

# **ELKE EURO TELT**

FINANCIËLE VERANTWOORDING 2004

juni 2005

R E K E N  
K A M E R  
R O T T  
E R D A M

---

ELKE EURO TELT

inhoud

---

<b>I</b>	<b>inleiding</b>	<b>4</b>
I-1	een raadsbesluit van 4,6 miljard euro	4
I-2	onderzoek Rekenkamer	4
I-2-1	doel- en probleemstelling	4
I-2-2	onderzoek gehinderd	5
<b>II</b>	<b>rechtmatigheid van baten en lasten</b>	<b>7</b>
II-1	inleiding	7
II-2	bevindingen	8
II-2-1	goedkeurende verklaringen	8
II-2-2	onrechtmatigheden en onzekerheden	9
II-2-3	indemniteitsprocedure	10
II-2-4	naleving BBV	12
II-2-5	begrotingscriterium	14
II-2-6	voorwaardencriterium	16
II-2-7	misbruik en oneigenlijk gebruik van middelen	18
II-2-8	overige opmerkingen	18
II-3	oordeel rechtmatigheid	20
<b>III</b>	<b>ordelijk en controleerbaar financieel beheer</b>	<b>21</b>
III-1	normen	21
III-2	bevindingen	21
<b>IV</b>	<b>kwaliteit van verantwoordingsinformatie</b>	<b>25</b>
IV-1	normen	25
IV-2	bevindingen	25
<b>V</b>	<b>kwaliteit van bedrijfsvoering</b>	<b>28</b>
V-1	normen	28
V-2	bevindingen	28
<b>VI</b>	<b>uitvoering van de accountantscontrole</b>	<b>31</b>
VI-1	object, reikwijdte, diepgang en foutevaluatie	31
VI-2	normen	32
VI-3	Rotterdamse reikwijdte en foutdefinitie	32
VI-4	overige bevindingen	34
VI-5	oordeel accountantscontrole	35
<b>VII</b>	<b>oordeel en aanbevelingen</b>	<b>36</b>
bijlage I	onderzoeksverantwoording	38
bijlage II	afkortingenlijst	39
bijlage III	motie Reijkersz	40
bijlage IV	specifieke thema's voor onderzoek Rekening 2004	41
bijlage V	reactie College	44

# I inleiding

## I-1 een raadsbesluit van 4,6 miljard euro

Elk jaar moet de Gemeenteraad besluiten of ze kan instemmen met het door het College gevoerde financiële bestuur in het afgelopen jaar. Voor het jaar 2004 een besluit dat in Rotterdam betrekking heeft op 4,6 miljard euro. De Rotterdamse Raad laat dit besluit voorbereiden door de Commissie tot Onderzoek van de Rekening (COR). Voorts heeft de Raad met ingang van de jaarrekening 2004 een nieuwe externe accountant (EA) te weten KPMG benoemd die de wettelijk voorgeschreven controle op de jaarrekening uitvoert. De Raad heeft de Rekenkamer Rotterdam bij motie verzocht om jaarlijks een 'rapport van oordeel en aanbeveling bij het jaarverslag' te schrijven en 'regelmatig contact te houden met de Raad of de COR om aanbevelingen te doen betreffende de opdracht aan de raadsaccountant'. De Rekenkamer neemt met ingang van de jaarrekeningcontrole 2004 als externe deskundige deel aan de vergaderingen van de COR.

## I-2 onderzoek Rekenkamer

### I-2-1 doel- en probleemstelling

Met dit onderzoek streeft de Rekenkamer de volgende algemene doelstelling na: het op verzoek jaarlijks bij het jaarverslag van de gemeente uitbrengen van een rapport van oordeel en aanbevelingen met daarin tevens een beoordeling van de uitgevoerde accountantscontrole.

De hieruit voortvloeiende probleemstelling luidt als volgt:

In welke mate voldoen de jaarverslagen van de diensten en het concern aan de daaraan te stellen kwaliteitseisen en is de accountantscontrole uitgevoerd zoals bij aanvang afgesproken?

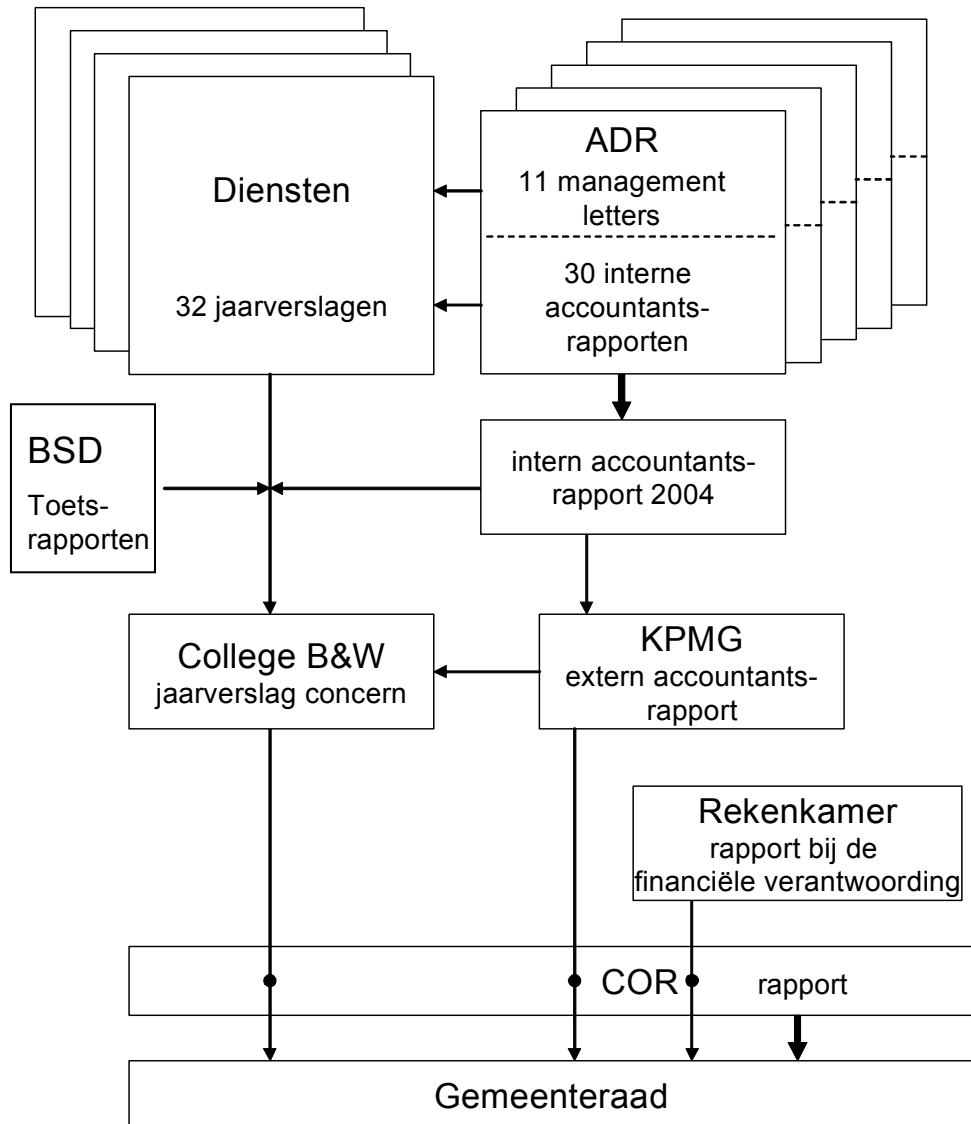
Bij de probleemstelling zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- zijn de baten en lasten rechtmatig tot stand gekomen?
- voldoet de verantwoordingsinformatie aan de daaraan te stellen kwaliteitseisen?
- is het financieel beheer ordelijk en controleerbaar?
- voldoet de bedrijfsvoering aan de daaraan te stellen kwaliteitseisen?
- is de accountantscontrole uitgevoerd zoals van te voren afgesproken met de Raad?

## I-2-2 onderzoek gehinderd

Teneinde een gefundeerd oordeel te kunnen geven op bovenstaande onderzoeksvragen meent de Rekenkamer een minimum aantal documenten aangaande de financiële verantwoording te moeten beoordelen. Documenten zoals de jaarverslagen van de diensten en het concern, de bijhorende toetsrapporten van de Bestuursdienst, de rapporten en managementletters van de Accountantsdienst Rotterdam (ADR) en dat van de EA. Deze documenten liggen ten grondslag aan de rapporten van de Rekenkamer de COR aan de Raad.

Figuur I-1 documenten financiële verantwoording



De wens tot het beoordelen van deze belangrijke documenten is door de Rekenkamer reeds in oktober 2004 uiteengezet in een vergadering van de COR in de vorm van een presentatie. Begin april 2005, heeft de Rekenkamer nogmaals in een vergadering van de COR met een presentatie van haar controleplan aangegeven dat bepaalde documenten zoals managementletters en toetsrapporten belangrijk zijn om tot een gefundeerd oordeel te kunnen komen. Middels het daaraan voorafgaand ambtelijk afstemmingsoverleg waren ook de Bestuursdienst (Directie Middelen en Control; DMC) en de ADR van dit voornemen op de hoogte. Deze lieten echter eind april weten de gevraagde documenten niet te willen overdragen.

Door een verlate oplevering van de gemeenterekening (17 mei), van de accountantsrapporten bij de concernrekening en een langdurige weigering van het College om de managementletters en de toetsrapporten aan de Rekenkamer te verstrekken is er vier weken sprake geweest van een zogenoemde subjectieve verhindering. Het schriftelijk verzoek van de Rekenkamer onder verwijzing naar het wettelijk recht op de gevraagde documenten werd afgewezen<sup>1</sup>. Het College was van mening dat de Rekenkamer in deze niet eigenstandig als Rekenkamer maar als ondersteuner en dus op titel van de COR dient te opereren. Zowel de voorzitter van de COR als van de Raad hebben bij het College aangedrongen op het vrijgeven van de gevraagde stukken. Uiteindelijk is op 20 mei door de gemeentesecretaris aan de directeur van de Rekenkamer onder handhaving van het bezwaar een deel van de stukken toegezegd. Nog dezelfde middag volgde ook de overige stukken zij het met weglating van de ambtelijk aan het College voorgelegde beslispunten.

Door de hinder die de Rekenkamer ondervond werd het zeer moeilijk om zo kort voor de geplande behandeling van haar conceptrapport in de COR nog tot een gefundeerd oordeel te komen. De Rekenkamer heeft zich daarom in het conceptrapport onthouden van een oordeel en zich beperkt tot een rapport van bevindingen inclusief nog openstaande vragen. Dit conceptrapport is ook voor wederhoor aan het College toegezonden.

De Rekenkamer heeft vervolgens op nadrukkelijk verzoek van de COR, alsnog de managementletters, toetsrapporten en de beantwoording door het College van de in het conceptrapport gestelde vragen bij haar oordeelsvorming betrokken. Hierdoor kon, zeer verlaat, in het definitieve rapport alsnog een oordeel geformuleerd worden. De reactie van het College op het concept rapport is opgenomen in bijlage V.

---

<sup>1</sup> Zie voor de briefwisseling [www.rekenkamer.rotterdam.nl](http://www.rekenkamer.rotterdam.nl) bij 'Elke euro telt'

## II rechtmatigheid van baten en lasten

### II-1 inleiding

In 1999 heeft de Rekenkamer de gemeente aanbevolen om de accountant een zogenoemde rechtmatigheidsverklaring af te laten geven. Na enige discussie heeft de gemeente Rotterdam deze als eerste gemeente in Nederland ingevoerd bij de jaarrekening 2001. Toen was inmiddels bekend dat een dergelijke verklaring ook wettelijk, en dus landelijk, verplicht zou gaan worden met ingang van de jaarrekening 2004. Rotterdam heeft dus een voorsprong kunnen opbouwen.

De rechtmatigheidsverklaring is volgens de Rekenkamer een belangrijk middel van de Raad om zich er van te verzekeren dat<sup>2</sup> de lasten en baten:

1. juist en volledig (“getrouw”) staan weergegeven in de jaarrekening;
2. tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de van toepassing zijnde relevante<sup>3</sup> wet- en regelgeving.

De uitkomsten van de rechtmatigheidstoets stelt dus de Raad in staat om te controleren of het College zich bij haar financieel bestuur gehouden heeft aan de, bij begroting door de Raad beschikbaar gestelde-, programmabudgetten (budgetrecht Raad). En eveneens of het College daarbij de wet- en regelgeving waaronder de door de Raad zelf gestelde regels, heeft nageleefd. Met behulp van de rechtmatigheidsverklaring en het daarop volgend advies van de COR wordt de Raad in staat gesteld het wettelijk vereist besluit (GW art. 199) al dan niet te nemen om ‘de leden van het College te ontlasten voor het in de jaarrekening verantwoorde financiële beheer’ (verlenen van décharge).

In deze visie staat dus voor de Raad niet de accountantstechnische-, maar de bestuurlijke betekenis van de rechtmatigheidsverklaring centraal. Het is een middel, geen doel. Onrechtmatigheden vormen even zovele signalen voor de Raad dat haar regels (gestelde kaders zoals verordeningen maar ook de begroting) of die van de wetgever zijn overtreden. Regels vastgesteld door het College of door een Hoofd van Dienst welke niet rechtstreeks voortvloeien uit een raadsbesluit maken daarom geen deel uit van het rechtmatigheidsbegrip. Dat zou immers de signaalwerking doen afzwakken.

---

<sup>2</sup> Omwille van de leesbaarheid wordt volstaan met een typering ipv de exacte omschrijvingen uit de wet- en regelgeving (zie BZK-circulaire 24 november 2004, paragraaf 3)

<sup>3</sup> Met ‘relevant’ wordt bedoeld de wet- en regelgeving voor zover die van belang is voor de (totstandkoming van-) lasten en baten e.d. (zie eveneens de BZK-circulaire paragraaf 3)

als reeds in paragraaf I-2 vermeld heeft de Rekenkamer ten behoeve van haar rechtmatigheidsonderzoek de jaarverslagen en jaarrekeningen van de diensten en het concern beoordeeld op vier criteria, te weten de rechtmatigheid van baten en lasten, de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie, het ordelijk en controleerbaar financieel beheer en de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Hierbij heeft zij zo veel mogelijk gebruikt gemaakt van de controlebevindingen van de ADR en de EA. Bij de presentatie van haar bevindingen onderscheidt de Rekenkamer de grootste negen diensten (in materieel opzicht), de overige diensten en het concern.

In tabel II-1 is aangegeven welke normen de Rekenkamer heeft gehanteerd voor de toets op de rechtmatigheid van de baten en lasten.

**tabel II-1      normen voor rechtmatigheid baten en lasten**

norm

- 
1. de jaarrekening geeft een getrouw beeld
  2. de verantwoording is opgesteld conform BBV
  3. op programmaniveau is geen sprake van overschrijding (begrotingscriterium)
  4. er zijn voldoende maatregelen ter mitigatie van het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik van middelen
  5. baten en lasten zijn tot stand gekomen in overeenstemming met externe en interne regelgeving (voorwaardencriterium)

**II-2      bevindingen**

**II-2-1    goedkeurende verklaringen**

De jaarrekening 2004 bevat ruim € 4,75 miljard aan baten en € 4,6 miljard aan lasten. Op de balans staat voor bijna € 4,9 miljard aan activa en passiva. De ADR heeft bij alle dienstrekeningen alsmede de concernrekening goedkeurende verklaringen afgegeven. Ook de EA keurt blijkens zijn verklaring de gemeentelijke jaarrekening 2004 goed. De Rekenkamer heeft de accountantscontrole nader onderzocht. In hoofdstuk VI heeft dit geleid tot enige opmerkingen. Behoudens die kanttekening stelt de Rekenkamer met waardering vast dat de Gemeente Rotterdam (als één van de naar verwachting weinige gemeenten in Nederland) een goedkeurende accountantsverklaring bij haar jaarrekening kan voegen.

Een goedkeurende verklaring betekent dat met een redelijke mate van zekerheid gesteld kan worden dat er ten hoogste € 46 miljoen (1% van de totale lasten) onrechtmatig in de jaarrekening verantwoord of tot stand gekomen is (vgl. KPMG-rapport p.10). Het kan gaan om baten, lasten of balansbedragen die onjuist in de jaarrekening of in daaraan ten grondslag liggende dienstrekeningen staan of de bijhorende balansen. Het kan ook zijn dat bedragen er juist in staan maar dat deze in strijd met de relevante wet- en regelgeving tot stand gekomen zijn.



## II-2-2 onrechtmatigheden en onzekerheden

Een aantal onrechtmatigheden zijn bij de accountantscontrole ontdekt. Voor zover deze groter dan € 10.000 zijn ze opgenomen in de bijlage bij het accountantsrapport. Tabel II-2 bevat op basis van deze bijlage een overzicht van de totalen per jaarrekening.

tabel II-2 Totalen ontdekte onrechtmatigheden in de jaarrekeningen 2004 in €

AZRR	81.068
De Doelen	89.590
DSO	1.766.714
dS+V	348.933
Gemeentebelastingen	205.278
GGD	49.093
Gemeentewerken	2.445.000
BSD	276.403
Centrum	10.220
Kunstzaken	50.000
Openbare ruimte en Milieu	298.000
Luxor	66.000
OBR	1.047.000
RET	723.604
Roteb/multibedrijven	350.000
Roteb	1.102.000
Servicedienst	191.993
Dienst SenR	619.250
Stadstoezicht	518.428
Werkstad	112.322
SoZaWe	10.491.482
Concern	4.888.105
Totaal	25.730.483

Daarnaast zijn er ook baten, lasten en bedragen op de balans aangetroffen waarvan de EA het onzeker acht of deze rechtmatig zijn. Het gaat in totaal om € 43 mln. Ook dit bedrag is (aanzienlijk) lager dan de bijhorende zogenoemde goedkeuringstolerantie voor onzekerheden. Pas als het bedrag boven de € 138 mln komt zou de EA moeten afzien van een goedkeurende verklaring.

De Rekenkamer acht het overzicht van onrechtmatigheden boven de € 10.000 zoals opgenomen in het EA-rapport nuttig. Het is een beperkte, overzichtelijke lijst. Het maakt het mogelijk om snel een indruk te krijgen van de aard van

onrechtmatigheden. Om dezelfde reden beveelt de Rekenkamer aan om volgend jaar evenzo een overzicht van de aangetroffen onzekerheden op te nemen.

### II-2-3 indenniteitsprocedure

In beginsel staat een beperkt aantal onrechtmatigheden en onzekerheden het goedkeuren van een jaarrekening door de EA dus niet in de weg. Het is echter een andere vraag of de Gemeenteraad daarmee het College van haar verantwoordelijkheid voor het gevoerde financieel beheer kan ontslaan. Dit zogenoemde dechargebesluit is immers het einddoel van de raadsbehandeling van de jaarrekening.

Artikel 198 van de Gemeentewet schrijft hierbij de zogenoemde indenniteitsprocedure voor:

*Lid 2 Indien de Raad tot het oordeel komt dat uitgaven die in de jaarrekening zijn opgenomen niet rechtmatig zijn gedaan, wordt dit standpunt terstond ter kennis gebracht van het college met vermelding van de gerezen bedenkingen;*

*Lid 3 Het college zendt de Raad binnen twee maanden na ontvangst van het standpunt, bedoeld in het tweede lid, een voorstel voor een indenniteitsbesluit, vergezeld van een reactie op de bij de Raad gerezen bedenkingen;*

*Lid 4 Indien het college een voorstel voor een indenniteitsbesluit heeft gedaan, stelt de Raad de jaarrekening niet vast dan nadat hij heeft besloten over het voorstel.*

De Rekenkamer beveelt de Raad aan om het oordeel van de EA inzake de aangetroffen onrechtmatigheden volledig over te nemen en om vervolgens dit standpunt conform artikel 198 lid 2 aan het College te sturen voor het voeren van de indenniteitsprocedure<sup>4</sup>. Daarbij is het zinvol om een onderscheid te maken

---

<sup>4</sup> Het College meent in haar reactie dat de wet en een aanvullende BZK-circulaire de ruimte biedt om als raad alleen bepaalde onrechtmatigheden voor een indenniteitsprocedure in aanmerking te laten komen. De Rekenkamer deelt die mening niet. De wetstekst is dwingend geformuleerd, zoals de circulaire terecht stelt. Vervolgens komen er mitsen en maren in de circulaire die meer ruimte bieden dan de wettekst. Blijkens telefonische informatie is het ministerie voornemens de wetstekst anders te formuleren omdat deze inderdaad wat ongelukkig geformuleerd is. De bedoeling was en is dat de indenniteitsprocedure spaarzaam (alleen in majeure gevallen dus; RM) gebruikt zou gaan worden. Klaarblijkelijk is het ministerie hierop in de circulaire al vooruit gelopen.

Richtinggevend is echter de wetstekst die inclusief MVT, artikelsgewijze toelichting, moet worden geïnterpreteerd. De toelichting benadrukt dat het de Raad is, en niet de accountant die een indenniteitsprocedure (IP) in gang zet maar ook dat dat het bij de door de accountant gesignaleerde onrechtmatigheden '... voor de hand ligt dat de raad door het in gang zetten van een indenniteitsprocedure een afzonderlijke discussie over dergelijke uitgaven uitlokt."

De Rekenkamer concludeert dat alle betrokkenen het zelfde voor ogen staat: een spaarzaam gebruik van de indenniteitsprocedure. De namens het College aangedragen oplossing om als Raad onderscheid tussen accountants-onrechtmatigheid en politieke onrechtmatigheid te maken acht de Rekenkamer verwarrend. Bovendien laat de wettekst daarvoor geen ruimte. De circulaire geeft die ruimte wel maar het ministerie erkent dat er een wijziging van de wetstekst nodig is. Ergo: nu is die ruimte er tot op heden nog niet (de beleidsregels in de

tussen mineure en majeure onrechtmatigheden en om alleen bij de laatste expliciet de gerezen bedenkingen te formuleren. Het College weet dan aangaande welke onrechtmatigheden en bedenkingen zij expliciet geacht wordt zich aanvullend te verantwoorden. Zij doet dat door inzending van een voorstel voor een indenniteitsbesluit door de Raad, waarna bij aanvaarding de Raad de jaarrekening alsnog kan vaststellen.

In haar advies aan de Raad kan de COR deze procedure voorbereiden door te adviseren over het te maken onderscheid tussen mineure en majeure onrechtmatigheden en de gerezen bedenkingen. De praktijk bij het Rijk leert dat dit bestuurlijke instrument alleen effectief blijft als zij schaars wordt aangewend. Daarbij kan gedacht worden aan het alleen majeur verklaren van een onrechtmatigheid als het om een groot bedrag gaat, of een kwalitatief ernstige fout of één die zich ondanks meerdere meldingen al jaren herhaalt (gele kaart systeem). Om het inzicht in de aangetroffen onrechtmatigheden te vergroten heeft de Rekenkamer de rechtmatigheidsbevindingen van de IA en de EA gegroepeerd naar categorieën. Tabel II-3 geeft een overzicht van het aantal door de interne (ADR) en externe accountant (EA) gemaakte opmerkingen in hun rapportages ten aanzien van de rechtmatigheid van de baten en lasten van de negen diensten met het grootste financieel belang, het totaal van de overige diensten en het concern.

Tabel III-3 overzicht aantal opmerkingen (fouten) van de interne en externe accountant

	getrouw beeld	conform BBV	begrotings- criterium	M&O	voorwaarden- criterium
GW	Ja	5	-	-	-
OBR	Ja	2	-	-	1
RET	Ja	-	-	-	1
Gem.Bel.	Ja	-	-	-	2
SoZaWe	Ja	-	-	-	1
DOO	Ja	-	-	-	-
DSO	Ja	-	-	-	2
DS+V	Ja	-	-	-	-
Roteb	Ja	1	-	-	1
Totaal 9 grootste diensten	Ja	8	-	-	8
Totaal overige diensten	Ja	2	-	-	3
Concern	Ja	1	-	1	-
Totaal	Ja	11	-	1	11

*opmerkingen die in meerdere rapportages voorkomen zijn éénmaal meegeteld*

circulaire zijn ondergeschikt aan de wet). De Rekenkamer beveelt daarom aan een onderscheid te maken tussen mineure en majeure onrechtmatigheden waarbij het College alleen expliciet reageert op de majeure.

Uit voorgaande tabel kan worden opgemaakt dat er door de ADR en EA vooral opmerkingen zijn geplaatst bij de naleving van het ministerieel Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en bij de naleving van voorwaarden verbonden aan met name subsidies en specifieke uitkeringen.

#### II-2-4 naleving BBV

##### Gemeentewerken (GW)

Door de ADR is geconstateerd dat GW in strijd met het BBV een gedragslijn hanteert waarbij materiële vaste activa met een economisch nut niet in alle gevallen worden geactiveerd. De ADR geeft desgevraagd aan dat in één geval een bedrag van € 112.000 niet is geactiveerd. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat dit bedrag opgenomen is in de verschillenlijst. De ADR geeft echter ook aan dat GW activering tot een bedrag van € 100.000 niet in overweging neemt. Naar de mening van de Rekenkamer is dit in strijd met het BBV. Het College geeft desgevraagd aan dat het BBV geen grens geeft voor activering en dat uit praktisch oogpunt een ondergrens is aangebracht. De Rekenkamer is van mening dat wanneer het BBV geen ondergrens aangeeft alle activa met een economisch nut eenvoudigweg geactiveerd dienen te worden.

Tevens wordt door de ADR en de EA bij GW melding gemaakt van het verschuiven van positieve resultaten van projecten die reeds in 2004 gereed waren naar 2005. Hiermee is een bedrag gemoeid van ongeveer € 1.000.000. Daarnaast blijkt er op een tweetal projecten ten onrechte geen tussentijds resultaat (€ 490.000) genomen te zijn.

De ADR rapporteert voorts in het accountantsrapport bij de gemeenterekening dat GW ten onrechte positieve resultaten op een aantal projecten op de balanspost onderhanden werk laat staan in plaats van ten gunste van het resultaat te brengen. Desgevraagd geeft de ADR aan dat GW de genoemde resultaten graag in 2005 terug wil geven aan betrokken partijen. Op de vraag of de ADR de opvatting deelt dat hiermee deze balanspost € 3mln. te hoog, en de baten voor € 3mln. te laag staan weergegeven stelt deze dat de post onderhanden werk juist gewaardeerd en het resultaat juist bepaald is. De Rekenkamer is echter van mening dat GW met deze wijze van verwerking, winsten in de post onderhanden werk laat zitten en daarmee als het ware aan resultaatbestemming doet voordat de Raad hierover wordt geïnformeerd.

##### OBR

Het OBR is met een deel van het resultaat een verplichting ad € 1.000.000 aangegaan betreffende de stedelijke vernieuwing, aldus de ADR. De beslissing om € 1.000.000 van het OBR resultaat te bestemmen voor stedelijke vernieuwing is echter voorbehouden aan de Raad. Dit dient daarom nog als beslistpunt te worden voorgelegd aan de Raad.

##### ROTEB

Naar aanleiding van de resultaten uit de interim-controle 2003 bij de ROTEB heeft de ADR in 2004 een diepgaand onderzoek uitgevoerd naar de rechtmatigheid van de door AVR in rekening gebrachte verwerkingskosten. De interne controle op de ontvangen facturen van de AVR liet namelijk nogal te wensen over. De ADR

constateert dat bij de ROTEB geen controle plaatsvindt op de juistheid van de individuele weegbonnen. Daarnaast constateert de ADR dat van de 46.000 weegbonnen 4.713 een onbekend kenteken (vrachtauto's) bevatten en leiden tot een rechtmatigheidsonzekerheid van € 2.191.253.

#### **AZRR**

De jaarrekening van Ambulance Zorg Rotterdam-Rijnmond (AZRR) was door de ADR aanvankelijk voorzien van een goedkeurende verklaring met beperking. De voorziening voor dubieuze debiteuren was voor een bedrag van € 500.000 te laag opgenomen. Het bestuur van AZRR heeft vervolgens de jaarrekening aangepast. De voorziening is verhoogd met € 500.000 ten laste van het resultaat en vermogen van AZRR. Dit heeft er uiteindelijk tot geleid dat de ADR toch een goedkeurende verklaring kon afgeven. De aanpassing kon echter niet meer worden verwerkt in de concernrekening, aldus het College. Dit leidt er derhalve toe dat op concernniveau het vermogen voor een bedrag van € 500.000 te hoog is weergegeven en de voorziening voor hetzelfde bedrag te laag. Deze fouten dienen naar de mening van de Rekenkamer echter wel opgenomen te worden op de lijst van controleverschillen.

#### **VOIL**

De ADR adviseert in het accountantsrapport om de Voormalige Organisaties in Liquidatie (VOIL) te integreren in de begroting en rekening van de gemeente Rotterdam. Bij de VOIL worden de gelden beheerd die betrekking hebben op de verplichtingen van de gemeente jegens het voormalig personeel dat werkte voor inmiddels opgeheven gemeentelijke diensten. Het gaat o.a. om de uitkering van wachtgeld. Tot op heden wordt alleen het saldo van baten en lasten opgenomen in de gemeenterekening. De ADR heeft geadviseerd voortaan alle baten en lasten (en balansposten) in de rekening op te nemen in plaats van alleen het saldo. Daardoor ontstaat meer inzicht in de totale jaarlijkse lasten van het voormalige personeel en de toekomstige financiële verplichtingen, zo stelt de ADR. Tot op heden is namelijk de gedragslijn gehanteerd dat consolideren geen toegevoegde waarde zou hebben. Naar aanleiding van de aanhoudende opmerkingen van de ADR op dit punt geeft het College desgevraagd aan in het vervolg de VOIL-stukken mee te consolideren. De Rekenkamer wijst erop dat het ADR-advies voortvloeit uit de BBV-verplichting om alle baten en lasten afzonderlijk (en dus niet gesaldeerd) te verwerken in de gemeenterekening. Het advies van de ADR had logischerwijs voorafgegaan moeten worden door de constatering dat dit ten onrechte in de rekening 2004 niet is gebeurd. De Rekenkamer concludeert dat de jaarrekening 2004 dus onvolledig is voor de betreffende baten, lasten en balansbedragen, nl. € 2,4 mln.

#### **DOO**

De ADR maakt in haar rapportage bij de gemeenterekening melding van het door DOO toevoegen van renteopbrengsten van het belegde vermogen aan de voorziening. DMC heeft ingestemd met deze wijze van verwerking, aldus de ADR. DMC geeft desgevraagd aan dat naar haar mening het toevoegen van renteopbrengsten aan de voorziening wel toegestaan is. Dit is volgens DMC usance binnen de onderwijswereld. De Rekenkamer merkt hierbij op dat het BBV duidelijk

aangeeft dat rentetoevoegingen aan voorzieningen niet zijn toegestaan (artikel 45). De Rekenkamer kwalificeert de rentetoevoegingen daarom als onrechtmatig. Welk bedrag met deze toevoeging aan de voorziening is gemoeid is door DMC niet aangegeven.

## II-2-5 begrotingscriterium

### onverwacht resultaat

Door zowel de ADR als de EA wordt in het accountantsrapport bij de concernrekening aangegeven dat geen begrotingsoverschrijdingen van materieel belang geconstateerd zijn. Tegelijkertijd valt te lezen dat het totaal van de rekening sluit op een totaal voordelig saldo van € 151,5 mln. tegenover een begroot saldo, na de derde kwartaalrapportage van € 2,4 mln. Desgevraagd geeft het College aan dat het verschil vooral veroorzaakt is door ontwikkelingen die niet konden worden voorzien in het derde kwartaal. Zo was er een incidentele meevaller op de Wet werk en bijstand van € 54 mln. Deze was niet te voorzien bij de derde kwartaalrapportage. Daarnaast was sprake van een aantal mutaties van een technisch karakter (circa € 38 mln.). De Rekenkamer is van mening dat bij goed functionerende informatiesystemen bij de diensten en de DMC een gedegen raming na het derde kwartaal van het jaarresultaat mogelijk moet zijn. Het is zelfs aanbevelingswaardig om te bewerkstelligen dat na het derde kwartaal al een goed beeld verkregen kan worden over het te verwachten jaarresultaat. De Rekenkamer wijst er daarnaast nog op dat de zekerheid omtrent de in de begroting en kwartaalrapportages opgenomen bedragen weliswaar lager is dan die in een jaarverantwoording maar dat deze rapportages, aan de Raad, op basis van dezelfde aanvaardbare grondslagen opgesteld zijn.

De Rekenkamer onderschrijft de aanbeveling van de EA om periodiek te gaan afsluiten. De Rekenkamer acht het verschil te groot om zonder nader onderzoek louter toe te schrijven aan gebeurtenissen, die bij de 3e kwartaalrapportage nog niet te voorzien waren. Het zou ook zo kunnen zijn dat diensten de aanstaande meevallers niet gerapporteerd hebben om op die wijze zelf meer armslag te behouden. Deze praktijk heeft de Rekenkamer al in 1999 opgetekend uit de mond van de toenmalige gemeentesecretaris. Als hoofd van de bestuursdienst was hij van mening dat '...in het verleden de halfjaarcijfers wel vaker een negatief beeld van enkele miljoenen gaven, terwijl het jaar uiteindelijk toch positief werd afgesloten'. De Rekenkamer heeft destijds aanbevolen dat indien mocht blijken dat diensten alleen tegenvallers melden en meevallers 'achterhouden' het bestuur om dergelijk uit te bannen krachtig zal moeten optreden<sup>5</sup>.

Het gesignaleerde grote verschil tussen de prognose op basis van de derde kwartaal rapportage en de daadwerkelijke realisatie klemmt des te meer gezien de bestuurlijke relevantie. Gedurende het begrotingsjaar voeren het College, de Raad en maatschappelijke instanties een scherp debat over de financiële consequenties van gewenste beleidswijzigingen: elke euro telt. Wie gedurende het jaar meer wil uitgeven aan het één, wordt gedwongen aan te geven ten koste van welke andere

---

<sup>5</sup> Rekenkamer Rotterdam, begrotingsproces 1997 ROTEB, mei 1997, pp. 44/45.

uitgave dit zou moeten plaatsvinden. Het jaarlijks hoogtepunt van deze discussie vindt plaats begin november bij de begrotingsdebatten. Nu blijkt er over 2004 ruim 100 miljoen euro over te schieten. De Rekenkamer beveelt het College aan om DMC het derde kwartaal op concernniveau af te laten sluiten en de ADR bij de interim-controle deze afsluiting op volledigheid en juistheid te laten toetsen.

#### **budgetrecht Raad**

Een tweede onderwerp aangaande het begrotingscriterium: het budgetrecht van de Raad, houdt verband met het zogenoemde autorisatieniveau van de begroting. Jaarlijks stelt de Raad de gemeentebegroting vast. Hij wijst daarmee de beschikbare middelen toe aan het College. De begroting was tot en met 2002 ingedeeld in zeer veel zogenoemde subfuncties. Met ingang van de begroting 2003 zijn de middelen verdeeld over veertien zogenoemde beleidsvelden. Per subfunctie of beleidsveld zijn de middelen nader toegeedeeld aan kostensoorten.

De toewijzing van de beschikbare middelen door de Raad aan subfuncties of beleidsvelden (het budgetrecht van de Raad) heeft een bindend karakter. Dit betekent dat overschrijdingen voorheen op subfunctieniveau en nu op beleidsveldniveau, niet zijn toegestaan. Ook waren respectievelijk zijn verschuivingen tussen subfuncties of beleidsvelden niet toegestaan. Verschuivingen binnen de subfuncties of beleidsvelden tussen kostensoorten zijn echter wel toegestaan indien het totaal aan lopende verplichtingen maar niet toeneemt. Een overschrijding dient pas voorgelegd te worden aan de Raad wanneer het om meer dan 2.5 % van het geautoriseerde bedrag per beleidsveld gaat. Indien het totaal aan lopende verplichtingen wel toeneemt en dus het begrotingsbudget voor de subfunctie respectievelijk beleidsveld overschrijdt, is vooraf middels een begrotingswijziging goedkeuring nodig van het College en de gemeenteraad. Deze goedkeuring kan verkregen worden bij de tussentijdse rapportages.

Gezien de enorme opschaling van de budgetten door de verandering van zeer veel subfunctiebudgetten in veertien beleidsvelden is de kans dat nog tussentijds de Raad om toestemming voor een begrotingswijziging moet worden gevraagd veel kleiner geworden. Voorheen autoriseerde de Raad bijvoorbeeld een lastenbudget 2001 van 47 mln. gulden voor de gemeentebibliotheek (subfunctie 510.10 Openbaar bibliotheekwerk). Zodra de bibliotheek dit budget met meer dan 1% i.c. 470.000 gulden (circa 0,2 mln. Euro) dreigde te overschrijden diende dit aan de Raad voor goedkeuring te worden voorgelegd. In de nieuwe opzet maakt de bibliotheek deel uit van het beleidsveld Kunst met een totaalbudget 2004 van 143 mln. euro. Pas als het totaal aan lasten in dat beleidsveld de 2.5% te boven gaat in casu 3,6 mln. euro zal de Raad een begrotingswijziging ter goedkeuring krijgen voorgelegd. Voorts varieert de budgettaire omvang van beleidsvelden enorm: van 8 mln. euro ('Gemeenteraad') tot 1.3 mld. euro (Sociale zaken en Maatschappelijke dienstverlening).

De Rekenkamer concludeert dat de werking van het budgetrecht in de Rotterdamse opzet enorm is verkleind en tot een onevenwichtig autorisatie leidt. Zij acht deze uitholling van het budgetrecht van de Raad ongewenst. Het opdelen van programma's in deelprogramma's kan deze uitholling voor een groot gedeelte opheffen.

## II-2-6 voorwaardencriterium

### subsidievoorwaarden

Subsidies zijn een belangrijk beleidsinstrument voor het openbaar bestuur. Met de verstrekking van subsidies wordt beoogd dat de activiteiten van de gesubsidieerde bijdragen aan de realisatie van doelen van het overheidsbeleid. Bij politiek en bestuur leeft de wens om meer te sturen op prestaties en effecten en veel minder op algemene bedoelingen, inzet van middelen of activiteiten. Om dat te bereiken worden aan subsidies voorwaarden verbonden ten aanzien van onder andere de te realiseren prestaties. In het Rotterdamse subsidiebeleid is in de Verordening Algemene Subsidievoorwaarden (VAS) al in 1990 de overgang gemaakt van subsidies ter dekking van een exploitatietekort naar subsidies als vast budget waarvoor activiteiten verricht moeten worden. Bij een zogenoemde budgetsubsidie als bedoeld in de VAS wordt vooraf in de beschikking tot subsidieverlening de hoogte van de te verstrekken subsidies bepaald aan de hand van de in een goedgekeurd werkplan vastgelegde activiteiten, waarbij de subsidieontvanger vrij is in de wijze waarop de subsidie wordt aangewend.<sup>6</sup> Bij de vaststelling van een budgetsubsidie achteraf wordt, indien de subsidieontvanger minder werkzaamheden realiseert dan in de beschikking opgenomen, uitgegaan van een niveau dat overeenkomt met het lagere prestatieniveau.<sup>7</sup>

In mei 2004 publiceerde de Rekenkamer haar rapport 'Stimuleren of sturen' over de ruim 40 mln. euro aan gemeentelijke subsidies voor kunst en cultuur. Hierin concludeerde de Rekenkamer dat de budgetsubsidies in de kunstsector niet worden vastgesteld zoals voor deze vorm van subsidiëring volgens de VAS de bedoeling is. De vastgestelde subsidie is in alle onderzochte gevallen even hoog als de verleende subsidie, ondanks het feit dat soms minder prestaties zijn geleverd dan in het jaarplan was afgesproken. De Rekenkamer stelde vast dat gelet op de tekst van de VAS 2001 een budgetsubsidie lager *moet* worden vastgesteld wanneer er minder activiteiten zijn gerealiseerd dan afgesproken. Maar uit de onderzochte casus bleek dat het verschillende malen is voorgekomen dat een instelling niet het aantal activiteiten of bezoekers heeft gerealiseerd dat in het jaarplan was geraamd maar dat desondanks de lagere realisatie voor B&W geen aanleiding was om de subsidie lager vast te stellen. In termen van het financieel beheer betekent dit dat de betreffende subsidievoorwaarden niet zijn nageleefd en dat daarmee de vastgestelde subsidie voor dat deel onrechtmatig tot stand is gekomen. Er heeft ten onrechte geen terugvordering plaatsgevonden op budgetsubsidies die naar rato lager hadden moeten worden vastgesteld. Voor de jaarrekening heeft dit tot gevolg dat de baten en/of de balanspost debiteuren en het resultaat te laag staat weergegeven; ze zijn voor een onbepaald bedrag onvolledig.

Overigens bleek het Besluit Budgetsubsidies waarin de VAS voor de kunstsector is uitgewerkt ook nog een andere relevant bepaling te bevatten die niet wordt nageleefd. In het besluit is bepaald dat B&W de subsidie lager zal verlenen of vaststellen indien de instelling het jaarplan respectievelijk jaarverslag te laat

---

<sup>6</sup> VAS 2001, artikel 30.

<sup>7</sup> VAS 2001, artikel 31 vierde lid.



indient.<sup>8</sup> Het gebruik van het woord ‘zal’ (in plaats van ‘kan’) betekent dat B&W, wanneer een aanvrager zich niet aan de termijnen houdt, geen afwegingsruimte heeft om te besluiten wel of geen korting toe te passen. Het is de Rekenkamer gebleken dat de acht onderzochte instellingen vaak te laat waren met het indienen van de aanvragen, met name met de aanvraag om subsidieverlening. Dit heeft in geen van de gevallen tot een korting geleid. De Rekenkamer stelde vast dat B&W de regel dat op de subsidie gekort moet worden bij te late indiening niet naleefde. Volgens de afdeling Culturele Zaken was de kortingsregel uit het besluit nog nooit toegepast, en had het met name de functie van een “stok achter de deur.

In de accountantscontrole hebben ADR en EA geen aandacht besteed aan de naleving van de betreffende subsidievoorwaarden in de VAS en de uitvoeringsregelingen. Zie hiervoor hoofdstuk VI. De Rekenkamer concludeert daarom dat de baten en/of de balanspost debiteuren en het resultaat te laag staat weergegeven in de jaarrekening van de Gemeente voor een onbepaald bedrag.

#### **Europese aanbesteding**

Met betrekking tot het voorwaarden criterium wordt door de ADR in de accountantsrapporten onder andere melding gemaakt van het niet naleven van Europese aanbestedingsregels door de RET, de Roteb en de GGD voor in totaal € 1.468.000. De fout van de GGD staat echter niet als rechtmatigheidsfout in het overzicht controleverschillen onder GGD vermeld doch onder concern.

De Rekenkamer constateerde aanvullend dat de ADR in 2004 bij de OBR vijf projecten heeft onderzocht op naleving van Europese richtlijnen aangaande aanbesteding van diensten. Drie van deze vijf projecten beoordeelde de ADR in haar managementletter als zijnde opgeknipt. De afdeling Aanbestedingszaken van Gemeentewerken was voor zover bekend niet geconsulteerd. In de Europese ‘richtlijn diensten’ is een splitsingsverbod opgenomen. Dit houdt in dat het niet is toegestaan een opdracht met een waarde boven de drempelwaarde voor Europees aanbesteden, te splitsen in twee of meer opdrachten met elk een waarde onder de drempelwaarde om zodoende onder de aanbestedingsplicht uit te komen. Volgens de ADR loopt het OBR hiermee het risico dat mogelijk een (financiële) sanctie wordt opgelegd evenals een zogenoemd afbreukrisico. De ADR gaf desgevraagd aan de Rekenkamer aan dat de aanbesteding van de projecten dateert van 2003, 2000 en 2001. De projecten liepen door tot eind 2004. De ADR gaf verder aan de projecten niet als onrechtmatig beoordeeld te hebben omdat de gunningen op 17 mei 2005 alsnog gemeld waren aan het Bureau voor Officiële Publicaties van de Europese Unie. De EA was desgevraagd van mening dat de term ‘opknippen’ wat ongelukkig geformuleerd was.

De Rekenkamer wijst erop dat voor de betreffende diensten zoals afgenomen door het OBR een aanmeldingstermijn bestaat van 48 dagen na gunning. Na overleg met het EG-adviescentrum concludeert de Rekenkamer voorts dat van de projecten de gunning niet alleen veel eerder gemeld had moeten worden, maar dat ze ook

---

<sup>8</sup> Voor elke dag dat het jaarplan te laat wordt ingeleverd wordt de te verlenen subsidie gekort met 0,1%. Voor elke dag dat het jaarverslag te laat wordt ingeleverd wordt bij de vaststelling van de subsidie een korting toegepast van 0,1% op de verleende subsidie.

Europees hadden moeten worden aanbesteed. De Rekenkamer kwalificeert de projecten daarom als onrechtmatig. De drie projecten zijn niet opgenomen in het overzicht controleverschillen. Met de projecten zijn de volgende bedragen gemoeid:

- € 354.495 (2003, 2004)
- € 602.000 (2000 tot en met 2004)
- € 354.000 (2001 tot en met 2004)

Dit betekent dat in de jaarrekening 2004 voor vooralsnog een onbekende bedrag ten onrechte geen voorziening is gevormd ten behoeve van een mogelijke financiële sanctie, het resultaat derhalve te hoog staat weergegeven en de betreffende uitgaven in 2004 onrechtmatig zijn.

#### **bijstand**

De ADR en de EA vermelden een meest waarschijnlijke rechtmatigheidsfout van € 7,2 mln. bij de dienst SoZaWe met betrekking tot bijstandsregelingen. Desgevraagd geeft de ADR aan nog geen zicht te hebben op de uitkomsten van de uitgevoerde controles door SoZaWe (voor het werkdeel) en het werkelijke foutpercentage en aanzien van de rechtmatigheid van de uitgaven. Aangegeven wordt dat het derhalve nog niet bekend is of de totale fout WWB 2004 binnen de door het Rijk gestelde grens zal blijven. De ADR verwacht overigens dat de meest waarschijnlijke fout die uiteindelijk bij deze bijstandsregelingen aan het Rijk wordt gerapporteerd hiervan niet wezenlijk zal afwijken.

#### **II-2-7 misbruik en oneigenlijk gebruik van middelen**

De EA vermeld in het accountantsrapport bij de gemeenterekening dat de ADR op grond van haar controlewerkzaamheden geconcludeerd heeft dat het M&O-beleid voldoet aan de daaraan redelijkerwijs te stellen eisen. De EA kan zich op grond van de beoordeling van de door de ADR uitgevoerde werkzaamheden vinden in deze conclusie, aldus de EA. Naar aanleiding van door de Rekenkamer gestelde vragen terzake geeft de ADR echter aan dat op grond van de uitgevoerde onderzoeken zij constateert dat er wezenlijke tekortkomingen zijn. In die situatie bestaat er onvoldoende zekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven en inkomsten, aldus de ADR.

De Rekenkamer constateert op basis van het bovenstaande dat er verschillende inzichten en oordelen bestaan tussen de ADR en EA. Zij acht collegiaal overleg tussen de accountants op dit punt nog voor de behandeling van de jaarrekeningen gewenst.

#### **II-2-8 overige opmerkingen**

##### **risicovermelding Havenbedrijf**

In het Jaarverslag vermeldt het College (p. 144) in de paragraaf Weerstandvermogen dat zij de kans laag op het zich daadwerkelijk voordoen van het risico als gevolg van de beweerdelijk verstrekte garanties door het Gemeentelijke Havenbedrijf Rotterdam. De garanties hebben betrekking op

leningen verstrekt in 2002 en 2003. Twee banken (zie p. 149) vorderen in deze € 61,7 mln. van de gemeente. Op basis van advies van de advocaat van de gemeente is er volgens het College geen reden tot het treffen van voorzieningen.

Dit standpunt komt overeen met de eerdere stellingname van het College zoals weergegeven in het rapport van de heer Lemstra. Destijds heeft de Rekenkamer er in haar rapport 'Tussen borg en zorg' (p. 10) erop gewezen dat HbR voor de eveneens beweerdelijk onbevoegd afgegeven garanties ná 1 januari 2004 wél gewoon als garant wordt aangemerkt voor een bedrag van € 28 mln. Inmiddels heeft het HbR in een persbericht van 18 mei 2005 laten weten 'een voorziening van € 49 miljoen in verband met de vermeende RDM-garanties te hebben getroffen. Het Havenbedrijf maakt deze reservering voorzichtigheidshalve. De Richtlijnen voor de jaarverslaggeving maken dit nodig'.

De huidige situatie is dus dat het HbR (een 100% dochter van de gemeente) voor garanties na 01-01-2004 wel een risico tot betaling voorziet, terwijl de gemeente (het moederbedrijf) geen risico's voorziet voor de door haar vóór 01-01-2004 uitgegeven garanties.

Noch de interne- noch de externe accountant hebben hierover een opmerking gemaakt zodat de Rekenkamer vooralsnog veronderstelt dat bij de gemeente de voorziening terecht niet gevormd is. Het is echter wel voor de lezer van nut om te weten waarom een zelfde problematiek (zij het in verschillende juridische constellaties) bij de 100%-dochter NV van de gemeente wel tot een voorziening leidt en bij de gemeente zelf niet. De externe accountant geeft desgevraagd aan dat de verschillende wijze van verwerken het gevolg is van de verschillende juridische posities van de gemeente en het HbR.

### **deelnemingen**

De ADR merkt in de accountantsrapportage bij de gemeenterekening op dat een bij tweetal deelnemingen (Participatiemaatschappij ondernemersfonds Rotterdam N.V. en Weena Tower Exploitatie Maatschappij B.V.) sprake lijkt te zijn van een duurzame waarvermindering. Aanbevolen wordt de ontwikkeling van de waarde van deze deelnemingen de komende periode nauwlettend te volgen en in 2005 te beslissen over een eventuele afwaardering. De EA geeft in zijn accountantsrapport aan dat de ADR en de EA de deelnemingen voor € 0,5 mln. en € 0,7 mln. als fout aanmerken. Daarnaast zijn de verwachte waardeverminderingen op het overzicht controleverschillen opgenomen als fouten. Naar aanleiding van de vragen van de Rekenkamer; waarom niet nu al vastgesteld wordt dat de deelnemingen ten onrechte in de jaarrekening niet zijn afgewaardeerd en na welke periode volgens het BBV sprake is van duurzame waardevermindering geeft het College aan dat de ADR van mening is dat afwaardering plaats had moeten vinden. De Rekenkamer acht de tekst in het accountantsrapport van de ADR daarom wat verwarrend. Er wordt namelijk geadviseerd in 2005 pas te beslissen tot een eventuele afwaardering. Een periode om te bepalen of een waardedaling duurzaam is kan volgens DMC niet eenduidig gegeven worden.

## II-3 oordeel rechtmatigheid

Zoals eerder is opgemerkt heeft de EA de jaarrekening van het de gemeente voorzien van een goedkeurende verklaring. Een goedkeurende verklaring behelst integraal het getrouw beeld én de rechtmatigheid. Dit neemt niet weg dat er getrouwheid- en rechtmatigheidsfouten zijn geconstateerd. Deze fouten zijn als getrouwheid- en rechtmatigheidsfouten vermeld in het overzicht controleverschillen in de accountantsrapporten bij de gemeenterekening. Dit overzicht vermeld een totale getrouwheidsfout van € 15,6 mln. en een totale rechtmatigheidsfout van € 25,8 mln. Zoals reeds weergegeven komt de Rekenkamer naar aanleiding van haar onderzoek tot een aantal correcties/aanvullingen (bedragen in miljoen euro). Deze staan weergegeven in tabel II-4.

Rekening houdend met de bij de jaarrekening gehanteerde goedkeuringstolerantie van € 46 mln. neemt de Rekenkamer het oordeel van de EA over onder voorbehoud dat de PM posten optellen tot bedragen lager dan € 24 mln. (46 -/- 22) en € 13,8 mln. (46 -/- 32,2).

Tabel II-4 correcties / aanvullingen op overzicht controleverschillen ADR/EA (bedragen in mln. euro's)

	getrouwheids fout	rechtmatigheids fout	omschrijving
ADR/EA	15,6	25,8	
Rekenkamer:			
- GW	3	3	positieve resultaten in onderhanden werk
- GW	PM	PM	niet activeren van materiële vaste activa met economisch nut lager dan € 100k
- OBR	PM	PM	3 opgeknipte projecten niet europees aanbesteed
- AZRR	0,5	0,5	vermogen te laag
	0,5	0,5	voorziening te hoog
- DOO	PM	PM	toevoeging renteopbrengsten aan voorziening
- VOIL	2,4	2,4	niet opnemen baten, lasten en balansposten in gemeenterekening
- VAS	PM	PM	niet verrekenen van achterblijvende prestaties bij vaststelling van budgetsubsidies niet toepassen van de "0.1% korting per dag te laat"- regel; besluit budgetsubsidies
Totaal	22 + PM	32,2 + PM	

## III ordelijk en controleerbaar financieel beheer

### III-1 normen

Voor het oordeel over het ordelijk en controleerbaar financieel beheer heeft de Rekenkamer gekeken in hoeverre de interne en externe accountant hierover opmerkingen hebben gemaakt in hun controlerapportages en in hun antwoorden op vragen van de Rekenkamer.

In tabel III-1 is aangegeven welke normen de Rekenkamer voor het oordeel over het ordelijk en controleerbaar financieel beheer heeft gehanteerd.

Tabel III-1 normen voor ordelijk en controleerbaar financieel beheer

norm

1. bevoegdheden tot financiële handelingen zijn vastgesteld
2. interne regelgeving en procedures worden nageleefd

### III-2 bevindingen

Tabel II-2 geeft een overzicht van het aantal door de ADR en EA gemaakte opmerkingen in hun rapportages ten aanzien van het ordelijk en controleerbaar financieel beheer van de negen diensten met het grootste financieel belang, het totaal van de overige diensten en het concern.

Tabel III-2 overzicht aantal opmerkingen (fouten) van de interne en externe accountant

	vastgestelde bevoegdheden	naleven Interne Regelgeving en Procedures
GW	-	3
OBR	-	4
RET	-	1
Gem.Bel.	-	-
SoZaWe	-	1
DOO	-	1
DSO	1	7
DS+V	-	1
Roteb	-	2
Totaal 9 grootste diensten	1	20

	vastgestelde bevoegdheden	naleven Interne Regelgeving en Procedures
Totaal 9 grootste diensten	1	20
Totaal overige diensten concern	-	18
Totaal	1	39

*opmerkingen die in meerdere rapportages voorkomen zijn één maal meegeteld*

#### bevoegdheden tot financiële handelingen

De Rekenkamer constateert dat over bevoegdheden tot financiële handelingen alleen bij de DSO een opmerking wordt gemaakt. De ADR stelt dat het te vaak ontbreekt aan de beschrijving van bevoegdheden.

#### interne regelgeving en procedures

Verreweg de meeste opmerkingen van de ADR en de EA worden gemaakt over de naleving van interne regelgeving en procedures. Hierbij gaat het dan vooral om het niet aanvragen van meervoudige offertes bij de inhuur van externen, het ontbreken van tussentijdse evaluaties, interne procedures, richtlijnen, normen en beschreven bevoegdheden.

De ADR heeft op 20 april 2005 een rapportage van bevindingen uitgebracht over de inhuur van externen. De ADR rapporteert dat er ten opzichte van het door de Rotterdamse Rekenkamer in 2002 gerapporteerde onderzoek sprake is van waarneembare verbeteringen. Er dient wel aanscherping plaats te vinden op de naleving van formele vereisten zoals: een adequate inrichting van de AO/IC rondom de inhuur van externe deskundigheid, het verhogen van de kennis rond de concrete voorschriften inzake de Europese richtlijn, het toereikend vastleggen van het offertetraject en het uitvoeren van evaluaties.

De ADR geeft echter geen kwantificering van de totale inhuur en de inhuur die niet aan de daaraan te stellen eisen voldoet (aanwijzing). De ADR geeft aan dat in de financiële administraties in het algemeen geen onderscheid wordt gemaakt tussen externe inhuur, vallend onder de Aanwijzing en overige externe inhuur. Dit maakt het onmogelijk om een totaal inhuurbedrag met zekerheid te bepalen. Dit was overigens ook geen doelstelling voor het ADR onderzoek.

Gedurende 2004 is er bij het OBR fraude geconstateerd bij de financiële administratie. De omvang van de fraude bedraagt € 161.000. De ADR geeft desgevraagd aan samen met het OBR een uitgebreid onderzoek verricht te hebben. Het OBR kan een schadevergoeding van € 150.000 van de verzekering tegemoet zien. De ADR geeft tevens aan dat inmiddels binnen de financiële administratie de interne controles zijn aangescherpt en waar nodig versterkt. Betrokkene is reeds ontslagen en van de fraude is aangifte gedaan bij de politie.

Naar aanleiding van met name de geconstateerde fraude bij het museum Boijmans van Beuningen is door de ADR gemeentebreed onderzoek gedaan naar de betalingsorganisatie (Money Manager). Hieruit kwamen voor een aantal diensten

nog een aantal verbeterpunten naar voren op cruciale onderdelen als autorisatie betalingen, functiescheiding crediteuren, scheiding beheersbevoegdheden en autorisatiebevoegdheden, wijzigen van standaard beheerderspassword en algemene Windows-instellingen.

Zo werd bij de bestuursdienst geconstateerd dat er geen overzicht is van alle bij het geldverkeer betrokken functionarissen en dat van een voor de crediteurenadministratie ingehuurde medewerker geen verklaring omtrent het gedrag (VOG) is aangetroffen. Verder constateerde de ADR dat de procedure rondom de bewaring van de tankpassen aanscherping behoeft. DMC geeft desgevraagd aan dat afspraken met de Fortisbank er medio 2005 toe moeten leiden dat een vernieuwd programma Money Manager een aantal nog niet eerder doorgevoerde verbeteringen zal afdwingen van de gebruikersorganisatie.

In de jaarrekening 2003 is aangegeven dat in de financiële bedrijfsvoering van het Schippersinternaat onrechtmatigheden zijn geconstateerd. In het kader van het onderzoek naar de jaarrekening 2003 heeft de COR op 28 april 2004 vragen hierover gesteld.

Het College heeft middels een brief d.d. 26 april 2005 een reactie gegeven. Hierin deelt het College mede dat het Openbaar Ministerie het strafrechtelijk onderzoek heeft afgerond en een vermoedelijke dader aangewezen. Aangezien de zaak nog niet voor de rechter is geweest heeft het college de Raad nog niet *en detail* over de geconstateerde onrechtmatigheden kunnen informeren, maar wel op hoofdlijnen.

Het College meldt voorts dat het Schippersinternaat een stichting is met als doel kinderen van schippers op de wal onderwijs te laten volgen, alsmede huisvesting te bieden in een internaat.

De gemeente heeft in de stichting vergaande bevoegdheden bedongen (bestuurlijke participatie van de gemeente). Een vertegenwoordiger van de gemeente zat in het bestuur van de stichting als waarnemer. Aangezien de bedrijfsactiviteiten alsmede het personeel in 1994 zijn overgedragen aan de Stichting Hervormde Internaten voor Schippersjeugd (SHIS), worden er nu uitsluitende nog enkele financiële afhandelingen binnen de stichting Schippersinternaat verricht als gevolg van verrekening van verschillen in arbeidsvoorwaarden tussen de CAO van de gemeente en die van SHIS.

Bij het doorlichten van de rekeningcourant-verhouding met het Schippersinternaat is de Bestuursdienst eind 2003 gestuit op onverklaarbare betalingen aan privé-rekeningen. Op verzoek van de Bestuursdienst heeft de ADR snel daarna een onderzoek uitgevoerd en geconstateerd dat een medewerker van het Schippersinternaat geld naar zijn privé-rekeningen heeft overgemaakt. Hiervoor heeft hij de (tweede) handtekening op overschrijvingsformulieren vervalst. De bank (BNG) heeft deze vervalsingen niet geconstateerd. De resultaten van het gemeentelijk onderzoek zijn in december 2003 overhandigd aan het Schippersinternaat. Het Schippersinternaat heeft toen aangifte gedaan bij de politie. In november 2004 heeft de ADR het College nader geïnformeerd over de werkzaamheden verricht voor het Schippersinternaat. Op grond van het onderzoek concludeert de ADR dat voor circa € 1 miljoen is gefraudeerd. De ADR merkt tevens op dat het bestuur van de stichting haar taken heeft verwaarloosd en het College

onvoldoende toezicht heeft gehouden en geen (her)benoeming van bestuursleden heeft verricht.

Het College geeft in de brief van brief d.d. 26 april 2005 aan dat maatregelen zijn genomen om te komen tot de benoeming van een nieuw bestuur. Het zittende bestuur heeft aangegeven af te zullen treden. De nieuwe bestuursleden hebben de opdracht meegekregen om de schade voor de gemeente zoveel mogelijk te beperken. De bestuursovergang zal dezer dagen plaatsvinden, aldus het College in de brief.

In de brief geeft het College voorts aan dat in de jaarrekening 2004 de COR nader zou worden geïnformeerd over de mogelijke financiële consequenties. Het merkt daarbij op dat financiële consequenties voor de gemeente per saldo lager zijn dan het fraudebedrag bij de stichting. Dit komt omdat voor de afwikkeling van de fraude het beperkte eigen vermogen van de stichting zal worden aangesproken. Daarnaast had DSO weliswaar sinds 2000 de jaarlijkse bevoorschotting gestaakt (wegens het uitblijven van de jaarrekeningen sinds 1995) doch hiervoor een verplichting opgebouwd voor het geval de stichting alsnog aan zijn verplichtingen (het inleveren van de jaarrekeningen) zou voldoen. Tenslotte worden juridische stappen verwacht op de schade te verhalen op de verdachte en de BNG. De Rekenkamer heeft in de jaarrekening van DSO 2004 en de gemeente geen nadere informatie over de mogelijke financiële consequenties aangetroffen.



## IV kwaliteit van verantwoordingsinformatie

### IV-1 normen

In tabel III-1 is aangegeven welke normen de Rekenkamer voor het oordeel over de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie heeft gehanteerd.

Tabel IV-1 normen voor de kwaliteit van verantwoordingsinformatie

norm

1. niet financiële informatie is consistent met financiële informatie
2. de toelichting bij de jaarrekening bevat een goede verklaring voor (exploitatie)verschillen
3. de verantwoording over de uitvoering van het collegeprogramma is getrouw

### IV-2 bevindingen

Tabel IV-2 geeft een overzicht van het aantal door de ADR en EA gemaakte opmerkingen in hun rapportages ten aanzien van de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie van de negen diensten met het grootste financieel belang, het totaal van de overige diensten en het concern. Een oordeel over het getrouw beeld van de verantwoording over de uitvoering van het collegeprogramma is door de Rekenkamer in een ander rapport opgenomen<sup>9</sup>

Tabel IV-2 overzicht aantal opmerkingen (fouten) van de interne en externe accountant

	consistente informatie	toelichting bevat goede verklaring
GW	-	-
OBR	-	-
RET	-	1
Gem.Bel.	-	-
SoZaWe	-	-
DOO	-	-

<sup>9</sup> In het rapport Resultaten Tellen, verantwoording Collegeprogramma 2004 spreekt de Rekenkamer onder andere een oordeel uit over de betrouwbaarheid van de door het College uitgebrachte programmaverantwoording 2004. Van de 88 doelen blijken er 41 beleidsresultaten controleerbaar juist dan wel volledig te zijn. Een percentage van 47 %. De Rekenkamer kwalificeert de Programmaverantwoording daarom als zeer beperkt bruikbaar voor de Raad ter beoordeling van de beleidsresultaten.

	consistente informatie	toelichting bevat goede verklaring
DSO	-	-
DS+V	-	1
Roteb	-	-
Totaal 9 grootste diensten	-	2
Totaal overige diensten	-	1
concern	-	1
<b>Totaal</b>	-	<b>4</b>

De Rekenkamer constateert dat door de ADR in de rapportages van bevindingen bij de grootste diensten slechts twee opmerkingen worden gemaakt over de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie. Beide opmerkingen handelen over toelichtingen die te beperkt zijn. De EA merkt in zijn accountantsverslag op dat de concernjaarrekening (inclusief bijlagen) aan leesbaarheid zou kunnen winnen door een vermindering van de omvang en het aantal analyses en cijferopstellingen. Welke analyses en cijferopstellingen naar de mening van de EA weggelaten zouden kunnen worden is niet aangegeven. De toelichting op de balans en resultatenrekening acht de EA overigens juist weer te beperkt.

#### overig

De Rekenkamer constateert dat de eerste tabel in het jaarverslag 2004, welke op pagina 19 het financieel resultaat toont van € 104,3 mln, twee cijfermatige fouten bevat. De toevoeging aan reserves van € 171,2 mln. staat als negatief bedrag vermeld -/- waardoor de optelling niet klopt. En onder de tabel suggereert het bijschrift (bedragen x € 1.000) dat het resultaat exclusief reserveringen niet € 151,5 mln maar ruim anderhalf miljard euro bedraagt.

Het jaarverslag bevat voor het eerst een indeling in economische categorieën (pp. 198/199), die het tezamen met de 'aanwijzing voor inhuur van derden' mogelijk maakt de totale uitgaven hiervoor te bepalen. De Raad had het College om een overzicht bij de rekening gevraagd. Optelling van de relevante categorieën leiden echter eveneens tot een totaalbedrag: 121 mln euro. Dit bedrag is veel hoger dan tot nu toe bekend door het Rekenkameronderzoek over 2002: 41,7 mln. Wellicht is de definitie verruimd. Op verzoek van de Raad zal de Rekenkamer dit najaar een vervolgonderzoek hiernaar uitvoeren.

#### deelneming Havenbedrijf Rotterdam NV (HbR)

In het Jaarverslag vermeldt het College (p. 158) dat 'HbR NV voor de afwikkeling van de havenaffaire voorzieningen moet treffen ten laste van het bedrijfsresultaat. Op basis van de overeengekomen dividendafspraken is het bedrijfsresultaat echter niet van invloed op het uiteindelijk uit te keren dividend'.

In haar persbericht van 18 mei 2004 getiteld 'RDM-affaire (bedoeld wordt de haven-affaire; RR) drukt financieel resultaat Havenbedrijf Rotterdam' vermeldt het HbR

echter iets anders. “Het Havenbedrijf keert € 6,6 miljoen dividend uit aan zijn aandeelhouder, de gemeente Rotterdam. Dat is € 39,3 miljoen minder dan was afgesproken bij de verzelfstandiging van het Havenbedrijf. Conform de destijds gemaakte ‘doorschuif’-afpraak wordt dit bedrag op een later tijdstip alsnog uitgekeerd.” Indien dit bericht juist is, zet de tekst in het gemeentelijk jaarverslag de lezer op het verkeerde been. De Rekenkamer had daarom de volgende vragen aan het College voorgelegd:

1. Hoe vaak er kan worden doorgeschoven?
2. Is het ‘latere tijdstip’ op enige wijze gelimiteerd en zo ja, tot welke termijn?
3. Beschikt de Raad over deze afspraken die maken dat de gemeente in 2005 over 2004 voor ruim € 39 mln minder aan dividend ontvangt van HbR?

De reactie van het College bevat de volgende alinea als antwoord op deze vragen:

6. Nog openstaande punten (o.a. vraag Havenbedrijf)

*Voor wat betreft de deelneming in het Havenbedrijf Rotterdam NV kan ons College over de dividendafspraken als volgt antwoorden. Wij bevestigen dat op basis van de overeengekomen dividendafspraken tot en met 2006, het bedrijfsresultaat niet van invloed zal zijn op het uiteindelijk uit te keren dividend. Deze afspraken zijn opgenomen in de aandeelhoudersovereenkomst die aan de Raad is toegestuurd. De agioreserve dient bij achterblijvende resultaten voor dekking van het uit te keren dividend, dat als vordering op het HBR dan zal worden verantwoord. Als dat nog nodig mocht zijn, kan de agioreserve in 2007 voor de uitbetaling van de vordering worden aangesproken.*

## V kwaliteit van bedrijfsvoering

### V-1 normen

Tabel V-1 normen voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering

norm

1. de bedrijfsvoering is op orde (in control, risicomanagement)
2. er is een bedrijfsvoeringsmededeling (m.i.v. 2005)

### V-2 bevindingen

Tabel V-2 geeft een overzicht van het aantal door de ADR en EA gemaakte opmerkingen in hun rapportages ten aanzien van de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de negen diensten met het grootste financieel belang, het totaal van de overige diensten en het concern.

Tabel V-2 overzicht aantal opmerkingen van de interne en externe accountant

	Bedrijfsvoering op orde	Bedrijfsvoerings- mededeling aanwezig
GW	-	n.v.t.
OBR	-	n.v.t.
RET	-	n.v.t.
Gem.Bel.	-	n.v.t.
SoZaWe	1	n.v.t.
DOO	-	n.v.t.
DSO	1	n.v.t.
DS+V	-	n.v.t.
Roteb	-	n.v.t.
Totaal 9 grootste diensten	2	n.v.t.
Totaal overige diensten	9	31
concern	-	n.v.t.
<b>Totaal</b>	<b>11</b>	<b>40</b>

*opmerkingen die in meerdere rapportages voorkomen zijn éénmaal meegeteld*

De ADR merkt in het accountantsrapport bij de jaarrekeningen van de dienst SoZaWe op dat de uitkeringsadministratie (GWS4all) nog steeds niet naar behoren werkt. Hierdoor wordt gebruik gemaakt van eigen ontwikkelde applicaties. Een en ander heeft echter nog niet tot structurele systeemtechnische aanpassingen geleid. Betreffende DSO merkt de ADR in het accountantsrapport bij de jaarrekening van de dienst op dat de interne controle aangescherpt dient te worden.

De ADR merkt op in het accountantsrapport bij de jaarrekening van de dienst GKB dat de zij de kwaliteit van de portefeuille uitstaande leningen (€ 6 miljoen) zorgelijk acht. Desgevraagd gaf de ADR aan dat deze zorg voornamelijk wordt veroorzaakt door het minimale inkomensprofiel van de gemiddelde cliënt, een afnemende betalingsmoraal ten aanzien van doorlopende kredieten en de toegenomen omvang van de achterstallige termijnen, die per balansdatum € 1,5 miljoen bedragen. Dit komt overeen met 25% van het totaal aan uitstaande leningen. Dat roept de vraag op hoe de GKB om gaat met de ontwikkeling omtrent de leningportefeuille in het algemeen en de afnemende betalingsmoraal in het bijzonder. De Rekenkamer acht een onderzoek terzake door de ADR op zijn plaats.

De Rekenkamer heeft bij nog geen enkele jaarrekening een bedrijfsvoeringsmededeling aangetroffen. Dit acht de Rekenkamer begrijpelijk daar het uitbrengen van een bedrijfsvoeringsmededeling pas voor de dienstrekeningen 2005 gepland staat.

In het accountantsrapport bij de concernrekening gaat de ADR in op een aantal uitgevoerde bijzondere onderzoeken. Over het onderzoek naar de inhuur van externe adviseurs e.d. is reeds een opmerking gemaakt in paragraaf III-2. De ADR heeft de in juni 2004 uitgebrachte regeling geldstromenbeheer nader onderzocht. Deze is volgens de ADR in belangrijke mate opgepakt is door de gemeentelijke diensten, bij de grote diensten iets beter dan bij de kleine. De aanbevelingen uit het onderzoeksrapport van PWC inzake het installatieproces en de beheersomgeving van het elektronische betaalsysteem (Money Manager) zijn door de diensten grotendeels overgenomen. Naar aanleiding van het onderzoek naar integriteit binnen de gemeente adviseert de ADR het College de diensten periodiek te laten rapporteren over de ondernomen en nog te ondernemen acties. Hoe de ADR denkt dat deze rapportering vormgegeven dient te worden en hoe frequent wordt niet aangegeven.

#### **Automatisering**

De ADR maakt melding van de wens van het College om te komen tot een standaardisatie van o.a. bedrijfsvoeringssystemen, kantoorplekken en concentratie van taken in shared service centers. Da ADR wijst erop dat de risico's bij een gelijktijdige invoering (bij de diensten) aanzienlijk hoger zijn dan in het geval van een volgtijdige invoering.

De bewaking van risicovolle automatiseringsprojecten (o.a. voortgang) wordt nog steeds de "monitor omvangrijke automatiseringsprojecten" gehanteerd.

De ADR constateert in het accountantsrapport bij de dienstrekening van DSO dat door de dienst een gedragslijn wordt gehanteerd waarbij eerst gemeentemiddelen

benut worden voor de uitvoering van de beleidstaken omdat diverse uitgaven niet (tijdig) gedeclareerd zijn bij het Rijk. De ADR geeft desgevraagd aan reeds in 2003 hierover te hebben gerapporteerd. Het financiële effect voor de jaren 2003 en 2004 wordt door de ADR gewaardeerd op € 1,6 mln. en € 1 mln. (schatting).

De beleidslijn van DSO is overigens nooit formeel vastgelegd. Waarop de DSO deze beleidslijn heeft gebaseerd is bij de ADR niet bekend. Als mogelijke reden wordt aangevoerd dat begrote gemeentegelden dienen vrij te vallen aan het eind van het jaar terwijl Rijksmiddelen vaak meerdere jaren behouden kunnen worden.

Wanneer bij de verantwoording aan het ministerie van de ontvangen subsidiemiddelen blijkt dat deze niet volledig zijn ingezet, dan worden uitgaven die in eerdere jaren ten laste van de gemeentemiddelen zijn gebracht toch verantwoord aan het Rijk als uitgaven. Hierdoor treedt derhalve een positief resultaat op in het jaar van verantwoorden.

De Rekenkamer heeft moeite met de hierboven uiteengezette gedragslijn van 'voorfinanciering' door de gemeente daar vanuit gemeentebelang budgettair voorkomen moet worden dat beleidsprogramma's als het ware dubbel gefinancierd worden (gemeente en Rijk).

De ADR rapporteert dat op basis van een definitieve afwikkeling ESF subsidies en I/D en WIW-projecten SoZaWe voor € 4.1 mln. (terug)gevorderd heeft bij toenmalige projectuitvoerders. Deze projectuitvoerders blijken in het algemeen in financiële problemen te verkeren, aldus de ADR. De vordering van € 4.1 mln wordt door SoZaWe en de ADR derhalve als oninbaar gewaardeerd. DMC geeft desgevraagd aan dat bij aanvang van de projecten (1996-1999) marginaal onderzoek gedaan is naar de continuïteit van de projectuitvoerders. Vanaf 2000 zijn voor onderhavige projecten in samenwerking met de Dienst Juridische Zaken alle juridische mogelijkheden onderzocht om onder andere de vorderingen veilig te stellen. Een deel van de terugvorderingsprocedures loopt nog of is in afwachting van gerechtelijke uitspraken. Het toezicht van de gemeente op deze instellingen is in de uitvoeringsperiode van de projecten tot en met 1999 onvoldoende geweest, aldus DMC. Vanaf 2001 heeft SoZaWe veel risicobeheersingsmaatregelen genomen om problemen en verliezen in de toekomst te voorkomen.

## VI uitvoering van de accountantscontrole

### VI-1 object, reikwijdte, diepgang en foutevaluatie

In de Gemeentewet is bepaald dat de (externe) accountant een accountantsverklaring en een verslag van bevindingen aan de gemeenteraad zendt en een afschrift daarvan aan het College (art. 213, lid 5). De verklaring en het rapport moeten (cf. GW art. 213) antwoord geven op de volgende vragen:

1. of in de jaarrekening de baten en de lasten correct staan weergegeven ('getrouw beeld' van de exploitatierekening);
2. of in de jaarrekening de grootte en samenstelling van het vermogen correct staat weergegeven. Dit staat weergegeven op de balans met enerzijds alle bezittingen (activa) waarvan het totaal gelijk moet zijn aan de weergave anderzijds van alle schulden en het resulterend eigen vermogen (passiva);
3. of de baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen;
4. of de jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met het ministerieel Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV);
5. welke bevindingen de accountant heeft over de inrichting van het financiële beheer en de financiële organisatie met het oog op de verantwoording en over onrechtmatigheden in de jaarrekening.

Hieruit volgt dat de accountantscontrole zich richt op de (totstandkoming van-) de jaarrekening en het hierop gerichte financiële beheer en -organisatie. Eveneens in de gemeentewet (art. 213, lid 6) is bepaald dat de reikwijdte en de verslaglegging van de accountantscontrole moet voldoen aan het ministerieel Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG). De reikwijdte van de accountantcontrole heeft betrekking op de vraag welke wet- en regelgeving in de gemeente op naleving door de accountant wordt gecontroleerd. De diepgang van de accountantscontrole heeft betrekking op de vraag alle aspecten van een bepaalde regeling door de accountant worden direct of indirect gecontroleerd. Tenslotte is van belang op welke wijze een accountant niet-nageleefde aspecten van een regeling laat meetellen in een eindoordeel; de zogenoemde foutevaluatie. Daarbij speelt ook de vraag hoe de fouten financieel moeten worden gekwantificeerd: voor welk bedrag moeten de betrokken baten of lasten moeten als onvolledig of onrechtmatig worden aangemerkt?

Object, reikwijdte, diepgang, foutevaluatie en kwantificering zijn geen zaken die uitsluitend aan de accountant kunnen worden overgelaten. Niet voor niets is het nodige hiervoor reeds in de gemeentewet en de ministeriële besluiten uitgewerkt. Aanvullend hierop heeft de Raad in verordeningen en raadsbesluiten de in acht te nemen regelgeving kenbaar gemaakt. Tenslotte heeft de Raad als opdrachtgever

van de EA haar wensen kenbaar gemaakt in het contract met de EA en treedt de COR op als gemandateerd opdrachtgever.

## VI-2 normen

### tabel VI-1 normen voor de uitvoering van de accountantscontrole

norm

1. de EA en de ADR hebben bij de reikwijdte en diepgang van de accountantscontrole als uitgangspunt genomen (indien relevant):
  - a. Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG)
  - b. tekst accountantsverklaring is cf. BAPG
  - c. engagement letter
  - d. wettelijke kaders (wetgeving extern fin. beheershandeling)
  - e. Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV)
  - f. begroting
  - g. financiële verordening 212
  - h. controleverordening 213
  - i. verordening periodiek onderzoek doelmatigheid 213a
  - j. overige kaders zoals opgenomen in de relevante wet- en regelgeving
  - k. toezeggingen aan de Raad over issues die expliciet aandacht zullen krijgen in de controle en waarover gerapporteerd wordt
2. er is sprake van follow up van bevindingen van eerdere rapportages
3. de review voldoet aan de te stellen eisen
4. er is geen sprake van doublures
5. goede interne kwaliteitsbewaking bij de EA

## VI-3 Rotterdamse reikwijdte en diepgang

### reikwijdte en foutdefinitie

De ADR voegt al vanaf 2001 een oordeel over de rechtmatigheid bij de jaarrekening. Toch heeft volgens de ADR de nieuwe wettelijke verplichting hiertoe gevolgen voor hun controle: de foutdefinitie is aangescherpt en het normenkader is vastgelegd in het raadsstuk "Visie op de rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole" van december 2004.

Voorheen werd door de ADR alleen het gevolg c.q. de eventuele sanctie volgend op een onrechtmatigheid als fout aangemerkt. Met ingang van 2004 wordt als fout aangemerkt de totale lasten of baten waaraan een onrechtmatige handeling ten grondslag ligt. De Rekenkamer onderschrijft deze wijziging omdat de ADR hiermee haar foutdefinitie en kwantificering in lijn brengt met wat er landelijk staat voorgeschreven en ook doorgaans begrepen wordt onder een (on)rechtmatigheidsfout.

De vastlegging van het normenkader vormt echter, anders dan de ADR schrijft, geen gevolg van de nieuwe wetgeving. In Rotterdam was reeds op basis van een notitie van de ADR een raadsbesluit genomen over de reikwijdte. Opmerkelijk genoeg omvatte de rechtmatigheidscontrole volgens dat besluit 'alle externe- en



interne regelgeving' van de gemeente. Dus inclusief de regels die eigenstandig door het College of de diensten zelf waren vastgesteld. Deze regels maken echter niet langer deel uit van het wettelijk voorgeschreven rechtmatigheidsbegrip en de dito voorgeschreven accountantscontrole. In dit opzicht is de reikwijdte van de Rotterdamse accountantscontrole ten opzicht van voorgaande jaren dus verkleind.

#### VAS

In 2004 heeft de Commissie Middelkoop gerapporteerd dat bij driekwart van alle Rotterdamse subsidies niet (geheel) voldaan is aan de formele eisen uit de VAS (boek 1, p.13). het gaat daarbij volgens de commissie meestal niet om ernstige afwijkingen. De ADR en de EA vermelden deze conclusie maar laten onvermeld dat de commissie de naleving van de VAS alleen getoetst heeft op zes 'formeel bestuurlijke criteria' zoals de aanwezigheid in het subsidiedossier van een (meerjaren)begroting, een verantwoording en een tijdig ingediende subsidieaanvraag. Het uitblijven van ernstige afwijkingen is volgens de Rekenkamer inherent aan de beperkte diepgang van het onderzoek op dit punt.

Dezelfde beperking heeft de Rekenkamer aangetroffen in het subsidieonderzoek dat de ADR zelf heeft uitgevoerd in 2004. De ADR heeft naar eigen zeggen (ADR-rapport p. 7) voor de rechtmatigheid alleen getoetst:

- of er door de subsidieontvanger een formele aanvraag en een verantwoording is ingediend,
- en of de gemeente al subsidiegever beschikkingen voor de subsidieverlening en -vaststelling heeft verstrekt en de verantwoording heeft beoordeeld.

De EA heeft deze uitgangspunten beoordeeld en acceptabel geacht (EA-rapport p.8).

De Rekenkamer is reeds eerder op deze ADR-aanpak gestuit in voorgaande jaren. Zij is verbaasd dat de diepgang van de accountantcontrole aangaande de VAS niet is aangepast na publicatie van haar rapport 'Stimuleren of sturen' over de kunstsubsidies van mei 2004. Hierin heeft de Rekenkamer onder andere gerapporteerd over de accountantscontrole op deze subsidies.

-citaat-

*"De ADR heeft de procedures en regels van de VAS en van de Besluiten budgetsubsidies en P&C echter niet in detail gecontroleerd maar op hoofdlijnen, waarbij voornamelijk de formele rechtmatigheid onderwerp van controle is.<sup>10</sup> Derhalve is vooral nagegaan of een jaarplan is ingediend, een beschikking is afgegeven, betaling heeft plaatsgevonden en verantwoording is afgelegd door middel van een jaarverslag met bijbehorende accountantsverklaring van de instellingsaccountant. Deze controle vindt jaarlijks plaats voor een aantal van de 50 gesubsidieerde instellingen. Daarnaast wordt jaarlijks integraal vastgesteld dat aan alle subsidiebetalingen een beschikking ten grondslag ligt. De ADR geeft geen oordeel over het toetsingsproces dat door CZ wordt uitgevoerd en verricht geen inhoudelijke beoordeling van begrotingen en jaarverslagen welke door de instellingen zijn ingediend.*

---

<sup>10</sup> Interview ADR, 18 september 2003.

*De Rekenkamer richt zich in dit onderzoek niet alleen op de formele rechtmatigheid. Voor de acht geselecteerde instellingen zijn alle regels zoals vastgesteld in de VAS en de Besluiten P&C en Budgetsubsidie onderwerp van onderzoek. Tevens beoordeelt de Rekenkamer of de instellingen in hun jaarplannen en jaarverslagen voldoen aan de eisen van de VAS en de Besluiten P&C en Budgetsubsidie en wordt het toetsingsproces hierop van CZ door de Rekenkamer beoordeeld. (p.34/35)*

-einde citaat-

Zoals verderop in het rapport bleek concludeerde de Rekenkamer dat enkele kunstsubsidies ten onrechte zondermeer werden vastgesteld op het zelfde niveau als waar op ze verleend waren. De VAS-voorwaarde dat budgetsubsidies naar rato van de geleverde prestaties dienen te worden verrekend werd door de betreffende dienst niet nageleefd. De ADR controleerde alleen óf er een beoordeling plaats vond; niet of deze beoordeling voldeed aan de VAS. In paragraaf II-2-6 van dit rapport is reeds uiteengezet dat bij het niet naleven van de VAS in deze, onrechtmatigheden ontstaan. De Rekenkamer meent dat bij de accountantscontrole ADR en EA niet kunnen volstaan met een formele controle maar dat men zich er materieel van moet verzekeren dat de uitvoerende diensten de subsidies conform de VAS en nadere regelgeving verlenen en vaststellen. Voor het eerste jaar waarin deze rechtmatigheidscontrole plaatsvindt acht zij dit echter (vooralsnog) geen fundamenteel gebrek.

#### VI-4 overige bevindingen

De Rekenkamer constateert dat bij de accountantscontrole 2004 door zowel de ADR als de EA de hierboven genoemde uitgangspunten a tot en met k zijn gehanteerd. In de accountantsverklaringen is expliciet opgenomen dat de jaarrekeningcontrole is verricht conform het BAPG. Ook de tekst van de accountantsverklaring van zowel de ADR als de EA is conform het BAPG.

Ter vaststelling van de getrouwheids- en rechtmatigheidsfouten is het op 16 december 2004 door de Raad vastgesteld normenkader met externe - en interne wet en regelgeving gehanteerd.

Ten aanzien van punt K heeft de Rekenkamer geconstateerd dat de ADR onder andere een gemeentebreed onderzoek heeft verricht naar de inhuur van externe deskundigheid. De Rekenkamer merkt hierbij op dat de gemeentebrede inhuurregels sinds 7 november 2003 zijn gewijzigd. Was er eerst nog sprake van een inhuurprotocol dat vastgesteld was door de Raad, thans zijn de regels neergelegd in een aanwijzing van het College. Hierom maken de inhuurregels ook geen onderdeel meer uit van het voor het rechtmatigheidsoordeel toegepaste normenkader. De EA maakt in de het accountantsrapport 2004 geen enkele opmerking over de inhuur van externe deskundigheid. Dit is bewust niet gedaan daar, zoals opgemerkt, de inhuurregels niet opgenomen zijn in het normenkader voor de rechtmatigheidstoets, aldus de EA. De EA ziet de rapportage van de ADR als een onderdeel van de gemeentelijke interne controle.

Na vergelijking van de accountantsrapporten bij de diensten en de gemeente van 2004 en 2003 heeft de Rekenkamer vast kunnen stellen dat door de ADR expliciet aandacht wordt besteed aan het opvolgen van eerder gedane aanbevelingen.

Betreffende de follow-up van in ADR rapportages neergelegde bevindingen door de EA merkt de Rekenkamer het volgende op. Uit het interview wat de Rekenkamer met de EA heeft gehouden, is onder andere naar voren gekomen dat de EA de ADR heeft gevolgd in de vooral formele controle naar te toepassing van VAS (zie paragraaf II-2 en verder reikwijdte jaarrekeningcontrole). De EA had, naar de mening van de Rekenkamer, betreffende dit punt scherper kunnen zijn in de review.

Naar aanleiding van het onderzoek is de Rekenkamer niet gebleken dat er zich doublures in de accountantscontrole hebben voorgedaan.

Over de interne kwaliteitsbewaking bij de EA kan de Rekenkamer voor 2004 geen oordeel geven. De beloofde interne rapportage van de EA was bij afronding van onderhavig onderzoek nog niet beschikbaar.

#### **VI-5 oordeel accountantscontrole**

Resumerend stelt de Rekenkamer dat op basis van de door haar uitgevoerde werkzaamheden geen fundamentele gebreken zijn gebleken op grond waarvan zij zou moeten concluderen dat de door de ADR en de EA uitgevoerde accountantscontrole niet aan de daaraan te stellen eisen zou voldoen.

## VII oordeel en aanbevelingen

De Rekenkamer stelt verheugd vast dat zowel de ADR als de EA dit jaar bij de jaarrekening van de gemeente Rotterdam goedkeurende, integrale verklaringen hebben afgegeven. In haar eigen onderzoek is de Rekenkamer nog op enkele extra onrechtmatigheden gestuit. Deze tasten de accountantsverklaringen echter niet aan onder voorbehoud dat de PM posten ( zie paragraaf II-2) optellen tot bedragen lager dan €24 mln. voor de getrouwheidsfouten en €13,8 mln. voor de rechtmatigheidsfouten.

In hoofdstuk VI plaatst de Rekenkamer voorts enige kanttekeningen bij de reikwijdte van de accountantscontrole over de jaarrekening 2004 voor wat betreft de toepassing van de VAS. Maar de Rekenkamer heeft geen fundamentele gebreken aangetroffen op grond waarvan zij zou moeten concluderen dat de door de ADR en de EA uitgevoerde accountantscontrole niet aan de daaraan te stellen eisen zou voldoen.

De Rekenkamer is van oordeel dat er redelijke zekerheid is dat meer dan 99% van de baten, lasten en balansposten correct staan weergegeven in de Rotterdamse jaarrekening en op de balans en dat deze in overeenstemming met de relevante wet- en regelgeving dat wil zeggen rechtmatig tot stand zijn gekomen.

De Rekenkamer doet daarnaast nog de volgende aanbevelingen.

1. De Rekenkamer beveelt de Raad aan om bij de jaarrekening 2005 naast een overzicht van getrouwheids- en rechtmatigheidsfouten ook een overzicht van onzekerheden te vragen. Voor dit overzicht van onzekerheden geldt dezelfde rapporteringstolerantie als voor het overzicht van getrouwheids- en rechtmatigheidsfouten.
2. De Rekenkamer beveelt de Raad en het College aan om de reikwijdte en diepgang van de accountantscontrole op de toepassing van de VAS te verruimen.
3. De Rekenkamer beveelt het College aan naleving van de Europese regelgeving betreffende aanbesteding van diensten strakker te monitoren dan thans het geval is. Periodiek onderzoek van de ADR lijkt gewenst.
4. De Rekenkamer beveelt de Raad aan haar budgetrecht te versterken door in de begroting 2005 en navolgende jaren binnen de programma's ook deelprogramma's vast te stellen (budgetten oormerken) en de begrotingsbudgetten op dat niveau vast te stellen (autoriseren).

5. De Rekenkamer beveelt het College aan nog voor de raadsbehandeling van de jaarrekening het overzicht controleverschillen aan te vullen met de in hoofdstuk II vermelde correcties.
6. De Rekenkamer beveelt de ADR en de EA aan om collegiaal overleg te voeren over de verschillende oordelen omtrent het gemeentelijk beleid ten aanzien van het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van middelen.

## bijlage I onderzoeksverantwoording

De Raad van de gemeente Rotterdam heeft, na overleg met verschillende partijen, op 16 december 2004 besloten de Verordening Rekenkamer Rotterdam te wijzigen en hierin op te nemen dat de Rekenkamer jaarlijks inhoudelijke ondersteuning levert aan de Commissie tot Onderzoek van de Rekening (COR). Hieronder valt tevens een jaarlijkse toets over de wijze waarop de externe accountant zijn onderzoeksopdracht heeft uitgevoerd.

Hierop volgend heeft de Raad op 18 december 2004 een motie aangenomen waarin de Rekenkamer Rotterdam is verzocht jaarlijks een rapport van oordeel en aanbeveling te schrijven bij het jaarverslag (motie Reijkersz, nr. 1550).

De Rekenkamer heeft dit verzoek ingewilligd. Tijdens de COR-vergaderingen van oktober 2004 en april 2005 is middels een tweetal presentaties door de Rekenkamer haar controleplan 2004 toegelicht. Hierin is de aanpak van het onderzoek beschreven. De feitelijke onderzoekswerkzaamheden zijn medio april 2005 aangevangen en afgerond op 31 mei 2005.

Het onderzoek, waarvan de bevindingen in dit rapport zijn samengevat, berust op de verzameling en analyse van gegevens uit verschillende bronnen. Het object van onderzoek zijn het Jaarverslag 2004 en de accountantscontrole 2004.

Er is materiaal verzameld bij de Accountantsdienst Rotterdam (ADR), de externe accountant (KPMG), de COR en Directie Middelen en Control (DMC). Het gaat om veel verschillende soorten documenten, zoals jaarrekeningen, jaarverslagen, rapporten van bevindingen bij de jaarrekeningen van de ADR en KPMG, managementletters en toetsrapporten van DMC. Indien nodig is via de e-mail danwel mondeling een nadere toelichting op verstrekte informatie gevraagd en gekregen. In samenhang vormen bovengenoemde bronnen en documenten de feitelijke basis voor het onderzoek.

Op basis van het beschikbare materiaal en de bevindingen uit het onderzoek is beoordeeld of de baten en lasten rechtmatig tot stand zijn gekomen, de verantwoordingsinformatie voldoet aan de minimaal hieraan te stellen eisen, of er sprake is van een ordelijk en controleerbaar financieel beheer en de kwaliteit van bedrijfsvoering. Bovendien hebben wij beoordeeld of de accountantscontrole is verricht in overeenstemming met de controleopdracht.

**bijlage II afkortingenlijst**

ABZ	Directie Algemene Bestuurszaken
ADR	Accountantsdienst Rotterdam
BRIM	Bureau Rotterdam Interim Management
BSD	Bestuursdienst
DBV	Directie Bedrijfsvoering
DOO	Dienst Openbaar Onderwijs
DPO	Directie Personeel & Organisatie
DSO	Dienst Stedelijk Onderwijs
DS+V	Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting
EA	Externe Accountant
FIN	Directie Financiën
GBR	Gemeentebelastingen Rotterdam
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
HbR	Havenbedrijf Rotterdam
GKB	Gemeentelijke Kredietbank
GW	Gemeentewerken
JZ	Directie Juridische Zaken
OBR	Ontwikkelbedrijf Rotterdam
OR	Ondernemingsraad
RET	Rotterdamse Elektrische Tram
ROTEB	Dienst voor reiniging, ontsmetting, transport en bedrijfswerkplaatsen
S&CZ	Directie Sociale en Culturele Zaken
SenR	Sport en Recreatie
SEZ	Directie Sociaal Economische Zaken
SOB	Directie Stedelijke Ontwikkeling en Beheer
SoZaWe	Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid

**bijlage III motie Reijkersz**

2003-1550

Rotterdam, 18 december 2003

De gemeenteraad van Rotterdam, in vergadering bijeen 18 december ter bespreking van de controleverordening,

Verzoekt de Raad de Rekenkamer Rotterdam:

- Jaarlijks een rapport van oordeel en aanbeveling te schrijven bij het jaarverslag, uit hoofde van de rekenkamertaak van toezicht bij controle,
- Met regelmaat contact te houden met de gemeenteraad of de COR om aanbevelingen te kunnen doen betreffende de opdracht aan de raadsaccountant,

Verzoekt de raad het college van B&W:

- De extra benodigde middelen voor deze extra opdracht voor de Rekenkamer Rotterdam vrij te maken.

Viktor Reijkersz  
Leefbaar Rotterdam

Frans Josef van der Heijden  
CDA



#### bijlage IV specifieke thema's voor onderzoek Rekening 2004

Op verzoek van de Commissie tot onderzoek naar de rekening (COR) heeft de Rekenkamer Rotterdam een aantal specifieke, jaarrekening gerelateerde thema's onderzocht. In onderstaand overzicht zijn deze thema's en bevindingen opgenomen.

Nr	Thema	Stand van zaken
1	AO/IC Delfshaven	De COR heeft aangegeven dat deelgemeenten in het kader van de gemeenterekening minder relevant zijn. Deelgemeenten worden niet meegeconsolideerd in de jaarrekening. Derhalve is dit thema niet meegenomen in het rekenkameronderzoek.
2	Debiteurenbeheer	Dit thema kan onderwerp voor een apart onderzoek zijn. De opmerkingen die de ADR in haar rapporten bij de jaarrekeningen van de diensten heeft gemaakt zijn overigens wel in dit rapport verwerkt.
3	Toezeggingen College Rekening 2003	Hiervoor verwijzen wij naar de brief van de verificateur van de COR die behandeld is in de COR-vergadering van april 2005.
4	Garanties en risico's deelnemingen	Wij hebben geconstateerd dat de risico's voor de gemeente die voortvloeien uit hoofde van garanties en borgstellingen jegens derden voldoen in de Rekening zijn opgenomen en uiteengezet.
5	Bedrijfsvoering / reserve Ombudsman	Hierover hebben de verificateur van de COR en de griffier van de COR een separaat advies geschreven dat door de COR binnenkort behandeld zal worden.
6	Mandaten	Naar dit thema heeft het College een apart onderzoek laten verrichten door de heer Lemstra. Voor de uitkomsten hierbij verwijzen wij u naar het rapport "Onderzoek Garantieverstrekingen Havenbedrijf" d.d. 15 oktober 2004.
7	Kwaliteit input- / output-relatie in Rekening	Evenals de externe accountant hebben wij geconstateerd dat de kwaliteit van de toelichtingen in de jaarrekening en productenrekening verbeterd dient te worden ten einde het inzicht voor de gebruiker te vergroten. Wij adviseren u het college te verzoeken maatregelen voor de jaarrekening 2005 op dit punt te treffen.

Nr	Thema	Stand van zaken
8	Inhuur externen	Uit de rapportages van de ADR blijkt dat de AO/IC bij veel diensten omtrent de inhuur van externen verbeterd dient te worden. Dit geldt met name voor het proces van meervoudige offerteaanvragen, offerteafhandeling en dossiervorming. Voor aanverwante bevindingen verwijzen wij naar hoofdstuk 3 in deze rapportage
9	Ontwikkeling reserves en financiën BOOR en DOO	Dit thema kan onderwerp voor een apart onderzoek zijn. Het valt buiten de reikwijdte van het rekenkameronderzoek naar de jaarrekening.
10	Borgstellingen / garanties havenbedrijf	In de gemeenterekening is bij het hoofdstuk weerstandsvermogen de borgstelling toegelicht, waaruit blijkt dat het risico op een daadwerkelijke betalingsverplichting / claim voor de gemeente op laag wordt gesteld.
11	Afwikkeling ESF-subsidies	De afwikkeling van oude ESF-subsidies speelt met name bij de diensten DSO en SoZaWe. De hieruit voortvloeiende risico's zijn voldoende afgedekt door middel van voorzieningen.
12	Balanssanering Sport en Recreatie	Dit thema kan onderwerp voor een apart onderzoek zijn. Het valt buiten de reikwijdte van het rekenkameronderzoek naar de jaarrekening.
13	Toezicht op ICT-investeringen	Voor de controle op voortgang en bewaking van automatiseringsprojecten hanteert de gemeente de "Monitor Omvangrijke Automatiseringsprojecten" Verder blijkt uit de ADR rapportage bij de concernjaarrekening dat er sprake is van een toenemende aandacht voor informatiebeveiliging.
14	Meerjarenraming reïntegratie WWB bij SoZaWe	Dit thema kan onderwerp voor een apart onderzoek zijn. Het valt buiten de reikwijdte van het rekenkameronderzoek naar de jaarrekening.
15	Reserveringen onderhoudswerken gebouwen OBR	De ADR heeft beoordeeld of de getroffen onderhoudsvoorzieningen toereikend zijn en geen opmerkingen omtrent dit thema gemaakt.
16	Balansreserveringen musea, CBK en podia i.v.m. verzelfstandiging	Dit thema is niet beoordeeld als gevolg van uitstel van de verzelfstandiging naar 1 januari 2006.

Nr	Thema	Stand van zaken
17	Afwikkeling claims nieuwbouw museum Boijmans van Beuningen	Het risico op claims is volgens de jaarrekening van Boijmans van Beuningen overgedragen aan het concern. Wij hebben echter geen informatie hieromtrent in de concernrekening aangetroffen. Wij adviseren u het college te verzoeken een toelichting op dit thema te verstrekken
18	Beleid omtrent huisjesmelkers en onbetaalde rekeningen Bouw- en Woningtoezicht	Dit thema kan onderwerp voor een apart onderzoek zijn. Het valt buiten de reikwijdte van het rekenkameronderzoek naar de jaarrekening.
19	afboeking 25 mln. polder Schieveen van het IFR	Dit thema kan onderwerp voor een apart onderzoek zijn. Het valt buiten de reikwijdte van het rekenkameronderzoek naar de jaarrekening.
20	Kosten wachtgeld gemeenteambtenaren	Op basis van informatie van de afdeling Personeel en Organisatie ontvangen bij de Bestuursdienst momenteel circa 20 personen een wachtgelduitkering. Dit legt een financieel beslag van € 800.000 per jaar op de begroting van de Bestuursdienst. Deze dienst probeert actief de wachtgelduitkeringen te reduceren. Op de totale formatie van de gemeente zit circa 1% tot 2% in een wachtgeldregeling. Dit komt overeen met circa 600 tot 700 personen.
21	Realisatie aantal woningen	Dit thema kan onderwerp voor een apart onderzoek zijn. Het valt buiten de reikwijdte van het rekenkameronderzoek naar de jaarrekening.
22	Reële waarde bezit / deelnemingen versus boekwaarde	Dit thema kan onderwerp voor een apart onderzoek zijn. Het valt buiten de reikwijdte van het rekenkameronderzoek naar de jaarrekening.
23	Uniforme wijze van financiële verslaglegging	De ADR heeft dit thema meegenomen in de controle van de jaarrekeningen. Dit leidt, op enkele uitzonderingen na die indien van majeur belang in deze rapportage zijn verwerkt, niet tot het maken van verdere opmerkingen.
24	Relatie tussen begroting en verantwoording (horizontaal thema)	Dit thema kan onderwerp voor een apart onderzoek zijn. Het valt buiten de reikwijdte van het rekenkameronderzoek naar de jaarrekening.
25	Tekortkomingen infovoorziening	Wij sluiten ons aan bij de opmerkingen van de externe accountant en stellen vast dat de informatievoorziening in de jaarrekening verbeterd dient te worden.
26	Nut / noodzaak rapportage geconstateerde fouten > € 10.000	De lijst wordt als nuttig ervaren. Met name als extra informatiebron en als middel om de impact van bevindingen t.b.v. de COR te kunnen bepalen.

## bijlage V reactie College

*Geachte heer Mul,*

*Op 25 mei jl. heeft u het conceptrapport "Onderzoek jaarrekening 2004" vertrouwelijk aan ons voor wederhoor toegezonden. Gezien de beperkte tijd zijn de in uw conceptrapport gestelde vragen al op 27 mei jl. (op één na) beantwoord door de directeur Middelen en Control (05BSD7567). Dit is conform de ambtelijke toezegging tijdens de COR-vergadering van 25 mei jl. In aanvulling daarop wil ons College op de volgende punten ingaan.*

*Op de harde bewoording van uw Rekenkamer, dat er sprake zou zijn van subjectieve verhindering van het onderzoek door ons College door niet tijdig documenten beschikbaar te stellen, is veel af te dingen. Veel is terug te voeren op een fundamenteel verschil van inzicht in de onderzoeksobjecten van uw Rekenkamer. Alle documenten waar de COR om heeft gevraagd zijn conform ambtelijke afspraken tijdig aangeleverd.*

*In deze brief wil ons College op de volgende punten ingaan:*

- 1. Motivatie voor bestuurlijke reactie*
- 2. Evaluatie onder leiding van de Griffie*
- 3. Onderzoeksobjecten van de Rekenkamer*
- 4. Kaderstellende rol van de raad bij rechtmatigheid*
- 5. Gehanteerde normen van de Rekenkamer bij haar onderzoek*
- 6. Nog openstaande punten (o.a. vraag Havenbedrijf)*

### *1. Motivatie voor bestuurlijke reactie*

*Met de toezending van dit concept aan ons College vraagt u feitelijk om een bestuurlijke reactie op een conceptrapport met bevindingen waarin (vooralsnog) geen conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen. Dat is een lastige opgave, temeer daar u zich onthoudt van een oordeel op grond van wat u noemt een subjectieve verhindering van uw onderzoek omdat gevraagde stukken te laat zouden zijn aangereikt. Dat zijn harde woorden die naar de mening van ons College niet terecht zijn. Bovendien had ons College het voornemen alleen te reageren op het rapport van de COR over het Jaarverslag 2004. Dat weerhoudt ons College er niet van om toch een reactie te geven op uw conceptrapport. De redenen zijn daarvoor drieërlei.*

*Naar aanleiding van uw kwalificaties wil ons College een genuanceerd beeld schetsen dat meer recht doet aan de werkelijkheid dan het door u gesuggereerde beeld volgens hetwelk wij de Rekenkamer moedwillig zouden hebben belemmerd in haar onderzoek.*

*Voorts wil ons College zijn reactie geven in het licht van de nieuwe constellatie van het controlebestel dat zich nu voor het eerst openbaart. Naast de nieuwe controleverordening, de benoeming van een externe accountant door de raad, de*

*herpositionering van de ADR, wettelijke vereisten rond rechtmatigheid en extra informatiewensen van de raad (motie Reijkersz), doet zich nu ook –naar onze mening– een volstrekt onbedoelde invulling van de rol van de Rekenkamer jegens de gemeentelijke jaarrekening voor.*

*Ons College heeft de lijn willen volgen om bestuurlijk te reageren op het rapport van de COR bij ons Jaarverslag. Dat rapport wordt immers aan de raad gezonden. Met de nu door u ingevulde rol, is die situatie veranderd en acht ons College het nodig ook richting Rekenkamer met een reactie te komen.*

*Tot slot zet ons College vraagtekens bij een aantal gehanteerde normen waaraan de onderzoeksvragen worden getoetst.*

*Ons College stelt het zeer op prijs als onze reactie dan ook integraal in uw definitieve rapport, waarvan u aangeeft het aan de raad te sturen, wordt opgenomen. Het is ons College er veel aan gelegen dat de raad over de onderwerpen uit deze brief duidelijkheid schept.*

## 2. Evaluatie onder leiding van de Griffie

*Op voorhand onderschrijven wij volledig het voornemen van de Griffie om met alle betrokkenen in het controlebestel (COR, Griffie, externe en interne accountant, DMC en Rekenkamer) het gehele proces van totstandkoming van ieders producten te evalueren. Het nieuwe controlebestel moet zich nog zetten. Dat geldt ook voor de invulling van de rol van de Rekenkamer daarbij; die zou expliciet nog eens tegen het licht moeten worden gehouden. Afgelopen weken zijn duidelijk procesmatige knelpunten, maar ook inhoudelijke geschilpunten gesignaleerd die te laat voor alle betrokkenen helder zijn opgelost. Dat verklaart mede wat u onder subjectieve verhindering schaaft.*

## 3. Onderzoeksobjecten van de Rekenkamer

*In eerdere correspondentie (brief 11 mei jl., 05BSD6693), over het aanvullend beschikbaar stellen van documenten, heeft de wethouder Middelen namens ons College reeds aangegeven dat bij de interpretatie van de motie Reijkersz in dit verband sprake is van twee onderzoeksobjecten.*

### 3.1. De Rekenkamer als ondersteuner van de COR

*Als het gaat om het onderzoek naar het Jaarverslag 2004 en vooral bij het vooraf doornemen van de jaarrekeningen van diensten en kostenplaatsen en de daarbij afgegeven accountantsrapporten -het zogenoemde “monnikenwerk”- treedt de Rekenkamer op als ondersteuner van de COR. De raad heeft dat zo uitgesproken bij de behandeling van de Controleverordering. Ondersteuning van de COR door de Griffie werd overigens niet opportuun geacht vanwege het ontbreken van (inhoudelijke) capaciteit. Tevens is duidelijk gesteld dat van een dubbeling van controlewerkzaamheden en oordeel (externe accountant en Rekenkamer) geen sprake mocht zijn<sup>11</sup>.*

---

<sup>11</sup> Dit staat los van de onafhankelijke positie van de Rekenkamer. Het ging om specifieke jaarrekeningexpertise die ook bijv. door een (onafhankelijk) accountantskantoor ingebracht had kunnen worden. Overigens heeft de Rekenkamer dergelijke expertise (van een accountantskantoor) moeten inhuren.

*Voor wat betreft dat laatste staat de Gemeentewet dat bovendien ook niet toe. Artikel 182 van Gemeentewet zegt expliciet dat een onderzoek naar de rechtmatigheid in het kader van de Jaarrekening niet begrepen wordt in de taak van de Rekenkamer(functie)<sup>12</sup>. Dat is namelijk belegd bij de externe accountant.*

*Dit verschil in inzicht in de strekking van de motie Reijkersz vormde de aanleiding voor ons College om aan de Rekenkamer in haar hoedanigheid van ondersteuner van de COR, geen andere documenten te verstrekken dan de COR zelf had aangegeven nodig te hebben voor haar onderzoek. Alle door de COR gewenste documenten (zie brief nieuwe werkwijze COR) zijn tijdig ter beschikking gesteld.*

*In dat licht acht ons College het vreemd dat de Rekenkamer nu haar bevindingen uit hoofde van het “monnikenwerk” presenteert in een apart rapport aan de raad. Wij menen dat de Rekenkamer met deze invulling van ondersteuning van de COR, voorbij gaat aan de bedoelingen van de raad en daarmee een extra schakel van controle en beoordeling in het Rotterdamse verantwoordingstraject introduceert. Naast het rapport van de externe accountant aan de raad, met een oordeel over het getrouwe beeld en de rechtmatigheid, komt u nu met een apart rapport waarin de bestuurlijke betekenis van de rechtmatigheidsverklaring centraal staat (zie p. 6 van uw conceptrapport). Daarnaast rapporteert de COR aan de raad. In onze opvatting is het aan de COR om met een bestuurlijke interpretatie te komen, niet aan de Rekenkamer in haar ondersteunende rol.*

### 3.2. Reviewtaak van de Rekenkamer

*Dan is er het tweede onderzoeksobject, waar de Rekenkamer wel degelijk een taak heeft in het verantwoordingsproces, namelijk het toezicht op de (accountants)controle, de zogenoemde reviewtaak. Dit is opgenomen als 5e onderzoeksvraag. Die taak is al sinds de instelling van de Rekenkamer bij u belegd en heeft tot nu toe eenmaal tot een rapport geleid (Organisatie en werkwijze ADR). In de motie Reijkersz wordt gevraagd naar een jaarlijks rapport met oordeel en aanbeveling over deze reviewtaak bij –dus op het moment van beschikbaar zijn van- de jaarrekening. Bij de aanbestedingsprocedure voor een externe accountant is deze reviewtaak van de Rekenkamer expliciet besproken. Discussiepunt daarbij was of een niet-accountantsorganisatie (i.c. de Rekenkamer) accountantswerkzaamheden zou kunnen reviewen. Alle kandidaat-accountantskantoren hebben bij de presentatie van hun offerte aangegeven in te zullen stemmen met een jaarlijkse review door de Rekenkamer.*

*U heeft in uw conceptrapport aangegeven dat u zich onthoudt van een oordeel met betrekking tot de uitvoering van de accountantscontrole vanwege de te late beschikbaarheid van de documenten. Dit bevreemdt ons ten zeerste. Bij een review gaat het om de vaststelling of een accountant zijn werk goed heeft gedaan. Dat is te bepalen door collegiaal gesprek en dossieronderzoek (beoordeling controle-aanpak, vastlegging controlebevindingen, etc.). Dat is niet afhankelijk van de beschikbaarheid van documenten waar de Rekenkamer zich nu op beroept*

---

<sup>12</sup> Dit laat onverlet een onderzoek van de rekenkamer(functie) naar specifieke rechtmatigheid.

*(managementletters<sup>13</sup>, toetsingsrapporten<sup>14</sup>). De documenten waarover ambtelijk afspraken zijn gemaakt (jaarrekening van diensten en kostenplaatsen en de daarbij behorende accountantsrapporten) zijn tijdig aangeleverd. Om te voorkomen beticht te worden van belemmering van uw onderzoek, heeft ons College, in het kader van uw reviewtaak, u alsnog de managementletters laten aanreiken.*

*Als ons College goed is geïnformeerd, zijn de eerste acties van de Rekenkamer in het kader van de review pas op vrijdag 27 mei jl. gestart. Dit alles overziende, geeft het –naar de mening van ons College- geen pas om in het conceptrapport te speken van een onthouding van een oordeel met betrekking tot de uitvoering van de accountantscontrole op grond van het niet tijdig beschikbaar zijn van documenten.*

#### *4. Kaderstellende rol van raad bij rechtmatigheid*

*Door een aantal raadsbesluiten<sup>15</sup> is het controlebestel in de gemeente Rotterdam per 2004 opnieuw vastgesteld naar aanleiding van dualisering. Aanstelling van de externe accountant en rechtmatigheid zijn daarbij cruciaal. Ook is de normatiek voor de (accountants)controle (definitie rechtmatigheid, toleranties, reikwijdte) geëxpliciteerd en vastgesteld door de raad<sup>16</sup>. In dit eerste jaar van deze nieuwe constellatie zullen dan ook de bestuurlijke criteria voor decharge verlening van het College door de raad moeten uitkristalliseren. Belangrijk daarbij is de mate van detaillering (materialiteit).*

*Er zijn niet voor niets toleranties en maatstaven afgesproken.. Een goedkeurende accountantsverklaring wil niet zeggen dat er geen (rechtmatigheids)fouten zich hebben voorgedaan; wel dat die binnen de door de raad gestelde toleranties zijn gebleven en dat met een redelijke zekerheid een dergelijke uitspraak kan worden gedaan. De vraag blijft of de raad op grond van het Jaarverslag 2004, de daarbij afgegeven accountantsverklaring, het rapport van KPMG en het advies van de COR voldoende geëquipeerd is om het raadsdebat met ons College aan te gaan. En of hij daarmee ons College al dan niet kan dechargeren. Een belangrijk bespreekpunt daarbij is of de motie Reijkersz inzake de rapportering van geconstateerde fouten boven de € 10.000 en het COR-rapport, gevoed door de Rekenkamer, daaraan bijdragen.*

---

<sup>13</sup> Managementletters zijn adviesproducten, voortkomend uit de controle, van een accountant gericht aan de gecontroleerde. Deze documenten spelen geen rol in het verantwoordingsproces en zijn ook geen indicator of de accountants zijn werk goed heeft gedaan. Het College beschikt niet over de eventueel door de ADR afgegeven managementletters aan hoofden van dienst. De externe accountant (i.c. KPMG) heeft geen managementletter opgesteld voor het College.

<sup>14</sup> Toetsingsrapporten zijn ambtelijke adviezen vanuit het P&C-proces voor wethouders. De nadruk daarbij ligt op de begrotingsuitvoering, voorstellen voor resultaatbepaling, etc. die zijn weerslag vinden in de jaarrekening van een dienst. Toetsingsrapporten zijn derhalve geen accountantsproducten.

<sup>15</sup> Controleverordening (ex. artikel 213 en 213a GW), Verordening op de COR, Verordening Gemeentelijke Rekenkamer.

<sup>16</sup> Visie op rechtmatigheid, rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole en de motie Reijkersz inzake het rapporten van geconstateerde fouten groter dan € 10.000.

*In dit verband vinden wij het niet gepast dat de Rekenkamer, binnen de nu afgegeven goedkeuring van de accountant, de raad suggereert dat elke door de accountant aangetroffen onrechtmatigheid zich in beginsel zou lenen voor een indenniteitsprocedure. U beveelt zelfs de raad aan om alle door de accountant aangetroffen onrechtmatigheden volledig over te nemen als bestuurlijk onrechtmatig. Naar onze mening is dat een onzinnige interpretatie van artikel 198 van de Gemeentewet.*

*Raad noch COR kunnen eigenstandig vaststellen of er sprake is van onrechtmatigheden -daar is tenslotte een accountant voor ingehuurd-, wel moeten zij geconstateerde fouten bestuurlijk wege. De intentie van artikel 198 is nu juist dat als er sprake is van een niet-goedkeuring de raad een instrument heeft om een college alsnog te dwingen duidelijk te maken wat het aan de onrechtmatigheid denkt te doen. Dat moet natuurlijk gezien worden in het licht van de materialiteit van de fouten. Ware dat niet de bedoeling geweest van de wetgever, dan had hij ook het werken met toleranties niet kunnen toestaan. De wetgever heeft die wel degelijk voor ogen gehad (zie besluit Accountantscontrole provincies en gemeenten).*

*U verwijst in dit verband nog naar de praktijk bij het Rijk. Het is ons College niet bekend dat daar ooit een indenniteitsprocedure is gestart in geval er sprake was van een goedkeurende accountantsverklaring; de indenniteitsprocedure wordt pas opportuun als die er niet is<sup>17</sup>.*

## 5. Gehanteerde normen van de Rekenkamer bij haar onderzoek

### 5.1. Visie op rechtmatigheid

*In het document Visie op rechtmatigheid geeft de raad de normatiek voor de (accountants)controle. Het komt ons College vreemd voor dat in uw conceptrapport nergens melding wordt gemaakt van dit richtinggevend document, ook niet bij de normen voor de onderzoeksvragen. Naar onze mening betekent dit dat u verzuimd heeft een belangrijke normstelling van de raad te betrekken bij uw onderzoek.*

### 5.2. Bedrijfsvoeringsmededeling

*Bij de 4e onderzoeksvraag (kwaliteit van de bedrijfsvoering) heeft ons College grote moeite met de daarbij gehanteerde normstelling en presentatie van de bevindingen<sup>18</sup>. Als norm hanteert de Rekenkamer de aanwezigheid bij diensten van een bedrijfsvoeringsmededeling. Het is niet verwonderlijk dat alle diensten daar niet op scoren. Deze collegeprioriteit is pas verplicht gesteld voor 2006. Wel wordt inmiddels hard gewerkt aan de uitrol van dit managementinstrument en mogelijk zijn er in het 3e kwartaal van 2005 al diensten die een dergelijke mededeling zullen afgeven.*

---

<sup>17</sup> Waarbij wordt opgemerkt dat de Rekening van het Rijk niet kan worden afgekeurd; de indenniteitsprocedure voorziet dan in de mogelijkheid om later alsnog te komen tot een goedkeuring.

<sup>18</sup> Bij de helft van de tabellen zitten fouten in de optelling. Bovendien zijn een aantal kopjes niet logisch (zouden moeten passen bij de bevindingen: bijv. "negatief" formuleren). Ook de onderzoeksverantwoording past niet bij dit rapport en de afkortingenlijst is verouderd.



*Het moge duidelijk zijn dat ons College het belang van een dergelijke mededeling onderschrijft; het is immers een collegeprioriteit. Maar wij vinden het methodologisch onjuist dat, om een beeld te krijgen van de kwaliteit van de bedrijfsvoering, nu voor die beoordeling een norm wordt gebruikt die pas in de toekomst verplicht is en bovendien nog bij de diensten moet worden ontwikkeld.*

6. Nog openstaande punten (o.a. vraag Havenbedrijf)

*Voor wat betreft de deelneming in het Havenbedrijf Rotterdam NV kan ons College over de dividendafspraken als volgt antwoorden. Wij bevestigen dat op basis van de overeengekomen dividendafspraken tot en met 2006, het bedrijfsresultaat niet van invloed zal zijn op het uiteindelijk uit te keren dividend. Deze afspraken zijn opgenomen in de aandeelhoudersovereenkomst die aan de raad is toegestuurd. De agioreserve dient bij achterblijvende resultaten voor dekking van het uit te keren dividend, dat als vordering op het HBR dan zal worden verantwoord. Als dat nog nodig mocht zijn, kan de agioreserve in 2007 voor de uitbetaling van de vordering worden aangesproken.*

*Tot slot is ons College benieuwd welke opmerkingen u zal maken inzake de VAS. Daarover zijn in het conceptrapport (vooralsnog) geen bevindingen opgenomen.*

*Burgemeester en Wethouder van Rotterdam*

*De secretaris*

*De Burgemeester*

REKEN  
KAMER  
ROTTERDAM

ELKE EURO TELT

REKENKAMER ROTTERDAM	
Rekenkamer Rotterdam Postbus 70012 3000 KP Rotterdam	
drs. R.B.M. Mul MPA	DIRECTEUR
010•417 22 42	TELEFOON
010•214 00 12	FAX
info@rekenkamer.rotterdam.nl	EMAIL
www.rekenkamer.rotterdam.nl	INTERNET
Joop Reyngoud	FOTOGRAFIE
Rotterdam Juni 2005	
90-76655-18-9	ISBN