

# Inhoudsopgave COR-advies

<b>1. Samenvatting en conclusie.....</b>	<b>3</b>
1.1 Goedkeurende verklaring.....	3
1.2 Oordeel Rekenkamer.....	3
1.3 Weging bestuurlijke bevindingen.....	4
1.4 Evaluatie externe accountant.....	6
1.5 Ontwerpbesluit gemeenterekening.....	6
1.6 Ontwerpbesluit resultaatbestemming.....	7
1.7 Overzicht aanbevelingen COR.....	7
<b>2. Taakverdeling verantwoordingsproces.....</b>	<b>9</b>
2.1 Taak van de raad.....	9
2.2 Taak van de COR.....	9
2.3 Taak interne accountant.....	10
2.4 Taak externe accountant.....	10
2.5 Taak Rekenkamer Rotterdam.....	10
2.6 Gebruik van de afzonderlijke rapporten.....	11
<b>3. Rechtmatigheid.....</b>	<b>12</b>
3.1 Het begrip rechtmatigheid.....	12
3.2 Strekking accountantsverklaring(en).....	15
3.3 Begrotingscriterium.....	16
3.4 Voorwaardencriterium.....	16
3.5 Misbruik en Oneigenlijk gebruik criterium.....	20
3.6 Overige bevindingen.....	20
<b>4. Financiën en budgetrecht.....</b>	<b>23</b>
4.1 Gerealiseerd resultaat 2005.....	23
4.2 Algemene- en bestemmingsreserves.....	25
4.3 Resultaatbestemming.....	27
4.4 Niet uit de balans blijvende verplichtingen.....	28
4.5 Financieel beheer.....	28
4.6 Budgetrecht en autorisatieniveau.....	30
<b>5. Kwaliteit van informatie.....</b>	<b>32</b>
5.1 Informatiewaarde algemeen.....	32
5.2 Informatiewaarde doelmatigheid.....	33
5.3 Versnelling verantwoordingstraject.....	34

<b>Bijlage 1</b>	<b>Relevante artikelen Gemeentewet.....</b>	<b>36</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Elementen accountantscontrole VAS.....</b>	<b>38</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Vragenlijst horen wethouders .....</b>	<b>39</b>
<b>Bijlage 4</b>	<b>Stand van zaken aanbevelingen COR-advies 2004 .....</b>	<b>44</b>

# 1. Samenvatting en conclusie

Tijdens het verantwoordingsdebat staat de vraag centraal of de gemeenterekening door de raad kan worden vastgesteld. Met het vaststellen van de gemeenterekening wordt het college decharge verleend voor het gevoerde financieel beheer in 2005. Evenals in voorgaande jaren adviseert de Commissie tot Onderzoek van de Rekening (COR) hierover. Het rapport van de externe accountant, de Rekenkamer Rotterdam en eigen onderzoek door de COR heeft geleid tot een aantal kritische bevindingen die in de navolgende hoofdstukken uitvoerig worden beschreven.

## 1.1 Goedkeurende verklaring

Het jaar 2004 was het eerste jaar waarin gemeenten werden verplicht, naast de verklaring over de getrouwheid, ook een verklaring over de rechtmatigheid te geven. Vorig jaar bestond de breed gedragen vrees voor afkeurende verklaringen bij gemeenten. Er waren duidelijke geluiden, onder andere van de VNG, om ook het jaar 2005 nog als overgangsjaar te beschouwen. Voor veel gemeenten is de vrees voor een afkeurende verklaring terecht gebleken, zo niet voor de gemeente Rotterdam. Evenals bij de gemeenterekening 2004 heeft de gemeente Rotterdam ook bij de gemeenterekening 2005 een goedkeurende verklaring gekregen. Zowel voor de getrouwheid als de rechtmatigheid. Die goedkeuring is afgeven door de interne accountantsdienst en bevestigd door de externe accountantsdienst.

Het accountantsoordeel over de getrouwheid en rechtmatigheid hangt samen met verschillende factoren, zoals de goedkeuringstolerantie, de foutdefinitie en de reikwijdte van het normenkader. Met betrekking tot dat laatste zij opgemerkt dat de gemeente Rotterdam zich ambitieus heeft opgesteld door een uitgebreid en volledig normenkader vast te stellen. Met het goedkeurende oordeel van de interne – en externe accountant heeft de gemeente Rotterdam een noemenswaardige prestatie geleverd.

## 1.2 Oordeel Rekenkamer

De Rekenkamer is van oordeel dat, naast de door de accountant geconstateerde fouten in de onrechtmatigheid, aanvullingen noodzakelijk zijn, zie tabel 1.1. Op grond daarvan komt de Rekenkamer tot de conclusie dat een ander oordeel van de accountant gerechtvaardigd zou zijn.

Onderwerp (bedragen * € 1)	Fouten in	Fouten in
	Getrouwheid	Rechtmatigheid
Naleving VAS	0	16.244.605 + PM
EU-aanbesteden	0	13.411.660
Presentatiefouten	9.450.000	9.450.000
Overige bevindingen	1.586.000	1.586.000
Subtotaal aanvullingen RR	11.036.000	40.692.265
Geconstateerde fouten ASR en EA	19.625.462	37.451.594
<b>Totaal</b>	<b>30.661.462</b>	<b>78.143.859 + PM</b>

Tabel 1.1. Aanvullingen fouten door Rekenkamer

De Rekenkamer doet geen uitspraak over welk oordeel. Rekening houdend met de door de raad vastgestelde goedkeuringstoleranties betekenen de aanvullingen van de Rekenkamer dat door de accountant ten beste een verklaring met beperking afgegeven had kunnen worden<sup>1</sup>.

Het vaststellen van de gemeenterekening door de raad, een bestuurlijk oordeel, staat los van het (financieel) oordeel van de accountant. Het is dus mogelijk dat de raad de gemeenterekening vaststelt, maar dat de accountant geen goedkeurende verklaring heeft afgegeven. Het omgekeerde kan ook voorkomen. De raad stelt dan de rekening niet vast – vanwege gerezen bedenkingen – terwijl de accountant wel een goedkeurende accountantsverklaring heeft afgegeven. In dat geval is sprake van indemniteit en dient het college zich aanvullend ter verantwoorden. De COR maakt daarom een onderscheid tussen financiële en bestuurlijke onrechtmatigheden. De opdracht aan de (externe) accountant is om een oordeel te geven over de financiële rechtmatigheid van de gemeenterekening. Het verzoek aan de Rekenkamer in het verantwoordingsproces betreft het filteren van bestuurlijke relevante bevindingen uit de diverse rapporten, rekeningen en andere documenten. De COR hecht veel waarde aan de uitkomsten van het rekenkameronderzoek, maar meent dat het oordeel over de financiële rechtmatigheid is voorbehouden aan de accountant.

### 1.3 Weging bestuurlijke bevindingen

Uit het onderzoek naar de rekening zijn vijf bestuurlijk relevante bevindingen naar voren gekomen. In volgorde van belangrijkheid hebben de bevindingen betrekking op de toepassing van de Verordening Algemene Subsidievoorwaarden, het budgetrecht van de raad, doelmatigheid, fouten in de presentatie en Europese aanbestedingen.

#### 1.3.1 Verordening Algemene Subsidievoorwaarden

De motie-Motta (strikte toepassing VAS) heeft geleid tot de nodige bevindingen in de rechtmatigheidscontrole. Bij zes diensten en kostenplaatsen heeft de extra controle-aandacht voor de VAS een belangrijk aandeel gehad in het niet verkrijgen van een goedkeurende accountantsverklaring. De Rekenkamer heeft een strikte definitie gehanteerd voor de toepassing van de motie-Motta, met aanvullende controlebevindingen tot gevolg. De COR is evenwel van mening dat de externe accountant op juiste wijze de raad heeft gerapporteerd met betrekking tot fouten en onvolkomenheden in de toepassing van de VAS. In de bevindingen van de accountant en de Rekenkamer ziet de COR geen nieuwe inzichten die zouden moeten leiden tot een andere benadering van het nieuwe subsidiebeleid, anders dan de benadering die de raad tot op heden heeft gevolgd. Het is het college aan te rekenen dat het subsidiebeheer vlak voor invoering van de Subsidieverordening Rotterdam (SvR) nog steeds niet op orde is. Zeker gelet op de aandacht van de raad voor dit onderwerp. Reparatie met terugwerkende kracht acht de COR niet zinvol, voor zover niet onmogelijk. Aanvullende informatie van het college komend najaar over de stand van zaken met betrekking tot het subsidiebeheer wordt aanbevolen.

In de reactie op het rapport van de externe accountant geeft het college de raad de overweging mee om de extra informatiewaarde van uitvoering van de motie-Motta af te zetten tegen de extra rapportage- en controle-inspanning die daarvoor nodig waren. Het college voert twee redenen ten gunste van een (her)overweging: de opgetreden vertraging in het controleproces als gevolg van de motie-Motta en de nieuwe regelgeving (SvR) die door de raad is vastgesteld.

De motie-Motta is een motie van belang gebleken. De motie heeft de onvolkomenheden in het subsidieproces en –beheer duidelijk aan het licht gebracht. Juist met het oog op de nieuwe subsidieregelgeving is gebleken dat aanvullende rapportage- en controle-inspanning noodzakelijk is voor een adequate implementatie van de subsidieregelgeving.

<sup>1</sup> De goedkeuringstoleranties zijn door de raad vastgesteld. De goedkeuringstoleranties stellen eisen aan (de uitkomsten van) het financieel beheer dat door het college wordt gevoerd. Zie ook tabel 3.1 in hoofdstuk 3.

De subsidiereggeving is reeds door de raad vastgesteld van gaat met ingang van 1 januari 2007 van kracht. Alleen met een adequate informatievoorziening is tijdig bijsturing mogelijk. Dat is hoogst nodig gebleken. Met betrekking tot de vertraging is het redelijk dat de raad deels de hand in eigen boezem steekt. Doordat pas in december 2005 het normenkader voor de rechtmatigheidscontrole 2005 werd vastgesteld, met de motie-Motta als gevolg, was het niet mogelijk om de toetsing van de VAS onderdeel te laten uitmaken van de interim-accountantscontrole. Het is de stellige overtuiging van de COR dat het leereffect gecombineerd met verscherpte aandacht in komende jaren de vertraging spoedig zal doen afnemen. Heroverweging zoals door het college wordt voorgesteld, ligt volgens de COR daarom niet in de rede.

### **1.3.2 Budgetrecht**

Het budgetrecht van de raad komt tot uiting in de toevoegingen en onttrekkingen aan reserves, de autorisatie van baten en lasten en de bestemming van het resultaat. De COR concludeert dat de informatievoorziening op deze punten summier is.

Met betrekking tot het weerstandvermogen (financiële buffer voor algemene risico's) is het van belang dat risico's systematisch worden geïventariseerd en waar mogelijk gekwantificeerd. Het college heeft met de ontwikkeling van het Rotterdamse Risicocumulatiemodel al stappen genomen om de relatie tussen vermogen en risico beter in kaart te brengen. De COR acht het zinvol om ook een dergelijke analyse te verrichten voor de algemene reserves die niet tot het weerstandvermogen worden gerekend.

De COR, daarbij gesteund door de bevindingen van de Rekenkamer op dit punt, constateert dat het inzicht in (toevoegingen en onttrekkingen aan) bestemmingsreserves niet voldoende is. Informatie over de aard en reden van bestaande reserves blijkt vaak niet uit de gemeenterekening. Daarnaast is uit de gemeenterekening niet direct herleidbaar welke raadsbesluiten aan toevoegingen en onttrekkingen ten grondslag liggen. De relatie tussen raadsbesluiten, toevoegingen en reserves is door de accountant in het kader van de rechtmatigheid op basis van deelwaarneming getoetst. De accountant heeft daarbij geen fouten, onzekerheden of andere onvolkomenheden geconstateerd. Daaruit mag worden afgeleid dat de toevoegingen en onttrekkingen in de gemeenterekening conform raadsbesluiten zijn verwerkt. De accountant heeft dat desgevraagd ook bevestigd. In de aanbiedingsbrief bij de gemeenterekening kondigt het college aan voor het zomerreces te starten met een integrale doorlichting van de (bestemmings)reserves. De uitkomsten hiervan worden voorgelegd aan de raad. De COR ziet hierin een kans voor het college de raad beter te informeren over de reserves en concrete afspraken te maken over wijze van verwerking in de begroting 2007 en rekening 2006. Ter versterking van het budgetrecht van de raad adviseert de COR voortaan ook de onttrekking aan reserves expliciet te autoriseren.

De begroting en rekening tellen thans 14 beleidsvelden met een totale financiële omvang van € 4,6 mrd. Gecombineerd met het feit dat de raad baten en lasten autoriseert op het niveau van beleidsvelden is het voor de raad niet mogelijk (dwingende) amendementen in te dienen en wijzigingen aan te brengen tussen programma's die binnen een beleidsveld door het college worden voorgesteld. De COR en Rekenkamer zien dat als een aantasting van het budgetrecht. Een werkgroep van raadsleden zou de relatie tussen het budgetrecht en het niveau van autorisatie nader kunnen onderzoeken. Vooralsnog geeft de COR in overweging om, vooruitlopend op de uitkomsten van dit onderzoek, de begroting 2007 reeds op product – of programmaniveau te autoriseren.

### **1.3.3 Doelmatigheid**

De COR besteedt dit jaar voor het eerst aandacht aan het onderwerp doelmatigheid. Helaas moet de conclusie worden getrokken dat voor een gefundeerd oordeel over de doelmatigheid van beleid de beschikbare informatie niet toereikend is; het inzicht in de relatie tussen doelen en middelen en prestaties ontbreekt.

Doelmatigheid heeft betrekking op de mate waarin een maximale hoeveelheid producten en prestaties is gerealiseerd met een minimale hoeveelheid middelen of hogere prestaties of prestaties van hogere kwaliteit wordt bereikt met een gelijkblijvende hoeveelheid aan middelen. Inzicht in de ontwikkeling van doelmatigheid of de maatregelen die het college neemt om doelmatigheid te bevorderen zijn voor de raad van belang. Het geeft informatie over de kwaliteit van de beleidsuitvoering én toenemende doelmatigheid kan vrij besteedbare middelen opleveren. De COR doet daarom aanbevelingen ter verbetering van doelmatigheidsinformatie en voor een systematische verankering van dit onderwerp in beleidsnota's.

#### **1.3.4 Presentatiefouten**

De COR laat het eindoordeel over presentatietechnische kwesties, vooral het onderscheid tussen voorzieningen en korte schuld over aan de externe accountant. Opgemerkt wordt dat de accountant in enkele gevallen zijn bevindingen met betrekking tot begrotingsrechtmatigheid baseert op het saldo van baten en lasten. Overigens zonder gevolg voor de begrotingsrechtmatigheid. Hiermee geeft de accountantsverklaring een oordeel over baten, lasten en balansmutaties en dus niet over het saldo van baten en lasten. Deze bepaling dient onverkort te worden toegepast.

#### **1.3.5 Europese aanbestedingen**

In het kader van complexe regelgeving die nog onvoldoende is uitgewerkt en waarbij op redelijke wijze kan worden gemotiveerd dat de betreffende regelgeving niet van toepassing is, is ook de COR van mening dat dergelijke onzekerheden niet vertaald moeten worden naar onzekerheden in de accountantscontrole. De motivering dient wel te worden getoetst door de accountant, maar voorkomen dient te worden dat de accountant een oordeel moet geven over het juridische begrip van rechtmatigheid. Van een andere orde is het tijdig melden van Europese aanbestedingen. Die regel laat weinig aan onduidelijkheid te wensen over. Voor de rechtmatigheidcontrole van de rekening 2006 adviseert de COR de raad om het niet tijdig melden als financiële onrechtmatigheid aan te merken.

### **1.4 Evaluatie externe accountant**

Vorig jaar heeft de raad de Rekenkamer verzocht, naast een rapport van oordeel en aanbevelingen over de gemeenterekening, ook een review te verrichten naar de uitvoering van het contract dat de externe accountant met de raad heeft gesloten. Vanwege tijdgebrek was de Rekenkamer vorig jaar niet in de gelegenheid de gevraagde review uit te voeren. De review heeft dit jaar wel plaatsgevonden. De bevindingen uit de review zijn uitgebreid verwoord in het rapport van de Rekenkamer over de gemeenterekening 2005.

Het contract met de externe accountant heeft een looptijd van twee jaar. Dit betekent dat op korte termijn het besluit over de al dan niet voorzetten van het contract aan de orde is. De COR betreft de bevindingen van de Rekenkamer in haar eigen evaluatie. Over de precieze inrichting van het evaluatieproces zal de raad spoedig door de COR schriftelijk worden geïnformeerd.

### **1.5 Ontwerpbesluit gemeenterekening**

De COR komt tot de conclusie dat de door haar geconstateerde bestuurlijke bevindingen geen onoverkomelijk bezwaar vormen voor het vaststellen van de rekening 2005. De COR adviseert de raad conform het ontwerpbesluit het jaarverslag 2005 van de gemeente Rotterdam met een exploitatieresultaat na reserveringen van € 92,2 mln. vast te stellen en de realisatie 2005 van baten en lasten voor en na reservering per beleidsveld, vast te stellen overeenkomstig de bij het ontwerpbesluit gehorende bijlage. De COR adviseert de raad decharge te verlenen aan het college voor het gevoerde bestuur, op voorwaarde dat de aanbevelingen van de COR door het college worden overgenomen.

## 1.6 Ontwerpbesluit resultaatbestemming

De bestemming van het resultaat behoort tot het budgetrecht van de raad. Hierover dient de raad een afgewogen besluit te kunnen nemen. Daarvoor is het nodig dat de raad adequaat wordt geïnformeerd. Evenals vorig jaar is de COR van mening dat de informatie met betrekking tot de reserves niet voldoende is voor besluitvorming over de bestemmingsvoorstellen, omdat niet in de gewenste informatiebehoefte wordt voorzien.

Gelet op de beperkte informatievoorziening bij de (bestemmings)reserves én de aankondiging van het college dat de uitkomsten van de integrale doorlichting van de reserves en voorzieningen bij de presentatie van college-programma zal worden gepresenteerd, acht de COR het niet zinvol nu een besluit te nemen over de resultaatbestemming. De COR adviseert de raad het college op te dragen tegelijkertijd met de uitkomsten van de integrale doorlichting per reserve aanvullende informatie te verstrekken<sup>2</sup> en het resultaat 2005 van € 92,2 mln. in afwachting van het integrale voorstel te parkeren op de algemene concernreserve.

## 1.7 Overzicht aanbevelingen COR

Nr.	Onderwerp	Aanbeveling
1.	Ontwerpbesluit jaarrekening	Vaststellen van de gemeenterekening.
2.	Ontwerpbesluit resultaatbestemming	Draag het college op tegelijkertijd met de uitkomsten van de integrale doorlichting per reserve informatie te verstrekken zoals aangegeven in paragraaf 4.2. Neem niet eerder een besluit over de resultaatbestemming. Draag het college op het resultaat 2005 van € 92,2 mln. voorlopig te parkeren op de algemene concernreserve.
3.	Visie op rechtmatigheid	Stel het kaderstellende document voor de accountantscontrole uiterlijk 1 oktober van het jaar waarop de controle betrekking heeft vast en houdt vast aan de rapportagegrens van € 10.000 voor fouten en € 500.000 voor onzekerheden.
4.	Verordening Algemene Subsidievoorwaarden	Draag het college op voorafgaand aan de 3 <sup>e</sup> bestuursrapportage separaat te rapporteren over de voortgang in het subsidieheer. De rapportage dient voorzien te zijn van een rapport van bevindingen van de interne accountant. Draag het college voorts op na invoering van de SvR een onderzoek te verrichten naar de effecten van het gewijzigde subsidiebeleid (SvR).
5.	Europese aanbestedingsregels en staatssteun	Merk voor de rechtmatigheidcontrole van de rekening 2006 het niet tijdig melden van een opdrachtverstrekking in het kader van Europese aanbesteding (gunningbericht) aan als financiële onrechtmatigheid.
6.	Misbruik en Oneigenlijk gebruik	Draag het college op een centraal M&O-beleid te formuleren.
7.	Naleving Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)	Geef de opdracht aan de externe accountant om in volgende jaren expliciet te rapporteren over de naleving van het BBV en verzoek het college richtlijnen uit te vaardigen om een uniforme wijze van presenteren en waarderen op gemeentelijk niveau te bewerkstelligen. Draag het college voorts op de naleving periodiek te controleren.
8.	Knelpunten Rijksregelgeving	Draag het college op – ter verbetering van de mogelijkheden voor (bij)sturing op prestaties en het realiseren van beleidsdoelstellingen van het Rijk en/of de gemeente – verschuivingen van prestaties over de jaargrens heen zo veel als mogelijk te voorkomen.
9.	Baten en lasten	Houdt de accountant(s) aan hun verklaring over de getrouwheid en rechtmatigheid van baten, lasten en balansmutaties. Begrotingsrechtmatigheid dient niet op saldoniveau te worden beoordeeld.
10.	Onderzoek omvang en samenstelling begrotingsoverschot	Draag het college op nader onderzoek te verrichten naar de omvang en samenstelling van het begrotingsoverschot in de periode 2001 – 2005 op concern- en dienstniveau en over de uitkomsten te rapporteren aan de raad.

<sup>2</sup> Zie paragraaf 3.2 voor een specificatie van de gewenste informatiebehoefte.

Nr.	Onderwerp	Aanbeveling
11.	Achterblijvende investeringen	Draag het college op om meevallers als gevolg van achterblijvende investeringen vrij te laten vallen ten behoeve van het algemene beeld, ter compensatie van gemeentebrede tegenvallers. In het verlengde het college verzoeken in de begroting, rekening én investeringsmonitor een inzichtelijke relatie te leggen tussen investeringen en kapitaallasten.
12.	Weerstandvermogen	Draag het college op spoed te betrachten in de ontwikkeling van het risico-cumulatiemodel en de uitkomsten van dit model te zijner tijd uitvoerig te bespreken in de commissie belast met Middelen en COR. Verzoek het college voorts om het niet vrij beschikbare deel van de algemene concernreserve te oormerken als bestemmingsreserve. Weeg jaarlijks expliciet of inzet van deze algemene concernreserve aan de orde is.
13.	Algemene reserves	Draag het college op de relatie tussen de omvang en de algemene bedrijfsrisico's te beschrijven en voor zover mogelijk te kwantificeren
14.	Bestemmingsreserves	Draag het College op de resultaten van de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid (artikel 213a Gemeentewet) separaat toe te zenden aan de raad. Draag het college ook op de in de begroting en rekening de relatie tussen doelen, geleverde prestaties en middelen te verbeteren.
15.	Niet uit de balans blijvende verplichtingen	Verzoek het college om de informatievoorziening in de begroting en rekening inzake garanties, borgstellingen, huur- en leaseverplichtingen, derivaten, enz. uit te breiden.
16.	Interne controle	Draag het college op het verplichtingen begrip nader te definiëren.
17.	Onderlinge vorderingen en schulden	Draag het college op diensten ten tijde van de derde kwartaalrapportage te laten rapporteren over een stand van zaken van de betwiste onderlinge vorderingen en schulden.
18.	Budgetrecht en autorisatieniveau	Start een werkgroep bestaande uit raadsleden, ondersteund door ambtenaren. De werkgroep werkt het onderwerp budgetrecht in relatie tot de vormgeving van begroting en rekening verder uit. De COR geeft de raad in overweging het college te verzoeken het ontwerpbesluit bij de begroting 2007 reeds per beleidsveld op productniveau op te laten stellen. Autoriseer als raad voortaan ook de onttrekking aan reserves.
19.	Doelmatigheid	De COR adviseert de raad het College op te dragen de resultaten van de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid (artikel 213a Gemeentewet) separaat toe te zenden aan de raad.
20.	Versnelling verantwoording	Draag het college op maatregelen te nemen ter waarborging dat de gemeenterekening c.a. op 1 mei 2007 aan de raad beschikbaar kan worden gesteld.

## 2. Taakverdeling verantwoordingsproces

Jaarlijks adviseert de Commissie tot Onderzoek van de Rekening (COR) de gemeenteraad over het vaststellen van de gemeenterekening. Het advies is in belangrijke mate gebaseerd op het rapport van de Rekenkamer Rotterdam en het rapport van de externe accountant. Het advies bevat ook eigen bevindingen. Nieuw dit jaar was het horen van vier wethouders. De uitkomsten daarvan zijn meegewogen in het eindadvies van de COR. Dit hoofdstuk geeft inzicht in de verschillende spelers in het (bestuurlijke) verantwoordingsproces, hun specifieke taken en rapportageproducten en de invloed daarvan op het COR-advies.

### 2.1 Taak van de raad

Het college legt aan de raad over elk begrotingsjaar verantwoording af over het gevoerde bestuur. Dat gebeurt door de jaarrekening en het jaarverslag aan de raad beschikbaar te stellen. Tegelijkertijd wordt ook de accountantsverklaring en het controlerapport van de externe accountant aan de raad toegezonden<sup>3</sup>. De jaarrekening en het jaarverslag staan beter bekend onder de noemer gemeenterekening. Het is aan de raad – als hoogste besturend orgaan – om de gemeenterekening vast te stellen. Met het vaststellen van de gemeenterekening, verleent de raad decharge aan het college voor het door hen gevoerde financieel beheer over het afgelopen begrotingsjaar<sup>4</sup>. Anders gezegd, de raad geeft achteraf goedkeuring voor het gevoerde financieel beheer – de begrotingsuitvoering – door het college.

### 2.2 Taak van de COR

Voor de oordeelsvorming over de gemeenterekening kan de raad zich buigen over een groot aantal documenten, dienstrekeningen en rapporten. Het doorgronden hiervan is een specifieke, aangelegenheid. De raad is niet gediend met een verantwoordingsdebat dat wordt gekenmerkt door financieel-technische of –administratieve discussies. Immers, het vaststellen van de gemeenterekening is een politiek besluit. De COR is om die reden belast met de advisering aan de raad met betrekking tot het vaststellen van de gemeenterekening. Met het advies stelt de COR zich tot doel om juist de politiek-bestuurlijke onderwerpen en beslispunten voor te leggen aan de raad ten behoeve van het verantwoordingsdebat.

Het onderzoek naar de rekening is vastgelegd in de verordening van de COR. Daarin zijn de onderwerpen weergegeven waarover de COR de raad adviseert. Het betreft de ordelijkheid van het financieel beheer, de rechtmatigheid en doelmatigheid van de begrotingsuitvoering. Deze onderwerpen zijn een paraplu waaronder veel onderwerpen kunnen schuilen, zoals het budgetrecht van de raad, de verwerking van reserves en resultaatbestemming, risicomanagement en de kwaliteit van informatie. De bevindingen en aanbevelingen uit de rapporten van de externe accountant en de Rekenkamer worden door de COR uitgebreid met de opstellers besproken. Vervolgens is de politiek-bestuurlijke relevantie van de afzonderlijke bevindingen gewogen.

Naast de rapporten van de externe accountant en de Rekenkamer is gebruik gemaakt van de gemeenterekening en -verslag 2005, de collegereacties op het rapport van de externe accountant en de Rekenkamer en de reactie van de externe accountant op het rapport van de Rekenkamer.

<sup>3</sup> Op 23 mei 2006 zijn de genoemde stukken aan de raad toegezonden.

<sup>4</sup> De rechtsgrond voor het vaststellen van de rekening is neergelegd in artikel 198 van de Gemeentewet. Het volledige wetsartikel is opgenomen in bijlage 1.

Op basis van deze documenten vormt de COR zich een eigen oordeel over de rechtmatigheid en getrouwheid van de gemeenterekening. Evenmin als in vorige jaren doet de COR uitspraken over de (kwaliteit van) niet-financiële informatie.

### **2.3 Taak interne accountant**

De interne accountant, de dienst Audit Services Rotterdam (ASR), controleert in opdracht van het college jaarlijks de rekeningen van 32 gemeentelijke diensten en een aantal kostenplaatsen en voorziet die van een accountantsverklaring. Voor het college verstrekt de interne accountant ook een accountantsverklaring en –rapport bij de gemeenterekening. Het proces van totstandkoming van de conceptgemeenterekening wordt geheel verzorgd door de interne accountant. De verklaringen van de interne accountant geven een oordeel over de getrouwheid en rechtmatigheid. Onder getrouwheid wordt verstaan dat het financiële beeld dat wordt gepresenteerd overeenkomt met de werkelijkheid. Onder rechtmatigheid wordt verstaan de naleving van wet- en regelgeving. Het normenkader voor rechtmatigheid, dat door de raad is vastgesteld op 15 december 2005, is het uitgangspunt voor de controle door de interne accountant.

### **2.4 Taak externe accountant**

Voor de controle van de rekening 2004 heeft de gemeenteraad KPMG als externe accountant benoemd. De benoeming vloeit voort uit de wens van de raad om te beschikken over een eigen en onafhankelijke externe accountant. De raad is dus de opdrachtgever van de externe accountant. Bij de publicatie van de gemeenterekening door het college wordt het rapport van de externe accountant gevoegd en niet die van de interne accountant. De verklaring van de externe accountant omvat zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid van de gemeenterekening.

Bij de aanbestedingsprocedure is expliciet de wens van de raad naar voren gebracht dat doublures in de werkzaamheden van de interne - en externe accountant zo veel als mogelijk voorkomen moeten worden. De externe accountant maakt voor zijn uitvoerende werkzaamheden dan ook zo veel als mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de interne accountant. Kern van de controleaanpak is de zogenoemde review van de werkzaamheden en de dossiers van de interne accountant. Het betekent dat de werkzaamheden van de externe accountant grotendeels bestaan uit het beoordelen van de werkzaamheden van de interne accountant, aangevuld met eigen werkzaamheden. Evenals voor de interne accountant, vormt het normenkader voor rechtmatigheid ook het uitgangspunt voor de controle door de externe accountant.

De overeenkomst met de externe accountant kent een duur van twee jaar en eindigt met de controle van de rekening 2005. De evaluatie van dit contract maakt geen onderdeel uit van dit COR-advies.

### **2.5 Taak Rekenkamer Rotterdam**

De taak van de Rekenkamer Rotterdam (hierna Rekenkamer) vloeit voort uit de Gemeentewet en aanvullend uit de motie Reijkersz<sup>5</sup>. De Rekenkamer is in 2003 door de raad, uit hoofde van haar toezichtstaak, verzocht jaarlijks een rapport van oordeel en aanbeveling op te stellen bij de gemeenterekening en om aanbevelingen te doen omtrent de opdracht aan de raadsaccountant inzake de controle van de jaarrekening. De werkzaamheden van de Rekenkamer staan ook wel te boek als het zogenaamde monnikenwerk; het filteren van bestuurlijk relevante bevindingen uit de afzonderlijke rekeningen van diensten en kostenplaatsen en bijhorende accountantsrapporten. Anders dan de accountant, voert de Rekenkamer geen eigen controlewerkzaamheden uit.

---

<sup>5</sup> Raadsstuk (2003-1550)

Dit jaar presenteert de Rekenkamer voor de tweede keer de resultaten van zijn onderzoek, waarbij de volgende onderzoeksvragen centraal staan:

1.
  - a. Is de door de Raad gegeven opdracht aan KPMG conform deze opdracht uitgevoerd?
  - b. Voldoet de accountantscontrole naar de rechtmatigheid en getrouwheid van de financiële verantwoording aan de in de wet- en regelgeving gestelde eisen?
  - c. Voldoet het onderzoek naar de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer van de diensten aan de in wet- en regelgeving gestelde eisen?
2. Welke bestuurlijk relevante bevindingen zijn in de jaarverslagen inclusief de financiële verantwoording en de controle daarop naar voren gekomen met betrekking tot:
  - a. de getrouwheid en rechtmatigheid van baten, lasten en balansmutaties?
  - b. Het ordelijk en controleerbaar financieel beheer?
3. In welke mate voldoet het jaarverslag aan de daaraan te stellen kwaliteitseisen?

Met het onderzoek wordt inhoudelijke ondersteuning geboden aan de COR. De bevindingen van dat onderzoek zijn beschreven in een afzonderlijk rapport, dat gelijktijdig met het COR-advies aan de raad wordt toegezonden.

## **2.6 Gebruik van de afzonderlijke rapporten**

Uitgangspunt van de COR is dat de raad op basis van het COR-advies kan besluiten over de vaststelling van de rekening. De rapporten van de externe accountant en de Rekenkamer bevatten tal van bevindingen en aanbevelingen. Het COR-advies doet niet over elke bevinding of aanbeveling een uitspraak. Dat betekent niet dat ze minder relevant zijn. Het betekent naar de mening van de COR wel dat ze minder relevant zijn voor de politiek-bestuurlijke weging in de raad.

Uit de specifieke taak van de Rekenkamer, het rapporteren over bestuurlijke relevante bevindingen, en de positie ten opzichte van de COR volgt logischerwijs dat dit advies meer overeenkomsten vertoont met het rapport van de Rekenkamer dan met het rapport van de externe accountant. Opgemerkt zij dat voor zover de COR de bestuurlijke relevantie van de bevindingen deelt met de Rekenkamer die bevindingen ook hun weerslag hebben gekregen in dit advies. In voorkomende gevallen waar de COR niet dezelfde consequenties toedicht aan voorkomende bevindingen, wordt daar in dit advies expliciet melding van gemaakt.

De raad besluit tijdens het verantwoordingsdebat op 6 juli 2006 over het vaststellen van de gemeenterekening en het gerealiseerde resultaat in 2005. De raad besluit ook over de aanbevelingen uit dit COR-advies.

## 3. Rechtmatigheid

Centraal in het vaststellen van de gemeenterekening staat het oordeel van de raad over de bestuurlijke rechtmatigheid van het gevoerde financieel bestuur door het college. Ter ondersteuning van dit besluit geeft de externe accountant in zijn verklaring een oordeel over de financiële rechtmatigheid en getrouwheid. Daarnaast adviseert de COR, daarbij ondersteund door de Rekenkamer, over de politiek-bestuurlijke betekenis van de accountantsverklaring en de bevindingen die daaraan ten grondslag liggen. De verklaring van de externe accountant is in elk geval een belangrijk instrument voor de raad om zich ervan te verzekeren dat de verplichtingen, baten, lasten en de balansposten een goed beeld geven van de financiële werkelijkheid en of ze tot stand zijn gekomen binnen de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en door de raad vastgestelde, financiële kaders.

### 3.1 Het begrip rechtmatigheid

Rechtmatig betekent 'volgens wet- en regelgeving'. Rechtmatig handelen in het kader van de gemeenterekening betekent dat het college zich voor haar financieel bestuur heeft gehouden aan Europese wet- en regelgeving (bijvoorbeeld regels voor Europese aanbestedingen), nationale wet- en regelgeving (bijvoorbeeld de Wet Werk en Bijstand), door de raad vastgestelde financiële kaders (kadernota en begrotingswijzigingen) en beleidskaders (bijvoorbeeld de Verordening Algemene Subsidievoorwaarden) en andere door de raad vastgestelde regels. Het niet handelen volgens de geldende wet- en regelgeving is onrechtmatig, maar niet meteen fraude. Bij fraude is altijd sprake van opzet.

#### 3.1.1 Visie op rechtmatigheid

Het geheel van relevante wet- en regelgeving vormt het normenkader voor de rechtmatigheidstoets. Vanaf 2004 is het oordeel over de rechtmatigheid gebaseerd op het normenkader, getiteld "Visie op rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole". Dit normenkader bestaat uit Europese - en landelijke wet- en regelgeving en omvat 60 wetten, 31 regelingen, 18 besluiten en 9 diverse verdragen en richtlijnen. De voor de rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole relevante gemeentelijke regelgeving omvat 28 regelingen, 70 verordeningen, 7 besluiten en 8 diverse voorschriften en richtlijnen. Op 15 december 2005 is het normenkader, dat op onderdelen werd aangepast, opnieuw ter besluitvorming aan de raad aangeboden. De raad heeft het normenkader opnieuw vastgesteld en daarbij twee moties aangenomen. Ten eerste de motie Reijkersz<sup>6</sup>, waardoor de grens voor het rapporteren van fouten en onzekerheden op respectievelijk € 10.000 en € 500.000 is gesteld. Ten tweede de motie-Motta<sup>7</sup>, waardoor de toepassing van de Verordening Algemene Subsidievoorwaarden meer uitgebreid is gecontroleerd.

Opgemerkt zij dat met betrekking tot € 10.000-grens voor het rapporteren van fouten de externe accountant – evenals vorig jaar – aangeeft deze grens te laag te achten, gelet op de omvang van gemeentelijke financiën. In het verlengde hiervan geeft het college in haar reactie op het rapport van de externe accountant aan dat zij dit inzicht deelt en daarop zal terugkomen in het nieuwe kaderstellende document voor de accountantscontrole (het normenkader).

<sup>6</sup> Motie Reijkersz, raadsstuk 2005-1642.

<sup>7</sup> Motie Motta, raadsstuk 2005-1643.

De accountants starten in het najaar met de (interim) accountantscontrole bij de gemeentelijke diensten. Uit gesprekken met de accountants is gebleken dat het vaststellen van het normenkader voor de start van deze controle noodzakelijk is om dubbele werkzaamheden – en vertraging in het controleproces – te voorkomen. Zolang het normenkader niet is vastgesteld, dient het ‘oude’ normenkader als (voorlopig) uitgangspunt. Daarbij eventueel anticiperend op reguliere actualisatie als gevolg van nieuwe richtlijnen van het ministerie van BZK of het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten.

*De COR adviseert de raad het college op te dragen het kaderstellende document voor de accountantscontrole uiterlijk 1 oktober van het jaar waarop de controle betrekking heeft, ter besluitvorming aan te bieden aan de raad. De COR adviseert voorts om het (basis)document voor een periode van 4 jaar vast te stellen en jaarlijks de wijzigingen separaat aan de raad ter besluitvorming voor te leggen. Met betrekking tot de rapportagegrens van € 10.000 voor fouten en € 500.000 voor onzekerheden adviseert de COR hieraan vast te houden en het college op te dragen bij het opstellen van het nieuwe kaderstellende document daar expliciet rekening mee te houden.*

### **3.1.2 Criteria voor rechtmatigheid**

Er zijn drie criteria die in het bijzonder van belang zijn voor het rechtmatigheidsonderzoek. Ten eerste begrotingsrechtmatigheid. Dit criterium staat centraal in de accountantscontrole. Aan de hand van dit criterium toetst de accountant of de verplichtingen, baten en lasten zijn toegerekend aan het jaar waarop ze betrekking hebben, zijn verantwoord binnen het juiste beleidsveld en binnen het daarvoor beschikbaar gestelde budget zijn gebleven. Dit criterium geldt ook voor de gedane toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves.

Het M&O-criterium is het tweede criterium. M&O staat voor misbruik en oneigenlijk gebruik en speelt vooral bij subsidies en uitkeringen. Misbruik heeft betrekking op het opzettelijk niet, onvolledig of onjuist verstrekken van gegevens door derden om een uitkering of subsidie te verkrijgen die men anders niet had gekregen. Bij oneigenlijk gebruik wordt volgens de regels gehandeld, maar in strijd met het doel van de regeling. Misbruik is onrechtmatig, oneigenlijk gebruik is dat niet. Voor dit criterium beoordeelt de accountant of de maatregelen die zijn getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan voldoende zijn.

Ook het derde criterium, het voorwaardencriterium, speelt vooral een rol bij subsidies en uitkeringen. Het kan ook een rol spelen bij belastingen en heffingen. Rechtmatigheid in de zin van het voorwaardencriterium betekent dat een verstrekte subsidie o.i.d. in overeenstemming is met de voorwaarden die daaraan door de raad zijn gesteld. De Verordening Algemene Subsidievoorwaarden is in het geval van subsidies relevant. Subsidies vinden hun rechtsgrond in de Algemene Wet Bestuursrecht. Als niet aan deze wet of de voorwaarden wordt voldaan is sprake sprake van onrechtmatigheid.

### **3.1.3 Onrechtmatigheid en onzekerheid**

De accountant controleert niet elke factuur of elke financiële handeling die binnen de gemeente wordt verricht. Dat kan, maar de controlekosten zouden explosief stijgen. De accountantscontrole is daarom gericht op het ontdekken van de belangrijke fouten. De accountant hanteert voor zijn controle de goedkeurings- en rapportagetoleranties en maakt gebruik van risicobeoordeling en steekproeven. De controlekosten blijven daardoor beheersbaar, terwijl tegelijkertijd met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijke een juist oordeel over de rekening kan worden afgegeven.

Voor het oordeel over de rechtmatigheid hanteert de accountant goedkeurings- en rapportagetoleranties. De toleranties zijn door de raad vastgesteld en bedragen ten opzichte van het totaal aan lasten respectievelijk 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden<sup>8</sup>.

Deze marges betekenen dat de gemeenterekening waarin fouten minder dan € 48,5 mln. en de onzekerheden minder dan € 145,5 mln. bedragen, een goedkeurende verklaring krijgt. Zie ook tabel 3.1. Voor de goedkeuringstolerantie wordt onderscheid gemaakt tussen fouten en onzekerheden. Een fout in de gemeenterekening kan ontstaan, doordat posten in de gemeenterekening onvolledig zijn opgenomen of omdat niet de juiste waarderingsgrondslag is gehanteerd. Dit zijn fouten in de getrouwheid. Bij een teveel aan fouten geeft de gemeenterekening geen goed beeld meer van de werkelijkheid. Een fout kan ook ontstaan, doordat regelgeving niet goed is toegepast. Bijvoorbeeld omdat uitkeringen ten onrechte zijn verstrekt. Dergelijke fouten zijn fouten in de rechtmatigheid. Een onzekerheid in de controle kan ontstaan door gebreken in de interne controle, waardoor het achteraf door de accountant niet meer is vast te stellen of een bepaalde uitgave rechtmatig heeft plaatsgevonden of bepaalde baten, lasten of balansmutaties goed zijn verantwoord. In deze gevallen is het ook niet altijd mogelijk om de omvang vast te stellen.

Goedkeuringstolerantie	Strekking van de accountantsverklaring			
	Goedkeurend	Met beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de rekening	> 1% (€ 48,5 mln)	1% < X < 3% (€ 145,5 mln)	-	> 3%
Onzekerheden in de controle	> 3% (€ 145,5 mln)	3% < Y < 10% (€ 485,0 mln)	> 10%	-

Tabel 3.1. Soorten accountantsverklaringen

### 3.1.4 Financiële- en bestuurlijke onrechtmatigheid

Rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole vereist dat de baten en lasten in de jaarrekening en de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Aangezien de baten, lasten en balansmutaties in de jaarrekening de som zijn van vele financiële beheershandelingen (zoals toekennen van een subsidie, betalen van rekeningen, opleggen van belastingaanslagen) dienen deze handelingen als uitgangspunt voor de accountantcontrole. Dit wil zeggen dat de accountant controleert of niet-naleving van het normenkader leidt tot financiële consequenties voor de gemeenterekening. Zo mag bijvoorbeeld een subsidie alleen worden toegekend als er een subsidieregeling is en als de aanvragen voldoen aan de eisen zoals gesteld in die regeling. De financiële beheershandelingen moeten niet alleen voldoen aan specifieke regels (bijvoorbeeld de subsidievoorschriften). Ze moeten ook in overeenstemming zijn met financiële - en boekhoudkundige spelregels.

Het voorgaande betekent overigens niet dat de accountant alleen rapporteert over financiële onvolkomenheden. Immers, veel financiële handelingen worden vooraf gegaan door niet-financiële handelingen of niet-financiële handelingen kunnen financiële risico's tot gevolg hebben. In die gevallen kan de accountant volstaan met het beoordelen van het systeem van risicoafweging en (juridische) kwaliteitsborgen en de uitkomsten van het systeem. De rechtmatigheid van handelingen van niet-financiële aard vallen buiten het bereik van de accountantcontrole. Denk bijvoorbeeld aan de toepassing van wetgeving op het terrein van arbeidsomstandigheden of privacywetgeving.

<sup>8</sup> Het kan gaan om baten, lasten of balansbedragen die onjuist in de gemeenterekening of in daaraan ten grondslag liggende dienstrekeningen staan of de bijhorende balansen. Het kan ook voorkomen dat bedragen juist zijn vermeld (getrouw beeld), maar dat deze in strijd zijn met de relevante wet- en regelgeving (onrechtmatig). De goedkeuringstolerantie dient op grond van het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten, tenminste 1% voor onrechtmatigheden en 3% voor onzekerheden te bedragen. De raad stelt de goedkeuringstolerantie vast en kan dus ook lagere toleranties vaststellen.

Het oordeel van de accountant heeft dus betrekking op de financiële rechtmatigheid (en getrouwheid) van de gemeenterekening en niet op het bredere juridische begrip van rechtmatigheid. De raad kan echter oordelen dat bepaalde financiële onrechtmatigheden zo zwaar wegen - politiek zijn - dat aanvullende verantwoording door het college wenselijk wordt geacht. Door het bestaan van zulke 'bestuurlijke onrechtmatigheden' kan de raad besluiten de gemeenterekening niet vast te stellen. Ook al valt de omvang van deze onrechtmatigheid of som van onrechtmatigheden binnen de grenzen van de financiële rechtmatigheid. Het kan dus betekenen dat de accountant een goedkeurende verklaring verstrekt, maar dat de raad om politiek-bestuurlijke redenen de gemeenterekening niet vaststelt. Het omgekeerde is ook mogelijk. In het geval dat de raad de rekening niet vaststelt, dient een indenniteitsprocedure te worden gestart<sup>9</sup>. Juist op dit grensvlak tussen financiële en bestuurlijke rechtmatigheid adviseert de COR de raad; het wegen van bevindingen op bestuurlijke relevantie en op basis van de uitkomst daarvan bepalen of dat aanvullende verantwoording door het college moet worden afgelegd. Op die wijze wordt voor de raad inzichtelijk gemaakt of er mogelijke obstakels bestaan die het vaststellen van de gemeenterekening in de weg staan.

### 3.2 Strekking accountantsverklaring(en)

De externe accountant heeft een goedkeurende verklaring afgegeven bij de gemeenterekening 2005. In zijn verklaring geeft hij aan dat de jaarrekening van de gemeente Rotterdam zowel een getrouw beeld geeft over de baten en de lasten over 2005 en de activa en passiva per 31 december 2005, dat deze rechtmatig tot stand zijn gekomen en dat het jaarverslag verenigbaar is met de jaarrekening. De jaarrekening 2005 bevat € 4,7 miljard aan baten en € 4,6 miljard aan lasten. Op de balans staat voor 4,8 miljard aan activa en passiva. Het oordeel van de externe accountant over de getrouwheid en rechtmatigheid komt tot stand binnen afgesproken onzekerheidsmarges en de door de raad vastgestelde toleranties voor fouten (1%) en onzekerheden (3%). De gevonden fouten bedragen € 36,5 mln. De gesignaleerde onzekerheden bedragen € 53,2 mln.

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 verstrekt de interne accountant een verklaring bij de afzonderlijke dienstrekeningen en rekeningen van enkele kostenplaatsen. De interne accountant heeft geen goedkeurende verklaring verstrekt bij de diensten Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS), Kunst en Cultuur, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe), Sport en Recreatie, de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) en de kostenplaatsen Centrum en Economie. De verklaring bij de dienst Sport en Recreatie is afkeurend, de anderen betreffen verklaringen met beperkingen. In bijna alle gevallen speelt de controle op de toepassing van de VAS een belangrijke rol. In paragraaf 3.4 wordt daar verder op ingegaan. Bij JOS is daarnaast geen sprake van een geheel rechtmatige besteding van specifieke uitkeringen van het ministerie van OC&W en BZK. Bij SoZaWe is geen sprake van een geheel rechtmatige uitvoering van de WWB en Agenda van de Toekomst. Bij de GGD is sprake van onvoldoende onderbouwde verplichtingen. Het totaal van de fouten en onzekerheden op dienstniveau is niet van invloed op de verklaring over de gemeenterekening.

Op basis van het monnikenwerk signaleert de Rekenkamer voor € 40,7 mln. aan extra fouten. Opgeteld bij de fouten zoals gepresenteerd door de externe accountant overstijgt het totaal aan fouten in ruime mate de goedkeuringstolerantie. De Rekenkamer komt dan ook tot het oordeel dat een ander accountantsoordeel gerechtvaardigd zou zijn.

*De COR hecht veel waarde aan de uitkomsten van rekenkameronderzoek, maar beschikt niet over de vereiste accountantstechnische kennis om een inhoudelijk oordeel uit te spreken over dit verschil van inzicht.*

<sup>9</sup> Een indenniteitsprocedure is een procedure waarbij de raad het college aanvullend ter verantwoording roept om bepaalde onrechtmatigheden nader toe te lichten, dan wel met een verbetervoorstel te komen. De indenniteitsprocedure is bedoeld voor majeure onrechtmatigheden en vastgelegd in artikel 198 Gemeentewet.

*Evenwel is de COR van mening dat een onderscheid tussen financiële en bestuurlijke rechtmatigheid moet worden gemaakt en dat het oordeel over de financiële rechtmatigheid is voorbehouden aan de accountant. Een en ander onverlet de bestuurlijke relevantie van bevindingen van de Rekenkamer voor de raad.*

### **3.3 Begrotingscriterium**

De begrotingsstand die de raad voor het laatst heeft geautoriseerd is stand conform de 3<sup>e</sup> bestuursrapportage. Afwijkingen van de begroting boven een grens van 2,5% van de geautoriseerde baten en lasten per beleidsveld en met een ondergrens van € 2 mln. dienen conform de financiële spelregels ter goedkeuring aan de raad te worden voorgelegd. Bij enkele beleidsvelden is sprake van hogere lasten, maar deze lasten worden compenseert door direct gerelateerde baten. De externe accountant heeft hierop getoetst en komt tot de conclusie dat de grens van 2,5% niet wordt overschreden en dat derhalve geen sprake is van begrotingsonrechtmatigheid.

### **3.4 Voorwaarden criterium**

De bevindingen van de externe accountant en de Rekenkamer naar aanleiding van de beoordeling van het voorwaarden criterium betreffen de Verordening Algemene Subsidievoorwaarden (VAS), de Europese aanbestedingsregels, staatsteun en overige wet- en regelgeving.

#### **3.4.1 Verordening Algemene Subsidievoorwaarden**

De bevindingen ten aanzien van de VAS zijn bestuurlijk gezien het meest van belang. Zowel vanwege de voorgeschiedenis van dit dossier, het effect van de fouten en onrechtmatigheden op enkele accountantsverklaringen bij gemeentelijke diensten, kostenplaatsen en de gemeenterekening, maar vooral vanwege de expliciete uitspraak van de raad over de strikte toepassing van de verordening (motie-Motta).

##### *Voorgeschiedenis*

De VAS treedt in het jaar 2001 in werking. Ruim twee jaar na de inwerkingtreding wordt het proces van de subsidieverstrekking doorgelicht als een van de onderdelen van het ROTS-traject<sup>10</sup>. De doorlichting wordt verricht door de commissie-Van Middelkoop. De bevindingen en aanbevelingen van deze commissie worden beschreven in het rapport 'Kant'lend in het tegenlicht'<sup>11</sup>. Uit het rapport blijkt dat ongeveer € 400 mln. van de lasten die in de gemeenterekening werden verantwoord, zijn besteed aan subsidies. Ongeveer € 109 mln. zijn door de gemeente beïnvloedbare subsidies. Verder blijkt uit het rapport dat bij driekwart van alle subsidies niet wordt voldaan aan alle formele eisen overeenkomstig de VAS. De commissie was niet van mening dat het om ernstige afwijkingen ging, maar vooral afwijkingen zoals het niet tijdig indienen van de verantwoording, afwezigheid van meerjarig inzicht in de begroting en het ontbreken van een één-op-één relatie tussen begroting en verantwoording. Daarnaast heeft de commissie-Van Middelkoop geconstateerd dat de mogelijkheid die de VAS biedt om sancties op te leggen nauwelijks werd gebruikt als instellingen niet voldeden aan de gestelde voorwaarden. In het rapport sprak de commissie ook zijn verbazing uit dat sommige diensten subsidies aanwendden voor het inschakelen van collega-diensten of voor de inkoop van adviesproducten. De COR stelt vast de situatie nog niet of nauwelijks is veranderd.

Het college informeert eind 2004 de raad over zijn standpunt ten aanzien van de bevindingen van de commissie-Van Middelkoop<sup>12</sup>. Het college kondigt daarin aan een beoordelingskader te ontwikkelen om het subsidiebeleid beter en efficiënter te laten verlopen.

<sup>10</sup> Het ROTS-traject staat voor Rotterdamse Organisatie, Taken en Subsidies en is formeel op 4 juli 2003 van start gegaan.

<sup>11</sup> Rapport Van Middelkoop, Kant'lend in het tegenlicht, Rotterdamse subsidies onder de loep, 2004. Subsidies die zijn verstrekt uit rijksmiddelen werden zijn niet meegeteld. Die subsidies werden ook niet beoordeeld in het kader van de VAS. Dergelijke subsidies kennen vaak een door het Rijk voorgescreven verantwoordingsmethodiek.

<sup>12</sup> Raadsstuk 2005-7

En om doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidies te volgen. Dit kader is de basis van het nieuwe subsidiebeleid geworden. Het nieuwe subsidiebeleid heeft geleid tot een volledig herziene versie van de VAS2001 en omgedoopt tot de Subsidieverordening Rotterdam (SvR).

De SvR is minder facultatief en uniformeert en harmoniseert het proces van subsidieverstrekking in de uitvoeringspraktijk. De SvR kent voorts meer (dwingende) sanctiemogelijkheden indien subsidieregels worden overtreden, vooral in gevallen waarbij de afgesproken activiteiten (deels) niet zijn uitgevoerd (prestatie-afrekening). De subsidiedoorlichting, het beoordelingskader en de uiteindelijk de SvR heeft kunnen rekenen op een grote betrokkenheid van de raad. Met het oog op een zorgvuldige overgang van de VAS2001 naar de SvR2005 heeft de raad, na ampel beraad besloten de SvR niet eerder dan 1 januari 2007 van kracht te laten gaan.

Eind 2005 heeft de raad het normenkader voor de accountantscontrole vastgesteld. Daarbij heeft de raad zich met de motie-Motta uitgesproken voor een strikte toepassing van de VAS en daarbij alle overtredingen van de VAS als onrechtmatig te beschouwen en alle gevonden onrechtmatigheden aan de raad te rapporteren.

#### *Bevindingen accountant*

Bij zes van de zeven gemeentelijke diensten en kostenplaatsen die geen goedkeurende verklaring hebben gekregen van de interne accountant is dit in belangrijke mate het gevolg van een onvoldoende toepassing van de VAS. Fouten en onzekerheden als gevolg van een onvoldoende toepassing van de VAS bedragen respectievelijk € 3,7 mln. en € 23,4 mln. De signalering van deze fouten en onzekerheden hangt samen met de bijzondere aandacht die door de accountant naar aanleiding van de motie-Motta aan de subsidieverlening is gegeven. De externe accountant heeft acht elementen bepaald die van invloed zijn op de financiële rechtmatigheid (zie bijlage 2). De VAS -controle ten behoeve van de rekening 2004 bestond uit vier elementen.

Ten opzichte van vorig jaar is de controle uitgebreid met het aspect van prestatie-afrekening en het aspect overschrijding van bestuurlijke termijnen. Naast de financiële aspecten heeft de externe accountant, in overeenstemming met het eerdere advies van de COR, aandacht besteed aan onvolkomenheden in de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) die vooralsnog geen financieel effect hebben. De belangrijkste (niet-financiële) onvolkomenheden zijn:

- Termijnen worden overschreden, zowel bij de verlening als bij de vaststelling van subsidies. Overschrijdingen van beslissingstermijnen worden aangemerkt als onrechtmatigheden in procedurele zin.
- De VAS wordt niet in alle gevallen juist toegepast. De subsidievorm wordt in enkele gevallen niet genoemd en ook komt het voor dat de VAS helemaal niet wordt genoemd in de subsidieverlening.
- Voor enkele subsidies worden zowel de VAS als de van toepassing zijnde voorwaarden van het Rijk toegepast.
- In het geval van budgetsubsidies komt het bij een aantal diensten regelmatig voor dat bij de subsidieverlening geen duidelijke prestatieafspraken worden gemaakt.
- Veel instellingen leveren hun verantwoordingen vaak (veel) te laat in. Niet in alle gevallen wordt uitstel gevraagd door deze instellingen.

#### *Bevindingen Rekenkamer*

Bovenop de fouten en onrechtmatigheden zoals die uit de accountantcontrole zijn gebleken, signaleert de Rekenkamer tenminste € 16,2 mln. aan extra rechtmatigheidsfouten. Deze fouten zijn niet voortgekomen uit eigen controleonderzoek, maar gebaseerd op de bevindingen uit de rapporten van de interne accountant bij de afzonderlijke dienstrekningen. De Rekenkamer is – gelet op de motie-Motta – van mening ook de procedurele onrechtmatigheden als fout dienen te worden gezien. De Rekenkamer becijfert deze onrechtmatigheden op een bedrag van € 10,0 mln.

Voorts constateert de Rekenkamer voor een bedrag van € 6,1 mln. aan toegekende en afgerekende VAS-subsidies waarover geen prestatie-afspraken zijn gemaakt, terwijl dit wel had moeten gebeuren. De Rekenkamer signaleert ook dat de interne accountant niet altijd consequent handelt bij de foutbeoordeling van overschrijding van beslissingstermijnen.

#### *Bestuurlijke weging van de bevindingen*

Het primaire uitgangspunt voor de COR in de bestuurlijke weging van de bevindingen is de uitspraak van de raad (motie-Motta) over de strikte toepassing van de VAS. Tegelijkertijd is de COR van mening dat ook de context waarbinnen de motie tot stand is gekomen en het onderscheid tussen financiële en bestuurlijke (procedurele) onrechtmatigheid van belang zijn voor de afweging.

Het verzoek om strikte toepassing van de VAS en het als onrechtmatig beschouwen van alle overtredingen heeft vooral politiek-bestuurlijke implicaties. Dat is ook precies het doel van een motie. In dit geval wenste de raad zich een gefundeerd oordeel te kunnen vormen over de fouten en onvolkomenheden in de toepassing van een van de gemeentelijke verordeningen. Dat alle overtredingen als onrechtmatig dienen te worden beschouwd geeft aan dat de weging van fouten én onvolkomenheden politiek even zwaar dient te wegen. Zo gezien is het juist dat de Rekenkamer bij haar aanvulling op het foutentotaal geen onderscheid heeft gemaakt tussen financiële - en procedurele onrechtmatigheden.

In het kader van de accountantcontrole is het maken van een onderscheid tussen financiële en procedurele rechtmatigheid wel van groot belang. Het oordeel van de accountant is immers gebaseerd op de uitkomsten van handelingen die direct of indirect leiden tot financiële consequenties. Daarnaast moet de accountant in de juridische werkelijkheid vaststellen of ook daadwerkelijk sprake is van financiële consequenties of dat daarvan sprake had moeten zijn. De VAS bevat op cruciale onderdelen zogenaamde kan-bepalingen. Indien de subsidieontvanger bijvoorbeeld niet voldoet aan verplichtingen met betrekking tot zijn aanvraag, *kan* het uitvoeringsorgaan (college) aanvullende verplichtingen opleggen of *kunnen* weigeringsgronden worden geformuleerd. Een ander voorbeeld is dat in de VAS wordt aangegeven binnen welke termijn het uitvoeringsorgaan dient te beslissen over subsidieverlening of –vaststelling. Overschrijdingen van de termijn gaan echter niet gepaard met financiële sancties. Dergelijke overtredingen leiden dus niet tot financiële consequenties en in het verlengde, de overtreding leidt niet tot financiële onrechtmatigheid. Voor het oordeel van de raad is dat onderscheid minder van belang. De raad heeft namelijk uitgesproken dat zij dergelijke overtredingen wel degelijk bestuurlijk relevant vindt. Conform het verzoek aan de externe accountant meldt hij beide soorten onrechtmatigheden. Voor zover de onrechtmatigheden financieel van aard zijn, worden de overtredingen meegewogen in het accountantsoordeel. In tegenstelling tot de Rekenkamer is de COR het eens met de zienswijze van de externe accountant dat procedurele onrechtmatigheden door de accountant niet van invloed zijn op het accountantsoordeel.

Uit de rapportage van de externe accountant is eenvoudig af te leiden dat het subsidiebeheer niet goed op orde is. Dat is kwalijk gelet op de voorgeschiedenis van het subsidiedossier. Anderzijds bewijst dit het gelijk van de raad in 2005, toen werd gevreesd dat een te snelle invoering van de SvR2005 afbreuk zou doen aan een voorspoedige implementatie van het nieuwe subsidiebeleid. Om een zorgvuldige overgang te bewerkstelligen heeft de raad gekozen de SvR pas met ingang van 1 januari 2007 in werking te laten treden. Nu, medio 2006 lijkt het erop dat het college onvoldoende werk heeft gemaakt van een beter subsidiebeheer.

De raad heeft zich uitvoerig uitgesproken over het nieuwe subsidiebeleid en de invoering van de SvR 2007. De SvR laat minder ruimte voor interpretatie bij kan- en moet-bepalingen. Dat is – gelet op de bevindingen van de accountant - de noodzakelijke winst die geboekt moet worden ten opzichte van de VAS.

*Samenvattend is de COR is van mening dat de externe accountant op juiste wijze aan de raad heeft gerapporteerd met betrekking tot fouten en onvolkomenheden in de toepassing van de VAS. Voorts ziet de COR in de bevindingen van de accountant of Rekenkamer geen nieuwe inzichten die zouden moeten leiden tot een benadering van het nieuwe subsidiebeleid (SvR), anders dan de benadering die de raad tot op heden heeft gevolgd. Het is het college aan te rekenen dat het subsidiebeheer vlak voor invoering van de SvR nog steeds niet op orde is. Zeker gelet op de aandacht van de raad voor dit onderwerp. Reparatie met terugwerkende kracht acht de COR niet zinvol, voor zover niet onmogelijk. De COR adviseert daarom de raad het college op te dragen voorafgaand aan de 3<sup>e</sup> bestuursrapportage de raad separaat te informeren over de voortgang in het subsidiebeheer. De rapportage dient voorzien te zijn van een rapport van bevindingen van de interne accountant. Voorts adviseert de COR de raad het college op te dragen na invoering van de SvR een onderzoek te verrichten naar de effecten van het gewijzigde subsidiebeleid (SvR), zodat de raad kan beoordelen of de SvR ook in werkelijkheid minder facultatief van aard is in vergelijking met de VAS. De reikwijdte van het onderzoek kan zich beperken tot de budgetsubsidies.*

### **3.4.2 Europese aanbestedingsregels en staatssteun**

Er bestaan financiële beheershandelingen waarvan de accountant de rechtmatigheidsaspecten niet goed kan overzien. Er is dan sprake van ingewikkelde regelgeving, waarvoor de accountant niet de juiste (juridische) deskundigheid heeft om concrete situaties te interpreteren. De Europese aanbestedingsregels en de regels voor staatssteun zijn hier een voorbeeld van. Deze regels staan te boek als buitengewoon complex. De accountant toetst daarom niet de exacte toepassing van de regelgeving, maar het interne systeem van risico-afweging en (juridische) kwaliteitsborging dat het college hanteert. Mede aan de hand van gerichte informatie over lopende procedures waarbij de gemeente betrokken is, krijgt de accountant indicaties over de risico's. Indien de accountant risico's signaleert of anderszins aanwijzingen heeft, moet hij de (mogelijke) gevolgen hiervan nader onderzoeken en de gevolgen voor de gemeenterekening weergeven. Bevindingen hierover neemt hij in zijn rapport op.

In de Visie op rechtmatigheid 2005 is beschreven dat het niet de bedoeling kan zijn dat de accountant onzekerheden in de toepassing van zulke complexe regelgeving doorvertaald naar onzekerheden in de accountantscontrole. Dat zou namelijk kunnen leiden tot een niet-goedkeurende accountantsverklaring, terwijl de onzekerheid niet voortvloeit uit het toetsen op naleving door gemeenten, maar uit de complexiteit van de regelgeving zelf.

De externe accountant heeft vastgesteld dat bij een aantal diensten (GGD, RET, Roteb, SoZaWe) in 2005 voor € 2,2 mln. aan contracten zijn afgesloten die Europees aanbesteed hadden moeten worden. Dat is niet gebeurd. De externe accountant heeft het bedrag van € 2,2 mln. niet als fout aangemerkt. Bij een aantal andere contracten voor een bedrag van € 2,1 mln. is het, ondanks ingewonnen juridisch advies, niet duidelijk geworden of ook sprake had moeten zijn van Europese aanbesteding. Bij Europese aanbestedingen dient de aanbestedende organisatie binnen 48 dagen een gunningbericht te zenden aan het Bureau voor Officiële Publicaties van de Europese gemeenschappen. Deze melding heeft niet in alle gevallen tijdig plaatsgevonden. Het gaat om de diensten Werkstad, SoZaWe en Stadstoezicht die te laat het gunningbericht hebben verzonden. Het gaat in totaal om opdrachten met een waarde van € 13,4 mln.

De Europese regels voor staatssteun bevatten een beoordelingskader aan de hand waarvan wordt bepaald of sprake is van staatssteun. De externe accountant heeft vastgesteld dat het incentivebudget van de dienst OBR mogelijk voldoet aan het beoordelingskader. Omdat de richtlijnen voor staatssteun nog onvoldoende zijn uitgewerkt en volgens de OBR en interne accountant kan worden betwist of het incentivebudget ook werkelijk als staatssteun gezien kan worden, is dit budget niet als fout of onzekerheid in de controle aangemerkt.

*De COR is het met de Rekenkamer eens dat in Nederland geïmplementeerde regelgeving moet worden nageleefd. Geconstateerde fouten of onzekerheden dienen vanzelfsprekend te worden betrokken in het oordeel van de accountant. In het kader van complexe regelgeving die nog onvoldoende is uitgewerkt en waarbij op redelijke wijze kan worden gemotiveerd dat de betreffende regelgeving niet van toepassing is, is de COR van mening dat daaruit voortvloeiende onzekerheden niet moeten worden betrokken in de accountantscontrole. Immers, voorkomen moet worden dat de accountant een oordeel moet geven over het juridische rechtmatigheidsbegrip. De precieze betekenis voor het hanteren van de foutdefinitie op dit punt zal door de COR ten behoeve van het onderzoek naar de rekening 2006 nader worden onderzocht. Van een andere orde is het tijdig melden van Europese aanbestedingen. Die regel laat weinig aan onduidelijkheid te wensen over. Voor de rechtmatigheidscontrole van de rekening 2006 adviseert de COR de raad om het niet tijdig melden als financiële onrechtmatigheid aan te merken. Voorts onderschrijft de COR het advies van de externe accountant om aanbestedingen via een centrale (gespecialiseerde) afdeling te laten plaatsvinden.*

### **3.5 Misbruik en Oneigenlijk gebruik criterium**

Misbruik heeft betrekking op het opzettelijk niet, onvolledig of onjuist verstrekken van gegevens. Doel daarbij is om ten onrechte overheids subsidies of uitkeringen te verkrijgen of om een te laag bedrag aan heffingen of geen heffingen aan de overheid te betalen. Bij oneigenlijk gebruik wordt wel conform de regelgeving gehandeld, maar in strijd met het doel en strekking van de regeling. Deze M&O problematiek doet zich vooral voor in situaties waarbij de hoogte van de subsidie of heffing (mede) afhankelijk is van gegevens die door de belanghebbende zelf worden verstrekt, waaronder bijstandsuitkeringen, specifieke uitkeringen en gemeentelijke heffingen. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat onrechtmatigheid in financiële zin niet gelijk staat aan fraude. Bij fraude is altijd sprake van opzet. Bij de controle op misbruik en oneigenlijk gebruik van financiële regelingen wordt door de accountant de mate waarin maatregelen zijn getroffen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik beoordeeld. Het gaat dan in het bijzonder om de inrichting van de administratieve organisatie en het systeem van interne controle.

De externe accountant geconcludeerd dat het M&O-beleid voldoet aan de daaraan redelijkerwijs te stellen eisen en maakt geen melding van voorkomende gevallen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Er is geen sprake van een centraal geformuleerd M&O-beleid. De verantwoordelijkheid voor dit beleid wordt momenteel bij de hoofden van diensten gelegd. Bij een aantal diensten is sprake van verbijzonderde controle-afdelingen, die periodiek onderzoek doen naar de rechtmatigheid van uitgaven, vooral gericht op de juistheid van de ontvangen informatie. De Rekenkamer is van mening dat hierdoor het risico bestaat dat diensten op verschillende wijze invulling geven aan het M&O-beleid en beveelt daarom een centraal geformuleerd M&O-beleid aan.

*De COR deelt de zienswijze van de Rekenkamer en adviseert de raad het college op te dragen het M&O-beleid centraal te formuleren.*

### **3.6 Overige bevindingen**

De voornaamste overige bevindingen van de externe accountant en de Rekenkamer betreffen de naleving van het BBV, de knelpunten tussen regelgeving van het Rijk en gemeentelijke regelgeving en discussie over boekhoudkundige presentaties.

#### **3.6.1 Naleving BBV**

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) geeft voorschriften aan gemeenten en provincies voor de wijze waarop de begroting en rekening moet worden opgesteld, zoals de indeling in programma's en de verplichte paragrafen, presentatie van de reserves en stelt criteria aan de bijhorende toelichtingen. Ook worden boekhoudkundige voorschriften gegeven voor onder meer het waarderen en afschrijven van activa.

Uit de rapporten van de interne accountant bij de afzonderlijke dienstrekeningen komt naar voren dat de naleving van het BBV niet overal volledig toepassing vindt. Zo zijn bij de – geïntegreerde – dienst Roteb en Multibedrijven en de dienst Gemeentewerken niet alle waarderingsgrondslagen eenduidig toegepast. Bij de dienst Sport en Recreatie is sprake van het afschrijven op grondbezit en een onjuiste toepassing van de ondergrens voor het activeren van uitgaven. Bij de dienst JOS is sprake van het niet conform het BBV toelichten van de aard en de reden van enkele voorzieningen.

Vorig jaar heeft de externe accountant melding gemaakt van het niet consequent toepassen van waarderingsgrondslagen door diensten. Dit jaar heeft hij geconstateerd dat de gemeente actie heeft ondernomen, dat het aantal verschillen beperkt is gebleven en dat ook invloed daarvan op de gemeenterekening 2005 beperkt is gebleven.

*Het BBV dient tot doel de raad op juiste wijze te informeren over financiële informatie. De COR doet geen uitspraak over de gevolgen van bevindingen voor het oordeel van de accountantsverklaring naar aanleiding van de bevindingen van de Rekenkamer op dit punt (zie paragraaf 3.2), maar acht strikte toepassing van het BBV noodzakelijk. De COR adviseert de raad de externe accountant op te dragen in volgende jaren expliciet te rapporteren over de toepassing van het BBV met betrekking tot waarderingsgrondslagen, resultaatbepaling en presentatietechnische aangelegenheden. In het verlengde onderschrijft de COR de aanbeveling van de externe accountant om richtlijnen uit te vaardigen om een uniforme wijze van presenteren en waarden op gemeentelijk niveau te bewerkstelligen, evenals de naleving ervan periodiek te controleren.*

*Ten behoeve van het onderzoek naar de rekening 2006 zal de COR nader onderzoeken welke richtlijnen voor de externe jaarverslaggeving voor niet-overheidsinstellingen als nuttige aanvulling op het BBV kunnen worden beschouwd voor de gemeente Rotterdam<sup>13</sup>.*

### **3.6.2 Knelpunten tijdschema verantwoording Rijksregelgeving**

De gemeente Rotterdam ontvangt van het Rijk ruim € 1,3 mrd. aan doeluitkeringen. Doeluitkeringen zijn geldelijke verstrekkingen aan provincies of gemeenten om de doelstellingen van het rijksbeleid te realiseren. Deze middelen kunnen alleen worden besteed voor specifieke doelen en gaan doorgaans gepaard met een apart verantwoordingstraject. Bekende voorbeelden zijn de middelen voor Grote Steden Beleid (GSB-middelen) en het Gemeentelijk Onderwijs Achterstanden beleid (GOA-middelen), middelen in het kader van de Wet Werk en Bijstand en de doeluitkering Maatschappelijke opvang en vrouwenopvang.

De dienst JOS heeft een geschil met het ministerie van OC&W over de besteding en verantwoording van de GOA-middelen. Kern van het geschil bij de dienst JOS is dat de auditdiensten van het ministerie van OC&W de rechtmatigheid van bestedingen betwist, omdat ze niet in het juiste tijdvak zijn verantwoord. Het gaat om een bedrag van € 5,1 mln. dat in 2004 is verantwoord, maar dat volgens de auditdienst van het ministerie van OC&W in 2003 verantwoord had moeten worden. De dienst en de interne accountant zijn – ook op grond van eerder gedane toezeggingen van het ministerie – het niet eens met die zienswijze. De betreffende periode waarvoor de GOA-middelen zijn verstrekt loopt namelijk van 2002-2006. Omdat het geschil nog niet is beslecht heeft dienst een voorziening opgenomen. De externe accountant is het eens met de vorming van deze voorziening.

De dienst SoZaWe heeft een vergelijkbaar geschil met het ministerie van SZW. Medio 2005 heeft het ministerie een wijziging aangebracht in de voorschriften voor de financiële verantwoording (rapportageprotocollen). De aanpassing betreft jaaroverschrijdende activiteiten van reïntegratiecontracten. Indien een jaar na de betaling van (voorschot)bedragen de concrete prestaties i.c. het aantal uitgevoerde reïntegratiecontracten niet kan worden verantwoord, dan worden deze bedragen als onrechtmatig aangemerkt door het ministerie.

<sup>13</sup> Bedoeld worden de richtlijnen voor de externe jaarverslaggeving zoals neergelegd in titel 9, boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

De dienst SoZaWe heeft geschat dat zij voor in totaal € 10,5 mln. prestaties niet tijdig kan verantwoorden. Voor een bedrag van € 8,5 mln. hebben de prestaties nog betrekking op het jaar 2004. Omdat de gevolgen van de wijziging in de controle nog niet helemaal duidelijk zijn, heeft de interne accountant dit bedrag vooralsnog als onzeker aangemerkt. De externe accountant neemt hetzelfde standpunt in.

*De COR onderkent de problematiek die kan ontstaan als verantwoordingsvoorschriften van Rijk en gemeente afwijken en volgt de zienswijze van de externe accountant. In verschillende gevallen kunnen andere afwegingen een rol spelen voor het al dan niet vormen van een voorziening. Het beoordelen van de gemaakte afwegingen is primair een taak van de directie Middelen en Control. Voor (bij)sturing op prestaties en het realiseren van beleidsdoelstellingen van het Rijk en/of de gemeente, is inzicht in het prestatieniveau gewenst. Om die reden dienen verschuivingen van prestaties over de jaargrens heen zo veel als mogelijk te worden voorkomen.*

### **3.6.3 Presentatiefouten**

De Rekenkamer maakt in zijn rapport melding van fouten in de boekhoudkundige presentatie die onrechte niet zijn meegenomen in het foutentotaal. De fouten hebben betrekking op de presentatie van een verstrekte lening door de Bestuursdienst op een tussenrekening, de verwerking van een voorziening bij SW Roteb, verplichtingen die als voorziening moeten worden beschouwd, niet uit de balans blijvende verplichtingen bij de dienst Sport en Recreatie en een voorziening bij de dienst SoZaWe die als kortlopende schuld moet worden verwerkt. In totaal gaat het om € 9,5 mln. Het belangrijkste deel van dit bedrag, te weten € 6,7 mln. heeft betrekking op de voorziening bij de dienst SoZaWe. Bij de rekening van BOOR<sup>14</sup> constateert de Rekenkamer een foutieve verwerking van een bedrag van € 20,0 mln. aan zowel de baten als lastenkant.

Het college geeft in haar reactie op deze bevinding van de Rekenkamer aan dat deze fouten vanwege de beperkte omvang nauwelijks van invloed zijn op de oordeelsvorming van de gebruiker over het getrouwe beeld van de gemeenterekening. De externe accountant merkt op dat de scheidslijn tussen voorziening en kortlopende schuld niet in alle gevallen duidelijk te markeren is. De COR wijst het college op het feit dat de invloed van onjuiste verwerking van financiële mutaties op het oordeel over de getrouwheid van de rekening is geen criterium is voor de foutdefinitie. Voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid heeft de raad een goedkeuringstolerantie van 1% van het lastentotaal vastgesteld. Die grens heeft betrekking op het gecumuleerde foutentotaal van de geconstateerde fouten. Ook fouten van beperkte omvang zijn dus onderdeel van het foutentotaal.

*Dat scheidslijn tussen voorzieningen en kortlopende schulden is dun. De COR laat het eindoordeel daarom aan de accountant. De foutieve mutatie in de rekening van BOOR is op verzoek van de externe accountant gecorrigeerd in de gemeenterekening en daarom niet van invloed op het oordeel over de gemeenterekening. Immers, de COR adviseert de raad over de gemeenterekening en niet over de afzonderlijke dienstrekeningen. Desondanks zij opgemerkt dat het niet corrigeren van de fout in de dienstrekening een ernstige zaak is. De interne accountant heeft ingestemd met deze foutieve presentatiewijze, omdat het geen gevolgen had voor het financieel resultaat. Met de Rekenkamer is de COR van mening dat de verklaring van de accountant strikt dient te worden gevolgd. Die verklaring geeft een oordeel over baten, lasten en balansmutaties en dus niet over het saldo van baten en lasten. Die zinsnede laat niets aan duidelijkheid over.*

<sup>14</sup> Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam

## 4. Financiën en budgetrecht

Gemeentelijke financiën en budgetrecht zijn nauw met elkaar verweven onderwerpen. Het saldo van werkelijke baten en lasten heeft dit jaar geleid tot een positief resultaat waarvoor het college een specifieke bestemming voorlegt aan de raad. De oorzaken van het begrotingsoverschot, de bestemming van het resultaat en het inzicht in de reserves zijn onderwerpen die het budgetrecht van de raad direct raken. Centraal staat de vraag of ter beschikking gestelde middelen zijn aangewend voor het doel waarvoor de raad autorisatie heeft verleend en of de autorisatiefunctie daarvoor voldoende waarborgen heeft geboden.

### 4.1 Gerealiseerd resultaat 2005

Het resultaat voor reserveringen bedraagt € 93,5 mln. Verminderd met het saldo van toevoegingen en onttrekkingen van reserves bedraagt het resultaat na reservering € 92,2 mln. Zie tabel 4.1. Ten opzichte van de geautoriseerde begrotingsstand na het 3<sup>e</sup> kwartaal is sprake van een onderbesteding van € 86,2 mln. Vijf beleidsvelden leveren de belangrijkste bijdrage in het financiële verschil tussen het 3<sup>e</sup> kwartaal en de gemeenterekening. Zie tabel 4.2.

	2003		2004		2005	
	3 <sup>e</sup> kwartaal	rekening	3e kwartaal	Rekening	3e kwartaal	Rekening
<i>(Bedragen * € 1.000)</i>						
Baten	5.404.943	5.262.308	4.510.542	4.751.543	4.694.363	4.761.585
Lasten	5.405.217	5.223.444	4.508.101	4.600.030	4.779.454	4.668.041
<b>Resultaat voor reservering</b>	<b>-274</b>	<b>38.864</b>	<b>2.441</b>	<b>151.513</b>	<b>-85.091</b>	<b>93.544</b>
Onttrekking			117.870	124.053	213.331	201.041
Toevoeging			120.959	171.222	122.275	202.414
<b>Resultaat na reservering</b>	<b>-274</b>	<b>38.864</b>	<b>-648</b>	<b>104.344</b>	<b>5.965</b>	<b>92.171</b>

Tabel 4.1. Vergelijking begrotingsstand 3<sup>e</sup> kwartaal en rekening 2003-2005

De grootste onderbestedingen hebben betrekking op het beleidsveld Sociale Zaken en Maatschappelijke ondersteuning en het beleidsveld Onderwijs en Jeugd. De onderschrijding bij Sociale Zaken is vooral het gevolg van het voordelige verschil op het inkomensdeel WWB (€ 22,6 mln.), onderbesteding bij de Voorzieningen Gehandicapten (€ 13,2 mln.) en Stedelijk Welzijn (€ 5,6 mln.) De onderbesteding bij Onderwijs en Jeugd bestaat uit diverse onderbestedingen, zoals lagere huisvestingskosten (€ 4,9 mln.), vertraging in projecten (€ 3,2 mln.) en verschillende mee- en tegenvallers.

Desondanks is het opmerkelijk dat het gerealiseerd resultaat in 2005 € 92,2 mln. bedraagt, terwijl na afloop van het 3<sup>e</sup> kwartaal nog nagenoeg een sluitend beeld werd verwacht. Hetzelfde patroon deed zich ook voor in de jaren 2003 en 2004<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Eerdere jaren konden niet goed in de beschouwing worden betrokken, omdat in 2002 en eerdere jaren de bestuursrapportages per beleidsveld nog slechts informeerde op saldoniveau. De gemeenterekening 2002 en eerdere jaren bood ook nog geen inzicht in de 'derde kwartaal' stand en de rekening.

Beleidsveld (Bedragen * € 1.000)	Baten	Lasten	Resultaat voor reservering	Onttrekking reserves	Toevoeging reserves	Resultaat na reservering
Sociale Zaken	-26.247	-68.966	42.719	3.978	65	46.632
Onderwijs en Jeugd	28.561	10.917	17.644	219	72	17.791
Wijken en buitenruimte	53.268	34.131	19.137	1.335	11.974	8.498
Economie en haven	-7.737	-16.198	8.461	0	0	8.461
Verkeer en vervoer	8.824	-915	9.739	-1.634	0	8.105
Overig	10.553	-70.382	80.935	-16.188	68.028	-3.281
<b>Totaal</b>	<b>67.222</b>	<b>-111.413</b>	<b>178.635</b>	<b>-12.290</b>	<b>80.139</b>	<b>86.206</b>

Tabel 4.2. Mutaties begrotingsstand na derde kwartaal 2005

De gemeenterekoning geeft geen inzicht of het begrotingsoverschot het gevolg is van toegenomen doelmatigheid. In de toelichting op het financiële resultaat wordt wel gesproken over lagere lasten als gevolg van vertragingen van projecten, herschikkingen tussen kostenplaatsen of herschikking van baten en lasten met rijksuitkeringen, lagere productie als gevolg van verminderde vraag, balansopschoningen, achterblijvende investeringen en het optreden van diverse mee- en tegenvallers. De COR vindt daarom de verklaring van de Rekenkamer voor het overschot meer hout snijden, namelijk dat sprake is van planoptimisme. Planoptimisme uit zich in twee soorten gedragingen. Ten eerste bestaat de neiging van diensten om meer budget te vragen dan noodzakelijk. Als tijdens de begrotingsuitvoering vervolgens tegenvallers voorkomen, is het minder snel nodig om een verzoek in te dienen voor aanvullend budget. Indien die tegenvallers zich niet voordoen, dan manifesteert dit gedrag zich aan het einde van het jaar in onderbesteding. Ten tweede bestaat de neiging bij diensten om tegenvallers in de begrotingsuitvoering direct te melden als de dreiging ontstaat en om meevallers pas te melden als ze zich werkelijk hebben voorgedaan. Voor de uitoefening van het budgetrecht door de raad is dit gedrag problematisch, omdat het integrale besluitvorming door raad – en ook college – over baten en lasten in de weg staat.

Investeringen (Bedragen * € 1.000)	Gevoteerd t/m 2005	Raming 2005	Realisatie 2005	Realisatie t/m 2005
Totaal beleidsvelden	2.960.101	526.670	423.415	1.275.306

Tabel 4.3. Achterblijvende investeringen

Het verschijnsel van planoptimisme doet zich ook voor bij de aanvraag van investeringskredieten. Vergeleken met het geautoriseerde investeringsplafond t/m 2005 blijft de realisatie met € 1,7 mrd. achter. Vergeleken met de raming voor het begrotingsjaar 2005 blijft de realisatie met € 0,1 mrd. achter. Diensten houden in hun begroting rekening met de kapitaallasten (afschrijving en rente) die verband houden met de voorgenomen investering. De precieze verrekeningsystematiek is complex, maar in essentie is het gevolg van minder of later investeren dan voorzien, dat de begrote kapitaallasten niet (volledig) worden afgerekend. Er ontstaat dan ruimte in de (dienst)begroting. Aan het einde van het jaar leidt dat tot meevallers, die diensten mogelijk voor knelpunten elders in hun begroting inzetten.

Gezien het patroon van jaarlijkse begrotingsoverschotten (onderbestedingen) functioneert het financiële informatiesysteem nog niet naar behoren. De aansturing van diensten op het te verwachten financieel resultaat, gebaseerd op periodieke analyse van financiële dreigingen en donderwolven, maar vooral van te verwachten meevallers en onderbesteding is voor verbetering vatbaar.

Een onderbesteding van de begroting van deze omvang en die pas bij de rekening wordt gemeld is fors. Zou het resultaat een gevolg zijn van activiteiten in een commerciële omgeving, het resultaat is dan winst, dan zou er meer reden zijn tot vreugde. Allereerst heeft een gemeente geen winststreven. Dat betekent natuurlijk niet dat de gemeente niet moet streven naar doelmatigheidsverbetering. Een begrotingsoverschot als gevolg van doelmatigheid is een goed teken, omdat het college de door de raad vastgestelde beleidsdoelen met minder middelen heeft bereikt.

*De COR adviseert de raad het college op te dragen nader onderzoek te verrichten naar de omvang en samenstelling van het begrotingsoverschot in de periode 2001 – 2005 op concern- en dienstniveau en over de uitkomsten uiterlijk 1 oktober 2006 te rapporteren aan de raad. Met betrekking tot de achterblijvende investeringen constateert de COR dat planoptimisme direct leidt tot meevallers. De systematiek is complex en de financiële omvang van dit verschijnsel is vooralsnog moeilijk te kwantificeren. De lijn zou moeten zijn dat dergelijke meevallers ten behoeve van het algemene beeld dienen vrij te vallen, ter compensatie van gemeentebrede tegenvallers. Gewaakt moet worden dat dergelijke meevallers worden toegevoegd aan bestemmingsreserves van de betreffende dienst. De COR adviseert de raad het college op te dragen in de begroting, rekening én investeringsmonitor een inzichtelijke relatie te leggen tussen investeringen en kapitaallasten.*

## 4.2 Algemene- en bestemmingsreserves

Er bestaan twee soorten reserves, algemene reserves en bestemmingsreserves. Het verschil tussen beide is de uiteindelijke bestemming. De algemene reserve heeft tot doel om onvoorziene (strategische) risico's op te kunnen vangen. Deze reserve wordt daarom ook wel het weerstandsvermogen van de organisatie genoemd. De strategische risico's worden in de concernbrede paragraaf weerstandbegroting in begroting en rekening omschreven.

Omvang reserves (bedragen * € 1 mln.)	Norm	Rekening 2004	Rekening 2005	Thans beschikbaar
Weerstandsvermogen	176,00	165,70	245,00	171,30
Algemene concernreserve	30,00	71,40	99,70	30,30
Algemene reserve OBR	70,00	25,30	44,00	52,00
Algemene reserve GW	11,00	8,80	21,50	9,20
Financieringsreserve	65,00	60,20	79,80	79,80
Algemene reserves niet behorend tot het weerstandsvermogen	-	13,60	17,60	91,30
Bestemmingsreserves m.u.v. financieringsreserve	-	846,30	869,30	789,50
<b>Totaal reserves</b>		<b>1.025,60</b>	<b>1.131,90</b>	<b>1.052,10</b>

Tabel 4.4. Omvang reserves

N.B. I € 70 mln. van de algemene concernreserve wordt conform besluitvorming in de raad ingezet voor een sluitende meerjarenbegroting. Daardoor is € 30,3 mln. vrij beschikbaar voor het opvangen van risico's.

N.B. II De norm voor het weerstandsvermogen is vastgesteld door de raad.

N.B. III De financieringsreserve is een bestemmingsreserve.

In de gemeenterekoning wordt aangegeven dat voor een beter inzicht in het weerstandsvermogen naast een kwantitatieve onderbouwing ook een kwalitatieve onderbouwing nodig is. Daarvoor is in 2005 het Rotterdamse Risicocumulatiemodel ontwikkeld. Het doel daarvan is dat om de financiële consequenties van risico's te relateren aan middelen waarover de gemeente beschikt om niet-begrote kosten te dekken.

Bestemmingsreserves hebben een specifiek omschreven doel. Zowel het doel als de toevoegingen aan deze reserves dienen door de raad te worden geautoriseerd.

Autorisatie van de toevoegingen vindt voorafgaand aan het begrotingsjaar plaats met het vaststellen van de begroting. Gedurende het begrotingsjaar worden mutaties in de toevoegingen geautoriseerd met het vaststellen van de bestuursrapportages. De toevoegingen die na het derde kwartaal optreden, worden achteraf middels het vaststellen van de rekening geautoriseerd. De nog te autoriseren toevoeging bedragen in totaal € 80,1 mln. (zie tabel 3.2). Voor wat betreft het al dan niet autoriseren van de onttrekkingen geeft het college aan dat geen aparte besluitvorming in de raad dient plaats te vinden, omdat de allocatiebeslissing bij de vorming van de reserves al is genomen.

Het college heeft vorig jaar in de gemeenterekoning 2004 aangegeven voorwaarden te stellen aan het toestaan van bestemmingsreserves:

1. de reserve is ingesteld bij een voorafgaand en expliciet bestuurlijk besluit;
2. heeft een nauwkeurig omschreven bestemming;
3. het bestaan ervan is afhankelijk. Dit laatste wil zeggen dat de reserve ophoudt te bestaan als de bestemming c.q. het doel is bereikt.

Hoewel dit jaar deze voorwaarden niet worden vermeldt, zijn ze onverminderd van kracht. Evenmin als vorig jaar kan op basis van de informatie die onderdeel uitmaakt van de gemeenterekoning worden vastgesteld dat de toevoegingen aan de reserves die het bedrag uit de 3<sup>e</sup> kwartaalrapportage voldoen aan de gestelde voorwaarden. Voorts blijkt uit de financiële toelichting per beleidsveld lang niet altijd of de toevoegingen aan de reserves voortvloeien uit lopend beleid (voortzetting van eerder genomen raadsbesluiten), of dat de toevoegingen technische toevoegingen betreffen die voortkomen uit toepassing van verslaggevingregels.

De accountant heeft de toevoegingen en onttrekkingen aan reserves getoetst aan de hand van hiervoor genoemde voorwaarden. Desgevraagd heeft de externe accountant aangegeven op basis van deelwaarneming expliciet te hebben getoetst of aan de toevoegingen ook raadsbesluiten ten grondslag liggen. Die toets heeft niet geleid tot fouten in de onrechtmatigheid. Daaruit kan worden afgeleid dat de mutaties in de reserves conform (eerdere) raadsbesluiten hebben plaatsgevonden.

Mutaties in de reserves houden verband met het budgetrecht van de raad (zie ook paragraaf 4.6). De Rekenkamer maakt hierover twee opmerkingen. Ten eerste ziet de Rekenkamer in de lijn van het college dat onttrekkingen aan de reserves een inperking van het budgetrecht van de raad. Zolang nog geen expliciet besluit door de raad is genomen een reserve aan te wenden, kan de bestemming door de raad nog te allen tijde worden gewijzigd. Volgens de Rekenkamer betekent dit dat het college feitelijk beslist over de precieze inzet van de bestaande reserves. In totaal zou het gaan om een 'vrije bestedingsruimte' voor het college van € 1,1 mrd. Zie tabel 4.4. In het verlengde beveelt de Rekenkamer aan ook de onttrekkingen door de raad te laten autoriseren. Ten tweede wijst de Rekenkamer op het feit dat een deel van de algemene concernreserve, dat is € 70 mln. reeds meerjarig is belegd. Die verwerkingwijze strookt niet met het feit dat de raad alleen de budgetten voor het begrotingsjaar autoriseert en niet de meerjarenraming. Voorts zou voor het college de prikkel afnemen om te komen tot een (meerjarig) sluitende begroting als het college toestemming wordt gegeven voor het meerjarig inzetten van dit deel van de algemene concernreserve. Opgemerkt zij dat de interne accountant heeft geadviseerd om dit deel van de algemene concernreserve te oormerken als bestemmingsreserve.

Het budgetrecht van de raad en de (mutaties in) reserves zijn nauw met elkaar verbonden. Daarom is het onvoldoende alleen via de accountantsrapportage te kunnen constateren dat er geen onrechtmatigheden zijn opgetreden in de betreffende mutaties. De raad kan reserves instellen, bestaande bestemmingen aanpassen en autoriseert toevoegingen. Het is echter de vraag of in de begroting of rekening voldoende informatie voorhanden is om een gefundeerd oordeel te geven over het nut en de noodzaak van de bestemmingsreserves en toevoegingen daaraan.

Naar de mening van de COR moet die vraag ontkennend worden beantwoord. Het is wel noodzakelijk dat de raad zelf kan vaststellen of al dan niet sprake is van ongewenste inkadering door het college.

*Met betrekking tot het weerstandvermogen adviseert de COR de raad het college op te dragen spoed te betrachten in de ontwikkeling van het risicocumulatiemodel en de uitkomsten van dit model te zijner tijd uitvoerig te bespreken in de commissie belast met Middelen en de COR. Voorts adviseert de COR de raad het college op te dragen het niet vrij beschikbare deel van de algemene concernreserve te oormerken als bestemmingsreserve. Dit deel van de concernreserve heeft immers een specifiek doel dat ook als zodanig in de begroting tot uiting moet komen. De COR onderkent ook de (afnemende) prikkelwerking, dat uitgaat van een meerjarig beschikbaar bedrag op het streven naar een sluitende begroting. De meerjarige inzet van deze reserve of het geven van toestemming daarvoor aan het college is echter geen vanzelfsprekendheid. Immers, de raad autoriseert de begroting op jaarbasis. De COR adviseert de raad dan ook om jaarlijks expliciet te wegen of inzet van deze reserve aan de orde is.*

*Met betrekking tot de algemene reserves die niet tot het weerstandvermogen worden gerekend adviseert de COR de raad het college op te dragen de relatie tussen de omvang en de algemene bedrijfsrisico's te beschrijven en voor zover mogelijk te kwantificeren.*

*Met betrekking tot de bestemmingsreserves adviseert de COR de raad het college op te dragen met ingang van de begroting 2007 en gemeenterekening 2006 per reserve:*

- *het doel nauwkeurig afgebakend te omschrijven (aard en reden);*
- *de maximale omvang van de reserve, als ook de cumulatieve omvang van het aantal toevoegingen aan de betreffende reserve dat per einde van het jaar heeft plaatsgevonden;*
- *een verwijzing op te nemen naar het betreffende raadsbesluit. Voor zover het bestemmingsreserves betreft die verband houden met lopend beleid dient bij de verwijzing ook het paginanummer van het betreffende beleidsvoorstel te worden vermeld.*

*De COR volgt de zienswijze van de Rekenkamer dat het budgetrecht van de raad kan worden versterkt door ook de onttrekkingen aan bestemmingsreserves expliciet te autoriseren. De COR adviseert de raad gebruik te maken van deze mogelijkheid voor versterking van het budgetrecht en in het verlengde het college op te dragen hiermee rekening te houden met het opstellen van ontwerpbesluiten waar bestemmingsreserves onderdeel van uitmaken.*

### **4.3 Resultaatbestemming**

Samen met de gemeenterekening en het rapport van de externe accountant en bijhorende ontwerpbesluiten, biedt het college ook een voorstel aan tot vaststelling van de resultaatbestemming 2005. Het college geeft in de aanbiedingsbrief aan dat in het kader van de voorbereiding collegeprogramma 2006-2010 in juni een doorlichting start van *alle* (bestemmings)reserves en voorzieningen. Dit is ook aangekondigd in het coalitieakkoord. Volgens het college ligt het in de rede om bij die operatie ook de in het voorliggende voorstel tot resultaatbestemming 2005 en nieuw gevormde bestemmingsreserves onverkort mee te nemen, zodat een integrale analyse mogelijk is van alle reserveposities binnen de gemeente Rotterdam. Het college zal hierover nadere informatie verstrekken bij de presentatie van de financiële onderbouwing van het nieuwe college-programma.

De Rekenkamer wijst op de transparantie in de keuzemogelijkheden die de raad heeft bij de resultaatbestemming. Cruciaal is het inzicht in de wijze van totstandkoming, motiveringen en argumentatie. Het inzicht in eventuele afwijkingen van het college van ambtelijke adviezen, noemt de Rekenkamer als tweede belangrijk element daarin. In dit kader rapporteert de Rekenkamer over een opmerking van de interne accountant bij de dienstrekening van SoZaWe.

De interne accountant merkt daarover op dat in de bestemmingsvoorstellen inzake SoZaWe wordt voorgesteld een bedrag van € 1,47 mln. te onttrekken aan de bestemmingsreserve compensatie aanvullende ziektekostenverzekeringen en verborgen ziektekosten van chronisch zieken en gehandicapten. De interne accountant constateert dat deze onttrekking niet geheel in overeenstemming met het doel van de bestemmingsreserve is. In het verlengde adviseert de Rekenkamer om ter versterking van het budgetrecht van de raad ook de onttrekking te autoriseren.

De bestemming van het resultaat behoort tot het budgetrecht van de raad, waarover de raad een afgewogen besluit moet kunnen nemen. Daarvoor is het nodig dat de raad adequaat wordt geïnformeerd. De informatievoorziening, zoals omschreven in 3.2, is volgens de COR hiervoor noodzakelijk. Evenals vorig jaar is de COR van mening dat de informatie met betrekking tot de reserves niet voldoende is voor besluitvorming over de bestemmingsvoorstellen, omdat niet in de gewenste informatiebehoefte wordt voorzien.

*Gelet op de beperkte informatievoorziening bij de (bestemmings)reserves en de aankondiging van het college dat de uitkomsten van de integrale doorlichting van de reserves en voorzieningen bij de presentatie van college-programma zal worden gepresenteerd, acht de COR het niet zinvol nu een besluit te nemen over de resultaatbestemming. De COR adviseert de raad het college op te dragen tegelijkertijd met de uitkomsten van de integrale doorlichting per reserve informatie te verstrekken zoals aangegeven in paragraaf 4.2. Het ligt in de rede om het resultaat 2005 van € 92,2 mln. in afwachting van het integrale voorstel van het college te parkeren op de algemene concernreserve.*

#### **4.4 Niet uit de balans blijvende verplichtingen**

In het Besluit Begroting en Verantwoording is opgenomen dat in de toelichting op de balans de belangrijkste financiële verplichtingen moeten worden vermeld. Het gaat dan om verplichtingen die niet in de balans voorkomen en die het vermogen, de financiële positie of het resultaat van de gemeente aanmerkelijk kunnen beïnvloeden. De bekendste financiële verplichtingen zijn garanties en borgstellingen. De externe accountant constateert dat de opgenomen informatie, evenals in 2004, beperkt is en beveelt aan – gezien het toenemende belang van niet in de balans opgenomen verplichtingen – om de informatie aangaande borgstellingen en garantstellingen uit te breiden met onder andere de looptijd van de garantie en de voorwaarden waaronder de garantie is verstrekt. Voorts wordt aanbevolen om de financiële impact van omvangrijke contractuele verplichtingen, zoals bijvoorbeeld huur- en leaseverplichtingen in het vervolg op te nemen in de toelichting op dienst- en gemeenterekening.

*Het college heeft reeds in de reactie op het rapport van de externe accountant expliciet aangegeven het advies met betrekking tot de niet uit de balans blijvende verplichtingen over te nemen. De COR hecht eraan het belang van niet uit de balans blijvende verplichtingen te benadrukken. De COR adviseert de raad het college op te dragen om de aanbeveling van de externe accountant ruim te interpreteren. Naast borgstellingen en garanties kan ook gedacht worden aan huur- en leaseverplichtingen, derivaten, enzovoort.*

#### **4.5 Financieel beheer**

Onder het ordelijk en financieel beheer wordt verstaan of en in hoeverre de gemeentelijke regels over de organisatie van de administratie en het beheer van vermogenswaarden worden nageleefd. Het gaat onder andere om het juist gebruik van verleende bevoegdheden, het tijdig en juist (conform de voorschriften) verrichten van handelingen, de beveiliging van vermogenswaarden en om de vraag of de ter beschikking gestelde middelen worden aangewend voor het doel waarvoor zij volgens de voorschriften zijn bestemd.

#### 4.5.1 Interne controle algemeen

De externe accountant noemt de kwaliteit van de interne accountantscontrole goed en zodanig ingevuld dat bij de werkzaamheden in voldoende mate hierop kon worden gesteund. Daarnaast geeft de externe accountant aan dat de kwaliteit van de werkzaamheden van de interne accountant en interne controleprocessen voldoende waarborgen bieden als basis voor zijn werkzaamheden. Ten aanzien van de administratieve organisatie en interne controle geeft de externe accountant aanbevelingen met betrekking tot de omvorming van de ASR (interne accountant) tot auditdienst, de IT-audit, controlemethoden en –technieken en de vastlegging van uitgevoerde werkzaamheden.

Evenals vorig jaar merkt de externe accountant op dat ten aanzien van de vastlegging van de controles op de rechtmatigheid de directie Middelen en Control de diensten heeft gevraagd extra aandacht te besteden aan rechtmatigheid. Desondanks hebben diensten de gegeven voorschriften op eigen wijze ingevuld. Bij de beoordeling van diensten die de handhaving van wet- en regelgeving hebben verankerd in de eigen organisatie blijkt dat nog veel verbeteringen kunnen worden aangebracht. De interne accountant heeft het college geadviseerd de diensten te verzoeken expliciet aan te geven op welke wijze hieraan inhoud kan worden gegeven.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat tussen diensten gelijkenissen zijn in de opmerkingen en aanbevelingen van de interne accountant over het financieel beheer. Het subsidiebeheer is vooral voor verbetering vatbaar bij de diensten SoZaWe, JOS, S+R, DS+V, GGD, Kunst en Cultuur, Theater Zuidplein en de kostenplaatsen Economie, Centrum en Pernis<sup>16</sup>. Het gaat dan met name om een adequate uitvoering van het contractbeheer, waaronder vastlegging van het proces in subsidiedossiers. Daarnaast is sprake van het niet op orde zijn van de verplichtingenadministratie bij de diensten SoZaWe, GW, GGD, JOS en de kostplaats Economie. De Rekenkamer wijst ten aanzien van de verplichtingenadministratie op het risico van budgetoverheveling, dat afbreuk doet aan het budgetrecht van de raad.

*De COR adviseert de raad het college op te dragen over de bedoelde verbetering in de naleving van wet- en regelgeving (rechtmatigheid) door diensten de raad te rapporteren als onderdeel van de rapportage over het subsidiebeheer, zoals bedoeld in paragraaf 3.4.1. Voorts wordt geadviseerd tot een nadere definiëring van het verplichtingenbegrip. Om het risico van budgetoverheveling te mitigeren ligt het in de rede om vrijval van verplichtingen – die over de jaargrenzen worden geheveld – vrij te laten vallen ten gunste van het algemene beeld.*

#### 4.5.2 Onvoldoende afstemming van interne vorderingen en schulden

De externe accountant plaatst opmerkingen van procedurele aard bij de onvoldoende afstemming van interne vorderingen en schulden. Evenals vorig jaar zijn niet alle onderlinge vorderingen en schulden per eind 2005 afgestemd. De externe accountant merkt voorts op dat transacties tussen twee of meer diensten niet in alle gevallen op uniforme wijze worden verwerkt. Dit kan leiden tot het dubbel verantwoord van kosten of opbrengsten in de rekening. Onvoldoende (centraal) toezicht op het uniform registreren is hier mede debet aan.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de dienst S+R voor een bedrag van € 7,6 mln. aan vorderingen heeft uitstaan op deelgemeenten. De interne accountant heeft aangegeven dat de vordering voor een bedrag van € 2,2 mln. mogelijk niet meer reëel is. De COR is van mening dat het een bestuurlijk kwalijke zaak is als langdurige discussies over onderlinge vorderingen leidt tot afboeking.

<sup>16</sup> Met uitzondering van DS+V, Theater Zuidplein en de kostenplaats Economie heeft de interne accountant voor deze diensten geen goedkeurende verklaring gegeven. Zie ook paragraaf 3.2 Strekking accountantsverklaring. Dit hangt in belangrijke mate samen met de bevindingen inzake de toepassing van de VAS. Zie ook 3.4.1. Verordening Algemene Subsidievoorwaarden.

*De COR onderschrijft de aanbeveling van de externe accountant met betrekking tot een clearingadministratie of een instrument met een vergelijkbaar doel om te komen tot een maandelijkse afrekening van de onderlinge vorderingen en schulden. Eerder heeft de COR geconstateerd dat het niet tijdig afstemmen van onderlinge vorderingen en schulden tot vertraging leidt in het opstellen van de gemeenterekening. Daarom adviseert de COR het college om diensten op te dragen ten tijde van de derde kwartaalrapportage te laten rapporteren over een stand van zaken van de betwiste onderlinge vorderingen en schulden. Indien diensten er niet in slagen voor het jaareinde tot een oplossing te komen beslist het College.*

#### 4.6 Budgetrecht en autorisatieniveau

Het budgetrecht houdt verband met het autorisatieniveau van de begroting en daarmee samenhangend het aggregatieniveau van de middelenallocatie. In het rekenkamerrapport 'Elke euro telt' uit 2005 constateert de Rekenkamer dat de grondslag voor het budgetrecht als gevolg van de toegenomen (budgettaire) schaalgrootte van de beleidsvelden duidelijk is verkleind. De Rekenkamer onderbouwt dit met een voorbeeld. Zie box 3.5.

“... Voorheen autoriseerde de raad bijvoorbeeld een lastenbudget 2001 van fl. 47 mln. (€ 21,3 mln.). Zodra de bibliotheek dit budget met meer dan 1%, in casu fl. 470.000 (€ 0,2 mln.) dreigde te overschrijden diende dit aan de raad voor goedkeuring te worden voorgelegd. In de nieuwe opzet maakt de bibliotheek onderdeel uit van het beleidsveld kunst met een totaalbudget van € 143 mln. Pas als het totaal aan lasten van het beleidsveld met 2,5%, in casu een bedrag van € 3,6 mln. te boven gaat, zal de raad een begrotingswijziging ter goedkeuring worden voorgelegd. ...”

Box 4.5 Voorbeeld verkleining budgetrecht, ontleend aan het Rekenkamerrapport “Elke euro telt”, rapport bij de gemeenterekening 2004

De opschaling van oude beleidsvelden hangt samen met de algemene behoefte om meer te sturen op hoofdlijnen. Daarbij beslist de raad per beleidsveld over grotere bedragen dan voorheen het geval was. Daardoor is sprake van een verkleining van het budgetrecht. Een gevolg is dat de Raad voor het aanbrengen van wijzigingen binnen een beleidsveld (deelprogramma's) meer gebruik dient te maken van moties, dan van amendementen. Strikt genomen is de afhankelijkheid van het college voor het aanwijzen van deelprogramma's toegenomen.

Tussen de begroting en de rekening bestaat een één-op-één relatie. De rekening volgt daarbij de begroting. Dat geldt ook voor het niveau waarop in de rekening verantwoording wordt afgelegd. De COR heeft over de kwaliteit van informatie in de rekening geoordeeld dat aan leesbaarheid te winnen valt en dat de verstrekte informatie doorgaans onvoldoende houvast biedt voor oordeelsvorming door de Raad. Om de Raad in de gelegenheid te stellen het College decharge te verlenen voor het gevoerde beleid is dat essentieel.

Door de opschaling van budgetten, het beperken van het aantal beleidsvelden tot 14 en de ruimte die het College hierdoor heeft gekregen om baten en lasten binnen een beleidsveld naar eigen inzicht te compenseren, heeft de raad feitelijk gekozen voor een inperking van haar budgetrecht. Om het budgetrecht van de Raad te vergroten zijn meerdere variabelen relevant:

- Aantal beleidsvelden;
- Regels met betrekking tot compensatie van baten en lasten, mee- en tegenvallers. De regels betreffen zowel de mogelijkheden waarin compensatie is toegestaan, alsook het eventueel aanbrengen van een scheiding tussen baten en lasten (aparte budgettaire kaders);

- Niveau van presentatie van producten en programma's binnen het beleidsveld;
- Niveau van autorisatie, in casu het niveau van het ontwerpbesluit dat bij de begroting wordt ingediend;
- Hoogte van rapportagetoleranties in het kader van de getrouwheid en rechtmatigheid<sup>17</sup>.

*De COR adviseert de raad uit haar midden enkele leden aan te wijzen en hen te belasten met het uitwerken van het onderwerp budgetrecht in relatie tot de vormgeving van begroting en rekening. Leden van de werkgroep zouden hiervoor in samenwerking met ambtelijke ondersteuning een inhoudelijk voorstel kunnen uitwerken. Daarbij strekt het tot de aanbeveling om autorisatie door de raad op het niveau van producten als uitgangspunt te nemen. De COR geeft de raad in overweging het college op te dragen het ontwerpbesluit bij de begroting 2007 reeds per beleidsveld op productniveau op te laten stellen.*

---

<sup>17</sup> Niet te verwarren met goedkeuringstoleranties.

## 5. Kwaliteit van informatie

De gemeenterekening bevat een grote hoeveelheid beleidsmatige en financiële informatie. De grote hoeveelheid aan informatie en ook de ordening ervan komt de leesbaarheid niet altijd ten goede. Ten behoeve van oordeelsvorming door de raad over de afwijkingen tussen begrote en gerealiseerde baten en lasten, activa en passiva voor de leesbaarheid van essentieel belang. Naast de toegankelijkheid en inzichtelijkheid van de gemeenterekening komt ook de versnelling van het verantwoordingsproces aan de orde.

### 5.1 Informatiewaarde algemeen

Voor het oordeel over de informatiewaarde van de gemeenterekening hanteert de accountant de mate waarin wordt voldaan aan de vereisten van het BBV en mate waarin afwijkingen tussen raming en realisatie adequaat worden toegelicht. Om de kwaliteit van de toelichtingen beter te beoordelen heeft de COR in haar advies over de rekening 2004 vijf criteria gehanteerd. Een goede toelichting:

1. beschrijft de reden dan wel de oorzaak (causale relatie) van het opgetreden verschil, daaronder tevens begrepen de onderliggende oorzaken van opgetreden mee- en tegenvallers.
2. geeft een onderbouwing voor zowel prijs- als volume-effecten.
3. maakt onderscheid tussen mutaties in baten en lasten (geen saldo-informatie). In geval van gesaldeerde verschillen, wordt ook toegelicht waaruit deze verschillen zijn opgebouwd.
4. geeft, indien van toepassing, inzicht in toezeggingen en (wettelijke) regelingen die het verschil veroorzaken.
5. maakt het verschil tussen realisatie en de oorspronkelijke begroting in een oogopslag duidelijk; hetgeen betekent dat de afwijkingen en bijhorende toelichtingen betrekking hebben op de periode van een volledig begrotingsjaar en niet ten opzichte van de laatste begrotingswijziging.

De Rekenkamer voegt dit jaar aan deze criteria toe dat de gemeenterekening zich kan meten met de best practices voor jaarverslagen van gemeenten. De toetsing aan de best practice leidt tot het oordeel dat goed wordt gescoord op (kwaliteit geformuleerde) doelstellingen en prestatiemeting. Met betrekking tot de onderdelen (informatie over de) bedrijfsvoering, de samenhang tussen informatie en gebruiksvriendelijkheid is de score volgens de Rekenkamer matig.

De externe accountant geeft aan dat de gemeenterekening en toelichting (jaarverslag) voldoet aan de vereisten van het BBV, dat de toelichting op de resultatenrekening ten opzichte van vorig jaar is verbeterd en dat de toelichting op de jaarrekening verder kan worden verbeterd door de toelichting op de balans uit te breiden en specifiek te maken, evenals meer aandacht voor de te besteden en niet uit de balans blijvende verplichtingen. De externe accountant noemt met name de toelichting van de aard en de reden van bestemmingsreserves. De basis voor de verbetering ziet de externe accountant vooral liggen in de toelichtingen en analyses die door de diensten worden gemaakt, omdat die naar zijn oordeel over het algemeen summier informatie over onder- en overschrijdingen bevatten. In het verlengde concludeert de Rekenkamer dat de raad onvoldoende inzicht in het vermogen en verplichtingen van de gemeente heeft ter uitoefening van haar budgetrecht, bijvoorbeeld bij het wijzigingen van de bestemming van een reserve of het controleren op basis van welke raadsbesluiten de mutaties zijn geautoriseerd.

Ook zouden volgens de Rekenkamer niet alle op basis van het BBV voorgeschreven informatie als integraal onderdeel van de gemeenterekening, maar als bijlage zijn opgenomen en leidt toetsing van de toelichtingen aan de hand van de COR-criteria tot het oordeel matig.

In dit advies is reeds het nodige gezegd over de informatiewaarde, vooral met betrekking tot de gewenste informatie in relatie tot het budgetrecht van de raad. Zie daarvoor de paragrafen 4.2 reserves en 4.4 niet uit de balans blijken de verplichtingen.

## 5.2 Informatiewaarde doelmatigheid

Op grond van de Gemeentewet verricht het college periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur en brengt daarover schriftelijk verslag uit aan de raad en Rekenkamer over de (resultaten van) de onderzoeken<sup>18</sup>. In de Verordening doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Rotterdam zijn specifieke regels uitgewerkt voor de wijze waarop het college hier invulling aan dient te geven. Zo dient jaarlijks door het college een onderzoeksprogramma te worden opgesteld en wordt iedere gemeentelijke organisatie-eenheid minimaal eens in de acht jaar onderzocht op doelmatigheid. Daarnaast toetst het college jaarlijks de doeltreffendheid van een of meerdere (delen van) programma's en paragrafen. In de verordening is voorts opgenomen dat het college *kan* besluiten aparte onderzoeksrapportages tussentijds aan de raad aan te bieden.

Het jaarlijkse onderzoeksprogramma maakt deel uit van de begroting, als onderdeel van de paragraaf bedrijfsvoering. Het onderzoeksprogramma in de begroting geeft de titel van het onderwerp, de planning en het beoogde resultaat. In de gemeenterekening valt vervolgens terug te lezen of het beoogde resultaat is behaald, voorzien van een summier toelichting. Er is een onderscheid tussen organisatiegerichte – en dienstoverstijgende onderwerpen.

Concrete informatie over doelmatigheid (en doeltreffendheid) van het gevoerde beleid kan niet uit de onderzoeksprogrammering worden afgeleid. Die uitkomst is overigens niet nieuw. De commissie Middelen heeft zich in de vorige raadsperiode eerder uitgelaten over de summier informatieverstrekking op dit punt. De commissie verzocht om een aparte rapportage van het college over de dienstgerichte onderzoeken (audits) die gedurende 2005 werden verricht. Ook de COR heeft in 2005 diverse verzoeken gedaan om inzage te krijgen in de auditrapportages. Het college heeft hieraan gehoor gegeven door het beschikbaar stellen van een clusterrapportage, waarin op hoofdlijnen de uitkomsten van de (dienstspecifieke) onderzoeken werden weergegeven. De algemeen heersende mening van de commissie Middelen was dat deze rapportage onvoldoende informatie bevatte voor eigen oordeelsvorming.

Met betrekking tot het inzicht in de relatie tussen doelen en middelen merkt de Rekenkamer op dat een (directe) koppeling tussen beiden ontbreekt, en dat daarnaast in de toelichting op de verschillen in middelen een relatie met de geleverde prestaties ontbreekt. Op grond van het onderzoek naar de gemeenterekening en bestudering van enkele dienstrekningen komt de COR tot dezelfde conclusie. De informatie in de begroting op dit onderdeel is zeer beperkt. Noch om een oordeel te geven over de programmering, noch als basis voor het doen van uitspraken over doelmatigheid is de informatie toereikend. Voor de COR is het van belang te kunnen vaststellen of het systeem van doelmatigheidsverbetering naar behoren functioneert.

*De COR adviseert de raad het College op te dragen om de resultaten van de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid (artikel 213a Gemeentewet) separaat toe te zenden aan de raad.*

<sup>18</sup> Voor de integrale tekst van artikel 213a Gemeentewet wordt verwezen naar bijlage 1.

*De COR adviseert de raad ook het college op te dragen in de begroting en rekening de relatie tussen doelen, geleverde prestaties en middelen te verbeteren. Dit betekent niet dat in alle gevallen dat de integrale kosten van beleid moeten worden gepresenteerd, maar wel daar waar dat zinvol en relevant is. In gevallen waar dergelijke informatie niet voorhanden is, of slechts met grote moeite te verkrijgen, dient het college in de begroting duidelijk de afwegingen te beschrijven die ten grondslag liggen aan de genomen beslissing. Benchmarking kan daarvan onderdeel zijn. Daarnaast dienen doelmatigheidsindicatoren (in meetbare eenheden) voor beleid te worden opgesteld, op grond waarvan de kostenontwikkeling op heldere wijze in beeld wordt gebracht. In het verlengde wordt geadviseerd om ook in de afzonderlijke beleidsnota's apart aandacht te schenken aan doelmatigheid.*

### 5.3 Versnelling verantwoordingstraject

Het college heeft de (geconsolideerde) gemeenterekening en de verklaring en het rapport van de externe accountant tijdig aan de raad toegezonden. Desondanks stond ook dit jaar het verantwoordingstraject onder grote druk. De late of onvolledige aanlevering door diensten was wederom de belangrijkste oorzaak. Het rekeningentraject kenmerkt zich tot op heden door een proces waarin continue aanpassingen worden gepleegd. Na het indienen van de dienstrekening – medio februari – treden nog veranderingen op die het consolidatieproces van de gemeenterekening beïnvloeden. Zelfs nadat de gemeenterekening is besproken in de collegeretraite komen nog veranderingen voor. De late aanlevering heeft mede geleid tot vertraging in het onderzoek van de Rekenkamer, dat op de dienstrekeningen is gebaseerd. Als gevolg kon ook de COR later over de noodzakelijke stukken en rapportages beschikken ten behoeve het advies over de rekening 2005. De afgesproken versnelling van vier weken ten opzichte van het rekeningentraject 2004 is niet gehaald. De accountants noemen drie oorzaken voor de vertraging:

1. Diensten die hun jaarrekening niet binnen de voorschreven termijn hebben ingediend.
2. Diensten die hun jaarrekening in de periode februari –april 2006 een of meerdere malen hebben aangepast.
3. Diensten waar subsidieproblematiek naar aanleiding van de motie-Motta tot vertraging heeft geleid.

De raad heeft in 2005 de wens geuit het verantwoordingstraject per 1 juli 2007 geheel afgerond te hebben. Dit betekent dat de gemeenterekening op 1 mei 2007 in het bezit van de raad dient te zijn. De externe accountant geeft aan dat zowel in het proces van aanleveren van de dienstrekeningen én het bestuurlijke proces, waaronder de collegeretraite, winst te behalen valt. De voorwaarden voor een succesvolle versnelling zijn volgens de accountants:

1. Tijdig in het jaar aandacht voor de onderbouwing en beheersing van balansposities (inclusief tussenrekeningen), de afstemming van interne vorderingen en schulden en subsidiedossiers dienen op orde te zijn;
2. Verhoging van de vergelijkbaarheid van de tussentijdse interne rapportages en de dienstrekeningen. De externe accountant adviseert op dit punt het invoeren van meerdere jaarafsluitingen per jaar.

Het voldoen aan deze voorwaarden vergroot het (tussentijdse) inzicht in de financiële positie van de gemeente Rotterdam, zowel voor het college als voor de raad. Voor het college zal het betekenen dat potentiële knelpunten eerder bekend zijn en dat er minder fouten optreden c.q. er minder correcties tijdens het consolidatietraject noodzakelijk zijn.

Het rekeningentraject verloopt niet goed. Planningen worden niet gehaald en tot op het laatste moment worden aanpassingen gepleegd en (technische) fouten hersteld. Dat komt de bestuurlijke besluitvorming niet ten goede. De belangrijkste oorzaak betreft het te laat of niet volwaardig indienen van de rekeningen door diensten.

*Aan de noodzakelijke voorwaarden – zoals aangegeven door de accountants – voegt de COR toe dat de mogelijkheden om dwingend op te treden richting diensten door de directie Middelen en Control van belang is. De COR adviseert het college om maatregelen te nemen ter waarborging dat de gemeenterekening c.a. op 1 mei 2007 aan de raad beschikbaar kan worden gesteld:*

1. *Gemeentelijke diensten dienen medio februari een volwaardige, definitieve rekening in.*  
Aanpassingen na medio februari worden niet meer toegestaan. Uitgezonderd zijn aanpassingen als gevolg van de consolidatie, verwerking van bestuurlijke besluiten uit de collegeretraite of naar aanleiding van nieuwe informatie die niet eerder voorhanden was of kon zijn.
2. *Diensten sluiten tussentijds hun administratie.*  
Met ingang van het begrotingsjaar 2006 sluiten diensten hun administratie af na afloop van het derde kwartaal. De kwartaalafsluiting wordt op volledigheid en juistheid gecontroleerd door de ASR. De ASR toetst tevens of gewerkt is conform de vigerende richtlijnen.  
De toets is geen volwaardige accountantscontrole. Het doel van deze afsluiting is tweeledig. Ten eerste wordt beoogd dat discussies over betwiste transacties tussen twee of meer diensten (onderlinge leveringen en schulden) eerder worden beslecht, zodat deze posten later in het consolidatieproces niet tot vertraging leiden. In de instructie van de directie Middelen en Control wordt opgenomen dat diensten in september overzichten opstellen waarin de onderlinge transacties worden opgenomen. Diensten krijgen daarna één maand om betwiste transacties onderling op te lossen. Daarna besluit het College hierover. Ten tweede wordt met de tussentijdse afsluiting beoogd dat mee- en tegenvallers in de begrotingsuitvoering tijdiger worden gerapporteerd aan de gemeenteraad. In dit kader toetst de ASR tevens of zich onzekerheden voordoen met een financieel effect. Bij de rekening kan dan worden getoetst of informatie (achteraf) wel of niet beschikbaar was voor een valide onderbouwing van het financiële effect.
3. *Risicoselectie bij de controle van diensten door de ASR.*  
De ASR controleert diensten waar de problemen in het kader van getrouwheid en rechtmatigheid naar verwachting het grootst zijn als eerst. Basis voor de risicoselectie is de kwaliteit van de AO/IC van de gemeentelijke dienst.

## Bijlage 1      Relevante artikelen Gemeentewet

### Artikel 197

1. Het college legt aan de raad over elk begrotingsjaar verantwoording af over het door hem gevoerde bestuur, onder overlegging van de jaarrekening en het jaarverslag
2. Het college voegt daarbij de verslagen, bedoeld in artikel 213a, tweede lid
3. De raad legt de in het eerste en tweede lid, alsmede de in artikel 213, derde en vierde lid, bedoelde stukken, wanneer de bespreking daarvan geagendeerd is op de in artikel 19, tweede lid, bedoelde wijze, voor een ieder ter inzage en stelt ze algemeen verkrijgbaar. Van de terinzagelegging en de verkrijgbaarstelling wordt openbaar kennis gegeven. De raad beraadslaagt over de jaarrekening en het jaarverslag niet eerder dan twee weken na de openbare kennisgeving

### Artikel 198

1. De raad stelt de jaarrekening en het jaarverslag vast in het jaar volgend op het begrotingsjaar. De jaarrekening betreft alle baten en lasten van de gemeente.
2. Indien de raad tot het oordeel komt dat baten, lasten en daarmee overeenstemmende balansmutaties die in de jaarrekening zijn opgenomen niet rechtmatig tot stand zijn gekomen, wordt dit standpunt terstond ter kennis gebracht van het college met vermelding van de gerezen bedenkingen.
3. Het college zendt de raad binnen twee maanden na ontvangst van het standpunt, bedoeld in het tweede lid, een voorstel voor een indemniteitsbesluit, vergezeld van een reactie op de bij de raad gerezen bedenkingen.
4. Indien het college een voorstel voor een indemniteitsbesluit heeft gedaan, stelt de raad de jaarrekening niet vast dan nadat hij heeft besloten over het voorstel.

### Artikel 199

Behoudens later in rechte gebleken onregelmatigheden, ontlast de vaststelling van de jaarrekening de leden van het college ten aanzien van het daarin verantwoorde financieel beheer.

### Artikel 213

1. De raad stelt bij verordening regels vast voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst.
2. De raad wijst een of meer accountants aan als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, belast met de controle van de in artikel 197 bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.
3. De accountantsverklaring geeft op grond van de uitgevoerde controle aan of:
  - a. de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen;
  - b. de baten en lasten, alsmede de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen;
  - c. de jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 en
  - d. het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.

4. Het verslag van bevindingen bevat in ieder geval bevindingen over:
  - a. de vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken en
  - b. onrechtmatigheden in de jaarrekening.
5. De accountant zendt de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen aan de raad en een afschrift daarvan aan het college.
6. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de reikwijdte van en de verslaglegging omtrent de accountantscontrole, bedoeld in het tweede lid.
7. Accountants als bedoeld in het tweede lid kunnen in gemeentelijke dienst worden aangesteld en worden in dat geval door de raad benoemd, geschorst en ontslagen.

#### **Artikel 213a**

1. Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover.
2. Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken.
3. Het college stelt de rekenkamer of, indien geen rekenkamer is ingesteld, personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen, tijdig op de hoogte van de onderzoeken die hij doet instellen en zendt haar, onderscheidenlijk hen, een afschrift van een verslag als bedoeld in het tweede lid.

## Bijlage 2 Elementen accountantscontrole VAS

### Elementen controle met betrekking tot de subsidieverlening:

1. Er is een formele aanvraag ingediend bij de gemeentelijke dienst. Deze aanvraag is opgenomen in het dossier.
2. De subsidiënt voldoet aan de randvoorwaarden inzake subsidieverlening, zoals vastgelegd in de VAS.
3. Er dient uiterlijk in 2005 een subsidieverleningbeschikking te zijn verstrekt. Deze beschikking is opgenomen in het dossier.
4. Bij gehele of gedeeltelijke weigering van de subsidie voor een aansluitend tijdvak aan organisaties waaraan drie of meer achtereenvolgende jaren subsidie is verstrekt voor dezelfde of in hoofdzaak dezelfde activiteiten, dient een redelijke termijn in acht te worden genomen.

### Elementen controle met betrekking tot de subsidiebeschikking:

5. Er dient een inhoudelijke en financiële verantwoording te zijn ingediend bij de gemeentelijke dienst. De verantwoording is opgenomen in het dossier.
6. Er dient in 2005 een subsidievaststellingbeschikking te zijn verstrekt, na beoordeling van de verantwoording in het dossier te zijn opgenomen.

Indien niet aan de criteria 1 t/m 4 is voldaan, is het in de gemeenterekening opgenomen c.q. niet verantwoorde bedrag als onrechtmatig aangemerkt. Indien niet aan de criteria 5 en 6 is voldaan, is het in 2005 vastgestelde subsidiebedrag als onrechtmatig aangemerkt.

### Elementen controle met betrekking tot budgetsubsidies

7. Indien in de beschikking een prestatieniveau wordt voorgeschreven en deze door de subsidiënt niet (volledig) is gerealiseerd, dient het subsidiebedrag proportioneel lager te zijn vastgesteld. Indien de subsidie desondanks op het niveau van de aanvraag is vastgesteld, dient de motivatie hiervoor uit het dossier te blijken. Wanneer de motivatie niet in overeenstemming is met de (geest van de) verordening wordt het verschil in financiële zin aangemerkt onrechtmatig.
8. Indien het prestatieniveau niet kan worden vastgesteld wegen het ontbreken van gegevens en de subsidie desondanks op het niveau van de aanvraag is vastgesteld, dan dient de motivatie voor het toekennen uit het dossier te blijken. Als de motivatie niet in overeenstemming is met de (geest van de) verordening, is het verschil in financiële zin volledig als onzeker aangemerkt.

### Rapportagevoorschriften bij de accountantscontrole

9. Indien sprake is van overschrijding van de beslissingstermijnen op een ingediende aanvraag tot subsidieverlening en/of subsidievaststelling is sprake van een onrechtmatigheid in procedurele zin en dient met in achtneming van de motie-Motta hierover te worden gerapporteerd in het accountantsrapport.

## Bijlage 3 Vragenlijst horen wethouders

### Wethouder Bolsius

#### *Gemeenterekening algemeen*

1. Heeft het college beslissingen genomen die de reikwijdte van de uitvoering van het controleplan c.q. visie op rechtmatigheid mogelijk hebben beperkt.
2. Is de wethouder op de hoogte van de discussies tussen de ASR, DMC en de externe accountant. Wat waren de belangrijkste onderwerpen. Wat waren de belangrijkste correcties in de gemeenterekening naar aanleiding van de controle door de accountants. Worden deze correcties ook verwerkt in de betreffende dienstrekeningen. Welke correcties zijn niet doorgevoerd.
3. Wat is volgens de wethouder het verschil tussen financiële en procedurele onrechtmatigheden.
4. Hoe beoordeelt de wethouder de bandbreedte van het college voor financieel bestuur in relatie tot het budgetrecht van de raad. Bij de beantwoording gelieve te betrekken: de onderschrijding onder het investeringplafond, toegestane begrotingsoverschrijdingen (absoluut) en het autoriseren door de raad op beleidsveldniveau en voor de raad beschikbare analyses van baten en lasten.

#### *Gerealiseerd resultaat en reserves*

5. Hoe verklaart de wethouder het grote verschil tussen het vermoedelijke begrotingsresultaat ten tijde van de 3<sup>e</sup> kwartaalrapportage en de uiteindelijke rekening. Wat doet de wethouder om het verschijnsel planoptimisme te mitigeren en het tijdig in kaart brengen van mee- en tegenvallers. Functioneert de budgetdiscipline naar de mening van de wethouder naar behoren.
6. Hoe verklaart de wethouder nut en noodzaak van een besluit tot resultaatbestemming als de omvang van de verschillende reserves mogelijk op korte termijn kan wijzigen.
7. Is het mogelijk dat voorafgaand aan de definitieve resultaatbepaling en –bestemming budgettaire afspraken worden gemaakt tussen college en hoofden van dienst over de inzet van het behaalde resultaat.

#### *Reserves en risico's*

8. Het voorstel resultaatbestemming 2005 is al verwerkt in de reserve van € 9,2 mln. van GW. In hoofdstuk 2 'Financiële positie' is juist aangegeven dat de resultaatbestemming 2005 nog niet is verwerkt in de rekening. Zijn er nog andere toevoegingen ten laste van het resultaat vooruitlopende op besluitvorming door de raad in de rekening 2005 verwerkt.
9. In het kader van de mededeling over de bedrijfsvoering is vorig jaar een uitgebreide risico-analyse gemaakt. Wat waren de belangrijkste uitkomsten van deze analyse.
10. Hoe kwalificeert de wethouder het feit dat nagenoeg geen van de benoemde risico's heeft geleid tot een financiële impact en in sommige gevallen – WWB – juist tot een meevaller.

#### *Aanleveren van dienstrekeningen en versnelling rekeningentraject*

11. Welke maatregelen zijn genomen ten behoeve van het tijdig indienen door diensten. Kan de wethouder aangeven of de rekening 2006 op 1 mei aan de raad kan worden aangeboden.
12. Over welke diensten is het langst gesproken tijdens de collegeretraite. Anders gezegd, bij welke diensten bestonden nog de meeste bestuurlijke beslispunten, welke waren dat en wat waren de afwegingen voor besluitvorming.

*Investerings*

13. Uit de rekening blijkt dat investeringskredieten van diensten vaak ver achter blijven bij de prognose. In totaal is nog sprake van € 2,1 mrd. aan openstaande kredieten. Het beeld ontstaat dat diensten zekerheidshalve hoger dan noodzakelijk kredieten aanvragen. Herkent de wethouder dit beeld? Wat zijn de voornaamste oorzaken. Welke (inhoudelijke) toets wordt uitgevoerd om dit te voorkomen.

*VAS en doelmatigheid*

14. De naleving van de VAS is dit jaar een groot probleem gebleken voor diensten. Het proces van subsidieverlening en vaststelling staat sinds 2001 (ROTS) in de belangstelling. Hoe is het mogelijk dat subsidieprocessen tot op heden nog onvoldoende op orde zijn bij de diensten SoZaWe, JOS, S+R, DS+V, GGD, K+C, Theater Zuidplein en de kostenplaatsen Economie, Centrum en Pernis. Bij de beantwoording het ROTS-traject betrekken.
15. Welke verantwoordelijkheid neemt het college voor een doelmatige uitvoering van beleid en bedrijfsvoering bij diensten. Van welke (sturings)informatie maakt het college gebruik om doelmatigheid te bevorderen. Worden er ten aanzien van doelmatigheid prestatieafspraken gemaakt met diensten.

**Wethouder Bolsius (Sport)**

1. De naleving van de VAS is dit jaar een groot probleem gebleken voor diensten. Het proces van subsidieverlening en vaststelling staat sinds 2001 (ROTS) in de belangstelling. Hoe is het mogelijk dat subsidieprocessen tot op heden nog onvoldoende op orde zijn.
2. Voor wat betreft de VAS worden bestuurlijke termijnen (indiening subsidieverantwoording) overschreden en vindt bij definitieve vaststelling nauwelijks toetsing plaats. Deze bevindingen leveren respectievelijk € 10,0 mln. aan procesmatige onrechtmatigheden op en voor € 9,8 mln. aan onzekerheden. Het verstrekken van subsidies is een instrument om beleidsdoelen te realiseren. Hoe heeft het college zich gedurende 2005 ervan vergewist of de gerealiseerde beleidsdoelen die met subsidies zijn gefinancierd ook werkelijk zijn behaald bij afwezigheid van toetsing op geleverde prestaties. Welke verantwoordelijkheid neemt het college voor het oplossen van de problemen in het subsidiebeheer.
3. Bij de 3<sup>e</sup> kwartaalrapportage is een Mededeling Over de bedrijfsvoering (verklaring inzake dienstspecifieke risico's) in handen gesteld van het college. Konden op basis van deze rapportage problemen in de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering worden verwacht. Over welke onderwerpen werd (wel) gerapporteerd en welke maatregelen zijn vervolgens door het college ondernomen.
4. Welke maatregelen worden genomen om de interne beheersingsmaatregelen te verbeteren.
5. De dienst heeft voor € 1,5 mln. vorderingen op deelgemeenten uit hoofde van de exploitatie van voorzieningen. De ASR plaatst kantekeningen bij deze vorderingen. De vorderingen staan al lang open en getwijfeld wordt of de vordering nog wel reëel zijn. Hoe kan het voorkomen worden dat binnen de gemeente Rotterdam zolang (interne) vorderingen open staan.

**Wethouder Baljeu (Gemeentelijke organisatie; doelmatigheid)***Shared servicecentra*

1. De ASR merkt in haar rapport op dat het proces van de financiële uitwerking van dienstverleningsoverkomsten tussen diensten en de Servicedienst Rotterdam stroef verloopt. Tijdens de (factuur)controle is gebleken dat het veelal niet duidelijk is welke prestaties worden betaald en welke tarieven daarbij gehanteerd worden. Welke concrete verbetermaatregelen zijn van de wethouder op dit punt te verwachten.

*Risicomanagement*

2. Welke betrokkenheid van de ASR, als onafhankelijk dienst, mag worden verwacht als het gaat om het beoordelen van de MOB en de te nemen maatregelen. Hoe wordt de opvolging van de ingezette verbetermaatregelen bewaakt?
3. In 2005 is een start gemaakt met de invoering van risicomanagement bij diensten. Wat is precies de verandering ten opzichte van eerdere jaren. Wat dient hieronder te worden verstaan, hoe ziet de organisatie van signalering tot en met bewaking eruit. Hoe worden de hoofden van dienst aangesproken op de beheersing van hun dienstspecifieke risico's. Worden consequenties verbonden aan het verkeerd of juist correct schatten van risico's.
4. Bevat het risicomanagement naast een systematische verkenning van bedreigingen ook een systematische verkenning van kansen (risico's met upward potential).
5. Hoe is de financiële functie van de verschillende diensten toegerust voor een adequate invulling van risicomanagement. Hoe wordt voorkomen dat risicomanagement niet meer is dan een papieren tijger.
6. Welke relatie bestaat er tussen de auditfunctie en risicomanagement.
7. Geven de beschreven risico's in de rekening naar uw mening een goed beeld van de factoren die het realiseren van de collegeprioriteiten mogelijk in de weg staan.

*Ontwikkeling op audit- en controlegebied*

8. Welke stuur- en verantwoordingsinformatie verwacht de wethouder op basis van de 213a-onderzoeken in handen te krijgen.
9. In het algemeen is nauwelijks informatie over doelmatigheid voorhanden in de begroting of rekening. In 2005 is een clusterrapportage over uitgevoerde doelmatigheidsonderzoek aan de voormalige commissie Middelen toegezonden. Het overgrote deel van deze commissie en de COR was van mening dat dit onvoldoende houvast bood voor een oordeel over doelmatigheid. Niet alleen de onderwerpen en planning, maar ook de uitkomsten zijn relevant. Wat kan van de wethouder op dit punt worden verwacht.
10. Wat is de zienswijze van de wethouder op de verantwoordelijkheid van het college voor de integrale bedrijfsvoering en informatievoorziening daarover aan de raad.

*Overige vragen*

11. De relatie tussen COR en college is erg formeel. Dit uit zich in het over en weer noemen van wetsartikelen en verordeningen om informatie te verkrijgen. Met name het dossier audit- en doelmatigheidsonderzoeken is afgelopen jaar vooral een bevoegdheidendiscussie geweest. Welke houding neemt de wethouder in voor wat betreft het verstrekken van informatie aan de COR. Hoe beoordeelt de wethouder de verschuiving van een benadering geënt op diensten naar een meer systeemgerichte benadering van het onderzoek naar de rekening.

**Wethouder Geluk (Onderwijs)***Dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving*

1. Voor welke risico's zijn bestemmingsreserves of voorzieningen gevormd, dan wel zijn extra toevoegingen gedaan.
2. Wat is de kern van het geschil tussen het Ministerie van OCW en de gemeente Rotterdam. In het verlengde, waarom is een voorziening opgenomen als de gemeente zich op het standpunt stelt dat de middelen rechtmatig zijn besteed en verantwoord. Wat kan in de toekomst worden gedaan om dergelijke discussies te voorkomen.
3. Volgens de ASR beschikt de dienst JOS al jaren niet over voldoende onderbouwde balansdossiers. Veel aansluitingen worden niet gemaakt en er worden geen analyses gemaakt van de saldi op de balansrekeningen. Ook zijn voorzieningen niet toegelicht. Dit is een indicator van een AO/IC die niet goed op orde is.

4. Uit de dienstrekening blijkt dat de dienst al een voorschot heeft genomen op de resultaatbestemming. Ook de post overige kosten en in het exploitatieoverzicht is groot € 48,0 mln. Zijn deze resultaatafspraken ook in de rekening verwerkt.
5. Opvallend is ook de post inhuur, nagenoeg 1/3 van het loonkostenbudget wordt daaraan besteed. Wat is hiervoor de reden, is wellicht sprake van een hoog ziekteverzuim of spelen andere factoren een rol.
6. De investeringen voor het beleidsveld onderwijs en jeugd blijven fors achter bij toegestane investeringsruimte: €196,0 mln. gevoteerd t/m 2005, realisatie € 122,2 mln. Hoe ziet de wethouder de verantwoordelijkheidsverdeling tussen college en dienst inzake het indienen en toetsen van investeringsvoorstellen. Wordt voldoende getoetst op nut en noodzaak.
7. De dienst beschikt niet over een subsidieregistratiesysteem. Dit leidt er onder meer toe dat voor een bedrag van € 0,6 mln. geen prestatiekortingen zijn opgelegd en dat de ASR voor € 4,3 mln. niet kon vaststellen of de verleende subsidies ook terecht zijn vastgesteld. Voorts worden in de VAS gestelde termijnen voor zowel verlening als vaststelling overschreden, worden niet altijd prestatie-afspraken gemaakt en dienen instellingen hun verantwoordingen vaak te laat in. Wat is de analyse van de oorzaken van deze situatie van de wethouder.
8. Bij de dienst JOS heeft de ASR opgemerkt dat door de dienst ultimo 2004 een bedrag van € 27,8 mln. noodzakelijk werd geacht in verband met verplichtingen. Vlak na aanvang van 2005 is dit bedrag voor een groot deel vrijgevallen. Wat is hiervoor de beleidsmatige verklaring (budgetoverheveling).

#### *Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam (BOOR)*

9. Het interne beheersingsysteem (AO/IC) bij BOOR is niet goed op orde, concludeert de ASR. Onder meer het structureel toezicht op werkprocessen, interne controle en regelmatige financiële analyses moeten verbeteren. BOOR kampt al lang met deze problemen. Er was al geen goede openingsbalans 2003 en een fraudezaak in hetzelfde jaar. Tegelijkertijd is sprake van een hoog ziekteverzuim en afnemende leerlingenaantallen. Welke maatregelen zijn in 2005 of eerder genomen en hoe werd de opvolging bewaakt. Wat is de analyse van deze situatie door de wethouder.
10. De jaarlijkse bijdrage ter versterking van de organisatie als voorbereiding van de verzelfstandiging is nagenoeg geheel gebruikt voor dekking van tekorten. Wat is hiervoor de onderbouwing.

#### *Overige vragen*

11. In het algemeen is nauwelijks informatie over doelmatigheid voorhanden in de begroting of rekening. Welke stuur- en verantwoordingsinformatie gebruikt de wethouder ten behoeve van een doelmatige beleidsuitvoering.

#### **Wethouder Schrijer (Sociale Zaken)**

1. Bij de 3<sup>e</sup> kwartaalrapportage is door de dienst een Mededeling Over de bedrijfsvoering (verklaring inzake dienstspecifieke risico's) in handen gesteld van het college. Konden op basis van deze rapportage problemen in de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering worden verwacht.
2. Kon naar aanleiding van de 3<sup>e</sup> kwartaalrapportage het voordeliger resultaat van ruim € 42,7 mln. worden verwacht?
3. De ASR maakt melding van een wijziging in de wijze waarop de lasten voor ID-banen en daaraan gerelateerde reïntegratievoorzieningen in de resultatenrekening zijn opgenomen. De verantwoording is nu opgesteld in kastermen in plaats van kosten. Het financiële effect van deze wijziging is dat de verplichtingen voor ID-banen ad. € 6,7 mln. nu niet zijn opgenomen in de rekening. Wat is de reden achter deze wijziging. Is de wethouder vooraf op de hoogte gesteld van deze wijziging.

4. De dienst schat dat voor een bedrag van € 10,5 mln. aan ontvangen voorschotten van het Ministerie van SZW nog geen prestatie kan worden verantwoord. € 8,5 mln. van dit bedrag heeft nog betrekking op het jaar 2004. De ASR heeft dit bedrag vooralsnog als onzeker betreffende de rechtmatigheid aangemerkt. Welke bemoeienis heeft de wethouder bij de oplossing van dit geschil en het inzichtelijk krijgen van geleverde prestaties in 2004.
5. Uit de dienstrekening SoZaWe blijkt dat veel middelen nog niet zijn uitgegeven. Tegelijkertijd wordt melding gemaakt van het bestaan van wachtlijsten. Wat is hiervoor de beleidsmatige verklaring.
6. Uit de dienstrekening blijkt niet duidelijk welke risico's optreden. Wat is bijvoorbeeld de stand van zaken met betrekking tot ontvangen Europese subsidies. Voor de agenda voor de toekomst is een voorziening van 13,5 miljoen opgenomen. Een groot deel daarvan is nog niet uitgegeven en aan een voorziening toegevoegd. Wat is hiervoor de beleidsmatige verklaring.
7. Opvallend is dat de dienstrekening relatief veel beslispunten bevat. Wat zijn naar het oordeel van de wethouder de belangrijkste beslispunten geweest. Op welke wijze zijn die verwerkt in de rekening 2005. Welke invloed heeft dat gehad op de resultaatbestemming.
8. De rekening noemt over de zogenaamde Dijkstal-middelen. De middelen houden verband met uitgaven voor zwerfjongeren. Met de Dijkstal-middelen voor zwerfjongeren is niets gedaan, terwijl de nood in die sector hoog is. Ook de bestemming van het resultaat van maatschappelijk opvang is verhoogd, maar er is niets uitgegeven. Wat is hiervoor de beleidsmatige verklaring.
9. De voorzieningen zijn met € 200 mln. toegenomen. Het gros wordt niet of matig toegelicht. Wat zijn de belangrijkste voorzieningen en met welk doel zijn deze gevormd of heeft er een substantiële toevoeging aan plaats gevonden. Welke relaties bestaan er tussen voorzieningen en risico's.

## Bijlage 4 Stand van zaken aanbevelingen COR-advies 2004

Nr.	onderwerp	Advies	Stand van zaken
1	Vaststellen jaarrekening	<i>COR</i> De COR adviseert de raad positief te besluiten over de jaarrekening en het voorliggende ontwerpbesluit, onder het voorbehoud dat de nader door het college te verstrekken informatie over de toevoegingen aan reserves voldoende is voor oordeelvorming door de Raad.	De rekening 2005 is op 23 juni 2005 door de raad vastgesteld. Het college heeft tijdig aanvullende informatie verstrekt met betrekking tot de reserves. Dit als bijlage bij het de collegereactie op het COR-advies 2004. In het raadsbesluit (raadsstuk 2005-763) is opgenomen dat niet begrote toevoegingen voortaan expliciet onderdeel dienen uit te maken van de bestemming van het resultaat. Dit is niet het geval in de rekening 2005.
2	Compensatie van lasten met baten	<i>EA</i> Meer aandacht in de rekening 2005 voor de relatie van hogere lasten en de compensatie met direct gerelateerde inkomsten. <i>COR</i> De COR onderschrijft het advies. Voorts kan de raad daarbij de voorwaarde hanteren dat zij vooraf wordt geïnformeerd indien compensatie van tegenvallers plaatsvindt met niet direct gerelateerde, meevallende inkomsten.	In het document Visie op Rechtmatigheid, het kader voor de beoordeling van rechtmatigheid, is door de raad op 15 december 2005 vastgesteld. De Visie omvatte een aanscherping van de regel voor compensatie van hogere baten met hogere lasten. Alleen direct gerelateerde hogere baten kunnen worden ingezet voor hogere lasten (binnen hetzelfde beleidsveld). In het raadsbesluit (raadsstuk 2005-763) is opgenomen dat de raad expliciet wordt geïnformeerd indien sprake is van compensatie met niet direct gerelateerde, meevallende inkomsten. De raad is niet expliciet geïnformeerd, de accountant heeft dit wel expliciet getoetst. Uit de toetsing door de accountant zijn geen bevindingen naar voren gekomen.
3	Rechtmatigheid	<i>RR</i> Overnemen van het oordeel van de externe accountant inzake de geconstateerde onrechtmatigheden en het foutenoverzicht aanvullen met de door de Rekenkamer geconstateerde onzekerheden. <i>COR</i> De COR neemt het RR-advies over.	De aanvullende bevindingen van de Rekenkamer zijn niet van invloed geweest op de eerder door de raad vastgestelde goedkeuringstoleranties.

Nr.	onderwerp	Advies	Stand van zaken
4	€ 10.000 foutenlijst	<p><i>EA</i> Opwaarts bijstellen van de € 10.000-grens voor het rapporteren van fouten, motie Reijkersz.</p> <p><i>RR</i> Vasthouden aan de € 10.000 grens voor geconstateerde fouten en komend jaar ook een dergelijke lijst voor geconstateerde onzekerheden opnemen.</p> <p><i>COR</i> Geadviseerd wordt aan te sluiten bij het advies van de Rekenkamer en daarbij tevens de structurele doorwerking van fouten aan te geven en toe te lichten.</p>	Het document Visie op Rechtmatigheid dat aan de raad werd aangeboden, bevatte nog de € 10.000-grens. De raad heeft de grens door middel van een motie (motie Reijkersz; 2005-1642) verhoogd naar € 100.000 voor geconstateerde fouten. De structurele doorwerking van fouten wordt als gevolg van voortschrijdend inzicht niet meer opportuun geacht.
5	Budgetrecht	<p><i>RR</i> Aanbevolen wordt het budgetrecht van de Raad te versterken door in de begroting 2006 en navolgende jaren binnen de programma's ook deelprogramma's vast te stellen (budgetten oormerken) en de begrotingsbudgetten op dat niveau te autoriseren.</p> <p><i>COR</i> De COR onderschrijft dit advies.</p>	De begroting 2006 heeft geen wijzigingen ondergaan die het budgetrecht van de raad hebben versterkt. Het autorisatieniveau is gelijk aan het niveau van de beleidsvelden.
6	Verordening Algemene Subsidievoorwaarden	<p><i>RR</i> Aanbevolen wordt de AO/IC met betrekking tot de subsidieverstrekking en -afrekening expliciet onderdeel te laten vormen van de accountantscontrole van de rekening 2005.</p> <p><i>COR</i> De COR volgt het advies van Rekenkamer.</p>	Het document Visie op Rechtmatigheid dat aan de raad werd aangeboden, bevatte geen uitbreiding van de VAS-criteria. De raad heeft zelf de controle op een strikte toepassing van de VAS bewerkstelligd door middel van een motie (motie Motta; 2005-1643). De accountantscontrole is uitgebreid met controle op prestatie-afrekening en overtreding van bestuurlijke termijnen. De rekening 2004 is conform vastgesteld.
7	Indemniteitsbesluit	<p><i>RR</i> Conform artikel 198 GW besluiten tot het voeren van een indemniteitsprocedure, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen mineurr en majeure onrechtmatigheden.</p> <p><i>COR</i> De COR neemt het advies niet over. De COR meent te kunnen volstaan met een verzoek om aanvullende informatie inzake te nemen maatregelen om de geconstateerde rechtmatigheidsfouten in de toekomst te voorkomen.</p>	
8	Waarderingsgrondslagen	<p><i>EA</i> Het college dient richtlijnen uit te vaardigen ter bevordering van een uniforme wijze van presenteren en waarden en dient tevens de naleving periodiek te toetsen en hierover te rapporteren.</p> <p><i>COR</i> De COR onderschrijft het advies van de accountant.</p>	De COR is niet in kennis gesteld van aanpassing in de bedoelde richtlijnen. De externe accountant heeft wel geconstateerd dat een dergelijke richtlijn is uitgevaardigd.

Nr.	onderwerp	Advies	Stand van zaken
9	Deelnemingen	<p><i>EA</i> Informeren bij het college of zij bij deelnemingen de Participatiemaatschappij ondernemersfonds Rotterdam N.V. en Weena Tower Exploitatie Maatschappij B.V. voornemens is het eigen vermogen aan te zuiveren in het geval van aanhoudende verliezen.</p> <p><i>RR</i> Aanbevolen wordt de ontwikkeling van de waarde van deze deelnemingen de komende periode nauwlettend te volgen en in 2005 te beslissen over een eventuele afwaardering.</p> <p><i>COR</i> De COR onderschrijft het advies van de RR.</p>	De COR is niet in kennis gesteld van ontwikkelingen in de bedoelde deelnemingen.
10	Interne vorderingen en schulden	<p><i>EA</i> Het college dient stringenter toe te zien op de (tussentijdse) naleving van de instructies voor verwerking van onderlinge transacties en maandelijkse verrekening van onderlinge vorderingen en schulden.</p>	Het toezicht op dit punt door het college is nog niet op orde.
11	Niet in de balans opgenomen verplichtingen	<p><i>EA</i> Het college dient in de (dienst)rekening(en) de informatie aangaande borgstellingen en garantstellingen uit te breiden.</p>	De informatievoorziening op dit punt is nog niet op orde.
12	Informatiewaarde jaarrekening	<p><i>EA</i> Gedurende 2005 het model van de jaarrekening aanpassen ter vergroting van de leesbaarheid.</p> <p><i>COR</i> De COR onderschrijft het advies. Een werkgroep, naar analogie van de werkgroep Inzichtelijkheid begroting, draagt zorg voor de uitwerking.</p>	Het model in de rekening 2005 is gelijk aan de rekening 2004. Dit is te verklaren door de relatie tussen begroting en rekening. De begroting 2005 was ten tijde van het verschijnen van het COR-advies 2004 al door de raad vastgesteld. De leesbaarheid van de rekening 2005 is wel verbeterd.
13	Kwaliteit toelichtingen	<p><i>EA</i> Een model c.q. instructie te laten ontwikkelen door het college ter verbetering van de diepgang en eenduidigheid van de door de diensten opgestelde analyses en toelichtingen omtrent afwijkingen.</p>	De COR is niet separaat in kennis gesteld van het bedoelde model tot verbetering. De COR is desondanks van mening dat de kwaliteit van de toelichtingen en analyses in de rekening 2005 is ten opzichte van vorige jaar verbeterd.
14	Jaarrekeningentraject	<p><i>EA</i> Het jaarrekeningentraject 2004 intern en met betrokken partijen evalueren.</p> <p><i>COR</i> Reeds eerder is besloten tot een evaluatie. De COR neemt dit advies over.</p>	De COR is na het zomerreces 2005 gestart met de bedoelde evaluatie. Een rapport met de bevindingen is op 19 februari 2006 in handen gesteld van het presidium. Het rapport is daarna doorgezonden naar het college voor een reactie. Deze reactie is nog niet ontvangen.
15	Geboekt resultaat	<p><i>COR</i> Geadviseerd wordt om het college te verzoeken om een nadere verklaring voor het late moment waarop zij de Raad in kennis heeft gesteld over de opgetreden onderschrijdingen en daarmee samenhangend het fors hogere exploitatieresultaat</p>	De onderschrijdingen hadden vooral betrekking op het beleidsveld Sociale Zaken. Wethouder Bolsius heeft tijdens het verantwoordingsdebat op 23 juni 2005 een verklaring gegeven.

Nr.	onderwerp	Advies	Stand van zaken
16	Meerdere jaarafsluitingen	<p><i>EA</i> De kwaliteit van de tussentijdse rapportages verhogen door o.a. het verrichten van meerdere jaarafsluitingen per jaar.</p> <p><i>RR</i> Het college wordt aanbevolen om de dienst Middelen en Control het derde kwartaal op dienstenniveau te laten afsluiten en de Accountantsdienst Rotterdam bij de interim-controle op volledigheid en juistheid te laten toetsten.</p> <p><i>COR</i> De COR neemt beide adviezen over.</p>	Deze aanbeveling is nader uitgewerkt in het evaluatierapport (zie ook stand van zaken nummer 14).
17	Onafhankelijke positie ADR	<p><i>EA</i> Het college dient voorstellen uit te werken om de onafhankelijke positie ADR te waarborgen.</p> <p><i>COR</i> De COR neemt het advies van de EA terzake over. <i>Dhr. Reijkersz neemt op dit punt een minderheidsstandpunt in.</i></p>	Tijdens het verantwoordingsdebat op 23 juni 2005 heeft het college aangegeven geen aanleiding te zien voor verdere waarborging van de onafhankelijke positie van de ADR (inmiddels ASR).
18	Toetsingskader (VAS)	<p><i>EA</i> Komen tot een nadere operationalisering van het toetsingskader rechtmatigheid.</p> <p><i>RR</i> De reikwijdte en diepgang van de accountantscontrole op de toepassing van de VAS dient te worden verruimd.</p> <p><i>COR</i> De COR neemt beide adviezen over.</p>	De COR is niet in kennis gesteld van ontwikkelingen in nadere operationalisering van het toetsingskader.
19	Investeringskredieten	<p><i>EA</i> Ten behoeve van inzicht en bewaking van investeringskredieten verscherpen van de concernregels op dit punt.</p>	De COR is niet in kennis gesteld van aanscherpingen van de bedoelde concernregels.
	Geautomatiseerde gegevensverwerking	<p><i>EA</i> Zorg dragen voor verdere versterking van het toezicht op en implementatie van de informatiebeveiliging.</p>	n.v.t.
21	Misbruik en Oneigenlijk gebruik	<p><i>EA</i> Vasthouden aan de ingezette lijn van risicobeheersing en hieraan hoge prioriteit blijven geven.</p>	n.v.t.
22	Misbruik en Oneigenlijk gebruik	<p><i>RR</i> Op basis van een verschil van inzicht tussen de EA en ADR beveelt de Rekenkamer collegiaal overleg tussen beide accountants aan.</p> <p><i>COR</i> De COR neemt het advies van de Rekenkamer over.</p>	Gedurende het jaar heeft afstemming plaats gevonden tussen ADR (inmiddels ASR) en de externe accountant.
23	Europese regelgeving	<p><i>RR</i> Aanbevolen wordt de naleving van Europese regelgeving betreffende aanbesteding van diensten strakker te monitoren.</p>	De COR is niet in kennis gesteld van verbeterde monitoring van de bedoelde regelgeving.
4	Budgetrecht van de Raad	<p><i>RR</i> Versterking van het budgetrecht van de Raad versterken door in de begroting 2006 en navolgende jaren binnen de programma's ook deelprogramma's vast te stellen en budgetten op gelijk niveau te autoriseren.</p> <p><i>COR</i> Het advies van de RR wordt overgenomen.</p>	Zie ook stand van zaken nummer 12. Er hebben geen wijzigingen in het autorisatieniveau van de begroting 2006 plaats gevonden.