport, par II-3).

Aan de behandeling door de deelraad zijn geen eisen gesteld in de wet- en regelgeving. 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 behandeling in de deelraad is er een informele raadsvergadering waarbij ook technische vragen gesteld kunnen worden. Volgens de controller wordt hier het karakter bepaald van de raadsbehandeling. Als namelijk uit het advies van de COR blijkt dat de jaarrekening voldoet, dan is de behandeling in de deelraad een hamerstuk.

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. Voor de controlerende rol van de deelraad is vooral de zogenaamde begrotingsrechtmatigheid van belang. Het gaat daarbij om de vraag of de deelraad alle lasten in de jaarrekening vooraf heeft geautoriseerd (budgetrecht).

Tijdens de deelraadsvergadering kreeg de voorzitter van de COR de gelegenheid om uitvoerig in te gaan op de bevindingen van de COR. De COR heeft zelfs om een nieuwe accountantsverklaring gevraagd omdat er nog twee correcties moesten worden doorgevoerd. Daarnaast is door de COR opgemerkt dat het DB een besluit heeft genomen om een restant van een stelpost onvoorzien ten gunste te brengen van het algemeen resultaat. Gezien het feit dat de deelraad over het budgetrecht beschikt, had dit moeten gebeuren nadat de deelraad hiermee had ingestemd. Het DB beaamde dit.

Het sluitstuk van de P&C-cyclus op deelgemeenteniveau is het vaststellen van de jaarrekening door de deelraad. In de raadsvergadering stelde de voorzitter vast dat er geen behoefte aan beraadslaging en stemming was en dat het onderliggende voorstel van de COR unaniem door de deelraad wordt aanvaard. Hiermee is de jaarrekening door de deelraad vastgesteld. In een afzonderlijk agendapunt (na de

vaststelling), werd ingegaan op de resultaatbestemming. Dit leidde niet tot bijzondere opmerkingen.

De jaarstukken worden door alle deelraadsleden gebruikt om te controleren of de door de deelraad afgesproken doelstellingen zijn gerealiseerd voor het afgesproken bedrag, hoewel minder dan de helft van mening is dat dit goed af te leiden was. Daarnaast gebruiken de deelraadsleden allen de jaarstukken om te controleren of er een goed financieel beheer is geweest. De helft gebruikt de jaarstukken ook om kaders te stellen voor het beleid.

Gemiddeld zijn de deelraadsleden van mening dat de jaarstukken tijdig worden aangeleverd voor een goede voorbereiding. Bij de voorbereiding van het debat in de deelraad is volgens alle deelraadsleden het advies van de commissie waardevol. De helft van de deelraadsleden vindt dat de behandeling van de jaarstukken op hoofdlijnen plaatsvindt, een kwart is het hiermee oneens en de rest staat daar neutraal tegenover. Verder zijn de deelraadsleden overwegend neutraal over de vraag of de behandeling van de begroting belangrijker is dan de behandeling van de jaarstukken. Wanneer de behandeling van de jaarrekening wordt onderzocht ontstaat het beeld dat de jaarrekening voldoende aandacht krijgt van de deelraad. De helft van de respondenten heeft deze mening en de andere helft is neutraal.

Kennis en expertise

Het kunnen lezen, begrijpen en beoordelen van jaarrekeningen vraagt specifieke kennis. De financiële kennis van de deelraadsleden is volgens henzelf niet zo goed aanwezig. Een ruime meerderheid van de deelraadsleden geeft aan onvoldoende tot matige financiële kennis te hebben om met betrekking tot de financiële informatie uit het jaarverslag de controlerende taak uit te voeren. Respondenten uit Hoek van Holland zijn minder tevreden over de eigen kennis dan deelraadsleden uit andere deelgemeenten. Meer dan driekwart is van mening dat zij een financiële cursus nodig hebben om de controlerende taak uit te voeren.

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 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 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 .

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 'Weerstandsvermogen'?

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 Hoek van Holland 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 Weerstandsvermogen	Matig

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

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

Bij de verantwoording van de financiële baten en lasten is het van belang om een onderscheid te maken tussen het resultaat vóór bestemming en het resultaat na bestemming. Het is namelijk de bevoegdheid van de deelraad om besluiten te nemen over wat er gebeurt met het resultaat vóór bestemming. Besluiten van de deelraad over de resultaatbestemming vinden hun weerslag in toevoegingen en onttrekkingen aan reserves. Het instellen van een reserve en het muteren daarin is een bevoegdheid die aan de deelraad is voorbehouden in het verlengde van het budgetrecht.

In 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?

- Het resultaat voor bestemming wordt berekend op basis van de baten en lasten, aangevuld met de algemene dekkingsmiddelen.
- De verschillen tussen de begrote en werkelijke mutaties in de reserves zijn toegelicht (onder 2.2.4, pag. 86 tot en met 91 en onder 2.1.3., pag. 57). Dit sluit aan bij het budgetrecht van de deelraad die alle mutaties in de reserves goed moet keuren.
- In de programmarekening wordt een (globale) analyse van het resultaat na bestemming gegeven (pag. 55).

wat voldoet nog niet?

- Voor de beantwoording van de vraag of het resultaat juist berekend en juist verwerkt is in het eigen vermogen, heeft de rekenkamer het saldo van baten en lasten uit de jaarrekening vergeleken met de verandering van het eigen vermogen (vermogensvergelijking). Beide zouden aan elkaar gelijk moeten zijn. Dat was blijkens de jaarrekening 2006 niet het geval: het eigen vermogen is in 2006 gedaald met € 669.000, terwijl het saldo van baten en lasten € 703.000 is; een verschil van € 34.000. Dit is niet in overeenstemming met het BBV. Uit het onderzoek van de rekenkamer

blijkt dat het verschil kan worden verklaard door de mutatie betreffende vrijval kapitaallasten OV. De rekenkamer heeft geen reden gevonden waarom deze mutatie niet in de resultaatbestemming is verwerkt.

- Er wordt wel een resultaat vóór bestemming en een resultaat na bestemming berekend, maar deze resultaten worden niet zo benoemd en gepresenteerd.
- In de programmarekening worden de begrote en werkelijke mutaties op programmaniveau alleen gesaldeerd gepresenteerd. Vergelijking dient op zowel de verschillen tussen de begrote en werkelijke toevoegingen als tussen de begrote en werkelijke bestedingen van reserves plaats te vinden.

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. 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.⁹

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

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

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 wordt de doelstelling van de reserves en voorzieningen genoemd. De aard van de reserves en voorzieningen kan nog aangevuld worden. Zo moet duidelijk onderscheid worden gemaakt of het algemene of bestemmingsreserves betreft en welk soort bestemmingsreserve (o.a. voor egalisatie). Ten aanzien van de aard van voorzieningen moet duidelijk worden gemaakt welk soort voorziening het betreft (art. 44 BBV), zodat bijvoorbeeld blijkt of het al dan niet geormerkte gelden betreft.
- Het verloop van de vaste activa gedurende het verantwoordingsjaar wordt weergegeven in een sluitend overzicht. Een aandachtspunt is overigens dat niet alle componenten in overeenstemming met het BBV worden weergegeven.

wat voldoet nog niet?

n.v.t.

overige aandachtspunten:

- Het eigen vermogen van deelgemeente Hoek van Holland bedraagt inclusief het resultaat na bestemming per 31 december 2006 € 0,8 miljoen. Van dit bedrag is € 0,7 miljoen (87 %) vastgelegd in 7 bestemmingsreserves.
- De omvang van de voorzieningen bij de deelgemeente Hoek van Holland bedraagt € 1,6 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.

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 gerealiseerde baten en lasten worden op programmaniveau weergegeven. Er is een analyse opgenomen van de uitkomsten in 2006 ten opzichte van de begroting na wijzigingen per programma en voor de algemene dekkingsmiddelen.
- Volgens het BBV dient inzicht te worden geboden in de mutaties in het budget onvoorzien. Hieraan is voldaan.

wat voldoet nog niet?

- De opzet van de programmaverantwoording stemt niet geheel overeen met de programmabegroting. Financieel is de vergelijking wel te maken; beleidsmatig zijn er veranderingen doorgevoerd in verband met de wijzigingen in het dagelijks bestuur door de verkiezingen. 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.
- De mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd wordt niet duidelijk weergegeven, hoewel er wel enige aandacht aan geschonken wordt.
- Niet duidelijk wordt gemaakt welke activiteiten samenhangen met de gestelde doelen.
- Er is geen overzicht opgenomen van lopende projecten van de deelgemeente. 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 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 marktwaaarde.

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

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

uitkomst analyse

De informatie over het weerstandsvermogen is matig voor de deelraad van Hoek van Holland 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.
- Het begrip weerstandsvermogen wordt wel consequent juist gebruikt. Weerstandsvermogen geeft een verhouding weer van de omvang van de risico's tegenover de beschikbare weerstandscapaciteit. Het wordt vervolgens echter niet berekend.

wat voldoet nog niet?

- De elementen van het begrip weerstandscapaciteit zijn niet goed in beeld gebracht. Alleen de post onvoorzien is gekwantificeerd.

- Het beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen is niet weergegeven.
- 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 mening deelraadsleden over jaarstukken

IV-3-1 kwaliteit jaarstukken

Belang informatie, gebruik en begrijpelijkheid

Ruim de helft van de deelraadsleden uit Hoek van Holland vindt dat de jaarstukken belangrijke en relevante informatie bevatten voor hun werk. De rest is hierover neutraal. Meer dan driekwart van de deelraadsleden geeft desondanks aan dat ze de jaarstukken niet kunnen gebruiken om kaders te stellen. Hiermee zijn de respondenten uit Hoek van Holland meer van mening dat de jaarstukken niet bruikbaar zijn om kaders te stellen dan deelraadsleden uit andere deelgemeenten. Verder is minder dan de helft van mening dat de jaarstukken hen in staat stellen om de controlerende taak uit te voeren. Dit maakt dat de respondenten uit Hoek van Holland minder het idee hebben dat ze de jaarstukken kunnen gebruiken om de controlerende taak uit te voeren. Hoewel de deelraadsleden vinden dat de jaarstukken belangrijk zijn voor hun werk, geeft meer dan driekwart van de deelraadsleden aan deze informatie in de jaarstukken onvoldoende begrijpelijk te vinden.

Inzicht

Iets minder dan de helft van de deelraadsleden is van mening dat de jaarstukken voldoende inzicht geven in de uitgaven en inkomsten van de deelgemeente. De rest is hierover neutraal. Ook is minder dan de helft van de deelraadsleden tevreden met het inzicht dat de toelichting van de jaarstukken geeft in de ontwikkelingen die het afgelopen jaar hebben plaatsgevonden en met het inzicht in de financiële positie van de deelgemeente. Meer dan driekwart van de deelraadsleden is van mening dat de financiële positie van de deelgemeente wel duidelijk uit de jaarstukken blijkt en is positief over de mate waarin uit de financiële verantwoording duidelijk wordt welke bestemmingsreserves er zijn en waarom. Gemiddeld genomen zijn de respondenten minder tevreden dan respondenten uit andere deelgemeenten over de mate waarin de jaarstukken de deelraad Hoek van Holland goed in staat stelt om af te leiden of de afgesproken doelstellingen zijn gerealiseerd voor de afgesproken middelen.

IV-3-2 accountantsverklaring

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

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

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

Zowel de rechtmatigheid als het getrouw beeld zijn voor meer dan de helft van de deelraadsleden onduidelijke begrippen. Onder de respondenten uit Hoek van Holland is rechtmatigheid een meer onbekend begrip dan voor deelraadsleden uit andere deelgemeenten.

IV-3-3 accountantsrapport

Alle deelraadsleden zijn van mening dat het accountantsrapport van belang is bij de bespreking van de jaarstukken. Het accountantsrapport wordt door bijna de helft als voldoende begrijpelijk ervaren, de rest is hierover neutraal. Gemiddeld zijn de deelraadsleden van mening dat het accountantsrapport voldoende informatie geeft voor de controlerende rol. Ruim de helft van de deelraadsleden geeft aan geen duidelijk beeld te hebben van de punten die de accountant meeneemt in de controle. Hiermee zijn de punten die de accountant meeneemt in de controle minder duidelijk voor de respondenten uit Hoek van Holland dan de deelraadsleden uit andere deelgemeenten.

IV-4 bevindingen Audit Services Rotterdam over de jaarrekening

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

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

controleerende 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 controleerende 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 controleerende rol. Zo heeft de ASR gerapporteerd over overschrijdingen op vier programma's. Bij twee programma's is de overschrijding volledig gecompenseerd door hogere baten, waardoor deze als rechtmatig wordt beschouwd. Bij het programma Communiceren met de burger werd ook een overschrijding geconstateerd (€ 165.000), die hoofdzakelijk werd veroorzaakt door een hoger dan begrote dotatie aan de pensioenvoorziening politiek ambtsdragers (€ 40.000) en een hogere dotatie aan de wachtgeldvoorziening (€78.000). De verklaring voor de resterende overschrijding wordt niet gegeven door de ASR. Ook de reden om deze overschrijding niet op te nemen als onrechtmatigheid staat niet vermeld. De ASR heeft deze overschrijding als rechtmatig beschouwd.

Bij het programma Infrastructuur is de overschrijding niet volledig gecompenseerd door hogere baten. Een deel van de overschrijding (€ 137.000) wordt voor het overgrote deel middels vrijval van een bestemmingsreserve¹⁰ bekostigd. Met deze administratieve werkwijze heeft de deelgemeente verder invulling gegeven aan de notitie overloop zoals deze eind 2005 met alle deelgemeenten is afgesproken, aldus de ASR. Daarom heeft de ASR deze overschrijding als rechtmatig beschouwd.

Bij het programma Toerisme en recreatie was er weliswaar geen sprake van overschrijding, maar de werkelijke baten zijn fors achtergebleven in vergelijking met de begroting. Daar de deelraad middels een tussentijdse rapportage reeds is geïnformeerd over de achterblijvende opbrengsten, heeft de ASR deze onderschrijding als rechtmatig beschouwd. De rekenkamer merkt in dit verband op dat hier de suggestie van uitgaat dat de deelraad per programma het saldo van baten en lasten autoriseert. Die suggestie is echter niet juist. Baten en lasten worden afzonderlijk geautoriseerd. Zolang het DB bij de uitvoering van een programma blijft binnen de daarvoor geautoriseerde lasten is dat rechtmatig, ongeacht de feitelijke gerealiseerde baten.

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

¹⁰ Dit houdt in dat een deel van de gelden van een bestemmingsreserve niet is gebruikt. Dit geld is teruggestort naar de algemene reserve, van waaruit de overschrijding voor infrastructuur is bekostigd.

maken met de ASR over de rapportagestoleranties. 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 volgend uit de programmarekening?	Art. 27	0					
	Zijn in de jaarstukken het resultaat vóór en na bestemming op de juiste wijze verwerkt (gepresenteerd)?	Art. 27		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 aanwendungen; 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

CONTOLEER 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			2			
opzet programmaverantwoording	Is de opzet van de jaarverantwoording 2006 gelijk aan die van de programmabegroting 2006?	Art. 4 lid 1		1				
	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		1				
	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		1				
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					
	<i>Subtotaal Kwaliteit van de verstrekte informatie rekening van baten en lasten</i>		0	4	4		8	16
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		1				
	Zijn de risico's van de deelraad geïnventariseerd en gekwantificeerd?	Art. 11, lid 2b			2			
	Wordt het begrip weerstandsvermogen juist gehanteerd (een deelfactor en geen bedrag)			1				
	Wordt het beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen aangegeven?	Art. 11 lid 2c	0					
	Bevat de paragraaf weerstandsvermogen een conclusie over de toereikendheid van de weerstandscapaciteit in relatie met de geïnventariseerde en gekwantificeerde risico's?	RK	0					
	<i>Subtotaal weerstandsvermogen</i>		0	2	2		4	10
Totaal Onderzoeksgebieden I tot en met IV			0	10	26		36	56

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 13 deelraadsleden hebben er 5 (38%) de enquête teruggestuurd. Daaronder waren er 2 van leden van de COR. De deelraadsleden die de vragenlijst hebben ingevuld waren gemiddeld 4,1 jaar deelraadslid.

Lijst met geraadpleegde documenten

- Accountantsverklaring en rapport van de ASR bij jaarrekening 2006
- COR advies aan deelraad 22 mei 2007
- Notulen deelraadsvergadering 14 juni 2007
- Verslag van de besloten vergadering van de COR 8 mei 2007
- Jaarplanning P&C cyclus 2007
- Jaarstukken 2006 deelgemeente Hoek van Holland

Interviews

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

- De heer A.G. Brouwer, dagelijks bestuur: portefeuillehouder Financiën
- De heer A. Daamen, controller
- Mevrouw Y. Kleinjan, griffier