

Dordrecht



Oude Gewoonten
Onderzoek jaarrekening 2004

Sector: Rekenkamer

Beleidsproces: Rapport

Status: Definitief.
Datum: 09 juni 2005.
Ambtelijk opdrachtgever: Dhr Hindriks, Directeur Rekenkamer.

Rekenkamer Dordrecht:

Adres

Postbus 8

3300 AA Dordrecht

(078) 639 6218

Telefoon

rekenkamer@dordrecht.nl

E-mail

www.dordrecht.nl/rekenkamer

Internet

Contactpersoon:

Naam

D.V. Hindriks

Telefoon

(078) 6386218

0651 825 946

E-mail

dv.hindriks@dordrecht.nl

Rapport onder verantwoordelijkheid en eindredactie van:

drs. D.V. Hindriks (directeur rekenkamer).

Onderzoekers:

D.M. Blokhuis (rekenkamer Dordrecht).

N.V. Ramgoelam (rekenkamer Dordrecht).

Drs. Yan-Hoi Ng R.A. (KPMG Accountants N.V).

Prof. J.H. Blokdijk R.A.

Inhoudsopgave

1	Bestuurlijke samenvatting	4
2	Aanleiding, afbakening en doelstelling	7
2.1	Aanleiding	7
2.2	Probleemstelling	7
2.3	Doelstelling	7
2.4	Toegevoegde Waarde	7
2.5	Onderzoeksvragen	7
2.6	Onderzoeksmethode	8
2.6.1	Bronnenverzameling	8
2.6.2	Interviews	8
2.7	Ambtelijke hoor en wederhoor	8
2.8	Reactie accountant	8
3	Toetsingskader	9
4	De kwaliteit van de informatie	10
4.1	Programma's "Gemeentelijke bedrijven" en "Welzijn"	10
4.2	Inzicht in het resultaat en vermogensmutaties	12
4.3	Paragraaf risicomanagement en weerstandsvermogen	13
4.4	Conclusies	15
4.5	Aanbevelingen	16
5	Formele toetsing jaarrekening 2004 en interim-nota 2004	17
5.1	Conclusie	20
6	Rechtmatigheid van de jaarrekening 2004	21
6.1	Normenkader rechtmatigheid accountantscontrole	21
6.2	Inhoudelijke duiding van de door de accountant afgelegde verklaring	22
6.3	Conclusie	23
6.4	Aanbeveling aan de raad	24
7	Reactie College van Burgemeester en Wethouders	25
8	Naschrift rekenkamer op de reactie van het college van burgemeester en wethouders	27
9	Reactie van de accountant van de gemeente Dordrecht	30
10	Naschrift rekenkamer op de reactie van de accountant van de gemeente Dordrecht	32
	Bijlage 1: Staat van reserves, jaarrekening 2004	33
	Bijlage 2: Analyse Programma's	34
	Bijlage 3: Paragraaf Risicomanagement en weerstandsvermogen	40
	Bijlage 4: Bijlage brief college met repliek	45

1. Bestuurlijke samenvatting

Dordrecht beschikt over een jaarverslag met veel gegevens en veel informatie over de missie en de plannen van de gemeente. De verstrekte informatie is bovendien over het geheel voldoende betrouwbaar. Er is veel gedegen werk verricht bij het samenstellen en presenteren, zoals ieder die het verslag leest kan vaststellen.

De controlerende accountant heeft geen goedkeurende verklaring verstrekt omdat zij meent de rechtmatigheid niet te kunnen controleren, maar verklaart dat de cijfers een getrouw beeld geven.

Het college van burgemeester en wethouders formuleert als ambitie dat het jaarverslag kan dienen om verantwoording af te leggen aan raadsleden, burgers, bedrijven en instellingen. Het is die ambitie die de rekenkamer met dit rapport wil toetsen.

Die toets is overigens niet volledig maar partieel. Dat neemt niet weg dat de rekenkamer tot een oordeel is gekomen en een aantal daarbij behorende aanbevelingen doet.

Het verstrekken van veel gegevens en het geven van verschillende vormen van informatie leidt nog niet tot een verantwoordingsdocument dat de toets der kritiek kan doorstaan. Van raadsleden en burgers kan niet verwacht worden dat zij over de deskundigheid en tijd beschikken om verschillende gegevens uit het verslag met elkaar in verband te brengen en bovendien het verband te leggen met andere gemeentelijke documenten. Bovendien stelt de rekenkamer vast dat er in te veel gevallen niet of nauwelijks concreet gerapporteerd wordt over de bij de begroting afgesproken prestaties in relatie tot de bestede middelen. Dat maakt het voor burgers en raadsleden moeilijk, zo niet onmogelijk om inzicht in de uitvoering van het beleid te krijgen.

Daarnaast stelt de rekenkamer vast dat het ontbreken van een verklaring met betrekking tot de rechtmatigheid een gemiste kans is. Het leidt tot onnodige vertraging van het verbeterproces omdat op te lossen problemen nog niet zichtbaar zijn gemaakt. Van de controlerende accountant had op dat punt een actievere rol verwacht mogen worden.

Tenslotte kan de rekenkamer niet vaststellen of met betrekking tot mutaties in de reserves en met betrekking tot kredietoverschrijdingen en begrotingsoverschrijdingen gehandeld is op basis van raadsbesluiten. Dat kan er toe leiden dat de raad met het goedkeuren van het jaarverslag onbedoeld financiële handelingen goedkeurt die zij liever expliciet zou hebben besproken.

De rekenkamer heeft om tot haar aanbevelingen te komen achtereenvolgens de kwaliteit van een aantal programma's getoetst, het inzicht in resultaat en vermogen, de paragraaf risico's en weerstandsvermogen, de mate waarin aan formele eisen wordt voldaan en de inhoud van (het ontbreken van) de rechtmatigheidsverklaring.

Hieronder volgt daarvan een samenvatting.

Programma's "Gemeentelijke bedrijven" en "Welzijn"

De onderstaande staat is een samenvatting van beoordelingen van de thema's aan de hand van een vierpuntsschaal: 1 = onvoldoende, 2 = matig, 3 = vrij goed, 4 = goed.

Totaal over beide programma's	Interim-nota	Jaarverslag
Aanwezigheid	1,1	2,5
Verantwoording	1,2	2,0
Afwijking	1,5	2,7

De doelen uit de begroting komen niet systematisch terug in de interim-nota en in de rekening. De verantwoording van de doelen is vaak niet zodanig dat een oordeel gevormd kan worden over de prestaties. Er zou beter, op basis van de rapportage van geleverde prestaties gerapporteerd en geanalyseerd moeten worden of doelen behaald zijn. Het leidt er toe dat voor de beoordeelde

programma's de raad niet in staat is gesteld om inzicht te krijgen in de geleverde concrete prestaties voor de bestede middelen. Er zou systematisch door alle verantwoordingsstukken dienen te worden vergeleken met de oorspronkelijke begroting en de gewijzigde begroting. Dan krijgen burgers en raadsleden een reëel beeld van de ontwikkeling.

Inzicht in het resultaat en de vermogensmutaties

In de inleiding van het jaarverslag wordt gemeld dat de gemeente over 2004 een overschot heeft van € 17,4 mln. Het resultaat op basis van vermogensvergelijking is € 16 mln. Dat komt niet overeen met het gepresenteerde resultaat voor bestemming. Dit is voorzover wij kunnen nagaan in strijd met het BBV.

De rekenkamer heeft geen raadsbesluiten gevonden die ten grondslag zouden moeten liggen aan de mutaties in de algemene reserve. In de resultatenrekening per programma/thema wordt een resultaat voor bestemming verantwoord van € 110 mln. In dat resultaat blijkt de bestemming van het resultaat 2003 ad € 92,4 mln. te zijn verwerkt. Uit het verloop van de vermogensmutaties blijkt een absolute afwijking van € 36.229.000 tussen de door de raad goedgekeurde mutaties en de werkelijke mutaties. De afwijkingen zijn onrechtmatig, maar niet bij voorbaat onterecht of onjuist. Wel vraagt het om expliciete goedkeuring van de raad. Oude gewoonten zijn kennelijk niet gemakkelijk te veranderen.

Paragraaf "Risicomanagement en Weerstandsvermogen"

Zowel over het weerstandsvermogen als over de weerstandsliquiditeit wordt een te ongunstig beeld geschetst. Ook mondt de informatieverstrekking niet uit in een goede analyse van het weerstandsvermogen.

Formele toets

Aan bijna alle eisen van Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), de verordening en de nota Kiezen, Sturen en Verantwoorden¹ (KSV) is voldaan. Aan twee, volgens de rekenkamer belangrijke, eisen voor een transparante verantwoording wordt niet voldaan. Ten eerste wordt het gerealiseerde resultaat voor bestemming tegenstrijdig weergegeven in de rekening. Ten tweede zijn niet alle bestemmingsreserves gebaseerd op een raadsbesluit.

Gevolgen van de regelgeving voor de effectiviteit van de rekening als beoordelingsdocument

Stellig kost het voldoen aan de eisen die gesteld worden extra tijd en mankracht. De rekenkamer heeft de indruk dat ook het college en de accountant de regels willen inzetten om te komen tot innovatie en stroomlijning. Enig pragmatisme bij het toepassen van de normenkaders voor rechtmatigheid kan helpen om onnodige bureaucratie te voorkomen.

Rechtmatigheid

Dordrecht heeft zeer voortvarend het meest ruime normenkader voor de rechtmatigheidscontrole vastgesteld met het kennelijke doel een ruime interpretatie te geven opdat problemen zichtbaar worden en kunnen worden aangepakt.

Hoewel de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het formuleren en vaststellen van het normenkader bij de raad ligt had de certificerende accountant de raad hierover moeten inlichten vanuit zijn natuurlijke advies en controlerende taak.

De rekenkamer is van oordeel dat de accountant op grond van de genomen raadsbesluiten in staat is geweest om een toetsbaar normenkader tot stand te brengen. Dat dit niet is gebeurd is een gemiste kans.

Indien de raad, kennis genomen hebbend van het rapport van bevindingen en het rapport van de rekenkamer het jaarverslag goedkeurt, keurt zij daarmee impliciet de door de accountant vastgestelde begrotingsonrechtmatigheid en de waarschijnlijke kredietoverschrijdingen goed.

¹ Vastgesteld als hamerstuk door de gemeenteraad van 18 maart 2003

Aanbevelingen aan de raad

1. De rekenkamer beveelt het college en de raad aan om zich opnieuw te beraden op de uitgangspunten van de nota "Kiezen, Sturen en Verantwoorden", in het bijzonder met betrekking tot de inrichting van de interim-nota en met betrekking tot de inbedding van rapportage over prestaties, doelbereiking en afwijkingen in de administratieve organisatie.
2. De rekenkamer beveelt de raad aan om goedkeuring van de jaarrekening afhankelijk te maken van het verkrijgen van een sluitende en toegelichte specificatie van de mutaties in de algemene reserve en de bestemmingsreserve opdat zij haar impliciete goedkeuring daarvan kan omzetten in een expliciete goedkeuring.
3. De rekenkamer adviseert de raad om op korte termijn duidelijkheid te verschaffen over het door haar wenselijk geachte normenkader en de accountant te vragen haar daarover gericht te adviseren.
4. De rekenkamer adviseert de raad om in de financiële verordening vast te leggen binnen welke grenzen het college vrijheid van handelen heeft ten aanzien van begrotingsoverschrijdingen, eindejaarsverschuivingen en kredietoverschrijdingen.
5. De rekenkamer adviseert de raad om de jaarrekening pas goed te keuren nadat een sluitende verklaring, voorzien van een afdoende toelichting is overlegd met betrekking tot geconstateerde begrotingsoverschrijdingen.
6. De rekenkamer adviseert de raad om met betrekking tot de door de accountant gemelde mogelijke kredietoverschrijdingen een nader onderzoek door de accountant te laten instellen en zich over dat onderzoek op korte termijn te laten rapporteren.

Aanbevelingen aan het college van burgemeester en wethouders

7. De rekenkamer beveelt het college aan om bij het opstellen van het jaarverslag en de interim-nota beter aan te sluiten op de gestelde doelen in de begroting. Op die manier kan de raad zich beter een oordeel vormen over de prestaties van de gemeente. In de begroting 2005 zijn daarvoor voldoende aanzetten aanwezig.
8. De rekenkamer beveelt het college aan om ten behoeve van de transparantie en de inzichtelijkheid dezelfde indeling aan te houden voor de rekening en de interim-nota als voor de programmabegroting. In dat verband verdient het ook aanbeveling conform het BBV stelselmatig met de oorspronkelijke begroting én de gewijzigde begroting te vergelijken.
9. De rekenkamer beveelt het college aan om in financiële verslagen de aansluiting tussen het gepresenteerde resultaat voor bestemming en de vermogensmutatie zichtbaar te maken en verschillen toe te lichten. Tevens verdient het aanbeveling de inzetbaarheid van de reserves en de renterisico's nader te analyseren en beter toe te lichten.
10. De rekenkamer beveelt het college aan om de resultatenrekening per programma/thema te herzien door de daarin opgenomen toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves die betrekking hebben op het resultaat 2003 te corrigeren en het gecorrigeerde overzicht, voorzien van een toelichting als addendum aan het jaarverslag toe te voegen.

2. Aanleiding, afbakening en doelstelling

2.1 Aanleiding

Om de raad te ondersteunen bij haar controletaak met betrekking tot de prestaties van de gemeente in het jaar 2004 heeft de rekenkamer de informatiekwaliteit van de jaarrekening 2004 onderzocht.

2.2 Probleemstelling

De jaarrekening is zeker na de dualisering van het gemeentebestuur een belangrijk instrument geworden voor de controlerende taak van de gemeenteraad. De jaarrekening zou de prestaties van de gemeentelijke organisatie inzichtelijk moeten maken. De baten en lasten en balansmutaties die in de jaarrekening gedaan zijn dienen te worden weergegeven in overeenstemming met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Als de jaarrekening en de daaraan gekoppelde interim-nota niet inzichtelijk genoeg zijn, is het voor de raad onmogelijk om haar controlerende taak uit te voeren.

De accountant voert conform artikel 213 van de Gemeentewet een rechtmatigheidscontrole van de jaarrekening uit. Hierbij kijkt de accountant echter niet gedetailleerd of de jaarrekening ook inzichtelijk is voor raadsleden. Conform artikel 5 van de Verordening op de rekenkamer Dordrecht 2004, ziet de rekenkamer het als haar taak dit te ondervangen en zo de controlerende taak van de raad te ondersteunen.

2.3 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek van de rekenkamer Dordrecht luidt:

“Een bijdrage leveren aan de effectiviteit van het verantwoordingsinstrument jaarrekening ten opzichte van de sturingsinstrumenten, de begroting en de interim-nota, zodat een verbeteringslag gemaakt kan worden wat betreft de aansluiting tussen de verschillende documenten ten behoeve van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad”.

2.4 Toegevoegde Waarde

Het is met nadruk niet de bedoeling van dit onderzoek om het werk van de accountant te herhalen. Door middel van oriënterende gesprekken met zowel de accountant als de directeur van het SBC is onnodige overlap voorkomen. De rekenkamer heeft dan ook “achter de accountant aangewerkt”. Het onderzoek kiest een andere invalshoek dan de controle door de accountant, maar neemt de uitkomst van het werk van de organisatie en de accountant wel als uitgangspunt.

Waar de rechtmatigheidscontrole door de accountant is gericht op een toetsing van de jaarrekening aan de formele (wettelijke) eisen, was het onderzoek van de rekenkamer vooral gericht op de kwaliteit van het document en, zoals hierboven al gezegd, de effectiviteit van de jaarrekening als verantwoordingsinstrument.

De rekenkamer heeft nadrukkelijk niet het doel gehad om de omvang, uitvoering en kwaliteit van de accountantscontrole te toetsen. Evenmin heeft de rekenkamer zelfstandig onderzoek gedaan naar de juistheid en volledigheid van de financiële cijfers. Niet alleen ontbreekt het de rekenkamer daarvoor aan de benodigde capaciteit, de rekenkamer zou het ook onwenselijk vinden omdat het zou leiden tot verdere stapeling van de controletoren.

2.5 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

“Sluit de jaarrekening aan op de begroting en de interim-nota en stelt deze de gemeenteraad in staat zich een oordeel te vormen over de prestaties van de gemeentelijke organisatie in relatie tot de bestede middelen? Dit betekent dat de raad duidelijk moet kunnen zien in hoeverre de in de begroting opgenomen doelen en prestaties zijn gehaald c.q. verricht”.

Deze hoofdvraag is onderverdeeld in de volgende deelvragen:

1. Kan de raad zich een oordeel vormen aan de hand van de jaarrekening?
2. Is de informatie in de interim-nota en jaarrekening tijdig, volledig en inzichtelijk?

-
3. *Aan welke formele eisen moet de jaarrekening voldoen?*
 4. *Voldoet de jaarrekening aan de formele eisen?*
 5. *In welke mate bevorderen of belemmeren de toepassing van de formele eisen de effectiviteit van de rekening als verantwoordingsinstrument?*
 6. *Welk normenkader is gehanteerd bij de door de accountant afgelegde verklaring met betrekking tot rechtmatigheid en op welke wijze is dit normenkader tot stand gekomen?*
 7. *Wat is de inhoudelijke betekenis van de door de accountant afgelegde verklaring met betrekking tot rechtmatigheid in het licht van de doelstellingen?*

Deze deelvragen zijn afzonderlijk uitgewerkt.

2.6 Onderzoeksmethode

Er is sprake van een ex-post evaluatie: onderzoek na het in werking treden van een beleid. Dataverzameling is gedaan op verschillende manieren, maar voornamelijk door documentenanalyse en interviews.

2.6.1 Documentenanalyse

Inventarisatie en analyse van geldende wet- en regelgeving voor de jaarrekening (Besluit Begroting en Verantwoording, gemeentelijke verordening ex artikel 212 gemeentewet) en het document Kiezen, Sturen en Verantwoorden. Deze documentenanalyse was gericht op het vaststellen van het geldende normenkader voor de opstelling van de jaarrekening.

In het kader van ons onderzoek hebben wij, naast de mondelinge informatie, toegang gehad tot informatie uit de volgende bronnen:

- Besluitenlijsten van het college
- Notulen van raadsvergaderingen waarin de jaarrekening wordt besproken
- Notulen en onderliggende documenten met betrekking tot de kadernota
- Voorgaande jaarrekeningen
- Managementletter
- Het door de raad vastgestelde controleprotocol met betrekking tot de rechtmatigheid
- Begroting 2004
- Interim-nota 2004
- Nadere specificaties, aangeleverd door SBC

2.6.2 Interviews

Ten behoeve van ons onderzoek hebben wij aan het SBC schriftelijk en mondeling aangegeven welke informatie wij nodig hadden voor onze analyses. Daarnaast hebben wij een groot deel van deze informatie verkregen door middel van interviews. Wij hebben gesproken met:

- Jan Braam, controller Stadswerken, over de belastingclaim van het havenbedrijf.
- Danny Vermaes en Robin van Vliet van Deloitte over de regels die zijn gehanteerd tijdens de accountantscontrole en om inzicht te krijgen in de bevindingen.

2.7 Ambtelijke hoor en wederhoor

Een concept van deze rapportage, inclusief de resultaten van ons onderzoek, is voorgelegd aan SBC. SBC heeft onze bevindingen gecontroleerd en van commentaar voorzien. In het rapport is het gegeven commentaar na beoordeling door de rekenkamer grotendeels verwerkt. De daarbij door SBC verstrekte informatie is tevens aanleiding geweest om enkele onderwerpen nader te beschouwen. Dat geldt in het bijzonder voor het onderwerp resultaat en bestemmingsreserve.

2.8 Reactie accountant

De rekenkamer is door het SBC geïnformeerd dat de accountant geen behoefte had aan een reactie op de nota van bevindingen. Op 25 mei meldde de accountant dat daar toch behoefte aan bestond, waarna de beschikbare informatie direct is toegezonden. Dat heeft niet tot een reactie geleid. De rekenkamer heeft het rapport dat voor bestuurlijk commentaar aan het college is gezonden ook aan Deloitte gestuurd. De reactie daarop van Deloitte is integraal opgenomen en voorzien van een naschrift.

3. Toetsingskader

Het college meldt op pagina 3 dat het jaarverslag bedoeld is om verantwoording af te leggen over het jaar 2004 met als doelgroep raadsleden, burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven, provincie en andere overheden. We leiden daaruit af dat het jaarverslag zelfstandig leesbaar en bruikbaar moet zijn als verantwoordingsdocument voor al deze doelgroepen. Dat stelt hoge eisen aan inrichting, vormgeving, helderheid en samenhang.

Om daaraan te kunnen voldoen moeten deze begrippen worden geoperationaliseerd. Daarvoor hanteert de rekenkamer de normen die extern (wet- en regelgeving) en intern (raadsbesluiten, verordeningen en geformuleerd beleid, maar ook specifieke informatiebehoeften van de raad) zijn opgesteld. In de externe regelgeving is vastgelegd aan welke algemene eisen moet worden voldaan om van een goede inrichting en samenhang te kunnen spreken, alsmede de eisen waaraan moet worden voldaan om de informatie vergelijkbaar en betrouwbaar te doen zijn. De interne regelgeving is met name bedoeld om zeker te stellen dat de vormgeving voldoet, dat de informatie helder, transparant en begrijpbaar is en om de externe regelgeving te operationaliseren.

Dat leidt ertoe dat het toetsingskader van de onderzoeksvragen met name wordt bepaald door de geldende wet- en regelgeving:

Extern:

- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).
- Besluit Accountantscontrole Gemeenten en Provincies (BAGP).

Gemeentelijk:

- Gemeentelijke verordeningen ex artikel 212, 213 en 213a gemeentewet.
- Raadsbesluit van 29 juni 2004 inzake het Programma van Eisen Accountantsdiensten, waarin het te hanteren normenkader voor de accountantscontrole is benoemd.
- Raadsbesluit van 7 december 2004 inzake het gemeentelijk controleprotocol voor de rechtmatigheidscontrole (hetzelfde normenkader als benoemd in het Programma van Eisen) voor de jaarrekening 2004.
- Gemeentelijke notitie "Kiezen, Sturen en Verantwoorden".

4. De kwaliteit van de informatie

In dit hoofdstuk worden de deelvragen 1 en 2 uitgewerkt, gezien vanuit een drietal invalshoeken (programma's "Gemeentelijke bedrijven" en "Welzijn", inzicht in het resultaat en vermogensmutaties en de paragraaf "Risicomanagement en Weerstandsvermogen"):

1. *Kan de raad zich een oordeel vormen aan de hand van de jaarrekening?*
2. *Is de informatie in de interim-nota en jaarrekening tijdig, volledig en inzichtelijk?*

Met het jaarverslag 2004 beschikken de raad en de overige doelgroepen over een grote hoeveelheid gegevens en toelichtingen. Vast staat ook dat de financiële resultaten voldoende betrouwbaar zijn weergegeven (er is een verklaring dat er sprake is van een "getrouw beeld"). De vraag is echter of het hoge ambitieniveau om een voor de doelgroepen toegankelijke, begrijpelijke en inzichtelijke verantwoording te presenteren is gehaald. Om die vraag te beantwoorden heeft de rekenkamer enkele programma's onderzocht en verbanden gelegd met de begroting en de interim-nota. De samenvatting daarvan treft u in dit rapport aan.

Om een oordeel te kunnen vormen dient een gebruiker te beschikken over:

- Feitelijke financiële informatie met betrekking tot de realisatie.
- Vergelijkende cijfers over voorgaande jaren of in ieder geval het voorgaande jaar.
- Vergelijkende begrotingscijfers met betrekking tot de oorspronkelijk vastgestelde begroting en vergelijkende cijfers met betrekking tot de gewijzigde begroting.
- Feitelijke informatie over de mate waarin doelen bereikt zijn.
- Feitelijke informatie over de gerealiseerde prestaties.
- Feitelijke informatie over de gerealiseerde effecten

Met de beschikbaarheid van het bovenstaande zijn de voorwaarden aanwezig om informatie te leveren op grond waarvan gebruikers zich een oordeel kunnen vormen. Dat is nog verder uitgewerkt in het eerder genoemde BBV en de nota kiezen, sturen verantwoord.

Met het invullen van die noodzakelijke voorwaarde is er overigens nog geen sprake van een informatieproduct dat aan de ambitie voldoet. Om het doel te bereiken moeten de beschikbare gegevens verrijkt worden. Door de gegevens met elkaar in verband te brengen, systematisch te analyseren en toe te lichten ontstaat informatie. Pas wanneer dat op een gestructureerde manier gebeurt, is er sprake van verantwoordingsinformatie die daadwerkelijk de raad en de burger in staat stelt om zich een oordeel te vormen over de geleverde prestaties en de daarvoor bestede middelen.

De rekenkamer heeft zich beperkt tot twee programma's, één algemeen onderwerp en één paragraaf. In de volgende paragrafen zullen we daar nader op ingaan. De rekenkamer heeft ook het jaarverslag als geheel op hoofdlijnen gelezen. Daarbij valt op dat er veel informatie wordt gegeven. Maar het is tegelijk vaak informatie over de missie, de doelstellingen en gemaakte afspraken over toekomstige activiteiten. Concrete gerealiseerde prestaties worden maar zelden verantwoord. Als er prestaties worden verantwoord, is er in veel gevallen geen relatie met de oorspronkelijke doelstellingen. Een voorbeeld hiervan is het thema geweld en criminaliteit; veel concrete informatie, maar geen relatie met de doelstellingen 2004. Daarbij moet wel bedacht worden dat 2004 het eerste jaar was met een nieuwe aanpak. De begroting 2005 is verbeterd en dat zal bij de rekening 2005 ongetwijfeld merkbaar zijn.

4.1 Programma's "Gemeentelijke bedrijven" en "Welzijn"

1. *Kan de raad zich een oordeel vormen aan de hand van de jaarrekening?*
2. *Is de informatie in de interim-nota en jaarrekening tijdig, volledig en inzichtelijk?*

Vanuit het toetsingskader beoordeelt de rekenkamer de verantwoording op basis van de vraag: 'de mate waarin de doelen uit de begroting terugkomen en worden verantwoord in de interim-nota en in de rekening'.

Er is een beoordeling gemaakt van de doelen, die in de begroting zijn gesteld, in relatie tot de weergave en verantwoording in de interim-nota en het jaarverslag. Hierbij is gekeken naar 3 aspecten, namelijk:

- Komen de doelen uit de begroting terug in de interim-nota en het jaarverslag?
- Worden de doelen verantwoord in de interim-nota en het jaarverslag?

- Worden afwijkingen aangegeven en de oorzaken hiervan genoemd?

Bij de aanwezigheid is gekeken of de doelen uit de begroting terug komen in de interim-nota en in het jaarverslag. Als deze doelen niet terug komen is een onvoldoende beoordeling gegeven, komen enkele doelen terug dan is dat als matig beoordeeld, komen bijna alle doelen terug dan is dit als vrij goed beoordeeld en als alle doelen terug komen wordt het oordeel goed afgegeven. Dezelfde beoordeling is gemaakt voor het aspect verantwoording van de doelen in de interim-nota en de rekening. Daar wordt conform het toetsingskader beoordeeld of niet alleen de doelen terugkomen, maar ook of er informatie wordt verstrekt over de doelbereiking, onderbouwd met prestatiegegevens. Tenslotte is voor het aspect afwijkingen beoordeeld of afwijkingen worden verantwoord en of de oorzaak van de afwijking wordt toegelicht en geanalyseerd. Bij de beoordeling van de verantwoording en de afwijkingen zijn ook de doelen uit de nota 'Investeren in Dordrecht' die aan de begroting is toegevoegd meegenomen.

Deze beoordeling per programma is opgenomen als bijlage 2.

De beoordeling wordt hierna gegeven aan de hand van een vierpuntsschaal:

1 = onvoldoende, 2 = matig, 3 = vrij goed, 4 = goed.

Totaal over beide programma's	Interim-nota	Jaarverslag
Aanwezigheid	1,1	2,5
Verantwoording	1,2	2,0
Afwijking	1,5	2,7

Het beeld dat uit de beoordeling naar voren komt is dat de kwaliteit van de informatie in het jaarverslag aanzienlijk beter is dan de kwaliteit van de informatie in de interim-nota. Dat wordt overigens wel beïnvloed door de gekozen methode om in de interim-nota alleen afwijkingen te rapporteren. Maar het lijkt weinig waarschijnlijk dat ten tijde van de interim-nota alle doelstellingen nog binnen bereik waren, het leveren van de prestaties conform plan verliep waarna bij de rekening er een plotselinge terugval plaatsvond. De rekenkamer gaat er dan ook niet voetstoots vanuit dat "geen bericht" ook "goed bericht" betekent als het gaat om prestaties. Zowel bij het jaarverslag als bij de interim-nota scoort de verantwoording van financiële afwijkingen het hoogst. Het is de weerslag van het feit dat systematische meting en rapportage van prestaties en effecten nog niet volledig is ingebed in de administratieve organisatie. Dat vraagt nog om veel aandacht. Als gevolg daarvan is de kwaliteit van zowel de interim-nota als het jaarverslag met betrekking tot de verantwoording en analyse van geleverde prestaties nog onder de maat.

Bij de presentatie van het burgerjaarverslag is overigens gebleken dat het wel kan en dat er op verschillende terreinen ook voortgang wordt geboekt.

Naast de beoordeling van de programma's zijn er een aantal opvallende punten die de rekenkamer heeft aangetroffen:

- Het valt op dat bepaalde doelen voor het havenbedrijf en het ingenieursbureau wel zijn opgenomen in de bijgevoegde nota 'Investeren in Dordrecht' en niet in de begroting zelf. De redenen daarvoor zijn onbekend.
- Het jaarverslag meldt dat voor de realisatie van de doelstellingen van het thema Havenbedrijf Dordrecht per saldo € 1 miljoen meer is uitgegeven dan begroot. Naheffing BTW over de jaren 1999-2004 veroorzaakt een incidenteel nadeel van € 0,7 miljoen. Hierover is in de interim-nota niets vermeld, het is gebleken bij een boekenonderzoek in het vierde kwartaal van 2004 door de belastingdienst. In de jaarrekening wordt de verhoging van de voorziening met € 520.000 niet toegelicht. De noodzaak ontstond als gevolg van het boekenonderzoek. Een gesprek met de controller stadswerken leverde de nadere toelichting op dat de belastingclaim voor 65% bestaat uit verkopen (van bedrijfsmatige activiteiten) waarbij wel BTW in rekening is gebracht maar niet is afgedragen. De andere 35% bestaat uit verkopen waarop het 0%

tarief van kracht was maar waarbij op de inkopen tegen 19% BTW is teruggevorderd. In de jaarrekening van 2003 was al een voorziening opgenomen van € 180.000 omdat er onduidelijkheid bestond over de interpretatie van de wetgeving. Dat ging vooral over de vraag of bepaalde activiteiten van de watersportverenigingen wel of niet belast moesten worden. Gezien het feit dat bekend was dat er risico's bestonden met betrekking tot de BTW vindt de rekenkamer het opvallend dat daar bij de interim-nota geen melding van is gemaakt en dat er evenmin een aanvullende voorziening of een nadere analyse is gepleegd.

- Er wordt in de interim-nota niets vermeld over het Onderwijs Service Bureau. De reden hiervoor zou kunnen zijn dat er alleen wordt gerapporteerd als er een afwijking is, en in OSB was op dat moment volgens de interim-nota kennelijk geen afwijking. Dan valt het echter op wanneer op stadsniveau een voorziening moet worden getroffen van € 350.000 voor de actualisatie van het sociaal plan. Bovendien blijkt per jaareinde het resultaat € 300.000 nadeliger dan begroot te zijn. Het roept de vraag op waarom er niet eerder kon worden gerapporteerd over de ontwikkelingen.
- Voor het thema sociale dienstverlening van het programma Welzijn is € 4,2 mln. minder uitgegeven dan begroot. Als oorzaak hiervan wordt de invoering van de Wet Werk en Bijstand genoemd. Dat deze wet er zou komen wordt in de begroting al vermeld. Het gaat om een wet die in oktober 2003 is ingevoerd. Dat roept de vraag op waarom er in de interim-nota geen afwijking wordt gerapporteerd. Dan zou bij de begroting rekening gehouden kunnen worden met het financiële effect. De vraag doet zich voor of er tijdig is verantwoord. In die zin levert de gekozen methode om uitsluitend afwijkingen te rapporteren, hoe begrijpelijk dat overigens ook is, risico's op.

4.2 Inzicht in het resultaat en vermogensmutaties

In de inleiding van het jaarverslag wordt gemeld dat de gemeente over 2004 een overschot heeft van € 17,4 mln. positief, veroorzaakt door een incidentele bate van € 12,6 mln., dus een klein exploitatieoverschot van € 4,8 mln. Dit is ook zo in de lokale pers gekomen.

Het resultaat op basis van vermogensvergelijking is als volgt te bepalen:

x € 1.000	2004	2003
Vermogen einde boekjaar	540.895	536.902
Vermogen begin boekjaar	524.891	470.638
Resultaat voor bestemming	16.004	66.264

Opvallend is de daling van het vermogen tussen 31.12.2003² en 1.1.2004³. De mutatie ad € 12.011.000 wordt waarschijnlijk veroorzaakt door correcties als gevolg van het BBV, maar dat wordt niet nader toegelicht in het jaarverslag of het rapport van bevindingen. Dat is te betreuren omdat het goede gebruik om veranderingen van grondslag toe te lichten naar het effect op vermogen en resultaat inzicht kan bieden in onderliggende financiële beheershandelingen.

De invoering van het BBV waarbij mutaties in de reserves niet meer via baten en lasten, maar uitsluitend op basis van resultaatbestemming op grond van een raadsbesluit plaats kunnen vinden zou er toe moeten leiden dat het resultaat op basis van vermogensvergelijking overeen komt met het resultaat voor bestemming. Dat is in 2004 nog niet het geval.

De afwijking wordt voornamelijk veroorzaakt door rechtstreekse mutaties in de algemene reserve ad € 2.116.000 (onttrekking aan algemene reserve) en de bestemmingsreserve egalisatie tarieven ad € 970.000 (toevoeging aan reserve egalisatie tarieven).

² Stadsjaarverslag 2003, pagina 30.

³ Jaarverslag 2004, pagina 166.

x € 1.000	
Resultaat op basis vermogensvergelijking	16.004
Bij onttrekking algemene reserve	2.116
Af toevoeging egalisereserve tarieven	- / - 970
Subtotaal	17.150
Gepresenteerd resultaat	17.441
Verschil verwerkt in overige bestemmingsreserves	291

De mutatie in de algemene bestemmingsreserve blijkt te bestaan uit meerdere toevoegingen en onttrekkingen. Op het niveau van organisatieonderdelen blijkt er sprake te zijn van € 3.930.000 toevoegingen en € 6.047.000 onttrekkingen⁴. Uit een nadere specificatie⁵ van de mutatie algemene reserve blijkt een stelpost MJP ad € 1.069.000 te zijn toegevoegd, een overboeking van € 5.144.000 en een vrijval van € 1.438.000 te hebben plaatsgevonden. Volledige aansluiting met de mutatie hebben we niet kunnen vinden. Belangrijker is dat we geen raadsbesluiten hebben gevonden die ten grondslag zouden moeten liggen aan deze mutaties in de algemene reserve. Ook in het rapport van de accountant ontbreekt een nadere duiding.

In de resultatenrekening op blz. 161 wordt een resultaat voor bestemming verantwoord van € 110.329.000. In dat resultaat blijkt de bestemming van het resultaat 2003 ad € 92.400.000 te zijn verwerkt⁶. Kennelijk zijn, in strijd met het BBV de toevoegingen en onttrekkingen in deze staat als lasten cq baten verwerkt. Dat was de praktijk onder de comptabiliteitsvoorschriften 1995. Het leidde tot gebrekkig inzicht in de financiële resultaten en is daarom met het BBV sinds 2004 niet meer toegestaan. Maar oude gewoonten zijn niet gemakkelijk te veranderen. Gevolg is dat de "resultatenrekening" op pagina 161 geen resultatenrekening is en geen inzicht biedt in de resultaten per programma/thema. De juiste situatie is wel af te leiden uit het jaarverslag, door te corrigeren voor de mutaties in de reserves. Die zijn te vinden in de staat van reserves op de cd-rom. Daarmee is de presentatie bepaald niet transparant. Onze onderzoeker prof. Blokdijk⁷ gebruikt zelfs het woord misleidend. Gezien de turbulentie waarmee de invoering van het BBV gepaard is gegaan wil de rekenkamer die terminologie liever vermijden, maar een goed beeld van de resultaten per programma/thema ontbreekt en wordt node gemist.

De rekenkamer heeft op grond van de onduidelijkheden die zij aantroef rondom het verloop van de reserves getracht om inzicht te krijgen in het verloop ervan. Dat verloop is weergegeven in bijlage 1⁸. Uit het overzicht blijkt dat er forse afwijkingen bestaan tussen de door de raad vastgestelde mutaties en de werkelijke mutaties. In totaal gaat het om een absolute afwijking van € 36.229.000. Uit de staat van reserves blijkt niet dat er sprake is van mutaties als gevolg van de gewijzigde grondslag. Eerder is ook hier sprake van oude gewoonten met betrekking tot het toepassen van de renteomslag en het boeken van wijzigingen via de bestemmingsreserves. In ieder geval is het van belang om meer inzicht te krijgen in de precieze achtergrond van de mutaties. Die zijn weliswaar waarschijnlijk onrechtmatig (niet gebaseerd op een raadsbesluit), maar niet bij voorbaat onterecht of onjuist. Het ondergraaft echter het budgetrecht van de raad wanneer mutaties in bestemmingsreserves worden geboekt zonder expliciete goedkeuring van de raad.

4.3 Paragraaf risicomanagement en weerstandsvermogen

Bij de beschouwing zijn ook gegevens uit begrotingsparagraaf C. "Financiering en Treasury", als mede de geprognosticeerde respectievelijk gepresenteerde balans per 31 december 2004 betrokken, wegens de onderlinge financiële samenhang. Een uitvoeriger beschouwing is opgenomen als bijlage 3.

Zowel in de begroting als in de rekening wordt specifieke informatie over de risico's verstrekt, zij het dat het renterisico en het kredietrisico niet in deze paragraaf, maar uitsluitend in de

⁴ Bijlage staat van reserves CD-ROM.

⁵ E-mail SBC, 23 mei 2005.

⁶ E-mail SBC, 19 mei 2005.

⁷ Prof. J.H. Blokdijk R.A., emeritus hoogleraar accountancy, oud-partner KPMG.

⁸ Gebaseerd op de staat van reserves en het raadsbesluit bij Kadernota 2005.

treasuryparagraaf worden besproken. Weinig aandacht wordt besteed aan de gevolgen van een onvoorzien belangrijk incident voor de (weerstand)liquiditeit. Zowel over het weerstandsvermogen als over de weerstandsliquiditeit wordt een te ongunstig beeld geschetst. Dat pessimistische beeld ontstaat vooral doordat potentiële bronnen van weerstandvermogen, zoals herbestembare reserves en het rentefonds worden "weggeredeneerd". Bovendien wordt een volledige analyse bemoeilijkt doordat de daarvoor benodigde gegevens ook vanuit andere onderdelen dan de weerstandsparagraaf moeten worden gehaald. Voor een goed inzicht moet een paragraaf zelfstandig leesbaar zijn, ook al komen de benodigde gegevens elders in het document voor. Voorts is de analyse niet ver genoeg doorgetrokken, waardoor niet blijkt dat het gevaar voor de gemeente vooral schuilt in hogere rentelasten die na een dergelijk incident zullen optreden. Dan moet immers een beroep worden gedaan op fondsen en reserves. Het vermogen en de liquiditeitspositie komt daardoor in Dordrecht niet snel in gevaar, maar er treedt wel een rente-effect op.

De gegevens waarmee de beschouwingen over de liquiditeit in de beide treasuryparagrafen worden onderbouwd, blijken niet aan te sluiten op de respectieve balansen. Daardoor wordt geen goed inzicht in de liquiditeitsproblematiek gegeven, die bij een beroep op de weerstandscapaciteit van grote betekenis is. Het geheel doordenken van een financieel rampscenario wordt hierdoor niet vergemakkelijkt.

Onduidelijk is op grond waarvan de stelling wordt betrokken dat de reserves "in principe niet vrij inzetbaar"⁹ zijn. Dat er een rente-effect optreedt bij benutting van een reserve is evident, maar nog geen reden om het herbestemmen van reserves uit te sluiten. Dat is anders wanneer er verplichtingen zijn aangegaan die door middel van een onttrekking aan een bestemming gefinancierd zullen worden. Een overzicht van de mate waarin bestemmingsreserves "belegd" zijn met verplichtingen ontbreekt echter. Daarnaast bestaat er een "rentefonds" dat ingezet wordt wanneer een renterisico optreedt¹⁰. Ook dat fonds kan gerekend worden tot het weerstandsvermogen.

De verstrekte informatie¹¹ zal de gemeenteraad gerust gesteld hebben. Op basis van onze analyse lijkt dit (gelukkig) ook gerechtvaardigd (zie bijlage 2). Desondanks moet gezegd worden dat die geruststelling niet stoelt op een volledig inzicht. Bij een ramp zou de gemeenteraad zich voor onverwachte consequenties voor de daarop volgende exploitatielasten gesteld kunnen zien. De informatieverstrekking mondt aldus niet uit in een goede analyse van het weerstandsvermogen.

Het feit dat in het jaarverslag niet systematisch wordt teruggekomen op de in de begroting uiteengezette risico's is minder elegant, omdat het zinvol is de gemeenteraad stelselmatig te informeren over de afloop van aangelegenheden die eerder als 'majeure risico's' zijn bestempeld. Het is ook begrijpelijk, omdat de meeste risico's die waren gekwantificeerd, niet direct 'majeur' leken.

Ten aanzien van de risico's is de kwaliteit van de informatie in de rekening beter dan de informatie in de begroting. Kennelijk heeft een 'ingroei'-proces in de verslaggeving plaatsgehad. Beschouwingen over specifieke bestemmingsreserves zijn in de rekening achterwege gebleven, maar in samenhang met wat hierover in de begroting is vermeld kan toch een goed inzicht in de argumentatie worden verkregen. Maar ook hier moet worden vastgesteld dat de analyse niet volledig doorgetrokken is. Te betreuren valt dat opnieuw geen verband wordt gelegd met de beschouwingen in de treasuryparagraaf, terwijl deze laatste niet aansluiten op de gepresenteerde balansen.

Ten aanzien van de rekening kan worden geconstateerd dat aan de geciteerde vereisten van het BBV is voldaan, hoewel de beschouwing stellig verder uitgewerkt had kunnen worden. Ook is voldaan aan de eisen van art. 13 lid 2 en 3 van de gemeentelijke verordening. Nog niet voldaan is aan de eis van art. 13 lid 1 van deze verordening, waarbij wordt aangetekend dat de termijn van vier jaar waarbinnen een (bijgestelde) nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen aan de gemeenteraad moet worden aangeboden, nog niet verstreken is.

⁹ Jaarverslag 2004, pagina 110.

¹⁰ Reactie SBC op nota van bevindingen.

¹¹ Jaarverslag 2004, pagina 112: "Dordrecht is financieel een robuuste gemeente met veel eigen vermogen."

4.4 Conclusies

1. Kan de raad zich een oordeel vormen aan de hand van de jaarrekening?
2. Is de informatie in de interim-nota en jaarrekening tijdig, volledig en inzichtelijk?

Programma's 'Gemeentelijke bedrijven' en 'Welzijn':

- De doelen uit de begroting komen niet systematisch terug in de interim-nota en in de rekening. In de verordening ex art. 212 en in de nota "Kiezen, Sturen en Verantwoorden" is opgenomen dat de rekening en tussentijdse rapportages een indeling conform de lopende begroting moeten hebben. Dit is niet het geval.
- De verantwoording van de doelen is vaak niet zodanig dat een oordeel gevormd kan worden over de prestaties (zie bijlage 2). Er zou beter, op basis van de rapportage van geleverde prestaties gerapporteerd en geanalyseerd moeten worden of doelen behaald zijn. In het jaarverslag wordt niet concreet vermeld of de doelen bereikt zijn die men voor 2004 had gesteld. Het leidt er toe dat voor de beoordeelde programma's de raad niet in staat is gesteld om inzicht te krijgen in de geleverde concrete prestaties voor de bestede middelen. De teksten met betrekking tot de missie, de toekomst en verschillende afspraken over de toekomst kunnen aanzienlijk bondiger. Wanneer de zo bespaarde ruimte wordt ingevuld met concrete rapportage en analyse zal de kwaliteit toenemen.
- Er wordt niet systematisch ingegaan op de oorzaken van de afwijkingen ten opzichte van de begroting. Er zou systematisch door alle verantwoordingsstukken dienen te worden vergeleken met de oorspronkelijke begroting en de gewijzigde begroting. Dan krijgen burgers en raadsleden een reeel beeld van de ontwikkeling. Dat is inzichtelijker en het is dan ook niet voor niets een voorschrift uit het BBV, waar nu niet aan voldaan wordt.
- Hoewel het geen eis is, is het jammer dat er niet wordt vergeleken met één of meer voorgaande jaren. Er is daardoor geen trend te ontdekken.
- De informatie in de interim-nota is erg beknopt geformuleerd, de meeste informatie is weergegeven in tabelvorm. Dit blijkt uit bijlage 2, waarin te zien is dat veel doelen niet terug komen in de interim-nota.

Inzicht in het resultaat:

- In de inleiding van het jaarverslag wordt gemeld dat de gemeente over 2004 een overschot heeft van € 17,4 mln. Het resultaat op basis van vermogensvergelijking is € 16 mln.
- Opvallend is de daling van het vermogen tussen 31.12.2003 en 1.1.2004 met € 12 mln. De mutatie wordt waarschijnlijk veroorzaakt door correcties als gevolg van het BBV, maar dat wordt niet nader toegelicht in het jaarverslag of het rapport van bevindingen.
- Het resultaat op basis van vermogensvergelijking komt niet overeen met het gepresenteerde resultaat voor bestemming. Dat is voorzover wij kunnen nagaan in strijd met het BBV.
- De mutatie in de algemene bestemmingsreserve blijkt te bestaan uit € 4 mln. toevoegingen en € 6 mln. onttrekkingen¹². De rekenkamer heeft geen raadsbesluiten gevonden die ten grondslag zouden moeten liggen aan deze mutaties in de algemene reserve. Ook in het rapport van de accountant ontbreekt een nadere uitleg.
- In de resultatenrekening per programma/thema wordt een resultaat voor bestemming verantwoord van € 110 mln. In dat resultaat blijkt de bestemming van het resultaat 2003 ad € 92,4 mln. te zijn verwerkt¹³. Oude gewoonten zijn kennelijk niet gemakkelijk te veranderen. Gevolg is dat de "resultatenrekening" op pagina 161 geen resultatenrekening is en geen inzicht biedt in de resultaten per programma/thema.

Inzicht in vermogensmutaties:

- De rekenkamer heeft getracht om inzicht te krijgen in het verloop van de vermogensmutaties. Uit het opgestelde overzicht blijkt dat er forse afwijkingen bestaan tussen de door de raad goedgekeurde mutaties en de werkelijke mutaties. In totaal gaat het om een absolute afwijking van € 36.229.000. Ook hier lijkt sprake te zijn van oude gewoonten. De afwijkingen zijn onrechtmatig, maar niet bij voorbaat onterecht of onjuist. Het ondergraaft het

¹² Bijlage staat van reserves, CD-ROM.

¹³ E-mail SBC, 19 mei 2005.

budgetrecht van de raad wanneer mutaties in bestemmingsreserves worden geboekt zonder expliciete goedkeuring van de raad.

Paragraaf “Risicomanagement en Weerstandsvermogen”:

- Zowel over het weerstandsvermogen als over de weerstandsliquiditeit wordt een te ongunstig beeld geschetst. Ook mondt de informatieverstrekking niet uit in een goede analyse van het weerstandsvermogen. Bovendien wordt een volledige analyse bemoeilijkt doordat de daarvoor benodigde gegevens ook vanuit andere onderdelen dan de weerstandsparagraaf moeten worden gehaald. Voor een goed inzicht moet een paragraaf zelfstandig leesbaar zijn.
- Ten aanzien van de formele vereisten kan worden geconstateerd dat aan de geciteerde bepalingen van het BBV vrijwel geheel is voldaan.
- Het feit dat in het jaarverslag niet systematisch wordt teruggekomen op de in de begroting uiteengezette risico's is minder elegant, maar begrijpelijk, omdat de meeste risico's die waren gekwantificeerd, niet direct 'majeur' leken.
- Te betreuren valt dat onvoldoende verband wordt gelegd met de beschouwingen in de treasuryparagraaf, alsmede dat deze laatste niet aansluiten op de gepresenteerde balans. Daardoor wordt geen goed inzicht in de liquiditeitsproblematiek gegeven, die bij een beroep op de weerstandscapaciteit van grote betekenis is. Het geheel doordenken van een financieel rampscenario wordt hierdoor niet vergemakkelijkt.

4.5 Aanbevelingen

Aanbevelingen aan de raad:

1. De rekenkamer beveelt het college en de raad aan om zich opnieuw te beraden op de uitgangspunten van de nota “Kiezen, sturen en verantwoording”, in het bijzonder met betrekking tot de inrichting van de interim-nota en met betrekking tot de inbedding van rapportage over prestaties, doelbereiking en afwijkingen in de administratieve organisatie.
2. De rekenkamer beveelt de raad aan om goedkeuring van de jaarrekening afhankelijk te maken van het verkrijgen van een sluitende en toegelichte specificatie van de mutaties in de algemene reserve en de bestemmingsreserve opdat zij haar impliciete goedkeuring daarvan kan omzetten in een expliciete goedkeuring.

Aanbevelingen aan het college van burgemeester en wethouders:

3. De rekenkamer beveelt het college aan om bij het opstellen van het jaarverslag en de interim-nota beter aan te sluiten op de gestelde doelen in de begroting. Op die manier kan de raad zich beter een oordeel vormen over de prestaties van de gemeente. In de begroting 2005 zijn daarvoor voldoende aanzetten aanwezig.
4. De rekenkamer beveelt het college aan om ten behoeve van de transparantie en de inzichtelijkheid dezelfde indeling aan te houden voor de rekening en de interim-nota als voor de programmabegroting. In dat verband verdient het ook aanbeveling conform het BBV stelselmatig met de oorspronkelijke begroting én de gewijzigde begroting te vergelijken
5. De rekenkamer beveelt het college aan om in financiële verslagen de aansluiting tussen het gepresenteerde resultaat voor bestemming en de vermogensmutatie zichtbaar te maken en verschillen toe te lichten. Tevens verdient het aanbeveling de inzetbaarheid van de reserves en de renterisico's nader te analyseren en beter toe te lichten.
6. De rekenkamer beveelt het college aan om de resultatenrekening per programma/thema te herzien door de daarin opgenomen toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves die betrekking hebben op het resultaat 2003 te corrigeren en het gecorrigeerde overzicht, voorzien van een toelichting als addendum aan het jaarverslag toe te voegen.

5. Formele toetsing jaarrekening 2004 en interim-nota 2004

In dit hoofdstuk worden deelvragen 3, 4 en 5 uitgewerkt, gezien vanuit een tweetal invalshoeken (BBV en Verordening voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Dordrecht (art. 212 GW)):

3. Aan welke formele eisen moet de jaarrekening voldoen?
4. Voldoet de jaarrekening aan de formele eisen?
5. In welke mate bevorderen of belemmeren de toepassing van de formele eisen de effectiviteit van de rekening als verantwoordingsinstrument?

Hieronder worden uitsluitend de afwijkingen van de begroting, getoetst aan het BBV en de verordening, aangegeven.

Normenkader BBV

Cliënt	Gemeente Dordrecht			
		Ja	Gedeeltelijk	Nee
Legenda Oordeel	Voldoet wel aan de formele voorschriften.			
	Voldoet gedeeltelijk aan de formele voorschriften, maar er is een bedrijfseconomisch betere oplossing mogelijk.			
	Voldoet niet aan de formele voorschriften.			

Hoofdstuk 1 – Algemene Bepalingen

Hoofdstuk	Vraag	Art.	Oordeel			Motivatie
			Ja	Gedeeltelijk	Nee	
1.4	Wordt de over het eigen vermogen berekende bespaarde rente tot de baten c.q. lasten berekend?	2.4			V	Rentereserve is geen last.

Hoofdstuk 2 – De jaarstukken en de toelichting

2.4	Bevat de programmarekening:	27.1				
	het gerealiseerde resultaat voor bestemming?				V	Tegenstrijdigheid: bedrag op pagina 163 klopt, bedrag op pagina 161 klopt niet.
	Bevat de programmarekening van de onderdelen genoemd in het eerste lid ook de ramingen uit de begroting voor en na wijziging?	27.2			V	Saldo uit de oorspronkelijke begroting wordt niet genoemd. Is wel degelijk een eis in het BBV.

2.22	Worden in de balans de reserves onderscheiden naar:	43.1			
	Zijn alle bestemmingsreserves die zijn opgenomen in de jaarrekening door de raad bestemd (en dus niet door het college of ambtelijke organisatie)?	43.2		V	Gedeelte van de bestemming-reserves zijn gebaseerd op raadsbesluiten.

Hoofdstuk 3 – Waardering, activering en afschrijvingen

3.12	Omvat de vervaardigingsprijs de aanschaffingskosten van de gebruikte grond- en hulpstoffen en de overige kosten, welke rechtstreeks aan de vervaardiging kunnen worden toegerekend? In de vervaardigingsprijs kunnen voorts worden opgenomen een redelijk deel van de indirecte kosten en de rente over het tijdvak dat aan de vervaardiging van het actief kan worden toegerekend; vermeldt in dat geval de toelichting dat deze rente is geactiveerd?	63.3		V	Niet opgenomen in de waarderings-grondslagen.
3.26	Een actief dat buiten gebruik wordt gesteld wordt afgewaardeerd op het moment van buitengebruikstelling, indien de restwaarde lager is dan de boekwaarde.	65.3		V	Geen melding gemaakt van buiten gebruik stelling.

Normenkader Verordening voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie (art. 212 GW)

Hoofdstuk 1 – Kiezen, sturen en verantwoorden

1.4	Het college draagt zorg voor een adequate vertaling van de verantwoording van de organisatorische eenheden naar de productenrealisatie en naar de programmaverantwoording.	6.1		V	Zie inhoudelijke toets.
-----	--	-----	--	---	-------------------------

Hoofdstuk 2 – Kaders financieel beleid

2.1	Voor openstaande vorderingen betreffende onroerende zaakbelasting gebruikers, onroerende zaakbelasting eigenaren, precariobelasting, hondenbelasting, rioolrechten en afvalstoffenheffing wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd ter grootte van het historische	9		V	Wel gevormd maar niet op basis van historische percentage van oninbaarheid. Precieze grondslag onduidelijk.
-----	---	---	--	---	---

	percentage van oninbaarheid.				
2.2	Voor de overige vorderingen wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd op basis van een beoordeling van de inbaarheid van de openstaande vorderingen ouder dan drie maanden.	9		V	Omvang en grondslag onduidelijk. Specificatie ontbreekt.
2.3	Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van producten en diensten van de gemeente Dordrecht wordt een systeem van kostentoe rekening gehanteerd. Bij de kostentoe rekening worden alle kosten meegenomen die samenhangen met de door de gemeente verrichte dienstverlening.	10.1		V	Specificatie ontbreekt.
	De omslagrente voor de rententoe rekening van de kapitaallasten wordt bepaald op basis van de netto-rentekosten van de vaste financieringsmiddelen (reserves, voorzieningen en geldleningen) en bij kadernota vastgesteld.	10.2		V	Er wordt een afwijkend percentage gehanteerd. Zie begroting 2004 p. 119.

5.1 Conclusie

3. *Aan welke formele eisen moet de jaarrekening voldoen?*
4. *Voldoet de jaarrekening aan de formele eisen?*

De rekening is aan 42 artikelen uit het BBV en aan 5 artikelen uit de gemeentelijke verordening ex art. 212 getoetst. Aan bijna alle eisen is voldaan, de eisen waaraan niet is voldaan zijn hierboven in een kader weergegeven. Geconcludeerd kan worden dat in belangrijke mate aan de formele eisen is voldaan, maar dat dit nog niet resulteert in volledige informatie. Aan twee, volgens de rekenkamer belangrijke, eisen voor een transparante verantwoording, wordt niet voldaan. Ten eerste wordt het gerealiseerde resultaat voor bestemming tegenstrijdig weergegeven in de rekening. Op pagina 161 van de rekening wordt een resultaat voor bestemming weergegeven van € 110 mln., terwijl op pagina 163 van de rekening staat dat het resultaat voor bestemming € 17,4 mln. is. Ten tweede zijn niet alle mutaties in de bestemmingsreserves gebaseerd op een raadsbesluit. Opvallend hierbij is dat de toewijzing van reserves niet sluit met de door de raad genomen besluiten over toewijzing. Dit is weergegeven in bijlage 1.

5. *In welke mate bevorderen of belemmeren de toepassing van de formele eisen de effectiviteit van de rekening als verantwoordingsinstrument?*

Stellig kost het voldoen aan de eisen die gesteld worden extra tijd en mankracht. Wellicht is het ook nodig een aantal werkwijzen beter te documenteren. Maar zoals hierna bij rechtmatigheid zal worden betoogd kunnen de nieuwe eisen ook worden ingezet om te komen tot innovatie en stroomlijning. Het is dan ook de uitdaging om de nieuwe regels zo toe te passen dat er per saldo een voordeel ontstaat. De rekenkamer heeft de indruk dat ook het college en de accountant die insteek kiezen in het gepresenteerde plan van aanpak. Dat laat overigens onverlet dat onnodige stapeling van de controletoren (dubbele en driedubbele controles) bestreden moet worden. Ook enig pragmatisme bij het toepassen van de normenkaders voor rechtmatigheid kan, mits daartoe door de raad bewust wordt besloten, helpen om onnodige bureaucratie te voorkomen.

De rekenkamer stelt ook vast dat het voldoen aan de BBV-eisen weliswaar een initiële investering vraagt, maar tenminste de belofte heeft dat de informatie sterk kan verbeteren. Wanneer er gebreken zijn aan te wijzen hangen die veelal samen met nog niet of niet volledig toepassen van de BBV-regels.

Het geven van extra toelichtingen boven de minimumeisen van het BBV is bovendien stellig niet verboden, en op een aantal plaatsen wenselijk.

De rekenkamer gaat er van uit dat bij de rekening en de interim-nota 2005 met betrekking tot de toepassing van het BBV ook de laatste puntjes op de "i" zullen zijn gezet

6. Rechtmatigheid van de jaarrekening 2004

Rechtmatig handelen door de gemeente is van groot belang om zeker te stellen dat de overheid betrouwbaar handelt. Het onderwerp raakt daarmee direct aan de primaire processen. Wanneer bijvoorbeeld subsidies worden verstrekt of uitgekeerd, waarbij in strijd wordt gehandeld met de subsidieverordening kan er sprake zijn van rechtsongelijkheid. Wanneer subsidieontvangers niet voldoen aan de gestelde eisen, zonder dat dit gevolgen heeft voor de subsidieverstrekking kan dat leiden tot ineffectiviteit of ondoelmatigheid met betrekking tot inzet van publieke middelen. Bij het al of niet innen van belastingen en heffingen moet de raad erop kunnen vertrouwen dat alle burgers, bedrijven en instellingen gelijk worden behandeld conform de geldende verordening. Wanneer er binnen de gemeente aanbestedingsregels gelden, leidt het adequaat toepassen daarvan tot aanzienlijke besparingen op inkoopkosten en het voorkomen van integriteitrisico's.

Daarnaast is het rechtmatig handelen door de gemeente van belang, zodat de raad zich kan beperken tot het formuleren van beleid op hoofdlijnen en het stellen van prioriteiten. Rechtmatig handelen vormt als het ware het fundament waarop het vertrouwen van de raad is gebaseerd dat genomen besluiten worden uitgevoerd en beschikbaar gestelde middelen voor het beoogde doel worden ingezet. Dat betekent dat tot rechtmatig handelen behoort dat begrotingsposten worden benut ten behoeve van de (prestatie) doelen uit de begroting en dat toevoegingen en onttrekkingen aan reserves door de raad geautoriseerd zijn.

Rechtmatigheid en de controle daarvan is daarmee geen hobby van accountants, boekhouders en schriftgeleerden. Het is een instrument ten behoeve van de raad, waarmee de raad zijn controletaak kan invullen zonder zelf detailonderzoek te verrichten. Daarom vindt de rekenkamer het van belang om in het eerste jaar dat er sprake is van een oordeel over de rechtmatigheid bij te dragen aan de betekenis van de accountantsverklaring. Niet omdat te verwachten zou zijn dat direct een goedkeurende verklaring kan worden verkregen, wel omdat het zichtbaar maken van relevante afwijkingen kan helpen om de werkwijze, doelmatigheid en effectiviteit te verbeteren.

We hebben overigens tot ons genoegen vastgesteld dat ook het college op die manier met het onderwerp om wil gaan. Het is allereerst een kans om niet-handhaafbare, niet-uitvoerbare of tegenstrijdige regelgeving op te schonen. Het biedt de kans om ongewenste afwijkingen op te sporen en aan te pakken. En het biedt de kans om de effectiviteit, doelmatigheid en betrouwbaarheid van de ambtelijke uitvoeringsorganisatie verder te verbeteren. Dat voornemen is vastgelegd in een plan van aanpak, waarmee Dordrecht opnieuw voorop loopt in 2005. In dat plan van aanpak wordt niet de norm aangepast, maar op basis van een hoog gelegde lat een optimale benutting van het instrument nagestreefd.

In dit hoofdstuk worden deelvragen 6 en 7 uitgewerkt:

- 6. Welk normenkader is gehanteerd bij de door de accountant afgelegde verklaring met betrekking tot rechtmatigheid en op welke wijze is dit normenkader tot stand gekomen?*
- 7. Wat is de inhoudelijke duiding van de door de accountant afgelegde verklaring met betrekking tot rechtmatigheid in het licht van de doelstellingen?*

6.1 Normenkader rechtmatigheid accountantscontrole

Bij de gemeente Dordrecht is in het raadsbesluit van 29 juni 2004 over het Programma van Eisen Accountantsdiensten het bij de accountantscontrole te hanteren normenkader rechtmatigheidcontrole in hoofdlijnen vastgesteld. Volstaan is met een generieke lijst van wet- en regelgeving, geheel overeenkomstig de modellijst van externe en interne wet- en regelgeving, die is verstrekt door het NIVRA, in haar Discussierapport inzake rechtmatigheidcontrole. Hierin is een eerste aanzet gegeven voor het formuleren van het normenkader, waarbij het de bedoeling is om deze specifiek te maken.

Vervolgens is nog afzonderlijk het controleprotocol voor de rechtmatigheidcontrole (waarin hetzelfde normenkader als benoemd in het Programma van Eisen, is opgenomen) voor de jaarrekening 2004 op 7 december 2004 door de raad vastgesteld. Uit de notulen bij de raadsvergadering blijkt dat het controleprotocol als hamerstuk is vastgesteld.

Met betrekking tot de externe wet- en regelgeving is er weinig ruimte voor de raad (en daardoor de gemeente) om deze buiten het normenkader te plaatsen. Er is géén nadere invulling gegeven aan de invulling van de eigen gemeentelijke wet- en regelgeving, wat ook blijkt uit het feit dat geen inventarisatie van deze wet- en regelgeving heeft plaatsgevonden.

Hieruit kunnen twee uiteenlopende interpretaties volgen:

1. Het Dordtse normenkader voor wat betreft de interne wet- en regelgeving is noch juist, noch volledig. Doordat simpelweg een generieke lijst (NIVRA modellijst) is vastgesteld, kan wellicht gesteld worden dat er geen normenkader is vastgesteld voor de interne wet- en regelgeving, en derhalve de accountant geen rechtmatigheidoordeel hierover kan verstrekken. Het voorgaande geldt echter niet onverkort voor de externe wet- en regelgeving. Aangezien de raad (en gemeente) hierin geen beperkingen kan aanbrengen zal de generieke lijst voor wat betreft de externe wet- en regelgeving behoren tot het minimumkader. Hierover zal de accountant derhalve wel een rechtmatigheidoordeel kunnen verstrekken.
2. De raad heeft door het vaststellen van de generieke lijst van wet- en regelgeving willen bewerkstelligen dat, omdat zij het van groot belang acht dat de gemeente rechtmatig handelt, alle wet- en regelgeving, voor zover zij leidt tot financiële beheershandelingen, relevant is.

Voor het beantwoorden van de vraag welke interpretatie de juiste cq wenselijk is, is het nog van belang om in de overweging te betrekken met welk doel de rechtmatigheidcontrole wordt verricht. De minimale opvatting is dat het een uitsluitend formele aangelegenheid betreft waar met zo min mogelijk inspanningen aan moet worden voldaan. Bij die opvatting past het om beperkingen aan te brengen, een zo ruim mogelijke goedkeuringstolerantie te hanteren en waar de wetgever dat toestaat het normenkader aan te passen aan de bestaande praktijk. Dat past echter niet binnen de doelstelling van het college met het jaarverslag als verantwoordingsinstrument en daarmee het door de rekenkamer gehanteerd normenkader.

Het ontbreken van discussie, gevoegd bij de doelstellingen zoals verwoord door raad en college en zoals neergelegd in het Programma van Eisen leidt ertoe dat de rekenkamer ervan uitgaat dat de raad heeft beoogd om alle wet- en regelgeving voorzover zij leiden (of moeten leiden) tot financiële beheershandelingen onderdeel te laten uitmaken van het normenkader voor de rechtmatigheidscontrole.

De accountant heeft de door de raad verstrekte controleopdracht aanvaard en is niet tussentijds gekomen met een nadere vraagstelling of aanbeveling met het doel het verstrekte algemene normenkader nader te duiden of te specificeren (immers een deel van zijn controlereikwijdte is niet benoemd). Bovendien behoort het naar het oordeel van de rekenkamer tot de natuurlijke adviestaak van de accountant om vanuit haar kennis en expertise de benodigde operationalisering in te vullen. Zij kan vervolgens de raad vragen om het advies door een raadsbesluit te formaliseren. Van raadsleden kan in het algemeen niet verwacht worden dat zij over de technische kennis en kunde beschikken om de instrumenten aan te reiken waarmee accountants hun werk moeten uitvoeren. Wel kan de raad op basis van voorgelegde alternatieven besluiten nemen over de voor Dordrecht meest toepasselijke methode.

6.2 Inhoudelijke betekenis van de door de accountant afgelegde verklaring

De accountant heeft bij de jaarrekening 2004 van de gemeente Dordrecht geen goedkeurende verklaring verstrekt omdat zij meende niet tot een oordeel met betrekking tot rechtmatigheid te kunnen komen door het ontbreken van een door de raad vastgesteld volledig toetsbaar normenkader. Wel heeft de accountant in zijn accountantsverklaring een goedkeurend getrouwheidsoordeel verstrekt.

Ondanks het feit dat geen oordeel wordt verstrekt betreffende rechtmatigheid, heeft de accountant wel onderzoek hiernaar verricht, wat blijkt uit het rapport van bevindingen van 4 mei 2005 van de accountant. Hierbij zijn door de accountant onrechtmatigheden geconstateerd, doch aangezien er volgens de accountant door de raad geen volledig én toetsbaar normenkader is vastgesteld, zijn deze constatering niet betrokken in het rechtmatigheidoordeel, maar verwoord in het accountantsrapport.

Uit het voorgaande blijkt dat de gemeente Dordrecht wel een normenkader heeft vastgesteld. Hoewel een generiek normenkader is vastgesteld, is dit wel toetsbaar, in ieder geval voor wat betreft de externe wet- en regelgeving. Ook de interne regels zijn bij het hanteren van de tweede interpretatie toetsbaar.

Op grond van het rapport van bevindingen, waarvan we de inhoud bekend veronderstellen verwacht de rekenkamer, dat het waarschijnlijk is dat de accountant tot een afkeurend oordeel zou zijn gekomen. Dat wordt echter niet als zodanig aan de raad gemeld. Evenmin worden de vastgestelde rechtmatigheidsafwijkingen verbijzonderd en specifiek toegelicht. Ook dat beschouwt

de rekenkamer als een gemiste kans omdat de raad daardoor niet in staat wordt gesteld de bevindingen goed te duiden.

Het rapport van bevindingen brengt de knelpunten in hoofdlijnen goed in kaart. Het is echter bij de meeste onderwerpen onvoldoende specifiek. Zo wordt vermeld dat alle overschrijdingen op programmaniveau die € 600.000 overschrijden onrechtmatig zijn. Naar het oordeel van de rekenkamer zijn alle begrotingsoverschrijdingen op programmaniveau in beginsel onrechtmatig, tenzij de raad nadere begrotingsspelregels heeft vastgesteld (bijvoorbeeld overschrijdingen groter dan € 500.000 of overschrijdingen groter dan een bepaald percentage). Vooralsnog heeft de rekenkamer de aanwezigheid van deze spelregels niet kunnen bepalen en zijn derhalve alle overschrijdingen onrechtmatig. Door de accountant wordt echter niet vermeld of er sprake is van onrechtmatigheid. Evenmin wordt gerapporteerd over de omvang daarvan. Terwijl juist de begrotingsrechtmatigheid de kern is van het vertrouwen waarop de raad zich moet baseren wanneer zij op hoofdlijnen bestuurt. De rekenkamer vindt dit opnieuw een gemiste kans, ook omdat uit de recapitulatiestaat blijkt dat er sprake is van forse afwijkingen.

6.3 Conclusie

6. Welk normenkader is gehanteerd bij de door de accountant afgelegde verklaring met betrekking tot rechtmatigheid en op welke wijze is dit normenkader tot stand gekomen?

Met betrekking tot de rechtmatigeisen is Dordrecht zeer voortvarend te werk gegaan. Na de verschijning van het Discussierapport NIVRA Rechtmatigheidcontrole medio mei 2004, heeft Dordrecht als een van de eerste gemeenten in Nederland de rechtmatigeisen (=normenkader) benoemd (eind juni 2004). In het Discussierapport NIVRA is een eerste aanzet gegeven voor het formuleren van het normenkader, waarbij het de bedoeling is om deze specifiek te maken. Bovendien was in het rapport verwoord dat deze eerste aanzet slechts een minimumkader betrof.

Vervolgens heeft de gemeente Dordrecht zodra de mogelijkheid daartoe bestond het meest ruime normenkader voor de rechtmatigheidcontrole vastgesteld met het kennelijke doel een ruime interpretatie te geven opdat problemen zichtbaar worden en kunnen worden aangepakt.

Gesteld kan worden dat gemeente Dordrecht het minimumkader één-op-één heeft overgenomen, zonder deze aan te passen op de Dordtse situatie (en de wensen van de raad) specifiek. Met name de interne wet- en regelgeving zijn niet expliciet benoemd, waardoor er naar het oordeel van de certificerende accountant geen normenkader hiervoor bestaat, met als consequentie dat hij meent niet te kunnen toetsen en meent geen oordeel te kunnen verstrekken (in de accountantsverklaring).

Hoewel de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het formuleren en vaststellen van het normenkader bij de raad ligt had de certificerende accountant de raad hierover moeten inlichten vanuit zijn natuurlijke advies en controlerende taak (immers een deel van zijn controlereikwijdte is niet benoemd).

7. Wat is de inhoudelijke duiding van de door de accountant afgelegde verklaring met betrekking tot rechtmatigheid in het licht van de doelstellingen?

De accountant heeft bij de jaarrekening 2004 van de gemeente Dordrecht geen goedkeurende verklaring verstrekt omdat zij meende niet tot een oordeel met betrekking tot rechtmatigheid te kunnen komen door het ontbreken van een door de raad vastgesteld volledig toetsbaar normenkader. Wel heeft de accountant in zijn accountantsverklaring een goedkeurend getrouwheidsoordeel verstrekt.

De rekenkamer is van oordeel dat de accountant op grond van de genomen raadsbesluiten in staat is geweest om een toetsbaar normenkader tot stand te brengen. Dat dit niet is gebeurd is een gemiste kans.

Indien de raad, kennis genomen hebbend van het rapport van bevindingen en het rapport van de rekenkamer het jaarverslag goedkeurt, keurt zij daarmee impliciet de door de accountant vastgestelde begrotingsonrechtmatigheid en de waarschijnlijke kredietoverschrijdingen goed. De begrotingsonrechtmatigheid en de kredietoverschrijding zijn niet gespecificeerd of toegelicht. Daarom kan niet worden vastgesteld of de raad instemt met de daaraan ten grondslag liggende

financiële beheershandelingen. Dat zou naar het oordeel van de rekenkamer een inbreuk op het budgetrecht van de raad betekenen.

6.4 Aanbeveling aan de raad

1. De rekenkamer adviseert de raad om op korte termijn duidelijkheid te verschaffen over het door haar wenselijk geachte normenkader en de accountant te vragen haar daarover gericht te adviseren.
2. De rekenkamer adviseert de raad om in de financiële verordening vast te leggen binnen welke grenzen het college vrijheid van handelen heeft ten aanzien van begrotingsoverschrijdingen, eindejaarsverschuivingen en kredietoverschrijdingen.
3. De rekenkamer adviseert de raad om de jaarrekening pas goed te keuren nadat een sluitende verklaring, voorzien van een afdoende toelichting is overlegd met betrekking tot geconstateerde begrotingsoverschrijdingen.
4. De rekenkamer adviseert de raad om met betrekking tot de door de accountant gemelde mogelijke kredietoverschrijdingen een nader onderzoek door de accountant te laten instellen en zich over dat onderzoek op korte termijn te laten rapporteren

7. Reactie van het college van burgemeester en wethouders

Postbus 8 3300 AA Dordrecht

Aan

Rekenkamer Dordrecht
t.a.v. de heer D.V. Hindriks
Spuiboulevard 300
3311 GR Dordrecht

Bezoekadres
Spuiboulevard 300
3311 GR Dordrecht

Telefoon (078)6398257
Fax (078)6398080
E-mail cjp.van.loenen@dordrecht.nl
Website www.dordrecht.nl

Behandeld door Chantal van Loenen-Bosch

Onderwerp bestuurlijke reactie op onderzoek jaarrekening 2004 van rekenkamer Dordrecht

Bijlage(n) 1

Datum 6 juni 2005

Ons kenmerk SBC/2005/375

Geachte heer Hindriks,

Hierbij treft u onze reactie aan op uw rapport "Oude gewoonten". Met belangstelling is door ons kennisgenomen van uw rapport en onderschrijven wij uw intentie om met dit rapport een bijdrage te leveren aan het proces van continue verbetering van de sturings- en verantwoordingsdocumenten.

Wel zijn wij in algemene zin van mening dat het karakter van het rapport en de hierop gebaseerde aanbevelingen redelijk technisch zijn en het daarmee vooral toch min of meer een theoretische discussie is die domineert in het rapport. Wij houden dan ook vast aan de lijn dat het jaarverslag 2004 wordt aangeboden aan de raad ter vaststelling op basis van een goedkeurende verklaring van de accountant. Overigens is in het kader van BBV en in overleg met de accountant een erratum gemaakt om uit de rekeningcijfers 2004 het resultaat 2003 te halen.

In het rapport doet de rekenkamer diverse uitspraken over rechtmatigheid en het wel of niet controleren hiervan in het jaarverslag 2004. Wij verwijzen naar de reactie van de accountant hierop en de presentaties van de accountant in de raadscommissies van 12 april 2005 en 24 mei 2005. Op basis hiervan is in overleg met de accountant het plan van aanpak rechtmatigheid (gedateerd op 13 april 2005) opgesteld en aan u toegezonden.

Het rapport "Oude gewoonten" is gebaseerd op een rapport van bevindingen dat voor ambtelijke hoor en wederhoor is voorgelegd. Desalniettemin geeft het rapport zelf nog aanleiding tot reacties op gepresenteerde informatie en inhoudelijke nuancering. Deze reactie is belangrijk voor een juiste beeldvorming over het jaarverslag 2004 in relatie tot het rapport van rekenkamer. De bijlage bij deze brief bevat de genoemde reactie.

In algemene zin zullen uw aanbevelingen worden meegenomen in het verbetertraject van het verantwoordingsproces 2005. In specifieke zin wordt hieronder nog nader ingegaan op uw aanbevelingen.

Aanbeveling 1: In het kader van het project herijking P&C-cyclus van Investeren in Dordrecht is de organisatie en het college bezig zich te beraden op uitgangspunten van Kiezen Sturen en Verantwoorden en ook de inbedding van rapportage over prestaties, doelbereiking en afwijking. Te zijner tijd zal de raad hierover worden geïnformeerd en zullen ontwerp-besluiten worden voorgelegd. Ook bij het doorontwikkelen van de begroting wordt aandacht geschonken aan het concretiseren van sturingsinformatie. Wel dient het besef te bestaan dat dit nooit voor 100% zal lukken omdat nu eenmaal niet elke doelstelling zich concreet laat maken.

Aanbeveling 2: Rekening houdend met het erratum en dus een totaalbedrag mutaties in de reserves van € 1,3 mln. voordelig (in plaats van € 92,8 mln. nadelig) ontraden wij de raad om het jaarverslag daarop niet goed te keuren.

Aanbeveling 3 en 4: Wij hebben een plan van aanpak gepresenteerd in het kader van rechtmatigheid. Er wordt momenteel hard gewerkt om het plan tot uitvoer te brengen, zodat het normenkader voor aanvang van het jaar 2006 door de raad vast gesteld kan worden. In het plan van aanpak en de verdere uitwerking zal ook aandacht zijn voor de bevoegdheden en vrijheden van het college. Wij ondersteunen de aanbevelingen van de rekenkamer aan de raad.

Aanbeveling 5: De begrotingsoverschrijdingen (maar ook onderschrijdingen) per programma/thema zijn toegelicht in hoofdstuk 3 van het jaarverslag. Verder geeft het financiële hoofdstuk 6 en bijlage 4 inzicht in begrotingsoverschrijdingen. Met het erratum en toelichting in hoofdstuk 3 is de overschrijding ons inziens afdoende toegelicht. Wij adviseren de raad het jaarverslag 2004 met inachtneming van het erratum goed te keuren.

Aanbeveling 6: Volgens ons zijn er geen alarmerende signalen die een door de rekenkamer bedoeld onderzoek noodzakelijk maken. Daarnaast zijn op de productbladen de kredieten toegelicht. Wij adviseren de raad dan ook negatief op deze aanbeveling.

Aanbeveling 7 en 8: Wij stemmen in met deze aanbevelingen en streeft naar concretere doelen en transparante indeling voor de verantwoording. Er wordt telkens getracht bij interimnota en jaarverslag zo goed mogelijk de indeling van de begroting te volgen. Deze lijn wordt ook in de toekomst voorgezet. Het is aan de raad om te zeggen of in de programmaverantwoording ook de primitieve begroting (naast de gewijzigde begroting en rekeningresultaat) opgenomen moet worden en vooraf doelen/indicatoren vast te stellen.

Aanbeveling 9: De relatie tussen vermogensmutatie en resultaat voor bestemming kan gemaakt worden. Bij jaarverslag 2005 zal een duidelijker inzicht worden gegeven van de mutaties in reserves, mede in relatie tot begroting. Met betrekking tot reserves geldt dat er een nota reserves en voorzieningen opgesteld zal worden zoals dit ook was opgemerkt door de accountant in rapport van bevindingen. De nota zal voor einde 2005 ter vaststelling aan de raad worden aangeboden. Bij het opstellen van de nota zal uiteraard rekening gehouden worden met BBV-vereisten en manier van presenteren bij begroting en verantwoording, zodat de problematiek van het presenteren van resultaat voor en na bestemming geen onduidelijkheid meer laat ten aanzien van het aggregatieniveau van verantwoording.

Aanbeveling 10. Het college heeft 6 juni 2005 een erratum vastgesteld wat samen met jaarverslag 2004 vastgesteld moet worden door raad. Met dit erratum en bovenstaande toelichting op paragraaf 4.2 is ons inziens aan de aanbeveling voldaan. Het advies aan de raad is dan ook het jaarverslag 2004 met erratum vast te stellen.

In casu betekent bovenstaande dat wij ondanks de problematiek van BBV/rechtmatigheid (die wij in volle omvang onderschrijven) in de jaarrekening 2004 een gezond financieel resultaat laat zien op basis van een gedegen verantwoording.

Hoogachtend,

Het college van Burgemeester en Wethouders

de secretaris

de burgemeester

H.W.M. Wesseling

R.J.G. Bandell

8. Naschrift rekenkamer op de reactie van het college van burgemeester en wethouders

De rekenkamer heeft met waardering kennis genomen van de reactie van het college. Bij het opstellen van het jaarverslag 2004 is door de organisatie, in het bijzonder de afdeling financiën, al een forse inspanning gepleegd om de verantwoording "BBV-proof" te maken. Het rekenkameronderzoek kwam daar nog bovenop. Wij zijn de medewerkers van de betrokken afdelingen veel dank verschuldigd voor de geleverde inspanningen, ook in de periode van hoor en wederhoor. De kritische toets door de rekenkamer belicht vooral de gevonden verbetermogelijkheden, niet wat al bereikt is. De rekenkamer is wel van oordeel dat forse verbeteringen mogelijk en nodig zijn. Zowel uit de door het college uitgesproken intentie als uit het overnemen van een groot aantal aanbevelingen blijkt dat het college die opvatting deelt. Dat is verheugend en we rekenen dan ook op een sterk verbeterd verslag 2005, opdat de raad haar controletaak goed kan invullen.

Het college reageert dat het rapport "redelijk technisch" zou zijn. Enerzijds is dat onvermijdelijk bij een informatieproduct als het jaarverslag. Het risico bestaat dan dat het publieke debat niet meer over bevindingen, conclusies en aanbevelingen gaat, maar over de techniek. Daarom hebben wij in de bestuurssamenvatting afgezien van technische verhandelingen en eveneens in de conclusies en aanbevelingen per onderzoeksvraag de techniek zoveel mogelijk vermeden. Wel treft u bij de onderliggende argumentatie en in het bijzonder in de bijlagen een flinke hoeveelheid techniek aan. Anders zou immers licht het verwijt gemaakt kunnen worden dat de rekenkamer conclusies trekt op grond van een onvolledige analyse.

De conclusies zelf zijn niet technisch en ook niet gedetailleerd:

- het resultaat is per gewaarmerkt erratum met 92,8 mln. gecorrigeerd. De rekenkamer vindt dat geen detail.
- Het jaarverslag biedt onvoldoende inzicht in behaalde doelen en geleverde prestaties.
- Het jaarverslag biedt onvoldoende inzicht in de relatie tussen raadsbesluiten en de toevoegingen en onttrekkingen aan reserves.
- Het jaarverslag en daarbij behorende accountantsverklaring bieden, door het ontbreken van een oordeel, onvoldoende inzicht in de rechtmatigheid of onrechtmatigheid van de financiële transacties.

Er blijkt uit de onderliggende analyse dat er inderdaad veel technische kennis nodig is om de verstrekte gegevens te kunnen gebruiken voor de beoordeling van de verantwoording van behaalde doelen, geleverde prestaties en bestede middelen. Dat is dan ook de kern van onze kritiek: het verslag is niet bruikbaar als verantwoordingsdocument omdat het onvoldoende transparante en consistent gepresenteerde informatie bevat. Aanbevelingen 7, 8 en 9 hebben daarop betrekking. Die kritiek wordt door het college gedeeld, zoals blijkt uit het overnemen van de aanbevelingen.

De bijlage bij de reactie bevat inderdaad de nodige techniek. Wij hebben die bijlage daarom als bijlage opgenomen en puntsgewijs van een repliek voorzien opdat de financieel deskundige lezer zich een oordeel kan vormen. Het nuanceert noch onze bevindingen, noch onze aanbevelingen. Er worden 13 kanttekeningen geplaatst. 1 kanttekening betreft een typefout die we ter wille van de leesbaarheid in het rapport hebben gecorrigeerd. 3 kanttekeningen betreffen verschillen van inzicht over de techniek van het BBV, 1 kanttekening is een terechte correctie en 8 kanttekeningen bevestigen de bevindingen van de rekenkamer.

Met betrekking tot de aanbevelingen en de reactie daarop van het college:

Aanbeveling 1: Herijking van de P&C-cyclus.

Op dit moment wordt in de interim-nota gerapporteerd op basis van de verwachting of een doel nog gehaald, cq een prestatie nog geleverd kan worden. Ook wanneer er sprake is van achterstand blijft rapportage achterwege wanneer het doel nog bereikbaar wordt geacht. Dat kan ertoe leiden dat het niet realiseren van doelen/prestaties als verrassing komt zonder bijsturingmogelijkheid. Wij geven de raad daarom in overweging de interim-nota ook het karakter van een echte voortgangsrapportage te geven.

Aanbeveling 2: Goedkeuring afhankelijk van sluitende en toegelichte specificatie van de mutaties in de reserves.

Mutaties in de reserves dienen gebaseerd te zijn op raadsbesluiten. Mogelijk is dat het geval, maar we hebben die informatie, ondanks gerichte vragen en eigen onderzoek, niet kunnen vinden. Dat geldt bijvoorbeeld voor het amendement dat is ingediend en aangenomen bij de kadernota (€ 129.000). Een ander voorbeeld is de mutatie in de reserve strategische investeringen. Achter het beperkte saldo kunnen grote toevoegingen en onttrekkingen schuilgaan. De bijlage bij de rekening bevat die informatie evenmin. Dat gebrek is potentieel met beperkte inspanning op te lossen door gebruik te maken van al door de accountant bij de controle verrichte werkzaamheden. Indien er mutaties voorkomen die niet op raadsbesluiten zijn gebaseerd kunnen deze op basis van een toelichting alsnog worden goedgekeurd.

De raad heeft, na het ingediende erratum een drietal opties:

1. Het ontbreken van deze informatie aanvaarden, rekening houdend met de toezeggingen van het college dat het gebrek in het jaarverslag 2005 zal worden hersteld.
2. Het jaarverslag goedkeuren onder voorwaarde dat het bovenbedoelde overzicht op afzienbare termijn, zeg 3 maanden, alsnog wordt geleverd.
3. De goedkeuring van het jaarverslag aanhouden totdat de bedoelde informatie is verstrekt en door de raad goedgekeurd.

De keuze tussen deze opties is aan de raad. De rekenkamer heeft de meest vergaande optie geadviseerd opdat er zo snel mogelijk duidelijkheid ontstaat.

Aanbeveling 3 en 4:

De rekenkamer is verheugd over het plan van aanpak, waaruit blijkt dat het college rechtmatigheid serieus neemt en wil benutten als stimulans voor verbetering. Enig tempo is wenselijk opdat het jaar 2005 niet opnieuw verloren gaat. Daartoe dient het normenkader bij voorkeur kort na de zomer vastgesteld te worden om praktische problemen te vermijden.

Aanbeveling 5:

De raad heeft in het controleprotocol vastgesteld dat de grens voor begrotingsoverschrijding ligt op € 600.000, het niveau van de post onvoorzien. Tevens is in het protocol vastgesteld dat overschrijding van lasten niet mag worden gecompenseerd met extra baten.

Het erratum levert het volgende inzicht op

Euro x 1.000				
Thema	Begrote Lasten na wijziging na bestemming	Lasten Rekening 2004 na bestemming	Verschil	%
Dagelijks beheer Stad	40.317	44.557	4.240-	-11%
Milieu	2.854	11.091	8.237-	-289%
Brandweer	11.502	13.135	1.633-	-14%
Verkeersveiligheid	1.895	3.276	1.381-	-73%
Onderwijs en Vernieuwing	53.817	58.923	5.106-	-9%
Cultuurvoorzieningen	14.445	15.577	1.132-	-8%
Werk en Economie	97.791	99.853	2.062-	-2%
Bereikbaarheid	11.425	17.003	5.578-	-49%
Wonen en Bouwen	7.636	24.328	16.692-	-219%
Stadsposten en belastingen	29.751	206.267	176.516-	-593%

Deze overschrijdingen van de lasten zijn volgens het door de raad vastgestelde controleprotocol onrechtmatig. Bovendien zijn ze omvangrijk. Dat wil niet zeggen dat de uitgaven ten onrechte zijn gedaan, maar een adequate verantwoording ontbreekt. In de verantwoordingen per thema worden slechts de mutaties in het saldo toegelicht.

Wanneer de raad met het vaststellen van het controleprotocol de bedoeling had om betrokken te worden bij besluiten om extra lasten te aanvaarden wanneer daar extra baten tegenover staan

ligt het voor de hand dat zij alsnog nadere toelichting verlangt. Daartoe kan de raad besluiten om:

1. Het ontbreken van toelichtingen te aanvaarden, rekening houdend met de toezeggingen van het college dat het gebrek in het jaarverslag 2005 zal worden hersteld.
2. Het jaarverslag goedkeuren onder voorwaarde dat de bovenbedoelde toelichtingen op afzienbare termijn, zeg 3 maanden, alsnog worden geleverd.
3. De goedkeuring van het jaarverslag aanhouden totdat de bedoelde toelichtingen zijn verstrekt en door de raad goedgekeurd

De keuze tussen deze opties is aan de raad. De rekenkamer heeft de meest vergaande optie geadviseerd opdat er zo snel mogelijk duidelijkheid ontstaat.

Aanbeveling 6: Nader onderzoek door accountant naar kredietoverschrijdingen. Of er alarmerende signalen zijn kan de rekenkamer niet beoordelen. We hebben vastgesteld dat de accountant er vanuit de controle in haar rapport prominent aandacht aan besteedt. De accountant is kennelijk van oordeel dat er redenen zijn om nader onderzoek te plegen, anders zou zij in haar rapport andere bewoordingen hebben gebruikt. De rekenkamer vestigt daar slechts de aandacht op. Mogelijk kan de accountant nader toelichten of er naar haar oordeel inderdaad aanleiding bestaat voor een nader onderzoek.

Aanbeveling 7 en 8: Opname van de primitieve begroting is een voorschrift uit het BBV. Daaraan heeft de rekenkamer getoetst. Het staat de raad vrij om te besluiten daarvan af te wijken, maar een dergelijk besluit hebben wij niet aangetroffen.

Aanbeveling 9: De rekenkamer stemt in met de voorgenomen werkwijze van het college.

Aanbeveling 10: Met het erratum is inderdaad voldaan aan de aanbeveling, waarmee deze kan vervallen. Het valt de rekenkamer wel op dat er uitsluitend een correctie heeft plaatsgevonden in het programma stadsposten en belastingen. Uit een bij de rekenkamer bekend onderliggend stuk blijkt dat € 5.557.905 betrekking heeft op verschillende andere organisatieonderdelen. Gezien de waarmerking door de accountant gaan we er echter vanuit dat de in het erratum gegeven presentatie juist is.

9. Reactie van de accountant van de gemeente Dordrecht

Deloitte Accountants B.V.
Wilgenbos 4
3311 JX Dordrecht
Postbus 1165
3300 BD Dordrecht
Tel: (078) 6112500
Fax: (078) 6112577
www.deloitte.nl

Aan:
Rekenkamer Dordrecht
t.a.v. de heer drs. D.V. Hindriks
Postbus 8
3300 AA Dordrecht

Datum:
31 mei 2005-06-03

Onderwerp:
Reactie rapport onderzoek jaarrekening 2004

Ons kenmerk:
05R1320/SH/5501

Geachte heer Hindriks,

Hierbij doen wij u toekomen onze reactie bij het rapport Onderzoek jaarrekening 2004 van 31 mei 2004. Wij beperken ons daarbij tot de rechtmatigheid en verzoeken u onze reactie op te nemen in het onderzoeksrapport.

Met ingang van het jaar 2004 is de rechtmatigheidscontrole onderdeel geworden van de accountantscontrole van de jaarrekening. In de loop van 2003 is Deloitte gestart in het "op de kaart zetten" van het thema rechtmatigheid, waarbij kan worden gedacht aan publicaties, diverse boekjes voor raadsleden, themabijeenkomsten, workshops etc. Doelstelling daarvan was de rechtmatigheidscontrole onder de aandacht te brengen van vooral raadsleden, omdat de raad de kaders kan en moet bepalen voor de rechtmatigheidscontrole. Vanuit die optiek bezien sluit de aandacht van de rekenkamer Dordrecht voor het thema rechtmatigheid aan bij onze doelstelling.

In de accountantsverklaring moet de accountant een oordeel geven in hoeverre de baten en lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de geldende wet en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen. Om deze uitspraak te kunnen doen moet er sprake zijn van een volkomen onderzoek. Ofwel duidelijk moet zijn wat exact onder de rechtmatigheidscontrole valt, hetgeen vervolgens ook moet kunnen worden gecontroleerd. Wat onder rechtmatigheid valt wordt het normenkader genoemd. Het normenkader wordt vastgesteld door de raad. Om te kunnen komen tot een normenkader dient een volledige inventarisatie van alle externe en interne regelgeving te worden verricht.

De invoering van de rechtmatigheidscontrole is niet zonder "slag of stoot" gegaan. De discussie over de vraag wat rechtmatigheidscontrole exact inhoudt is laat op gang gekomen. Pas eind 2004 is via het Ministerie van BZK duidelijk geworden wat van gemeenten i.c. de accountant werd verwacht. De consequentie van deze duidelijkheid was dat de gemeente Dordrecht ondanks in 2004 genomen besluiten over het normenkader niet bleek te beschikken over een toereikend normenkader. In de vergadering van de auditcommissie van 12 maart 2005 en aansluitend de vergadering van de commissie Bestuur en Middelen van 12 april 2005 hebben wij hierover een

uiteenzetting gegeven. Wij hebben daarbij gewezen op het feit dat de gemeente Dordrecht geen volledige inventarisatie heeft uitgevoerd van de externe en interne regelgeving, inclusief op artikelniveau de afweging welke rol dit heeft gespeeld voor de rechtmatigheidscontrole. Om dit te bereiken wordt een forse inspanning gevraagd van de gemeente, waarbij we denken aan een tijdsbesteding van tenminste maanden.

Omdat een toereikend normenkader voor 2004 ontbreekt, en dit binnen een afzienbare termijn niet beschikbaar zal komen, kunnen wij geen volkomen controle uitvoeren. De grondslag voor een oordeel in de accountantscontrole ontbreekt derhalve. Voor deze situatie heet onze beroepsorganisatie (het NIVRA) eenmalig de gelegenheid gegeven een verklaring van geen onderzoek af kunnen geven voor het onderdeel rechtmatigheid. Wij volgen hiermee het advies van onze beroepsorganisatie. In de vergadering van de auditcommissie en de commissie Bestuur en Middelen hebben wij aangegeven dat dit slechts een eenmalige optie is en dat de gemeente Dordrecht prioriteit moet geven aan het vormgeven en uitwerken van een stappenplan, met als doel uiteindelijk te komen tot een goedkeurende accountantsverklaring op het gebied van de rechtmatigheid.

Overigens is Deloitte op het gebied van de rechtmatigheidscontrole nauw betrokken bij het overleg met onze beroepsorganisatie. Uiteraard zullen wij de bevindingen en ervaringen van de rechtmatigheidscontrole 2004 in dit overleg ter sprake brengen.

Wij vertrouwen erop u hiermee naar voldoening te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Deloitte accountants B.V.
Voor deze:

D. Vermaas R.A.

10. Naschrift rekenkamer op de reactie van de accountant van de gemeente Dordrecht

De rekenkamer dankt Deloitte voor de gegeven reactie. De belangrijkste argumenten daarin zijn dat de raad de kaders moet bepalen voor de rechtmatigheidscontrole en dat het mogelijk moet zijn een volkomen onderzoek uit te voeren. Er wordt niet ingegaan op de overwegingen van de rekenkamer om de verstrekte verklaring een gemiste kans te noemen. We gaan er op grond van de reactie van uit dat Deloitte graag bereid zal zijn invulling te geven aan aanbeveling 3 aan de raad. Dat zal bij de controle van de rekening 2005 moeten leiden tot een volkomen onderzoek op basis van een volledig en uitgewerkt toetsingskader. Dat daarmee een jaar verloren is gegaan is jammer, maar niet meer te vermijden.

Burgers, instellingen en bedrijven hebben groot belang bij een betrouwbare overheid die de Europese en nationale wetten en de eigen regelgeving naleeft. Dat verzekert een gelijke behandeling van iedereen. Het zorgt er ook voor dat wetten en regels handhaafbaar en uitvoerbaar zijn en ook werkelijk worden gehandhaafd en uitgevoerd. Volksvertegenwoordigers moeten er van op aan kunnen dat genomen besluiten worden uitgevoerd zonder dat ze zelf in detail controle uitoefenen (denk aan het beschikbaar stellen van krediet, het vaststellen van begrotingen, het vaststellen van toevoegingen en onttrekkingen aan reserves en het bestemmen van resultaten). Daarom is de rechtmatigheidstoets geen bureaucratische papieren exercitie, maar een instrument om het functioneren van de lokale overheid te verbeteren door onvolkomenheden zichtbaar te maken en daarna snel te verbeteren.

Deloitte kiest voor de door haar bij de beroepsgroep ingebrachte nieuwe verklaring, specifiek voor de gerezen situatie dat geen volledig normenkader is vastgesteld, met de melding dat dat slechts 1 jaar mogelijk is. Het enkele feit dat er intussen een keus bestaat uit een groot aantal verschillende verklaringen en dat accountants vergelijkbare situaties verschillend interpreteren, maakt het er voor de burger als gebruiker van informatie niet duidelijker op. Er is immers bij niet-deskundigen onzekerheid over de precieze inhoud. In plaats van helderheid en transparantie te bieden wordt daarmee slechts de onzekerheid vergroot. Wanneer accountants de nieuwe eisen niet of onvoldoende helder invullen kan de controle en de verklaring uiteindelijk zijn maatschappelijke relevantie verliezen. Dat zou de rekenkamer betreuren en dat is de reden dat de rekenkamer waarschuwt voor uitstel, afstel of het aanpassen van normen.

Overigens is ook het college en Deloitte zich daar zeer van bewust zoals blijkt uit de reacties. Dat maakt het nog meer te betreuren dat er niet al bij de rekening 2004 op de punten waar dat mogelijk was tot een echte rechtmatigheidscontrole is gekomen. Een volkomen controle was stellig mogelijk op het punt van externe wet- en regelgeving zoals de EU-aanbestedingsregels en de AWB-termijnen, zo is ook elders gebleken. Verder bevat het door de raad vastgestelde controleprotocol nog diverse andere wetten waaruit financiële transacties voortvloeien. Deloitte heeft de opdracht van de raad op basis van het bestek en het bijbehorende controleprotocol aanvaard. Wij menen dat het op de weg ligt van de accountant om de raad op basis van de eigen expertise tijdig te ondersteunen bij het invullen van de benodigde kaders. Dat wordt in de reactie ook niet bestreden.

Maar dat roept wel de vraag op of Deloitte de verstrekte opdracht voldoende heeft ingevuld en uitgevoerd. Overigens laat de rekenkamer dat oordeel aan de raad over. Die is tenslotte opdrachtgever en kan het beste zelf bepalen wat de intentie van het opgestelde protocol was.

Met het rapport van bevindingen heeft Deloitte de raad een breed scala van aandachtspunten aangereikt. De raad wordt daarmee in positie gebracht om een inhoudelijk debat met het college te voeren en zijn controlerende rol in te vullen. Helaas ontbreken de detaillering en toelichting op een aantal onderwerpen, waaronder het aanbestedingsbeleid, de begrotingsrechtmatigheid en mogelijke kredietoverschrijdingen. Dit kan veroorzaakt worden door een beperkt aantal deelwaarnemingen, waardoor een echt oordeel niet mogelijk was. Maar het roept wel vragen op. Vragen die Deloitte overigens op het punt van kredietoverschrijdingen graag voor de raad van antwoorden zou voorzien, zoals blijkt uit de zin dat zij zo'n nader onderzoek zou kunnen uitvoeren. Het ontbreekt slechts aan de offerte, kennelijk is Deloitte van mening dat er aanleiding voor zo'n onderzoek bestaat. De rekenkamer onderstreept dat slechts.

Bijlage 1: Staat van reserves, jaarrekening 2004

2.5.a. STAAT VAN RESERVES - REKENING 200	BEGINSALDO	EINDSALDO	Mutatie	Raadsbesluit in kadernota	afwijking	absolute afwijking
	Saldo per 01/01/2004	Saldo per 31 december 2004				
TOTAALOVERZICHT RESERVES						
A. Algemene reserves						
Stadsadministratie	7.131.814	2.352.185	-4.779.629		-4.779.629	4.779.629
Stads Bestuurs Centrum	161.240	162.853	1.612		1.612	1.612
Stafdiensten	128.400	494.414	366.014		366.014	366.014
Publieksdiensten	475.069	139.530	-335.539		-335.539	335.539
Brandweer	255.663	232.220	-23.443		-23.443	23.443
Stadsontwikkeling	768.906	599.595	-169.311		-169.311	169.311
Cultuur	247.320	235.793	-11.527		-11.527	11.527
Flexpool			0		0	0
Projectmanagement	0	285.181	285.181		285.181	285.181
Sociale dienst	722.317	659.540	-62.777		-62.777	62.777
Onderwijs & Welzijn	908.023	662.687	-245.336		-245.336	245.336
Stadswerken	739.257	1.017.339	278.082		278.082	278.082
Sport & Recreatie	382.640	333.467	-49.174		-49.174	49.174
Essenhof			0		0	0
Havenbedrijf	554.051	519.591	-34.459		-34.459	34.459
Ingenieurbureau	26.390	87.595	61.205		61.205	61.205
Grondbedrijf	14.061.628	17.000.000	2.938.373		2.938.373	2.938.373
v.m. dienst Stadswerken	335.426	0	-335.426		-335.426	335.426
subtotaal	26.898.143	24.781.989	-2.116.154	0	-2.116.154	9.977.088
B. Bestemmingsreserves voor equalisatie tarieven						
Stadsadministratie	3.361.085	4.383.489	1.022.404	0	1.022.404	1.022.404
Publieksdiensten	22.774	103.091	80.317	0	80.317	80.317
Essenhof	643.504	510.317	-133.187	0	-133.187	133.187
subtotaal	4.027.363	4.996.896	969.534	0	969.534	1.235.908
C. Overige bestemmingsreserves						
Stadsadministratie	326.228.346	424.152.662	97.924.316	88.917.500	9.006.816	9.006.816
Stads Bestuurs Centrum	1.028.268	550.527	-477.741	2.182.000	-2.659.741	2.659.741
Stafdiensten	227.504	686.920	459.416	918.000	-458.584	458.584
Publieksdiensten	89.854	90.752	899	405.000	-404.101	404.101
Brandweer	403.091	383.943	-19.148	0	-19.148	19.148
Stadsontwikkeling	28.919.420	28.742.746	-176.674		-176.674	176.674
Cultuur	1.676.555	1.458.890	-217.665	117.000	-334.665	334.665
Sociale dienst	7.435.559	10.626.413	3.190.855	147.500	3.043.355	3.043.355
Onderwijs & Welzijn	18.950.314	16.818.533	-2.131.782	1.065.000	-3.196.782	3.196.782
Stadswerken	5.274.829	1.851.007	-3.423.822	478.000	-3.901.822	3.901.822
Sport & Recreatie	545.631	288.595	-257.036	251.000	-508.036	508.036
Essenhof	1.353.960	1.394.034	40.075	0	40.075	40.075
Havenbedrijf	149.290	135.783	-13.507	0	-13.507	13.507
Ingenieurbureau	9.226	9.319	92	0	92	92
Grondbedrijf	6.982.333	6.485.098	-497.235	0	-497.235	497.235
v.m. dienst Stadswerken	474.040	0	-474.040	0	-474.040	474.040
Verschil in kadernota				-281.000	281.000	281.000
subtotaal	399.748.220	493.675.222	93.927.002	94.200.000	-272.998	25.015.674
totaal bestemmingsreserves	403.775.583	498.672.118	94.896.535	94.200.000	696.535	26.251.581
D. Door derden belegde reserves						
Stadsadministratie	635.292		-635.292			
subtotaal	635.292	0	-635.292	0	0	0
TOTAAL RESERVES	431.309.018,45	523.454.107	92.145.089	94.200.000	-1.419.619	36.228.669
Te bestemmen	94.217.000	17.441.000				
onderhandse lening overige sectoren	635.000		-635.000			
Totaalstand reserves balans	526.161.018	540.895.107	91.510.089	94.200.000	-1.419.619	36.228.669

Bijlage 2: Analyse programma's

Bij de aanwezigheid is gekeken of de doelen uit de begroting terug komen in de interim-nota en in het jaarverslag. Als deze doelen niet terug komen wordt een onvoldoende beoordeling gegeven, komen enkele doelen terug dan wordt matig beoordeeld, komen bijna alle doelen terug dan wordt vrij goed beoordeeld en als alle doelen terug komen wordt goed beoordeeld. Dezelfde beoordeling wordt gemaakt voor het aspect verantwoording van de doelen in de interim-nota en voor het aspect afwijkingen; worden afwijkingen aangegeven en wordt de oorzaak van de afwijking aangegeven. Bij de beoordeling van de verantwoording en de afwijkingen zijn ook de doelen uit de nota 'Investeren in Dordrecht' die aan de begroting is toegevoegd meegenomen.

De beoordeling wordt hierna gegeven aan de hand van een vierpuntsschaal: 1 = onvoldoende, 2 = matig, 3 = vrij goed, 4 = goed.

Programma Gemeentelijke bedrijven

Doelen Essenhof	Interim-nota	Jaarverslag
Aanwezigheid	1	2
Verantwoording	1	2
Afwijking	2	3

Aanwezigheid:

- De doelen uit de productenbegroting komen niet terug in de interim-nota beoordeling: onvoldoende.
- De randvoorwaarde, dat het kostendekkend gebeurt, uit de productenbegroting komt voor in het jaarverslag, de verdere doelen niet. Beoordeling: matig.

Verantwoord:

- In de interim-nota wordt geen doel uit de productenbegroting verantwoord, beoordeling: onvoldoende.
- In het jaarverslag wordt de randvoorwaarde, dat het kostendekkend gebeurt, verantwoord.

Afwijking:

- In de interim-nota wordt van een afwijking de oorzaak aangegeven, deze sluit echter niet aan bij de productenbegroting. Beoordeling: matig
- In het jaarverslag wordt de oorzaak aangegeven van de afwijking van het verlies van € 139.000,- Dit verlies is uit de reserves aangevuld tot neutraal, het is niet als verlies benoemd. Beoordeling: vrij goed.

Doelen Havenbedrijf	Interim-nota	Jaarverslag
Aanwezigheid	2	2
Verantwoording	2	2
Afwijking	2	2

Aanwezigheid:

- Een klein gedeelte van de vooraf gestelde doelen komt terug in de interim-nota. Beoordeling: matig.
- Een klein gedeelte van de vooraf gestelde doelen komt terug in het jaarverslag. Beoordeling: matig.

Verantwoording:

- De doelen die genoemd worden in de interim-nota worden gedeeltelijk verantwoord. Beoordeling: matig.
- De doelen die genoemd worden in het jaarverslag, daarvan worden bepaalde doelen verantwoord, voor andere niet.

Afwijking:

- In de interim-nota wordt van een klein gedeelte van de afwijkingen de oorzaak genoemd. Beoordeling: matig.
- In het jaarverslag wordt voor bepaalde genoemde afwijkingen de oorzaak vermeldt, van andere niet. Bijvoorbeeld de toename van de voorziening van het havenbedrijf met € 520.000,- deze claim is uit een boekenonderzoek in het vierde kwartaal gekomen, maar de oorzaak van deze claim wordt niet vermeld. Beoordeling: matig.

Doelen Ingenieursbureau	Interim-nota	Jaarverslag
Aanwezigheid	1	1
Verantwoording	2	2
Afwijking	3	2

Aanwezigheid:

- De doelen uit de productenbegroting komen niet terug in de interim-nota. Beoordeling: onvoldoende.
- De doelen uit de productenbegroting komen niet terug in het jaarverslag. Beoordeling: onvoldoende.

Verantwoording:

- De doelen die genoemd worden in de interim-nota worden gedeeltelijk verantwoord. Beoordeling: matig.
- De doelen die genoemd worden in het jaarverslag, daarvan worden bepaalde doelen verantwoord, voor andere niet.

Afwijking:

- In de interim-nota wordt een van een groot gedeelte van de afwijkingen de oorzaak genoemd. Beoordeling: vrij goed.
- In het jaarverslag wordt van een klein gedeelte de oorzaak van de afwijking vermeldt. Beoordeling: matig.

Doelen OSB	Interim-nota	Jaarverslag
Aanwezigheid	1	1
Verantwoording	1	2
Afwijking	1	1

Aanwezigheid:

- OSB wordt niet in de interim-nota genoemd. Beoordeling: onvoldoende
- De doelen uit de productenbegroting worden niet in het jaarverslag verantwoord. Beoordeling: onvoldoende.

Verantwoording:

- Interim-nota: geen vermelding. Beoordeling: onvoldoende.
- In het jaarverslag wordt een verantwoording gemaakt van het resultaat. Beoordeling: matig.

Afwijking:

- Interim-nota geen vermelding. Beoordeling: onvoldoende.
- In het jaarverslag wordt geen oorzaak aangegeven voor de afwijkingen. Beoordeling: onvoldoende.

Programma Welzijn

Doelen thema Integratie	Interim-nota	Jaarverslag
Aanwezigheid	1	4
Verantwoording	1	1
Afwijking	1	3

Aanwezigheid:

- Integratie wordt niet in interim-nota genoemd. Beoordeling: onvoldoende.
- De doelen uit de begroting komen terug in het jaarverslag. Beoordeling: goed.

Verantwoording:

- Interim-nota geen vermelding. Beoordeling: onvoldoende.
- De doelen uit de begroting worden niet in het jaarverslag verantwoord. Beoordeling: onvoldoende.

Afwijking:

- Interim-nota geen vermelding. Beoordeling: onvoldoende.
- In het jaarverslag wordt een vermelding gemaakt van de belangrijkste oorzaken van de afwijking aangegeven, niet alle oorzaken. Beoordeling: vrij goed.

Doelen thema Opvang en Sociale Voorzieningen	Interim-nota	Jaarverslag
Aanwezigheid	1	3
Verantwoording	1	2
Afwijking	1	4

Aanwezigheid:

- Opvang- en sociale voorzieningen wordt niet in interim-nota genoemd. Beoordeling: onvoldoende.
- De doelen komen bijna volledig terug in het jaarverslag. Beoordeling: vrij goed.

Verantwoording:

- Interim-nota geen vermelding. Beoordeling: onvoldoende.
- De doelen uit de begroting worden voor een klein gedeelte verantwoord. Beoordeling: matig.

Afwijking:

- Interim-nota geen vermelding. Beoordeling: onvoldoende.
- Van alle afwijkingen wordt de oorzaak genoemd. Beoordeling: goed.

Doelen thema Overige Welzijnsvoorzieningen	Interim-nota	Jaarverslag
Aanwezigheid	1	3
Verantwoording	1	2
Afwijking	3	4

Aanwezigheid:

- De doelen uit de begroting komen niet in de interim-nota terug. Beoordeling: onvoldoende.
- Bijna alle doelen uit de begroting komen in het jaarverslag terug. Beoordeling: vrij goed.

Verantwoording:

- Doelen uit de begroting worden niet verantwoord. Beoordeling: onvoldoende.
- Klein gedeelte van de doelen uit de begroting worden verantwoord in de begroting.

Afwijking:

- De oorzaken van bijna alle afwijkingen worden genoemd. Niet duidelijk of het alle afwijkingen zijn. Beoordeling: vrij goed.
- Oorzaken van alle afwijkingen worden genoemd. Beoordeling: goed.

Doelen thema Integraal Accommodatiebeleid	Interim-nota	Jaarverslag
Aanwezigheid	1	1
Verantwoording	1	1
Afwijking	1	1

Aanwezigheid:

- Integraal accommodatiebeleid wordt niet in interim-nota genoemd. Beoordeling: onvoldoende.
- Doelen uit de begroting worden niet in het jaarverslag genoemd. Beoordeling: onvoldoende.

Verantwoording:

- Interim-nota geen vermelding. Beoordeling: onvoldoende.
- In de jaarrekening worden geen doelen verantwoord uit de begroting.

Afwijking:

- Interim-nota geen vermelding. Beoordeling: onvoldoende.
- Jaarverslag geen vermelding. Beoordeling: onvoldoende.

Doelen thema Toeleiding Arbeidsmarkt	Interim-nota	Jaarverslag
Aanwezigheid	1	3
Verantwoording	1	3
Afwijking	1	2

Aanwezigheid:

- Toeleiding arbeidsmarkt wordt niet in interim-nota genoemd. Beoordeling: onvoldoende.
- Bijna alle doelen uit de begroting komen terug in het jaarverslag. Beoordeling: vrij goed.

Verantwoording:

- Interim-nota geen vermelding. Beoordeling: onvoldoende.
- Bijna alle doelen uit de begroting worden verantwoord. Beoordeling: vrij goed.

Afwijking:

- Interim-nota geen vermelding. Beoordeling: onvoldoende.
- Bij de vermelding van de afwijking in het jaarverslag mist nog een oorzaak voor € 100.000. Voor € 400.000 wordt de oorzaak aangegeven. Beoordeling: matig.

Doelen thema Sociale Dienstverlening	Interim-nota	Jaarverslag
Aanwezigheid	1	3
Verantwoording	1	3
Afwijking	1	3

Aanwezigheid:

- Sociale dienstverlening wordt niet in interim-nota genoemd. Beoordeling: onvoldoende. Beoordeling: onvoldoende.
- Bijna alle doelen uit de begroting worden in het jaarverslag vermeld. Beoordeling: vrij goed.

Verantwoording:

- Interim-nota geen vermelding. Beoordeling: onvoldoende.
- Bijna alle doelen uit de begroting worden in het jaarverslag verantwoord. Beoordeling: vrij goed.

Afwijking:

- Interim-nota geen vermelding. Beoordeling: onvoldoende.
- Van de afwijkingen worden in het jaarverslag oorzaken genoemd. Beoordeling: vrij goed.

Doelen thema Fraudebestrijding	Interim-nota	Jaarverslag
Aanwezigheid	1	3
Verantwoording	1	3
Afwijking	1	3

Aanwezigheid:

- Fraudebestrijding wordt niet in interim-nota genoemd. Beoordeling: onvoldoende.
- Bijna alle doelen uit de begroting komen terug in het jaarverslag. Beoordeling: vrij goed.

Verantwoording:

- Interim-nota geen vermelding. Beoordeling: onvoldoende.
- Klein gedeelte van de doelen worden in het jaarverslag verantwoord. Het doel in de begroting was t.o.v. 1999; in het jaarverslag wordt geen vergelijking gemaakt met 1999. Bovendien wordt een relatie gelegd met de herziene begroting en niet met de eerste begroting. Beoordeling: vrij goed.

Afwijking:

- Interim-nota geen vermelding. Beoordeling: onvoldoende.
- Er wordt in het jaarverslag een oorzaak genoemd voor de afwijking. Beoordeling: vrij goed.

Doelen thema Gezond Leven	Interim-nota	Jaarverslag
Aanwezigheid	1	3
Verantwoording	1	3
Afwijking	1	4

Aanwezigheid:

- Gezond leven wordt niet in interim-nota genoemd. Beoordeling: onvoldoende.
- Bijna alle doelen uit de begroting worden genoemd in het jaarverslag. Beoordeling: vrij goed.

Verantwoording:

- Interim-nota geen vermelding. Beoordeling: onvoldoende.
- Bijna alle doelen worden verantwoord. Beoordeling: vrij goed.

Afwijking:

- Interim-nota geen vermelding. Beoordeling: onvoldoende.
- De belangrijkste oorzaak wordt gegeven voor de afwijking. Beoordeling: goed.

Bijlage 3: Paragraaf risicomanagement en weerstandsvermogen

De paragraaf Risicomanagement en weerstandsvermogen is geselecteerd wegens de relevantie voor de iets verdere toekomst. Eerst zal de relevante regelgeving worden weergegeven. Vervolgens worden de desbetreffende beschouwingen in de begroting inhoudelijk besproken; aan het slot zal ook worden geconcludeerd of aan de formele vereisten is voldaan. Hetzelfde zal vervolgens geschieden voor de rekening.

1. Regelgeving

Met betrekking tot de rapportage over het weerstandsvermogen bepaalt het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten van 17 januari 2003 (hierna: BBV) het volgende:

Het weerstandsvermogen wordt in art. 11 lid 1 omschreven als te bestaan uit de relatie tussen:

- a. De weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken, en...
- b. Alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

Een beschouwing hierover moet in de begroting worden opgenomen in een paragraaf (art. 9 lid 2 sub b.) Deze paragraaf moet ten minste omvatten (art. 11 lid 2):

- a. Een inventarisatie van de weerstandscapaciteit.
- b. Een inventarisatie van de risico's.
- c. Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

Voorts bepaalt art. 26 dat de in de begroting opgenomen paragrafen eveneens in het jaarverslag moeten verschijnen, met een verantwoording over het verstreken jaar.

De verordening op de inrichting van het financiële beheer, de financiële organisatie en de uitgangspunten van het financiële beleid van de Gemeente Dordrecht d.d. 11 november 2003 bepaalt in art. 13 over het weerstandsvermogen:

1. Het college biedt tenminste eenmaal in de vier jaar een (bijgestelde) nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen aan ter behandeling in de raad. In deze nota wordt ingegaan op het risicomanagement, het opvangen van risico's door het treffen van adequate preventieve maatregelen (waaronder het afsluiten van verzekeringen), voorzieningen, het weerstandsvermogen of anderszins. In de nota wordt tevens het gewenste weerstandsvermogen bepaald.
2. In de paragraaf Weerstandsvermogen in de jaarstukken vermeldt het college bij de uiteenzetting van de financiële positie expliciet het totaalbedrag aan verleende garanties en waarborgen.
3. Het college geeft in deze paragraaf tevens aan de weerstandscapaciteit en in hoeverre schade en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang met het weerstandsvermogen kunnen worden opgevangen.

Het tweede lid spreekt alleen van 'jaarstukken', maar in de toelichting wordt ook de begroting genoemd. Dit laatste is in overeenstemming met art. 9 lid 2 sub b. BBV.

De vierjaarlijkse nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen, bedoeld in art. 13 lid 1 van de gemeentelijke verordening is nog niet voor de eerste maal verschenen; deze kan dus niet in de navolgende beschouwing worden betrokken. In de rekening (pag. 99) wordt gemeld dat het risicomanagement 'in de komende jaren' in een Nota Risicomanagement zal worden uitgewerkt.

2. Begroting

Het onderzoek van de begroting heeft geleid tot de navolgende beschouwing.

2.1. Reikwijdte beschouwing

Wegens de onderlinge financiële samenhang zijn ook gegevens uit de paragraaf C. "Financiering en Treasury" (begroting 2004, pag. 114-121) in de beschouwing betrokken. Tevens is verband gelegd met de geprognosticeerde balans (begroting 2004, pag. B19 en B20).

2.2. Inhoudelijke bevindingen

2.2.1 De risico's

De Toelichting bij het BBV legt uit dat in de weerstandsparagraaf slechts die risico's behoren te worden opgenomen die door de gemeente beperkt of niet beïnvloedbaar zijn, en waarvoor geen voorzieningen zijn getroffen (besluit BBV, pag. 67). Als voorbeelden worden genoemd bedrijfsrisico's die samenhangen met grondexploitatie, gebiedsuitbreiding, publiek-private samenwerking, sociale structuur (bij neergaande conjunctuur) en open-einde regelingen (besluit BBV, pag. 66). Geconstateerd wordt dat dergelijke risico's door de decentralisatie voor de gemeenten zijn toegenomen (besluit BBV, pag. 41).

In de begroting is hieraan gezette aandacht besteed, met name in de onderdelen A1 en A2. Dat de daarin genoemde bedragen grotendeels als 'p.m.' zijn aangeduid, is passend; immers, het weerstandsvermogen heeft nu juist betrekking op risico's waarvan de omvang niet te schatten is.

In genoemde onderdelen van de weerstandsparagraaf worden niet het renterisico en het kredietrisico besproken; deze komen aan de orde in de treasury-paragraaf (begroting, pag. 116-117). Daaruit kan worden afgeleid dat de gemeente in 2004 een renterisico loopt bij rentedaling. Het bedrag aan uitzettingen waarvan de rente in 2004 zal worden aangepast overtreft immers het bedrag aan opgenomen gelden.

2.2.2 Weerstand: invloed op vermogen en liquiditeit

Weerstandsvermogen dient om onverwachte tegenvallers op te vangen. Deze hebben twee gevolgen: het vermogen wordt aangetast, en er is geld nodig om de tegenvallende verplichtingen te voldoen. Bij een ramp kan op korte termijn een grote behoefte aan liquide middelen ontstaan. Daarom dient afzonderlijk beschouwd te worden of de gemeente voldoende ruimte heeft om een onverwacht verlies af te boeken zonder dat het vermogen negatief wordt, en of de gemeente voldoende liquiditeit(sruimte) heeft om bij een tegenvaller terstond handelend te kunnen optreden.

2.2.3 Weerstandsvermogen

In de exploitatiesfeer wordt slechts de post 'Onvoorzien' in de exploitatie (Stadsposten) van € 0,6 mln tot de weerstandscapaciteit gerekend (begroting, pag 101). Wel wordt verwezen naar budgettaire meerjarige stelposten, maar stelposten zijn posten waarvan niet de omvang doch wel de bestemming vaststaat. Kennelijk zijn deze stelposten bewust te ruim begroot (begroting, pag. 101), maar dat betekent niet dat de gehele omvang van de stelposten als weerstandsvermogen kan worden aangemerkt. Bovendien is de totale omvang relatief bescheiden.

In de vermogenssfeer wordt in wezen alleen de Algemene Stadsreserve voor € 10,2 mln. (begroting, pag. 102) als weerstandsvermogen bestempeld. Van de bestemmings-reserves wordt gesteld dat deze in principe niet vrij inzetbaar zijn in geval van tegenvallers (begroting, pag. 101).

Hiermee lijkt een te ongunstig beeld geschetst te worden. De stelling dat bepaalde bestemmingsreserves niet als vrije reserves kunnen worden gezien, wordt menigmaal gemotiveerd met de mededeling dat de rente ten gunste komt van de exploitatie (bijv. begroting, pag. 103, algemene bestemmingsreserve). Dit lijkt een oneigenlijk argument: zo kan een 'algemene bestemmingsreserve' zeker worden aangewend voor de afboeking van een grote tegenvaller. Bovendien kan de gemeenteraad de bestemming van een specifieke bestemmingsreserve altijd wijzigen, hetgeen wel eens nodig zou kunnen blijken als de onder 2.1 genoemde 'p.m.'-posten zich realiseren. Voorzover een dergelijke reserve reeds is aangewend ter financiering van vaste activa, moet daarvoor dan alternatieve financiering worden gezocht, met als gevolg: zwaardere rentelasten. Het knelpunt bij de gemeente Dordrecht ligt dus niet zozeer bij de vermogenspositie als bij de mogelijkheden tot het aantrekken van financiering, dus bij de liquiditeit, alsmede bij mogelijke toekomstige zwaardere rentelasten.

2.2.4 Weerstandsliquiditeit

Deze lijkt in voldoende mate aanwezig. Er wordt een verwachte ruimte onder de kasgeldlimiet becijferd van € 45 à 50 mln. (begroting, pag. 115). Deze ruimte is echter moeilijk te rijmen met de geprognosticeerde balans (begroting, pag. B 19/20). Daarvan valt op dat deze niet in

evenwicht is: de getoonde activa sluiten met een totaal van € 668 mln. (1-1-04) c.q. € 647 mln. (31-12-04), en de getoonde passiva met een totaal van € 621 mln. (1-1-04) c.q. € 577 mln. (31-12-04). Aan beide zijden van de balans ontbreken posten: aan de activazijde de vlottende financiële activa, aan de passivazijde de kortlopende verplichtingen. Uit vorenstaande cijfers zou zijn af te leiden dat de gemeente een liquiditeitstekort heeft van € 26 mln. (1-1-04) c.q. € 70 mln. (31-12-04), hetgeen ruwweg bevestigd wordt op pag. 119 van de begroting, onder 'Financiering activa'. Hoe dit met de becijferde verwachte ruimte onder de kasgeldlimiet te rijmen valt, wordt niet uit de doeken gedaan.

Anderzijds wordt hiermee wellicht ook een te negatief beeld geschetst. De gemeente beschikt over € 209 mln. aan effecten, en bijna € 5 mln. aan belegde reserves en voorzieningen. Deze zouden op korte termijn verkoopbaar dan wel beleenbaar moeten zijn, evenwel met verlies van rentebaten.

2.2.5 De rente

Bedacht moet worden dat de renteverrekening binnen de gemeente een kunstmatig karakter heeft, zoals kan blijken uit de beschouwing over de rente-omslag (begroting, pag. 119). De beleggingen genereren rente, niet de reserves en het renteresultaat dat van invloed is, is dan ook de werkelijk ontvangen of betaalde rente. De omslagberekening alloceert uitsluitend de rente. Na aftrek van de op leningen en dergelijke te betalen rente wordt het saldo deels ten gunste van de exploitatie gebracht, en deels rechtstreeks aan (sommige) bestemmingsreserves en voorzieningen toegevoegd. Omdat het omslagpercentage tevoren wordt vastgesteld, kan er een verschil tussen de per saldo ontvangen rente en de aan de verschillende posten toegerekende rente ontstaan, dat uiteindelijk ten gunste c.q. ten laste van de exploitatie moet komen. Dit verschil heeft dus in wezen een kunstmatig karakter.

Dit geldt echter evenzeer voor het toerekenen van rente aan reserves: dit is een vorm van winstbestemming. Het BBV verbiedt dan ook de rechtstreekse dotatie van rente aan bestemmingsreserves: het saldo van daadwerkelijk betaalde en ontvangen rente behoort deel uit te maken van het exploitatiesaldo. Deze gedragslijn is in de begroting ten onrechte nog niet gevolgd.

Al met al blijft onduidelijk dat een ernstige tegenvaller zou leiden tot verhoogde rentelasten.

2.2.6 De consequenties

In een document 'Uitgangspunten gemodificeerd stelsel van baten en lasten provincies en gemeenten', gepubliceerd in 2003 door de commissie voor het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, wordt in § IV.3 onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit; de incidentele weerstandscapaciteit dient om eenmalige tegenvallers, zoals bij rampen, op te vangen, terwijl de structurele weerstandscapaciteit permanent ingezet moet kunnen worden om tegenvallers in de lopende exploitatie, dus structurele tekorten, te verwerken.

De incidentele weerstandscapaciteit lijkt toereikend, zowel qua vermogen als qua potentiële liquiditeit. Een ramp met aanmerkelijke financiële gevolgen zou echter, door de ongunstige invloed op het saldo van rentebaten en -lasten de structurele weerstandscapaciteit kunnen aantasten. Daartegen kan in wezen slechts de mogelijkheid om de gemeentelijke belastingen en heffingen te verhogen worden ingezet. Daarvan wordt slechts verteld dat die beperkt is (begroting, pag. 101).

2.2.7 Formele vereisten

Ten aanzien van de formele vereisten kan worden geconstateerd dat aan de geciteerde bepalingen van het BBV is voldaan. Ditzelfde geldt voor de eis gesteld in art. 13 lid 3 van de gemeentelijke verordening. Niet voldaan is aan de eis gesteld in art. 13 lid 2 van de gemeentelijke verordening. Het totaalbedrag aan verleende garanties en waarborgen is niet vermeld

3. Rekening

Het onderzoek van de rekening heeft geleid tot de navolgende beschouwing.

3.1. Reikwijdte beschouwing

Ook hier zijn gegevens uit de paragraaf C. "Financiering en Treasury" (rekening, pag. 122-128) in de beschouwing betrokken, en is verband gelegd met de balans (rekening, pag. 164 e.v.).

3.2. Inhoudelijke beschouwing

3.2.1 De risico's

In de beschouwing wordt geen relatie gelegd met de in de begroting genoemde risico's. Wel is in de risicoparagraaf aanmerkelijk méér, en meer specifieke informatie over allerlei risico's gegeven dan in de begroting.

Bij de beschouwing over schadeclaims wordt gemeld dat enkele schaden zijn hersteld, hangende de vraag wie daarvoor aansprakelijk is. Niet duidelijk is of de herstellkosten ten laste van de rekening van baten en lasten zijn gekomen, dan wel opgevoerd zijn als 'Overige vorderingen'. In het laatste geval is sprake van een financieel 'risico', van oninbaarheid; in het eerste geval is er geen financieel 'risico', maar een gunstige kans op een (toekomstige) bate.

Ten aanzien van het onder 2.1 hiervóór gesignaleerde renterisico blijkt uit een overzicht in de treasuryparagraaf (rekening, pag. 123) dat dit zich wel degelijk voorgedaan kan hebben. Immers, daaruit blijkt dat de renteaanpassingen voor de opgenomen gelden in 2004 geleid hebben tot een daling van 6,51 % tot 4,34 %. Geen verslag wordt gedaan van de renteaanpassingen voor de uitgezette gelden, waarvan het bedrag hoger was. Niet uit te sluiten valt dat de renteaanpassingen per saldo negatieve gevolgen voor de gemeente hebben gehad.

3.2.2 Het weerstandsvermogen

Gemeld wordt dat in de exploitatiesfeer (stelposten en onvoorzien, zie 2.3 hiervóór) geen weerstandscapaciteit zit.

Ten aanzien van de beschikbaarheid van bestemmingsreserves en de 'immobiliteit' als gevolg van de inkomensfunctie wordt in wezen hetzelfde betoogd als in de begroting. Daarover is dezerzijds in 2.3 hiervóór een beschouwing gegeven, waarnaar wordt verwezen.

In het overzicht op rekening, pag. 107 wordt op zijn minst de suggestie gewekt dat ook de voorzieningen tot het weerstandsvermogen behoren. Terecht wordt op diezelfde pagina opgemerkt dat de voorzieningen tot het vreemd vermogen behoren; dat betekent dat zij zijn gevormd voor bestaande verplichtingen. Tenzij de voorzieningen ten onrechte zijn gevormd, kunnen zij niet tot het weerstandsvermogen worden gerekend.

Overigens wordt in de (ongedateerde) nota 'Investeren in Dordrecht' een totaalbedrag van € 75,0 mln. aan vrije ruimte in de vermogenspositie gemeld (pag. 15).

3.2.3 De weerstandsliquiditeit

Het in 2.4 becijferde en het in de begroting op pag. 119 ook genoemde liquiditeitstekort lijkt zich in werkelijkheid niet te hebben voorgedaan. Uit de balans (rekening, pag. 165 en 166) blijkt dat de vlottende financiële activa (rekening, pag. 165) aanmerkelijk hoger zijn dan de vlottende passiva (rekening, pag. 166), zowel aan het begin als aan het einde van het jaar, zodat er dus sprake is geweest van een liquiditeitsoverschot. Niet medegedeeld wordt hoe begroting en rekening in dit opzicht te rijmen vallen.

Toch wordt in de treasuryparagraaf, op rekening, pag. 114, per 1 januari 2004 een financieringstekort van ca. € 10 mln. becijferd. De cijfers waaruit dit tekort wordt afgeleid stemmen ook niet overeen met die in de balans per 1 januari 2004 (zie rekening, pag. 165). Daarenboven ontbreekt een beschouwing over de financieringssituatie per 31 december 2004. Niettemin kan worden geconstateerd dat een beroep op de weerstandsliquiditeit bij een ramp of anderszins zal leiden tot een langdurige stijging van de rentelasten.

3.2.4 De consequenties

Ook nu wordt niet expliciet tot deze consequentie geconcludeerd, maar thans wordt meer aandacht besteed aan de mogelijkheid van permanent hogere lasten, in de alinea 'Verzekeringen' (rekening, pag. 111). Mede daarom wordt nu kwantitatieve informatie verstrekt over de mogelijkheid om de gemeentelijke belastingen en heffingen te verhogen. Die ruimte blijkt slechts

€ 1,35 mln. te zijn. Bij een rentepercentage van 4 (zie rekening, pag. 123) kan hiermee wel ca. € 34 mln. aan financiering worden aangetrokken. Hoewel daarover uiteraard een renterisico zou worden gelopen, is het beeld van de weerstandscapaciteit dus niet echt somber.

3.2.5 Formele vereisten

Ten aanzien van de rekening kan worden geconstateerd dat aan de geciteerde vereisten van het BBV is voldaan. Ook is voldaan aan de eisen van art. 13 lid 2 en 3 van de gemeentelijke verordening. Nog niet voldaan is aan de eis van art. 13 lid 1 van deze verordening, waarbij wordt aangetekend dat de termijn van vier jaar waarbinnen een (bijgestelde) nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen aan de Gemeenteraad moet worden aangeboden, nog niet verstreken is

Bijlage 4: Bijlage brief college met repliek

Hieronder volgen enkele technische kanttekeningen (niet limitatief) met betrekking tot het rapport. Het gaat om inhoudelijke nuanceringen van en feitelijke fouten in het rapport om in een algemene zin tot een juiste beeldvorming te komen.

De linkerkolom bevat het commentaar van het college. In de rechterkolom vindt u voor de overzichtelijkheid het commentaar van de rekenkamer op deze kanttekeningen.

Kanttekening college	Commentaar rekenkamer
<p>T.a.v. hoofdstuk 4 (Kwaliteit van de informatie):</p> <p>In het rapport wordt ook een vergelijking gemaakt tussen begroting en interimnota 2004. De interimnota is een afwijkingenrapportage waarbij alleen dingen gemeld worden waarvan bekend is na zes maanden dat er een afwijking gaat optreden. Een andere afweging was dat de programmabegroting 2004 niet voldoende concreet was om bij interimnota daarover te rapporteren, zeker wat betreft beleid. Wat betreft de indeling is bij de interimnota 2004 inderdaad afgeweken van de programmabegroting en het jaarverslag. In 2005 zal dit beter aansluiten. Bij een afwijkingenrapportage is het uitgangspunt dat alle bekende afwijkingen worden opgenomen, wat dus impliceert dat als niets is opgenomen er niets bekend was.</p>	<p>De kanttekening bevestigt dat er geen of nauwelijks vergelijking heeft plaatsgevonden met doelrealisatie of voortgang van prestaties. Dat beperkt de bruikbaarheid van de interim-nota als verantwoordingsdocument. De kanttekening bevestigt de bevinding van de rekenkamer.</p>
<p>• Programma's "gemeentelijke bedrijven" en "welzijn" (4.1)</p> <p>Algemeen geldt dat doelstellingen e.d. alleen worden verantwoord als deze ook in de begroting zijn opgenomen. Verantwoording volgt immers zoveel mogelijk de begroting (kaderstelling vooraf is verantwoording achteraf). Het klopt wel dat op enkele plekken geen doelstellingen o.i.d. staan maar die hebben ook niet in begroting gezeten. Het is aan de raad de doelstellingen te bepalen. Nog belangrijker is dat 2004 een eerste programmabegroting was. Begroting 2005 is verder doorontwikkeld en grotendeels BBV-proof gemaakt. Zoals nu blijkt is het implementeren van BBV een continueproces. Ook in de begroting 2006 zal een integrale doorontwikkeling te zien zijn. Dat het beter kan en ons inziens ook moet wordt onderstreept, wel dienen de scores ook in perspectief tot eerdere jaarverslagen te worden gebracht en dan is al een duidelijke verbetering te zien.</p>	<p>Ook deze kanttekening bevestigt de bevinding van de rekenkamer. Door het ontbreken van doelvergelijking en concrete prestatiemeting is de waarde van de informatie voor verantwoording beperkt. Dat dient drastisch te verbeteren.</p>
<p>• Inzicht in resultaat en vermogensmutaties (4.2)</p> <p>Het nog te bestemmen resultaat van € 17,4 miljoen is correct. Wel is er een administratieve fout geweest in het verwerken van het resultaat 2003 ad</p>	<p>Opnieuw een bevestiging van de bevindingen van de rekenkamer. Niet voor niets wordt een erratum</p>

<p>€ 94,2 miljoen en de presentatie hiervan in het jaarverslag 2004. Hiervoor zal is samenspraak met de accountant een erratum worden gemaakt wat dan samen met het jaarverslag 2004 vastgesteld moet worden door de raad. De mutatie heeft betrekking op het programma stadsposten en belastingen. De baten van dat programma zullen afnemen met € 94,2 miljoen en de kolom mutaties reserves 2004 (opgenomen op blz. 161 van het jaarverslag en bijlage 4) zal worden verhoogd met een gelijk bedrag. Daarmee wordt het resultaat voor bestemming € 16,1 miljoen, in BBV-termijn, mutaties reserves € 1,3 miljoen en het resultaat na bestemming (wat nog door de raad bestemd kan worden) blijft dan € 17,4 mln.</p> <p>Het verschil tussen de vermogensmutatie 2004 van € 16,0 miljoen en het bbv-resultaat voor bestemming van € 16,1 miljoen is dan nagenoeg verwaarloosbaar. Doordat de wijziging beperkt blijft tot 1 begrotingsprogramma, namelijk stadsposten en belastingen, is ons inziens een goed beeld gegevens van de resultaten per programma/thema.</p>	<p>gepresenteerd. Voor het overige verwijzen we naar ons naschrift. Uit het erratum blijken forse niet toegelichte overschrijdingen van de begrote lasten.</p>
<p>Verder heeft de rekenkamer een bijlage 1 opgesteld om mutaties in reserves te verduidelijken waar men ons inziens niet in geslaagd is. Door de rekenkamer is een kolom ingevoegd raadsbesluit in kadernota. Deze kolom is niet correct omdat resultaatbestemming niet over zoveel reserves is gelopen. Daarbij zijn er gedurende het hele jaar begrotingsmutaties geweest die ook betrekking op mutaties in reserves kunnen hebben en is ook de door de raad vastgestelde begroting 2004 uitgangspunt. Daarbovenop komt nog dat mutaties in reserves niet alleen voortvloeien uit de begroting (incl. wijzigingen) maar ook uit raadsbesluiten van voorgaande jaren. Daarmee is het vergelijk tussen door de raad vastgestelde mutaties en werkelijke mutaties (blz. 15) ad € 36,2 miljoen en de daaraan verbonden "onrechtmatigheid" niet juist.</p>	<p>Volgens het erratum is de resultaatbestemming uitsluitend over de post stad gelopen. Uit het genomen besluit blijkt echter dat in ieder geval een aantal posten tot een bedrag van € 5.557.905 over verschillende andere organisatieonderdelen verdeeld dienden te worden. De rekenkamer heeft in de opgevoerde kolom de indeling van het raadsbesluit gevolgd. Dat is de SOLL positie. De IST positie is anders, dat is precies het probleem. Het maakt daarmee duidelijk dat voor raadsleden onvoldoende inzicht bestaat in de verwerking van de raadsbesluiten. Dat is overigens gemakkelijk te herstellen. Gezien deze kanttekening beschikt het college kennelijk over een correcte opstelling. De rekenkamer vraagt slechts om het ter beschikking stellen daarvan aan de raad.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Paragraaf risicomanagement en weerstandvermogen (4.3) <p>In de laatste 2 alinea's van paragraaf 4.3 zegt de rekenkamer dat "kwaliteit van de informatie in de rekening beter is dan de informatie in de begroting" en ook dat "aan de geciteerde vereisten van BBV is voldaan". Dat is een belangrijke conclusie die het college deelt. Dat informatie anders en misschien wel beter in relatie met elkaar gebracht moet worden is ter beoordeling aan de raad. Het college is zich bewust van het feit dat de nota risicomanagement en weerstandvermogen en ook</p>	<p>Bevestiging van de bevindingen van de rekenkamer.</p>

<p>de nota reserves en voorziening, zoals ook opgenomen in de verordening nog gemaakt moeten worden. De nota reserves en voorzieningen zal voor het einde van het jaar door het college aan de raad ter vaststelling worden aangeboden.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • BLZ 13, paragraaf 4.2 <p>Resultaat is € 17,4 miljoen, waarvan reeds 12,6 miljoen (incidentele baat in verband met fusie-uitkering Evides) bestemd is bij kadernota 2005 en dus nog € 4,8 miljoen te bestemmen is. In het jaarverslag is hiermee geen relatie gelegd naar de exploitatie en er is zeker geen sprake van een klein tekort.</p>	<p>Correcte kanttekening. "Klein tekort" Betreft een typefout, die ter wille van de leesbaarheid in het rapport is hersteld.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • BLZ 14 <p>Rekenkamer heeft gelijk wat betreft presentatie BBV resultaat voor en na bestemming. Er is een erratum opgesteld in verband met het verwerken van resultaat 2003 ad € 94,2 miljoen (niet € 92,4 miljoen zoals op pagina 14 2^e tekstblok staat). Dit erratum beïnvloedt het overzicht.</p>	<p>Een bevestiging van de bevindingen van de rekenkamer</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Eerste tekstblok blz. 14 <p>Aansluiting klopt wel, maar totaal verschil tussen onttrekking en toevoeging is inderdaad € 2,116 miljoen op alle algemene reserves. De specificatie waaraan de rekenkamer refereert heeft alleen betrekking op de algemene reserve op de stad. Daarna worden 3 posten genoemd. De stelpost MJP (€ 1,4 miljoen) was wel begroot. De post € 5,144 was niet verwerkt in een begrotingswijziging maar heeft wel betrekking op het uitvoeren van een eerder raadsbesluit. Dat geldt ook voor € 1,438 miljoen vrijval reserve resultaat voorgaande jaren. De conclusie van de rekenkamer dat aan deze mutaties geen raadsbesluiten ten grondslag liggen is dan ook niet juist.</p>	<p>Ook hier een bevestiging. De cijfers in het rapport zijn afkomstig uit een door SBC verstrekt overzicht naar aanleiding van de rekenkamervraag op welke raadsbesluiten de mutatie algemene reserve is gebaseerd. Blijkbaar was dat overzicht niet volledig. Ook het vrijvallen van een reserve resultaat voorgaande boekjaren vergt overigens een separaat raadsbesluit. De rekenkamer is benieuwd naar het sluitende en gewaarmerkte overzicht van de toevoegingen en onttrekkingen reserves. Deze kanttekening wekt de verwachting dat zo'n overzicht met beperkte inspanning is te leveren.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • De laatste op pagina 14 zin is niet correct. De mutatie waarvan de rekenkamer terecht opmerkt dat die ontbreekt heeft alleen betrekking op de stad en dus programma 11 "stadsposten en belastingen" en niet op alle andere programma's en thema's. Zoals al in de raadsvoorstel bij het jaarverslag 2004 vermeldt zijn de resultaten en cijfers per thema wel correct en geven een goed beeld van gevoerde beleid en cijfers. 	<p>Een opmerkelijke kanttekening, gezien het raadsbesluit bij de kadernota. Daarin wordt het resultaat 2003 nadrukkelijk niet uitsluitend naar programma 11 bestemd, maar naar verschillende programma's en thema's. De kanttekening roept daarmee opnieuw de vraag op hoe dat raadsbesluit is verwerkt?</p>
<ul style="list-style-type: none"> • BLZ 15, in het eerste tekstblok wordt gesproken over bijlage 1 en een absolute afwijking van € 36,229 miljoen. <p>De opgestelde bijlage is niet correct. De weergave van de verwerking van het resultaat 2003 in kolom kadernota 2005 is niet goed, daarbij komt nog dat</p>	<p>De kolom kadernota in bijlage 1 volgt het raadsbesluit en geeft daarmee de "SOLL" positie weer. Het is juist dat de</p>

<p>alleen kadernota 2005 niet het juiste beeld geeft van begrote wijzigingen in reserves. Ten eerste is een begroting 2004 met wijziging in reserves goedgekeurd door de raad en ten tweede gebeurt in de loop van het jaar een continue proces van begrotingswijzigingen waarin ook mutaties op reserves begroot zitten.</p>	<p>werkelijke verwerking (IST) anders is gelopen. De kanttekening bevestigt daarmee de bevinding van de rekenkamer.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Bespaarde rente (halverwege 1^e tekstblok blz. 15) <p>De begroting 2004 is nog volgens de oude wetgeving opgemaakt, dat wil zeggen Comptabiliteitsvoorschrift 95 (CV'95). Onder die regeling is het mogelijk rechtstreeks te muteren naar de reserves. Vanuit de kostenplaats Kapitaallasten is derhalve in de begroting 2004 een rechtstreekse begrote mutatie van bespaarde rente naar de reserve uitgevoerd. Deze begrotingspost is in november 2003 door de raad goedgekeurd. Onder de BBV is de bovenstaande werkwijze niet meer toegestaan. Derhalve is met het toerekenen van de bespaarde rente een bate op de exploitatie (de bespaarde rente) ontstaan. Via de mutatie reserve is de bespaarde rente overgeboekt naar de reserve. Deze tussenstap van kostenplaats naar exploitatie en via mutatie reserve naar de reserve is geheel in overeenstemming met de BBV. Het genomen begrotingsbesluit in november 2003 is uitgevoerd met een technisch andere verwerking in 2004 maar is ons inziens daarmee niet onrechtmatig.</p>	<p>Het betreft een ondergeschikt technisch punt waar de rekenkamer niet veel aandacht aan heeft geschonken in de aanbevelingen en conclusies. Volgens de eigen norm van de gemeente Dordrecht dient de berekening sluitend te zijn. Maar dan kan er geen sprake zijn van een toevoeging of onttrekking aan reserves. Uit de tekst blijkt dat daar wel sprake van is. Er is blijkbaar sprake van een afwijking van de eigen norm. Dat er bovendien technisch anders wordt verwerkt maakt het geheel weinig inzichtelijk voor niet-specialisten.</p>
<p>T.a.v. hoofdstuk 5 (Formele toets)</p> <p>De laatste alinea op pagina 23 wordt onderstreept. Net als de begroting 2005 grotendeels BBV-proof is zal ook de jaarrekening 2005 daaraan volgend jaar voldoen. Ook gelet op de uitgevoerde scan van de rekenkamer en beperkt aantal opmerkingen/fouten kan geconstateerd worden dat hierin door de organisatie goede stappen zijn gezet. De tegenstrijdigheid onder 2.4 op blz. 21 wordt onderkend en opgelost met erratum. Het oorspronkelijke saldo en gewijzigd saldo is wel vermeld maar niet in hoofdstuk 3 van het jaarverslag maar wel in hoofdstuk 6 en bijlage 4. Het is aan de raad om te zeggen of ze het vergelijk bij jaarverslag 2005 ook expliciet in de programmarekening willen zien.</p>	<p>Een bevestiging van de bevindingen van de rekenkamer</p>
<ul style="list-style-type: none"> BLZ 22, 2.3/10.2 <p>In de begroting 2004 (pag. 119) en kadernota 2004 is een renteomslag van 6% genoemd. Daar is in 2004 ook mee gewerkt. De opmerking kunnen wij dan ook niet plaatsen als onjuist. Met ingang van 2005 (besloten bij kadernota 2005) zal de renteomslag 4% zijn.</p>	<p>Volgens het eigen normenkader dient de renteomslag sluitend te zijn. De gemaakte opmerking is dus inderdaad niet onjuist.</p>

<ul style="list-style-type: none">• BLZ 27, laatste alinea voor 6.3. In het controleprotocol dat door de raad is vastgesteld is opgenomen dat afwijkingen boven de post onvoorzien onrechtmatig zijn. De post onvoorzien was in 2004 € 600.000,--. Vandaar de norm die de accountant hanteert.	Een correcte kanttekening. De rekenkamer is er ten onrechte vanuit gegaan dat de raad geen grens had vastgesteld. We hebben overigens naar aanleiding van het erratum vastgesteld dat deze hogere grens per thema fors is overschreden.
--	---