

Controleer uw budget

Financiële verantwoording deelgemeente Kralingen-
Grooswijk

9 juni 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
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	13
III-2-4	dagelijks bestuur	14
III-2-5	ASR	14
III-2-6	griffie	15
III-2-7	COR	16
III-2-8	deelraad	17
IV	inhoud en kwaliteit jaarrekening	20
IV-1	inleiding	20
IV-2	analyse jaarrekening 2006	20
IV-2-1	inleiding	20
IV-2-2	hoe is de weergave van het resultaat en de verwerking daarvan in het eigen vermogen?	21
IV-2-3	voldoet de informatie in de balans?	23
IV-2-4	voldoet de financiële informatie inzake de baten en lasten?	25
IV-2-5	hoe is de informatie in de paragraaf 'Weerstandsvermogen'?	26
IV-3	mening deelraadsleden over jaarstukken	27
IV-3-1	kwaliteit jaarstukken	27
IV-3-2	accountantsverklaring	28
IV-3-3	Accountantsrapport	28
IV-4	bevindingen Audit Services Rotterdam over de jaarrekening	28
	Bijlage I Analyse kader 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 deelgemeente Kralingen-Crooswijk. In 2006 bedroegen de lasten in Kralingen-Crooswijk ongeveer € 29,5 miljoen en resteerde na aftrek van de baten en de toevoeging en onttrekking van de reserves een positief financieel resultaat van € 552 duizend. Dit hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen die uit het onderzoek bij deelgemeente Kralingen-Crooswijk 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.
 - In deelgemeente Kralingen-Crooswijk is geen controller aangewezen, zoals voorgeschreven in de regeling financiële huishouding 2006. De verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van de jaarstukken is in de praktijk belegd bij het sectorhoofd Middelen.
 - 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 het besluit van de deelraad over de instelling van de deelgemeentelijke COR.
2. De controle van de deelraad op de besteding van het budget is voldoende.
 - De jaarstukken worden inhoudelijk behandeld in de COR en de deelraad. De COR gaat daarbij onder meer in op de relatie tussen de informatie van het DB en de mogelijkheden voor de deelraad om op basis daarvan nog bij te kunnen sturen.

- De deelraad stelt vragen aan het DB die passen bij de controlerende rol. Hij besteedde echter geen aandacht aan de overschrijdingen van de lasten die zijn budgetrecht raken.
 - 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 en de wijze waarop de ASR zijn rol vervolgens invulling geeft schiet tekort.
- De taak en opdracht van de ASR zijn niet duidelijk geregeld en binnen de deelgemeente is het onduidelijk wie de opdracht aan de ASR verleent.
 - Noch het dagelijks bestuur noch de deelraad heeft afspraken gemaakt met de ASR over aanvullende controles en/of rapporteringstoleranties, terwijl dit wel mogelijk is.
 - De ASR heeft zelf op dit punt geen initiatieven 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.
- ✓ In de rekening van baten en lasten wordt het resultaat vóór bestemming en na bestemming juist berekend en gepresenteerd.
 - ✓ Het bestuur geeft een korte analyse op het resultaat na bestemming.
 - ✓ In de jaardocumenten wordt op programmaniveau de confrontatie tussen de begrote toevoegingen en onttrekkingen en de gerealiseerde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves weergegeven. Wel is uitgegaan van de begroting na 1^e wijziging in plaats van de oorspronkelijke begroting.
 - ✗ Het saldo van baten en lasten is niet gelijk aan de mutatie in het eigen vermogen en het verschil wordt niet toegelicht.
5. De kwaliteit van de informatie in de balans is matig.
- ✓ 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.
 - ✓ De vaste activa worden onderscheiden naar investeringen met economisch nut en investeringen met maatschappelijk nut. De balans van deelgemeente Kralingen-Crooswijk is op dit punt een goed voorbeeld voor de andere deelgemeenten.
 - ✗ Doelstellingen, aard en reden van de reserves en voorzieningen zijn niet genoemd. Van de mutaties in de reserves en voorzieningen zijn alleen de toevoegingen aan de reserves toegelicht.
 - ✗ Een toelichting ontbreekt op de belangrijkste aan- en verkopen van activa.
6. De kwaliteit van de informatie over de baten en lasten is voldoende.

- ✓ 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.
 - ✓ Er wordt aandacht besteed aan de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd en er wordt duidelijk gemaakt wat gedaan is om de maatschappelijke effecten te bereiken.
 - ✗ Er is geen overzicht opgenomen van lopende projecten van de deelgemeente.
 - ✗ De opzet van de programmaverantwoording stemt niet geheel overeen met de programmabegroting.
7. De paragraaf Weerstandsvermogen is matig.
- ✓ De risico's en de weerstandscapaciteit zijn geïnventariseerd en gekwantificeerd.
 - ✓ Het begrip weerstandsvermogen is juist gehanteerd.
 - ✗ 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.
 - ✗ Er is geen norm bepaald voor het minimale niveau of het streefniveau van het weerstandsvermogen.

I-3 aanbevelingen

1. Wijs het sectorhoofd Middelen formeel aan als controller.
2. Besteed als deelraad vooral ook aandacht aan overschrijdingen van de lasten; die raken direct het budgetrecht van de deelraad.
3. 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 en rapporteringstoleranties vast te stellen.
4. Breng verbeteringen aan in de balans. Aandachtspunten hierbij zijn:
 - vermeld doel, aard en reden van de reserves en voorzieningen;
 - licht mutaties in de reserves en voorzieningen toe;
 - licht mutaties in de activa toe.
5. Neem een overzicht op met informatie over lopende projecten.
6. 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 deelgemeente Kralingen-Crooswijk.

II-2 algemene informatie

Om enig inzicht te verschaffen in deelgemeente Kralingen-Crooswijk is in deze paragraaf relevante achtergrondinformatie opgenomen: de samenstelling van het bestuur, de schaalgrootte van de deelgemeente en de financiële kerncijfers. De deelgemeente telde in 2007 ongeveer 50.000 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 3 (beide inclusief de voorzitter). De coalitie bezet 11 zetels in de deelraad. Portefeuillehouder Financiën is de heer M. de Visser.

Tabel II-1 Financiële kerncijfers 2006 deelgemeente Kralingen-Crooswijk

Begroting en jaarrekening 2006 (x € 1.000)	Begroting voor wijziging	Begroting na wijziging	Jaarrekening
Totale lasten	-24.439	-29.455	-29.542
Totale baten	+24.439	+29.455	+31.770
Saldo van baten en lasten	0	0	+2.228
Toevoeging reserves	0	0	-2.290
onttrekking reserves	0	0	+614
Totaal resultaat	0	0	+552

Bronnen: programmabegroting respectievelijk -rekening 2006

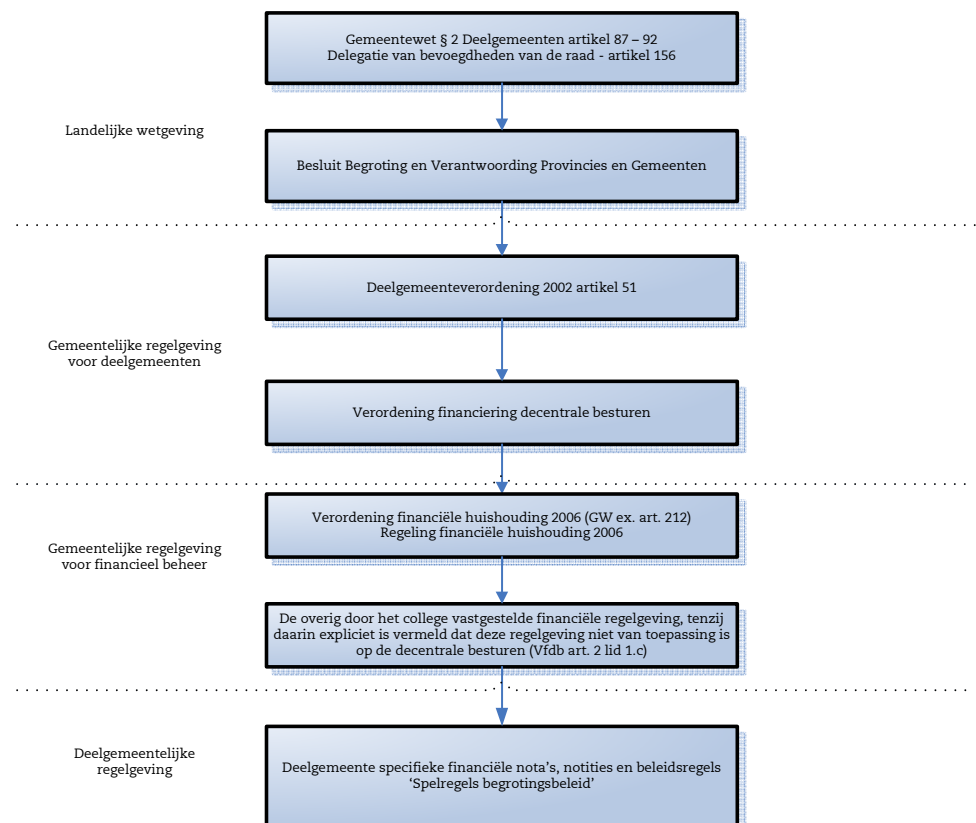
De accountantsverklaring bij de jaarrekening 2006 was goedkeurend voor zowel het onderdeel getrouwheid als het onderdeel rechtmatigheid. Een getrouw beeld houdt in dat de jaarrekening geen fouten van een dusdanige omvang bevat dat dit gevolgen zou kunnen hebben voor het handelen van de gebruiker ervan.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

III opstellen en behandelen jaarrekening

III-1 regelgeving

Figuur III-1 geeft weer welke regels (mede) van toepassing zijn op het proces, de vorm en de inhoud van de financiële verantwoording van de deelgemeenten en voor de bestuurders en ambtenaren die daarbij betrokken zijn. Die regels zijn toegelicht in hoofdstuk II van het algemene rapport. In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer in op de toepassing van de regels door deelgemeente Kralingen-Crooswijk.

Figuur III-1 formele financiële relatie gemeente en deelgemeenten



Naast de hierboven genoemde regels is er nog een scala aan regels van belang voor de rechtmatige begrotingsuitvoering. Die regels liggen voor een groot deel vast in de door de gemeenteraad vastgestelde Kadernota Accountantscontrole². In

² Raadsbesluit 2006-2552

accountantsrapporten van de ASR over de jaarrekening 2006 staat vermeld dat de deelgemeenten een overzicht hebben samengesteld van de voor hen relevante wet- en regelgeving. Een aantal van de deelgemeenten heeft dat overzicht in de programmarekening 2006 opgenomen. Dat is ook het geval voor deelgemeente Kralingen-Crooswijk.

Het hoofd van de Sector Middelen deelde mede dat de deelgemeente zich conformeert aan de regels die de gemeente stelt.

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.

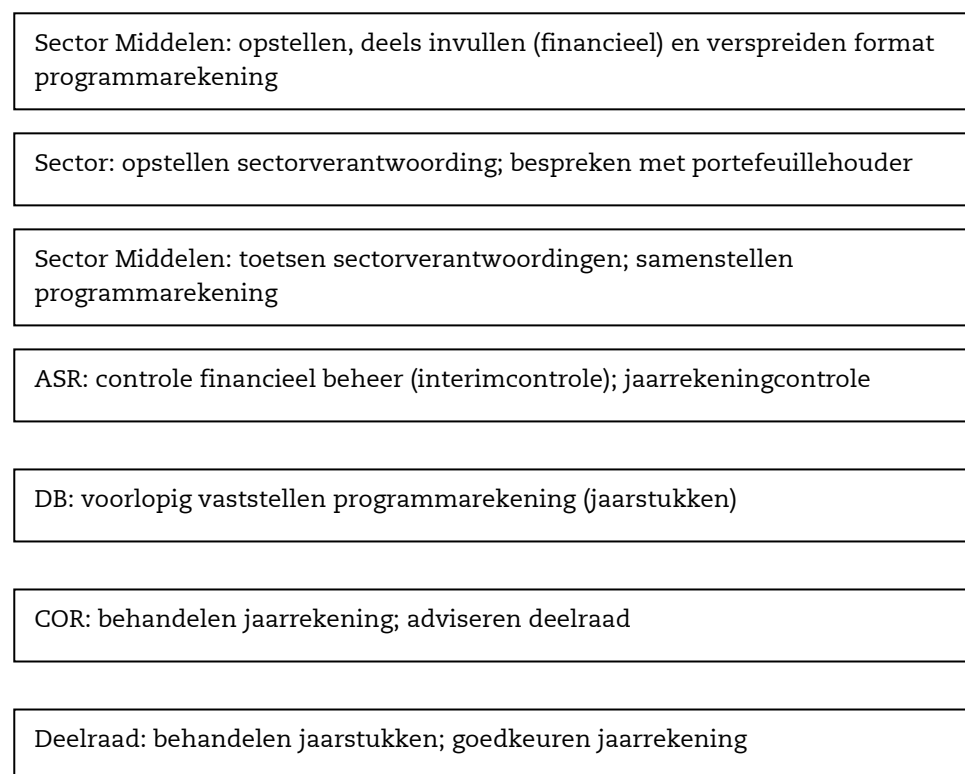
De bevindingen over de rolinvulling, in het bijzonder de rolinvulling van de Commissie Onderzoek Rekening (COR) en deelraad, heeft de rekenkamer behalve uit interviews en notulen van verslagen afgeleid uit de enquête die zij heeft uitgezet onder de deelraadsleden. In Kralingen-Crooswijk hebben 6 van de 9 deelraadsleden de enquête ingevuld (32%) waaronder 4 leden van de COR.

In 2006 is in Kralingen-Crooswijk 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.

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

De P&C-cyclus van deelgemeente Kralingen-Crooswijk was ten tijde van het onderzoek nog niet in een procesbeschrijving vastgelegd. In het ambtelijk wederhoor is vernomen dat dit inmiddels wel het geval is. Wel had de deelgemeente voor alle producten uit de P&C-cyclus een planning (productkalender). Eén van die producten is de programmarekening. De desbetreffende planning beschrijft wie, wat, wanneer gereed moet hebben dan wel moet aanleveren en met wie, wanneer, wat wordt besproken. Het proces van de totstandkoming en behandeling van de jaarrekening is in onderstaande figuur samengevat.

Figuur III-2 Planning & Controlcyclus onderdeel programmarekening en jaarverslag



De P&C-cyclus bij de deelgemeente is nog in ontwikkeling. Het gaat daarbij primair om de beleidscyclus, de weerslag daarvan in de programmabegroting en het SMART maken van de begroting. De programmarekening wordt in dit verband niet genoemd. In het ambtelijk wederhoor gaf het sectorhoofd Middelen aan dat de rekening hetzelfde format heeft als de rekening en dat de rekening daarom ook van een vergelijkbare kwaliteit is.

De instrumenten in het kader van de P&C-cyclus zijn in 2006 nadrukkelijk onder de loep genomen. Dit om met een zo effectief mogelijke inzet zo goed mogelijke producten voor management en bestuur te leveren.

III-2-2 sectoren

opzet

De ambtelijke organisatie is ingedeeld in zogenoemde taakvelden binnen sectoren. In de regelgeving is geen beschrijving van de rol van de sectoren/sectorhoofden gevonden voor wat betreft het jaarverslag en de programmarekening. Het handboek Organisatie, Bestuur en Raad geeft alleen de taakomschrijving van de sectoren voor wat betreft het beleid dat ze uitvoeren.

rol en rolinvulling in de praktijk

De verantwoordingscyclus begint bij de sectoren. Deze (de budgetbeheerders en – verantwoordelijken) leveren de bouwstenen aan voor de jaarrekening en het jaarverslag op basis van formats van het taakveld Financiën van de sector Middelen. De cijfers in die formats zijn deels al door het taakveld Financiën ingevuld. Het is de verantwoordelijkheid van de sectorhoofden om de desbetreffende financiële overzichten te analyseren en controleren. Het taakveld Financiën ondersteunt hierbij. De sectorhoofden bespreken het ingevulde format voor de programmarekening met hun portefeuillehouder in het DB en sturen het vervolgens naar het taakveld Financiën.

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

De deelgemeente Kralingen-Crooswijk heeft geen organisatieonderdeel of functie met de naam controller. De portefeuillehouder Financiën merkt het hoofd van de sector Middelen als zodanig aan. Het taakveld Financiën binnen deze sector is verantwoordelijk voor de totstandkoming van de jaarstukken. Dit taakveld bestaat uit de onderdelen Financieel Beleid, Planning & Control en Financieel beheer. Het taakveld Financiën stelt de formats voor de programmarekening, toetst de door de sectoren ingevulde formats en stelt de conceptprogrammarekening en – productrekening op. Uit de planning voor de totstandkoming van de programmarekening blijkt verder dat het taakveld de opmerkingen verwerkt van actoren (zoals de ASR) later in het proces. Het hoofd van de sector Middelen overlegt periodiek met de portefeuillehouder Financiën over de begrotingsuitvoering en heeft met hem ook overleg over de jaarrekening.

Medio april levert de sector Middelen de rekening namens het DB aan bij de Griffie voor de raadsbehandeling. Eveneens namens het college stuurt de sector de programmarekening, na vaststelling door de deelraad naar het college, t.a.v. de directie Middelen en Control.

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 DB handelt zoals hierboven omschreven. Verder ziet de rolinvulling van het DB er in de praktijk als volgt uit. De portefeuillehouder Financiën bespreekt periodiek de begrotingsuitputting met het hoofd van de sector Middelen. Ook heeft hij met deze overleg over de concept programmarekening. De overige sectorhoofden hebben overleg met 'hun' portefeuillehouder in het DB over de sectorverantwoordingen.

Het DB houdt twee besprekingen over de conceptprogrammarekening. De besprekingen zijn erop gericht de laatste onjuistheden eruit te halen, in te schatten wat eventuele knelpunten voor de deelraad kunnen zijn en daaraan gekoppeld hoe daarmee zou kunnen worden omgegaan. Dit om het politieke proces rond de programmarekening doelmatig te laten verlopen. In de tweede bespreking stelt het DB de rekening voorlopig vast en bereidt de behandeling in de deelraad voor.

De jaarrekening, het rapport van de ASR en ontwerpbesluiten voor de goedkeuring van de rekening en de resultaatbestemming worden namens het DB door het taakveld Financiën ter behandeling aangeboden aan de deelraad.

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

³ Verordening financiering decentrale besturen, artikel 18 lid 1

⁴ Idem, artikel 18 lid 2

⁵ Idem, artikel 19

van een verslag van de Accountantsdienst Rotterdam (thans Audit Services Rotterdam)⁶. Die onduidelijkheid spreekt ook uit de bevindingen van het onderzoek. Het hoofd van de Sector Middelen is van mening dat de controle door de ASR gebaseerd is op de controleverordening. Volgens de griffier is het DB de opdrachtgever van de ASR. De portefeuillehouder Financiën zelf geeft aan dat alle contacten via de controller (het hoofd van de sector Middelen) lopen. Hij heeft geen rechtstreekse contacten met de ASR.

rol en rolinvulling in de praktijk

De ASR voert de jaarrekeningcontrole bij deelgemeente Kralingen-Crooswijk uit. Er zijn geen aanvullende opdrachten verstrekt. Het hoofd van de sector Middelen tekent voor de prestatie en betaald de factuur van de ASR.

De ASR voert bij deelgemeente Kralingen-Crooswijk een interim- en een jaarrekeningcontrole uit. De interimcontrole vindt in het najaar plaats en betreft vooral het financieel beheer (de processen). Het hoofd van de Sector middelen initieert de interimcontrole. Over die controle merkt hij op dat die zo laat wordt uitgevoerd dat er geen tijd meer is om bij te sturen vóór de jaarrekeningcontrole.

De ASR hanteert bij zijn controle het door de gemeenteraad vastgestelde kader voor de rechtmatigheid⁷ en het door de deelgemeente zelf vastgestelde overzicht van relevante wet- en regelgeving zoals opgenomen in hoofdstuk 6 van de jaarrekening 2006. Dat overzicht bevat onder meer de op de deelgemeente toegesneden maatregelen ten aanzien van de bedoelde wet- en regelgeving.

Van de ASR is vernomen dat hij de resultaten van de interim-controles adresseert aan het dagelijkse bestuur en het rapport met de uitkomsten van de jaarrekeningcontrole direct aan de deelraad stuurt. Dat laatste is bij deelgemeente Kralingen-Crooswijk niet het geval. Het rapport over de jaarrekeningcontrole 2006 is geadresseerd aan de gemeentesecretaris.

Het rapport over de jaarrekening wordt behandeld in de Commissie Onderzoek Rekening (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.

rol en rolinvulling in de praktijk

Uit de enquête onder de deelraadsleden blijkt dat de griffier geen activiteiten vervult die specifiek betrekking hebben op de jaarrekening. De griffier zelf ziet zich als adviseur van de deelraad. Hij houdt toezeggingslijsten bij voor de deelraad om het DB te herinneren aan toezeggingen. Dit geldt ook voor afspraken naar aanleiding van de behandeling van de jaarstukken. De griffie krijgt ook verzoeken

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

⁷ Raadsbesluit 2006-2552.

van de deelraad om het dagelijks bestuur via een brief te herinneren aan het sturen van toegezegde stukken.

III-2-7 COR

opzet

De deelraad heeft op 20 april 2006 de commissie tot onderzoek van de rekening (COR) ingesteld die de jaarrekening van de deelgemeente en de daarop betrekking hebbende stukken (accountantsverklaring en andere) onderzoekt. In het besluit staat tevens dat de COR van haar bevindingen verslag doet aan de deelraad. Anders dan bij de gemeentelijke COR heeft de deelgemeentelijke COR van deelgemeente Kralingen-Crooswijk niet tot taak om deelraad te adviseren over de vaststelling van de concernrekening.

rol en rolinvulling in de praktijk

De COR onderzoekt de jaarrekening ter voorbereiding op de behandeling in de deelraad. Dit doet de COR mede op basis van het rapport van de ASR. Uit de notulen blijkt dat de COR oog heeft voor tekortkomingen in het financieel beheer die het budgetrecht van de deelraad raken. Zo merkt de COR bijvoorbeeld op dat in de tussentijdse rapportages de informatie over mee- en tegenvallers summier is en dat bijsturing achteraf niet meer mogelijk is als uit de jaarrekening aanzienlijke overschotten blijken. De COR spreekt zijn ontevredenheid uit over de terugkoppeling door het DB over de uitputting van de begroting en komt naar aanleiding daarvan tot de aanbeveling om af te spreken met het DB waarover de deelraad wil worden geïnformeerd.

Het onderzoek van de COR resulteert in concrete aanbevelingen voor verbetering van het financieel beheer. De adviezen worden opgenomen in het verslag van de bespreking van de COR. Dit verslag wordt gevoegd bij de stukken voor de deelraad voor de behandeling van de jaarstukken. De COR geeft géén advies aan de deelraad over de vaststelling van de deelgemeenterekening.

De vergaderingen van de COR zijn niet openbaar en bespreking van de jaarrekening vond zonder lid van het dagelijks bestuur plaats. Overigens is door de deelraad bij de behandeling van de programmarekening 2006 wel voorgesteld dat de portefeuillehouder Financiën in de toekomst aanwezig is bij besprekingen van de COR, om te voorkomen dat details in de deelraad behandeld worden. Het DB heeft hierover geen toezeggingen gedaan. In het ambtelijk wederhoor is vernomen dat daar voor 2007 nog geen invulling aan is gegeven.

Uit de enquêteresultaten blijkt dat de meeste commissieleden van mening zijn dat de behandeling van de jaarrekening in de COR niet alleen gebeurd op basis van het accountantsrapport en zich niet beperkt tot hoofdlijnen. Verder zijn zij van mening dat de aandacht in de COR voor de jaarstukken voldoende is en dat hieruit een duidelijk advies volgt. Gemiddeld genomen vinden de deelraadsleden het advies van de COR waardevol voor de voorbereiding van het debat in de deelraad.

Uit de vragen en opmerkingen in de COR leidt de rekenkamer af dat daar voldoende kennis en ervaring aanwezig is om haar controlerende rol op een goede wijze te vervullen.

III-2-8 deelraad

opzet

Hoewel niet expliciet geregeld, kan uit artikel 19 van de Verordening financiering decentrale besturen worden afgeleid dat de deelraad de jaarrekening dient vast te stellen. Dit is het sluitstuk van de P&C-cyclus van de deelgemeenten (zie Algemene rapport, par II-3). Aan de behandeling van de jaarrekening door de deelraad zijn geen eisen gesteld in de wet- en regelgeving. 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

In de P&C-cyclus komt de deelraad voor het eerst in beeld bij de zogenaamde inloopavonden. De griffie organiseert ter voorbereiding op de behandeling van (de begroting en) de jaarstukken zogenaamde inloopavonden. Op die avonden beantwoorden ambtenaren technische vragen van deelraadsleden. De griffier zit deze avonden voor; er zijn geen portefeuillehouders aanwezig. Vernomen is dat de belangstelling van deelraadsleden voor deze avonden gering is. Uit de enquête onder de deelraadsleden komt naar voren dat ze de toelichting van de ambtenaren gemiddeld gezien als voldoende ervaren voor het uitvoeren van de controlerende taak. Toch is volgens de helft van de respondenten aanvullende informatie van de ASR nodig om de controlerende taak goed uit te voeren. Tweederde van de deelraadsleden vindt zelfs aanvullende informatie van een andere onafhankelijke accountant of financieel expert nodig om de controlerende taak goed uit te voeren. In dit verband wijst de rekenkamer er op dat er de mogelijkheid bestaat om ambtelijke capaciteit vrij te maken of in te huren om de raad bij te staan in zijn controlerende rol. Dit is vervat in de 'regeling ambtelijke bijstand'. De deelraad maakt volgens de griffie echter zelden gebruik van die mogelijkheid.

De planning van de P&C-cyclus voor de programmarekening is gericht op tijdige totstandkoming en behandeling van de jaarrekening. Uit de enquête blijkt dat de deelraadsleden gemiddeld genomen vinden dat de jaarstukken tijdig worden aangeleverd. Twee van de vier COR-leden vinden dat ze niet tijdig genoeg worden aangeleverd voor een goede voorbereiding op de bespreking in de COR. Eén van de overige deelraadsleden was dezelfde mening toegedaan.

De deelraad behandelt de jaarrekening mede op basis van het verslag en de adviezen van de COR. De rekenkamer constateert op basis van de notulen van de behandeling van de jaarstukken 2006 dat de deelraad vragen stelt aan het DB die passen bij hun kaderstellende en controlerende rol. Zo stelt een aantal deelraadsleden vragen over het moment waarop een onderuitputting wordt gemeld, of dat niet eerder bekend was en dus eerder had kunnen worden gemeld

(controleerende rol, begrotingsrechtmatigheid), of dat geld dan niet anders ingezet had kunnen worden en wanneer de raad kan bijsturen (kaderstellende rol). In dat verband merkt de rekenkamer op dat ook het positieve resultaat voor bestemming de deelraad aanleiding gaf vragen te stellen over de (niet) geleverde beleidsprestaties.

Voor de controleerende 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). Uit het rapport van de ASR blijkt dat er sprake was van dergelijke overschrijdingen en daarmee van ongeautoriseerde lasten. Deze werden echter gecompenseerd door hogere baten en waren daardoor niet onrechtmatig. De deelraad heeft hier geen vragen over gesteld.

De deelraad heeft belang bij een goed functionerende interne organisatie maar heeft daar zelf geen rol in. De interne organisatie is de verantwoordelijkheid van het DB. De rekenkamer constateerde dat de deelraad wel vragen stelde aan het DB over de P&C-cyclus, namelijk of de controle functie wel voldoende is en wanneer de deelraad kennis kan nemen van het feit dat de organisatie op orde is.

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

De helft van de deelraadsleden is van mening dat de behandeling van de jaarstukken voldoende aandacht krijgt en dat die behandeling op hoofdlijnen plaatsvindt. Meer dan de helft van de deelraadleden vindt de behandeling van de begroting belangrijker dan de behandeling van de jaarstukken.

Behalve voor zijn controleerende rol gebruikt de deelraad de jaarstukken ook om kaders te stellen. De helft van de deelraadsleden geeft aan de jaarstukken te gebruiken om kaders te stellen voor het beleid.

Het sluitstuk van de P&C-cyclus op deelgemeenteniveau is het vaststellen van de jaarrekening door de deelraad. Het DB stelt het ontwerpvoorstel daarvoor op. Uit de notulen van de deelraadsvergadering inzake de jaarrekening 2006 blijkt dat de deelraad van deelgemeente Kralingen-Crooswijk op basis hiervan de programmarekening heeft vastgesteld. Over de bestemming van het batig saldo heeft de deelraad besloten in een latere vergadering bij de behandeling van de kadernota 2008.

Kennis en expertise

Het kunnen lezen, begrijpen en beoordelen van jaarrekeningen vraagt specifieke kennis. Uit de enquête blijkt dat deelraadsleden voorafgaand aan hun raadslidmaatschap van mening waren over gemiddeld tot zeer veel financiële

kennis te beschikken. In de praktijk vinden zij hun eigen financiële kennis matig tot voldoende om hun controlerende taak uit te voeren met betrekking tot de financiële informatie uit het jaarverslag. Eén deelraadslid acht die kennis voldoende voor het adequaat behandelen van de jaarstukken. De helft van de respondenten uit Kralingen-Crooswijk is van mening dat zij een financiële cursus nodig hebben om de controlerende taak uit te voeren. Gemiddeld zijn de raadsleden positief over de kennis van hun collega raadsleden om de jaarstukken adequaat te behandelen.

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 II-2). Ook de rapporten die de ASR over haar controles uitbrengt zijn van belang. Deze rapporten bevatten bevindingen op het gebied van het financieel beheer van de deelgemeente en de belangrijkste fouten en onzekerheden.

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

IV-2 analyse jaarrekening 2006

IV-2-1 inleiding

De rekenkamer heeft de jaarrekening van deelgemeente Kralingen-Crooswijk 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 deelgemeente Kralingen-Crooswijk leidt tot de volgende oordelen:

Onderzoeksvraag	Oordeel
1 Weergave en verwerking resultaat	Voldoende
2 Kwaliteit van informatie in balans	Matig
3 Kwaliteit van informatie in rekening	Voldoende
4 Weerstandsvermogen	Matig

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

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

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

In 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?

- In de rekening van baten en lasten wordt het resultaat vóór bestemming en na bestemming juist berekend en gepresenteerd.
- In de jaardocumenten wordt op programmaniveau de confrontatie tussen de begrote toevoegingen en onttrekkingen en de gerealiseerde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves weergegeven. Wel is uitgegaan van de begroting na 1^e wijziging; volgens het BBV zou uitgegaan moeten worden van de oorspronkelijke begroting.
- Het bestuur geeft een korte analyse op het resultaat na bestemming.

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 zoals blijkt uit de jaarrekening 2006 niet het geval: het eigen vermogen is in 2006 gestegen met € 3,7 mln, terwijl het saldo van baten en lasten slechts € 2,2 mln is; een verschil van € 1,5 mln. Uit de jaarstukken zou kunnen worden afgeleid dat dit voor een deel wordt veroorzaakt door een andere verwerking van de bestemmingsreserve onderhoud buitenruimte; dit was in 2005 nog een voorziening. Maar dit verklaart niet het gehele verschil.
- Het hiervoor genoemde verschil wordt niet toegelicht. Omdat deze mutaties tot het primaat van de deelraad behoren, achten wij een dergelijke toelichting wel noodzakelijk.
- De toelichting op het resultaat na bestemming is weergegeven in de toelichting op de algemene dekkingsmiddelen in de programmaverantwoording in plaats

van deze een zelfstandige plaats te geven in de programmarekening. Daarbij is geen telling van de belangrijkste verschillen opgenomen.

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.⁸

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.

⁸ 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.
- 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.
- Het verloop van de vaste activa gedurende het verantwoordingsjaar wordt weergegeven in een sluitend overzicht.
- De vaste activa worden onderscheiden naar investeringen met economisch nut en investeringen met maatschappelijk nut. De balans van deelgemeente Kralingen-Crooswijk is op dit punt een goed voorbeeld voor de andere deelgemeenten.

wat voldoet nog niet?

- Van de mutaties in de reserves en voorzieningen zijn alleen de toevoegingen aan de reserves toegelicht.
- Doelstellingen van de reserves en voorzieningen zijn niet genoemd.
- De aard van de reserves en voorzieningen is niet genoemd. Er 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.
- Een toelichting ontbreekt op de belangrijkste aan- en verkopen van activa.

overige aandachtspunten:

- Het eigen vermogen van deelgemeente Kralingen-Crooswijk bedraagt inclusief het resultaat na bestemming per 31 december 2006 € 3,7 miljoen. Van dit bedrag is € 3,3 miljoen (89 %) vastgelegd in 9 bestemmingsreserves.
- De omvang van de voorzieningen bij deelgemeente Kralingen-Crooswijk bedraagt € 4,5 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 kwaliteit van de informatie in de rekening van baten en lasten is voldoende voor de deelraad om te controleren of de beoogde resultaten zijn behaald tegen het daarvoor afgesproken budget.

wat voldoet?

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

wat voldoet nog niet?

- Er is geen overzicht opgenomen van de 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 kan 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 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 matig. Dit betekent dat het moeilijk is voor de deelraad van Kralingen-Crooswijk om te beoordelen of de deelgemeente voldoende in staat is de geïnventariseerde risico's op te vangen.

wat voldoet?

- De risico's en de weerstandscapaciteit zijn geïnventariseerd en gekwantificeerd.
- Het begrip weerstandsvermogen wordt juist gehanteerd.

wat voldoet nog niet?

- Het beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen is niet vermeld.
- Er wordt geen conclusie getrokken over de toereikendheid van de weerstandscapaciteit in relatie met de geïnventariseerde en gekwantificeerde risico's.
- Er is geen norm bepaald voor het minimale niveau of het streefniveau van het weerstandsvermogen. Wel is aangegeven dat de omvang van de algemene reserve een minimumomvang van 2,5% van de uitkering uit het deelgemeentefonds moet hebben.

IV-3 mening deelraadsleden over jaarstukken

IV-3-1 kwaliteit jaarstukken

De rekenkamer heeft tevens onderzocht hoe de deelraadsleden zelf aankijken tegen de jaarstukken. Uit de enquête blijkt dat de deelraadsleden van Kralingen-Crooswijk vinden dat de jaarstukken belangrijke en relevante informatie bevatten voor hun werk. Zij vinden die informatie echter veelal onbegrijpelijk. Niettemin vinden de deelraadsleden over het algemeen dat zij de jaarstukken kunnen gebruiken om kaders te stellen en te controleren.

De meningen over de mate waarin de jaarstukken inzicht bieden in de uitgaven en inkomsten en ontwikkeling van het afgelopen jaar zijn sterk verdeeld. Dit geldt ook voor het inzicht dat wordt gegeven in de financiële positie en het bestaan en de reden van bestemmingsreserves. De deelraadsleden zijn van mening dat de jaarstukken ze niet goed in staat stellen om af te leiden of de door de deelraad 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. 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.

Zowel de rechtmatigheid als het getrouw beeld zijn voor een derde van de deelraadsleden onduidelijke begrippen.

IV-3-3 Accountantsrapport

De deelraadsleden vinden het accountantsrapport van belang voor de bespreking van de jaarstukken. Het accountantsrapport wordt ervaren als voldoende begrijpelijk en geeft voldoende informatie voor de controlerende rol. De deelraadsleden hebben het idee een duidelijk beeld te hebben van de punten die de ASR meeneemt in de controle. Welke normen de ASR daarbij hanteert is minder helder voor de deelraadsleden.

IV-4 bevindingen Audit Services Rotterdam over de jaarrekening

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 zijn controle aandacht besteedt aan de voor de deelraad relevante voorschriften en in zijn rapport accenten legt die van belang zijn voor de controlerende rol. Zo rapporteert de ASR bijvoorbeeld over overschrijdingen van de begroting die geheel zijn gecompenseerd door hogere baten en daarom als rechtmatig worden aangemerkt.⁹

Voor zijn 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 zijn oordeel hanteert de ASR ook grenzen voor de rapportering van fouten in de jaarrekening of de bedrijfsvoering. Die grenzen zijn lager, waardoor de ASR meer rapporteert dan hij weegt in zijn 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 met de ASR over de rapporteringstoleranties. Het gaat dan om afspraken over de fouten of tekortkomingen in de bedrijfsvoering die de deelraad van voldoende belang vindt om door de ASR te laten rapporteren. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor afwijkingen van het BBV die weliswaar het beeld van de jaarrekening niet aantasten maar die wel leiden tot een mindere kwaliteit van de informatievoorziening.

⁹ Conform de aanwijzingen hieromtrent van het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten: kadernota 2007, par. 3.3.

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

CONTROLEER UW BUDGET

Bijlage I Analysekamer beoordeling jaarstukken 2006

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

CONTROLEER UW BUDGET

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 25 deelraadsleden hebben er 8 (32%) de enquête teruggestuurd. Daaronder waren er 5 van leden van de COR. De deelraadsleden die de vragenlijst hebben ingevuld waren gemiddeld 2,43 jaar deelraadslid.

Lijst met geraadpleegde documenten

- Programmabegroting 2006
- Programmarekening 2006
- Accountantsverklaring van de ASR bij jaarrekening 2006 (brief d.d. 25 april 2007, kenmerk 11045-12598-A-0245 Ri/el)
- Accountantsrapport van de ASR bij de rekening 2006 (brief d.d. 25 april 2007, kenmerk 11045-12598-A-0252 Ri/el)
- Bevindingen interimcontrole ASR Kralingen-Crooswijk 2006
- Raadsvoorstel vaststellen programmarekening 2006
- Notulen COR van 14 mei 2007
- Notulen deelraadsvergadering 24 mei 2007
- Conceptnotulen deelraadsvergadering 28-6-2007
- Handboek, hoofdstuk Organisatie, bestuur en raad
- Overzicht Werkprocessen/procedures (op CD-rom)
- Interne controle protocol Deelgemeente Kralingen-Crooswijk
- P&C cyclus 2007
- Jaarstukken 2006 deelgemeente Kralingen-Crooswijk
- Raadsbesluit 2006-11 betreffende instelling COR

Interviews

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

- De heer M. de Visser, dagelijks bestuur: portefeuillehouder Financiën
- De heer R. Toes, sectorhoofd Middelen
- De heer C. Oosterhoff, griffier