

**Gemeentelijke
Rekenkamer
Nijmegen**

**LEXICON
VAN
BEGROTING
EN
JAARSTUKKEN**

MAART 2006

Inleiding

In voorliggend 'lexicon van begroting en jaarstukken' geven wij een toelichting op de meest voorkomende begrippen in en rond de begroting en de jaarstukken.

Wij hebben dit lexicon gemaakt om de Raad te ondersteunen bij de invulling van zijn budgetrecht. In zijn meest simpele betekenis houdt dit recht in dat de Raad over het geld gaat en dat het College tot taak heeft de begroting uit te voeren en daarover aan de Raad verantwoording af te leggen. In de praktijk is het budgetrecht met talrijke wettelijke regels omgeven. Deze zijn zeker voor niet deskundigen soms moeilijk te doorgronden. Wij proberen de taal rond deze regels uit te leggen, waardoor naar wij hopen voor raadsleden ook de achtergrond en de betekenis ervan begrijpelijk gaat worden.

Wij hebben de, in onze ogen, belangrijkste begrippen rond de begroting en de jaarstukken in dit lexicon opgenomen. Wij hebben van alle begrippen steeds de feitelijke betekenis toegelicht. Van de meeste begrippen hebben wij tevens achtergrondinformatie opgenomen. In voorkomende gevallen geven we ook informatie over recente en/of actuele (Nijmeegse) ontwikkelingen waarvan wij denken dat die voor de Raad van belang zijn. Wij hebben tevens verwijzingen naar verordeningen, besluitvorming door de Raad en/of onderzoeken van de Rekenkamer over het betreffende onderwerp opgenomen. Over een aantal begrippen is nog veel meer te vertellen. In die gevallen hebben we een verwijzing opgenomen naar de website(s) waarop die extra informatie te vinden is. In bijlage 1 hebben wij een overzicht van alle websites die in het lexicon genoemd worden opgenomen.

Met het oog op het gebruiksgemak van het lexicon, hebben wij ervoor gekozen dat elke toelichting zelfstandig leesbaar is. Dit brengt met zich mee dat er hier en daar sprake is van een overlap in de opgenomen verklaringen. Termen die zijn voorzien van * zijn elders in het lexicon zelf (uitgebreider) verklaard. Wanneer deze woorden meerdere keren in één toelichting worden gebruikt, zijn deze alleen de eerste keer voorzien van *.

Wij hebben in bijlage 2 een lijst met gebruikte afkortingen opgenomen. In deze lijst zijn de afkortingen verklaard. Van alle verklaarde afkortingen is een toelichting opgenomen in dit lexicon.

Oproep aan de gebruikers van dit lexicon:

Wanneer u woorden mist in dit lexicon horen wij dit graag van u. Wanneer u voorstellen voor wijziging en/of aanvullingen heeft op de opgenomen verklaringen van termen, dan verzoeken wij u vriendelijk deze (beargumenteerd) aan ons door te geven. Op onze website is hiervoor een speciaal formulier opgenomen. Wij beoordelen uw suggesties en voeren deze zo nodig zo snel mogelijk door. Eén keer per jaar brengen wij een geactualiseerd exemplaar van dit lexicon uit. Op onze website staat steeds de meest actuele versie van het lexicon. Indien aan de orde zijn aanvullingen die in de loop van het jaar plaatsvinden hierin verwerkt.

Onze gegevens:	
E-mail	j.smink@nijmegen.nl
Telefoon	024 - 3292338
Post	Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen Mevrouw J. Smink, Q320 Postbus 9105 6500 HG NIJMEGEN
Website	www.nijmegen.nl/bestuursinfo/rekenkamer

Inleiding

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
M	N	O	P	R	S	T	U	V	W	Z	

Bijlagen

A

Accountant
Accountantsverklaring
Activa
Administratieve Organisatie (AO)
Afschrijven
Algemene reserve
Allocatiefunctie
Apparaatskosten
Audit Alert
Auditoverleg
Autorisatie

B

Balans
Balansmutaties
Baten
Bedrijfsvoering (paragraaf)
Begroting
Begrotingswijziging
Belasting
Beleids- en beheersinstrumentarium (BBI) (BBI-cyclus, -kalender)
Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG)
Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV)
Bespaarde rente
Bestemmingsreserve
Boardletter
Budget (budgetneutraal, budgetoverheveling, budgetrecht)

C

Categoriale indeling
Cliënt Service Plan (CSP)
CODA
Commissie BBV
Control ('in control zijn', controller)
Controlverordening

D

Dekking
Doelmatigheid
Doeltreffendheid
Duurzaam financieel evenwicht
Dynamische begroting

E

Eenmalige uitgave
Effectiviteit
Efficiency
Eigen vermogen

F

Financiële positie
Financiële ruimte
Financiering (paragraaf)
Financieringsfunctie
Finveen
Flexibiliteit van de begroting
Functionele indeling

G

Getrouwheid
Goedkeuringstoleranties
Grondbeleid (paragraaf)

H

Heffingen
Hoofdfunctie

I

Indemniteitsprocedure
Integrale afweging / verantwoording
Interne controle (verbijzonderde -)
Interimcontrole
Investering (vervangings -)
IV-3

J

Jaarrekening
Jaarstukken
Jaarverslag

K

Kapitaallasten
Krediet

L

Lasten
Leges
Liquide middelen
Lokale heffingen (paragraaf)

M

Marap
Meerjarenraming

N

Najaarsbrief

O

Onderhoud kapitaalgoederen (paragraaf)
Onderschrijding
Overschrijding

P

Paragraaf
Passiva
Perspectiefnota
Platform rechtmatigheid
Pre-indemniteitsprocedure
Preventief toezicht
Primitieve begroting
Product(groep) (-niveau)
Programma (-niveau)
programmabegroting/ -plan
Programmakosten

R

Rechten
Rechtmatigheid
Rekenkamer
Repressief toezicht
Reserve
Resultaatbepaling/ Resultaatbestemming
Retributie
Risicoparagraaf

S

Saldireserve
Saldo
Schone begroting (actie)
Schuifmogelijkheden
SMART
Stelsel van baten en lasten
Structurele lasten/baten

T

Toeziehthouder, preventief - en repressieftoezicht
Treasury
Tussenmeldingen

U

Uitgangspuntennota

V

Verantwoording
Verbijzonderde interne controle
Verbonden partijen (paragraaf)
Verklaring (van getrouwheid en rechtmatigheid)
Verordening 212
Verordening 213
Verordening 213a
Verplichting
Verschillenanalyse
Verslag van bevindingen
Vervangingsinvestering
Voorjaarsbrief
Voortgangsrapportage Grote Projecten
Voorziening
Vreemd vermogen
Vrije ruimte

W

Waarderen
Weerstandscapaciteit
Weerstandsvermogen (paragraaf)
W-vragen

Z

Zomernota

BIJLAGEN:

Bijlage 1: Overzicht van genoemde websites
Bijlage 2: Gebruikte afkortingen

A

Accountant

Accountantsverklaring

Activa

Administratieve Organisatie (AO)

Afschrijven

Algemene reserve

Allocatiefunctie

Apparaatskosten

Audit Alert

Auditoverleg

Autorisatie

Accountant

De jaarrekening* van de gemeente wordt gecontroleerd door een accountant.

In de Gemeentewet (artikel 213) is vastgelegd dat de gemeentelijke jaarrekening wordt gecontroleerd door een accountant. De controle van de accountant is gericht op het afgeven van een verklaring* over de getrouwheid* en de rechtmatigheid* van de jaarrekening.

Artikel 213 Gemeentewet:

1. De raad stelt bij verordening regels vast voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat de rechtmatigheid* van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst.
2. De raad wijst een of meer accountants aan als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, belast met de controle van de in artikel 197 bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen*.
3. De accountantsverklaring geeft op grond van de uitgevoerde controle aan of:
 - a. de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten* en lasten* als de grootte en samenstelling van het vermogen;
 - b. de baten en lasten, alsmede de balansmutaties* rechtmatig tot stand zijn gekomen;
 - c. de jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 en
 - d. het jaarverslag* met de jaarrekening verenigbaar is.
4. Het verslag van bevindingen bevat in ieder geval bevindingen over:
 - a. de vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken en
 - b. onrechtmatigheden in de jaarrekening.
5. De accountant zendt de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen aan de raad en een afschrift daarvan aan het college.
6. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de reikwijdte van en de verslaglegging omtrent de accountantscontrole, bedoeld in het tweede lid.
7. Accountants als bedoeld in het tweede lid kunnen in gemeentelijke dienst worden aangesteld en worden in dat geval door de raad benoemd, geschorst en ontslagen.

Wat doet de accountant?

De accountant controleert en rapporteert in twee fasen. De eerste fase is de interimcontrole*, die grof samengevat het onderzoek inhoudt naar de kwaliteit van de processen. De feitelijke kwaliteit van de processen is mede bepalend voor de opzet en inhoud van de controle van de jaarrekening. De controle van de jaarrekening betreft de tweede fase van de accountantscontrole. De accountant doet verslag van zijn interimcontrole in de boardletter*. De jaarrekeningcontrole resulteert in een verklaring over getrouwheid en rechtmatigheid en een rapport van bevindingen.

De controle van de accountant heeft primair als doel het afgeven van een verklaring. Daarnaast maakt de accountant in zijn verslagen (boardletter, rapport van bevindingen bij de jaarrekening) melding van zijn bevindingen. Hij richt zich daarbij uitsluitend op de getrouwheid en de rechtmatigheid van baten, lasten en balansmutaties, zoals die tot uitdrukking komen in de jaarrekening. De jaarrekening bestaat uit:

- de programmarekening* en de toelichting daarop;
- de balans* en de toelichting daarop.

De accountant doet dus geen onderzoek naar de totale jaarstukken*, die betreffen naast de jaarrekening namelijk ook het jaarverslag*.

De Gemeenteraad is opdrachtgever

De Gemeenteraad is opdrachtgever van de accountant. De opdracht van de accountant wordt ingevuld binnen de daarvoor geldende regels: het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG)* en de Controlverordening (verordening 213*).

In het **Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten** zijn de randvoorwaarden voor de accountantscontrole vastgelegd en de mogelijkheden voor de Gemeenteraad hier een nadere invulling aan te geven. Er wordt ingegaan op de maximaal te hanteren goedkeuringstoleranties*, de te hanteren formulering voor de accountantsverklaring en de eisen voor het verslag van bevindingen*.

In de **Controlverordening** (raadsbesluit 12 november 2003) zijn door de raad de regels vastgelegd over de voorbereiding van en opdrachtverlening aan de accountant, de informatieverstrekking door het College (aan de accountant), de werkwijze van de accountant, de toegang tot informatie voor de accountant, de wijze van rapporteren door de accountant en de wijze waarop het college eventueel overige controles en opdrachten door de accountant kan laten uitvoeren.

Opdracht accountantscontrole 2005

De jaarrekening 2005 wordt gecontroleerd door Deloitte en Touche accountants. De controle vindt plaats op basis van concrete uitwerking van de meer algemene vierjarige opdracht (controle jaarrekeningen 2002 tot en met 2005). Die concrete uitwerking gebeurt in het zogenaamde Client Serviceplan (CSP)*, dat door de Raad wordt vastgesteld. Specifieke opdrachten voor 2004 waren bijvoorbeeld de controle van de rechtmatigheid van de uitvoering van de Wet Voorzieningen Gehandicapten en de rechtmatigheid van grondaankopen; voor 2005 gaat het om inkoop en subsidieverstrekking.

De Raad heeft de opdracht aan de accountant voor de jaarrekening 2005 vastgesteld in zijn vergadering van 21 en 22 december 2005. In zijn vergadering van 22 en 23 februari 2006 heeft hij hierop enkele wijzigingen aangebracht. De belangrijkste zijn:

- (op verzoek van het College) de interimcontrole wordt uitgevoerd na de afronding van de jaarrekening door het College;
 - de rechtmatigheidscontrole heeft betrekking op alle wetten en regels (verordeningen)
- Er worden geen regels buiten de rechtmatigheidscontrole gehouden.

De accountant is voorafgaand aan genoemd besluit in een brief aan de Raad (dd 6 februari 2006) uitgebreid ingegaan op zijn controle 2005. Hij schreef hierover onder meer:

De accountantcontrole bestaat uit een interim-controle en een jaarrekeningcontrole. De interim-controle heeft tot doel om de kwaliteit van de administratieve organisatie* en interne controle* te toetsen van zowel de getrouwheidsaspecten als de rechtmatigheidsaspecten. Eventuele manco's kunnen zo tijdig worden gerapporteerd en zo kan de organisatie maatregelen treffen om deze op te heffen vóór afronding van de jaarrekening. Voor de accountant is het van belang vast te stellen dat hij met een (meer efficiënte) organisatie gerichte controle zijn werkzaamheden kan uitvoeren, met andere woorden kan hij op het systeem van AO/IC steunen of niet. Als hij niet kan steunen op de organisatie zal hij omvangrijke (en daarmee tijdrovende) gegevensgerichte werkzaamheden moeten uitvoeren om tot een deugdelijke grondslag voor zijn oordeel te komen. De interim-controle wordt normaliter aan het eind of direct na de zomervakantie uitgevoerd. De resultaten worden dan in september/oktober gerapporteerd. De jaarrekeningcontrole wordt na oplevering van de jaarrekening uitgevoerd.

In Nijmegen heeft het college in eerste instantie voorgesteld om de interim-controle niet tussentijds uit te voeren maar direct na oplevering van uitgevoerde interne procescontroles. Daarmee zou de accountant gelijk kunnen opwerken met de organisatie. Gaandeweg werd echter duidelijk dat ook deze werkwijze een te groot beslag zou leggen op de organisatie op een moment dat de organisatie bezig is om de jaarrekening op te stellen. Het college heeft toen verzocht om de interim-controle pas na oplevering van de jaarrekening uit te voeren. Dit impliceert dat de interim-controle en de jaarrekeningcontrole beiden pas na oplevering van de jaarrekening kan plaatsvinden. Voor een klein deel kan de jaarrekeningcontrole parallel aan de interim-controle plaatsvinden. Deze werkwijze impliceert dat de volledige accountantscontrole in een bijzonder kort tijdsgewricht moet plaatsvinden. Wij zullen alles doen wat redelijkerwijs in ons vermogen ligt om deze zeer ambitieuze planning te halen, zeker wanneer we in ogenschouw nemen dat er in 2005 een nieuw financieel is ingevoerd, dat processen zijn aangepast en een conversie van het oude naar het nieuwe systeem heeft plaatsgevonden.

De planning van de accountantscontrole is gebaseerd op de rekeningbrief van de gemeente Nijmegen. Als er aan de zijde van de gemeente Nijmegen vertraging optreedt in de oplevering van de jaarrekening komt ook de planning van de accountant in gevaar. Door het college van B&W is gesteld dat de jaarrekening zal moeten voldoen aan een hoge kwaliteit. Het project is daarop ingericht. Aan de kwaliteit zullen geen concessies worden gedaan. Dat betekent dat kwaliteit gaat voor de planning. Bovenbeschreven werkwijze moet worden aangemerkt als risicovol gelet op het transformatieproces dat heeft plaatsgevonden en de ervaringen van afgelopen jaar.

De controle op de getrouwheid vindt op dezelfde wijze plaats als vorig jaar. Er zal geen verbijzonderde interne controle worden uitgevoerd door de organisatie van de gemeente Nijmegen. Dat betekent dat wij onze controle, evenals vorig jaar, uitgebreider zullen moeten uitvoeren dan wanneer dat wel het geval zou zijn.

De risico's zijn:

1. Bevindingen van de interim-controle zijn niet beschikbaar voor de organisatie omdat deze niet is uitgevoerd. Wanneer er onvoldoende waarborgen zijn in de AO/IC van de organisatie moet de accountant aanvullende werkzaamheden verrichten. Dat zal snel een negatieve invloed hebben op de doorlooptijd van de controle van de jaarrekening.
2. De kans op onvoldoende waarborgen in de AO/IC is aanwezig omdat er processen zijn aangepast als gevolg van de invoering van het nieuwe financiële systeem.
3. Een korte en hevige periode waarbinnen de accountantscontrole moet plaatsvinden, stelt ook eisen aan de beschikbaarheid van ambtenaren en aan de doorlooptijd om vragen te beantwoorden. Door het college is toegezegd dat zij hiervoor zullen zorgdragen. Het niet (tijdig) kunnen voldoen aan deze eis kan tevens een negatief effect op de planning hebben.
4. De accountant is er in de planning vanuit gegaan dat hij kan steunen op de in het proces uitgevoerde interne controles en een kwalitatief goed samengesteld jaarrekeningdossier.
5. Door de korte periode waarin ook de rechtmatigheidscontrole moet worden uitgevoerd is de mogelijkheid om eventuele rechtmatigheidsfouten/onzekerheden te herstellen beperkt. Zeker wanneer het fouten/onzekerheden betreft die niet door de organisatie/college kunnen worden hersteld. Besluiten van de raad nemen nu eenmaal een lange periode van voorbereiding. De kans op een niet-goedkeurende verklaring is daarmee groter.
7. Als er in het controleproces één van deze situaties zich voordoen is de kans groot dat de planning niet meer kan worden gehaald. Dat betekent dat de behandeling van de jaarrekening 2005 dan na de vakantie zal plaatsvinden. Daarmee wordt gehandeld in strijd met de wet. De door de raad vastgestelde jaarrekening moet voor 15 juli 2006 bij de afdeling toezicht van de provincie te worden ingeleverd. Het verdient aanbeveling om de provincie proactief te informeren.

Wanneer er onverhoopt vertragingen zullen voordoen zullen wij die direct, met opgaaf van redenen, communiceren met de projectdirecteur en de griffie.

Opdracht accountantscontrole vanaf jaarrekening 2006

Op dit moment wordt gewerkt aan de voorbereiding van de inhuur van de accountant voor de uitvoering van de vereiste accountantscontrole voor de jaarrekeningen van 2006 tot en met 2009.

Accountantsverklaring

Op basis van zijn controle geeft de accountant* een verklaring af over de getrouwheid* en rechtmatigheid* van de jaarrekening*. In het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG)* is voorgeschreven welke verklaring de accountant in voorkomende gevallen dient af te geven. Uitgangspunt hiervoor zijn de goedkeuringstoleranties*. De goedkeuringstoleranties zijn kwantitatieve criteria. Als de goedkeuringstoleranties niet worden overschreden wordt in beginsel een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven. Op grond van het BAPG heeft de accountant overigens de mogelijkheid om zijn goedkeurende verklaring te onthouden, als hij van mening is dat de kwalitatieve gebreken te groot zijn. Voorbeelden van kwalitatieve gebreken zijn: bewust onrechtmatige beheershandeling of ontoereikendheden in de toelichting bij de jaarrekening. Als één of beide goedkeuringstoleranties worden overschreden, wordt geen goedkeurende accountantsverklaring afgegeven.

Zoals gezegd is in het BAPG is voorgeschreven welk type verklaring de accountant in voorkomende gevallen dient af te geven. Een en ander is samengevat in onderstaande tabel.

	Aard accountantsverklaring			
	goedkeurend	met beperking	oordeel-onthouding	afkeurend
fouten in de jaarrekening (% van de lasten)	$\leq 1\%$	$> 1\% < 3\%$	-	$\geq 3\%$
onzekerheden in de controle (% van de lasten)	$\leq 3\%$	$> 3\% < 10\%$	$\geq 10\%$	

Op grond van het BAPG geeft de accountant één verklaring af, die betrekking heeft op de getrouwheid en de rechtmatigheid tezamen. Inmiddels zijn er diverse geschriften verschenen van ondermeer het NIVRA¹, waaruit blijkt dat er ook afzonderlijke verklaringen over getrouwheid en rechtmatigheid kunnen worden afgegeven. Strikt genomen zijn deze verklaringen in strijd met de wet. Tegelijkertijd geldt dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) bij deze ontwikkelingen betrokken is en ze ondersteunt.

¹

NIVRA: Koninklijk Nederlands Instituut van Register Accountants. Het NIVRA is de bij wet ingestelde beroepsorganisatie van registeraccountants die werkzaam zijn als accountant in het vrije beroep, bij de overheid of het bedrijfsleven of die als financieel deskundige werkzaam zijn in verschillende functies in de maatschappij.

Activa

De activa zijn de bezittingen van de gemeente. Het gaat om alle zaken die in geld kunnen worden uitgedrukt, zoals geld, waardepapieren en investeringen*. Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* moeten alle activa op de balans* in de jaarrekening* inzichtelijk gemaakt worden. Bij de activa moet onderscheid worden gemaakt naar twee hoofdcategorieën:

1. Vaste activa
Voor lange(re) tijd vastgelegde vermogensbestanddelen in duurzame productiemiddelen die niet op korte termijn in liquide middelen* zijn om te zetten. Zoals grond, gebouwen, machines, verstrekte langlopende leningen en deelnemingen.
2. Vlottende activa
Voor korte tijd vastgelegde vermogensbestanddelen die op korte termijn in liquide middelen zijn om te zetten. Zoals voorraden, onderhanden werk, vooruitbetalingen, verstrekte kasgeldleningen en vlot verhandelbare effecten.

Volgens BBV moeten beide hoofdcategorieën op de balans weer nader worden onderverdeeld in een aantal categorieën. De voorgeschreven opzet van de balans voor de activa is hierna opgenomen. Voor een volledige toelichting verwijzen wij u naar de toelichting op BBV (www.commissiebbv.nl). Wij hebben daartoe als hulpmiddel steeds een verwijzing naar het artikelnummer uit BBV opgenomen.

ACTIVA, voorgeschreven indeling van de balans	artikel BBV
Vaste activa	33
• Immateriële activa	34
• kosten verbonden aan sluiten van geldleningen	34a
• saldo van agio en disagio	34a
• onderzoek ontwikkeling actief	34b
• Materiële activa	35
• investeringen met economisch nut	35.1.a
• investeringen met maatschappelijk nut in openbare ruimte	35.1.b
• in erfpacht uitgegeven materiële activa	35.2
• Financiële activa	36
• kapitaalverstrekkingen aan deelnemingen	36.a.1
• kapitaalverstrekkingen aan gemeenschappelijke regelingen	36.a.2
• kapitaalverstrekkingen aan overige verbonden partijen	36.a.3
• leningen aan woningbouwcorporaties	36.b.1
• leningen aan deelnemingen	36.b.2
• leningen aan overige verbonden partijen	36.b.3
• overige langlopende leningen	36.c
• overige uitzettingen met rentetypische looptijd ≥ 1 jaar	36.d
• bijdragen aan activa van derden	36.e
Totaal vaste activa	

ACTIVA, voorgeschreven indeling van de balans	artikel BBV
Vlottende activa	37
• Vorraden	38
• grond- en hulpstoffen	38.a
• niet in exploitatie genomen bouwgronden	38.a.1
• overige grond- en hulpstoffen	38.a.2
• onderhanden werk, waaronder bouwgronden in exploitatie	38.b
• gereed product en handelsgoederen	38.c
• vooruitbetalingen	38.d
• Uitzettingen $\leq$ 1 jaar	39
• vorderingen op openbare lichamen	39.a
• verstrekte kasgeldleningen	39.b
• rekening-courantverhoudingen met niet-fin. instellingen	39.c
• overige vorderingen	39.d
• overige uitzettingen $\leq$ 1 jaar	39.e
• Liquide middelen	40
• kas-, bank- en giroaldi	40
Totaal vlottende activa	
Totaal-generaal	

In de toelichting op de balans worden onder de materiële vaste activa afzonderlijk opgenomen (artikel 52):

- a. gronden en terreinen
- b. woonruimten
- c. bedrijfsgebouwen
- d. grond-, weg- en waterbouwkundige werken
- e. vervoermiddelen
- f. machines, apparaten en installaties
- g. overige materiële vaste activa

Administratieve Organisatie

De Administratieve Organisatie (AO), omvat het gehele complex van organisatorische maatregelen, inclusief het stelsel van maatregelen van interne controle*, dat erop is gericht binnen organisaties een betrouwbare gegevensverwerking te realiseren. Een deugdelijke AO is van belang voor het besturen van de organisatie en voor het afleggen van verantwoording*.

Het handboek AO is de uiterlijke verschijningsvorm van de AO. Hierin zijn de (belangrijkste) werkprocessen beschreven.

De accountant* gaat elk jaar bij zijn interimcontrole* na of de AO van voldoende kwaliteit is. In 2005 schreef de accountant naar aanleiding van zijn interimcontrole 2004 (boardletter*, 27 januari 2005):

'In onze vorige boardletter hebben wij onze zorgen geuit over de aanpak en de voortgang van de projecten AO en verbijzonderde interne controles*. Destijds hebben wij aangegeven dat het project NFIS² een belangrijke versturende factor kan zijn in de gewenste voortgang van de projecten AO en verbijzonderde interne controles. De bevindingen vanuit onze interimcontrole 2004 (...) bevestigen ons inziens dit beeld. Nogmaals attenderen wij u erop dat een adequate uitvoering van deze projecten van groot belang is voor een verbeterd procesbeheer en toezicht/controle daarop binnen de gemeente Nijmegen. Beide projecten bevatten belangrijke kaders en randvoorwaarden die bij moeten dragen aan de totstandkoming van een betrouwbare informatievoorziening. Daarnaast zijn beide projecten van belang voor enerzijds een goede en zorgvuldige implementatie (kennisoverdracht, gebruikershandleiding) van het nieuwe financiële systeem en anderzijds voor het op te zetten systeem van risicomanagement in relatie tot de verscherpte aandacht voor rechtmatigheid*. Wij hebben er dan ook op aangedrongen hoge prioriteit toe te kennen aan de projecten AO en verbijzonderde interne controle. Bij voldoende aandacht voor de hiervoor genoemde aandachtspunten is het 'in control'* raken binnen de gestelde periode van het Plan van Aanpak bedrijfsvoering* realiseerbaar. Door de hierboven genoemde ontwikkelingen komt deze doelstelling steeds meer onder druk te staan en dat zou een enorme tegenvaller zijn vanwege de hoeveelheid tijd en energie die een aantal medewerkers reeds in dit traject heeft gestoken. Het is nu de hoogste tijd om de goede plannen/voornemens te implementeren. Of anders gezegd: alle zeilen moeten worden bijgezet om de gestelde doelstelling te realiseren'.

In 2005 is de systematische uitwerking van de AO binnen de gemeente Nijmegen geïntensiveerd. De processen zijn naar de omvang van hun materieel belang in de begroting ingedeeld in drie categorieën: A (groot materieel belang), B (materieel van belang, maar van minder groot belang dan zaken die onder categorie A zijn gebracht) en C (enig materieel belang, uitwerking geen prioriteit).

De interimcontrole 2005 is nog niet uitgevoerd. Op verzoek van het College heeft de Gemeenteraad ermee ingestemd (raadsvergadering 22 en 23 februari 2006) de interimcontrole uit te voeren nadat de jaarrekening* door het College is opgeleverd.

² NFIS: Nieuw Financieel Systeem

Afschrijven

Zie toelichting bij 'investerings'.

Algemene reserve

Binnen de reserves wordt onderscheid gemaakt naar de algemene reserve (verplicht (artikel 43 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV*)) en bestemmingsreserves*. De algemene reserve heeft een algemeen karakter en is vrij aanwendbaar. Voor het gebruik van de algemene reserve is, zoals voor alle reserves, altijd een expliciet raadsbesluit vereist.

De algemene reserve is het vrij besteedbare eigen vermogen van de gemeente. Deze reserve heeft als belangrijkste functie het vormen van een buffer voor financiële tegenvallers.. Tekorten en overschotten op de jaarrekening* komen ten laste respectievelijk ten gunste van de algemene reserve. De voorheen gehanteerde term 'saldireserve' is met de nieuwe BBV opgegaan in de naamgeving algemene reserve. De noodzakelijke hoogte van de algemene reserve wordt mede bepaald aan de hand van het weerstandsvermogen* van de gemeente. De provincie toetst of de algemene reserve het gewenste niveau heeft.

De Rekenkamer* heeft in het kader van het onderzoek naar de jaarstukken 2004 een deelonderzoek uitgevoerd naar reserves en voorzieningen. Over de bevindingen en conclusies en aanbevelingen naar aanleiding daarvan is verslag gedaan in het rapport 'onderzoek jaarstukken 2004' (september 2005). Het College heeft de Raad op 31 januari 2006 een nota reserves en voorzieningen ter vaststelling aangeboden. Onderdeel van het raadsvoorstel was een voorstel voor het opheffen dan wel (tijdelijk) in stand houden van reserves en voorzieningen. Mede op verzoek van enkele fracties (vergadering raadscommissie Algemeen Bestuur 1 november 2005) heeft de Rekenkamer deze nota en het voorstel voor opheffen en in stand houden van reserves en voorzieningen van een advies voorzien (3 februari 2006). Beide stukken zijn besproken in de vergadering van de commissie Algemeen Bestuur op 14 februari 2006. Naar aanleiding hiervan heeft het College op 21 februari een brief aan de Raad gestuurd, waarin het tot bijstelling en nadere onderbouwing komt van het eerdere raadsvoorstel.

Op 23 februari heeft de Gemeenteraad met het aannemen van het amendement 'Nee, tenzij' over reserves en voorzieningen besloten:

- een groot aantal reserves en voorzieningen op te heffen bij de jaarrekening 2005;
- voor een aantal reserves en voorzieningen een nadere onderbouwing van het College te vragen bij de jaarrekening 2005;
- een beperkt aantal reserves en een flink aantal voorzieningen te handhaven;
- enkele nieuwe reserves en voorzieningen in te stellen bij de jaarrekening 2005;
- één reserve niet in te stellen.

Tevens werd met het aannemen van het amendement besloten:

- dat het College wordt opgedragen bij de jaarrekening 2005 met een helder en integraal beleidskader te komen in een nieuwe beleidsnota reserves en voorzieningen, dat gebaseerd dient te zijn op eerdere besluitvorming door de Raad (28 september 2005) en op de brief van de Rekenkamer van 3 februari 2006
- dat de uitgangspunten voor de reserves die in stand blijven door het College verhelderd worden aan de hand van het fiche zoals dat door de Rekenkamer is gehanteerd bij het deel-onderzoek reserves en voorzieningen in het kader van haar onderzoek naar de jaarstukken 2004;
- dat bij de jaarrekening 2005 wordt besloten over de bestemming van de vrijval uit de op te heffen reserves en voorzieningen.

Allocatiefunctie

Eén van de functies van de begroting* is de allocatiefunctie. Andere termen voor deze functie zijn keuzefunctie of afweegfunctie. Hiermee wordt de toedeling van de beschikbare middelen aan de diverse beleidsdoelen bedoeld. Met de vaststelling van de begroting door de Gemeenteraad zijn de middelen gealloceerd. Dat houdt in dat de Raad ervoor kiest de middelen te besteden voor het realiseren van de doelen, zoals die in de begroting zijn genoemd. De keuzes die de Raad maakt bij de begroting zijn een uitwerking van keuzes die hem zijn voorgelegd in het kader van de perspectiefnota*. De werkwijze is dat het bestaande beleid jaarlijks als 'gegeven' wordt beschouwd. De te maken keuzes betreffen het afbouwen of wijzigen van bestaand beleid en het opvoeren van nieuw beleid. De financiële ruimte* en de flexibiliteit* van het bestaand beleid bepalen de ruimte voor nieuw beleid. De Raad kan het College verzoeken in de perspectiefnota diverse keuzemogelijkheden voor te leggen.

Apparaatskosten

Apparaatskosten zijn alle personele en materiële kosten die verbonden zijn aan het functioneren van de ambtelijke organisatie.

De lasten* van de programma's* worden bepaald door apparaatskosten en door programmakosten*. Programmakosten hebben een directe relatie met een doel en een activiteit, zoals bijvoorbeeld subsidies. Apparaatskosten hebben een dergelijke relatie niet en worden aan activiteiten en doelen toegerekend met behulp van verdeelsleutels, zoals tijdschrijfgegevens. Tot nu toe wordt in de programma's van de gemeente Nijmegen geen onderscheid gemaakt naar programma- en apparaatskosten. Wij hebben er diverse malen voor gepleit dit onderscheid wel te maken. De Gemeenteraad heeft ons standpunt onderschreven.

In ons rapport naar aanleiding van ons onderzoek naar de jaarstukken 2003 (juli 2004) hebben wij hierover opgemerkt:

Om te bepalen of over-* of overschrijdingen* acceptabel zijn is het belangrijk hier inzicht in hebben. Bij afwijkingen op apparaatskosten kan het zijn dat dezelfde producten worden gemaakt en/of effecten worden gerealiseerd, maar dat de inzet van bijvoorbeeld personeel anders uitvalt of duurder is dan verwacht. Het is ook mogelijk dat personeel wordt ingezet voor activiteiten die niet zijn geraamd. Als sprake is van heldere spelregels en van transparante afwijkingen in apparaatskosten kunnen deze in het kader van een flexibele bedrijfsvoering* acceptabel zijn. Bij over- maar ook bij overschrijdingen in de sfeer van programma-uitgaven ligt er een directe relatie met inhoudelijk ander beleid of andere producten. Hierbij is dus het budgetrecht* van de raad rechtstreeks aan de orde.

In ons rapport naar aanleiding van het onderzoek naar de jaarstukken 2004 (september 2005) schreven wij hierover:

Wij vinden het van belang dit onderscheid te maken, omdat de Raad dan veel beter kan beoordelen of afwijkingen van de begroting* acceptabel zijn. Bovendien kan het maken van dit onderscheid bijdragen aan het verhelderen van de verschillenanalyses* in de jaarrekening*. De ervaring tot nu toe leert namelijk dat veel verschillen zijn toe te schrijven aan afwijkingen tussen geraamde en werkelijk apparaatskosten. Een analyse van het totaal van deze kosten kan het inzicht in deze verschillen verdiepen en kan het opsommen van gedetailleerde verschillenverklaringen per programma voor een belangrijk deel overbodig maken.

Het College heeft in de raadsvergadering waarin de jaarstukken 2004 en het Rekenkamerrapport daarbij aan de orde waren aangegeven:

Wat betreft de programma- en apparaatskosten, daar heeft u een punt, dat is natuurlijk ook al vaker door de Raad opgemerkt. In technische zin was dat met ons vorige financiële systeem lastiger, maar wij gaan ervan uit dat wij volgend jaar (GRN: 2006) met een plan van aanpak komen om daar mee te beginnen. In principe zijn de financiële mogelijkheden van het financiële systeem zodanig om dat te kunnen. Het is overigens wel een omslag, ook in de ambtelijke organisatie, want je praat dan wel over ureschrijven en alles wat eraan vast zit, wil je ook werkelijk je programma en apparaatskosten goed kunnen verwerken. Het is niet iets wat je met een druk op de knop invoert. We moeten daar wel de tijd voor nemen.

Audit Alert

Het NIVRA³ brengt op gezette tijden een Audit Alert uit. In een Audit Alert wordt aangegeven hoe de accountant* met bepaalde zaken om moet gaan bij zijn controle van de jaarrekening. De accountant dient zich te houden aan de instructies in de Audit Alert. Recentelijk (februari 2006) is Audit Alert 17 verschenen met betrekking tot de controle van de rechtmatigheid* door de accountant. Deze Audit Alert vervangt Audit Alert 15 van maart 2005 over dit onderwerp. Als de accountant zwaarwegende argumenten heeft mag hij van de Audit Alert 17 afwijken. In het stuk is opgenomen dat het niet de status heeft van beroepsreglementering.

³ NIVRA: Koninklijk Nederlands Instituut van Register Accountants. Het NIVRA is de bij wet ingestelde beroepsorganisatie van registeraccountants die werkzaam zijn als accountant in het vrije beroep, bij de overheid of het bedrijfsleven of die als financieel deskundige werkzaam zijn in verschillende functies in de maatschappij.

Audit-overleg

In het audit-overleg wordt afstemming gezocht over de diverse onderzoeken van het College (213a-onderzoeken*), de Rekenkamer* en de accountant* (specifieke opdrachten van de Raad voor zijn controle van de jaarrekening*) op het gebied van doelmatigheid*, doeltreffendheid* en rechtmatigheid*. Daarnaast is ook de invulling van de rechtmatigheidcontrole door de accountant een onderwerp van gesprek in het audit-overleg. In het audit-overleg worden geen besluiten genomen. Het audit-overleg vindt plaats indien noodzakelijk. Bij de instelling is bepaald dat circa vier keer per jaar overlegd zal worden. Tot nu toe was de frequentie in de praktijk lager.

Deelnemers aan het auditoverleg zijn:

- twee leden van de raadscommissie Algemeen Bestuur, niet zijnde lid van de Rekenkamer (waarvan één de voorzitter van het auditoverleg is);
- de portefeuillehouder financiën;
- de gemeentesecretaris;
- de stadscontroller;
- de voorzitter van de Rekenkamer;
- de accountant;
- de griffier (secretaris van het audit-overleg).

In de vergadering van de commissie Algemeen Bestuur van 10 maart 2004 is de functie en samenstelling van het audit-overleg vastgesteld.

Autorisatie

De wet bepaalt dat het college ten laste van de gemeente slechts uitgaven kan doen tot de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht (artikel 189 gemeentewet). Dit voorschrift vormt de kern van het budgetrecht van de raad. Met het vaststellen van de begroting* geeft de Raad het College toestemming (of machtiging (autorisatie)) tot het doen van uitgaven. Autoriseren kan op diverse niveaus gebeuren. In de begroting van Nijmegen worden drie niveaus van baten en lasten onderscheiden:

- programma*
- productgroep*
- product* (niet opgenomen in het boekwerk begroting)

In Nijmegen autoriseert de Gemeenteraad op programmaniveau. Dat betekent dat voor wijzigingen van het doel van een programma of voor extra uitgaven voor de uitvoering van het programma, altijd vooraf een door de Raad vastgestelde begrotingswijziging* nodig is. Naar aanleiding van het Rekenkamerrapport 'onderzoek programmabegroting 2004' is een discussie gestart over het te hanteren autorisatieniveau. Deze discussie is nog niet afgerond.

B

Balans

Balansmutaties

Baten

Bedrijfsvoering (paragraaf)

Begroting

Begrotingswijziging

Belasting

Beleids- en beheersinstrumentarium (BBI) (BBI-cyclus, BBI-kalender)

Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG)

Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV)

Bespaarde rente

Bestemmingsreserve

Boardletter

Budget (budgetneutraal, budgetoverheveling, budgetrecht)

Balans

De balans geeft de stand van zaken voor wat betreft de omvang en de samenstelling van het vermogen. De balans is een onderdeel van de jaarrekening*.

De balans bestaat uit twee zijden die altijd met elkaar in evenwicht zijn. Op de linkerzijde van de balans staan de bezittingen (de activa*), op de rechterzijde het vermogen (de passiva*).

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* is gedetailleerd voorgeschreven hoe de balans van de gemeente eruit moet zien. Hieronder hebben wij deze voorgeschreven balans opgenomen. Voor een volledige toelichting verwijzen wij u naar de toelichting op het BBV (www.commissiebbv.nl). Wij hebben daartoe als hulpmiddel voor alle onderdelen van de balans het artikelnummer uit BBV opgenomen.

BALANS PER 31 DECEMBER 200X (en 31 december 200X - 1)			
ACTIVA		PASSIVA	
Vaste activa	33	Vaste passiva	41
• Immateriële activa	34	• Eigen vermogen	42 / 43
• kosten verbonden aan sluiten van geldleningen	34a	• algemene reserve	43.a.1
• saldo van agio en disagio	34a	• bestemmingsreserves voor egalisatie	43.a.2
• onderzoek ontwikkeling actief	34b	• overige bestemmingsreserves	43.a.c
• Materiële activa	35	• resultaat na bestemming volgend uit de programmarekening	42.2
• investeringen met economisch nut	35.1.a	• Voorzieningen	44 / 45
• investeringen met maatschappelijk nut in openbare ruimte	35.1.b	• Vaste schulden > 1 jaar	46
• in erfpacht uitgegeven	35.2	• obligatieleningen	46.a
• Financiële activa	36	• onderhandse leningen van binnenl. pensioenfondsen en verzekeringsinstellingen	46.b.1
• kapitaalverstrekkingen aan deelnemingen	36.a.1	• onderhandse leningen van binnenl. banken en overige financiële instellingen	46.b.2
• kapitaalverstrekkingen aan gemeenschappelijke regelingen	36.a.2	• onderhandse leningen van binnenlandse bedrijven	46.b.3
• kapitaalverstrekkingen aan overige verbonden partijen	36.a.3	• onderhandse leningen van overige binnenlandse sectoren	46.b.4
• leningen aan woningbouwcorporaties	36.b.1	• onderhandse leningen van buitenl. instellingen, fondsen, banken, bedrijven en overige sectoren	46.b.5
• leningen aan deelnemingen	36.b.2	• door derden belegde gelden	46.c
• leningen aan overige verbonden partijen	36.b.3	• waarborgsommen	46.d
• overige langlopende leningen	36.c		
• overige uitzettingen met rentetypische looptijd ≥ 1 jaar	36.d		
• bijdragen aan activa van derden	36.e		
Totaal vaste activa		Totaal vaste passiva	

BALANS PER 31 DECEMBER 200X (en 31 december 200X - 1) - vervolg -			
ACTIVA		PASSIVA	32
Vlottende activa	37	Vlottende passiva	47
• Vorraden	38	• Vlottende schulden < 1 jaar	48
• grond- en hulpstoffen	38.a	• kasgeldleningen	48.a
• niet in exploitatie genomen bouwgronden	38.a.1	• bank- en girosaldi	48.b
• overige grond- en hulpstoffen	38.a.2	• overige schulden	48.c
• onderhanden werk, waaronder bouwgronden in exploitatie	38.b		
• gereed product en handelsgoederen	38.c		
• vooruitbetalingen	38.d		
• Uitzettingen ≤ 1 jaar	39	Overlopende passiva	49
• vorderingen op openbare lichamen	39.a		
• verstrekte kasgeldleningen	39.b		
• rekening-courantverhoudingen met niet-fin. instellingen	39.c		
• overige vorderingen	39.d		
• overige uitzettingen ≤ 1 jaar	39.e		
• Liquide middelen	40		
• kas-, bank- en girosaldi	40		
Totaal vlottende activa		Totaal vlottende passiva	
Totaal-generaal		Totaal generaal	

In de toelichting op de balans worden onder de materiële vaste activa afzonderlijk opgenomen (artikel 52):

- a. gronden en terreinen
- b. woonruimten
- c. bedrijfsgebouwen
- d. grond-, weg- en waterbouwkundige werken
- e. vervoermiddelen
- f. machines, apparaten en installaties
- g. overige materiële vaste activa

Buiten de balanstelling wordt het bedrag aan borgstellingen of garantstellingen aan natuurlijke en rechtspersonen opgenomen (artikel 50).

Balansmutaties

Balansmutaties betreffen wijzigingen op de balans*. Voor de balans in de jaarrekening* is in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* voorgeschreven dat naast de omschrijving van de activa* en de passiva*, zowel aan de actiefzijde als aan de passiefzijde twee cijferkolommen zijn opgenomen, met:

- de bedragen van de activa respectievelijk de passiva op 31 december van het rekeningjaar;
- de bedragen van de activa respectievelijk de passiva op 31 december van het daaraan voorafgaande jaar.

Door deze opzet van de balans is in één oogopslag te zien welke mutaties zich in het betreffende rekeningjaar hebben voorgedaan.

De accountant* controleert onder meer of de balansmutaties een getrouw¹ beeld geven en rechtmatig² tot stand zijn gekomen.

¹ In het lexicon is een toelichting opgenomen op het begrip 'getrouwheid'.

² In het lexicon is een toelichting opgenomen op het begrip 'rechtmatigheid'.

Baten

Voor gemeenten is voorgeschreven dat zij werken met het stelsel van baten en lasten*. Dit houdt in dat alle ontvangsten en uitgaven moeten worden toegerekend aan het begrotingsjaar waarop zij betrekking hebben.

In de begroting* worden voor elk programma* onder 'wat gaat dat kosten' de lasten*, de baten en het saldo* van die lasten en baten opgenomen. In de jaarrekening* wordt hierover verantwoording* afgelegd. Op de begroting dienen onder de baten de financiële middelen geraamd te worden die naar verwachting voor de uitvoering van het betreffende programma ter beschikking worden gesteld.

Bedrijfsvoering (paragraaf)

Met de term bedrijfsvoering wordt bedoeld de sturing en beheersing van alle primaire en ondersteunende processen in een organisatie. Van dit begrip zijn talrijke definities in omloop. De kern ervan is dat het de aansturing van de organisatie betreft, zoals die onderscheiden kan worden van de feitelijk uitvoering (het daadwerkelijk maken van producten en het verlenen van diensten) en van het bepalen van beleid (keuzes maken over wat wel en wat niet te doen). De term bedrijfsvoering betekent in deze omschrijving hetzelfde als control*.

Een van de verplichte paragrafen* van de begroting* en het jaarverslag* is de paragraaf bedrijfsvoering. Deze verplichting volgt uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*. Voor het verwezenlijken van de programma's* uit de begroting is het essentieel te beschikken over een goede bedrijfsvoering. De toelichting op BBV stelt dat het de functie van de paragraaf bedrijfsvoering is de Gemeenteraad hier inzicht in te geven.

In (de toelichting op) BBV worden de volgende onderdelen voor de paragraaf bedrijfsvoering genoemd. In de begroting respectievelijk het jaarverslag moet voor de Raad de volgende informatie beschikbaar zijn:

Paragraaf Bedrijfsvoering			
	Begroting		Jaarverslag
	Stand van zaken	Voornemen	Verantwoording over ...
Personeel			
Informatisering			
Automatisering			
Communicatie			
Organisatie			
Financieel beheer:			
• Administr. organisatie*			
• Interne controle*			
Facilitaire dienstverlening			
Interne processen			
Externe processen			
Relatie met uitvoering programma's uit programmaplan*			

In de begroting worden per onderdeel de stand van zaken en de beleidsvoornemens duidelijk gemaakt; in het jaarverslag wordt verantwoording* afgelegd over de mate van realisatie van de beleidsvoornemens.

Wanneer de Gemeenteraad dat met het oog op zijn informatiebehoefte noodzakelijk vindt, is hij vrij te besluiten specifieke eisen toe te voegen. Tot nu toe heeft de Gemeenteraad van Nijmegen dat voor de paragraaf bedrijfsvoering niet gedaan. Wel heeft hij expliciet besloten dat de onderdelen zoals die door de Rekenkamer uit (de toelichting op) BBV zijn gedestilleerd verplicht uitgewerkt moeten worden (raadsbesluit 28 september 2005) en dat dit (vóór 1 januari 2006) wordt vastgelegd in verordening 212* (raadsbesluit 28 september 2005). Tot nu toe is door het College nog geen invulling gegeven aan de aanpassing van verordening 212.

In verordening 212 (artikel 16) is al vastgelegd dat het College aan het begin van elke raadsperiode een uitgangspuntennota* opstelt. De eerste uitgangspuntennota zal naar verwachting verschijnen in de loop van 2006. In deze nota dient voor 'bedrijfsvoering' ingegaan te worden op:

- voorgenomen acties ter verbetering van de bedrijfsvoering;
- uitbestedingsbeleid;
- ontwikkeling en opbouw personeelsbestand;
- opleidingsbeleid en -budget.

In artikel 16 is verder vastgelegd dat voor alle onderdelen van de uitgangspuntennota:

- in paragrafen bij de begroting jaarlijks aan de Raad wordt voorgelegd wat de ontwikkelingen en voornemens voor dat jaar zijn;
- in de jaarrekening* (*GRN: bedoeld wordt het jaarverslag*) jaarlijks per paragraaf de realisatie van voornemens en ontwikkelingen wordt weergegeven.

Op 14 juli 2004 heeft de Gemeenteraad besloten (158/2004) dat hij niet alleen via het jaarverslag, maar ook tussentijds over de verbetering van de bedrijfsvoering geïnformeerd wil worden. Het College heeft opdracht gekregen op bepaalde aspecten hiervan te rapporteren in de tussenmeldingen* (voorjaarsbrief*, zomernota*, najaarsbrief*):

(...)

Het College te verzoeken om in tussentijdse rapportages, te beginnen in het najaar 2004 de commissie Algemeen Bestuur te informeren over de voortgang van het plan van aanpak bedrijfsvoering van oktober 2003. Als aanvulling hierop te rapporteren over de volgende onderdelen:

- stand van zaken rondom de verbetering van de jaarrekening;
- verbetering van de verantwoordingsinformatie;
- maatregelen die genomen zijn om de budgetdiscipline te verbeteren;
- maatregelen die genomen zijn de toelichtingen op grote afwijkingen op programmaniveau* transparant te maken;
- stand van zaken rondom het project kostprijsystematiek waarin al in de begroting 2005 een afbakening gemaakt zou worden tussen programma-* en organisatiekosten (*GRN: bedoeld worden apparaatskosten**);
- stand van zaken rondom de invoering van een transparant DIBB³, in het bijzonder op het expliciteren van begrotingswijzigingen*.

(...)

De gevraagde rapportage over de voortgang van het Plan van Aanpak bedrijfsvoering heeft in de tussenrapportages niet of anders dan door de Raad besloten plaatsgevonden. In 2005 is de raadscommissie Algemeen Bestuur in het kader van 'actie schone begroting'* regelmatig geïnformeerd over de voortgang van de verbetering van de bedrijfsvoering. Bij de afronding van deze actie (februari 2006) is afgesproken tussen raadscommissie Algemeen Bestuur en College dat de informatievoorziening (weer) zal plaatsvinden via de paragraaf bedrijfsvoering in de begroting en het jaarverslag én in de tussenmeldingen. Er dienen nog nadere afspraken gemaakt te worden over de wijze waarop concreet over de vier gekozen prioriteiten (verbetering AO* / IC*, (inrichten) control*, verbetering BBI*, (inrichten) concernstaf nieuwe stijl) gerapporteerd zal worden.

De kwaliteit van de paragraaf bedrijfsvoering is door de Rekenkamer een aantal keren beoordeeld:

- Onderzoek programmabegroting (april 2004) (gezamenlijk onderzoek met de rekenkamers van Apeldoorn en Arnhem);
- Nazorg onderzoek programmabegroting (november 2004);
- Onderzoek jaarstukken 2004 (september 2005).

Met het oog op de nazorg van actie schone begroting heeft de Rekenkamer in januari 2006 besloten jaarlijks een onderdeel van de begroting te onderzoeken. Vooral nog is ervoor gekozen om de paragraaf bedrijfsvoering uit de begroting 2007 te onderzoeken.

³

DIBB: Dynamisch Informatiesysteem Beleid en Beheer. DIBB was voor de invoering van het nieuwe financiële systeem (CODA*) van de gemeente Nijmegen het systeem waarin de 'linkerpagina' van de begroting werd gemaakt en actueel gehouden.

Begroting

De begroting is het integrale kader waarin alle te verwachten baten* en lasten* voor een bepaald kalenderjaar zijn gekoppeld aan te realiseren doelen en daarvoor uit te voeren activiteiten. De begroting vormt tevens de basis voor de verantwoording*. Begroting en jaarrekening* moeten daarom identiek zijn van indeling.

De begroting is het centrale instrument voor het realiseren van het budgetrecht* van de Raad. Dat recht houdt in dat de Raad de eigenaar is van de middelen en vanuit die positie het College machtigt om over budgetten* te beschikken. Het College mag slechts uitgaven doen tot de bedragen die door de Raad op de begroting zijn gebracht.

De begroting heeft samengevat de volgende functies:

- Autorisatiefunctie* (de Raad machtigt het College tot het doen van uitgaven);
- Keuzefunctie (de Raad kiest met welke middelen welke doelen zullen worden nagestreefd);
- Beheersfunctie (in de begroting wordt de basis gelegd voor een rechtmatig, doelmatig en doeltreffend beheer)⁴;
- Verantwoordingsfunctie (op basis van de begroting legt het College verantwoording af over het door hem gevoerd bestuur).

In de Gemeentewet zijn de volgende artikelen opgenomen over de rol van de Raad bij de begroting:

Artikel 189

1. Voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden.
2. De raad ziet erop toe dat de begroting in evenwicht is. Hiervan kan hij afwijken indien aannemelijk is dat het evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht.
3. Behoudens het bepaalde in de artikelen 208 en 209 kunnen ten laste van de gemeente slechts lasten en daarmee overeenstemmende balansmutaties* worden genomen tot de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht.
4. Het begrotingsjaar is het kalenderjaar.

Artikel 190

1. Het college biedt jaarlijks, tijdig voor de in artikel 191, eerste lid, bedoelde vaststelling, de raad een ontwerp aan voor de begroting met toelichting van de gemeente en een meerjarenraming* met toelichting voor ten minste drie op het begrotingsjaar volgende jaren.
2. De ontwerp-begroting en de overige in het eerste lid bedoelde stukken liggen, zodra zij aan de raad zijn aangeboden, voor een ieder ter inzage en zijn algemeen verkrijgbaar. Van de terinzagelegging en de verkrijgbaarstelling wordt openbaar kennis gegeven.
3. De raad beraadslaagt over de ontwerp-begroting niet eerder dan twee weken na de openbare kennisgeving.

Artikel 191

1. De raad stelt de begroting vast in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient.
2. Het college zendt de door de raad vastgestelde begroting vergezeld van de in artikel 190, eerste lid, bedoelde stukken, binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan gedeputeerde staten.

Aan de inhoud en opzet van de begroting worden door de wetgever eisen gesteld. Dit is gebeurd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*. Uitgangspunt van BBV is in de eerste plaats dat de begroting en jaarstukken* voldoen aan de informatiebehoefte van de Gemeenteraad. De waarborging van de informatiebehoefte van de Gemeenteraad staat voorop, omdat het budgetrecht één van de belangrijkste rechten van de Gemeenteraad is.

⁴ In het lexicon zijn toelichtingen opgenomen op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

De begroting bestaat op basis van het BBV tenminste uit:

- beleidsbegroting
 - programmaplan*;
 - paragrafen*;
- financiële begroting
 - overzicht van baten en lasten en de toelichting;
 - de uiteenzetting van de financiële positie* en de toelichting.

De invulling van de afzonderlijke elementen van de begroting kan de Raad voor een deel zelf bepalen. In de toelichting op BBV wordt hierover onder meer gesteld:

'In een dual stelsel zijn de raad en het college gediend met een inrichting van de begroting en jaarstukken, die zo veel mogelijk is toegesneden op de eigen situatie en wensen. Door de raad gekozen programma's zullen de indeling van de begroting en jaarstukken bepalen. (...) Om voor een aantal aspecten toch de benodigde transparantie te verkrijgen (...) worden gemeenten verplicht een zevental paragrafen in de begroting en jaarstukken op te nemen waarin de beleidsuitgangspunten van het desbetreffende onderwerp worden uitgewerkt.' (toelichting bij BBV, 17 januari 2003, blz 32).

De bruikbaarheid van de begroting als sturingsinstrument wordt bepaald door de mate waarin wordt voldaan aan de eisen van BBV én de mate waarin invulling wordt gegeven aan de door de Gemeenteraad geformuleerde eisen en wensen.

De Gemeenteraad van Nijmegen heeft op 28 september 2005 besloten dat vóór 1 januari 2006 in 'verordening 212'* enkele specifieke voorschriften over de procedure, opzet en inhoud van de begroting moeten worden opgenomen, namelijk:

- de Raad ontvangt de cijfers van de primitieve begroting* per 1 januari van het begrotingsjaar;
- de Raad heeft gedurende het jaar actueel en direct inzicht in de stand van zaken van de begroting;
- in de programma's wordt onderscheid gemaakt naar programma-* en apparaatskosten*;
- het format voor de opzet van een programma in de begroting en het jaarverslag* wordt opgenomen in de verordening;
- de paragrafen in de begroting en het jaarverslag worden ingedeeld conform de eisen zoals die door de Rekenkamer uit (de toelichting op) BBV zijn gedestilleerd;
- elke bijlage in de begroting en jaarstukken is voorzien van een toelichting.

Het voorstel voor de gewijzigde 'verordening 212' is nog niet door het College aan de Raad aangeboden.

De Rekenkamer heeft een aantal malen onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de begroting:

- Onderzoek programmabegroting (april 2004) (gezamenlijk onderzoek met de rekenkamers van Apeldoorn en Arnhem);
- Nazorg onderzoek programmabegroting (november 2004).

Met het oog op de nazorg van 'actie schone begroting'* heeft de Rekenkamer in januari 2006 besloten jaarlijks een onderdeel van de begroting te onderzoeken. Vooral nog is ervoor gekozen om de paragraaf bedrijfsvoering* uit de begroting 2007 te onderzoeken.

Begrotingswijziging

Een begrotingswijziging is een aanpassing van de begroting* tijdens het begrotingsjaar. Net zoals alleen de Raad de begroting kan vaststellen kan ook de Raad alleen de begroting wijzigen.

In Nijmegen autoriseert* de Gemeenteraad op programmaniveau. Dat betekent dat voor wijzigingen van het doel van een programma* of voor extra uitgaven (ook al zijn er extra inkomsten!) voor de uitvoering van het programma, altijd vooraf een door de Raad vastgestelde begrotingswijziging nodig is.

In verordening 212* is geregeld dat het College de begrotingswijziging bekrachtigt wanneer de wijzigingen beperkt blijven tot het productgroepniveau*. De directeur besluit tot een begrotingswijziging in die gevallen dat de wijzigingen zich beperken tot het productniveau*. Strikt genomen is deze bepaling in strijd met de Gemeentewet, omdat de Gemeentewet alleen begrotingswijzigingen door de Raad kent. Het verdient de voorkeur onderscheid te maken tussen de vaststelling van de begroting door de Raad en de beschikkingsbevoegdheid over budgetten* zoals die na vaststelling van de begroting door de Raad bij het College komt te liggen. Het valt dan binnen de beschikkingsbevoegdheid van het College om overschotten en tekorten op productgroepen en producten binnen één programma met elkaar te compenseren en daarover uitleg te geven bij de jaarrekening*.

Uit onze onderzoeken naar de jaarstukken tot nu toe bleek dat begrotingswijzigingen niet altijd op de voorgeschreven manier plaatsvinden. Naar aanleiding van ons onderzoek naar de jaarstukken 2004 heeft de Gemeenteraad besloten dat verordening 212 ten aanzien van de begrotingswijzigingen als volgt aangepast moet worden (voor 1 januari 2006):

- begrotingswijzigingen vinden alleen plaats via een expliciet Raads- of Collegebesluit en volgens een vast format;
- begrotingswijzigingen maken altijd onderdeel uit van de beschikbare stukken voor de Raad.

Het voorstel voor de gewijzigde verordening 212 is nog niet door het College aan de Raad aangeboden.

Belasting

Gemeenten kunnen op grond van de Gemeentewet eigen belastingen heffen. De mogelijkheid daartoe is wel beperkt. Gemeenten mogen alleen belastingen heffen die de wet dat uitdrukkelijk toestaat. Op dit moment biedt de Gemeentewet de mogelijkheid de volgende belastingen te heffen:

- onroerende zaakbelasting (artikel 220 en 221)
- baatbelasting (artikel 222)
- forensenbelasting (artikel 223)
- toeristenbelasting (artikel 224)
- parkeerbelasting (artikel 225)
- hondenbelasting (artikel 226)
- reclamebelasting (artikel 227)
- precariobelasting (artikel 228)

Als een gemeente gebruik wil maken van de bevoegdheid een bepaalde belasting te heffen, moet dat worden vastgelegd in een gemeentelijke belastingverordening.

Naast belastingen kan de gemeente ook inkomsten genereren met rechten*. Belangrijkste verschil tussen deze twee is dat bij een belasting de belastingheffer geen direct aanwijsbare tegenprestatie hoeft te leveren. Bij rechten is dat wel nodig.

In de begroting* en het jaarverslag* is een paragraaf lokale heffingen* opgenomen, waarin zowel de belastingen als de heffingen worden beschreven.

Beleids- en beheersinstrumentarium (BBI) (BBI-cyclus / BBI-kalender / BBI-producten)

De term BBI heeft zijn oorsprong in een verbeterproject dat in 1987 door het Ministerie van Binnenlandse Zaken werd gestart (beleids- en beheersinstrumentariumproject) en waarmee gemeenten werden gestimuleerd de financiële informatievoorziening zo in te richten, dat deze meer dienstbaar zou zijn aan de gemeentelijke besturing en bedrijfsvoering*. In het BBI-project stonden de volgende doelen centraal:

- versterking van de positie van de Gemeenteraad;
- betere beheersing van de gemeentelijke organisatie;
- meer klantgerichtheid.

Door het BBI-project is in de meeste gemeenten het beheersinstrumentarium versterkt. De conclusie is vrij algemeen dat BBI weliswaar heeft geleid tot een betere informatievoorziening aan de Gemeenteraad (productbegroting), maar dat de beleidsbepalende rol van de Gemeenteraad niet is toegenomen. Met de introductie van de programmabegroting* doet de wetgever opnieuw een poging de positie van de Gemeenteraad (met het oog op zijn budgetrecht*) te versterken.

Hoewel het project BBI midden jaren negentig van de vorige eeuw is afgesloten, wordt de term BBI nog steeds gebruikt als zelfstandige term in het kader van de begrotings- en verantwoordingscyclus (BBI-cyclus). Onderdelen van de BBI-cyclus zijn de BBI-producten. De doorlooptijd van één cyclus loopt over drie jaar. In onderstaande tabel is dit weergegeven. Om het verloop van één cyclus in een oogopslag inzichtelijk te maken, hebben we die voor 2006 in **VET/HOOFDLETTERS** weergegeven. Jaarlijks brengt het College een overzicht uit (BBI-kalender), waarin is aangegeven op welke momenten de Raad de diverse BBI-producten kan verwachten. Overigens heeft het College voor 2006 geen BBI-kalender vastgesteld; dit is alleen gebeurd door het directieteam.

2005	2006	2007
• Voorjaarsbrief 2005 • PERSPECTIEFNOTA 2006 • Jaarstukken 2004 • Zomernota 2005 • BEGROTING 2006 • Najaarsbrief 2005	• VOORJAARSBRIEF 2006 • Perspectiefnota 2007 • Jaarstukken 2005 • ZOMERNOTA 2006 • Begroting 2007 • NAJAARSBRIEF 2006	• Voorjaarsbrief 2007 • Perspectiefnota 2008 • JAARSTUKKEN 2006 • Zomernota 2007 • Begroting 2008 • Najaarsbrief 2007

We geven hier een beknopte beschrijving van de onderscheiden BBI-producten. Bij de betreffende term in dit lexicon hebben we dat meer uitgebreid gedaan.

Perspectiefnota*:	vooruitblik op begroting van volgend jaar;
Begroting*:	integraal kader waarin alle te verwachten inkomsten en uitgaven (baten* en lasten*) voor een bepaald kalenderjaar zijn gekoppeld aan te realiseren doelen en daarvoor uit te voeren activiteiten;
Voorjaarsbrief*:	tussensamenvatting* van het College aan de Raad over de uitvoering van de begroting van het lopende jaar;
Zomernota*:	tussensamenvatting van het College aan de Raad over de uitvoering van de begroting van het lopende jaar;
Najaarsbrief*:	tussensamenvatting van het College aan de Raad over de uitvoering van de begroting van het lopende jaar;
Jaarstukken*:	jaarrekening* en jaarverslag* waarmee het College integraal verantwoording* aflegt aan de Raad over de uitvoering van de begroting.

Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG)

In het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG) zijn de in de Gemeentewet (artikel 213, lid 6) bedoelde nadere regels opgenomen omtrent de reikwijdte van en de verslaglegging over de controle van de jaarrekening* door de accountant*. Er wordt ingegaan op de maximaal te hanteren goedkeuringstoleranties*, de te hanteren formulering voor de accountantsverklaring* en de eisen voor het verslag van bevindingen*. In deze regels wordt tevens aan de Raad een aantal mogelijkheden gegeven om op maat toegesneden regels voor de eigen gemeente te formuleren. De Raad van Nijmegen heeft dat gedaan in verordening 213*.

Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

Aan de opzet en inhoud van de begroting* en jaarstukken* van de gemeente worden door de wetgever eisen gesteld. Tot en met 2003 waren dat de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 (CV 95)⁵. Vanaf het begrotingsjaar 2004 zijn deze vervangen door het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Eén van de redenen voor de wijziging van de eisen, was de invoering van een fundamentele wijziging van het lokaal bestuur van een monistisch naar een dualistisch stelsel. Met het dualisme is sprake van een ontvlechting van de taken en bevoegdheden tussen de Raad en het College. De Raad concentreert zich op de kaderstellende en controlerende taak en het College op de uitvoering van het beleid. In die samenhang heeft de wetgever een aantal wijzigingen doorgevoerd die het de Raad mogelijk moeten maken een sterkere rol te gaan spelen in het proces van begroten en verantwoorden. De uitgangspunten van het budgetrecht* van de Raad zijn onveranderd gebleven.

Uitgangspunt van BBV is in de eerste plaats dat de begroting en jaarstukken voldoen aan de informatiebehoefte van de Gemeenteraad. De waarborging van de informatiebehoefte van de Gemeenteraad staat voorop, omdat het budgetrecht één van de belangrijkste rechten van de Gemeenteraad is.

Daarnaast wordt met BBV ook voorzien in de informatiebehoeften van anderen. Geconstateerd wordt dat die behoeften zijn toegenomen. Het gaat hierbij om burgers en maatschappelijke organisaties, maar ook om het College en externe partijen. In de toelichting wordt dit als volgt verwoord:

'Voor het stellen van kaders (allocatie* en autorisatie*) en voor het controleren is een goed inzicht van de gemeenteraad in de financiële positie* in relatie tot het beleid en de activiteiten van de gemeente essentieel. Het college aan de andere kant heeft behoefte aan meer gedetailleerde informatie voor het uitvoeren van het beleid. De toezichthouder* (GRN: de provincie) baseert zich in eerste instantie op de begroting, zoals die is vastgesteld door de raad, maar kan ook behoefte hebben aan meer gedetailleerde informatie. Daarnaast is uniform gebaseerde informatie van belang voor de toezichthouder, voor het rijk, het CBS en voor gemeenten die zichzelf willen vergelijken met anderen (benchmarking). Met andere woorden, de begroting en de jaarstukken vervullen diverse functies voor diverse actoren. Om de diverse actoren beter in staat te stellen ook daadwerkelijk de benodigde informatie uit de begroting en de jaarstukken te halen, is er gekozen voor het principe 'iedere doelgroep zijn eigen informatie/documenten'. Het spreekt vanzelf dat de begroting respectievelijk jaarstukken en de diverse documenten die daarmee samenhangen, uitgaan van dezelfde basisinformatie en totaalcijfers. Het specifieke van diverse documenten zit met name in het niveau van aggregatie, de inhoud van de bijbehorende toelichtingen en de gekozen invalshoek.' (toelichting bij BBV, 17 januari 2003, bladzijde 32).

In feite is sprake van een informatiepiramide. De begroting die wordt vastgesteld door de Gemeenteraad vormt de top van de piramide, de basis wordt gevormd door de informatie benodigd voor de uitvoering van de begroting (op de werkvloer). Tussen top en basis bevinden zich de productenraming voor het College en de informatie voor derden.

Verder wordt gesteld:

'In een duaal stelsel zijn de Raad en het College gediend met een inrichting van de begroting en jaarstukken, die zo veel mogelijk is toegesneden op de eigen situatie en wensen. Door de raad gekozen programma's* zullen de indeling van de begroting en jaarstukken bepalen. (...) Om voor een aantal aspecten toch de benodigde transparantie te verkrijgen (...) worden gemeenten verplicht een zevental paragrafen* in de begroting en jaarstukken op te nemen waarin de beleidsuitgangspunten van het desbetreffende onderwerp worden uitgewerkt.' (toelichting bij BBV, 17 januari 2003, blz 32).

⁵ CV 95: voorschriften voor de begroting en jaarrekening die van toepassing waren tussen 1995 en 2004. CV 95 is vervangen door BBV. BBV was voor het eerst van toepassing voor de begroting (en jaarstukken) 2004.

De bruikbaarheid van de begroting als sturingsinstrument en de jaarstukken als verantwoordingsinstrument worden dus bepaald door de mate waarin wordt voldaan aan de eisen van BBV én de mate waarin invulling wordt gegeven aan de door de Gemeenteraad geformuleerde eisen en wensen.

Landelijk is een commissie ingesteld (commissie BBV)* die vragen en problemen van gebruikers met de BBV-voorschriften in behandeling neemt. Zo nodig adviseert de commissie de minister tot bijstelling van de BBV-voorschriften. Op de website van de commissie (www.commissiebbv.nl) zijn onder meer opgenomen:

- het BBV zelf en de toelichting daarop;
- achtergrondinformatie bij het BBV;
- vraag en antwoordrubriek: hierin zijn vragen van provincies en gemeenten over de toepassing van BBV-eisen voorzien van een antwoord van de commissie.

De Rekenkamer heeft twee keer expliciet onderzocht in hoeverre wordt voldaan aan de BBV-eisen:

- april 2004: gezamenlijk onderzoek met de Rekenkamers van Apeldoorn en Arnhem naar de kwaliteit van de programmabegrotingen (bijlage 3);
- september 2005: onderzoek jaarstukken 2004 (bijlage 3).

Bespaarde rente

Bespaarde rente is de rente die berekend wordt over het gedeelte van het eigen vermogen* dat is aangewend ter financiering* van investeringen*. Bespaarde rente wordt in de begroting* als last* verantwoord, maar die last is geen uitgave, omdat de bespaarde rente wordt toegevoegd aan de reserves*. Door deze werkwijze worden de kostprijs van de producten niet beïnvloed door de wijze van financiering (met eigen of met vreemd vermogen*). Bespaarde rente mag wel worden berekend over reserves (eigen vermogen) maar niet over voorzieningen* (vreemd vermogen). De redenering is dat voorzieningen niet als financieringsbron kunnen dienen, omdat ze niet hoger mogen zijn dan in overeenstemming is met de risico's en de verplichtingen* in verband waarmee ze zijn ingesteld.

Bestemmingsreserve

Binnen de reserves wordt onderscheid gemaakt naar de algemene reserve* en bestemmingsreserves. Voor het gebruik van reserves is altijd een expliciet raadsbesluit vereist.

Bestemmingsreserves zijn afgezonderde vermogensbestanddelen met een specifieke bestemming voor bepaalde doeleinden. De beleidsruimte inzake reserves is zeer groot. De Raad kan op basis van eigen keuzes en afwegingen bepalen of reserves worden ingesteld. Ook beslist de Raad over de afzonderlijk zichtbaar gemaakte mutaties via de resultaatbestemming* bij zowel de begroting* als de jaarrekening*. De bestemming kan te allen tijde (door de Raad) veranderd worden. Reserves behoren tot het eigen vermogen* van de gemeente.

De Rekenkamer* heeft in het kader van het onderzoek naar de jaarstukken 2004 een deelonderzoek uitgevoerd naar reserves en voorzieningen*. Voor onze standpunten, bevindingen, conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van dit onderzoek hebben wij verslag gedaan in het rapport 'onderzoek jaarstukken 2004' (september 2005).

Naar aanleiding daarvan heeft de Raad besloten dat hij vóór 1 januari 2006 van het College een voorstel voor een nieuw beleidskader reserves en voorzieningen wil ontvangen, zodat hij hierover in zijn eerste vergadering in 2006 (22 en 23 februari) kan besluiten. De Raad heeft tevens in zijn vergadering in september 2005 aangegeven in februari 2006 een definitief besluit wil nemen over het opheffen, handhaven en instellen van reserves en voorzieningen op basis van een beargumenteerd voorstel van het College.

Het College heeft de Raad op 31 januari 2006 een nota reserves en voorzieningen ter vaststelling aangeboden. Voorgesteld werd het huidige beleid te handhaven. Onderdeel van het raadsvoorstel was ook een voorstel voor het opheffen dan wel (tijdelijk) in stand houden van reserves en voorzieningen. Mede op verzoek van enkele fracties (vergadering raadscommissie Algemeen Bestuur 1 november 2005) heeft de Rekenkamer deze nota en het voorstel voor opheffen en in stand houden van reserves en voorzieningen van een advies voorzien (3 februari 2006). Beide stukken zijn besproken in de vergadering van de commissie Algemeen Bestuur op 14 februari 2006. Naar aanleiding hiervan heeft het College op 21 februari een brief aan de Raad gestuurd, waarin het tot bijstelling en nadere onderbouwing komt van het eerdere raadsvoorstel.

Op 23 februari heeft de Gemeenteraad met het aannemen van het amendement 'Nee, tenzij' over reserves en voorzieningen besloten:

- een groot aantal reserves en voorzieningen op te heffen bij de jaarrekening 2005;
- voor een aantal reserves en voorzieningen een nadere onderbouwing van het College te vragen bij de jaarrekening 2005;
- een beperkt aantal reserves en een flink aantal voorzieningen te handhaven;
- enkele nieuwe reserves en voorzieningen in te stellen bij de jaarrekening 2005;
- één reserve niet in te stellen.

Tevens werd met het aannemen van het amendement besloten:

- dat het College wordt opgedragen bij de jaarrekening 2005 met een helder en integraal beleidskader te komen in een nieuwe beleidsnota reserves en voorzieningen, dat gebaseerd dient te zijn op eerdere besluitvorming door de Raad (28 september 2005) en op de brief van de Rekenkamer van 3 februari 2006
- dat de uitgangspunten voor de reserves die in stand blijven door het College verhelderd worden aan de hand van het fiche zoals dat door de Rekenkamer is gehanteerd bij het deel-onderzoek reserves en voorzieningen in het kader van haar onderzoek naar de jaarstukken 2004;

- dat bij de jaarrekening 2005 wordt besloten over de bestemming van de vrijval uit de op te heffen reserves en voorzieningen.

De Gemeenteraad heeft op 28 september 2005 tevens besloten dat vóór 1 januari 2006 in 'verordening 212'* enkele specifieke voorschriften over reserves moeten worden opgenomen, namelijk:

- instelling van reserves vindt alleen plaats via een expliciet raadsbesluit;
- mutaties in reserves vinden alleen plaats via een expliciet raadsbesluit;
- verantwoording in de jaarrekening over reserves vindt plaats via een vast format.

Een voorstel voor de gewijzigde verordening 212 is nog niet door het College aan de Gemeenteraad aangeboden.

In verordening 212 is ook al een en ander geregeld omtrent reserves (artikel 11). Tot op heden is geen uitvoering gegeven aan dit voorschrift.

Het college geeft de raad jaarlijks, gelijktijdig met de in artikel 5 bedoelde nota, schriftelijk inzicht in de verwachte ontwikkeling van de reservepositie. Daarbij wordt ingegaan op: de vorming en vrijval van reserves, de vorming en vrijval van voorzieningen; de toerekening aan en verwerking van rente over de algemene reserves en bestemmingsreserves, een en ander in relatie tot de uitgangspunten als bedoeld onder artikel 16, lid 1, onder b.

Boardletter

De accountant* doet verslag van zijn interimcontrole* in de boardletter.

De gemeentelijke jaarrekening* wordt gecontroleerd door een accountant. De accountant voert deze controle uit in twee fasen:

- Fase 1: interimcontrole
Kort samengevat gaat het hierbij om het onderzoek naar de kwaliteit van de processen. De kwaliteit hiervan is mede bepalend voor de opzet en inhoud van de controle van de jaarrekening door de accountant. De accountant doet verslag van zijn interimcontrole in de boardletter. Idealiter start de interimcontrole in of direct na de zomer van het te controleren boekjaar.

Omdat de Gemeenteraad (sinds de jaarrekening 2004) opdrachtgever is van de accountant, ontvangt hij de boardletter. In 2005 was de werkwijze van de Gemeenteraad dat de boardletter werd besproken in de werkgroep accountantsopdracht en in de raadscommissie Algemeen Bestuur.

Op verzoek van het College heeft de Gemeenteraad de accountant voor de controle 2005 de opdracht gegeven (22 / 23 februari 2006) de interimcontrole uit te voeren ná de afronding van de jaarrekening door het College. De boardletter 2005 is dus nog niet beschikbaar.

- Fase 2:
Controle van de jaarrekening zelf. Deze controle resulteert in een verklaring* over getrouwheid* en rechtmatigheid* en een verslag van bevindingen*. Ook deze ontvangt de Gemeenteraad.

Budget (budgetneutraal, budgetoverheveling, budgetrecht)

Budget

Een budget is een hoeveelheid middelen (geld) met daaraan gekoppeld een taakstelling. Bij een budget hoort een budgethouder, die verantwoordelijk is voor zowel de besteding van de middelen als het realiseren van de taakstelling. Budgethouders kunnen het feitelijk beheer van budgetten doormandateren, maar dat verandert niets aan hun verantwoordelijkheid. De budgethouder is en blijft verantwoordelijk. Een en ander is vastgelegd in interne regels. In gemeenten zijn alle budgetten per definitie afgeleid van de begroting*. Andere budgetten zijn er dus niet. Het College krijgt na vaststelling van de begroting de beschikkingsbevoegdheid over de bedragen die door de Raad zijn vastgesteld en geeft deze door aan de ambtelijke organisatie, onverlet zijn eigen verantwoordelijkheid.

Budgetneutraal (budgettair neutraal)

Deze term wordt gehanteerd bij begrotingswijzigingen*. Een wijziging is budgettair neutraal als de gevolgen ervan per saldo* geen invloed hebben op de meerjarenraming* van lasten* en baten*, ofwel het meerjarig financieel perspectief.

Budgetoverheveling

Hiervan wordt gesproken als een niet besteed gedeelte van een eenmalig budget wordt toegevoegd aan de begroting van een volgend jaar. Overheveling van budgetten naar een volgend jaar kan alleen maar door middel van een besluit van de Raad.

Budgetrecht

Het recht om over middelen te beschikken. Het budgetrecht ligt in gemeenten bij de Raad. Dit is verankerd in artikel 189 van de Gemeentewet: Voor alle taken en activiteiten brengt de Raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden. In hetzelfde wetsartikel is bepaald dat slechts uitgaven mogen worden gedaan tot de bedragen die op de begroting zijn gebracht.

Het College moet de Raad in staat stellen om zijn budgetrecht goed te kunnen invullen. Het College dient daartoe bij de Raad een ontwerp begroting en meerjarenraming in. Deze stukken moeten volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* een zodanig inzicht geven dat een verantwoord oordeel kan worden gevormd over de financiële positie* en over de baten en lasten.

In oktober 2005 heeft de Gemeenteraad, mede naar aanleiding van het Rekenkamerrapport 'onderzoek jaarstukken 2004', de onderzoekscommissie 'borging budgetrecht' ingesteld. De onderzoekscommissie heeft haar rapport op 15 maart 2006 aan de Gemeenteraad aangeboden.

C

Categoriale indeling

Cliënt Service Plan (CSP)

CODA

Commissie BBV

Control ('in control zijn', controller)

Controlverordening

Categoriale indeling

De lasten* en de baten* in de begroting* en de jaarrekening* dienen op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* ingedeeld te worden naar categorieën. Dit is met name voorgeschreven met het oog op de vergelijkbaarheid van begrotingen en jaarrekeningen. De categoriale indeling is voorgeschreven als 'informatie voor derden' (IV-3)* en maakt formeel geen deel uit van de begroting, zoals die wordt vastgesteld door de Raad.

Voor de gemeente maakt deze indeling het mogelijk raming en realisatie van specifieke kostensoorten tegen elkaar af te zetten en verschillen te analyseren. Een andere mogelijkheid die het de gemeente biedt is om vergelijkingen naar categorieën lasten en/of baten over meerdere jaren te maken. Zo heeft de Rekenkamer bij het onderzoek naar de jaarrekening 2004 bijvoorbeeld geprobeerd de verschillen in apparaatskosten* zoals geraamd en gerealiseerd te analyseren. Bij dat onderzoek bleek dat de categoriale indeling tot dan toe niet actief gebruikt werd.

De categoriale indeling biedt tevens de mogelijkheid begrotingen en jaarrekeningen voor gemeenten onderling vergelijkbaar te maken. Verder kan zo, door bijvoorbeeld het CBS, informatie gegenereerd worden over de uitgaven en inkomsten van gemeenten.

De voorgeschreven categorieën in BBV zijn:

LASTENCATEGORIEËN	
0.	Niet in te delen lasten
1.	Salarissen en sociale lasten
1.1	Loonbetalingen en sociale premies
1.2	Sociale uitkeringen personeel
2.	Rente en afschrijvingen
2.1	Werkelijk betaalde rente
2.2	Toegerekende rente
2.3	Afschrijvingen
3.	Goederen en diensten
3.0	Personeel van derden
3.1	Energie
3.2	Duurzame zaken
3.3.1	Kosten algemene plannen
3.3.2	Aankoop gronden
3.3.3	Overige aankopen en uitbesteding duurzame goederen
3.4	Overige goederen en diensten
3.4.1	Betaalde belastingen
3.4.2	Betaalde pachten en erfpachten
3.4.3	Aankopen niet duurzame goederen en diensten
3.4.3.A	Goederen
3.4.3.B	Diensten
4.	Overdrachten
4.1	Overdrachten aan het Rijk
4.1.1	Inkomensoverdrachten aan het Rijk
4.1.2	Vermogensoverdrachten aan het Rijk
4.2	Overige inkomensoverdrachten
4.2.1	Subsidies aan marktproducenten
4.2.2	Sociale uitkeringen in geld
4.2.3	Sociale verstrekkingen in natura aan personen
4.2.4	Overige inkomensoverdrachten aan de overheid (exclusief het Rijk)
4.2.5	Overige inkomensoverdrachten
4.3	Investeringsbijdragen en overige kapitaaloverdrachten

LASTENCATEGORIEËN - vervolg -

- 5. Financiële transacties**
 - 5.1 Chartaal geld en deposito's
 - 5.2 Kortlopende effecten met uitzondering van aandelen
 - 5.3 Langlopende effecten met uitzondering van aandelen
 - 5.4 Financiële derivaten
 - 5.5 Kortlopende leningen
 - 5.6 Langlopende leningen
 - 5.7 Aandelen en overige deelnemingen
 - 5.8 Handelskredieten en transitorische posten
- 6. Verrekeningen**
 - 6.0 Reserveringen
 - 6.1 Kapitaallasten
 - 6.2 Kostenplaatsen
 - 6.2.1 Verrekening voor investeringsprojecten
 - 6.2.2 Overige
 - 6.3 Overige verrekeningen

BATENCATEGORIEËN

- 0. Niet in te delen lasten**
- 2. Rente, winstuitkeringen en afschrijvingen**
 - 2.1 Werkelijk ontvangen rente en winstuitkeringen
 - 2.2 Toegerekende rente
 - 2.3 Afschrijvingen
- 3. Goederen en diensten**
 - 3.0 Vergoeding voor personeel
 - 3.2 Huren en pachten
 - 3.2.1 Huren
 - 3.2.2 Pachten
 - 3.3 Duurzame goederen
 - 3.3.1 Opbrengsten van grondverkoop
 - 3.3.2 Overige verkopen duurzame goederen
 - 3.4 Overige goederen en diensten
- 4. Overdrachten**
 - 4.0 Belastingopbrengsten
 - 4.0.1 Belasting op producenten
 - 4.0.2 Belasting op inkomen van gezinnen
 - 4.0.3 Vermogensheffing
 - 4.1 Overdrachten van het Rijk
 - 4.1.1 Inkomensoverdrachten van het Rijk
 - 4.1.2 Vermogensoverdrachten van het Rijk
 - 4.2 Overige inkomensoverdrachten
 - 4.2.1 Baten met betrekking tot vergoeding en verhaal sociale uitkeringen
 - 4.2.2 Overige inkomensoverdrachten van de overheid (excl. het Rijk)
 - 4.2.3 Overige inkomensoverdrachten
 - 4.3 Investeringsbijdragen en overige kapitaaloverdrachten
- 5.0 Financiële transacties**
- 6. Verrekeningen**
 - 6.0 Reserveringen
 - 6.1 Kapitaallasten
 - 6.2 Kostenplaatsen
 - 6.3 Overige verrekeningen

In de Ministeriële Regeling informatie voor derden (zie www.minbzk.nl of www.commissiebbbv.nl) is een uitgebreide toelichting op de te onderscheiden categorieën opgenomen. In die toelichting is steeds aangegeven welke lasten en baten tot welke categorie gerekend moeten worden.

Cliënt Service Plan (CSP)

De jaarrekening* van de gemeente wordt gecontroleerd door een accountant*. In de afgelopen periode is een opdracht verstrekt voor de controle van vier boekjaren (jaarrekening 2002 tot en met 2005). De voorbereidingen voor het verlenen van de opdracht voor de accountantscontrole voor de jaarrekeningen 2006 tot en met 2009 is gestart.

De controle per jaarrekening is in de afgelopen vier jaar steeds geconcretiseerd in het Cliënt Service Plan (CSP). Sinds de Raad opdrachtgever van de accountant is, zijn deze CSP's steeds voorbereid door een werkgroep uit de Raad en heeft de Raad het CSP steeds vastgesteld (14 juli 2004, 20 / 21 december 2005).

CODA

CODA is het financiële systeem van de gemeente Nijmegen. Sinds medio 2005 wordt gewerkt met CODA.

Commissie BBV

De commissie BBV heeft tot taak zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*. De commissie heeft hiertoe het document 'uitgangspunten voor een gemodificeerd stelsel van baten en lasten*' opgesteld en beheert een 'vraag- en antwoordrubriek' op internet.

Het genoemde document is te downloaden van de website van de commissie BBV: www.commissiebbv.nl. Op deze website is tevens het BBV zelf en de 'vraag- en antwoordrubriek' opgenomen. De aan de commissie gestelde vragen en de daarop gegeven antwoorden over de toepassing van BBV zijn hier in te zien.

Control ('in control zijn' / controller)

Control is het geheel van instrumenten en maatregelen waarmee de organisatie wordt gestuurd en beheerst. Control betreft het beheersbaar maken en feitelijk beheersen van het bestuur. Doel daarvan is een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende totstandkoming en uitvoering van beleid¹. De instrumenten en maatregelen bestaan uit het creëren van randvoorwaarden en spelregels, het verzamelen en beoordelen van informatie over de werkelijke uitvoering en het bijstellen van doelen of processen. Control heeft, aldus geformuleerd, de vorm van een regelkring.

Het is de bedoeling een organisatie zo in te richten dat met een minimum aan controlmaatregelen een optimale beheersing wordt gerealiseerd. Een teveel aan controlmaatregelen leidt tot averechtse effecten en te weinig controlmaatregelen kan onaanvaardbare risico's opleveren. Waar precies het optimum ligt verschilt per organisatie en heeft alles te maken met de ambities die de organisatie nastreeft op het gebied van zowel beleid als kwaliteit van functioneren.

Een organisatie is 'in control' als, gegeven zijn doelen, sprake is een voldoende mate van beheersing van risico's en een voldoende mate van benutting van kansen. De verantwoordelijkheid voor control en voor in control zijn ligt altijd bij het bestuur en bij het management. Het ontwerpen van controlmaatregelen en het toezien op het feitelijk functioneren daarvan is een verbijzonderde verantwoordelijkheid van de controllers, die daarover rapporteren aan hun naast hoger leidinggevende. Een concerncontroller heeft in deze opzet altijd een rapporterende rol in de richting van het College, naast zijn rol om aan de gemeentesecretaris te rapporteren.

¹ In het lexicon zijn toelichtingen opgenomen op doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid.

Controlverordening

Zie toelichting bij 'verordening 213'.

D

Dekking

Doelmatigheid

Doeltreffendheid

Duurzaam financieel evenwicht

Dynamische begroting

Dekking

Bij dekking gaat het om de vraag hoe de gemeente aan middelen komt om de begroting* sluitend te houden. Een investering* leidt tot afschrijvingslasten, die bijvoorbeeld kunnen worden gedekt door een verhoging van de onroerende zaakbelasting (OZB). Het begrip 'dekking' wordt vaak verward met het begrip 'financiering'*. Bij financiering gaat het om de vraag hoe de gemeente aan zijn financiële middelen komt. Een investering kan bijvoorbeeld worden gefinancierd door een lening aan te trekken.

Doelmatigheid

Doelmatigheid: de mate waarin de gewenste prestaties en de beoogde maatschappelijke effecten worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen de doelmatigheid van het functioneren van de gemeentelijke organisatie en maatschappelijke doelmatigheid. De doelmatigheid van de organisatie zegt iets over de verhouding tussen middelen (bijvoorbeeld personele middelen, of ingeschakelde externe deskundigheid) en daarmee gerealiseerde producten of prestaties door de gemeente zelf.

De maatschappelijke doelmatigheid heeft betrekking op de gehele keten van productie of dienstverlening. In geval bijvoorbeeld van subsidies heeft de doelmatigheid van de organisatie betrekking op het proces van subsidieverlening bij de gemeente (verloopt dat proces tegen minimale kosten), terwijl de maatschappelijke doelmatigheid de vraag betreft of dankzij het instrument subsidie met minimale middeleninzet een bepaald doel wordt gerealiseerd. Bij het beoordelen van maatschappelijke doelmatigheid is ook de vraag aan de orde of er niet andere instrumenten mogelijk zijn, waardoor met minder inzet van middelen dezelfde doelen kunnen worden gerealiseerd. Alternatieven voor het instrument subsidie zijn bijvoorbeeld regels of voorlichting.

Het College wordt geacht in de programmabegroting* vast te leggen wat het gaat doen om de doelen van de gemeente te realiseren en wat dat mag kosten. Van een dergelijke vastlegging zou mogen worden verwacht dat deze naast een weergave van de kosten zelf, ook een beeld geeft van de doelmatigheid van de organisatie. Kengetallen van deze strekking bevatten begrotingen in het algemeen echter nog niet.

Zowel het College als de Rekenkamer* hebben een taak in het onderzoeken van doelmatigheid. Het College heeft die taak op grond van de Gemeentewet, artikel 213a. In de verordening 213a* is deze taak van het College meer geconcretiseerd. Voor de Rekenkamer vloeit deze taak ook voort uit de Gemeentewet (artikel 182).

Doeltreffendheid

Doeltreffendheid: de mate waarin benoemde prestaties en geformuleerde maatschappelijke effecten van het beleid daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Bij het beoordelen van de doeltreffendheid gaat het om de vraag of er een oorzakelijk verband bestaat tussen wat de gemeente doet of presteert en wat de gemeente daarmee wil bereiken. Anders gezegd betreft het de vraag of datgene wat bedoeld wordt met het beleid, ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Het College wordt geacht in de programmabegroting* zichtbaar te maken wat de doelen zijn en wat het in relatie tot die doelen wil bereiken. Daarmee wordt in de programmabegroting de basis gelegd voor een verantwoording over de doeltreffendheid in het kader van de jaarstukken*. Het behoort tot de rol van de Raad zich daarover in het kader van de jaarstukken uit te spreken.

Zowel het College als de Rekenkamer* hebben een taak in het onderzoeken van doeltreffendheid. Het College heeft die taak op grond van de Gemeentewet, artikel 213a. In de verordening 213a* is deze taak van het College meer geconcretiseerd. Voor de Rekenkamer vloeit deze taak ook voort uit de Gemeentewet (artikel 182).

Duurzaam financieel evenwicht

Eind 2003 is een traject in gang gezet om de verantwoordelijkheden van de Gemeenteraad voor de financiële gezondheid van de gemeente beter te laten aansluiten op de eisen die met Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV*) aan de begroting* en jaarstukken* worden gesteld. Dit traject heeft onder meer geleid tot een wetsvoorstel 'duurzaam financieel evenwicht'. In dit wetsvoorstel wordt als uitgangspunt genomen dat de Gemeenteraad (vanaf de begroting 2007) verantwoordelijk is voor het 'duurzaam financieel evenwicht'. Vanouds is de Gemeenteraad verantwoordelijk voor het toezicht op het begrotingsevenwicht, het sluitend zijn van de begroting. De Raad mag toestaan dat de begroting van een bepaald jaar niet in evenwicht is, mits aannemelijk is dat het evenwicht in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht.

Bij het duurzaam financieel evenwicht komt de nadruk te liggen op de relatie tussen beleid, middelen en risico's. De Gemeenteraad dient erop toe te zien dat een gezond financieel beleid wordt gevoerd. Concreet betekent dit dat de Raad diepgaander en in een breder verband toe gaat zien op evenwicht in de meerjarenraming* . Bij de beoordeling van de meerjarenraming dient de Raad te letten op de paragrafen* en de uiteenzetting van de financiële positie*. Aan deze onderdelen van de begroting zullen zwaardere eisen gesteld gaan worden. Dit zal ook gevolgen hebben voor de inhoud van de verordening 212*.

In het wetsvoorstel wordt niet alleen de verantwoordelijkheid van de Raad voor het duurzaam financieel evenwicht versterkt. Ook de toezichthouder* zal vanuit dit begrip werken.

Dynamische begroting

De dynamische begroting is de begroting* zoals die door de Raad in november voorafgaand aan het begrotingsjaar wordt vastgesteld (primitieve begroting*) met alle daarin verwerkte begrotingswijzigingen*. De term 'dynamische begroting' is een Nijmeegse term. In officieel jargon is het de begroting na wijzigingen. Wijzigingen mogen volgens de Gemeentewet alleen worden aangebracht door de Raad. De Raad van Nijmegen heeft het College echter gemachtigd begrotingswijzigingen te bekrachtigen op het niveau van productgroepen* binnen programma's* (en de directeuren op het niveau van de producten).

Gedurende het begrotingsjaar wijzigt de dynamische begroting voortdurend. De meeste wijzigingen vinden plaats op productgroepniveau en productniveau. Deze worden dus niet vooraf aan de Raad voorgelegd. De stand van de dynamische begroting op 31 december is de basis voor de vergelijking met de jaarrekening*. Het is van belang om gedurende het begrotingsjaar inzicht te hebben in de stand van de dynamische begroting, omdat de besluitvorming over voorgestelde begrotingswijzigingen vereist dat de Raad over volledige (achtergrond)informatie beschikt.

Tot nu toe beschikte de Raad niet over inzicht in de dynamische begroting. In zijn vergadering van 28 september 2005 heeft de Gemeenteraad besloten dat hij dit inzicht wel wil hebben; hij heeft het College opdracht gegeven dit op te nemen in de bij te stellen verordening 212*. Op dit moment is nog geen bijgestelde verordening 212 aan de Raad ter besluitvorming voorgelegd.

Op dit moment is het voor raadsleden (nog) niet mogelijk zelfstandig de stand van de dynamische begroting in te zien. Voor budgethouders is dit wel mogelijk. Zij kunnen in de loop van het jaar steeds zien welke begrotingswijzigingen zijn verwerkt.

E

Eenmalige lasten/baten

Effectiviteit

Efficiëncy

Eigen vermogen

Eenmalige lasten / baten

Niet in de wet maar wel in het jargon, worden de termen eenmalige lasten*/baten* en structurele lasten/baten gehanteerd (ook wordt wel gesproken van eenmalige uitgaven etc.).

Eenmalige lasten worden maar één keer gedaan en hebben meestal betrekking op een periode van één jaar. Eenmalige baten komen maar één keer binnen. Structurele lasten en baten hebben in beginsel een permanent karakter. Het onderscheid is van belang met het oog op de beheersing van het financieel evenwicht*. De 'gouden' regel daarbij is dat structurele lasten altijd gedekt moeten zijn door structurele baten. Als dit niet het geval is komt het financieel evenwicht in gevaar.

Effectiviteit

Met effectiviteit wordt hetzelfde bedoeld als met doeltreffendheid*: de mate waarin benoemde prestaties en geformuleerde maatschappelijke effecten van het beleid daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Efficiëncy

Met efficiëncy wordt hetzelfde bedoeld als met doelmatigheid*: de mate waarin de gewenste prestaties en de beoogde maatschappelijke effecten worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.

Eigen vermogen

Het eigen vermogen van de gemeente blijkt uit de balans* en betreft het saldo van de bezittingen en de schulden van de gemeente. Het bestaat uit de algemene reserve* en bestemmingsreserves*. Het eigen vermogen dient als buffer voor het opvangen van tegenvallers in de exploitatie (de jaarlijkse uitvoering van de begroting) en kan tevens een rol vervullen doordat de bespaarde rente* over het eigen vermogen als dekking* kan gelden voor lopende lasten*. Vanwege de bufferfunctie dient het eigen vermogen een bepaalde minimum omvang te hebben, die afhankelijk is van het risicoprofiel van de gemeente. De provincie (financieel toezichthouder* van gemeenten) ziet hierop toe.

F

Financiële positie

Financiële ruimte

Financiering (paragraaf)

Financieringsfunctie

Finveen

Flexibiliteit van de begroting

Functionele indeling

Financiële positie

Tot de verplichte onderdelen van de begroting* van een gemeente behoort een uiteenzetting over de financiële positie. Deze geeft inzicht in de financiële gevolgen van het bestaande en nieuwe beleid en moet dus duidelijk maken hoe de gemeente er financieel voor staat. Uit de uiteenzetting moet blijken dat de baten* en lasten* over een reeks van jaren in evenwicht zijn (duurzaam financieel evenwicht*).

De uiteenzetting van de financiële positie omvat ook een overzicht van investeringen* en een overzicht van reserves* en voorzieningen*. Doordat deze informatie deel uit maakt van de door de Raad vastgestelde begroting zijn de bedragen in deze overzichten bindend en moet er in het kader van de jaarstukken* verantwoording over worden afgelegd.

Financiële ruimte

De term financiële ruimte wordt gebruikt om aan te geven hoeveel ruimte er is voor nieuw beleid. Ruimte kan aanwezig zijn in reserves* (die bijvoorbeeld te hoog zijn vastgesteld of niet meer nodig zijn) of in niet benutte belastingcapaciteit. Ruimte kan worden gecreëerd door bestaande taken te schrappen of door bestaande taken anders uit te voeren. Daarbij kan worden gedacht aan doelmatiger*¹ werken (dus dezelfde kwaliteit realiseren tegen lager kosten) en inhoudelijk anders (lagere kwaliteit en daardoor lagere kosten).

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen structurele ruimte en eenmalige ruimte. Van structurele ruimte is sprake als er voor onbepaalde tijd middelen beschikbaar komen dan wel (bij gelijkblijvende middelen) lasten* definitief wegvallen of lager uitvallen. Als slechts voor één of enkele jaren middelen vrijvallen wordt gesproken van eenmalige ruimte. Een regelmatig voorkomend voorbeeld van eenmalige ruimte betreft vrijvallende afschrijvingen*. Als bijvoorbeeld een gebouw volledig is afgeschreven en de vervanging is pas over drie jaar, dan is er voor die drie jaar 'eenmalige ruimte' tot het bedrag van de afschrijvingen.

De financiële ruimte is in de praktijk beperkt, omdat een groot gedeelte van de lasten niet op korte termijn te verlagen valt (omdat ze bijvoorbeeld verplichte taken betreffen) en omdat verhoging van belasting* vaak op bezwaren stuit.

Het is de bedoeling dat het College de Raad in het kader van de begroting* inzicht geeft in de financiële ruimte. Dat gebeurt met de perspectiefnota*.

¹ In het lexicon is een toelichting opgenomen op 'doelmatigheid'.

Financiering (paragraaf)

Er moet onderscheid worden gemaakt tussen financiering en dekking*. Bij financiering gaat het om de vraag hoe de gemeente aan zijn financiële middelen komt. Een investering* kan bijvoorbeeld worden gefinancierd door een lening aan te trekken. Bij dekking gaat het om de vraag hoe de gemeente aan middelen komt om de begroting sluitend te houden. Een investering leidt tot afschrijvingslasten, die bijvoorbeeld kunnen worden gedekt door een verhoging van de onroerende zaakbelasting (OZB).

Een van de verplichte paragrafen* voor de begroting* en het jaarverslag* is de paragraaf financiering. Deze verplichting volgt uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*. Het idee achter de paragraaf financiering is dat de Raad (op hoofdlijnen gekwantificeerd) inzicht krijgt in de risico's die de gemeente loopt in de financieringsfunctie* en in hoe het risicobeheer effectief vorm krijgt.

In (de toelichting op) BBV worden de volgende onderdelen voor de paragraaf financiering genoemd. In de begroting respectievelijk het jaarverslag moet voor de Raad de volgende informatie beschikbaar zijn:

Paragraaf Financiering:	
Beleidsvoornemens voor het risicobeheer van de financieringsportefeuille - algemeen	
Risico vlottende schuld	
Risico vaste schuld	
Kredietrisico	
-	Leningen (opgenomen gelden)
-	Beleggingen (uitgezette gelden)
-	Gemeentegaranties
Financieringspositie (inzicht)	
Regelgeving en organisatie	

In de begroting worden per onderdeel de beleidsvoornemens duidelijk gemaakt; in het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over de mate van realisatie hiervan.

Wanneer de Gemeenteraad dat met het oog op zijn informatiebehoefte noodzakelijk vindt, is hij vrij te besluiten specifieke eisen toe te voegen. Tot nu toe heeft de Gemeenteraad van Nijmegen dat voor de paragraaf financiering niet gedaan. Wel heeft hij expliciet besloten dat de onderdelen zoals die door de Rekenkamer uit (de toelichting op) BBV zijn gedestilleerd verplicht uitgewerkt moeten worden (raadsbesluit 28 september 2005) en dat dit (vóór 1 januari 2006) wordt vastgelegd in verordening 212* (raadsbesluit 28 september 2005). Tot nu toe is door het College nog geen invulling gegeven aan de aanpassing van verordening 212.

De kwaliteit van de paragraaf financiering is door de Rekenkamer een aantal keren beoordeeld:

- Onderzoek programmabegroting (april 2004) (gezamenlijk onderzoek met rekenkamers van Apeldoorn en Arnhem);
- Onderzoek jaarstukken 2004 (september 2005).

Financieringsfunctie

Deze functie betreft alle activiteiten die te maken hebben met verwerven en beheren van financiële middelen door de gemeente. Concreet gaat het dan om zaken zoals het aantrekken van geld in diverse vormen, bijvoorbeeld deposito's en leningen, het beheersen van geldstromen (zodat een minimale hoeveelheid middelen aangetrokken hoeft te worden) en een optimaal beheer van aanwezige middelen (zodat een optimaal rendement van deze middelen kan worden behaald). De Gemeentewet (artikel 212) schrijft voor dat de Raad voor de financieringsfunctie bij verordening regels formuleert over in ieder geval:

- de algemene doelstelling van deze functie;
- te hanteren richtlijnen en limieten;
- de administratieve organisatie*, daaronder begrepen, taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheidsrelaties en informatievoorziening.

In verordening 212* is bepaald dat het College in een treasurystatuut de dagelijkse regels opneemt voor het beheer van de diverse risico's en voor de administratieve organisatie en de interne controle* van de financieringsfunctie. Dit treasurystatuut wordt door de Raad vastgesteld. Zie verder bij treasury*.

De bedoeling is dat het beleid zoals dat volgt uit het treasurystatuut jaarlijks op een transparante wijze wordt gespecificeerd in de paragraaf financiering* van de begroting* (en het jaarverslag*).

Finveen

Finveen is een fictieve gemeente. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gebruikt deze als drager voor het geven van informatie over de financiële functie van de gemeente. De informatie is specifiek gericht op raadsleden. Naast uitleg over de financiële functie zijn er ook handreikingen opgenomen. Voorbeelden van dat laatste zijn de handreikingen voor diverse paragrafen* voor de begroting* en het jaarverslag*. U vindt de gemeente Finveen op www.finneen.nl.

Flexibiliteit van de begroting

Omdat een groot gedeelte van de uitgaven van een gemeente vaststaat wordt gezegd dat de flexibiliteit van de begroting laag is. In sommige gemeenten wordt in een aparte bijlage bij de begroting* aangegeven welke programma's* of onderdelen daarvan meer of minder flexibel zijn, waardoor de Raad beter kan zien waar mogelijk ruimte te creëren is voor nieuw beleid.

Functionele indeling

In de comptabiliteitsvoorschriften 1995 (CV 95)² was de functionele indeling leidend voor de begroting* en de jaarrekening* (jaarstukken*). In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* is dat niet meer het geval. De Raad bepaalt zelf voor een belangrijk deel de indeling van de begroting (en daarmee van de jaarstukken). Met het oog op de informatiebehoefte van derden (Ministerie van BZK, toezichthouder*, CBS, Europese Unie) dienen gemeenten hun begroting en jaarstukken voor hen te converteren naar de functionele indeling. De Raad heeft hier geen bemoeienis mee. Het College stuurt de betreffende informatie naar de toezichthouder en het CBS. Dat gebeurt na afloop van elk kwartaal.

Met het oog op de vergelijkbaarheid over de jaren, zeker wanneer de indeling van de begroting (en jaarstukken) in de loop der jaren is gewijzigd, kan de functionele indeling ook een bron van informatie voor de Gemeenteraad zijn. De functionele indeling kan ook een hulpmiddel zijn bij de vergelijking van de begroting (of jaarrekening) met die van andere gemeenten.

De volgende functionele indeling is voor gemeenten voorgeschreven. In de Ministeriële Regeling informatie voor derden (zie www.minbzk.nl of www.commissiebbbv.nl) is een uitgebreide toelichting op de te onderscheiden (hoofd)functies opgenomen. Met behulp van kernwoorden is in die toelichting aangegeven welke zaken tot welke functie moeten worden gerekend.

HOOFDFUNCTIE 0: ALGEMEEN BESTUUR	
001	Bestuursorganen
002	Bestuursondersteuning college van burgemeester en wethouders
003	Burgerzaken
004	Baten secretarieleges burgerzaken
005	Bestuurlijke samenwerking
006	Bestuursondersteuning Raad en Rekenkamer(functie)
HOOFDFUNCTIE 1: OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID	
120	Brandweer en rampenbestrijding
140	Openbare orde en veiligheid
HOOFDFUNCTIE 2: VERKEER, VERVOER EN WATERSTAAT	
210	Wegen, straten en pleinen
211	Verkeersmaatregelen te land
212	Openbaar vervoer
214	Parkeren
215	Baten parkeerbelasting
221	Binnenhavens en waterwegen
223	Veerdiensten
230	Luchtvaart
240	Waterkering, afwatering en landaanwinning
HOOFDFUNCTIE 3: ECONOMISCHE ZAKEN	
310	Handel en ambacht
320	Industrie
330	Nutsbedrijven
340	Agrarische productie en ontginning
341	Overige agrarische zaken, jacht en visserij
HOOFDFUNCTIE 4: ONDERWIJS	
420	Openbaar basisonderwijs, exclusief onderwijshuisvesting
421	Openbaar basisonderwijs, onderwijshuisvesting
422	Bijzonder basisonderwijs, exclusief onderwijshuisvesting
423	Bijzonder basisonderwijs, onderwijshuisvesting
430	Openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, exclusief onderwijshuisv.
431	Openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, onderwijshuisvesting
432	Bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, exclusief onderwijshuisv.
433	Bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, onderwijshuisv.
440	Openbaar voortgezet onderwijs, exclusief onderwijshuisv.
441	Openbaar voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting
442	Bijzonder voortgezet onderwijs, exclusief onderwijshuisv.
443	Bijzonder voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting
480	Gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs
482	Volwasseneneducatie

² CV 95: voorschriften voor de begroting en jaarrekening die van toepassing waren tussen 1995 en 2004. CV 95 is vervangen door BBV. BBV was voor het eerst van toepassing voor de begroting (en jaarstukken) 2004.

HOOFDFUNCTIE 5: CULTUUR EN RECREATIE

- 510 Openbaar bibliotheekwerk
- 511 Vormings- en ontwikkelingswerk
- 530 Sport
- 531 Groene sportvelden en terreinen
- 540 Kunst
- 541 Oudheidkunde/musea
- 550 Natuurbescherming
- 560 Openbaar groen en openluchtrecreatie
- 580 Overige recreatieve voorzieningen

HOOFDFUNCTIE 6: SOCIALE VOORZIENINGEN EN MAATSCHAPPELIJKE DIENSTVERLENING

- 610 Bijstandsverlening
- 611 Werkgelegenheid
- 612 Inkomensvoorzieningen vanuit het Rijk
- 613 Overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk
- 614 Gemeentelijk minimabeleid
- 620 Maatschappelijke begeleiding en advies
- 621 Vreemdelingen
- 630 Sociaal cultureel werk
- 641 Tehuizen
- 650 Kinderopvang
- 651 Dagopvang gehandicapten
- 652 Voorzieningen gehandicapten

HOOFDFUNCTIE 7: VOLKSGEZONDHEID EN MILIEU

- 711 Ambulancevervoer
- 712 Verpleeginrichtingen
- 714 Openbare gezondheidszorg
- 715 Jeugdgezondheidszorg, uniform deel
- 716 Jeugdgezondheidszorg, maatwerkdeel
- 720 Slachthuizen
- 721 Afvalverwijdering en verwerking
- 722 Riolering en waterzuivering
- 723 Milieubeheer
- 724 Lijkbezorging
- 725 Baten, reinigingsrechten en afvalstoffenheffing
- 726 Baten rioolrechten

HOOFDFUNCTIE 8: RUIMTELIJKE ORDENING EN VOLKSHUISVESTING

- 810 Ruimtelijke ordening
- 820 Woningexploitatie / woningbouw
- 821 Stads- en dorpsvernieuwing
- 822 Overige volkshuisvesting
- 823 Bouwvergunningen
- 830 Bouwgrondexploitatie

HOOFDFUNCTIE 9: FINANCIERING EN ALGEMENE DEKKINGSMIDDELEN

- 911 Geldleningen en uitzettingen korter dan 1 jaar
- 913 Overige financiële middelen
- 914 Geldleningen en uitzettingen langer of gelijk aan 1 jaar
- 920 Belastingen
- 921 Algemene uitkering Gemeentefonds
- 922 Algemene baten en lasten
- 930 Uitvoering Wet WOZ
- 931 Baten onroerende zaakbelasting gebruikers
- 932 Baten onroerende zaakbelasting eigenaren
- 933 Baten roerende woon- en bedrijfsruimtenbelastingen
- 934 Baten baatbelasting
- 935 Baten forensenbelasting
- 936 Baten toeristenbelasting
- 937 Baten hondenbelasting
- 938 Baten reclamebelasting
- 939 Baten precariobelasting
- 940 Laten heffing en invordering gemeentelijke belastingen
- 941 Lastenverlichting rijk
- 960 Saldo van kostenplaatsen
- 970 Saldo van rekening van baten en lasten voor bestemming
- 980 Mutaties reserves die verband houden met de hoofdfuncties 0 tot en met 9
- 990 Saldo van de rekening van baten en lasten na bestemming

G

Getrouwheid

Goedkeuringstoleranties

Grondbeleid (paragraaf)

Getrouwheid

De accountant* controleert de jaarrekening* op getrouwheid en op rechtmatigheid*. Bij de controle van de getrouwheid gaat hij na of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten* en lasten* als de grootte en samenstelling van het vermogen.

Een getrouw beeld houdt in dat de uitkomsten van het gevoerde financieel beheer getrouw in de jaarrekening worden weergegeven, waarbij rekening is gehouden met het doel waarvoor de verantwoording is opgesteld. In het geval van de gemeente is het doel van de jaarrekening het afleggen van verantwoording aan de Raad over de realisatie van de begroting. Een getrouw beeld impliceert dat de jaarrekening niet zodanige fouten en/of onzekerheden bevat dat het oordeel van de gebruiker (de Gemeenteraad) beïnvloed wordt.

Bij zijn controle hanteert de accountant goedkeuringstoleranties*. De goedkeuringstoleranties gelden voor de getrouwheid en de rechtmatigheid samen. Voor het verkrijgen van een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening, mag het aantal fouten in de jaarrekening (voor de getrouwheid en rechtmatigheid samen) niet meer dan 1% van de totale lasten bedragen; bovendien mogen de onzekerheden in de controle (ook weer voor de getrouwheid en rechtmatigheid samen) niet meer dan 3% van de totale lasten bedragen.

Afhankelijk van de omvang van de fouten en de onzekerheden in de jaarrekening geeft de accountant één van de volgende verklaringen af.

	Aard accountantsverklaring*			
	goedkeurend	met beperking	oordeel-onthouding	afkeurend
fouten in de jaarrekening (% van de lasten)	$\leq 1\%$	$> 1\% < 3\%$	-	$\geq 3\%$
onzekerheden in de controle (% van de lasten)	$\leq 3\%$	$> 3\% < 10\%$	$\geq 10\%$	-

Goedkeuringstoleranties

Bij de uitvoering van zijn controle van de jaarrekening* hanteert de accountant* zogenaamde goedkeuringstoleranties. De hoogte van de goedkeuringstoleranties bepaalt de maximale hoogte van het totale bedrag aan afwijkingen (fouten en onzekerheden) voor het afgeven van een goedkeurende accountantsverklaring*.

In het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG)* is de voorgeschreven accountantscontrole uit de Gemeentewet (artikel 213) nader uitgewerkt. Hierin zijn ook de goedkeuringstoleranties benoemd:

- voor fouten in de jaarrekening: 1% van de omvangsbasis
- voor onzekerheden in de controle: 3% van de omvangsbasis

De omvangsbasis is gelijk aan de totale lasten* van de gemeente.

Lasten, baten* of balansmutaties* staat fout in de jaarrekening, als bij de totstandkoming ervan niet in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften of regels is gehandeld.

Lasten, baten of balansmutaties worden aangemerkt als onzekerheid, wanneer de accountant niet kan vaststellen of bij de totstandkoming ervan in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften of regels is gehandeld.

De goedkeuringstoleranties zijn kwantitatieve criteria en gelden voor de getrouwheid en de rechtmatigheid samen. Fouten op het gebied van getrouwheid én op het gebied van rechtmatigheid dienen binnen 1% van de totale lasten te blijven. De onzekerheden mogen voor het vaststellen van de getrouwheid én de rechtmatigheid niet meer dan 3% van de totale lasten zijn.

Als de goedkeuringstoleranties niet worden overschreden wordt in beginsel een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven. Op grond van het BAPG heeft de accountant overigens de mogelijkheid om zijn goedkeurende verklaring te onthouden, als hij van mening is als kwalitatieve gebreken daartoe aanleiding geven. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij een bewuste fout van relatief kleine omvang, maar wel ernstig van aard. Wanneer één of beide goedkeuringstoleranties worden overschreden moet de accountant op grond van het BAPG een goedkeurende verklaring aan de jaarrekening onthouden.

De accountant dient op grond van het BAPG één van de onderstaande verklaringen af te geven:

	Aard accountantsverklaring*			
	goedkeurend	met beperking	oordeel-onthouding	afkeurend
fouten in de jaarrekening (% van de lasten)	$\leq 1\%$	$> 1\% < 3\%$	-	$\geq 3\%$
onzekerheden in de controle (% van de lasten)	$\leq 3\%$	$> 3\% < 10\%$	$\geq 10\%$	-

In het BAPG is bepaald dat de Gemeenteraad voor de gehele jaarrekening of voor onderdelen daarvan voor de goedkeuringstoleranties een lager percentage kan vaststellen. Een lager percentage betekent dat het maximale bedrag voor het afgeven van een goedkeurende verklaring lager komt te liggen. Het is niet toegestaan hogere percentages voor de goedkeuringstoleranties te hanteren. Tot nu toe heeft de Gemeenteraad van Nijmegen in zijn opdracht aan de accountant geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid de goedkeuringstoleranties te verlagen.

Grondbeleid (paragraaf)

Eén van de verplichte paragrafen* voor de begroting* en het jaarverslag* is de paragraaf grondbeleid. Deze verplichting volgt uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*. Het idee achter de paragraaf grondbeleid is om de Raad transparantie in het grondbeleid te bieden.

In (de toelichting op) BBV worden de volgende onderdelen voor de paragraaf grondbeleid genoemd. In de begroting respectievelijk het jaarverslag moet voor de Raad de volgende informatie beschikbaar zijn:

Paragraaf Grondbeleid:
Visie op grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting
Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert
Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie
Een onderbouwing van de geraamde winstneming
De beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken

In de begroting worden per onderdeel de beleidsvoornemens duidelijk gemaakt; in het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over de mate van realisatie hiervan.

Wanneer de Gemeenteraad dat met het oog op zijn informatiebehoefte noodzakelijk vindt, is hij vrij te besluiten specifieke eisen toe te voegen. Tot nu toe heeft de Gemeenteraad van Nijmegen dat voor de paragraaf grondbeleid niet gedaan. Wel heeft hij expliciet besloten dat de onderdelen zoals die door de Rekenkamer uit (de toelichting op) BBV zijn gedestilleerd verplicht uitgewerkt moeten worden (raadsbesluit 28 september 2005) en dat dit (vóór 1 januari 2006) wordt vastgelegd in verordening 212* (raadsbesluit 28 september 2005). Tot nu toe is door het College nog geen invulling gegeven aan de aanpassing van verordening 212.

In verordening 212 (artikel 16) is al vastgelegd dat het College aan het begin van elke raadsperiode een uitgangspuntennota* opstelt. De eerste uitgangspuntennota zal naar verwachting verschijnen in de loop van 2006. In deze nota dient voor 'grondbeleid' ingegaan te worden op:

- de relaties met de programma's in de begroting;
- de strategische visie op het grondbeleid;
- te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
- de voorraadverwerving en uitgifte van gronden;
- de uitgifte van gronden in erfpacht en de bijstelling van erfpachtvergoedingen.

In artikel 16 is verder vastgelegd dat voor alle onderdelen van de uitgangspuntennota:

- in paragrafen bij de begroting jaarlijks aan de Raad wordt voorgelegd wat de ontwikkelingen en voornemens voor dat jaar zijn;
- in de jaarrekening (*GRN: bedoeld wordt het jaarverslag*) jaarlijks per paragraaf de realisatie van voornemens en ontwikkelingen wordt weergegeven.

De kwaliteit van de paragraaf grondbeleid is door de Rekenkamer een aantal keren beoordeeld:

- Onderzoek programmabegroting (april 2004) (gezamenlijk onderzoek met rekenkamers van Apeldoorn en Arnhem);
- Nazorg onderzoek programmabegroting (november 2004);
- Onderzoek jaarstukken 2004 (september 2005).

H

Heffingen

Hoofdfunctie

Heffingen

Zie toelichting bij 'lokale heffingen (paragraaf)'.

Hoofdfunctie

In de comptabiliteitsvoorschriften 1995 (CV 95)¹ was de functionele indeling* leidend voor de begroting* en de jaarrekening* (jaarstukken*). In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* is dat niet meer het geval. De Raad bepaalt zelf voor een belangrijk deel de indeling van de begroting (en daarmee van de jaarstukken). Met het oog op de informatiebehoefte van derden (Ministerie van BZK, toezichthouder*, CBS, Europese Unie) dienen gemeenten hun begroting en jaarstukken voor hen te converteren naar de functionele indeling. De Raad heeft hier geen bemoeienis mee. Het College stuurt de betreffende informatie naar de toezichthouder en het CBS. Dat gebeurt na afloop van elk kwartaal.

Met het oog op de vergelijkbaarheid over de jaren, zeker wanneer de indeling van de begroting (en jaarstukken) in de loop der jaren is gewijzigd, kan de functionele indeling ook een bron van informatie voor de Gemeenteraad zijn. De functionele indeling kan ook een hulpmiddel zijn bij de vergelijking van de begroting (of jaarrekening) met die van andere gemeenten.

Binnen de functionele indeling worden de volgende hoofdfuncties onderscheiden.

Hoofdfunctie 0: algemeen bestuur

Hoofdfunctie 1: openbare orde en veiligheid

Hoofdfunctie 2: verkeer, vervoer en waterstaat

Hoofdfunctie 3: economische zaken

Hoofdfunctie 4: onderwijs

Hoofdfunctie 5: cultuur en recreatie

Hoofdfunctie 6: sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening

Hoofdfunctie 7: volksgezondheid en milieu

Hoofdfunctie 8: ruimtelijke ordening en volkshuisvesting

Hoofdfunctie 9: financiering en algemene dekkingsmiddelen

Onder de term 'functionele indeling' in dit lexicon zijn ook de functies benoemd die binnen de hoofdfuncties onderscheiden dienen te worden. In de Ministeriële Regeling informatie voor derden (zie www.minbzk.nl of www.commissiebbbv.nl) is een uitgebreide toelichting op de te onderscheiden (hoofd)functies opgenomen.

¹ CV 95: voorschriften voor de begroting en jaarrekening die van toepassing waren tussen 1995 en 2004. CV 95 is vervangen door BBV. BBV was voor het eerst van toepassing voor de begroting (en jaarstukken) 2004.

I

Indemniteitsprocedure

Integrale afweging / verantwoording

Interne controle (verbijzonderde -)

Interimcontrole

Investerings (vervangings -)

IV-3

Indemniteitsprocedure

Bij de wijziging van Gemeentewet in 2002 is de persoonlijke financiële aansprakelijkheid van collegeleden (voor uitgaven die niet in de jaarrekening* zijn opgenomen) geschrapt. Hiervoor is de indemniteitsprocedure in de plaats gekomen (artikel 198, lid 2 tot en met 4).

Gemeentewet, artikel 189

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

De indemniteitsprocedure houdt in dat als de Raad van oordeel is dat er lasten*, baten* of balansmutaties* in de jaarrekening zijn opgenomen die niet rechtmatig* tot stand zijn gekomen, de Raad het College vraagt een indemniteitsbesluit in te dienen. In zo'n besluit dient het College de door de Raad genoemde zaken nader uit te leggen en/of verbetervoorstellen te doen. Vervolgens kan de Raad dit besluit aannemen of verwerpen. De indemniteitsprocedure is bedoeld voor die onrechtmatigheden die de Raad van belang acht. Het is dus niet zo dat de Raad standaard en dus altijd een indemniteitsprocedure zou moeten starten over alle door de accountant* gevonden onrechtmatigheden.

Indien een indemniteitsprocedure wordt gestart, wordt de vaststelling van de jaarrekening opgeschort.

De accountantsverklaring* en in het bijzonder het verslag van bevindingen* van de accountant zullen in de meeste gevallen de basis vormen voor een verzoek van de Raad om een indemniteitsbesluit. In het verslag van bevindingen worden immers alle onrechtmatigheden die de accountant bij zijn controle is tegengekomen benoemd.

Integrale afweging / verantwoording

Met integrale afweging wordt bedoeld dat keuzes (kunnen) worden gemaakt vanuit het zicht op het geheel. De mogelijkheden die voorliggen kunnen dan met elkaar worden vergeleken en onderling worden gewogen. Voor de Gemeenteraad is de begroting* het instrument voor het maken van een integrale afweging. Met het vaststellen van de begroting bepaalt hij immers voor álle taken en activiteiten de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt en de financiële middelen die hij daarvoor naar verwachting kan aanwenden (Gemeentewet, artikel 189, lid 1). Op deze manier kan de Raad zijn kaderstellende rol goed invullen.

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* is voorgeschreven dat lasten* en baten* van de begroting worden ingedeeld naar programma's*. Volgens BBV is een programma een samenhangend geheel van activiteiten. Per programma dient expliciet te worden ingegaan op de maatschappelijke effecten en de wijze waarop er naar gestreefd zal worden die effecten te realiseren. Dit dient te worden gedaan aan de hand van de volgende drie vragen (zogenaamde 3 w-vragen*): Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat gaat dat kosten? Door dit voor alle activiteiten van de gemeente te doen, ontstaat er zicht op het geheel en kan de Raad een integrale afweging maken (zijn kaderstellende rol invullen).

Hoe vaker gedurende het jaar separate besluiten (definitief of voorlopig) worden genomen over nieuw beleid of toevoegingen aan bestaand beleid, hoe meer afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van integrale afweging. Aan de andere kant zal er continu een bepaalde druk aanwezig zijn om dit soort besluiten te (laten) nemen. Het is aan de Raad om hier de juiste keuzes te maken en de nodige discipline te handhaven.

Met de jaarstukken* legt het College integraal verantwoording af aan de Gemeenteraad. Dit betekent dat in de jaarstukken wordt verantwoord in hoeverre de voornemens uit de begroting* zijn gerealiseerd. Deze integrale verantwoording is van groot belang voor zowel de controlerende als de kaderstellende rol van de Raad. De jaarstukken en de daarbij behorende verslagen van de accountant* en de Rekenkamer* geven een totaalbeeld van de rechtmatigheid*, de doelmatigheid* en de doeltreffendheid* van het door het College in het desbetreffende jaar gevoerd bestuur. Met de wijziging van de Gemeentewet van 2002 heeft de wetgever willen onderstrepen dat de jaarstukken zowel een verantwoordingsinstrument zijn als een instrument op basis waarvan kan worden gestuurd. Daarom is het van belang dat ze op een zodanig moment gereed zijn dat de uitkomsten van de beraadslaging erover meegenomen kunnen worden bij de voorbereiding van de begroting.

Jaarlijks doet de Rekenkamer onderzoek naar de jaarstukken. Hoewel over de afgelopen jaren een opgaande lijn zichtbaar is, kwam het vorig jaar nog steeds voor dat de jaarstukken onvolledig waren en werd verwezen naar andere stukken voor verantwoordingsinformatie. Dit is nadrukkelijk niet de bedoeling. De jaarstukken zijn bedoeld als integraal verantwoordingsinstrument; alle verantwoordingsinformatie dient hierin opgenomen te zijn. In het geval er afzonderlijke verantwoordingsdocumenten zijn, dient in de jaarstukken een toegesneden samenvatting te zijn opgenomen. Voor nadere informatie kan worden verwezen naar een ander document.

Interne controle (verbijzonderde)

Met interne controle wordt bedoeld op de controle-activiteiten die in de administratieve organisatie (AO)* zijn ingebouwd als waarborg voor het noodzakelijk gewenste verloop van die AO. Bij verbijzonderde interne controle heeft iemand van buiten het betreffende werkproces zichtbaar, dat wil zeggen waarneembaar door derden, een controle uitgevoerd op de naleving van de AO.

Voor de accountant* is de kwaliteit van (verbijzonderde) interne controle bepalend voor de noodzakelijke breedte en diepgang van zijn controle. Hoe hoger de kwaliteit van de (verbijzonderde) interne controle door de organisatie, hoe minder controlewerkzaamheden de accountant hoeft uit te voeren. De jaarlijkse interimcontrole van de accountant is specifiek gericht op de kwaliteit van de AO en de (verbijzonderde) interne controle.

In het kader van actie 'schone begroting*' was de verbetering van de interne controle het afgelopen jaar één van de vier prioriteiten in de verbetering van de bedrijfsvoering*.

Interimcontrole

De controle van de jaarrekening* moet worden uitgevoerd door een accountant* (artikel 213 Gemeentewet). De accountant controleert en rapporteert in twee fasen. De eerste fase is de interimcontrole*, die grof samengevat het onderzoek inhoudt naar de kwaliteit van de processen en als basis heeft de administratieve organisatie (AO)* en de interne controle* met betrekking tot die processen. Idealiter vindt de interimcontrole in of direct na de zomer plaats. De feitelijke kwaliteit van de processen is mede bepalend voor de opzet en inhoud van de controle van de jaarrekening. De controle van de jaarrekening betreft de tweede fase van de accountantscontrole. De accountant doet verslag van zijn interimcontrole in de boardletter*. De jaarrekeningcontrole resulteert in een verklaring* over getrouwheid* en rechtmatigheid* en een verslag van bevindingen*.

Voor 2005 wordt de accountantscontrole anders dan anders uitgevoerd. Op verzoek van het College heeft de Raad in zijn vergadering van 22 en 23 februari 2006 besloten dat de interimcontrole wordt uitgevoerd ná de afronding van de jaarrekening door het College. De interimcontrole en de controle van de jaarrekening vinden dus (deels) parallel plaats.

De accountant is voorafgaand aan genoemd besluit in een brief aan de Raad (dd 6 februari 2006) uitgebreid ingegaan op zijn controle 2005. Hij schreef hierover:

De accountantcontrole* bestaat uit een interim-controle en een jaarrekeningcontrole. De interim-controle heeft tot doel om de kwaliteit van de administratieve organisatie en interne controle te toetsen van zowel de getrouwheidsaspecten als de rechtmatigheidsaspecten. Eventuele manco's kunnen zo tijdig worden gerapporteerd en zo kan de organisatie maatregelen treffen om deze op te heffen vóór afronding van de jaarrekening. Voor de accountant is het van belang vast te stellen dat hij met een (meer efficiënte) organisatie gerichte controle zijn werkzaamheden kan uitvoeren, met andere woorden kan hij op het systeem van AO/IC steunen of niet. Als hij niet kan steunen op de organisatie zal hij omvangrijke (en daarmee tijdrovende) gegevensgerichte werkzaamheden moeten uitvoeren om tot een deugdelijke grondslag voor zijn oordeel te komen. De interim-controle wordt normaliter aan het eind of direct na de zomervakantie uitgevoerd. De resultaten worden dan in september/oktober gerapporteerd. De jaarrekeningcontrole wordt na oplevering van de jaarrekening uitgevoerd.

In Nijmegen heeft het college in eerste instantie voorgesteld om de interim-controle niet tussentijds uit te voeren maar direct na oplevering van uitgevoerde interne procescontroles. Daarmee zou de accountant gelijk kunnen opwerken met de organisatie. Gaandeweg werd echter duidelijk dat ook deze werkwijze een te groot beslag zou leggen op de organisatie op een moment dat de organisatie bezig is om de jaarrekening op te stellen. Het college heeft toen verzocht om de interim-controle pas na oplevering van de jaarrekening uit te voeren. Dit impliceert dat de interim-controle en de jaarrekeningcontrole beiden pas na oplevering van de jaarrekening kan plaatsvinden. Voor een klein deel kan de jaarrekeningcontrole parallel aan de interim-controle plaatsvinden. Deze werkwijze impliceert dat de volledige accountantscontrole in een bijzonder kort tijdsgezicht moet plaatsvinden. Wij zullen alles doen wat redelijkerwijs in ons vermogen ligt om deze zeer ambitieuze planning te halen zeker wanneer we in ogenschouw nemen dat er in 2005 een nieuw financieel is ingevoerd, dat processen zijn aangepast en een conversie van het oude naar het nieuwe systeem heeft plaatsgevonden.

De planning van de accountantscontrole is gebaseerd op de rekeningbrief van de gemeente Nijmegen. Als er aan de zijde van de gemeente Nijmegen vertraging optreedt in de oplevering van de jaarrekening komt ook de planning van de accountant in gevaar. Door het college van B&W is gesteld dat de jaarrekening zal moeten voldoen aan een hoge kwaliteit. Het project is daarop ingericht. Aan de kwaliteit zullen geen concessies worden gedaan. Dat betekent dat kwaliteit gaat voor de planning. Bovenbeschreven werkwijze moet worden aangemerkt als risicovol gelet op het transformatieproces dat heeft plaatsgevonden en de ervaringen van afgelopen jaar.

De controle op de getrouwheid vindt op dezelfde wijze plaats als vorig jaar. Er zal geen verbijzonderde interne controle* worden uitgevoerd door de organisatie van de gemeente Nijmegen. Dat betekent dat wij onze controle, evenals vorig jaar, uitgebreider zullen moeten uitvoeren dan wanneer dat wel het geval zou zijn. De risico's zijn:

1. Bevindingen van de interim-controle zijn niet beschikbaar voor de organisatie omdat deze niet is uitgevoerd. Wanneer er onvoldoende waarborgen zijn in de AO/IC van de organisatie moet de accountant aanvullende werkzaamheden verrichten. Dat zal snel een negatieve invloed hebben op de doorlooptijd van de controle van de jaarrekening.
2. De kans op onvoldoende waarborgen in de AO/IC is aanwezig omdat er processen zijn aangepast als gevolg van de invoering van het nieuwe financiële systeem.

3. Een korte en hevige periode waarbinnen de accountantscontrole moet plaatsvinden, stelt ook eisen aan de beschikbaarheid van ambtenaren en aan de doorlooptijd om vragen te beantwoorden. Door het college is toegezegd dat zij hiervoor zullen zorgdragen. Het niet (tijdig) kunnen voldoen aan deze eis kan tevens een negatief effect op de planning hebben.
4. De accountant is er in de planning vanuit gegaan dat hij kan steunen op de in het proces uitgevoerde interne controles en een kwalitatief goed samengesteld jaarrekeningdossier.
5. Door de korte periode waarin ook de rechtmatigheidscontrole* moet worden uitgevoerd is de mogelijkheid om eventuele rechtmatigheidsfouten/onzekerheden te herstellen beperkt. Zeker wanneer het fouten/onzekerheden betreft die niet door de organisatie/college kunnen worden hersteld. Besluiten van de raad nemen nu eenmaal een lange periode van voorbereiding. De kans op een niet-goedkeurende verklaring is daarmee groter.
7. Als er in het controleproces één van deze situaties zich voordoen is de kans groot dat de planning niet meer kan worden gehaald. Dat betekent dat de behandeling van de jaarrekening 2005 dan na de vakantie zal plaatsvinden. Daarmee wordt gehandeld in strijd met de wet. De door de raad vastgestelde jaarrekening moet voor 15 juli 2006 bij de afdeling toezicht van de provincie te worden ingeleverd. Het verdient aanbeveling om de provincie proactief te informeren.

Wanneer er onverhoopt vertragingen zullen voordoen zullen wij die direct, met opgaaf van redenen, communiceren met de projectdirecteur en de griffie.

Investerings (met economisch / maatschappelijk nut)

Een investering is een uitgaaf voor een goed of object met een gebruiksduur langer dan een jaar.

Een voorbeeld van een investering is de aankoop van een gebouw. De levensduur van dat gebouw is bijvoorbeeld 30 jaar. De werkwijze is dan dat elk jaar één dertigste gedeelte van de aanschafwaarde (de afschrijving) als waardedaling, inclusief de rente (over het nog niet afgeschreven gedeelte) ten laste van de begroting* komt. Daarmee worden de lasten* van de aanschaf verspreid over de periode waarin het gebouw wordt gebruikt. Doordat de lasten evenwichtig worden gespreid kunnen ook de baten* (en dus de belastingen* en overige ontvangsten) evenwichtig worden gespreid. Nut (van voorzieningen) en offer (in de vorm van collectieve lasten) lopen op die wijze gelijk op. In jargon heet dit dat iedere generatie zijn eigen lasten draagt.

Administratief technisch worden investeringen bij aanschaf geactiveerd op de balans* (ze vormen een bezit). De hieruit voortvloeiende jaarlijkse afschrijvingen en rentekosten, de kapitaallasten*, drukken op de exploitatierekening.

Investerings met economisch nut / met maatschappelijk nut

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* wordt onderscheid gemaakt tussen investeringen met economisch nut en investeringen met maatschappelijk nut.

Investerings met een economisch nut zijn alle investeringen die bijdragen aan de mogelijkheid middelen te verwerven (bijvoorbeeld door de kosten ervan in tarieven te verwerken) en/of die verhandelbaar zijn. Het gaat hierbij nadrukkelijk om de mogelijkheid middelen te verwerven. Dat een gemeente ervoor kan kiezen ergens geen of geen kostendekkend tarief voor te heffen is niet relevant voor de vraag of een actief een economisch nut heeft. Alle investeringen die niet aangemerkt worden als investeringen met economisch nut zijn investeringen met maatschappelijk nut.

Alle investeringen met economisch nut moeten worden geactiveerd. Op deze investeringen moet op een consistente wijze worden afgeschreven, namelijk conform de waardevermindering van de investeringen. Versneld afschrijven is bij dit soort investeringen niet toegestaan. Een uitzondering is gemaakt voor kunstvoorwerpen met een cultuurhistorische waarde. Deze worden niet geactiveerd.

Bij investeringen met maatschappelijk nut verdient het volgens de BBV de voorkeur deze niet te activeren. Als het gaat om investeringen in de openbare ruimte, is activering echter wél toegestaan. Deze bijna ondoorgrondelijke regeling is getroffen om bij investeringen in bijvoorbeeld wegen de mogelijkheid te creëren om te activeren en tegelijkertijd reserves in te zetten om de afschrijvingslasten te verminderen. Anders dan bij investeringen met economisch nut is hier dus wel de mogelijkheid van versneld afschrijven geopend. Hiervoor is gekozen omdat sommigen gemeenten anders niet in staat zouden zijn bepaalde investeringen te doen.

IV-3

IV-3 staat voor 'Informatievoorziening aan derden'. Het betreft een onderdeel van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* dat bij ministeriële regeling is uitgewerkt. Gemeenten zijn verplicht (op de in de regeling voorgeschreven wijze) de cijfers uit hun begroting*, kwartaalrapportages en jaarstukken* te converteren. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar de functionele indeling* en de categoriale indeling*. Dit is noodzakelijk geacht nu de Raad met de invoering van BBV zelf bepaalt welke indeling in de begroting (en daarmee de jaarstukken) wordt gehanteerd (voorheen was de functionele indeling voorgeschreven). Door de cijfers te converteren naar de voorgeschreven functies en categorieën kunnen ook derden met de cijfers uit de voeten.

Het College is verantwoordelijk voor het aanleveren van deze informatie aan de toezichthouder* en het CBS. De kwartaalrapportages en de jaarstukken worden daarbij voorzien van een verklaring dat de informatie aan de vereisten voldoet.

Voor de Gemeenteraad kunnen deze cijfers interessant zijn, wanneer daarvan een reeks beschikbaar is. Bij wijzigingen in de indeling van de begroting, kunnen de diverse jaren toch met elkaar vergeleken worden. Ook bieden deze cijfers de mogelijkheid vergelijkingen te maken met andere gemeenten.

J

Jaarrekening

Jaarstukken

Jaarverslag

Jaarrekening

De jaarrekening maakt deel uit van de jaarstukken*. Hiermee legt het College integraal verantwoording* af aan de Gemeenteraad over de uitvoering van de begroting*.

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* is voorgeschreven dat de jaarrekening bestaat uit:

- **Programmarekening en de toelichting daarop**
In de programmarekening worden per programma* de cijfers van de dynamische begroting* en die van de jaarrekening gepresenteerd. Eventuele verschillen worden (voor de lasten* en baten* afzonderlijk) geanalyseerd. Volgens de wettelijke regelingen mogen de door de Raad geautoriseerde bedragen uit de begroting niet overschreden worden (zie ook bij autorisatie*). De Gemeenteraad van Nijmegen heeft het College geautoriseerd op het niveau van de programma's. Op programmaniveau* dienen de verschillen tussen de jaarrekening en de dynamische begroting dus in beginsel klein te zijn. Wijzigingen in beleid en/of wijzigingen in benodigde middelen zijn immers al met een begrotingswijziging* verwerkt en vastgelegd in de dynamische begroting. Alleen die over-* of onderschrijdingen*, die laat in het jaar aan de orde zijn gekomen en waarover de Gemeenteraad geen besluit meer kan nemen, omdat er geen raadsvergadering meer plaatsvindt in het begrotingsjaar (begrotingswijzigingen na afloop van het jaar zijn ingevolge artikel 192 van de Gemeentewet niet toegestaan), zouden volgens de wet nog een verschil tussen de jaarrekening en de dynamische begroting mogen opleveren.
- **Balans* en de toelichting daarop.**

De kwaliteit van informatie in de jaarrekening moet zodanig zijn dat door de Raad een verantwoord oordeel kan worden gevormd over de financiële positie* en over de baten en de lasten. Terwijl uit de Gemeentewet al ondubbelzinnig blijkt dat de begroting en de jaarrekening alle lasten en baten moet bevatten, is in het BBV nog eens expliciet voorgeschreven dat de jaarrekening en de toelichtingen daarbij getrouw, duidelijk en stelselmatig alle lasten, baten alsmede het saldo ervan weergeven.

De jaarrekening wordt gecontroleerd door de accountant*. Die controle heeft als primair doel het afgeven van een verklaring*. De accountant richt zich bij zijn controle op de getrouwheid* en de rechtmatigheid* van baten, lasten en balansmutaties*, zoals die tot uitdrukking komen in de jaarrekening.

In het kader van het jaarlijks onderzoek naar de jaarstukken beoordeelt de Rekenkamer* ook altijd de aard en omvang van de afwijkingen tussen de jaarrekening en de dynamische begroting en de kwaliteit van de verschillenanalyse*.

Jaarstukken

Met de jaarstukken legt het College integraal verantwoording* af aan de Gemeenteraad over de uitvoering van de begroting*. Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* bestaan de jaarstukken uit de jaarrekening* en het jaarverslag*. In BBV zijn de (minimale) eisen geformuleerd waaraan de jaarstukken moeten voldoen. De Gemeenteraad kan hier met het oog op zijn informatiebehoefte eisen aan toevoegen.

De Gemeenteraad van Nijmegen heeft op 28 september 2005 besloten dat vóór 1 januari 2006 in verordening 212* enkele specifieke voorschriften over de procedure, opzet en inhoud van de jaarstukken moeten worden opgenomen, namelijk:

- in de programma's* wordt onderscheid gemaakt naar programma-* en apparaatskosten*;
- in de jaarrekening wordt, op basis van het onderscheid naar programma- en apparaatskosten, een analyse van de afwijkingen op apparaatskosten voor de begrotingsuitvoering als geheel opgenomen;
- het format voor de opzet van een programma in de begroting en het jaarverslag wordt opgenomen in de verordening;
- de paragrafen* in de begroting en het jaarverslag worden ingedeeld conform de eisen zoals die door de Rekenkamer uit (de toelichting op) BBV zijn gedestilleerd;
- elke bijlage in de begroting en jaarstukken is voorzien van een toelichting.

Vooralsnog heeft het College geen voorstel aan de Raad voorgelegd voor de aangepaste verordening 212.

De accountant* controleert jaarlijks het onderdeel 'jaarrekening' van de jaarstukken. Die controle heeft als primair doel het afgeven van een verklaring*. De accountant richt zich bij zijn controle op de getrouwheid* en de rechtmatigheid* van baten*, lasten* en balansmutaties*, zoals die tot uitdrukking komen in de jaarrekening.

De Rekenkamer* doet jaarlijks onderzoek naar de jaarstukken in hun geheel. Dit onderzoek bevat steeds een aantal vaste elementen. Daarnaast bepaalt de Rekenkamer jaarlijks op welke onderdelen zij dat jaar specifiek onderzoek zal doen.

- Vaste elementen:
 - de overeenstemming van lasten en baten van de jaarrekening met die van de begroting;
 - de kwaliteit van:
 - de verantwoordingsinformatie;
 - het financieel beheer;
 - de bedrijfsvoering* in brede zin.
- Specifieke onderzoeken in de afgelopen jaren:
 - jaarrekening 2001: rechtmatigheid subsidieverstrekking;
 - jaarrekening 2002: rechtmatigheid grondexploitaties (uiteindelijk separaat over gerapporteerd in november 2003);
 - jaarrekening 2003: rechtmatigheid Wet Voorzieningen Gehandicapten;
 - jaarstukken 2004: reserves en voorzieningen; grote afwijkingen; Fonds Werk en Inkomen; experiment participatiebanen; co-financiering Europese subsidies.

De Rekenkamer heeft ten behoeve van de inhoudelijke behandeling in de Raad(scommissies) van de jaarstukken 2004 een handreiking opgesteld op basis waarvan de informatie in de programma's inhoudelijk beoordeeld kan worden (mei 2005). Deze handreiking is opgenomen als bijlage 1 in het 'Rekenkamerrapport onderzoek jaarstukken 2004'.

Jaarverslag

Het jaarverslag maakt deel uit van de jaarstukken*. Hiermee legt het College integraal verantwoording* af aan de Gemeenteraad over de uitvoering van de begroting*.

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* is voorgeschreven dat het jaarverslag bestaat uit:

- De beleidsinhoudelijke verantwoording over de programma's*.
Het gaat hierbij om het beantwoorden van de drie w-vragen*:
 1. Wat is bereikt:
Op deze plaats wordt uitgelegd in hoeverre de beoogde doelen uit de begroting (onder de vraag 'wat willen we bereiken') feitelijk zijn gerealiseerd; de realisatie van doelen wordt dus afgezet tegen voornemens uit de begroting;
 2. Wat hebben we daarvoor gedaan:
Hier wordt uitgelegd in hoeverre beoogde activiteiten feitelijk hebben plaatsgevonden; de realisatie van activiteiten wordt dus afgezet tegen de voornemens uit de begroting;
 3. Wat heeft het gekost:
Het antwoord op deze derde w-vraag wordt hier in hoofdlijnen gegeven. Een meer gedetailleerde analyse is opgenomen in de jaarrekening*.
- De beleidsinhoudelijke verantwoording over de verplichte paragrafen*.
De (minimale) inhoud van de paragrafen is voorgeschreven in BBV. In het jaarverslag wordt per paragraaf verantwoording afgelegd over de uitvoering en daarmee bereikte resultaten van de beleidsvoornemens uit de begroting.

In dit lexicon hebben wij een nadere toelichting op de paragrafen in zijn algemeenheid opgenomen, maar ook op alle verplicht voorgeschreven paragrafen. Het gaat daarbij om de paragrafen (in alfabetische volgorde):

- bedrijfsvoering*
- financiering*
- grondbeleid*
- lokale heffingen*
- onderhoud kapitaalgoederen*
- verbonden partijen*
- weerstandsvermogen*

De accountant* controleert het jaarverslag niet. Hij gaat binnen zijn controle na of het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is. Daarbij gaat het erom of de antwoorden op de eerste twee w-vragen (in het jaarverslag) een logische relatie hebben met het antwoord op de derde w-vraag (in de jaarrekening).

In het kader van het jaarlijks onderzoek naar de jaarstukken beoordeelt de Rekenkamer* ook altijd de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie in het jaarverslag.

K

Kapitaallasten

Krediet

Kapitaallasten

Investerings* in activa* (zoals de aanschaf van een gebouw) leiden tot afschrijvingen en rentekosten. Samen vormen deze de kapitaallasten. De afschrijvingen betreffen de jaarlijkse waardevermindering van de investering. Door middel van de afschrijving worden de lasten* van de investering uitgespreid over de jaren dat er van de investering gebruik wordt gemaakt. De rente betreft het eigen of geleende geld dat bestemd wordt om de investering te financieren*.

Krediet

De term krediet stamt uit de oude Comptabiliteitsvoorschriften. De term betekent hetzelfde als budget*, maar werd vooral gehanteerd in verband met investeringen*. Investeringskredieten werden afzonderlijk door de Raad vastgesteld met de vaststelling van de investeringsstaat, die bij de begroting* hoorde. Daarnaast konden ook tussentijds investeringskredieten worden aangevraagd. Zonder expliciete vaststelling door de Raad van de kredieten kon de het College niet over de investeringskredieten beschikken. Het College was gehouden binnen de afzonderlijke kredieten te blijven.

In de nieuwe voorschriften (BBV)* is een andere weg gekozen. In de uiteenzetting van de financiële positie* is een overzicht van investeringen opgenomen. De afzonderlijke investeringen hoeven daarin niet genoemd te worden. Met de vaststelling van uiteenzetting over de financiële positie wordt de ruimte bepaald waarbinnen de investeringen moeten vallen. Het nemen van beslissingen over individuele investeringen binnen deze ruimte behoort in deze opzet tot de bevoegdheden van het College, tenzij de raad dat anders regelt. In verordening 212* (artikel 10, lid 4) heeft de Raad van Nijmegen bepaald: 'De raad autoriseert met het vaststellen van de financiële positie de investeringskredieten. Op verzoek van de Raad legt het College de door de Raad bij de begrotingsbehandeling aangewezen investeringskredieten voorafgaand aan de feitelijke uitvoering van deze investeringen separaat ter besluitvorming voor'. Sinds de inwerkingtreding van verordening 212 heeft de Raad hier nooit om verzocht.

L

Lasten

Leges

Liquide middelen

Lokale heffingen (paragraaf)

Lasten

Voor gemeenten is voorgeschreven dat zij werken met het stelsel van baten en lasten*. Dit houdt in dat alle ontvangsten en uitgaven moeten worden toegerekend aan het begrotingsjaar waarop zij betrekking hebben. Dit stelsel wordt gehanteerd om te bewerkstelligen dat het nut van voorzieningen en het offer als gevolg van de betaling van de belasting in de tijd gelijk op lopen. Bovendien levert het stelsel van baten en lasten, beter inzicht op in productiekosten dan andere stelsels. Een investering* is in een baten en lasten stelsel geen last, maar een balansmutatie*. Het verbruik van de investering ten behoeve van de productie is een last. Administratief technisch betekent dit dat de afschrijving (de waardevermindering) ten laste van de begroting* komt en de investering geactiveerd wordt op de balans*.

In de begroting worden voor elk programma* onder 'wat gaat dat kosten' de lasten, de baten* en het saldo* van die lasten en baten opgenomen. In de jaarrekening* wordt hierover verantwoording afgelegd. Op de begroting dienen per programma onder de lasten de financiële middelen opgenomen te worden die de Raad beschikbaar stelt voor de uitvoering van het betreffende programma.

Leges

Vanaf de Gemeentewet 1995 wordt de term leges niet meer gehanteerd. In de toelichting op de legesverordening (2006) van de gemeente Nijmegen is hierover opgemerkt:

De Legesverordening is gebaseerd op de tekst van de Gemeentewet zoals die luidt vanaf 1 januari 1995. Vanaf deze datum komt het begrip 'leges' niet meer voor in de Gemeentewet. De reden hiervan is dat er geen wezenlijke verschillen bestaan tussen leges en andere rechten*. Het begrip 'rechten' omvat mede de leges. De leges worden vanaf 1 januari 1995 geheven op basis van artikel 229, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Gemeentewet. In de verordening is ervoor gekozen de rechten 'leges' te blijven noemen, omdat het hier gaat om een ingeburgerd en herkenbaar begrip. Bovendien gaat het in vrijwel alle gevallen om het in behandeling nemen van aanvragen en vergunningen en dergelijke en om het verstrekken van documenten.

Vanuit de toelichting op de legesverordening, geven wij hier een nadere toelichting op het begrip leges. Leges worden geheven als een vergoeding voor een door de gemeente te verlenen individuele dienst. Deze dienstverlening kan bijvoorbeeld bestaan uit het verstrekken van een paspoort of een uittreksel uit het bevolkingsregister, maar ook uit de verlening van vergunningen, zoals een bouwvergunning of het toesturen van stukken. Leges mogen niet meer dan 100% betreffen van de door de gemeente gemaakte kosten voor de geleverde dienst.

Liquide middelen

Liquide middelen betreft geld dat onmiddellijk beschikbaar is om betalingen te doen zoals geld in de kas en geld op de bank of de giro.

Lokale heffingen (paragraaf)

Een van de verplichte paragrafen voor de begroting* en het jaarverslag* is de paragraaf lokale heffingen. Deze verplichting volgt uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*. De paragraaf lokale heffingen dient ertoe de Raad een betrouwbaar inzicht te bieden in de eigen inkomsten en de lastendruk die de lokale heffingen veroorzaken.

In (de toelichting op) BBV worden de volgende onderdelen voor de paragraaf lokale heffingen genoemd. In de begroting respectievelijk het jaarverslag moet voor de Raad de volgende informatie beschikbaar zijn:

Paragraaf Lokale heffingen:
De geraamde inkomsten
Het beleid ten aanzien van de lokale heffingen
Een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen
Een aanduiding van de lokale lastendruk
Een beschrijving van het kwijscheldingsbeleid

In de begroting worden per onderdeel de stand van zaken en de beleidsvoornemens duidelijk gemaakt; in het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over de mate van realisatie van de beleidsvoornemens.

Wanneer de Gemeenteraad dat met het oog op zijn informatiebehoefte noodzakelijk vindt, is hij vrij te besluiten specifieke eisen toe te voegen. Tot nu toe heeft de Gemeenteraad van Nijmegen dat voor de paragraaf lokale heffingen niet gedaan. Wel heeft hij expliciet besloten dat de onderdelen zoals die door de Rekenkamer uit (de toelichting op) BBV zijn gedestilleerd verplicht uitgewerkt moeten worden (raadsbesluit 28 september 2005) en dat dit (vóór 1 januari 2006) wordt vastgelegd in verordening 212* (raadsbesluit 28 september 2005). Tot nu toe is door het College nog geen invulling gegeven aan de aanpassing van verordening 212.

In verordening 212 (artikel 16) is al vastgelegd dat het College aan het begin van elke raadsperiode een uitgangspuntennota* opstelt. De eerste uitgangspuntennota zal naar verwachting verschijnen in de loop van 2006. In deze nota dient voor 'lokale heffingen' ingegaan te worden op:

- samenstelling van het pakket aan gemeentelijke belastingen / heffingen
- de druk van de belastingen over de diverse bevolkingsgroepen en belanghebbenden;
- de kostendekkendheid van de heffingen;
- het kwijscheldingsbeleid en het tarievenbeleid;
- vaststellingsdata van de verordeningen waarin tarieven, heffingen en prijzen zijn vastgelegd.

In artikel 16 is verder vastgelegd dat voor alle onderdelen van de uitgangspuntennota:

- in paragrafen bij de begroting jaarlijks aan de Raad wordt voorgelegd wat de ontwikkelingen en voornemens voor dat jaar zijn;
- in de jaarrekening (*GRN: bedoeld wordt het jaarverslag*) jaarlijks per paragraaf de realisatie van voornemens en ontwikkelingen wordt weergegeven.

De kwaliteit van de paragraaf lokale heffingen is door de Rekenkamer een aantal keren beoordeeld:

- Onderzoek programmabegroting (april 2004) (gezamenlijk onderzoek met rekenkamers van Apeldoorn en Arnhem);
- Onderzoek jaarstukken 2004 (september 2005).

M

Marap

Meerjarenraming

Marap

Marap is de afkorting voor managementrapportage. De tussenmeldingen* aan de Gemeenteraad over het verloop van de begroting* (voorjaarsbrief*, zomernota* en najaarsbrief*) worden gebaseerd op de maraps. In deze maraps rapporteert het management de mee- en tegenvallers, de oorzaken daarvan en de mogelijkheden deze op te vangen. Op basis van een advies daarbij van concernfinanciën besluit het College welke mee- en tegenvallers worden gemeld aan de Raad. Tot nu toe werden alleen mee- en tegenvallers uit de Zomernota via een begrotingswijziging* verwerkt in de begroting.

Meerjarenraming

De Raad stelt jaarlijks voor 15 november een begroting* vast voor het daaropvolgende kalenderjaar. In de begroting worden naast de baten* en lasten* per programma* voor het eerstvolgende kalenderjaar ook die voor de drie daaropvolgende jaren gepresenteerd. Dat is verplicht op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*. Het geheel wordt de meerjarenraming genoemd.

De meerjarenraming moet onderscheiden worden van de uiteenzetting omtrent de financiële positie*. De uiteenzetting omtrent de financiële positie betreft een onderbouwing van de financiële gevolgen van de programma's die in de begroting voor het eerstkomend jaar zijn opgenomen en heeft dus rechtstreeks betrekking op die begroting. De uiteenzetting wordt door de Raad vastgesteld. De bedoeling van de meerjarenraming is inzicht te geven in het (duurzaam) financieel evenwicht* op langere termijn. De meerjarenraming wordt niet door de Raad vastgesteld.

N

Najaarsbrief

Najaarsbrief

In het najaar meldt het College aan de Raad, in de vorm van een brief, welke mee- en tegenvallers bij de uitvoering van de begroting* van het lopende begrotingsjaar aan de orde zijn. De najaarsbrief verschijnt idealiter aan het einde van het begrotingsjaar. In de BBI-kalender* voor het betreffende begrotingsjaar wordt aangegeven op welk moment de najaarsbrief exact aangeboden zal worden.

Tot nu toe leidden de meldingen van mee- en tegenvallers in de najaarsbrief niet tot voorstellen voor begrotingswijzigingen*. Desgevraagd heeft de commissie bbv* in haar vraag- en antwoordrubriek op internet er nog eens op gewezen dat marap*-meldingen begrotingswijzigingen niet kunnen vervangen.

De opzet van de tussenmeldingen*, en daarmee ook de najaarsbrief, is voorgeschreven in verordening 212* (artikel 8):

Artikel 8. Tussentijdse rapportage

1. Het college informeert de raad periodiek door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting van de gemeente, waarbij de melding per 31-12 van het boekjaar in de vorm van de jaarrekening en het jaarverslag wordt gepresenteerd.
2. De inrichting van de tussentijdse rapportages sluit aan bij de programma-indeling van de begroting. De rapportages gaan in op afwijkingen, zowel wat betreft de baten en de lasten (input), de geleverde goederen en diensten (output) en indien daar aanleiding voor is de maatschappelijke effecten (outcome).

Toelichting op artikel 8:

Een van de elementen die via een groeiproses dienen te worden gerealiseerd betreft de genoemde termijnen van informatieverstrekking binnen 6 weken na afloop van een kalenderkwartaal. Daar kan nu om organisatorische redenen nog niet aan worden voldaan. Een belangrijke stap in de verbetering van de informatievoorziening is de vervanging van het huidige financieel systeem. Deze vervanging staat gepland per 1-1-2005. Naar verwachting hebben wij het jaar 2005 vervolgens nog nodig voor een goede implementatie van het nieuwe financieel systeem. Ingaande 2006 verwachten wij te kunnen voldoen aan de in de verordening opgenomen termijnen.

In de tussentijdse rapportages wordt naast de informatie over de afwijkingen van de programma's indien daar aanleiding toe is uiteraard ook aandacht besteed aan de ontwikkelingen die geen directe relatie hebben met realisatie van de programma's voorbeelden hiervan zijn ontwikkelingen op het gebied van:

- personele kosten;
- de inkomsten uit de algemene uitkering;
- de ontwikkeling van het treasury* resultaat;
- voortgang van grote investeringsprojecten (VGP*);
- realisatie op begrote subsidieverwachtingen.

In zijn vergadering van 28 september 2005 heeft de Gemeenteraad onder meer besloten dat verordening 212 op een aantal onderdelen aangepast dient te worden (vóór 1 januari 2006). Eén van die aanpassingen betreft het opnemen van een format voor begrotingswijzigingen. Het College heeft de Raad vooralsnog geen voorstel gedaan voor aanpassing van verordening 212; er is daarmee nog geen vastgesteld format voor het aanreiken van begrotingswijzigingen.

De commissie Algemeen Bestuur heeft met het College afgesproken (12 december 2005, 14 februari 2006) dat het College in de begroting en het jaarverslag* en in de tussenmeldingen* bij het onderdeel bedrijfsvoering* (paragraaf bedrijfsvoering) steeds ingaat op de voortgang van het verbetertraject in het kader van de actie schone begroting*. Er dienen nog nadere afspraken gemaakt te worden over de wijze waarop concreet over de vier gekozen prioriteiten (verbetering AO* / IC*, (inrichten) control*, verbetering BBI, (inrichten) concernstaf nieuwe stijl) gerapporteerd zal worden.

O

Onderhoud kapitaalgoederen (paragraaf)

Onderschrijding

Overschrijding

Onderhoud kapitaalgoederen (paragraaf)

Een van de verplichte paragrafen voor de begroting* en het jaarverslag* is de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Deze verplichting volgt uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*. Het idee achter de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is een helder en volledig overzicht te geven in de onderhoudskosten ten behoeve van het inzicht in de financiële positie van de gemeente.

In (de toelichting op) BBV worden de volgende onderdelen voor de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen genoemd. In de begroting respectievelijk het jaarverslag moet voor de Raad de volgende informatie beschikbaar zijn:

Paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen:	
• Wegen:	
• Beleidskader	
• De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties	
• De vertaling van de financiële consequenties in de begroting	
• Riolering	
• Beleidskader	
• De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties	
• De vertaling van de financiële consequenties in de begroting	
• Water	
• Beleidskader	
• De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties	
• De vertaling van de financiële consequenties in de begroting	
• Groen	
• Beleidskader	
• De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties	
• De vertaling van de financiële consequenties in de begroting	
• Gebouwen	
• Beleidskader	
• De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties	
• De vertaling van de financiële consequenties in de begroting	

In de begroting worden per onderdeel de stand van zaken en de beleidsvoornemens duidelijk gemaakt; in het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over de mate van realisatie van de beleidsvoornemens.

Wanneer de Gemeenteraad dat met het oog op zijn informatiebehoefte noodzakelijk vindt, is hij vrij te besluiten specifieke eisen toe te voegen. Tot nu toe heeft de Gemeenteraad van Nijmegen dat voor de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen niet gedaan. Wel heeft hij expliciet besloten dat de onderdelen zoals die door de Rekenkamer uit (de toelichting op) BBV zijn gedestilleerd verplicht uitgewerkt moeten worden (raadsbesluit 28 september 2005) en dat dit (vóór 1 januari 2006) wordt vastgelegd in verordening 212* (raadsbesluit 28 september 2005). Tot nu toe is door het College nog geen invulling gegeven aan de aanpassing van verordening 212.

In verordening 212 (artikel 16) is al vastgelegd dat het College aan het begin van elke raadsperiode een uitgangspuntennota* opstelt. De eerste uitgangspuntennota zal naar verwachting verschijnen in de loop van 2006. In deze nota dient voor 'onderhoud kapitaalgoederen' ingegaan te worden op:

- de onderhoudstoestand en beleidsuitgangspunten voor planmatig onderhoud van:
 - openbare ruimte;
 - riolering;
 - gemeentelijke gebouwen;
- de bij het omschreven onderhoudsniveau noodzakelijk geachte onderhoudsbudgetten.

In artikel 16 is verder vastgelegd dat voor alle onderdelen van de uitgangspuntennota:

- in paragrafen bij de begroting jaarlijks aan de Raad wordt voorgelegd wat de ontwikkelingen en voornemens voor dat jaar zijn;

- in de jaarrekening (*GRN: bedoeld wordt het jaarverslag*) jaarlijks per paragraaf de realisatie van voornemens en ontwikkelingen wordt weergegeven.

De kwaliteit van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is door de Rekenkamer een aantal keren beoordeeld:

- Onderzoek programmabegroting (april 2004) (gezamenlijk onderzoek met rekenkamers van Apeldoorn en Arnhem);
- Nazorg onderzoek programmabegroting (november 2004);
- Onderzoek jaarstukken 2004 (september 2005).

Onderschrijding

Er is sprake van een onderschrijding, wanneer de lasten* of baten* in de jaarrekening* lager zijn dan die in de begroting* voor het betreffende programma*. Bij de begrotingsrechtmatigheid* gaat het om de lasten en baten op programmaniveau afzonderlijk. Het is niet toegestaan met onderschrijdingen overschrijdingen te compenseren. Het is de bedoeling dat overschrijdingen in het kader van de jaarrekening afzonderlijk worden verklaard, dus los van eventueel ermee verband houdende onderschrijdingen.

Overschrijding

Er is sprake van een overschrijding, wanneer de lasten* of baten* in de jaarrekening* hoger zijn dan die in de begroting* voor het betreffende programma*. Bij de begrotingsrechtmatigheid* gaat het om de lasten en baten op programmaniveau afzonderlijk. Het is niet toegestaan overschrijdingen te compenseren met onderschrijdingen*. Voor extra uitgaven binnen een programma is altijd eerst een door de Raad vastgestelde begrotingswijziging* nodig.

P

Paragraaf

Passiva

Perspectiefnota

Platform rechtmatigheid

Pre-indemniteitsprocedure

Preventief toezicht

Primitieve begroting

Product(groep) (-niveau)

Programma (-niveau)

programmabegroting / -plan

Programmakosten

Paragraaf

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* is voorgeschreven dat in de begroting* en het jaarverslag* een aantal paragrafen moet worden opgenomen. Dit betreft:

1. Lokale heffingen
2. Weerstandsvermogen
3. Onderhoud kapitaalgoederen
4. Financiering
5. Bedrijfsvoering
6. Verbonden partijen
7. Grondbeleid

Deze paragrafen geven een dwarsdoorsnede van de financiële aspecten van de begroting, gezien vanuit een bepaald perspectief. Het gaat met name om de beleidslijnen voor beheersmatige aspecten die grote financiële gevolgen kunnen hebben en/of van belang zijn voor het realiseren van de programma's*. Deze informatie komt in de begroting veelal versnipperd voor en is daardoor minder inzichtelijk voor de Gemeenteraad. Het is de bedoeling van de paragrafen dat de Raad de juiste en integrale informatie krijgt om zijn kaderstellende en controlerende rol ook op de beheersmatige aspecten waar te maken. De kwaliteit daarvan is immers van groot belang voor een continue, effectieve* en efficiënte* dienstverlening door de gemeente.

Ingevolge het BBV is ook de inhoud van de verplichte paragrafen aan eisen gebonden. In de begroting worden per verplicht onderdeel de beleidsvoornemens duidelijk gemaakt; in het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over de mate van realisatie daarvan. Wanneer de Gemeenteraad dat met het oog op zijn informatiebehoefte noodzakelijk vindt, is hij vrij te besluiten aan de verplichte paragrafen specifieke eisen toe te voegen of extra paragrafen voor te schrijven. Tot nu toe heeft de Gemeenteraad van Nijmegen dat niet gedaan. Wel heeft hij expliciet besloten dat de onderdelen zoals die door de Rekenkamer uit (de toelichting op) BBV zijn gedestilleerd verplicht uitgewerkt moeten worden (raadsbesluit 28 september 2005) en dat dit (vóór 1 januari 2006) wordt vastgelegd in verordening 212* (raadsbesluit 28 september 2005). Tot nu toe is door het College nog geen invulling gegeven aan de aanpassing van verordening 212.

In verordening 212 (artikel 16) is al vastgelegd dat het College aan het begin van elke raadsperiode een uitgangspuntennota* opstelt voor alle verplichte paragrafen samen, met uitzondering van de paragraaf 'financiering'. De eerste uitgangspuntennota zal naar verwachting verschijnen in de loop van 2006. In artikel 16 is verder vastgelegd dat voor alle onderdelen van de uitgangspuntennota:

- in de paragrafen bij de begroting jaarlijks aan de Raad wordt voorgelegd wat de ontwikkelingen en voornemens voor dat jaar zijn;
- in de jaarrekening (*GRN: bedoeld wordt het jaarverslag*) jaarlijks per paragraaf de realisatie van voornemens en ontwikkelingen wordt weergegeven.

Hierna zijn de verplichte paragrafen afzonderlijk nader omschreven. Samenvattend is aangegeven wat de functie van de paragraaf is. Tevens zijn de verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV benoemd. Indien van toepassing is ook aangegeven welke elementen verordening 212 (artikel 16) voorschrijft na verschijning van de eerste uitgangspuntennota.

1. LOKALE HEFFINGEN*

Deze paragraaf biedt een overzicht van lokale heffingen die deel uit maken van het overzicht algemene dekkingsmiddelen, bijvoorbeeld de onroerende zaakbelasting (OZB). Daarnaast gaat de paragraaf in op lokale heffingen die tot een programma behoren zoals bijvoorbeeld de afvalstoffenheffing en de rioolrechten. De paragraaf geeft een beeld van

het beleid op alle heffingen, de inkomsten daaruit en de effecten voor burgers en bedrijven (lastendruk en eventuele toepassing van kwijschelding).

De verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV van deze paragraaf zijn:

Paragraaf Lokale heffingen:
De geraamde inkomsten
Het beleid ten aanzien van de lokale heffingen
Een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen
Een aanduiding van de lokale lastendruk
Een beschrijving van het kwijscheldingsbeleid

In verordening 212 (artikel 16) is voorgeschreven dat in de uitgangspuntennota voor lokale heffingen ingegaan dient te worden op:

- samenstelling van het pakket aan gemeentelijke belastingen / heffingen;
- de druk van de belastingen over de diverse bevolkingsgroepen en belanghebbenden;
- de kostendekkendheid van de heffingen;
- het kwijscheldingsbeleid en het tarievenbeleid;
- vaststellingsdata van de verordeningen waarin tarieven, heffingen en prijzen zijn vastgelegd.

Na verschijning van de uitgangspuntennota wordt gerapporteerd over deze punten in de paragraaf lokale heffingen in de begroting en het jaarverslag.

2. WEERSTANDSVERMOGEN*

Deze paragraaf is een verdere uitwerking van de onder de oude Comptabiliteitsvoorschriften verplichte risicoparagraaf*. In de paragraaf weerstandsvermogen geeft de gemeente aan hoe robuust de begroting is wanneer zich een financiële tegenvaller voordoet. Het weerstandsvermogen blijkt uit de relatie tussen geïnterpreteerde risico's en de weerstandscapaciteit die aan aanwezig is om tegenvallers daadwerkelijk op te vangen.

De verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV van deze paragraaf zijn:

Paragraaf Weerstandsvermogen:
Inventarisatie weerstandscapaciteit
Een inventarisatie van de risico's
Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's

In verordening 212 (artikel 16) is voorgeschreven dat in de uitgangspuntennota voor weerstandsvermogen ingegaan dient te worden op:

- maatregelen rondom risicomanagement;
- opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen of anderszins;
- elementen en omvang van de weerstandscapaciteit;
- de systematiek waarlangs het gewenste weerstandsvermogen wordt berekend.

Na verschijning van de uitgangspuntennota wordt gerapporteerd over deze punten in de paragraaf weerstandsvermogen in de begroting en het jaarverslag.

3. ONDERHOUD KAPITAALGOEDEREN*

Deze paragraaf geeft een dwarsdoorsnede van het beleid en het beheer en onderhoud van de verschillende kapitaalgoederen (wegen, riolering, gebouwen, en dergelijke).

De verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV van deze paragraaf zijn:

Paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen:	
• Wegen:	
• Beleidskader	
• De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties	
• De vertaling van de financiële consequenties in de begroting	
• Riolering	
• Beleidskader	
• De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties	
• De vertaling van de financiële consequenties in de begroting	
• Water	
• Beleidskader	
• De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties	
• De vertaling van de financiële consequenties in de begroting	
• Groen	
• Beleidskader	
• De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties	
• De vertaling van de financiële consequenties in de begroting	
• Gebouwen	
• Beleidskader	
• De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties	
• De vertaling van de financiële consequenties in de begroting	

In verordening 212 (artikel 16) is voorgeschreven dat in de uitgangspuntennota voor onderhoud kapitaalgoederen ingegaan dient te worden op:

- de onderhoudstoestand en beleidsuitgangspunten voor planmatig onderhoud van:
 - openbare ruimte;
 - riolering;
 - gemeentelijke gebouwen;
- de bij het omschreven onderhoudsniveau noodzakelijk geachte onderhoudsbudgetten.

Na verschijning van de uitgangspuntennota wordt gerapporteerd over deze punten in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in de begroting en het jaarverslag.

4. FINANCIERING*

Deze paragraaf, die al verplicht was op grond van de wet Financiering Decentrale Overheden (Wet Fido) (2001), geeft weer hoe de financieringsfunctie* (het stelsel van leningen, beleggingen en garanties) van de gemeente is ingericht.

De verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV van deze paragraaf zijn:

Paragraaf Financiering:	
Beleidsvoornemens voor het risicobeheer van de financieringsportefeuille - algemeen	
Risico vlottende schuld	
Risico vaste schuld	
Kredietrisico	
- Leningen (opgenomen gelden)	
- Beleggingen (uitgezette gelden)	
- Gemeentegaranties	
Financieringspositie (inzicht)	
Regelgeving en organisatie	

Onder risico's wordt onder meer verstaan renterisico's, koersrisico's en debiteurenrisico's. De uiteenzetting in de paragraaf financiering moet aansluiten op de eisen die in de wet Fido worden gesteld. Er moet uit blijken dat de uitvoering van de financieringsfunctie uitsluitend de publieke taak dient en dat voldaan is aan de normen die de wet stelt met betrekking tot renterisico's en limieten.

In verordening 212 (artikel 16) wordt niet ingegaan op financiering.

5. BEDRIJFSVOERING*

Deze paragraaf beschrijft de stand van zaken en beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering. Het College maakt met deze beschrijving inzichtelijk dat er doelmatig*, doeltreffend* en klantgericht wordt gewerkt aan de uitvoering van de programma's.

De verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV van deze paragraaf zijn:

Paragraaf Bedrijfsvoering			
	Begroting		Jaarverslag
	Stand van zaken	Voornemen	Verantw. over ...
Personeel			
Informatisering			
Automatisering			
Communicatie			
Organisatie			
Financieel beheer:			
• Administratieve organisatie*			
• Interne controle*			
Facilitaire dienstverlening			
Interne processen			
Externe processen			
Relatie met uitvoering programma's uit programmaplan			

In verordening 212 (artikel 16) is voorgeschreven dat in de uitgangspuntennota voor bedrijfsvoering ingegaan dient te worden op:

- voorgenomen acties ter verbetering van de bedrijfsvoering;
- uitbestedingsbeleid;
- ontwikkeling en opbouw personeelsbestand;
- opleidingsbeleid en -budget.

Na verschijning van de uitgangspuntennota wordt gerapporteerd over deze punten in de paragraaf bedrijfsvoering in de begroting en het jaarverslag.

De commissie Algemeen Bestuur heeft met het College afgesproken (12 december 2005, 14 februari 2006) dat het College in de begroting en het jaarverslag en in de tussenmeldingen* bij het onderdeel bedrijfsvoering (paragraaf bedrijfsvoering) steeds ingaat op de voortgang van het verbetertraject in het kader van de actie schone begroting*. Er dienen nog nadere afspraken gemaakt te worden over de wijze waarop concreet over de vier gekozen prioriteiten (verbetering AO / IC, (inrichten) control, verbetering BBI*, (inrichten) concernstaf nieuwe stijl) gerapporteerd zal worden.

6. VERBONDEN PARTIJEN*

Een verbonden partij is een externe partij waarmee de gemeente een bestuurlijke én een financiële relatie heeft. In de paragraaf verbonden partijen beschrijft het College op welke wijze (beleidsmatig en financieel) de gemeente verbonden is met externe partijen om bepaalde beleidsdoelen te verwezenlijken. De paragraaf maakt de bestuurlijke en financiële belangen zichtbaar. Van belang is dat de paragraaf de relatie aangeeft tussen de verbonden partijen en het publieke belang dat in hoofdlijnen in de begrotingsprogramma's is vermeld.

De verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV van deze paragraaf zijn:

Paragraaf Verbonden partijen:
Visie in relatie tot doelstellingen begroting
Beleidsvoornemens (per verbonden partij)
Publiek belang (per verbonden partij)
Financieel belang (per verbonden partij)
Bestuurlijk belang (per verbonden partij)
Relatie verbonden partij / publiek belang als geconcretiseerd in de programma's (per verbonden partij)

In verordening 212 (artikel 16) is voorgeschreven dat in de uitgangspuntennota voor verbonden partijen ingegaan dient te worden op:

- de kaders voor het beleid aangaande (het aangaan) van participaties;
- het publiek belang dat is gediend met de participatie in de verbonden partijen;
- taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verbonden partijen en de financiële verhouding tot de Gemeente Nijmegen.

Na verschijning van de uitgangspuntennota wordt gerapporteerd over deze punten in de paragraaf verbonden partijen in de begroting en het jaarverslag.

7. GRONDBELEID*

Deze paragraaf geeft de visie aan op het grondbeleid in relatie tot de uitvoering van de programmadoelen, bijvoorbeeld op het gebied van volkshuisvesting en economische ontwikkeling. De paragraaf brengt ook de financiële belangen die daarbij spelen in kaart.

De verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV van deze paragraaf zijn:

Paragraaf Grondbeleid:
Visie op grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting
Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert
Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie
Een onderbouwing van de geraamde winstneming
De beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken

In verordening 212 (artikel 16) is voorgeschreven dat in de uitgangspuntennota voor grondbeleid ingegaan dient te worden op:

- de relaties met de programma's in de begroting;
- de strategische visie op het grondbeleid;
- te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
- de voorraadverwerving en uitgifte van gronden;
- de uitgifte van gronden in erfpacht en de bijstelling van erfpachtvergoedingen.

Na verschijning van de uitgangspuntennota wordt gerapporteerd over deze punten in de paragraaf grondbeleid in de begroting en het jaarverslag.

De Rekenkamer heeft in een aantal onderzoeken (onder meer) de kwaliteit van (een aantal van) de verplichte paragrafen beoordeeld:

- kwaliteit programmabegrotingen 2004 (gezamenlijk onderzoek gemeentelijke rekenkamers Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen, april 2004);
- nazorg kwaliteit programmabegroting (november 2004);
- onderzoek jaarstukken 2004 (september 2005).

Passiva

De passiva betreffen het vermogen van de gemeente. Het gaat hierbij om het eigen vermogen* én het vreemd vermogen*. Het vermogen weerspiegelt de geldelijke waarde van de productiemiddelen. Het geeft aan hoe de productiemiddelen (andere termen daarvoor zijn activa* of kapitaalgoederen) zijn gefinancierd*.

Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* moeten alle passiva op de balans* in de jaarrekening* inzichtelijk gemaakt worden. Bij de passiva moet onderscheid worden gemaakt naar twee hoofdcategorieën:

1. Vaste passiva, waaronder:
 - eigen vermogen van de gemeente;
 - voorzieningen*;
 - vaste schulden met een looptijd van meer dan 1 jaar;
2. Vlottende passiva, waaronder:
 - vlottende schulden met een looptijd van minder dan 1 jaar;
 - overlopende passiva (bijvoorbeeld nog te betalen posten in verband met reeds verantwoorde lasten in het afgelopen jaar).

Volgens BBV moeten deze categorieën op de balans verplicht op een bepaalde manier nader worden gespecificeerd. De voorgeschreven opzet van de balans voor de passiva is hierna opgenomen. Voor een volledige toelichting verwijzen wij u naar de toelichting op BBV (www.commissiebbv.nl). Wij hebben daartoe als hulpmiddel steeds een verwijzing naar het artikelnummer uit BBV opgenomen.

PASSIVA, voorgeschreven indeling van de balans	artikel BBV
Vaste passiva	41
• Eigen vermogen	42 / 43
• algemene reserve	43.a.1
• bestemmingsreserves voor egalisatie	43.a.2
• overige bestemmingsreserves	43.a.c
• resultaat na bestemming volgend uit de programmarekening	42.2
• Voorzieningen	44 / 45
• Vaste schulden > 1 jaar	46
• obligatieleningen	46.a
• onderhandse leningen van binnenl. pensioenfondsen en verzekeringsinstellingen	46.b.1
• onderhandse leningen van binnenl. banken en overige financiële instellingen	46.b.2
• onderhandse leningen van binnenlandse bedrijven	46.b.3
• onderhandse leningen van overige binnenlandse sectoren	46.b.4
• onderhandse leningen van buitenl. instellingen, fondsen, banken, bedrijven en overige sectoren	46.b.5
• door derden belegde gelden	46.c
• waarborgsommen	46.d
Vlottende passiva	47
• Vlottende schulden < 1 jaar	48
• kasgeldleningen	48.a
• bank- en giroaldi	48.b
• overige schulden	48.c
Overlopende passiva	49

Perspectiefnota

De perspectiefnota biedt een vooruitblik op de begroting* voor het eerstvolgende kalenderjaar. Het gaat hierbij zowel om de financiën (verwachte baten*, verwachte lasten*) als om de inhoud (zijn er meer of minder inspanningen noodzakelijk om al of niet herziene beleidsdoelen te realiseren?). Op basis van de perspectiefnota wordt meestal een aantal expliciete beslispunten aan de Raad voorgelegd, gericht op de uitgangspunten voor de (meerjaren)begroting. De uitspaken van de Raad hierover vormen voor het College de basis bij het opstellen van de eerstkomende begroting.

De perspectiefnota wordt jaarlijks in het voorjaar door het College aan de Raad aangeboden. In de BBI-kalender* wordt aangegeven op welk moment in het jaar dat exact zal zijn.

Platform rechtmatigheid

Op 1 januari 2005 heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het NIVRA¹ het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten (PRPG) opgericht. Aanleiding daartoe waren de vele vragen over de uitvoering van de accountantscontrole* 2004. Het PRPG moet zwaarwegende adviezen uitbrengen aan de wetgever, de provincies, de gemeenten en het NIVRA over de toepassing van het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG)* in de praktijk en de borging van de rechtmatigheid* binnen provincies en gemeenten.

Naast de oprichters bestaat het Platform uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Financiën en de Vereniging van Griffiers.

Het PRPG heeft zijn visie over de verschillende aspecten die de rechtmatigheid raken in een kadernota weergegeven. Deze nota is op 10 oktober 2005 openbaar gemaakt. De accountant hanteert de kadernota als uitgangspunt bij zijn rechtmatigheidcontrole.

De adviezen van het PRPG (en meer) zijn te vinden op www.platformrechtmatigheid.nl.

¹ NIVRA: Koninklijk Nederlands Instituut van Register Accountants. Het NIVRA is de bij wet ingestelde beroepsorganisatie van registeraccountants die werkzaam zijn als accountant in het vrije beroep, bij de overheid of het bedrijfsleven of die als financieel deskundige werkzaam zijn in verschillende functies in de maatschappij.

Pre-indemniteitsprocedure

De pre-indemniteitsprocedure komt in de Gemeentewet niet voor. De procedure is een variant op de indemniteitsprocedure* die in 2002 in de Gemeentewet is geïntroduceerd. De pre-indemniteitsprocedure wordt her en der geopperd als mogelijkheid om te voldoen aan de eisen voor rechtmatigheid* en wordt door accountants* acceptabel gevonden. Het idee is dat de Gemeenteraad een aantal onrechtmatigheden die bij het opstellen van de jaarrekening* aan het licht zijn gekomen goedkeurt, voordat de accountant start met zijn jaarrekeningcontrole. Op deze manier zou kunnen worden voorkomen dat het aantal fouten te groot is voor het afgeven van een goedkeurende accountantsverklaring*.

In een overleg in het kader van actie 'schone begroting'* tussen (vertegenwoordigers van) het College en ons is de mogelijkheid van een pre-indemniteitsprocedure geopperd. Uit het verslag van die vergadering van de Rekenkamer* (5 november 2005)²:

Wanneer bij het opmaken van de jaarrekening blijkt dat er ten onrechte in 2005 een aantal (technische) begrotingswijzigingen* niet is doorgevoerd, dan zullen deze in februari/maart 2006 alsnog ter vaststelling aan de Raad worden voorgelegd. Achtergrond van dit voorstel is dat men wil voorkomen dat 'vergeten' begrotingswijzigingen leiden tot een niet goedkeurende verklaring op het gebied van rechtmatigheid. Na vaststelling door de Raad van deze begrotingswijzigingen worden deze in een afzonderlijke kolom in de jaarrekening opgenomen. Deze kolom is voor de accountant uitgangspunt voor zijn controle.

Vanuit de Rekenkamer zijn vraagtekens gesteld bij deze werkwijze. De gesprekspartners hebben aangegeven dat zij het met de Rekenkamer eens zijn dat een dergelijke methode alleen bedoeld kan zijn voor technische begrotingswijzigingen.

² Alle openbare verslagen (en agenda's van het lopende jaar) van de vergaderingen van de Rekenkamer zijn te vinden op www.nijmegen.nl/bestuursinfo/rekenkamer.

Preventief toezicht

Gedeputeerde Staten van de provincies zijn op grond van de Gemeentewet financieel toezichthouder* van de gemeenten.

Gemeenten zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor een gezond financieel beleid. De toezichthouder toetst periodiek de financiële positie* van de gemeente. Hiertoe dient de gemeente zijn begroting* en jaarstukken* jaarlijks voor respectievelijk 15 november en 15 juli in bij de provincie.

Wanneer Gedeputeerde Staten besluiten tot het instellen van preventief toezicht, dan behoeven de begroting en begrotingswijzigingen* van de gemeente de goedkeuring van de toezichthouder. Zolang die goedkeuring er niet is, mag het gemeentebestuur, met uitzondering van gevallen van dringende spoed, geen uitgaven doen.

Preventief toezicht *wordt* ingesteld wanneer er sprake is van een tekort op de begroting voor het jaar x en waarbij de meerjarenraming* het niet aannemelijk maakt dat dit evenwicht binnen de periode waarvoor de raming geldt (jaar x + 3) tot stand wordt gebracht.

Preventief toezicht *kan* worden ingesteld wanneer sprake is van:

- een rekeningtekort;
- overschrijding van de wettelijke inzendtermijnen (1 november (begroting) en 15 juli (jaarstukken)).

De toezichthouders (Gedeputeerde Staten voor gemeenten en Minister van BZK voor provincies) hebben een gezamenlijk beleidskader vastgesteld voor het financieel toezicht (www.minbzk.nl). Hierin wordt uitgebreid ingegaan op de wijze waarop zij hun toezichtsrol invullen. Te late indiening van de rekeningen van 2001 en 2004 van de gemeente Nijmegen leidde niet tot preventief toezicht.

Omdat de jaarstukken 2005 mogelijk opnieuw niet tijdig bij de provincie kunnen worden aangeboden en omdat dit dan de derde keer in vijf jaar zou zijn, heeft de Gemeenteraad in zijn vergadering van 22 en 23 februari het amendement 'een gewaarschuwde provincie telt voor twee' aangenomen:

Overwegende dat:

- De raad uitgaat van het principe 'kwaliteit boven snelheid' bij de opstelling van de jaarstukken;
- Hierdoor bewust het risico wordt gelopen dat de jaarstukken niet tijdig aangeboden kunnen worden aan de provincie;
- Hierdoor de gemeente Nijmegen het risico van toezicht door de provincie loopt;
- Dit risico beperkt kan worden door de provincie pro-actief te informeren;

Besluit:

- Het college op te dragen de provincie pro-actief te informeren over het gekozen traject omtrent opstelling van de jaarstukken.

Primitieve begroting

De primitieve begroting is de begroting* zoals die is vastgesteld door de Gemeenteraad voorafgaand aan het begrotingsjaar. Dit is niet hetzelfde als het boekwerk waarover de Gemeenteraad heeft besloten. Het gaat om meer. In de primitieve begroting zijn ook verwerkt:

- begrotingswijzigingen waarover de Gemeenteraad separaat heeft besloten, tussen het moment van het opstellen van de begroting en 1 januari van het begrotingsjaar;
- amendementen en moties die de Raad heeft aangenomen bij de besluitvorming over de begroting.

Tot nu toe was het niet gebruikelijk de primitieve begroting als boekwerk aan de Gemeenteraad beschikbaar te stellen. De Gemeenteraad heeft in februari 2005 besloten (op basis van het Rekenkameradvies uit het rapport 'Nazorg onderzoek programmabegroting, november 2004), dat hij van de begroting 2005 de primitieve begroting wil ontvangen. Aanleiding hiervoor was de opmerking van de Rekenkamer* dat voorafgaand aan en na vaststelling van de begroting tal van wijzigingen zijn en worden doorgevoerd.

'Tenzij er na vaststelling van de begroting een nieuw document volgt waarin alle wijzigingen en besluiten zijn verwerkt, verwachten wij dat dit bij de jaarrekening veel verwarring zal opleveren. Er is dan immers geen goed overzicht van de primitieve begroting'.

Voor zijn vergadering van december 2005 heeft de Gemeenteraad van het College een primitieve begroting 2005 ter vaststelling ontvangen, omdat er als gevolg van de overgang naar het nieuwe financiële systeem (CODA*) enkele bedragen gewijzigd zijn. De Rekenkamer heeft enkele kritische kanttekeningen geplaatst bij deze primitieve begroting (brief aan raadscommissie Algemeen Bestuur (iaa Gemeenteraad en College) dd 1 februari 2006):

Wij hebben vastgesteld dat dit voorstel (*GRN: Raadsvoorstel primitieve begroting 2005 (276/2005)*) niet volledig is in de zin dat alle op dat moment genomen autorisatie*- en wijzigingsbesluiten erin zijn verwerkt. Zoals wij al eerder naar voren hebben gebracht bemoeilijkt dit de verantwoording in het kader van de jaarstukken*. Wij baseren onze vaststelling op het volgende:

- in de toelichting is aangegeven dat de cijfers bestaan uit de cijfers uit de begroting 2005 zoals die tijdens de behandeling in de Raad in november 2004 aan de orde was en de daarin verwerkte moties en amendementen die bij die behandeling door de Raad zijn aangenomen. Zoals bekend betreffen de cijfers in het boekwerk dat tijdens de begrotingsbehandeling aan de orde is niet de meest actuele cijfers. Begrotingswijzigingen die sinds het opmaken van de begroting door de Raad zijn vastgesteld zijn hierin nog niet verwerkt.
- de programma's Bestuur en Burgerzaken zijn nog opgenomen. In de begroting 2005 die in november 2004 voor behandeling voorlag bij de Raad was aangekondigd dat de oude programma's Bestuur en Burgerzaken na besluitvorming per januari 2005 zouden worden vervangen door het nieuwe programma Bestuur en Burger (zoals al opgenomen in deel 1 van de begroting 2005 en zoals feitelijk al besloten in de raadsvergadering van oktober 2005).

Het ligt voor de hand dat tevens op korte termijn wordt gezorgd voor een volledig bijgewerkte primitieve begroting **2006** voor de Raad. In dit verband willen wij er op wijzen dat de Gemeenteraad hiertoe eerder al besloten heeft (...).

Op 28 september 2005 heeft de Gemeenteraad besloten dat in verordening 212* voorgeschreven wordt dat hij jaarlijks de primitieve begroting ontvangt. In de vergadering van de commissie Algemeen Bestuur van 14 februari heeft de portefeuillehouder naar aanleiding van vragen hierover vanuit de commissie aangegeven dat de primitieve begroting 2006 voor de Raad beschikbaar zal zijn op 1 maart 2006. De primitieve begroting is op 9 maart beschikbaar gesteld aan de fractievoorzitters; de overige raadsleden ontvangen eind maart een exemplaar.

Product(groep) (-niveau)

De financiële informatie in de begroting* kent verscheidene detailniveaus. Er wordt onderscheid gemaakt naar:

- programma's*
- productgroepen
- producten (niet opgenomen in het boekwerk begroting)

Een programma bestaat uit een aantal productgroepen. Een productgroep bestaat uit een aantal producten. Hoe lager in de piramide hoe meer gedetailleerd de informatie. De Raad stuurt op het niveau van de programma's, het College op het niveau van de productgroepen en de directeuren op het niveau van de producten.

Idealiter is er sprake van een logische relatie tussen de inhoud (de eerste twee w-vragen*: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen) en de financiën (de derde w-vraag: wat gaat dat kosten). In de onderzoeken die de Rekenkamer tot nu toe heeft uitgevoerd naar de begroting en de jaarstukken blijkt dat deze relatie nog onvoldoende aanwezig is.

Uitgevoerde onderzoeken tot nu toe zijn:

- april 2004: gezamenlijk onderzoek met de Rekenkamers van Apeldoorn en Arnhem naar de kwaliteit van de programmabegrotingen;
- november 2004: nazorg onderzoek programmabegroting;
- september 2005: onderzoek jaarstukken 2004.

Programma (-niveau)

Met het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* is bepaald dat de begroting* (en daarmee de jaarstukken*) van gemeenten wordt ingedeeld naar programma's. De functionele indeling* is niet langer leidend.

In de toelichting op BBV wordt hierover onder meer gesteld: 'In een duaal stelsel zijn de raad en het college gediend met een inrichting van de begroting en jaarstukken, die zo veel mogelijk is toegesneden op de eigen situatie en wensen. Door de raad gekozen programma's zullen de indeling van de begroting en jaarstukken bepalen' (toelichting bij BBV, 17 januari 2003, blz 32).

Een programma is volgens BBV een samenhangend geheel van activiteiten. Per programma dient expliciet te worden ingegaan op de maatschappelijke effecten en de wijze waarop er naar gestreefd zal worden die effecten te verwezenlijken. Dit dient te worden gedaan aan de hand van de volgende drie vragen (drie w-vragen*): Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat gaat dat kosten? De gedachte hierachter is dat de gemeenteraad door het beantwoorden van deze vragen zijn kaderstellende rol goed kan invullen.

Een programma bestaat uit een aantal productgroepen. Een productgroep bestaat uit een aantal producten. Hoe lager in de piramide hoe meer gedetailleerd de informatie. De Raad stuurt op het niveau van de programma's, het College op het niveau van de productgroepen en de directeurs op het niveau van de producten.

Idealiter is er sprake van een logische relatie tussen de inhoud (de eerste twee w-vragen: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen) en de financiën (de derde w-vraag: wat gaat dat kosten). In de onderzoeken die de Rekenkamer tot nu toe heeft uitgevoerd naar de begroting en de jaarstukken blijkt dat deze relatie nog onvoldoende aanwezig is.

De Rekenkamer* heeft een aantal keren onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de programma's:

- april 2004: gezamenlijk onderzoek met de Rekenkamers van Apeldoorn en Arnhem naar de kwaliteit van de programmabegrotingen;
- november 2004: nazorg onderzoek programmabegroting;
- september 2005: onderzoek jaarstukken 2004.

Programmabegroting / -plan

Met de programmabegroting of het programmaplan wordt bedoeld op de opzet van de begroting* zoals die vanaf het begrotingsjaar 2004 is voorgeschreven.

Met het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* is bepaald dat de begroting (en daarmee de jaarstukken*) van gemeenten wordt ingedeeld naar programma's*. De functionele indeling* is niet langer leidend.

In de toelichting op BBV wordt hierover onder meer gesteld: 'In een duaal stelsel zijn de raad en het college gediend met een inrichting van de begroting en jaarstukken, die zo veel mogelijk is toegesneden op de eigen situatie en wensen. Door de raad gekozen programma's zullen de indeling van de begroting en jaarstukken bepalen' (toelichting bij BBV, 17 januari 2003, blz 32).

Programmakosten

Programmakosten zijn alle kosten die een rechtstreekse relatie hebben met het realiseren van een doel. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om verstrekte subsidies, de aanleg van een speeltuintje of het inzamelen van huishoudelijk afval.

De lasten* van de programma's* worden bepaald door apparaatskosten* en door programmakosten. Tot nu toe wordt in de programma's geen onderscheid gemaakt naar programma- en apparaatskosten. Wij hebben er diverse malen voor gepleit dit onderscheid wel te maken. De Gemeenteraad heeft ons standpunt onderschreven.

In ons rapport naar aanleiding van ons onderzoek naar de jaarstukken 2003 (juli 2004) hebben wij hierover opgemerkt:

Om te bepalen of over-* of overschrijdingen* acceptabel zijn is het belangrijk hier inzicht in hebben. Bij afwijkingen op apparaatskosten kan het zijn dat dezelfde producten worden gemaakt en/of effecten worden gerealiseerd, maar dat de inzet van bijvoorbeeld personeel anders uitvalt of duurder is dan verwacht. Het is ook mogelijk dat personeel wordt ingezet voor activiteiten die niet zijn geraamd. Als sprake is van heldere spelregels en van transparante afwijkingen in apparaatskosten kunnen deze in het kader van een flexibele bedrijfsvoering* acceptabel zijn. Bij over- maar ook bij overschrijdingen in de sfeer van programma-uitgaven ligt er een directe relatie met inhoudelijk ander beleid of andere producten. Hierbij is dus het budgetrecht* van de raad rechtstreeks aan de orde.

In ons rapport naar aanleiding van het onderzoek naar de jaarstukken 2004 (september 2005) schreven wij hierover:

Wij vinden het van belang dit onderscheid te maken, omdat de Raad dan veel beter kan beoordelen of afwijkingen van de begroting* acceptabel zijn. Bovendien kan het maken van dit onderscheid bijdragen aan het verhelderen van de verschillenanalyses* in de jaarrekening*. De ervaring tot nu toe leert namelijk dat veel verschillen zijn toe te schrijven aan afwijkingen tussen geraamde en werkelijk apparaatskosten. Een analyse van het totaal van deze kosten kan het inzicht in deze verschillen verdiepen en kan het opsommen van gedetailleerde verschillenverklaringen per programma voor een belangrijk deel overbodig maken.

Het College heeft in de raadsvergadering waarin de jaarstukken 2004 en het Rekenkamerrapport daarbij aan de orde waren aangegeven:

Wat betreft de programma- en apparaatskosten, daar heeft u een punt, dat is natuurlijk ook al vaker door de Raad opgemerkt. In technische zin was dat met ons vorige financiële systeem lastiger, maar wij gaan ervan uit dat wij volgend jaar (*GRN: 2006*) met een plan van aanpak komen om daar mee te beginnen. In principe zijn de financiële mogelijkheden van het financiële systeem zodanig om dat te kunnen. Het is overigens wel een omslag, ook in de ambtelijke organisatie, want je praat dan wel over uenschrijven en alles wat eraan vast zit, wil je ook werkelijk je programma- en apparaatskosten goed kunnen verwerken. Het is niet iets wat je met een druk op de knop invoert. We moeten daar wel de tijd voor nemen.

R

Rechten

Rechtmatigheid

Rekenkamer

Repressief toezicht

Reserve

Resultaatbepaling / Resultaatbestemming

Retributie

Risicoparaagraaf

Rechten

Rechten zijn heffingen voor:

- het gebruik van bepaalde werken van de gemeente;
- voor het verstrekken van verleende diensten;
- voor gebruik van voorzieningen;
- voor gemakkelikheden.

Tegenover de heffing staat altijd een tegenprestatie. De geraamde inkomsten uit rechten mogen niet hoger zijn dan de geraamde lasten*. In plaats van rechten (de term uit de Gemeentewet) wordt ook wel gesproken van retributies en leges.

Voor het heffen van rechten dient de Gemeenteraad een verordening vast te stellen. In Nijmegen is dat de legesverordening.

Rechtmatigheid

De Rekenkamer* heeft tot taak onderzoek te doen naar de rechtmatigheid en de accountant* heeft tot taak de rechtmatigheid te controleren. Het verschil tussen deze twee taken blijkt uit Gemeentewet. De controle door de accountant heeft als doel het afgeven van een verklaring* bij de jaarrekening* en het rapporteren aan de Raad over de bevindingen tijdens deze controle (artikel 213 Gemeentewet). De wet geeft uitdrukkelijk aan dat het onderzoek door de Rekenkamer niet bevat de controle die tot de verklaring moet leiden. Voor het overige is het door de wetgever niet afgebakend. Wel is in de toelichting bij de wet de bedoeling te lezen dat de Rekenkamer vooral specifieke thema's zal onderzoeken (artikel 182 gemeentewet).

De Rekenkamer heeft tot nu toe drie keer een onderzoek gedaan op het terrein van rechtmatigheid. Het ging steeds om een onderzoek binnen haar onderzoek naar de jaarrekening. Het onderzoek beperkte zich echter niet, zoals dat van de accountant, tot de financiële rechtmatigheid. Het gaat om de volgende onderzoeken:

- jaarrekening 2001: rechtmatigheid subsidieverstrekking;
- jaarrekening 2002: rechtmatigheid grondexploitaties;
- jaarrekening 2003: rechtmatigheid uitvoering Verordening Wet Voorzieningen Gehandicapten.

Daarnaast heeft de Rekenkamer de Raad geadviseerd over de invulling van de rechtmatigheidscontrole door de accountant (zie hierna).

Wanneer gesproken wordt over rechtmatigheid en controle van de rechtmatigheid wordt meestal bedoeld op de controle van de accountant. Daar gaan wij op deze plaats nader op in.

Sinds de jaarrekening 2004 dient de accountant niet alleen te controleren op getrouwheid*, maar ook op rechtmatigheid. Hij gaat bij zijn controle van de rechtmatigheid na of lasten*, baten* en balansmutaties* tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begroting* en van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder verordeningen. Wettelijke regels zijn wetten in formele zin of regelingen krachtens de wet.

Bij zijn controle hanteert de accountant goedkeuringstoleranties*. De goedkeuringstoleranties gelden voor de getrouwheid en de rechtmatigheid samen. Voor het verkrijgen van een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening, mogen de fouten in de jaarrekening (voor de getrouwheid en rechtmatigheid samen) niet meer dan 1% van de totale lasten bedragen; bovendien mogen de onzekerheden in de controle (ook weer voor de getrouwheid en rechtmatigheid samen) niet meer dan 3% van de totale lasten bedragen.

Afhankelijk van de omvang van de fouten en de onzekerheden in de jaarrekening geeft de accountant één van de volgende verklaringen af.

	Aard accountantsverklaring*			
	goedkeurend	met beperking	oordeel-onthouding	afkeurend
fouten in de jaarrekening (% van de lasten)	≤ 1%	> 1% < 3%	-	≥ 3%
onzekerheden in de controle (% van de lasten)	≤ 3%	> 3% < 10%	≥ 10%	-

Vanuit de rol die wij hebben bij de jaarstukken*, hebben wij de Gemeenteraad op diverse momenten geadviseerd over de (invulling van de) rechtmatigheidcontrole. De belangrijkste zijn:

- juli 2003 rapport onderzoek jaarstukken 2002;
- november 2003 rapport onderzoek rechtmatigheid, case grondexploitaties;
- juli 2004 rapport onderzoek jaarstukken 2003;
- 12 oktober 2004 brief 'rechtmatigheid';
- september 2005 rapport onderzoek jaarstukken 2004;
- 17 oktober 2005 brief 'schone begroting';
- 3 februari 2006 brief 'schone begroting'.

In de discussie in de afgelopen tijd hebben wij gemerkt dat de verwachtingen van de rechtmatigheidcontrole van de accountant soms te hoog zijn, in die zin dat ervan wordt uitgegaan dat in de volle breedte gecontroleerd wordt op de naleving van regels. Nadrukkelijk controleert de accountant vooral of de totstandkoming van lasten, baten en balansmutaties volgens de regels heeft plaatsgevonden. Daarbij dient hij overigens wel alle van toepassing zijnde regels te betrekken. De Gemeenteraad heeft dit laatste nog eens bevestigd in zijn besluit van 22 en 23 februari 2006 'aanpassing opdracht accountant jaarrekening 2005'.

Over de reikwijdte van de rechtmatigheidcontrole en daarmee samenhangend de verklaring van de accountant is bijvoorbeeld verwarring waar het gaat om termijnbepalingen. Bij termijnbepalingen in wetten en verordeningen gaat het zowel om termijnen waar de gemeente zich aan moet houden (van belang voor rechtmatigheid van lasten, baten en balansmutaties), als om termijnen waar een externe (subsidie-aanvrager / -ontvanger of belastingbetaler bijvoorbeeld) zich aan moet houden. Wanneer termijnen van de laatste categorie worden overschreden is het niet de gemeente die onrechtmatig handelt en is er niet per definitie sprake van consequenties voor het rechtmatigheidoordeel, al worden dergelijke regels in de (landelijke) discussie wel steeds als voorbeeld aangehaald. Alleen als de wet of verordening het College (of de Raad) verplicht aan het overschrijden van de termijn consequenties te verbinden (bijvoorbeeld niet toe kennen / terugvorderen van een subsidie of niet in behandeling nemen van aanvraag voor kwijtschelden van belasting), is bij het tóch verlenen van die subsidie of het tóch honoreren van de aanvraag voor kwijtschelding van belasting sprake van onrechtmatigheid. Wanneer dergelijke bepalingen niet in de wet of verordening zijn opgenomen, is wel sprake van onrechtmatig handelen, maar niet door de gemeente. In het laatste geval is wel actie van de gemeente gewenst. Er mag immers van uitgegaan worden dat niet voor niets termijnen zijn gesteld.

Rekenkamer

De Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen (verder de Rekenkamer) is door de Raad ingesteld in september 2000. De Rekenkamer bestaat uit raadsleden, heeft een externe voorzitter en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris. Zij heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Haar doel is de Gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn controlerende taak uit te voeren. De Rekenkamer voert daartoe onderzoek uit. Op grond van de Gemeentewet (artikel 182) heeft de Rekenkamer een taak op het gebied van onderzoek naar de doelmatigheid*, de doeltreffendheid* en de rechtmatigheid*. Tot nu toe heeft de Rekenkamer ook jaarlijks onderzoek gedaan naar de jaarstukken*.

Jaarlijks geeft de Rekenkamer in een Onderzoeksplan aan hoe invulling wordt gegeven aan de diverse taken. Voorafgaand aan het opstellen van het Onderzoeksplan verzoekt de Rekenkamer de fracties uit de Gemeenteraad en inwoners van de gemeente, ideeën voor onderzoek bij haar aan te leveren.

De Rekenkamer voert alle onderzoeken zelf uit. Wanneer de Rekenkamer dat nodig oordeelt, huurt zij capaciteit in om haar te ondersteunen bij de uitvoering van het onderzoek. In de onderzoeken wordt altijd teruggekeken naar het verleden, met als nadrukkelijke bedoeling te leren voor de toekomst.

De werkzaamheden van de Rekenkamer zijn geregeld in de Verordening Rekenkamer. De laatste wijziging van deze verordening is door de Gemeenteraad vastgesteld op 6 juli 2005. In de verordening is onder meer voorgeschreven dat de Rekenkamer haar werkwijze regelt op basis van criteria voor zorgvuldigheid, objectiviteit en onafhankelijkheid. Wij hebben dat gedaan in de notitie werkwijze (december 2005). Deze notitie is ter kennis gebracht van de Gemeenteraad en het College.

U vindt de werkwijze van de Rekenkamer, de agenda's en verslagen van onze vergaderingen, alle uitgebrachte rapporten, alle belangrijke brieven aan de Raad(scommissies), onze onderzoeksplannen en onze jaarverslagen op de website van de gemeente Nijmegen (www.nijmegen.nl/bestuursinfo/rekenkamer). Ook (de meest actuele) versie van dit lexicon is daar te vinden.

Repressief toezicht

Gedeputeerde Staten van de provincies zijn op grond van de Gemeentewet financieel toezichthouder* van de gemeenten.

Gemeenten zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor een gezond financieel beleid. De toezichthouder toetst periodiek de financiële positie* van de gemeente. Hiertoe dient de gemeente zijn begroting* en jaarstukken* jaarlijks voor respectievelijk 15 november en 15 juli in bij de provincie.

Er worden twee typen toezicht onderscheiden: repressief en preventief* toezicht. Uit de Gemeentewet blijkt dat repressief toezicht regel is en preventief toezicht uitzondering. Repressief toezicht is toezicht achteraf. Door deze vorm van toezicht kan de uitvoering van besluiten van de gemeenteraad niet worden belemmerd.

De toezichthouders (Gedeputeerde Staten voor gemeenten en Minister van BZK voor provincies) hebben een gezamenlijk beleidskader vastgesteld voor het financieel toezicht (www.minbzk.nl). Hierin wordt uitgebreid ingegaan op de wijze waarop zij hun toezichtsrol invullen.

Reserve

Zie toelichtingen bij 'algemene reserve' en 'bestemmingsreserve'.

Resultaatbepaling / Resultaatbestemming

Onder de oude Comptabiliteitsvoorschriften werden door de gehele begroting* heen stortingen uit reserves* als baten* opgevoerd. Bij de jaarrekening* deed zich uiteraard hetzelfde voor, omdat daarin de feitelijke stortingen waren verwerkt. Omdat het saldo* van de jaarrekening weer wordt toegevoegd respectievelijk onttrokken aan de algemene reserve* leverde dat een onoverzichtelijk beeld op.

In de nieuwe regels, vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*, is bepaald dat per programma* eerst alle lasten* en baten en het saldo daarvan worden begroot, dat vervolgens wordt bepaald wat daarvan over het totaal van de programma's het resultaat is en dat daarna per programma toevoegingen respectievelijk onttrekkingen aan reserves worden begroot. Aldus wordt gewerkt met een resultaat vóór bestemming (het saldo exclusief toevoegingen /onttrekkingen aan reserves) een resultaat na bestemming (inclusief toevoegingen/ onttrekkingen aan reserves).

Retributie

Zie toelichting bij 'rechten'.

Risicoparagraaf

De 'risicoparagraaf' is een benaming uit de oude Comptabiliteitsvoorschriften, die nog niet uit het spraakgebruik is verdwenen. In de risicoparagraaf werden tot voor kort de risico's opgenomen, die wel aanwezig waren, maar die niet konden worden gekwantificeerd (bijvoorbeeld risico's in verband met mogelijke aansprakelijkheden of als gevolg van aanwezigheid van vervuilde grond). Voor risico's die wel konden worden gekwantificeerd gold het voorschrift dat daar een voorziening* voor moest worden gevormd. De strekking van deze regels is in het huidige Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* overgenomen. In plaats van een risicoparagraaf is nu een paragraaf weerstandsvermogen* voorgeschreven.

S

Saldireserve

Saldo

Schone begroting (actie)

Schuifmogelijkheden

SMART

Stelsel van baten en lasten

Structurele lasten/baten

Saldireserve

Zie toelichting bij 'algemene reserve'.

Saldo

Met saldo wordt bedoeld op het verschil tussen de lasten* en de baten* per programma* in de begroting*.

Uit onze onderzoeken naar de jaarstukken* is duidelijk geworden dat sturing en verantwoording* in de praktijk nog dikwijls op het niveau van het saldo plaatsvinden, in plaats van op de lasten en baten afzonderlijk. Zo bleek uit het onderzoek naar de jaarstukken 2004 (deelonderzoek grote afwijkingen) onder meer dat een aantal keren geen begrotingswijziging* aan de Raad is voorgelegd, omdat er per saldo geen wijzigingen waren. Ook kwam het nog voor, hoewel beduidend minder dan in de jaarrekeningen van 2003 en voorgaande jaren, dat verschillenanalyses* in de jaarrekening* op het niveau van het saldo zijn gegeven.

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling van de Gemeentewet dat sturing en verantwoording op het niveau van het saldo plaatsvinden. In artikel 189, lid 1 is juist voorgeschreven dat de Raad voor alle taken en activiteiten jaarlijks de bedragen op de begroting brengt die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede (*GRN: dus daarnaast*) de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden (Gemeentewet artikel 189, lid 1).

Schone begroting (actie)

De actie schone begroting is gestart in de zomer van 2004. Naar aanleiding van financiële problemen het opstellen van MOP III (Meerjaren Ontwikkelingsprogramma in het kader van het Grote Stedenbeleid (GSB)) ontstonden er bij de Raad twijfels over de betrouwbaarheid van de begroting*. Het College heeft daarop, mede op verzoek van de Raad, onderzoek uitgevoerd. Dat onderzoek bestond uit twee delen:

- leerrapportage GSB;
- quick scan op de betrouwbaarheid van de begroting.

De raadscommissie Algemeen Bestuur was van mening dat met deze onderzoeken onvoldoende (concreet) antwoord werd gegeven op vragen van de Raad over de betrouwbaarheid van de begroting, het noodzakelijke verbetertraject en de daarin te stellen prioriteiten. De commissie Algemeen Bestuur heeft daarop in oktober 2004 de Rekenkamer* verzocht om de Raad bij de behandeling van de begroting 2005 een beter inzicht te geven in de problematiek en de te stellen prioriteiten in de oplossingen.

De Rekenkamer is op dit verzoek ingegaan en heeft haar onderzoeksrapport aan de Raad uitgebracht op 15 november 2004.

Op advies van de Rekenkamer heeft de raadscommissie Algemeen Bestuur in het voorjaar van 2005 vier prioriteiten benoemd voor het vervolg van actie schone begroting:

1. verbeteren administratieve organisatie* en interne controle*
2. inrichten control*
3. verbeteren BBI*
4. inrichten concernstaf nieuwe stijl / positionering middelenfuncties

Tevens heeft de commissie aangegeven maandelijks over de voortgang geïnformeerd te willen worden door het College. De commissie heeft de Rekenkamer gevraagd haar steeds te adviseren over die voortgangsrapportages. Vanuit de taak die de Rekenkamer in het kader van de nazorg van haar onderzoeken voor zichzelf weggelegd ziet, is zij op dit verzoek van de raadscommissie ingegaan.

Aanvankelijk verliep het proces moeizaam. Er kwam geen informatie van het College of de informatie voldeed niet aan de eisen. Na een gesprek tussen College en raadscommissie (zomer 2005) is dit verbeterd. In februari 2006 is het traject naar tevredenheid van de raadscommissie afgesloten. Toen is ook afgesproken dat de verantwoording over de voortgang voortaan plaatsvindt via de begroting, het jaarverslag*, de voor-* en najaarsbrief* en de zomernota*. Over de wijze waarop dan zal worden gerapporteerd over de voortgang van de vier gekozen prioriteiten worden nog afspraken gemaakt.

Het onderzoeksrapport en alle brieven van de Rekenkamer aan de raadscommissie Algemeen Bestuur zijn te vinden op internet (www.nijmegen.nl/bestuursinfo/rekenkamer/nazorg).

Schuifmogelijkheden

In de oude Comptabiliteitsregels was bepaald dat de Raad het College kon machtigen tot overschrijven van begrotingsbedragen tussen functies¹ van de begroting*. Dit werd schuiven tussen begrotingsposten genoemd. Overschotten op bepaalde functies konden dus aangewend worden om verwachte tekorten op andere functies te compenseren. Het huidige Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* kent dit soort regels niet meer. Op basis van de verordening 212* is het College gemachtigd verschuivingen te bekrachtigen op productgroepniveau* en hebben directeuren hetzelfde recht op productniveau*, één en ander uiteraard voorzover dat valt binnen de machtiging zoals die volgt uit de begroting op programmaniveau*.

¹ In het lexicon is een toelichting op de functies opgenomen onder 'functionele indeling'.

SMART

SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Dit is een algemeen gehanteerde norm, waarbij het uitgangspunt is dat aan hoe meer onderdelen wordt voldaan, hoe helderder de informatie is.

Specifiek	=	Voor maar één uitleg vatbaar
Meetbaar	=	Er is sprake van een nulmeting én een streven of prognose
Acceptabel	=	De uitvoerder heeft uitvoering geaccepteerd
Realistisch	=	De haalbaarheid is op enigerlei wijze onderbouwd én de gemeente heeft invloed op de realisatie
Tijdgebonden	=	Er is een te volgen tijdpad benoemd

In de (nazorg) onderzoeken naar de kwaliteit van de begroting*, heeft de Rekenkamer* specifiek stil gestaan bij de mate waarin de informatie in de begroting SMART geformuleerd was:

- Onderzoek programmabegroting (april 2004) (gezamenlijk onderzoek met de rekenkamers van Apeldoorn en Arnhem);
- Nazorg onderzoek programmabegroting (november 2004).

Stelsel van baten en lasten

Voor gemeenten is voorgeschreven dat zij werken met het stelsel van baten en lasten. Dit houdt in dat alle uitgaven en inkomsten worden toegerekend aan de jaren waarop ze betrekking hebben. Dit betekent dat - als er bijvoorbeeld een congres is georganiseerd aan het einde van het jaar - de lasten* op dat jaar worden geboekt, ook als de rekening pas in het volgende kalenderjaar binnenkomt en wordt betaald. Dit betekent ook dat investeringen* in bijvoorbeeld een gebouw dat x jaar meegaat niet ten laste komen van het jaar waarin de rekeningen zijn betaald, maar worden gespreid over de jaren waarin het gebouw wordt gebruikt. Achterliggend idee hierbij is dat de gebruiker betaalt. Door uitgaven en inkomsten toe te rekenen aan de jaren waarop ze betrekking hebben, wordt het inzicht in de kosten van producten bevorderd.

Structurele lasten / baten

Niet in de wet maar wel in het jargon, worden de termen structurele lasten*/baten* en eenmalige lasten/baten gehanteerd (ook wordt wel gesproken van structurele uitgaven etc.).

Eenmalige lasten worden maar één keer gedaan en hebben meestal betrekking op een periode van één jaar. Eenmalige baten komen maar één keer binnen. Structurele lasten en baten hebben in beginsel een permanent karakter. Het onderscheid is van belang met het oog op de beheersing van het financieel evenwicht*. De 'gouden' regel daarbij is dat structurele lasten altijd gedekt moeten zijn door structurele baten. Als dit niet het geval is komt het financieel evenwicht in gevaar.

T

Toezicht (toezichthouder, preventief- en repressief toezicht)

Treasury

Tussenmeldingen

Toezicht (toezichthouder, preventief - en repressief toezicht)

Gedeputeerde Staten van de provincies zijn op grond van de Gemeentewet extern financieel toezichthouder van de gemeenten. Doel hiervan is het bevorderen van een gezonde financiële positie* van gemeenten. Hiermee wordt bedoeld een situatie waarin zowel de begroting* als de meerjarenraming* in evenwicht is. Gemeenten zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor een gezond financieel beleid. De Raad heeft ingevolge de Gemeentewet tot taak erop toe te zien dat de begroting (duurzaam) in evenwicht* is. Hij kan hiervan afwijken als aannemelijk is dat het evenwicht in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht. De externe toezichthouder toetst periodiek de financiële positie van de gemeente. Hiertoe dient de gemeente zijn begroting en jaarstukken* jaarlijks voor respectievelijk 15 november en 15 juli in bij de provincie.

Er worden twee typen toezicht onderscheiden: repressief* en preventief toezicht*. Uit de Gemeentewet blijkt dat repressief toezicht regel is en preventief toezicht uitzondering. Repressief toezicht is toezicht achteraf; hiermee kan de uitvoering van besluiten van de gemeenteraad niet worden belemmerd. Bij preventief toezicht is dit wel het geval. De begroting en begrotingswijzigingen* behoeven dan de goedkeuring van de toezichthouder. Zolang die goedkeuring er niet is, mag het gemeentebestuur, met uitzondering van gevallen van dringende spoed, geen uitgaven doen zonder toestemming van Gedeputeerde Staten.

Preventief toezicht *wordt* ingesteld wanneer er sprake is van een tekort op de begroting voor het jaar x en waarbij de meerjarenraming het niet aannemelijk maakt dat dit evenwicht binnen de periode waarvoor de raming geldt ($x + 3$) tot stand wordt gebracht.

Preventief toezicht *kan* worden ingesteld wanneer sprake is van:

- een rekeningtekort;
- overschrijding van de wettelijke inzendtermijnen (1 november (begroting) en 15 juli (jaarstukken)).

De toezichthouders (Gedeputeerde Staten voor gemeenten en Minister van BZK voor provincies) hebben een gezamenlijk beleidskader vastgesteld voor het financieel toezicht (www.minbzk.nl). Hierin wordt uitgebreid ingegaan op de wijze waarop zij hun toezichtsrol invullen.

Treasury

Treasury (of de treasuryfunctie) omvat alle activiteiten die zich richten op het sturen en beheersen van, het verantwoorden over en het toezicht houden op de financiële vermogenswaarden, de financiële stromen, de financiële positie* en de hieraan verbonden risico's.

In verordening 212*, artikel 17 is vastgelegd dat het College in een treasurystatuut regels opneemt voor:

- het dagelijks beheer van het koersrisico- en valutarisicobeheer;
- het kredietrisico- en relatiebeheer;
- het intern liquiditeitsrisico- en geldstromenbeheer;
- de administratieve organisatie en interne controle van de financieringsfunctie.

Artikel 17 bepaalt vervolgens dat het College het treasurystatuut en het wijzigen ervan aan ter behandeling en vaststelling aan de Raad aanbiedt.

Het nu geldende treasurystatuut is door de Raad vastgesteld op 30 januari 2002. In het statuut wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- de missie en doelstellingen van het treasurybeleid;
- het beleid en de rapportage over de uitvoering;
- de uitvoering van het beleid;
- toetsing en controle.

Bij het treasurystatuut is een uitgebreide begrippenlijst opgenomen.

In de begroting* en in de jaarstukken* wordt een treasuryparagraaf opgenomen. In de begroting worden de specifieke beleidsplannen voor de treasury weergegeven, in de jaarstukken de realisatie daarvan.

Tussenmeldingen

In verordening 212* is voorgeschreven dat het College de Gemeenteraad gedurende het jaar informeert over de uitvoering van de begroting*. Dit gebeurt in de praktijk via de voorjaarsbrief*, zomernota* en najaarsbrief* (de tussenmeldingen).

Verordening 212, artikel 8 Tussentijdse rapportage

1. Het college informeert de raad periodiek door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting van de gemeente, waarbij de melding per 31-12 van het boekjaar in de vorm van de jaarrekening* en het jaarverslag* wordt gepresenteerd.
2. De inrichting van de tussentijdse rapportages sluit aan bij de programma-indeling van de begroting. De rapportages gaan in op afwijkingen, zowel wat betreft de baten* en de lasten* (input), de geleverde goederen en diensten (output) en indien daar aanleiding voor is de maatschappelijke effecten (outcome).

Toelichting op artikel 8:

Een van de elementen die via een groeiproces dienen te worden gerealiseerd betreft de genoemde termijnen van informatieverstrekking binnen 6 weken na afloop van een kalenderkwartaal. Daar kan nu om organisatorische redenen nog niet aan worden voldaan. Een belangrijke stap in de verbetering van de informatievoorziening is de vervanging van het huidige financieel systeem. Deze vervanging staat gepland per 1-1-2005. Naar verwachting hebben wij het jaar 2005 vervolgens nog nodig voor een goede implementatie van het nieuwe financieel systeem. Ingaande 2006 verwachten wij te kunnen voldoen aan de in de verordening opgenomen termijnen.

In de tussentijdse rapportages wordt naast de informatie over de afwijkingen van de programma's* indien daar aanleiding toe is uiteraard ook aandacht besteed aan de ontwikkelingen die geen directe relatie hebben met realisatie van de programma's voorbeelden hiervan zijn ontwikkelingen op het gebied van:

- personele kosten;
- de inkomsten uit de algemene uitkering;
- de ontwikkeling van het treasury* resultaat;
- voortgang van grote investeringsprojecten (VGP*);
- realisatie op begrote subsidieverwachtingen.

U

Uitgangspuntennota

Uitgangspuntennota

In verordening 212* (artikel 16) is voorgeschreven dat het College ten minste één maal in de vier jaar een notitie aan de Raad voorlegt, waarin uiteengezet wordt wat de uitgangspunten met betrekking tot het financiële beleid zijn en welke ontwikkelingen er op de verschillende terreinen worden voorzien. In die uitgangspuntennota wordt in ieder geval ingegaan op:

- lokale heffingen*:
 - samenstelling van het pakket aan gemeentelijke belastingen / heffingen;
 - de druk van de belastingen over de diverse bevolkingsgroepen en belanghebbenden;
 - de kostendekkendheid van de heffingen;
 - het kwijtscheldingsbeleid en het tarievenbeleid;
 - vaststellingsdata van de verordeningen waarin tarieven, heffingen en prijzen zijn vastgelegd;
- weerstandsvermogen*:
 - maatregelen rondom risicomanagement;
 - opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen of anderszins;
 - elementen en omvang van de weerstandscapaciteit;
 - de systematiek waarlangs het gewenste weerstandsvermogen wordt berekend.
- onderhoud van kapitaalgoederen*:
 - de onderhoudstoestand en beleidsuitgangspunten voor planmatig onderhoud van:
 - openbare ruimte;
 - riolering;
 - gemeentelijke gebouwen;
 - de bij het omschreven onderhoudsniveau noodzakelijk geachte onderhoudsbudgetten;
- bedrijfsvoering*:
 - voorgenomen acties ter verbetering van de bedrijfsvoering;
 - uitbestedingsbeleid;
 - ontwikkeling en opbouw personeelsbestand;
 - opleidingsbeleid en -budget;
- verbonden partijen*:
 - de kaders voor het beleid aangaande (het aangaan) van participaties;
 - het publiek belang dat is gediend met de participatie in de verbonden partijen;
 - taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verbonden partijen en de financiële verhouding tot de Gemeente Nijmegen;
- grondbeleid*:
 - de relaties met de programma's in de begroting;
 - de strategische visie op het grondbeleid;
 - te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
 - de voorraadverwerving en uitgifte van gronden;
 - de uitgifte van gronden in erfpacht en de bijstelling van erfpachtvergoedingen.

Uit de toelichting op artikel 16 blijkt dat het de bedoeling is dat 'aan het begin van elke raadsperiode inzichtelijk wordt gemaakt welke uitgangspunten er worden gehanteerd voor de financiële huishouding van de gemeente en welke financiële ontwikkelingen er voor de komende raadsperiode verwacht kunnen worden'. De eerste uitgangspuntennota zal naar verwachting verschijnen in de loop van 2006.

Verder stelt artikel 16 dat:

- in paragrafen* bij de begroting* jaarlijks aan de Raad wordt voorgelegd wat de ontwikkelingen en voornemens voor dat jaar zijn;
- in de jaarrekening* (*GRN: bedoeld wordt het jaarverslag**) jaarlijks per paragraaf de realisatie van voornemens en ontwikkelingen wordt weergegeven.

V

Verantwoording

Verbijzonderde interne controle

Verbonden partijen (paragraaf)

Verklaring (van getrouwheid en rechtmatigheid)

Verordening 212

Verordening 213

Verordening 213a

Verplichting

Verschillenanalyse

Verslag van bevindingen

Vervangingsinvestering

Voorjaarsbrief

Voortgangsrapportage Grote Projecten

Voorziening

Vreemd vermogen

Vrije ruimte

Verantwoording

Zie toelichting bij 'integrale afweging / -verantwoording'.

Verbijzonderde interne controle

Zie toelichting bij 'interne controle (verbijzonderde -)'.

Verbonden partijen (paragraaf)

Een van de verplichte paragrafen voor de begroting* en het jaarverslag* is de paragraaf verbonden partijen. Deze verplichting volgt uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*. Het idee achter deze paragraaf is de Gemeenteraad inzicht te geven in de verbonden partijen van de gemeente (welke, waarom) en de risico's die hiermee (mogelijk) gelopen worden.

In (de toelichting op) BBV worden de volgende onderdelen voor de paragraaf verbonden partijen genoemd. In de begroting respectievelijk het jaarverslag moet voor de Raad de volgende informatie beschikbaar zijn:

Paragraaf Verbonden partijen:
Visie in relatie tot doelstellingen begroting
Beleidsvoornemens (per verbonden partij)
Publiek belang (per verbonden partij)
Financieel belang (per verbonden partij)
Bestuurlijk belang (per verbonden partij)
Relatie verbonden partij / publiek belang als geconcretiseerd in de programma's (per verbonden partij)

In de begroting worden per onderdeel de stand van zaken en de beleidsvoornemens duidelijk gemaakt; in het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over de mate van realisatie van de beleidsvoornemens.

Wanneer de Gemeenteraad dat met het oog op zijn informatiebehoefte noodzakelijk vindt, is hij vrij te besluiten specifieke eisen toe te voegen. Tot nu toe heeft de Gemeenteraad van Nijmegen dat voor de paragraaf verbonden partijen niet gedaan. Wel heeft hij expliciet besloten dat de onderdelen zoals die door de Rekenkamer uit (de toelichting op) BBV zijn gedestilleerd verplicht uitgewerkt moeten worden (raadsbesluit 28 september 2005) en dat dit (vóór 1 januari 2006) wordt vastgelegd in verordening 212* (raadsbesluit 28 september 2005). Tot nu toe is door het College nog geen invulling gegeven aan de aanpassing van verordening 212.

In verordening 212 (artikel 16) is al vastgelegd dat het College aan het begin van elke raadsperiode een uitgangspuntennota* opstelt. De eerste uitgangspuntennota zal naar verwachting verschijnen in de loop van 2006. In deze nota dient voor 'verbonden partijen' ingegaan te worden op:

- de kaders voor het beleid aangaande (het aangaan) van participaties
- het publiek belang dat is gediend met de participatie in de verbonden partijen
- taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verbonden partijen en de financiële verhouding tot de Gemeente Nijmegen

In artikel 16 is verder vastgelegd dat voor alle onderdelen van de uitgangspuntennota:

- in paragrafen bij de begroting jaarlijks aan de Raad wordt voorgelegd wat de ontwikkelingen en voornemens voor dat jaar zijn;
- in de jaarrekening (*GRN: bedoeld wordt het jaarverslag*) jaarlijks per paragraaf de realisatie van voornemens en ontwikkelingen wordt weergegeven.

De kwaliteit van de paragraaf verbonden partijen is door de Rekenkamer een aantal keren beoordeeld:

- Onderzoek programmabegroting (april 2004) (gezamenlijk onderzoek met rekenkamers van Apeldoorn en Arnhem);
- Nazorg onderzoek programmabegroting (november 2004);
- Onderzoek jaarstukken 2004 (september 2005).

In 2004 heeft de Rekenkamer onderzoek gedaan naar verbonden partijen. De bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek zijn opgenomen in een rapport dat is uitgebracht aan de Gemeenteraad (november 2004). In het Plan van Aanpak nazorg onderzoek verbonden partijen (aan alle raadsleden verstuurd op 23 maart 2006) zijn de belangrijkste onderdelen uit het onderzoeksrapport opgenomen. Tevens is hierin de stand van zaken van de uitvoering van het verbetertraject opgenomen. Kort samengevat komt het erop neer dat dit sterk achterloopt op de opdrachten die de Raad aan het College heeft gegeven.

Verklaring (van getrouwheid en rechtmatigheid)

Zie toelichting bij 'accountantsverklaring'.

Verordening 212

Verordening 212 vloeit voort uit artikel 212 van de Gemeentewet. De citeertitel van de verordening is 'Financiële beheersverordening gemeente Nijmegen'. In het dagelijks spraakgebruik wordt de verordening echter 'verordening 212' genoemd.

Gemeentewet, artikel 212	
1	De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid*, verantwoording* en controle* wordt voldaan.
2	De verordening bevat in ieder geval:
a	regels voor waardering* en afschrijving* van activa*;
b	grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en van tarieven voor rechten* als bedoeld in artikel 229b, alsmede, voor zover deze wordt geheven, voor de heffing* bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer;
c	regels inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie*, alsmede inzake de administratieve organisatie* van de financieringsfunctie, daaronder begrepen taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening.

Deze verordening is door de Gemeenteraad vastgesteld op 12 november 2003.

De verordening bevat de volgende onderdelen:

artikel 1	Definities
<i>Hoofdstuk 1: Begroting* en Verantwoording*</i>	
artikel 2	Besluit Begroting en Verantwoording*
<i>Kaders</i>	
artikel 3	Programmabegroting*
artikel 4	Producten* en productgroepen*
artikel 5	Kaders begroting
<i>Uitvoering</i>	
artikel 6	Uitvoering begroting
artikel 7	Interne controle*
artikel 8	Tussentijdse rapportage* ¹
artikel 9	Jaarrekening*
<i>Hoofdstuk 2: Financiële positie*</i>	
<i>Kaders</i>	
artikel 10	Tussentijdse informatieplicht
artikel 11	Reserves* en voorzieningen*
artikel 12	Waardering* en afschrijving* van activa*
artikel 13	Waardering debiteuren en overige vorderingen
artikel 14	Kostprijsberekening
artikel 15	Registratie bezittingen en activa
artikel 16	Uitgangspuntennota*
artikel 17	Financiering*
artikel 18	Verstreking subsidies
<i>Hoofdstuk IV² Financiële organisatie en administratie</i>	
artikel 19	Financiële administratie
artikel 20	Administratie
artikel 21	Financiële organisatie
artikel 22	Inkoop
artikel 23	Inwerkingtrekking
artikel 24	Citeertitel

¹ In het lexicon zijn toelichtingen opgenomen over de afzonderlijke tussentijdse rapportages: voorjaarsbrief, zomernota en najaarsbrief.

² Hoofdstuk 3 (III) komt niet voor in verordening 212.

In zijn vergadering van 28 september 2005 heeft de Gemeenteraad besloten tot aanpassing van verordening 212. De aanleiding daarvoor lag in het Rekenkamerrapport 'onderzoek jaarstukken 2004':

In de toelichting op de verordening 212 is aangegeven dat de verwachting is dat per 1 januari 2006 volledig aan het gestelde in de verordening voldaan kan worden. Wij zien dit als een mooi ijkmoment voor evaluatie en aanpassing. Op basis van ons onderzoek is ons voorstel aan de Raad de verordening op een aantal punten uit te breiden, door specifiek voor te schrijven hoe hij begroting*, begrotingswijzigingen* en jaarstukken* ter besluitvorming voorgelegd wil krijgen. Deze adviezen zijn voor het grootste deel niet nieuw. Ondanks eerdere toezeggingen door het College en/of Raadsbesluiten is uitvoering nog niet altijd (volledig) van de grond gekomen. Wij adviseren de Raad om die reden nu één en ander te regelen via de verordening 212. Op die manier wordt de druk op de uitvoering veel groter. De accountant* neemt de uitvoering van deze verordening immers mee in zijn controle van de rechtmatigheid*. Een voorbeeld: één van onze voorstellen is in verordening 212 vast te leggen dat begrotingswijzigingen altijd via een expliciet raadsbesluit en via een vast format plaatsvinden. Wanneer dit niet zou gebeuren, is er geen begrotingsruimte en zijn de betreffende lasten onrechtmatig.

Concreet heeft de Raad besloten:

Het College te verzoeken vóór 1 januari 2006 een voorstel tot aanpassing van verordening 212 voor te bereiden en daarin de volgende punten mee te nemen:

- de Raad ontvangt de cijfers van de primitieve begroting per 1 januari van het begrotingsjaar;
- begrotingswijzigingen vinden alleen plaats via een expliciet Raads- of Collegebesluit en volgens een vast format;
- begrotingswijzigingen maken altijd onderdeel uit van de beschikbare stukken voor de Raad;
- de Raad heeft gedurende het jaar actueel en direct inzicht in de stand van zaken van de begroting;
- in de programma's* wordt onderscheid gemaakt naar programma-* en apparaatskosten*;
- het format voor de opzet van een programma in de begroting en het jaarverslag* wordt opgenomen in de verordening;
- in de jaarrekening wordt, op basis van het onderscheid naar programma- en apparaatskosten, een analyse van de afwijkingen op apparaatskosten voor de begrotingsuitvoering als geheel opgenomen;
- de paragrafen* in de begroting en het jaarverslag worden ingedeeld conform de eisen zoals die door de Rekenkamer uit (de toelichting op) het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) zijn gedestilleerd;
- instelling van reserves vindt alleen plaats via een expliciet raadsbesluit;
- mutaties in reserves vinden alleen plaats via een expliciet raadsbesluit;
- verantwoording in de jaarrekening over reserves vindt plaats via een vast format;
- indeling van de voorzieningen in de Staat van reserves en voorzieningen vindt plaats naar de aard van de voorziening: verplichting/verlies, egalisatie, bijdragen derden;
- verantwoording in de jaarstukken over de voorzieningen vindt plaats via een vast format;
- elke bijlage in de begroting en jaarstukken is voorzien van een toelichting.

Tot op heden heeft het College geen voorstel voor aanpassing van verordening 212 aan de Gemeenteraad ter besluitvorming voorgelegd.

Verordening 213

Verordening 213 vloeit voort uit artikel 213 van de Gemeentewet. Deze verordening regelt de controle op het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie door de accountant*. In de verordening zijn regels gesteld. Deze verordening is door de Gemeenteraad vastgesteld op 12 november 2003. De citeertitel van de verordening is 'Controleverordening'. In het dagelijks spraakgebruik wordt de verordening echter 'verordening 213' genoemd.

Gemeentewet, artikel 213

- 1 De raad stelt bij verordening regels vast voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat de rechtmatigheid* van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst.
- 2 De raad wijst een of meer accountants aan als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, belast met de controle van de in artikel 197 bedoelde jaarrekening* en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring* en het uitbrengen van een verslag van bevindingen*.
- 3 De accountantsverklaring geeft op grond van de uitgevoerde controle aan of:
 - a de jaarrekening een getrouw* beeld geeft van zowel de baten* en lasten* als de grootte en samenstelling van het vermogen;
 - b de baten en lasten, alsmede de balansmutaties* rechtmatig tot stand zijn gekomen;
 - c de jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 en
 - d het jaarverslag* met de jaarrekening verenigbaar is.
- 4 Het verslag van bevindingen* bevat in ieder geval bevindingen over:
 - a de vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording* mogelijk maken en
 - b onrechtmatigheden in de jaarrekening.
- 5 De accountant zendt de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen aan de raad en een afschrift daarvan aan het college
- 6 Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de reikwijdte van en de verslaglegging omtrent de accountantscontrole, bedoeld in het tweede lid.
- 7 Accountants als bedoeld in het tweede lid kunnen in gemeentelijke dienst worden aangesteld en worden in dat geval door de raad benoemd, geschorst en ontslagen.

De verordening bevat de volgende onderdelen:

artikel 1	Definities
artikel 2	Opdrachtverlening en accountantscontrole
artikel 3	Informatieverstrekking door College
artikel 4	Inrichting accountantscontrole
artikel 5	Toegang tot informatie
artikel 6	Overige controles en opdrachten
artikel 7	Rapportering
artikel 8	Inwerkingtreding
artikel 9	Citeertitel

In het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG*) zijn nadere regels gesteld voor de accountantscontrole (op basis van artikel 213, 6^e lid Gemeentewet). Er wordt ingegaan op de maximaal te hanteren goedkeuringstoleranties*, de te hanteren formulering voor de accountantsverklaring en de eisen voor het verslag van bevindingen.

Verordening 213a

In de Gemeentewet is in artikel 213a voorgeschreven dat het College zelf onderzoek dient uit te voeren naar de doelmatigheid* en doeltreffendheid* van het gevoerde bestuur.

Gemeentewet, artikel 213a

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1 Het College verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De Raad stelt bij verordening regels hierover.2 Het College brengt schriftelijk verslag uit aan de Raad van de resultaten van de onderzoeken.3 Het College stelt de Rekenkamer* of, indien geen Rekenkamer is ingesteld, personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen, tijdig op de hoogte van de onderzoeken die hij doet instellen en zendt haar, onderscheidelijk hen, een afschrift van een verslag als bedoeld in het tweede lid. |
|--|

De Gemeenteraad heeft invulling gegeven aan artikel 213a, lid 1 met de Verordening periodiek onderzoek (verordening 213a). Enkele belangrijke bepalingen uit deze verordening luiden (samengevat door de Rekenkamer):

- het College bepaalt wat het gaat onderzoeken aan de hand van de door hem onderzochte risico's in de bedrijfsvoering*; het College rapporteert over de aangetroffen risico's aan de Raad, het College onderzoekt gedurende elke raadsperiode alle programma's* uit de begroting* (artikel 2);
- het College zendt het Onderzoeksplan 213a jaarlijks gelijktijdig met de begroting naar de Raad. (...). In het onderzoeksplan wordt per onderzoek globaal aangegeven: (a t/m g) (artikel 3);
- Het College rapporteert in elk geval jaarlijks in een daartoe op te nemen onderzoeksparagraaf van de jaarrekening* of op andere wijze tussentijds aan de Raad over de voortgang van de onderzoeken (artikel 4);
- De uitkomsten van ieder onderzoek worden vastgelegd in een rapportage aan de Raad; op basis van de uitkomsten stelt het College indien het dit nodig acht een plan van verbetering op, dat in de rapportage aan de Raad wordt opgenomen; (...) (artikel 5).

Verder heeft de Gemeenteraad, op advies van de Rekenkamer, besloten (14 juli 2004) dat jaarlijks één of twee onderzoeken uitgevoerd dienen te worden naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van grondexploitaties en dat dit voorgeschreven dient te worden in verordening 213a. Tot op heden is verordening 213a hierop niet aangepast.

Wij hebben in onze brief 'schone begroting' (dd 1 februari 2006) aan de commissie Algemeen Bestuur (iaa Gemeenteraad en College) aangegeven hoe de uitvoering van verordening 213a in 2005 is verlopen:

Met artikel 213a uit de Gemeentewet heeft het College expliciet de opdracht gekregen zelf onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid naar het door hem gevoerde bestuur. De Gemeenteraad heeft de voorwaarden voor deze onderzoeken nader uitgewerkt in verordening 213a (verordening periodiek onderzoek). Terugkijkend op 2005 constateren wij onder meer dat:

- verordening 213a nog niet in overeenstemming is gebracht met het raadsbesluit van 14 juli 2004 'jaarlijks een of twee doelmatigheidsonderzoeken naar planexploitaties te verrichten en dit op te nemen in de verordening 213a';
- niet duidelijk is welke 213a onderzoeken precies zijn uitgevoerd in 2005. In het kader van ons onderzoek naar de jaarstukken hebben wij (van de betreffende directie) twee 213a-onderzoeken ontvangen die niet voorkwamen op het overzicht van 213a-onderzoeken dat het College aan de Raad heeft verstrekt;
- de Gemeenteraad slechts de beschikking heeft gekregen over één 213a-rapport ('gebroken verbinding');
- één van de aangekondigde 213a-rapporten (EDP-audit naar de kwaliteit van de financiële administratie in relatie tot het verwachtingspatroon bij de keuze van NFIS/CODA), ondanks eerdere berichten, nog niet aan de Raad is aangeboden, zonder dat is aangegeven wanneer de Raad het wél kan verwachten;
- de geplande onderzoeken voor 2006 niet gebaseerd zijn op een risico-analyse (terwijl dit in de verordening wel is voorgeschreven);
- in het Onderzoeksplan 213a voor 2006 is aangegeven dat de nota van bevindingen van het onderzoek vertrouwelijk is en niet gepubliceerd wordt. Over de rapportages met conclusies en aanbevelingen wordt gezegd dat deze in beginsel openbaar zijn. Wij vinden dit een te enge benadering. De Gemeentewet artikel 213a, lid 2 luidt namelijk: Het College brengt schriftelijk verslag uit aan de Raad van de resultaten van de onderzoeken. En de verordening 213a, artikel 5, lid 1, stelt: De uitkomsten van ieder onderzoek worden vastgelegd in een rapportage aan de Raad.

Wij zijn van mening dat rapporten naar aanleiding van doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek voor de Raad belangrijke informatie bevatten voor het invullen van zijn kaderstellende en controlerende taak. De regels op dit punt zijn in onze ogen duidelijk en toereikend. Waar het aan schort is de uitvoering hiervan.

In het Onderzoeksplan voor 2006 is aan de Gemeenteraad aangeboden op 18 oktober 2005. Voor 2006 zijn de volgende 213a-onderzoeken voorzien:

EDP-audit functionele en technische veiligheid / functiescheiding / mandatering / autorisaties treasury binnen NFIS	
• Orientatiefase	Januari - Februari
• Onderzoek	Maart - September
• Ambtelijk hoor- en wederhoor	Oktober
• Rapportage	November - December
Betrouwbaarheid van opbrengstramingen bij collegevoorstellen	
• Orientatiefase	December 2005 - Januari 2006
• Onderzoek	Februari - Mei
• Ambtelijk hoor- en wederhoor	Juni
• Rapportage	September - Oktober
Doelmatigheid van het grondbeleid	
• Orientatiefase	April - Mei
• Onderzoek	Juni - September
• Ambtelijk hoor- en wederhoor	Oktober
• Rapportage	November - December
Doelmatigheid en doeltreffendheid formatiebeheer	
• Orientatiefase	Maart - April
• Onderzoek	Mei - Juli
• Ambtelijk hoor- en wederhoor	Augustus - September
• Rapportage	Oktober - November
Doeltreffendheid cofinanciering infrastructuurprojecten	
• Orientatiefase	Januari - Februari
• Onderzoek	Maart - September
• Ambtelijk hoor- en wederhoor	Oktober
• Rapportage	November - December

In het Onderzoeksplan 2006 is per onderzoek een beknopte beschrijving opgenomen van

- het object van het onderzoek;
- de reikwijdte van het onderzoek;
- de onderzoeksmethode;
- de doorlooptijd van het onderzoek;
- de wijze van uitvoering van het onderzoek;
- de waarborgen voor de onafhankelijkheid van de analyses, conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

Verplichting

Wanneer een opdracht wordt verstrekt aan een derde voor het leveren van een en ander is sprake van een verplichting. Na levering door de opdrachtnemer ontstaat een betalingsverplichting.

Om zicht te houden in de uitputting van budgetten* en in de ruimte in de begroting* is het belangrijk om niet alleen inzicht te hebben in de reeds betaalde rekeningen, maar ook in de openstaande verplichtingen. Hiertoe is als onderdeel van het nieuwe financiële systeem van de gemeente Nijmegen een verplichtingenadministratie ingericht. De verplichtingenadministratie is sinds medio 2005 in gebruik.

Aan het eind van het jaar worden op de balans* die verplichtingen opgenomen die in de loop van het jaar zijn opgebouwd en die nog niet tot betaling zijn gekomen.

Verschillenanalyse

Wanneer er in de jaarrekening* voor de onderscheiden programma's* sprake is van verschillen tussen de cijfers in de jaarrekening en die uit de gewijzigde begroting* (de dynamische begroting*) dienen deze verklaard te worden. Dit gebeurt in de jaarrekening onder de kop 'verschillenanalyse'. Bij het volgen van de wettelijke regels kunnen de verschillen tussen de jaarrekening en de dynamische begroting niet groot zijn, omdat wijzigingen in beleid en/of wijzigingen in benodigde middelen vooraf door middel van een begrotingswijziging* door de Raad worden vastgesteld. Alleen die wijzigingen waarover de Gemeenteraad geen besluit meer kan nemen, omdat er geen raadsvergadering meer plaatsvindt in het begrotingsjaar, zouden volgens de wet nog een verschil tussen de jaarrekening en de dynamische begroting kunnen opleveren. Dit zal ook het uitgangspunt zijn bij de controle van de rechtmatigheid* door de accountant*. Het lastigste punt daarbij zal zijn om te beoordelen of afwijkingen tussen dynamische begroting en jaarrekening niet eerder bekend hadden kunnen zijn, zodat de Raad toch binnen het begrotingsjaar tot een wijziging van de begroting had kunnen besluiten.

In het jaarlijkse Rekenkameronderzoek naar de jaarstukken* wordt de kwaliteit van de verschillenanalyse getoetst. Een belangrijk criterium dat de Rekenkamer* daarbij hanteert volgt uit de Gemeentewet en houdt in:

- er is verantwoord over de lasten* afzonderlijk;
- er is verantwoord over de baten* afzonderlijk.

Hierbij geldt in zijn algemeenheid dat de verschillen worden geanalyseerd op hun achterliggende oorzaken. Er wordt dus niet volstaan met het geven van een opsomming van de bedragen waar het verschil uit opgebouwd is. In onze onderzoeken naar de jaarstukken constateren wij in de praktijk dat dit laatste nog vaak voorkomt.

De Raad heeft besloten (28 september 2005) dat behalve de verschillenanalyses op het niveau van de programma's in de jaarrekening tevens een analyse van de afwijkingen op het niveau van apparaatskosten* moet worden opgenomen. Deze analyse zal zich richten op de apparaatskosten voor de begrotingsuitvoering als geheel. De Raad heeft het College gevraagd deze eis (vóór 1 januari 2006) vast te leggen in de aan te passen verordening 212*. Tot op heden heeft het College nog geen voorstel aan de Raad voor de aangepaste verordening 212 ter besluitvorming voorgelegd.

Aanleiding voor het besluit van de Raad waren onder meer de volgende passages uit het Rekenkamerrapport 'onderzoek jaarstukken 2004':

Al een aantal jaren pleiten wij er voor om in de begroting en de jaarrekening het onderscheid te maken tussen apparaatskosten en programmakosten*. Dit maakt niet alleen het sturen op doelmatigheid* en kosteneffectiviteit gemakkelijker, het biedt ook mogelijkheden om de verschillenverklaring bij de jaarrekening inzichtelijker te maken. Zoals ook uit de voorliggende jaarrekening blijkt, zijn veel verschillen toe te schrijven aan afwijkingen tussen geraamde en werkelijk apparaatskosten. Een analyse van het totaal van deze kosten kan het inzicht in deze verschillen verdiepen en kan het opsommen van gedetailleerde verschillenverklaringen voor een belangrijk deel overbodig maken. Wij brengen dit onderwerp opnieuw naar voren, niet alleen omdat wij het van groot belang vinden, maar ook omdat ons in de gesprekken met de directeurs is gebleken dat binnen de organisatie eveneens de behoefte aan beter inzicht in de diverse kostencategorieën is toegenomen en er behoefte bestaat aan (interne) sturing op programma- en apparaatskosten.

Verslag van bevindingen

De accountant* doet verslag van zijn controle van de jaarrekening* in het verslag van bevindingen.

De gemeentelijke jaarrekening wordt gecontroleerd door een accountant. De accountant voert deze controle uit in twee fasen:

- **Fase 1: interimcontrole***

Kort samengevat gaat het hierbij om het onderzoek naar de kwaliteit van de processen. De kwaliteit hiervan is mede bepalend voor de opzet en inhoud van de controle van de jaarrekening. De accountant doet verslag van zijn interimcontrole in de boardletter*. Omdat de Gemeenteraad opdrachtgever is van de accountant, ontvangt hij de boardletter. In 2005 was de werkwijze van de Gemeenteraad dat de boardletter werd besproken in de werkgroep accountantsopdracht en in de raadscommissie Algemeen Bestuur.

Op verzoek van het College heeft de Gemeenteraad de accountant voor de controle 2005 de opdracht gegeven (22 / 23 februari 2006) de interimcontrole uit te voeren ná de afronding van de jaarrekening door het College. De boardletter 2005 is dus nog niet beschikbaar.

- **Fase 2:**

Controle van de jaarrekening zelf. Deze controle resulteert in een verklaring over getrouwheid* en rechtmatigheid* en een verslag van bevindingen. Ook deze ontvangt de Gemeenteraad.

Vervangingsinvestering

Zie toelichting bij 'investering'.

Voortgangsrapportage Grote Projecten

In de Voortgangsrapportage Grote Projecten (VGP) wordt ingegaan op de uitvoering van de projecten in het kader van het gemeentelijk grondbeleid. Het VGP wordt twee keer per jaar aan de Gemeenteraad aangeboden: bij de begroting* en bij de jaarstukken*.

Het VGP heeft een belangrijke relatie met:

- het programma* 'grondbeleid' uit de begroting en jaarstukken;
- de paragraaf* 'grondbeleid' uit de begroting en jaarstukken.

Omdat de begroting en jaarstukken respectievelijk het integrale sturings- en verantwoordingsinstrument voor de Raad zijn, kan het VGP dit programma en deze paragraaf niet vervangen. Idealiter is er een één op één relatie tussen VGP en begroting, respectievelijk jaarstukken. In de begroting en jaarstukken is de informatie op hoofdlijnen opgenomen. In het VGP is de meer gedetailleerde informatie opgenomen. Op dit moment is die één op één relatie er nog niet.

Op advies van de Rekenkamer* heeft de Gemeenteraad op 14 juli 2004 besloten dat die één op één relatie wel aangebracht moet worden. Conform het voorstel van het College heeft de Raad op 2 februari 2005, als onderdeel van de besluitvorming over de Kadernota Grondbeleid, besloten dat de Raad in juni 2005 een uitwerking ontvangt met de opzet van onder meer het VGP. Deze uitwerking is tot op heden niet aan de Raad aangeboden.

In het onderzoek naar de jaarstukken staat de Rekenkamer steeds expliciet stil bij de wijze van informatievoorziening aan de Raad op het terrein van grondbeleid. Deze activiteit vloeit voort uit het rechtmatigheidsonderzoek* dat de Rekenkamer uitvoerde naar grondexploitaties in het kader van het onderzoek naar de jaarrekening* 2003.

Voorjaarsbrief

In het voorjaar meldt het College aan de Raad, in de vorm van een brief, welke mee- en tegenvallers bij de uitvoering van de begroting* van het lopende begrotingsjaar aan de orde zijn. De voorjaarsbrief verschijnt idealiter aan het begin van het begrotingsjaar. In de BBI-kalender* voor het betreffende begrotingsjaar wordt aangegeven op welk moment de voorjaarsbrief exact aangeboden zal worden.

Tot nu toe leidden de meldingen van mee- en tegenvallers in de voorjaarsbrief niet tot voorstellen voor begrotingswijzigingen*. Desgevraagd heeft de commissie bbv* in haar vraag- en antwoordrubriek op internet er nog eens op gewezen dat 'marap*-meldingen' begrotingswijzigingen niet kunnen vervangen.

De opzet van de tussenmeldingen*, en daarmee ook de voorjaarsbrief, is voorgeschreven in verordening 212* (artikel 8):

Artikel 8. Tussentijdse rapportage

1. Het college informeert de raad periodiek door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting van de gemeente, waarbij de melding per 31-12 van het boekjaar in de vorm van de jaarrekening en het jaarverslag wordt gepresenteerd.
2. De inrichting van de tussentijdse rapportages sluit aan bij de programma-indeling van de begroting. De rapportages gaan in op afwijkingen, zowel wat betreft de baten en de lasten (input), de geleverde goederen en diensten (output) en indien daar aanleiding voor is de maatschappelijke effecten (outcome).

Toelichting op artikel 8:

Een van de elementen die via een groeiproses dienen te worden gerealiseerd betreft de genoemde termijnen van informatieverstrekking binnen 6 weken na afloop van een kalenderkwartaal. Daar kan nu om organisatorische redenen nog niet aan worden voldaan. Een belangrijke stap in de verbetering van de informatievoorziening is de vervanging van het huidige financieel systeem. Deze vervanging staat gepland per 1-1-2005. Naar verwachting hebben wij het jaar 2005 vervolgens nog nodig voor een goede implementatie van het nieuwe financieel systeem. Ingaande 2006 verwachten wij te kunnen voldoen aan de in de verordening opgenomen termijnen.

In de tussentijdse rapportages wordt naast de informatie over de afwijkingen van de programma's indien daar aanleiding toe is uiteraard ook aandacht besteed aan de ontwikkelingen die geen directe relatie hebben met realisatie van de programma's voorbeelden hiervan zijn ontwikkelingen op het gebied van:

- personele kosten
- de inkomsten uit de algemene uitkering;
- de ontwikkeling van het treasury* resultaat;
- voortgang van grote investeringsprojecten (VGP*);
- realisatie op begrote subsidieverwachtingen.

In zijn vergadering van 28 september 2005 heeft de Gemeenteraad onder meer besloten dat verordening 212 op een aantal onderdelen aangepast dient te worden (vóór 1 januari 2006). Eén van die aanpassingen betreft het opnemen van een format voor begrotingswijzigingen. Het College heeft de Raad vooralsnog geen voorstel gedaan voor aanpassing van verordening 212; er is daarmee nog geen vastgesteld format voor het aanreiken van begrotingswijzigingen.

De commissie Algemeen Bestuur met het College afgesproken (12 december 2005, 14 februari 2006) dat het College in de begroting en het jaarverslag en in de tussenmeldingen steeds ingaat op de voortgang van het verbetertraject in het kader van het project 'schone begroting'*. Er dienen nog nadere afspraken gemaakt te worden over de wijze waarop concreet over de vier gekozen prioriteiten (verbetering AO* / IC*, (inrichten) control*, verbetering BBI*, (inrichten) concernstaf nieuwe stijl) gerapporteerd zal worden.

Voorziening

Voorzieningen vormen een verplicht onderdeel van de balans*, naast het eigen vermogen* en het vreemd vermogen*. Ze behoren niet tot het eigen vermogen, ook niet als het eigen middelen zijn. Om die reden is het van belang ze scherp te onderscheiden van reserves*, die wel altijd eigen vermogen vormen.

Het vormen van een voorziening houdt in eerste instantie in dat geld wordt vrijgemaakt en apart gezet met het oog op onzekere omstandigheden. Voorzieningen zijn in deze optiek een vorm van risico-afdekking. Als zich een onzekerheid in financieel opzicht voordoet, en die onzekerheid is kwantificeerbaar, dan is de gemeente verplicht een voorziening te vormen. Is de onzekerheid niet kwantificeerbaar, dan is vermelding in de paragraaf weerstandsvermogen* verplicht.

Daarnaast zijn er in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* enkele vormen van voorziening genoemd die niet met risico afdekking te maken hebben, maar een ander doel dienen. De geldende regels komen op het volgende neer:

- Voorzieningen dienen te worden gevormd voor op balansdatum bestaande of te verwachten verplichtingen* en verliezen, waarvan de omvang onzeker is, maar redelijkerwijs in te schatten;
- Onder bepaalde voorwaarden kunnen voorzieningen worden gevormd met het oog op een gelijkmatige verdeling van kosten over een aantal begrotingsjaren. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij kosten van onderhoudsvoorzieningen (in het verleden werden voor dit soort kosten egaliseringsreserves in het leven geroepen);
- Tot de voorzieningen worden tevens gerekend de van derden verkregen middelen, die specifiek besteed moeten worden (veelal zijn dit rijksbijdragen, waarbij het saldo* van lasten* en baten* apart gezet wordt in een voorziening).

De keuzevrijheid rond voorzieningen is vrij beperkt, omdat deze op grond van de wettelijke verslaggevingsregels (BBV) een min of meer verplichtend karakter hebben en in het resultaatbepalende* deel van de begroting* en jaarrekening* zijn opgenomen.

Hoewel een en ander wettelijk is bepaald, kan de Raad wel degelijk nadere regels stellen ten aanzien van de criteria van te vormen voorzieningen, de besluitvorming over de instelling en de onderbouwing ervan, alsmede de wijze van verantwoording* daarover. Op 28 september 2005 heeft de Raad onder meer besloten het College te verzoeken om een nieuw beleidskader voor reserves en voorzieningen aan de Raad voor te leggen. Naar het oordeel van de Raad voldeed het voorstel van het College dat ter besluitvorming voorlag in zijn vergadering van 22 en 23 februari niet aan de gestelde eisen. Hij heeft daarop besloten 'het college op te dragen bij de jaarrekening 2005 te komen met een helder en integraal beleidskader in een nieuwe beleidsnota reserves en voorzieningen. Deze te baseren op eerdere besluitvorming door de raad (28 september 2005) en de brief van de rekenkamer van 3 februari 2006'.

In verordening 212* heeft de Raad over voorzieningen vastgelegd dat het College de Raad jaarlijks (gelijktijdig met de perspectiefnota*) schriftelijk inzicht geeft in de de vorming en vrijval van voorzieningen (artikel 11). Tot op heden is geen invulling gegeven aan dit voorschrift.

Op 28 september 2005 heeft de Raad besloten dat verordening 212 vóór 1 januari 2006 gewijzigd dient te worden, door onder meer de volgende voorschriften omtrent voorzieningen op te nemen:

- de indeling van de voorzieningen in de Staat van reserves en voorzieningen in de jaarrekening vindt plaats naar de aard van de voorziening: verplichting/ verlies, egalisatie, bijdragen derden;

- verantwoording in de jaarstukken over de voorzieningen vindt plaats via een vast format.

Tot op heden heeft het College geen voorstel voor wijziging van verordening 212 aan de Gemeenteraad voorgelegd.

De Rekenkamer* heeft onderzoek gedaan naar voorzieningen in het kader van het deelonderzoek reserves en voorzieningen bij het onderzoek naar de jaarstukken 2004. In het kader van de nazorg bij dit deelonderzoek heeft de Rekenkamer het voorstel van het College aan de Raad voor zijn vergadering van 22 en 23 februari 2006 beoordeeld. Haar bevindingen heeft de Rekenkamer in een brief aan de Raad gerapporteerd (dd 3 februari 2006). In deze brief is zowel ingegaan op het voorgestelde beleidskader, als op de (onderbouwing van de) voorstellen voor het opheffen, (tijdelijk) handhaven en instellen van voorzieningen.

Vreemd vermogen

Het vermogen geeft de geldelijke waarde aan van de productiemiddelen. Als het afkomstig is van derden of toebehoort aan derden, wordt het vreemd vermogen genoemd. Voorbeelden van vreemd vermogen zijn leningen en betalingsverplichtingen. Samen met het eigen vermogen* en de voorzieningen* vormt het vreemd vermogen de passief kant van de balans*.

Vrije ruimte

Deze term wordt gebruikt om aan te geven hoeveel ruimte er in een nieuw begrotingsjaar aanwezig is voor nieuw beleid. Zie ook de toelichtingen bij 'financiële ruimte' en 'flexibiliteit'.

W

Waarderen

Weerstandscapaciteit

Weerstandsvermogen (paragraaf)

W-vragen

Waarderen

Aan activa* en passiva* op de balans* moet een bepaalde waarde worden gegeven. Om te bewerkstelligen dat dit op een eenduidige manier gebeurt gelden hiervoor strakke regels, waarvan de naleving door de accountant* wordt gecontroleerd. Dit is van groot belang, omdat immers de balans inzicht moet geven in de financiële positie* van de gemeente. Aan de hand van de balans kan in belangrijke mate worden afgelezen hoe rijk of arm een gemeente is. Een goedkeurende accountantsverklaring* omvat uitdrukkelijk ook dat volgens de spelregels is gewaardeerd. De belangrijkste regels over waardering zijn:

- Activa (bezittingen, zoals gebouwen en grond) worden gewaardeerd op basis van verkrijgingprijs of vervaardigingsprijs;
- Passiva worden gewaardeerd tegen nominale waarde (dat is de waarde van het passief, bijvoorbeeld een lening, zoals die blijkt uit het document dat er betrekking op heeft. De nominale waarde moet onderscheiden worden van de handelswaarde);
- Afschrijving* (waardevermindering) vindt plaats onafhankelijk van het resultaat van het boekjaar (versneld afschrijven mag dus niet);
- Afschrijving is afgestemd op verwachte toekomstige gebruiksduur;
- Verwachte duurzame waardeverminderingen van vaste activa worden onafhankelijk van het resultaat van het boekjaar in aanmerking genomen (uitstel van verlies nemen is dus niet toegestaan).

Weerstandscapaciteit

Onder weerstandscapaciteit verstaat het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente kan beschikken om niet begrote kosten te dekken. De weerstandscapaciteit blijkt bijvoorbeeld uit de omvang van de reserves* en uit de resterende belastingcapaciteit. Ook stille reserves kunnen de omvang van de weerstandscapaciteit bepalen. Stille reserves zijn reserves waarvan wel het bestaan, maar niet de omvang uit de balans* blijkt (bijvoorbeeld activa* die op nul zijn gewaardeerd*, maar die direct verkocht kunnen worden).

Weerstandsvermogen (paragraaf)

Het weerstandsvermogen is de verhouding tussen de weerstandscapaciteit* en de risico's die de gemeente loopt. Het gaat hier over niet kwantificeerbare risico's, zoals risico's die verband houden met open eind regelingen of risico's verbonden aan grondexploitatie (bijvoorbeeld als gevolg van een inzakkende markt voor de verkoop van kantoorruimte). Voor wel kwantificeerbare risico's is de gemeente verplicht voorzieningen* te vormen.

Een van de verplichte paragrafen* voor de begroting* en het jaarverslag* is de paragraaf weerstandsvermogen. Deze verplichting volgt uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*. Het idee achter de paragraaf weerstandsvermogen is dat inzicht wordt gegeven in de 'robuustheid' van de begroting. Hiervoor is inzicht vereist in de omvang en in de achtergronden van de risico's en de aanwezige weerstandscapaciteit.

In (de toelichting op) BBV worden de volgende onderdelen voor de paragraaf weerstandsvermogen genoemd. In de begroting respectievelijk het jaarverslag moet voor de Raad de volgende informatie beschikbaar zijn:

Paragraaf Weerstandsvermogen:
Inventarisatie weerstandscapaciteit
Een inventarisatie van de risico's
Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's

In de begroting worden per onderdeel de stand van zaken en de beleidsvoornemens duidelijk gemaakt; in het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over de mate van realisatie van de beleidsvoornemens.

Wanneer de Gemeenteraad dat met het oog op zijn informatiebehoefte noodzakelijk vindt, is hij vrij te besluiten specifieke eisen toe te voegen. Tot nu toe heeft de Gemeenteraad van Nijmegen dat voor de paragraaf weerstandsvermogen niet gedaan. Wel heeft hij expliciet besloten dat de onderdelen zoals die door de Rekenkamer uit (de toelichting op) BBV zijn gedestilleerd verplicht uitgewerkt moeten worden en dat dit (voor 1 januari 2006) wordt vastgelegd in verordening 212* (raadsbesluit 28 september 2005). Tot nu toe is door het College nog geen invulling gegeven aan de aanpassing van verordening 212.

In verordening 212 (artikel 16) is al vastgelegd dat het College aan het begin van elke raadsperiode een uitgangspuntennota* opstelt. De eerste uitgangspuntennota zal naar verwachting verschijnen in de loop van 2006. In deze nota dient voor weerstandsvermogen ingegaan te worden op:

- maatregelen rondom risicomanagement;
- opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen of anderszins;
- elementen en omvang van de weerstandscapaciteit;
- de systematiek waarlangs het gewenste weerstandsvermogen wordt berekend.

In artikel 16 is verder vastgelegd dat voor alle onderdelen van de uitgangspuntennota:

- in paragrafen bij de begroting jaarlijks aan de Raad wordt voorgelegd wat de ontwikkelingen en voornemens voor dat jaar zijn;
- in de jaarrekening (*GRN: bedoeld wordt het jaarverslag*) jaarlijks per paragraaf de realisatie van voornemens en ontwikkelingen wordt weergegeven.

De kwaliteit van de paragraaf weerstandsvermogen is door de Rekenkamer een aantal keren beoordeeld:

- Onderzoek programmabegroting (april 2004) (gezamenlijk onderzoek met rekenkamers van Apeldoorn en Arnhem)
- Onderzoek jaarstukken 2004 (september 2005)

W-vragen

In de begroting* en jaarstukken* moet per programma* antwoord worden gegeven op de drie W-vragen. Dit is voorgeschreven in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV*). De drie W-vragen en de manier waarop deze in de begroting en jaarstukken beantwoord worden, zijn:

Begroting	Jaarstukken
Wat willen we bereiken? Hier wordt aangegeven welke doelen (maatschappelijke effecten) met het programma bereikt moeten worden.	Wat hebben we bereikt? Er wordt uitgelegd in hoeverre beoogde doelen feitelijk zijn gerealiseerd; de realisatie van doelen wordt dus afgezet tegen de voornemens uit de begroting.
Wat gaan we <i>daarvoor</i> doen? Op deze plaats wordt aangegeven welke activiteiten moeten worden uitgevoerd om de gestelde doelen te bereiken.	Wat hebben we <i>daarvoor</i> gedaan? Er wordt uitgelegd in hoeverre beoogde activiteiten feitelijk hebben plaatsgevonden; de realisatie van activiteiten wordt dus afgezet tegen de voornemens uit de begroting.
Wat gaat <i>dat</i> kosten? Hier wordt aangegeven welke lasten (maar ook baten) aan de orde zijn voor de uitvoering van het programma.	Wat heeft dat gekost? Er is verantwoord over de lasten en baten afzonderlijk; het verschil met de dynamische begroting wordt uitgelegd.

Samen met de rekenkamers van Apeldoorn en Arnhem heeft de Rekenkamer de kwaliteit van de programmabegrotingen 2004 onderzocht. Het rapport hierover is uitgebracht in april 2004. In dit onderzoek is onder meer stilgestaan bij de wijze waarop de drie w-vragen beantwoord zouden moeten worden en hoe dit in de praktijk in de drie gemeenten is gebeurd. In het kader van de nazorg heeft de Rekenkamer onderzoek gedaan naar onderdelen van de programmabegroting 2005 (november 2004). Ook in het onderzoek naar de jaarstukken 2004 (september 2005) heeft de Rekenkamer onderzocht hoe de drie w-vragen zijn beantwoord.

Z

Zomernota

Zomernota

In verordening 212* is gesteld (artikel 8: Tussentijdse rapportage):

1. Het College informeert de Raad periodiek door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting* van de gemeente, waarbij de melding per 31-12 van het boekjaar in de vorm van de jaarrekening* en het jaarverslag* wordt gepresenteerd.
2. De inrichting van de tussentijdse rapportages sluit aan bij de programma-indeling van de begroting. De rapportages gaan in op afwijkingen, zowel wat betreft de baten* en de lasten* (input), als de geleverde goederen en diensten (output) en indien daar aanleiding voor is de maatschappelijke effecten (outcome).

Toelichting op artikel 8:

Een van de elementen die via een groeiproces dienen te worden gerealiseerd betreft de genoemde termijnen van informatieverstrekking binnen 6 weken na afloop van een kalenderkwartaal. Daaraan kan nu om organisatorische redenen nog niet aan worden voldaan. Een belangrijke stap in de verbetering van de informatievoorziening is de vervanging van het huidige financieel systeem. Deze vervanging staat gepland per 1-1-2005. Naar verwachting hebben wij het jaar 2005 vervolgens nog nodig voor een goede implementatie van het nieuwe financieel systeem. Ingaande 2006 verwachten wij te kunnen voldoen aan de in de verordening opgenomen termijnen.

In de tussentijdse rapportages wordt naast de informatie over de afwijkingen van de programma's* indien daar aanleiding toe is uiteraard ook aandacht besteed aan de ontwikkelingen die geen directe relatie hebben met realisatie van de programma's voorbeelden hiervan zijn ontwikkelingen op het gebied van:

- personele kosten
- de inkomsten uit de algemene uitkering;
- de ontwikkeling van het treasury* resultaat;
- voortgang van grote investeringsprojecten (VGP*);
- realisatie op begrote subsidieverwachtingen.

Eén van de tussentijdse rapportages is de Zomernota. In de BBI-kalender* voor het betreffende begrotingsjaar wordt aangegeven op welk moment de Zomernota exact aangeboden zal worden. De afwijkingen van de begroting in de Zomernota worden vertaald in begrotingswijzigingen*. Deze maken onderdeel uit van het raadsvoorstel bij de Zomernota.

In 2005 heeft de Raad de Zomernota in eerste instantie niet aangenomen. De reden hiervoor was dat op basis van het voorgelegde stuk niet duidelijk was welke consequenties voor de begroting aan de orde waren. Nadat het College de begrotingswijzigingen had opgenomen in het door de Raad aangereikte format, is de Zomernota door de Raad vastgesteld (21 / 22 december 2005).

In zijn vergadering van 28 september 2005 heeft de Gemeenteraad onder meer besloten dat verordening 212 op een aantal onderdelen aangepast dient te worden (voor 1 januari 2006). Een van die aanpassingen betreft het opnemen van een format voor begrotingswijzigingen. Het College heeft de Raad vooralsnog geen voorstel gedaan voor aanpassing van verordening 212; er is daarmee nog geen vastgesteld format voor het aanreiken van begrotingswijzigingen.

De commissie Algemeen Bestuur heeft met het College afgesproken (12 december 2005, 14 februari 2006) dat het College in de begroting en het jaarverslag en in de tussenmeldingen* bij het onderdeel bedrijfsvoering (in de paragraaf bedrijfsvoering*). steeds ingaat op de voortgang van het verbetertraject in het kader van de actie 'schone begroting*'. Er dienen nog nadere afspraken gemaakt te worden over de wijze waarop concreet over de vier gekozen prioriteiten (verbetering AO* / IC*, (inrichten) control*, verbetering BBI*, (inrichten) concernstaf nieuwe stijl) gerapporteerd zal worden.

Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht van genoemde websites

Bijlage 2: Gebruikte afkortingen

Bijlage 1: Overzicht van genoemde websites

Hierna zijn de websites op een rij gezet waarnaar in het lexicon wordt doorverwezen.

www.commissiebbv.nl

U vindt hier onder meer het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*, de notitie over het stelsel van baten en lasten* voor gemeenten en een vraag- en antwoordrubriek over de toepassing van BBV.

www.finveen.nl

Finveen* is een fictieve gemeente die door het Ministerie van BZK in het leven is geroepen. De gemeente Finveen wordt gehanteerd als drager om raadsleden te informeren omtrent de financiële functie.

www.minbzk.nl

Op de website van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties treft u onder andere informatie aan over de financiële functie in gemeenten.

www.nijmegen.nl

Wanneer u kiest voor 'bestuursinfo' kunt u daarna (onder meer) doorklikken naar:

Gemeenteraad: hier zijn onder andere alle agenda's met bijbehorende stukken, alle raadsbesluitenlijsten en notulen van raadsvergaderingen te vinden (alle sinds 2002).

Rekenkamer: u vindt hier onder meer alle rapporten en (belangrijke) brieven die de Rekenkamer aan de Raad heeft aangeboden, de besluiten die de Raad naar aanleiding daarvan heeft genomen (indien van toepassing), de agenda's en verslagen van onze vergaderingen en steeds de meest actuele versie van dit lexicon.

Alle verordeningen van de gemeente Nijmegen vindt u via 'bestuur en organisatie/regelgeving'.

www.platformrechtmatigheid.nl

Het Platform Rechtmatigheid* is in het leven geroepen om duidelijkheid te scheppen over de toepassing van het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG)* en de borging van rechtmatigheid* binnen provincies en gemeenten.

Bijlage 2: Gebruikte afkortingen

Hierna zijn veel gebruikte afkortingen rond begroting en jaarstukken verklaard. Een eventuele nadere toelichting op de term vindt u in het eerste deel van dit lexicon. Voor interne gebruikers: op intraweb (onder applicaties/informatiedesk) is een afkortingenlijst opgenomen, waarin u de verklaring voor nog veel meer afkortingen vindt.

AO	Administratieve Organisatie
BAPG	Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten
BBI	Beleids- en beheersinstrumentarium
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten
GRN	Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen
IC	Interne Controle
Marap	Managementrapportage
NFIS	Nieuw Financieel Systeem
NJB	Najaarsbrief
PP-nota	Perspectiefnota
VJB	Voorjaarsbrief
VGP	Voortgangrapportage Grote Projecten
ZN	Zomernota