



Rekenkamer Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

Gemeente Amsterdam
t.a.v. de gemeenteraad
Postbus 202
1000 AE Amsterdam

datum	2 juni 2006
ons kenmerk	RA/06/46
uw kenmerk	
behandeld door	VE
onderwerp	Reactie op de brief van dhr. Verhoef d.d. 16 mei 2006 aan de gemeenteraad Amsterdam inzake de jaarrekening 2005

Geachte leden van de raad,

Naar aanleiding van de brief van dhr. Verhoef van 16 mei 2006 inzake de jaarrekening 2005 aan u gericht én naar aanleiding van vragen over deze brief aan ons gericht willen wij u als volgt informeren.

1. Aanleiding

Wij hebben kennis genomen van de kritiek die de heer Verhoef sinds een groot aantal jaren heeft op de wijze waarop gemeenten zich verantwoorden in hun jaarrekening. Hoewel de rekenkamer op grond van de Gemeentewet (artikel 182, lid 1) niet tot taak heeft de controle van de jaarrekening uit te voeren (deze taak is in de gemeente Amsterdam neergelegd bij de ACAM), zien wij – zonder in de rol van de ACAM te treden - toch voldoende aanleiding om te reageren op de inhoud van de brief van de heer Verhoef.

Door onze visie ten aanzien van de door de heer Verhoef geuite kritiekpunten kenbaar te maken, willen wij u ondersteunen in uw controlerende rol richting het College van B&W. Dit mede omdat het jaarverslag en de jaarrekening een belangrijke rol vervullen in de publieke verantwoording (richting burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen). Met deze brief geven we uitvoering aan de taakopvatting zoals deze in de toelichting op de Verordening op de Rekenkamer Amsterdam is opgenomen (toelichting, pagina 6): “De rekenkamer heeft naar opvatting van de raad naast haar primair controlerende en oordelende taak ook een adviesrol opdat de inzichten van de rekenkamer de gemeente ten goede komen”.

2. Verantwoording

Deze rekenkamerbrief moet niet worden beschouwd als het resultaat van één van onze “reguliere” onderzoeken, waarop onze standaardwerkwijze van toepassing is. Zo is deze brief niet vooraf geprogrammeerd en zijn onze bevindingen en conclusies niet voor wederhoor voorgelegd. Het gaat hier immers om conclusies die wij trekken op basis van openbare informatie die in

het jaarverslag en de jaarrekening 2005 is opgenomen, de kritiek die de heer Verhoef in zijn brief naar voren brengt en de binnen onze organisatie aanwezige kennis over de regels voor jaarverslaggeving. Het onderzoek dat aan onze standpunten ten grondslag heeft gelegen dient u dan ook te zien als een korte analyse (quick-scan) van de jaarrekening 2005 op de specifiek door de heer Verhoef aangedragen kritiekpunten. Daarbij is de jaarrekening hét document, waarin het College aan de raad verantwoording aflegt over het door hem gevoerde bestuur (Gemeentewet, artikel 197, lid 1) en op grond waarvan de raad bij vaststelling ervan de leden van het College ontlast ten aanzien van het daarin verantwoorde financieel beheer (Gemeentewet, artikel 199).

3. Resumé van de kritiek van de heer Verhoef

In zijn brief uit de heer Verhoef de volgende kritiek op de jaarstukken van de gemeente Amsterdam in het bijzonder het jaarverslag 2005 en de jaarrekening 2005:

- a. Methode van resultaatbepaling
- b. Consistentie in verslaggeving over het jaarrekeningsaldo
- c. Weergave van de financiële positie: in het bijzonder het eigen vermogen
- d. Gebruikte terminologie in de jaarstukken
- e. Ontbreken van toelichtingen op reserves en voorzieningen
- f. Het niet aansluiten van het gepresenteerde eigen vermogen in de jaarrekening 2004 en de jaarrekening 2005.

In het navolgende geven wij onze visie per kritiekpunt weer.

4. Visie Rekenkamer op kritiekpunten

a. Methode van resultaatbepaling

Volgens de heer Verhoef is het werkelijke jaarresultaat van de rekening 2005 € 208 miljoen en niet de volgens hem in het jaarverslag gepresenteerde € 45 miljoen.

De rekenkamer constateert dat de heer Verhoef het in zijn ogen werkelijke jaarresultaat 2005 ad € 208 miljoen heeft berekend door het verschil te bepalen tussen gepresenteerde eigen vermogen ad € 4.790 miljoen per 1 januari 2005 en het gepresenteerde eigen vermogen per 31 december 2005 ad € 4.998 miljoen. Dit is volgens de rekenkamer conform de nieuwe voorschriften van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten) die met ingang van de rekening 2004 van toepassing zijn.

De rekenkamer constateert verder dat het College in de jaarstukken verschillende jaarresultaten presenteert:

- Een resultaat van € 106,6 miljoen gepresenteerd als “bestuurlijk” rekeningresultaat (p. 29 van het jaarverslag 2005). Dit resultaat is bepaald door toepassing van eigen interne regels binnen de gemeente Amsterdam door de mutaties in de dienstgebonden reserves buiten beschouwing te laten. Indien deze reserves wel zouden zijn meegenomen zou het resultaat € 208 miljoen bedragen.

- Een resultaat van € 45,2 miljoen gepresenteerd in het persbericht en tevens vermeld in het jaarverslag 2005 (p. 30). Dit resultaat is bepaald door toepassing van eigen interne regels binnen de gemeente Amsterdam. Op het bestuurlijk resultaat van € 106,6 miljoen heeft het College mutaties ten aanzien van bestuurlijk relevante reserves en voorzieningen verwerkt. Deze mutaties worden in het jaarverslag 2005 toegelicht.
- Een resultaat ad € 314 miljoen (p. 36). Dit resultaat is bepaald door de financiële resultaten (verschil tussen baten en lasten) van de afzonderlijke resultaatgebieden in de programmarekening 2005 op te tellen. Volgens het College vloeit deze presentatie van het jaarresultaat voort uit de nieuwe financiële rijksvoorschriften (BBV). De rekenkamer is van mening dat dit resultaat niet juist is, want bij de resultaatbepaling zijn – in strijd met het BBV – (een deel van) de investeringskosten van de Noord-Zuidlijn ad € 110.461.000,- buiten beschouwing gelaten. Verder is voor het gemeentelijk aandeel in de kosten busstation / autokosten-onderdoorgang CS per saldo € 5 miljoen buiten de resultaatbestemming om toegevoegd aan de daartoe ingestelde bestemmingsreserve. Ook dit is niet conform de richtlijnen van het BBV. Indien deze posten wel administratief juist waren verwerkt, had het rekeningresultaat € 208 miljoen bedragen. Dit resultaat correspondeert daarmee weer met het werkelijke resultaat conform de BBV-voorschriften.

Conclusie rekenkamer: Het College heeft in de jaarstukken verschillende jaarresultaten gepresenteerd die niet in overstemming met de BBV-voorschriften tot stand zijn gekomen.

b. Consistentie in verslaggeving over het jaarrekeningsaldo

De heer Verhoef constateert in de jaarstukken verschillende jaarrekeningsaldi. Ook de rekenkamer heeft dit geconstateerd, zie punt a. Naar de mening van de rekenkamer is dit niet in strijd met het BBV, maar komt het de inzichtelijkheid van de jaarstukken niet ten goede. Bovendien zijn de spelregels om te komen tot het bestuurlijk resultaat dat de raad krijgt aangeboden om te bestemmen (ad € 106,6 miljoen), hetgeen afwijkt van het wettelijke rekeningresultaat (abusievelijk € 314 miljoen, in werkelijkheid € 208 miljoen), niet goed toegelicht.

c. Weergave van de financiële positie: in het bijzonder het eigen vermogen

De heer Verhoef geeft aan dat de financiële positie verre van juist is weergegeven. Het eigen vermogen zou enerzijds te laag zijn weergegeven, bijvoorbeeld doordat er in het verleden bedragen van vaste activa in mindering zijn gebracht op het eigen vermogen. Anderzijds zou het eigen vermogen te hoog zijn, doordat bijvoorbeeld verplichtingen voor vakantierechten van personeel en voor wachtgelden als reserves onder het eigen vermogen zijn opgenomen. Ook zou het eigen vermogen hoger zijn weergegeven doordat bijvoorbeeld de van derden ontvangen afkoopsommen - waartegenover nog langdurige verplichtingen staan - als reserve onder het eigen vermogen zijn opgenomen.

De rekenkamer stelt vast dat met ingang van het BBV vanaf jaarrekening 2004 is geregeld dat de vaste activa (investeringen) in de openbare ruimte *met een maatschappelijk nut* in mindering kan worden gebracht op het eigen vermogen¹. De vaste activa (investeringen) *met een economisch nut* mogen volgens het BBV niet in mindering worden gebracht op het eigen vermogen. Aangezien de heer Verhoef niet duidelijk maakt welk soort vaste activa het betreft kan de rekenkamer niet vaststellen of in strijd met de regels is gehandeld. Overigens heeft de rekenkamer in de jaarstukken geen voorbeelden gevonden van het in mindering brengen op het eigen vermogen van vaste activa met een economisch nut. De jaarstukken geven voor de rekenkamer derhalve geen aanleiding te veronderstellen dat op dit punt in strijd met de verslaggevingsregels (BBV) zou zijn gehandeld.

Verder constateert de heer Verhoef dat verplichtingen voor vakantierechten van personeel en voor wachtgelden als reserves onder het eigen vermogen zijn opgenomen. De rekenkamer constateert dat in artikel 44 van het BBV is voorgeschreven dat “voor jaarlijks terugkerende aan arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume” (bedoeld wordt bijvoorbeeld vakantiegelden) geen *voorzieningen* meer mogen worden gevormd. Het BBV verbiedt niet om voor deze posten *reserves* te vormen. De rekenkamer is daardoor van mening dat niet in strijd met de regelgeving is gehandeld.

De heer Verhoef stelt dat afkoopsommen ten onrechte opgenomen zijn onder de reserves (=eigen vermogen) en daardoor het eigen vermogen is toegenomen. De rekenkamer is van mening dat deze handelwijze alleen onterecht is als er tegenover de ontvangen afkoopsommen nog financiële verplichtingen staan. Volgens het BBV mogen geen reserves worden gevormd voor (langlopende) financiële verplichtingen. Ervan uitgaande dat de heer Verhoef doelt op de reserves Afkoopsommen Erfpacht ad € 3,2 miljard, constateert de rekenkamer dat tegenover deze reserves geen financiële verplichtingen jegens derden staan. De rekenkamer is derhalve van mening dat op dit punt niet in strijd met de verslaggevingsregels (BBV) is gehandeld.

d. Gebruikte terminologie in de jaarstukken

In de jaarrekening 2005 en het jaarverslag 2005 komt volgens de heer Verhoef heel veel onzin voor, bijvoorbeeld waar het gaat over reserves, over voorzieningen, over een “resultaat voor bestemming” en een “resultaat na bestemming” (er is maar één resultaat en dat is het resultaat, i.c. het saldo van de baten en lasten), over zoiets als “weerstandvermogen” en “weerscapaciteit”, en over zoiets als “investeringen met een economisch nut” en “investeringen met een maatschappelijk nut”.

De rekenkamer constateert dat het BBV, de toelichting op het BBV en de uitspraken van de Commissie BBV (die is ingesteld op grond van artikel 75 van het BBV) de door de heer Verhoef vermelde begrippen en de wijze waarop daarmee moet worden omgegaan in de verslaggeving, zeer gedetailleerd dan wel richtinggevend heeft ingevuld. De suggestie die door de opmerking van de

¹ Via de resultaatbepaling (artikel 62, derde lid en standpunt commissie BBV).

heer Verhoef wordt opgeroepen dat de gemeente een geheel eigen begrippenkader zou hanteren is derhalve naar de mening van de rekenkamer onjuist. Doordat de heer Verhoef zijn kritiek niet met concrete voorbeelden onderbouwd, is het voor de rekenkamer niet mogelijk op deze kritiek verder te reageren.

e. Ontbreken van toelichtingen op reserves en voorzieningen

Ook constateert de heer Verhoef in zijn brief dat een toelichting op alle reserves ontbreekt. Dit is volgens hem in strijd met de wettelijke eis (i.c. het BBV) die deze toelichting uitdrukkelijk voorschrijft. Een en ander geldt volgens de heer Verhoef ook voor de voorzieningen. Voorts meldt hij dat hij afgaande op de omschrijvingen de indruk heeft dat veel als voorziening gepresenteerde bedragen in het geheel geen verplichting representeren. De rekenkamer constateert dat volgens het BBV inderdaad alle reserves en voorzieningen en de wijzigingen daarin dienen te worden toegelicht. Naar de mening van de rekenkamer heeft de heer Verhoef gelijk dat niet *alle* reserves en voorzieningen zijn toegelicht in de jaarstukken. Wel licht het College *een aantal relevante* reserves en voorzieningen in de resultaatgebieden en in het jaarverslag 2005 toe. Voorts is een overzicht in de jaarrekening 2005 opgenomen waarin het verloop van alle reserves en voorzieningen (beginstand, toevoegingen, onttrekkingen, eindstand) per resultaatgebied zijn gespecificeerd.

Alles overziend is de rekenkamer van mening dat het de inzichtelijkheid niet ten goede komt om *alle* reserves en voorzieningen en de wijzigingen daarin toe te lichten. De inzichtelijkheid wordt wel vergroot, indien *alle relevante* reserves en voorzieningen en de wijzigingen daarin worden toegelicht. Dit laatste is volgens de rekenkamer in de jaarstukken onvoldoende gebeurd. Zo is bijvoorbeeld de reserve afkoopsommen erfpacht ad € 3,2 miljard niet toegelicht. Ook zijn nieuw gevormde reserves en voorzieningen niet altijd toegelicht.

Om tegemoet te komen aan de wettelijke BBV-eisen adviseert de rekenkamer de gemeente een apart document op te stellen waarin alle reserves en voorzieningen zijn opgenomen en worden toegelicht. In de jaarstukken kan vervolgens naar dit document worden verwezen.

f. Het niet aansluiten van het gepresenteerde eigen vermogen in de jaarrekening 2004 en de jaarrekening 2005

De heer Verhoef meldt dat het eigen vermogen per 31 december 2004 volgens de jaarrekening 2005 € 4.790 miljoen bedraagt, terwijl volgens de jaarrekening 2004 op die datum het eigen vermogen € 4.778 miljoen is. Derhalve een verschil van € 12 miljoen. De rekenkamer constateert dat dit wordt veroorzaakt doordat de reserve 'incidentele ruimte 2006' is verhoogd met € 16,1 miljoen. Tevens is aan de reserve 'aanjagen woningbouw (studentenhuisvesting)' € 6,7 miljoen toegevoegd. Anderzijds zijn de algemene reserve grondexploitatie (€ 4,4 miljoen), reserve 'beveiligingsplan Stadhuis' (€ 5,1 miljoen) en de reserve 'Wij Amsterdammers' (€ 1 miljoen) vervallen. De wijziging in de reservestand per 31 december 2004 volgens de

jaarrekening 2005 ten opzichte van de eindstand 2004 in de jaarrekening 2004 is in de jaarstukken 2005 niet toegelicht. De rekenkamer is van mening dat uit een oogpunt van een inzichtelijke verslaggeving dit wel aanbeveling verdiend.

5. Samenvattend

De rekenkamer constateert ten aanzien van de naar voren gebrachte kritiek het volgende:

- Het College heeft in de jaarstukken 2005 verschillende jaarresultaten gepresenteerd, die niet in overstemming met de BBV-voorschriften tot stand zijn gekomen.
- Het presenteren van verschillende jaarrekeningsaldi is niet in strijd met het BBV, maar komt de inzichtelijkheid niet ten goede.
- Ten aanzien van het omgaan met het eigen vermogen is in de jaarstukken geen handelen in strijd met de BBV-voorschriften geconstateerd².
- In de jaarstukken maakt het College gebruik van in het BBV opgenomen terminologie. Daarenboven introduceert het College begrippen voor het jaarresultaat die niet in het BBV voorkomen (bijvoorbeeld “bestuurlijk rekeningresultaat”).
- Het College heeft niet alle relevante reserves en voorzieningen en de wijzigingen daarin toegelicht.
- Het gepresenteerde eigen vermogen op 31 december 2004 verschilt tussen de jaarrekeningen 2004 en 2005. Dit is in de jaarrekening 2005 niet toegelicht.

6. Tot slot

De rekenkamer verwacht met deze rekenkamerbrief in de eerste plaats een antwoord te hebben gegeven op de door de heer Verhoef naar voren gebrachte kritiek op de jaarstukken 2005. Daarnaast verwacht de rekenkamer met deze brief een bijdrage te kunnen leveren ten behoeve van het debat tussen de raad en het College over de jaarstukken 2005 in het kader van het vaststellen ervan.

Met vriendelijke groet,

Dr. V.L. Eiff
Directeur Rekenkamer Amsterdam

cc. College van B&W
ACAM

² Overigens constateert de rekenkamer wel in haar onderzoek “Vereveningsfonds” (maart 2006, p. 59) dat het onderscheid tussen bestemmingsreserves en voorzieningen niet altijd consequent wordt toegepast.