

Controleer uw budget

Financiële verantwoording deelgemeente Prins Alexander

6 juni 2008

voorwoord

Geld uitgeven doen we allemaal. De één meer dan de ander. En de ene keer ook impulsiever dan de andere. Een ijsje koop je als je er trek in hebt, maar een auto of een verbouwing vergt wat meer overdenking, planning én budget. Voor grotere uitgaven moet je sparen of lenen. Je bekijkt wat het gaat kosten, vraagt eens een prijs op of een offerte aan en vergelijkt de aanbiedingen. Als de koop gesloten is dien je te betalen en krijg je het gewenste product. Althans, dat is wel de bedoeling. De meesten van ons zullen veel aandacht besteden aan dat laatste vraagstuk: is dit de auto die ik besteld heb, zonder gebreken en met alle extra's zoals afgesproken? Levert de aannemer de verbouwing compleet en netjes op? Krijg ik waar voor mijn geld? En als dat niet zo is dan volgt er een reeks van vragen en opmerkingen en worden 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	2	
I	conclusies en aanbevelingen	4
I-1	inleiding	4
I-2	conclusies	4
I-2-1	opstellen en behandelen jaarrekening	4
I-2-2	inhoud en kwaliteit van de jaarrekening	5
I-3	aanbevelingen	6
II	inleiding	7
II-1	budgetrecht	7
II-2	algemene informatie	8
III	opstellen en behandelen jaarrekening	9
III-1	regelgeving	9
III-2	het verantwoordingsproces en de rolinvulling	10
III-2-1	algemeen	10
III-2-2	sectoren	12
III-2-3	controller	13
III-2-4	dagelijks bestuur	13
III-2-5	ASR	13
III-2-6	griffie	14
III-2-7	COR	15
III-2-8	deelraad	15
IV	inhoud en kwaliteit jaarrekening	18
IV-1	inleiding	18
IV-2	analyse jaarrekening 2006	18
IV-2-1	inleiding	18
IV-2-2	hoe is de weergave van het resultaat en de verwerking daarvan in het eigen vermogen?	19
IV-2-3	voldoet de informatie in de balans?	20
IV-2-4	voldoet de financiële informatie inzake de baten en lasten?	23
IV-2-5	hoe is de informatie in de paragraaf 'Weerstandsvermogen'?	24
IV-3	mening deelraadsleden over jaarstukken	25
IV-3-1	kwaliteit jaarstukken	25
IV-3-2	accountantsverklaring	26
IV-3-3	accountantsrapport	26
IV-4	bevindingen Audit Services Rotterdam over de jaarrekening	26
Bijlage I	Analysekader beoordeling jaarstukken 2006	28
Bijlage II	Onderzoeksverantwoording bevindingen deelgemeenten	30

I conclusies en aanbevelingen

I-1 inleiding

Rotterdam kent naast het gemeentebestuur ook elf deelgemeenten, een wijkraad voor Pernis en een Centrumraad die delen van het gemeentelijk beleid zelfstandig mogen bepalen en uitvoeren. Hiertoe behoort ook het afleggen van financiële verantwoording door het dagelijks bestuur aan de deelraad. Dit onderzoek richt zich op de financiële verantwoording van deelgemeente Prins Alexander. In 2006 bedroegen de lasten in Prins Alexander ongeveer € 35 miljoen en resteerde na aftrek van de baten een positief financieel resultaat van € 1,1 miljoen. Dit hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen die uit het onderzoek bij deelgemeente Prins Alexander 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 Prins Alexander 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 voor de jaarrekening vervult zijn rol conform de kaders zoals die zijn vastgelegd voor de gemeentelijke COR.
2. De controle van de deelraad op de besteding van het budget is voldoende.
 - De jaarstukken worden inhoudelijk behandeld door de COR en de deelraad.
 - De COR bestede daarbij geen aandacht aan de begrotingsoverschrijdingen, de deelraad deed dit wel. Ook overigens stelde de deelraad vragen aan het DB die passen bij de controlerende rol.
 - 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 wijze waarop ASR haar rol vervolgens invulling geeft is helder maar niet juist.**
- De taak en opdracht van de ASR zijn duidelijk geregeld en opgenomen in een contract.
 - In Prins Alexander fungeert de deelgemeentesecretaris als opdrachtgever van ASR. Hoewel daarmee de opdrachtverlening duidelijk is, is deze niet in overeenstemming met de duale verhoudingen en verantwoordelijkheden zoals die voor de gemeenten zijn verankerd in de Gemeentewet. Naar analogie daarvan zou de deelraad opdrachtgever moeten zijn voor de onafhankelijke accountantscontrole.
 - De deelraad heeft geen afspraken gemaakt met de ASR over aanvullende controles en/of rapportagetoleranties, terwijl dit wel mogelijk is. De ASR heeft bij de deelgemeente niet zelf het initiatief hiertoe genomen.

I-2-2 inhoud en kwaliteit van de jaarrekening

4. **De weergave en de verwerking van het resultaat is voldoende.**
- ✓ Het saldo van baten en lasten is gelijk aan de verandering in het vermogen.
 - ✓ Het resultaat voor bestemming is op basis van baten en lasten berekend en is op de juiste wijze gepresenteerd.
 - ✗ Op programmaniveau is geen vergelijking gemaakt tussen de begrote en werkelijke mutaties in de reserves.
5. **De kwaliteit van de informatie in de balans is voldoende.**
- ✓ De informatie in de balans is gepresenteerd conform de regels van het BBV en biedt voldoende inzicht aan de deelraad om zijn controlerende rol te kunnen vervullen.
 - ✓ De informatie over de reserves en voorzieningen in de toelichting op de balans is van goede kwaliteit: van elke reserve en voorziening wordt de aard en reden genoemd. Dit is in overeenstemming met het BBV. De balans van deelgemeente Prins Alexander is op dit punt een goed voorbeeld voor de andere deelgemeenten.
 - ✓ De kwaliteit van de balans en de toelichting daarop is zo goed dat de rekenkamer deze aanmerkt als goed voorbeeld.
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 wat er gedaan is om de maatschappelijke effecten te bereiken.
 - ✗ Er is geen overzicht opgenomen van lopende projecten van de deelgemeente.
7. **De paragraaf Weerstandsvermogen is matig.**
- ✓ Het begrip weerstandsvermogen is juist gehanteerd.
 - ✗ De risico's zijn geïnventariseerd, maar slechts gedeeltelijk gekwantificeerd.

- ✖ De elementen van de weerstandscapaciteit zijn gedeeltelijk of 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. De COR dient meer aandacht te hebben voor het budgetrecht van de deelraad en expliciet aandacht te besteden aan de begrotingsonrechtmatigheden.
2. Maak de deelraad tot opdrachtgever van haar externe accountant: de ASR. Zorg dat het budget voor de inhuur van de ASR komt te liggen bij de deelraad en de deelraad de mogelijkheid heeft om aanvullende opdrachten te verstrekken.
3. Neem in de informatie over de baten en lasten een overzicht op van lopende projecten van de deelgemeente.
4. Stel de paragraaf weerstandsvermogen samen in overeenstemming met het BBV. Aandachtspunten hierbij zijn:
 - geef het beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen weer;
 - kwantificeer de risico's van de deelgemeente;
 - vergelijk de omvang van de weerstandscapaciteit met de omvang van de risico's en trek een conclusie over de toereikendheid van het weerstandsvermogen.

II inleiding

II-1 budgetrecht

Ieder jaar besluit de deelraad middels het goedkeuren van de begroting hoe de beschikbare financiële middelen worden ingezet voor het realiseren van het deelgemeentelijke beleid (kaderstellende rol). Na afloop van het desbetreffende begrotingsjaar legt het dagelijks bestuur (DB) verantwoording af aan de deelraad over de feitelijke besteding van de middelen. De deelraad moet besluiten of het deze besteding goedkeurt en het DB dechargeert¹ (controlerende rol). Beide vormen van goedkeuring betreffen het budgetrecht van de deelraad 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 brief over de Centrumraad en een brief 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 Prins Alexander.

II-2 algemene informatie

De deelgemeente telde in 2007 ruim 87.950 inwoners. Het bestuur van de deelgemeente wordt gevormd door de deelraad, het dagelijks bestuur en de voorzitter van de deelraad, tevens voorzitter van het dagelijks bestuur. De deelraad bestaat uit 25 personen en het dagelijks bestuur uit 5 (beide inclusief de voorzitter). De coalitie bezet 13 zetels in de deelraad. De portefeuillehouder Financiën is de heer P. Paulusma. In tabel II-1 zijn de financiële kerncijfers weergegeven.

Tabel II-1 financiële kerncijfers 2006 deelgemeente Prins Alexander

Begroting en jaarrekening 2006 (x € 1.000)	Begroting voor wijziging	Begroting na wijziging	Jaarrekening
Totale lasten	-38.092	-40.505	-35.571
Totale baten	+37.527	+37.351	+38.500
Saldo van baten en lasten	-565	-3.154	+2.929
Toevoeging reserves	0	0	-2.365
onttrekking reserves	+565	+3.154	+601
Totaal resultaat	0	0	+1.165

Bronnen: programmabegroting respectievelijk -rekening 2006

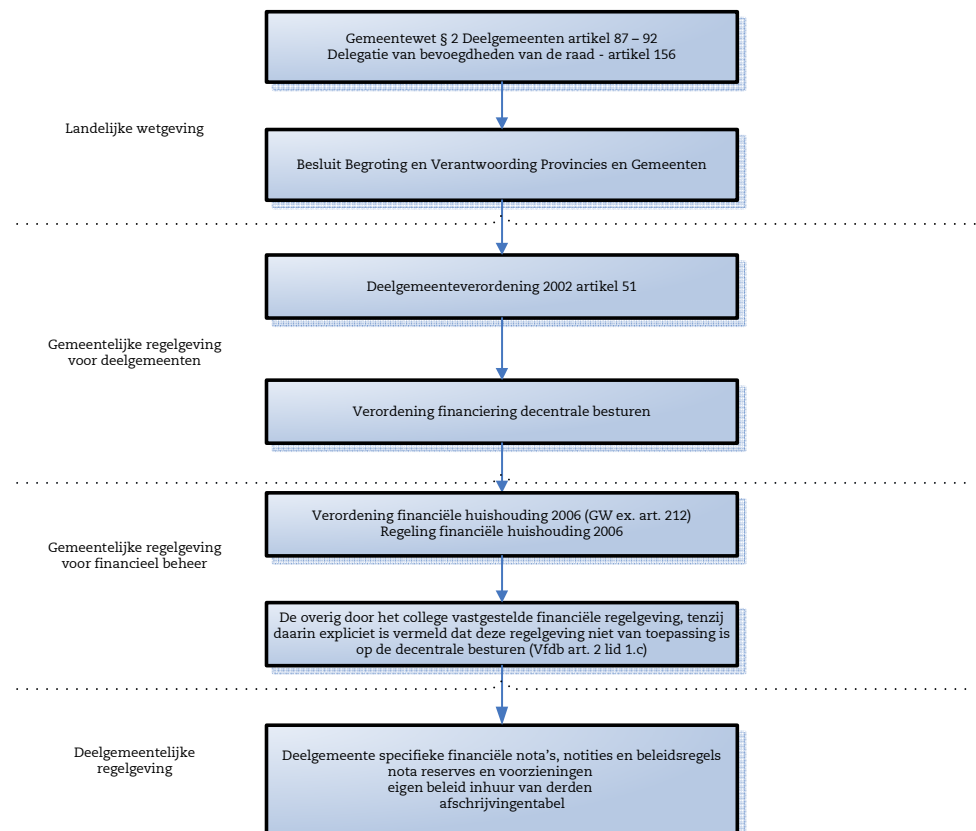
De accountantsverklaring bij de jaarrekening 2006 was goedkeurend voor zowel het onderdeel getrouwheid als het onderdeel rechtmatigheid. Op het gebied van begrotingsonrechtmatigheid heeft de accountant een melding gedaan, te weten bij het programma 'Educatie en arbeid' is een begrotingsonrechtmatigheid geconstateerd. 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 Prins Alexander.

figuur III-1 formele financiële relatie gemeente en deelgemeenten



Naast de in figuur III-1 genoemde regels is er nog een scala aan regels van belang voor de rechtmatige begrotingsuitvoering. Die regels liggen voor een groot deel vast in de door de gemeenteraad vastgestelde Kadernota Accountantscontrole². In accountantsrapporten van de Audit Services Rotterdam (ASR) over de jaarrekening 2006 staat vermeld dat de deelgemeenten een overzicht hebben samengesteld van de voor hen relevante wet- en regelgeving. Een aantal van de deelgemeenten heeft dat overzicht in de programmarekening 2006 opgenomen. In de jaarrekening 2006 van deelgemeente Prins Alexander is een dergelijke lijst met op de financiële verantwoording van toepassing zijnde regelgeving niet opgenomen.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de deelgemeente zich zo veel mogelijk conformeert aan concernbrede voorschriften en richtlijnen ten aanzien van de financiële verantwoording. Het blijkt in de praktijk niet altijd duidelijk te zijn in welke mate de verordeningen van toepassing zijn op de deelgemeenten. Het idee bestaat dat elke deelgemeente een eigen interpretatie eraan geeft. De regelgeving is niet inzichtelijk en het kost veel tijd om te achterhalen welke verordeningen en regels daadwerkelijk van toepassing zijn op de deelgemeenten. Deelgemeente Prins Alexander heeft ook een eigen financieel beleid. De deelraad heeft in 2001 besloten een norm te hanteren voor de algemene reserve van 4%-8%. De verwachting is dat deze norm naar beneden wordt bijgesteld in de komende jaren. Dit wordt opgenomen in de 'nota reserves en voorzieningen'. Daarnaast heeft de deelgemeente een eigen beleid op de inhuur van derden en wijkt op enkele aspecten af van de gemeentelijke afschrijvingentabel.

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 vergaderingen afgeleid uit de enquête die zij heeft uitgezet onder de deelraadsleden. In deelgemeente Prins Alexander hebben 8 van de 25 deelraadsleden de enquête ingevuld (32%) waaronder 2 leden van de COR.

Binnen de deelgemeente wordt gewerkt met het principe van budgethouderschap. De budgethouders kunnen online de uitputting van de budgetten inzien en beheren. Er zijn drie senior adviseurs Planning & Control en één controller (tevens directeur belast met de bedrijfsvoering) die de financiële toets uitvoeren. De P&C-cyclus bevat vaste momenten waarop de deelraad vergadert over de jaarstukken.

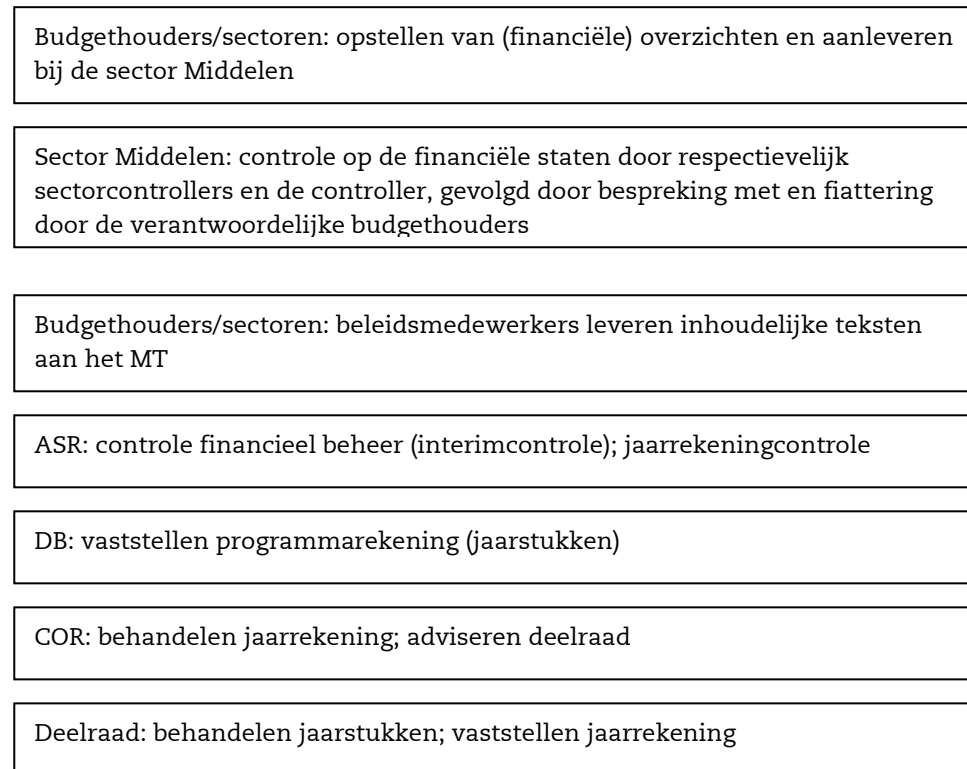
² Raadsbesluit 2006-2552

Tussentijds worden er twee bestuursrapportages opgesteld om inzicht te verschaffen in de financiële huishouding.

Tijdens het verantwoordingsproces leveren de budgethouders overzichten aan waarbij een eerste check wordt gedaan op de financiële staten door de drie sectorcontrollers en de controller ter voorbereiding van de bespreking met de budgethouders. De definitieve correcties worden door de budgethouders gefiatteerd. De inhoudelijke teksten worden aangeleverd door de beleidsmedewerkers en het management. De controllers schrijven na de eerste check een concept toelichting op de verschillen tussen begroting en jaarrekening en bespreken deze eveneens met de budgethouders, die het finale woord hierover hebben. Zowel de concept teksten als de voorlopige rekening resultaten worden voorgelegd aan het dagelijks bestuur. De definitieve bepaling van het rekeningsresultaat vindt plaats zodra de eindcontrole van de ASR vergevorderd is. De voorlopige adviezen van de ASR kunnen dan eventueel worden gebruikt voor herziening van het definitieve resultaat.

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

figuur III-2 planning & controlcyclus onderdeel programmarekening en jaarverslag



III-2-2 sectoren

opzet

Bij deelgemeente Prins Alexander is de ambtelijke organisatie verdeeld in sectoren met verschillende afdelingen. In de regelgeving is geen beschrijving van de rol van sectoren/afdelingen gevonden voor wat betreft het jaarverslag en de programmarekening. Bij deelgemeente Prins Alexander staan rollen en verantwoordelijkheden beschreven in de Nota Sturingsafspraken alsmede in de functieprofielen van het desbetreffende management. Voorts is e.e.a. in de concept Regeling Budgethouders en de Nota Sturingsafspraken 2004 vastgelegd.

rol en rolinvulling in de praktijk

De verantwoordingscyclus begint bij de afdelingen. Deze (de budgetbeheerders en –houders) leveren de bouwstenen aan voor de jaarrekening en het jaarverslag. De budgetbeheerders en –houders sturen hun deelverantwoording naar de sector Middelen waar de financiële staten worden beoordeeld door de betreffende sectorcontrollers.

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 Prins Alexander een controller aangewezen. Samen met drie senior adviseurs Planning & Control voert de controller in het kader van het verantwoordingsproces de financiële toets op de door de sectoren aangeleverde overzichten uit en draagt zorg voor het opstellen van de jaarrapportage.

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

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

³ Verordening financiering decentrale besturen, artikel 18 lid 1

⁴ Idem, artikel 18 lid 2

⁵ Idem, artikel 19

Rotterdam)⁶. Die onduidelijkheid spreekt ook uit de bevindingen van het onderzoek. De controller/sectorhoofd 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 sector Middelen lopen. Hij heeft geen rechtstreekse contacten met de ASR. In het contract dat de ASR met Prins Alexander heeft afgesloten staat vermeld dat de ASR de controle opdracht ontvangt van het college van de gemeente Rotterdam. Deze opdracht wordt volgens Prins Alexander integraal overgenomen voor de controle bij de deelgemeenten.

rol en rolinvulling in de praktijk

De ASR voert bij deelgemeente Prins Alexander 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 ASR hanteert bij haar controle het door de gemeenteraad vastgestelde kader voor de rechtmatigheid⁷ en het door de deelgemeente zelf vastgestelde financieel beleid. Het rapport met de uitkomsten van de jaarrekeningcontrole stuurt de ASR aan de deelraad. De accountantsverklaring inzake de controle van de betreffende jaarrekening wordt separaat aan het DB aangeboden. 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. Een grote meerderheid acht het accountantsrapport belangrijk voor de bespreking van de jaarstukken. Iets meer dan de helft van de respondenten vindt aanvullende informatie van de ASR nodig om de controlerende taak uit te voeren. Aanvullende informatie van een onafhankelijke accountant of financieel expert vindt minder dan de helft van de deelraadsleden nodig om de controlerende taak uit te voeren.

III-2-6 griffie

opzet

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

rol en invulling in de praktijk

De griffier ziet zichzelf als adviseur van de deelraad en tracht deze rol in te vullen door soms tips te geven aangaande de financiële verantwoording. Deze betreffen meestal de bedrijfsvoeringsparagraaf, maar ook verwijzingen naar nakoming van gedane toezeggingen aan de deelraad en het tempo waarin activiteiten worden uitgevoerd. Voor de deelraadsleden heeft de griffier samen met de controller een bijeenkomst 'financieel inzicht voor de raadsleden' georganiseerd. In deze bijeenkomst is aan de hand van casussen de rekening en de begroting bestudeerd.

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

⁷ Raadsbesluit 2006-2552.

Ook is bij aanvang van de deelraadsperiode een introductiebijeenkomst over de financiën gehouden.

III-2-7 COR

opzet

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

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

rol en rolinvulling in de praktijk

De COR (bij deelgemeente Prins Alexander: commissie voor de jaarrekening) bereidt de behandeling van de jaarrekening in de deelraad voor. In het kader van de bespreking van de jaarrekening 2006 zijn de leden van de commissie voor de jaarrekening één keer bij elkaar geweest. Van deze openbare vergadering is verslag gemaakt. Uit de notulen blijkt dat de bespreking van de jaarrekening plaatsvond zonder lid van het dagelijks bestuur. Wel waren naast de ASR ook enkele verantwoordelijke ambtenaren aanwezig voor het beantwoorden van vragen. De ASR heeft een toelichting op het accountantsrapport gegeven. De behandeling van de commissie richt zich grotendeels op de bevindingen van de ASR. Voor de jaarrekening 2006 was na de behandeling door de commissie geen advies aan de deelraad opgesteld omdat de stemmen, geteld naar de verhoudingen in de deelraad, stakten. Wel blijkt uit de notulen dat er tijdens deze vergadering geen vragen zijn gesteld over de door de ASR geconstateerde overschrijding. De ASR gaf aan dat deelgemeente Prins Alexander een zeer goede jaarrekening heeft opgesteld en dat de onderliggende administratieve onderbouwing kwalitatief zeer hoog was.

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 door de deelraad zijn geen eisen gesteld in de wet- en regelgeving. Met het oog op de kaderstellende en controlerende rol van

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

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 deelraadsbehandeling bestaat de mogelijkheid tot het stellen van financieel technische vragen tijdens de technische vragenronde. Volgens de griffier maakten de deelraadsleden goed gebruik van deze mogelijkheid. Uit de enquête blijkt dat de toelichting van de ambtenaren door meer dan de helft van de respondenten als voldoende wordt ervaren voor het uitvoeren van de controlerende taak. Over de mate waarin het advies van de commissie voor de jaarrekening waardevol is voor de voorbereiding van het debat in de deelraad heeft een meerderheid van de respondenten geen mening. De overigen vinden het advies wel waardevol.

De deelraad behandelt de jaarrekening mede op basis van het verslag en indien aanwezig 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 controlerende rol. Voor de controlerende rol van de deelraad is vooral de zogenaamde begrotingsrechtmatigheid van belang. Het gaat daarbij om de vraag of de deelraad alle lasten in de jaarrekening vooraf heeft geautoriseerd (budgetrecht). In dit kader heeft de deelraad vragen gesteld over begrotingsonrechtmatigheden en een overschrijding in een programma. Ook over de reserves werden enkele vragen gesteld. Verder was de deelraad overwegend tevreden met het positieve accountantsrapport en had weinig vragen hierover.

Uit de enquête blijkt dat de behandeling van de jaarstukken volgens de helft van de deelraadsleden voldoende aandacht krijgt. Hiermee vinden de respondenten uit Prins Alexander in mindere mate dat de behandeling voldoende aandacht krijgt dan respondenten uit andere deelgemeenten. De deelraadsleden zijn gemiddeld van mening dat de behandeling van de jaarstukken op hoofdlijnen plaatsvindt. Verder vindt bijna de helft van de deelraadsleden de behandeling van de begroting belangrijker dan de behandeling van de jaarstukken.

De deelraadsleden gebruiken naar eigen zeggen de jaarstukken ook om te controleren of de door de deelraad afgesproken doelstellingen zijn gerealiseerd voor het afgesproken bedrag en om te beoordelen of er een goed financieel beheer was in de afgelopen jaren. Bijna alle deelraadsleden gebruiken de jaarstukken om te controleren of er een goed financieel beheer is geweest, maar minder dan de helft van de deelraadsleden gaf aan dat de jaarstukken gebruikt kunnen worden om kaders te stellen.

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 niet geheel tevreden zijn over de tijdigheid. Bijna de helft van de deelraadsleden is van mening dat de jaarstukken niet tijdig worden aangeleverd aan de deelraad voor een goede voorbereiding.

Het sluitstuk van de P&C- cyclus op deelgemeenteniveau is het vaststellen van de jaarrekening door de deelraad. Het DB stelt het raadsvoorstel daartoe op. Uit de notulen van de deelraadsvergadering inzake de jaarrekening 2006 komt niet duidelijk naar voren of de deelraad van deelgemeente Prins Alexander op basis hiervan de programmarekening heeft vast gesteld.

Kennis en expertise

Het kunnen lezen, begrijpen en beoordelen van jaarrekeningen vraagt specifieke kennis. In de enquête geven alle deelraadsleden aan voldoende kennis te hebben om de controlerende taak uit te voeren met betrekking tot de financiële informatie uit het jaarverslag. De deelraadsleden geven dan ook allen aan gemiddeld tot veel financiële kennis/ervaring te hebben gehad voor het aantreden in de deelraad. Hoewel uit de enquête blijkt dat de financiële kennis volgens eigen zeggen goed aanwezig is bij de deelraadsleden uit Prins Alexander, is een ruime meerderheid van de respondenten van mening dat zij een financiële cursus nodig hebben om de controlerende taak uit te voeren, een kwart is hierover neutraal. Hiermee vinden de respondenten uit Prins Alexander meer dat zij een financiële cursus nodig hebben dan respondenten uit andere deelgemeenten.

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 - uitsprekt 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 Prins Alexander 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 bijna alle 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 Prins Alexander 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	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?

- Voor de beantwoording van de vraag of het resultaat juist berekend en juist verwerkt is in het eigen vermogen, heeft de rekenkamer het saldo van baten en lasten uit de jaarrekening vergeleken met de verandering van het eigen vermogen (vermogensvergelijking). Beide zouden aan elkaar gelijk moeten zijn. Dat was blijkens de jaarrekening 2006 het geval: het eigen vermogen is in 2006 gestegen met € 2,9 miljoen. Dit bedrag komt overeen met het positieve saldo van baten en lasten vóór bestemming. Dit is in overeenstemming met het BBV.
- Het resultaat voor bestemming wordt berekend op basis van de baten en lasten, aangevuld met de algemene dekkingsmiddelen.
- Er wordt een resultaat vóór bestemming en een resultaat na bestemming gepresenteerd. Deze resultaten worden juist gepresenteerd.
- De overschrijdingen van de begrote en werkelijke mutaties in de reserves zijn toegelicht. Dat geeft de deelraad inzicht in hoeverre het DB binnen het financiële kader dat de deelraad heeft vastgesteld is gebleven.

wat voldoet nog niet?

- In de programmarekening is een zeer globale analyse van het resultaat na bestemming gegeven met een beperkte informatiewaarde.
- Op programmaniveau is geen vergelijking gemaakt tussen de begrote en werkelijke mutaties in de reserves. Hierdoor ontbreekt een volledig beeld van de financiële middelen die zijn ingezet per programma.

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 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.

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.

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

- De algemene en (overige) bestemmingsreserves worden onderscheiden onder het eigen vermogen in de balans.
- Het verloop van de reserves en voorzieningen gedurende het jaar wordt in een sluitend overzicht weergegeven.
- De informatie over de reserves en voorzieningen in de toelichting op de balans is van goede kwaliteit: de belangrijkste mutaties worden toegelicht. Ook worden de doelstelling van de reserves en voorzieningen genoemd en aard en reden. De balans van deelgemeente Prins Alexander is op dit punt een goed voorbeeld voor de andere deelgemeenten.
- Het verloop van de vaste activa gedurende het verantwoordingsjaar wordt weergegeven in een sluitend overzicht.

wat voldoet nog niet?

Niet van toepassing

overige aandachtspunten:

- Het eigen vermogen van deelgemeente Prins Alexander bedraagt inclusief het resultaat na bestemming per 31 december 2006 € 12,7 miljoen. Van dit bedrag is € 8,2 miljoen (65 %) vastgelegd in 8 bestemmingsreserves.
- De omvang van de voorzieningen bij deelgemeente Prins Alexander bedraagt € 3,2 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 in voldoende mate aan de hiervoor bedoelde eisen, zodat de deelraad kan controleren of de beoogde resultaten zijn behaald tegen het daarvoor afgesproken budget.

wat voldoet?

- Volgens het BBV dient inzicht te worden geboden in de mutaties in het budget onvoorzien. Dit inzicht wordt geboden.
- De opzet van de programmaverantwoording stemt overeen met de programmabegroting. Deze 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 de financiële kaders heeft gewerkt.

- Er wordt aandacht besteed aan de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd. Daarbij geeft de deelgemeente aan wat gedaan is om de maatschappelijke effecten te bereiken.
- De werkelijke uitkomsten worden weergegeven ten opzichte van de begroting.
- 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 lopende projecten van de deelgemeente. Een dergelijk overzicht van de lopende projecten kan nuttige informatie over belangrijke incidentele activiteiten geven.

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

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

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

Zowel ten aanzien van de berekening van de 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 Prins Alexander om te kunnen beoordelen of de deelgemeente voldoende in staat is de geïnventariseerde risico's op te vangen.

wat voldoet?

- Het begrip weerstandsvermogen wordt juist gehanteerd: als een verhoudingsgetal en niet als een bedrag.

wat voldoet nog niet?

- Het beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen is niet aangegeven.
- De risico's zijn geïnventariseerd, maar slecht gedeeltelijk gekwantificeerd.
- Er wordt geen conclusie getrokken over de toereikendheid van de weerstandscapaciteit in relatie met de geïnventariseerde en gekwantificeerde risico's.
- De elementen van het begrip weerstandscapaciteit zijn slechts gedeeltelijk in beeld gebracht; bijvoorbeeld de post onvoorzien is niet gekwantificeerd.
- Er is geen norm bepaald voor het minimale niveau of het streefniveau van het weerstandsvermogen.

IV-3 mening deelraadsleden over jaarstukken

IV-3-1 kwaliteit jaarstukken

Belang informatie, gebruik en begrijpelijkheid

Een grote meerderheid van de deelraadsleden van Prins Alexander vindt dat de jaarstukken belangrijke en relevante informatie bevatten voor hun werk. Over de mate waarin de jaarstukken het mogelijk maken om kaders te stellen zijn de meningen van de respondenten wisselend. Bijna de helft vindt dat ze de jaarstukken kunnen gebruiken om kaders te stellen en te controleren, evenveel respondenten geven ook aan dat dit niet kan. Alle deelraadsleden vinden de jaarstukken voldoende begrijpelijk. Ruim de helft van de deelraadsleden is van mening dat de jaarstukken ze in staat stellen om de controlerende taak uit te voeren.

Inzicht

Ruim de helft van de deelraadsleden is van mening dat de jaarstukken voldoende inzicht geven in de uitgaven en inkomsten van de deelgemeente. Over de mate waarin de jaarstukken inzicht geven op de ontwikkelingen van het afgelopen jaar is een ruime meerderheid tevreden. Verder zijn alle respondenten van mening dat de jaarstukken een duidelijk inzicht geven in de financiële positie van de deelgemeente. Bijna de helft van de respondenten vindt 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. Wel is bijna de helft van de deelraadsleden positief over de mate waarin uit de financiële verantwoording duidelijk wordt welke bestemmingsreserves er zijn en waarom.

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. 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. Onder de deelraadsleden is rechtmatigheid een bekender begrip dan 'getrouw beeld'. Voor tweederde van de respondenten is het duidelijk wat bedoeld wordt met rechtmatigheid, iets minder dan de helft geeft aan dit ook te weten van 'getrouw beeld'.

IV-3-3 accountantsrapport

Bijna alle deelraadsleden zijn van mening dat het accountantsrapport van belang is bij de bespreking van de jaarstukken. Alle deelraadsleden vinden het accountantsrapport hierbij ook nog voldoende begrijpelijk. Hierover zijn de respondenten uit Prins Alexander meer positief dan respondenten uit andere deelgemeenten. Het accountantsrapport lijkt voor de deelraadsleden van Prins Alexander voldoende informatie te geven voor de controlerende rol. Iets meer dan helft heeft deze mening, de overige deelraadsleden zijn hierover neutraal. Voor de meerderheid van de deelraadsleden zijn de punten die de accountant meeneemt in de controle en de normen hierbij duidelijk. De hierbij gehanteerde normen zijn iets minder bekend.

IV-4 bevindingen Audit Services Rotterdam over de jaarrekening

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

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

De rekenkamer heeft in dit verband geanalyseerd of het verslag van de ASR voldoende aanknopingspunten biedt voor de deelraad om zijn controlerende rol op een goede manier te kunnen vervullen. De rekenkamer heeft vastgesteld dat de ASR in haar controle aandacht besteedt aan de voor de deelraad relevante voorschriften en in haar rapport accenten legt die van belang zijn voor de controlerende rol. Zo heeft de ASR gerapporteerd over een overschrijding op een programma.

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

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

Bijlage 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			2			
	Zijn in de jaarstukken het resultaat vóór en na bestemming op de juiste wijze verwerkt (gepresenteerd)?	Art. 27			2			
	Is in de jaarstukken op programmaniveau de confrontatie gepresenteerd tussen de begrote toevoegingen en onttrekkingen en de gerealiseerde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves?	Art. 27	0					
	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		1				
	Subtotaal Presentatie resultaat en verwerking daarvan in het Eigen Vermogen		0	1	8		9	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			2			
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 aard en reden van de voorzieningen en de wijzigingen gedurende het jaar aangegeven?				2			
	Wordt per voorziening het verloop gedurende het jaar in een overzicht weergegeven, waaruit blijkt: a) het saldo aan het begin van het begrotingsjaar; b) de toevoegingen; c) ten gunste van de rekening van baten en lasten vrijgevallen bedragen; d) de aanwendungen; e) saldo aan het einde van het begrotingsjaar?	Art. 55			2			
	Subtotaal Kwaliteit van de verstrekte informatie balans		0	0	18	0	18	18

CONTROLEER UW BUDGET

Aspect	Onderzoeksvragen	Artikelen BBV/Toetsingsvragen Rekenkamer	Analyse stand van zaken					
			voldoet niet	voldoet deels	voldoet	n.v.t.	totaal	Maximale score *)
			0	1	2	x		
III Kwaliteit van de verstrekte informatie rekening van baten en lasten								
onvoorzien	Is in de jaarrekening de aanwending van de post Onvoorzien toegelicht?	Art. 8 en 28			2			
opzet programmaverantwoording	Is de opzet van de jaarverantwoording 2006 gelijk aan die van de programmabegroting 2006?	Art. 4 lid 1			2			
	Indien de indeling van de begroting, de 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				x		
	Wordt in de programmaverantwoording aangegeven; a. de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd;	Art. 25 lid 2			2			
	b. de wijze waarop getracht is de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken;	Art. 25 lid 2			2			
	c. de gerealiseerde baten en lasten.	Art. 25 lid 2			2			
Toelichting programmarekening	Bevat de toelichting op de programmarekening een analyse van de verschillen tussen de begrote (na wijzigingen) en de werkelijke baten en lasten per programma en van de algemene dekkingsmiddelen?	Art. 27			2			
toelichting op projecten	Wordt op lopende projecten afzonderlijk informatie gegeven: a. beschikbare budget; b. dekking; c. stand van de uitgaven per 1 januari d. uitgaven in het begrotingsjaar; e. Saldo aan het einde van het jaar; f. toelichting op eventuele overschrijdingen.	RK	0					
	Subtotaal Kwaliteit van de verstrekte informatie rekening van baten en lasten		0	0	12		12	14
IV Weerstandsvermogen								
weerstandsv mogen	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 deelgemeente geïnventariseerd en gekwantificeerd?	Art. 11, lid 2b		1				
	Wordt het begrip weerstandsvermogen juist gehanteerd (een deelfactor en geen bedrag)				2			
	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					
	Subtotaal weerstandsvermogen		0	2	2		4	10
Totaal Onderzoeksgebieden I tot en met IV			0	3	40		43	54

Bijlage II Onderzoeksverantwoording bevindingen deelgemeenten

De rekenkamer heeft voor de beantwoording van de onderzoeksvragen in de deelgemeente gebruik gemaakt van de begroting en verantwoording 2006, het rapport van de ASR bij deze verantwoording, de verslagen van de vergaderingen van de COR en de deelraad over de verantwoording en van interviews met de portefeuillehouder Financiën, de griffier en de controller alsmede van de uitkomsten van de enquête die we hebben uitgezet onder de deelraadsleden. Van de 25 deelraadsleden hebben er 8 (32%) de enquête teruggestuurd. Daaronder waren er 2 van leden van de COR. De deelraadsleden die de vragenlijst hebben ingevuld waren gemiddeld 1,28 jaar deelraadslid.

Lijst met geraadpleegde documenten

- Accountantsverklaring en rapport van ASR bij jaarrekening 2006
- Notulen deelraadsvergadering 18 juni 2007 en 25 juni 2007
- Verslag van de openbare vergadering van de COR 12 juni 2007
- Jaarstukken 2006 deelgemeente Prins Alexander
- Agendapost DB rekeningresultaat 2006
- Overeenkomst controle ASR 2006

Interviews

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

- De heer E.L.L.M. de Bruijn, controller
- De heer P. Paulusma, dagelijks bestuur: portefeuillehouder Financiën
- De heer R. Weststrate, griffier

Aanvullend heeft de rekenkamer bij deze deelgemeente ook gesproken met een deelraadslid, namelijk de heer J.A. Schippers.