



PUBLIEKE
SECTOR
ACCOUNTANTS

Managementletter 2021

Gemeente Heemstede



Heemstede

Aan het college van burgemeester en
wethouders van de gemeente Heemstede
Postbus 352
2100 AJ HEEMSTED E

Onderwerp
Managementletter 2021

Datum
1 december 2021

Kenmerk
312021008.21.371

Geacht college,

Wij hebben, als onderdeel van de controle van de jaarrekening 2021, de interim-controle voor uw gemeente uitgevoerd. Deze controle is primair gericht op de analyse en evaluatie van de interne beheersingsomgeving en de daarin opgenomen maatregelen van interne controle. In onze managementletter zijn onze bevindingen en aanbevelingen opgenomen. Tevens heeft deze controle als doelstelling om de aandachtspunten voor de jaarrekening 2021 te signaleren en onder uw aandacht te brengen.

Volledigheidshalve merken wij op dat onze analyse en evaluatie is uitgevoerd in het kader van de door de raad verstrekte opdracht tot controle van de jaarrekening. De geselecteerde werkzaamheden zijn afhankelijk van de door de accountant toegepaste oordeelsvorming, met inbegrip van het inschatten van de risico's dat de jaarrekening een afwijking van materieel belang bevat als gevolg van fraude of fouten. Wij merken op dat deze brief is opgesteld ten behoeve van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Heemstede en niet zonder onze toestemming aan derden mag worden verstrekt.

De bevindingen en aanbevelingen dienen te worden gelezen als constructieve aanwijzingen voor het college als onderdeel van het continue proces van het veranderen en verbeteren van de beheersing van de bedrijfsvoering en de kwaliteit van de jaarrekening. Graag willen wij deze rapportage en de daarin opgenomen bevindingen en aanbevelingen nader met u bespreken.

Met vriendelijke groet,

Publieke Sector Accountants B.V.

A. Booij RA

Inhoudsopgave



Contact

De volgende personen kunnen benaderd worden bij vragen met betrekking tot deze managementletter:

Arie Booij

Tel: 06 1509 2689

Jan Scholten

Tel: 06 2832 1383

Managementsamenvatting	2
1. Inleiding.....	4
2. Onze evaluatie van uw interne beheersomgeving.	6
3. Procesbevindingen.....	17
4. Overige onderwerpen en aandachtspunten voor de jaarrekening	22

Managementsamenvatting



Managementsamenvatting

Uw interne beheersing

- Uw interne beheersing kan op onderdelen worden verbeterd. Aandachtspunten zijn het jaarlijks actualiseren van financiële processen en het opstellen en uitvoeren van een allesomvattend intern controleplan. De taak- en rolverdeling tussen de 1e, 2e en 3e lijn heeft uw aandacht nodig.
- U beschikt over een frauderisicoanalyse. Deze wordt nog niet gedeeld met de raad (via de auditcommissie). In het kader van de ondersteuning van de raad in haar toezichthoudende functie vinden wij dit wel belangrijk.
- Stuur op de voortgang van de realisatie van de aanbevelingen uit voorgaande controles. Daarmee realiseert u dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering verbetert. Hier kunnen nog stappen gemaakt worden, met name in de bewaking van de tijdige opvolging en het rapporteren aan de auditcommissie.

(Verbijzonderde) interne controle

- Interne controle moet gezien worden als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Er zijn veranderingen nodig om te komen tot de rechtmatigheidsverantwoording.
- De actualiteit van processen dient (in continuïteit) aangetoond te worden door middel van het uitvoeren en vastleggen van lijncontroles. Het jaarlijks actualiseren van de opzet en inrichting van de processen en het zichtbaar vaststellen van het bestaan aan de hand van voorbeelddocumentatie maakt niet standaard onderdeel uit van de werkzaamheden in de 1^e lijn en wordt niet gedekt vanuit andere (verbijzonderde) interne controlewerkzaamheden.
- Actualiseer uw intern controleplan en besteed bij de uitwerking voldoende aandacht aan rechtmatigheid. Maak een taakstellende planning en monitor de voortgang.

Status rechtmatigheidsverantwoording

- De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is voorlopig uitgesteld naar 2022.
- Recent heeft de commissie BBV de Kadernota rechtmatigheid 2022 uitgebracht. Hierin is belangrijke informatie (waaronder stellige uitspraken) opgenomen die ondersteunend kunnen zijn aan het verder vormgeven aan de invulling van de rol van verschillende actoren binnen uw gemeente.
- Zorg ervoor dat de noodzakelijke en gewenste verbeteringen op gebied van interne beheersing en de doorontwikkeling van de (verbijzonderde) interne controle in de pas lopen met het verdere implementatietraject.

Belangrijkste bevindingen

- Werk een uitvoeringsinstructie voor de prestatielevering nader uit.
- Bewaak de realisatie van uw investeringskredieten en stel periodiek vast dat (restant) budgetten toereikend zijn in verband met oplopende prijzen.
- Stel tijdig de rechtmatigheid van de aanbestedingen over 2021 vast (toereikende spendanalyse).
- Bewaak de robuustheid van de beheerplannen die ten grondslag liggen aan uw onderhoudsvoorzieningen door backtesting en stel vast of oplopende prijzen impact (moeten) hebben op de jaarlijkse dotaties.
- Verhoog de frequentie van het (zichtbaar) analyseren en opschonen van saldi op tussenrekeningen.
- Implementeer een register voor inkomende subsidies.
- De volledigheid van het contractenregister en de verplichtingenadministratie is niet gewaarborgd.
- Er is sprake van achterstanden bij de uitvoering van interne controles bij de IASZ en de andere geïdentificeerde financiële processen binnen uw gemeente.
- De interne beheersing in de 1^e lijn op de leges omgevingsvergunningen vindt niet zichtbaar plaats.

1.

Inleiding



1. Inleiding

Onze controleaanpak is risicogericht

In het kader van onze interim-controle hebben wij de interne beheersingsomgeving onderzocht voor zover dit relevant is voor de bijdrage daarvan aan de getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarrekening. De geselecteerde werkzaamheden zijn afhankelijk van de door de accountant toegepaste oordeelsvorming, met inbegrip van het inschatten van de risico's dat de jaarrekening een afwijking van materieel belang bevat als gevolg van fraude of fouten. Bij het maken van deze risico-inschattingen neemt de accountant de interne beheersing in aanmerking, die relevant is voor het opmaken van de jaarrekening en voor het getrouwe beeld daarvan. Deze risico-inschattingen hebben echter niet tot doel een oordeel tot uitdrukking te brengen over de effectiviteit van de interne beheersing. Hierdoor is onze analyse en evaluatie beperkter dan dat deze zou zijn geweest in het kader van een opdracht tot het geven van een oordeel omtrent de opzet, het bestaan, de effectiviteit en de efficiency van de interne beheersing als geheel en bestrijkt daarom niet noodzakelijkerwijze alle in de interne organisatie vervatte tekortkomingen. Daarnaast hebben wij een aantal aandachtspunten benoemd waarvan wij het zinvol achten daar bij de controle aandacht aan te besteden.

Wij hebben bij de interim-controle vooral aandacht besteed aan de inrichting van uw interne beheersomgeving en de financiële processen. Hierna geven wij aan welke belangrijkste aandachtspunten voor de jaarrekeningcontrole 2021 van de gemeente Heemstede zijn geïdentificeerd.

Aandachtspunten voor controle en rapportage

Voor de jaarrekeningcontrole 2021 onderkennen wij een aantal (bruto) aandachtspunten, die een verhoogd (bruto) risico met zich mee (kunnen) brengen op een materiële fout in uw jaarrekening en die een mogelijke impact op de bedrijfsvoering kunnen hebben. Opname van een risicogebied of aandachtspunt in deze opsomming betekent niet dat daadwerkelijk sprake is van risico's die zich daadwerkelijk voordoen, maar is enkel bedoeld om aan te geven dat wij hier tijdens onze controle (extra) aandacht aan zullen besteden. De risicogebieden zijn hieronder weergegeven.

- Voortgang investeringsplanning en beheersing van investeringskredieten.
- Naleving van de (Europese) aanbestedingsregels, mede in relatie tot (doorlopende) fouten in voorgaande jaren.
- De verantwoording en waardering van voorzieningen in relatie tot de aanwezigheid van actuele onderbouwingen (vanwege schattingselementen).
- De fiscale positie (Vpb).
- De uitvoering van het M&O-beleid inzake de Tozo.
- Management override of controls. Dit betreft de mogelijkheid die het college en management heeft om specifieke controlemaatregelen te omzeilen, bijvoorbeeld door memoriaalboekingen of het schattingsproces. De specifieke aandacht voor dit risico is voorgeschreven vanuit de controlerichtlijnen en is niet uniek voor de gemeente Heemstede.
- Risico's en onzekerheden in het sociaal domein, waaronder de afwikkeling van de over boekjaar 2020 gerapporteerde onzekerheden rondom de prestatievering Wmo en Jeugd.

- Uw afhankelijkheid van derden:
 - Sociaal Domein (Jeugd en WMO)
 - Belastingen (GBKZ)
- De follow-up ten aanzien van eerder gerapporteerde aandachtspunten vanuit de interne en externe controle.
- De actualisatie van de (fraude-)risicoanalyse.
- De voortgang en status van de (noodzakelijke en gewenste) verbeteringen met betrekking tot de kwaliteit van de interne beheersing in relatie tot de af te geven collegeverklaring rechtmatigheid (over boekjaar 2022).

Ter voorkoming van een materiële fout in de jaarrekening heeft u voor bovenstaande risicogebieden beheersmaatregelen getroffen. Wij hebben ons tijdens de interim-controle gericht op de opzet en het bestaan van de door u ingerichte beheersingsomgeving, die deze risico's moeten verkleinen.

Materialiteit

De materialiteitsbepaling bij de gemeente Heemstede is gebaseerd op het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO). Voor fouten is deze gebaseerd op 1% van de lasten inclusief toevoegingen aan de reserves en voor onzekerheden op 3% van de lasten inclusief toevoegingen aan de reserves. Bij onze controleplanning zijn wij vooralsnog uitgegaan van de cijfers volgens de (primaire) Begroting 2021 Heemstede. Wanneer de jaarrekening 2021 beschikbaar is, zullen wij onze materialiteitbepaling op basis van de werkelijke cijfers over 2021 herzien. Bij de interim-controle is derhalve uitgegaan van:

Bron: Programmabegroting 2021	Fouten	Onzekerheden
Materialiteit	€ 590.000	€ 1.770.000

Voor de controle op naleving van de Wet Normering Topinkomens (WNT) hanteren wij een lagere materialiteit. Deze specifieke materialiteitsberekening is verplicht gesteld vanuit de Regeling Controleprotocol WNT.

Kernboodschappen

De kernboodschappen uit onze interim-controle 2021 hebben wij steeds in de linker kantlijn weergegeven.

2.

Onze evaluatie van uw interne beheersomgeving



2. Onze evaluatie van uw interne beheersomgeving

Achterstanden 2021 in interne beheersing en verbijzonderde interne controle

Bij de start van de interim controle 2021 heeft u ons geïnformeerd over de status en voortgang van de door u uitgevoerde werkzaamheden op het gebied van interne beheersing en (verbijzonderde) interne controle over het boekjaar 2021. De oplevering van de controledocumentatie was niet in alle gevallen overeenkomstig de werkafspraken, die wij bij de aanbesteding van de accountantscontrole met u zijn overeengekomen. Ook was er sprake van een achterstand in de uitvoering van interne controlewerkzaamheden ten opzichte van de door u opgestelde planning daarvoor. Een belangrijke reden voor de opgelopen vertraging was dat de functie van de (Verbijzonderde) Interne Controle niet volledig kon worden ingevuld in 2021. In overleg hebben we samen met u een plan van aanpak gemaakt waarmee we samen de komende maanden de opgelopen achterstanden zullen gaan inlopen. Wij zullen u daarbij ondersteunen. Deze ondersteuning betreft het verder uitwerken van onvolledige en/of ontbrekende procesbeschrijvingen (de opzet) van de materiële processen in het kader van de jaarrekening, het uitvoeren van de lijncontroles (het bestaan) en het uitzetten, coördineren en uitvoeren van noodzakelijke gegevensgerichte controlewerkzaamheden. Bij deze werkzaamheden heeft de gemeente een belangrijke rol in het uitvragen en verstrekken van gevraagde informatie en het zelfstandig uitvoeren van bepaalde controlewerkzaamheden. Voor onze interim controle heeft dit tot gevolg gehad dat wij tot op heden voornamelijk naar het instrumentarium van uw interne beheersing hebben gekeken. Over onze bevindingen rapporteren wij in deze managementletter. Op een later moment zullen wij meer inhoudelijk naar de kwaliteit van de financiële processen kijken en de uitkomsten van de verbijzonderde interne controle evalueren. Wanneer daar onderwerpen zijn die wij aan u moeten rapporteren, zullen wij dat in een afzonderlijke brief doen of meenemen in ons accountantsverslag bij de jaarrekening 2021.

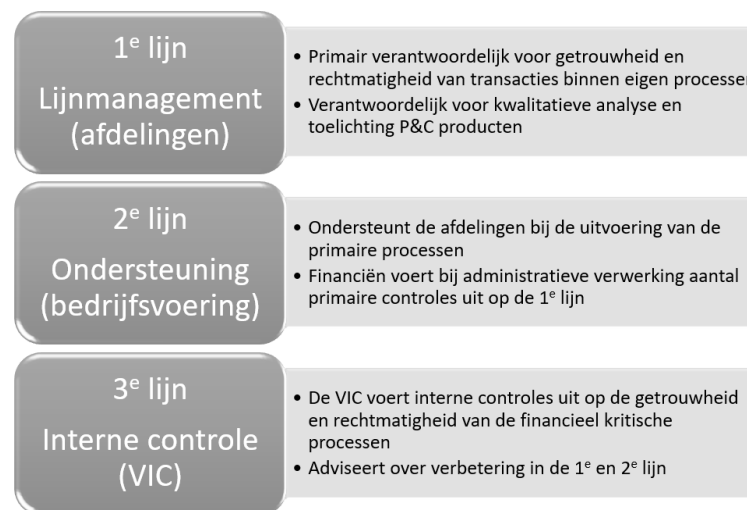
“Three lines of defense model”, positioneren en verder optimaliseren 2022

In de afgelopen jaren heeft u tijd en energie geïnvesteerd in het opzetten en verbeteren van processen en interne controlemaatregelen, met als doel om te komen tot een stabiele beheerssituatie en in control te komen en te blijven. In de afgelopen jaren stuurde u hierbij vooral op de uitkomsten van de verbijzonderde interne controle achteraf en de werkzaamheden van de accountant. Deze interne controle was (en is) vooral gebaseerd op het uitvoeren van steekproeven waarmee u de getrouwheid en rechtmatigheid van baten en lasten vaststelt.

Wij zijn van mening dat de organisatie nog belangrijke stappen kan maken door de kwaliteitsbeoordeling mede te gaan baseren op een beoordeling van de controlemaatregelen die door de organisatie zelf reeds worden uitgevoerd om relevante risico's af te dekken: van repressieve controles met “bevindingen achteraf” naar zekerheid aan de voorkant. Deze kwaliteitsimpuls aan de eigen organisatie vinden wij van belang voor het traject dat het college op termijn zelfstandig de rechtmatigheidsverantwoording moet afgeven.

Onze controleaanpak is naast het controleren van de jaarrekening gericht op het verbeteren van uw bedrijfsvoering inclusief digitalisering hiervan. In onze controle hanteren wij daarvoor het zogenaamde “3-lines of defence model”. Dit model geeft handvatten om te beoordelen waar in de interne beheersing risico’s worden ondervangen:

- In de **eerste lijn**: in het primaire proces, onder verantwoordelijkheid van de proceseigenaar.
- In de **tweede lijn**: in de ondersteunende processen zoals financiën, HR en projectmanagement, waar “checks and balances” zijn ingericht om fouten te signaleren.
- In de **derde lijn**: in uw verbijzonderde interne controle achteraf.



In het algemeen zien wij dat, bij organisaties als uw gemeente, de afgelopen jaren steeds meer wordt ingestoken op een verdere versterking van processen en de kwaliteitsverbetering van de interne beheersing. Dit laatste heeft grote raakvlakken met de accountantscontrole. Bij de accountantscontrole wordt steeds meer naar de kwaliteit van de interne beheersing gekeken (de waarborgen die een organisatie moet treffen of heeft getroffen om risico’s te beperken) in plaats van achteraf vaststellen of zaken goed of fout gegaan zijn.

Als we kijken naar de huidige organisatie zien wij dat uw gemeente nog zoekende is hoe zij de tweede lijn adequaat kan inrichten en de derde lijn voldoende en kwalitatief kan invullen/bezetten. Bijvoorbeeld hoe de rol van de verbijzonderde interne controle past binnen het borgen van de maatregelen in de eerste lijn zonder gelijk op te schuiven naar een vervangende controle in de derde lijn. Anderzijds zien we dat de derde lijn een belangrijke rol heeft in de externe verantwoording en diverse werkzaamheden uitvoert welke niet worden afgehecht door de eerste en tweede lijn, waar idealiter deze functie een bijdrage zou moeten doen aan de doorontwikkeling van de organisatie. Daarnaast merken wij op dat de gemeente Heemstede het “Key Control Dashboard (KCD)” in 2021 niet heeft gehanteerd, terwijl hier een goede basis aanwezig is voor het controleren en vastleggen van de opzet, bestaan en werking van de belangrijke financiële processen voor alle drie de lijnen en dat vervolgens de uitvoering en voortgang hierin kunnen worden gewaarborgd en gemonitord.

Resumerend kan gesteld worden dat doorontwikkeling mogelijk is, en dat u zal moeten bepalen in welke lijn u maatregelen wilt implementeren. Ook met de huidige inrichting is een totstandkoming van een getrouwe en rechtmatige jaarrekening mogelijk, echter kost dit op onderdelen (voor zowel de organisatie als ons) veel tijd doordat niet gesteund kan worden op interne beheersingsmaatregelen in het primaire proces.

Rechtmatigheids- verantwoording Vooralsnog uitgesteld naar boekjaar 2022

Inleiding

Het ministerie van BZK heeft via de nieuwsbrief IBI (nummer 103, juni 2021) aangegeven dat de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording uitgesteld wordt tot in ieder geval de jaarrekening 2022. Dit betekent dat vanaf dan onze controleverklaring alleen een oordeel inzake de getrouwheid van de jaarrekening (inclusief de rechtmatigheidsverantwoording door het college, die in de jaarrekening wordt opgenomen) bevat. De Commissie BBV heeft inmiddels de herziene kadernota uitgebracht (Kadernota rechtmatigheid 2022), waarin zij haar visie geeft over de invulling van het begrip rechtmatigheid in de rechtmatigheidsverantwoording. De Kadernota rechtmatigheid 2022 is daarmee vooral een belangrijk document voor het bestuur van decentrale overheden geworden. Met de rechtmatigheidsverantwoording van het college beoogd de wetgever onder meer de volgende doelen te realiseren:

- *Een expliciete rechtmatigheidsverantwoording **benadrukt de politieke aanspreekbaarheid** van het College van B&W;*
- *Het kan een **kwaliteitsverhogend** effect op de financiële bedrijfsvoering bij gemeenten en provincies hebben;*
- *De voorgestelde methodiek sluit bovendien aan bij een **bredere maatschappelijke trend**, waarbij het bestuur verantwoording aflegt over de rechtmatigheid.*

Omdat het separate oordeel van de accountant over rechtmatigheid gaat verdwijnen, is de Kadernota rechtmatigheid 2022 niet (meer) gericht op de accountantscontrole. Dit laatste is in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden geregeld.

Hierna gaan wij nader in op een aantal aspecten met betrekking tot de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording en geven we aan, op basis van onze uitgevoerde interim-controle, waar u momenteel staat. Wij adviseren u overigens om kennis te nemen van de Kadernota rechtmatigheid 2022. Deze Kadernota kan ondersteunend zijn aan het verder vormgeven aan de invulling van de rol van verschillende actoren binnen uw gemeente. Daarnaast vragen wij u aandacht voor paragraaf 1.4 van de Kadernota. Daarin is een tiental stellige uitspraken gedaan en zijn zeven aanbevelingen gedaan. Deze worden in de Kadernota verder uitgewerkt. Deze stellige uitspraken en aanbevelingen kunnen u helpen bij de verdere implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording binnen uw organisatie.

Verschuiving van rollen

In navolging van een advies van de commissie Depla in 2015 over de vernieuwing van de begroting en verantwoording wordt naar verwachting met ingang van 2022 een 'rechtmatigheidsverantwoording' voor gemeenten en gemeenschappelijke regelingen ingevoerd. Dit betekent dat vanaf dan onze controleverklaring alleen een oordeel inzake de getrouwheid van de jaarrekening bevat. In de jaarrekening is dan ook de rechtmatigheidsverantwoording van het college opgenomen. Nadere verduidelijkingen op de rechtmatigheidsverantwoording of aanvullende toelichtingen worden in de paragraaf bedrijfsvoering opgenomen. De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording betekent ook een verschuiving van rollen in het kader van de accountantscontrole:

Gemeenteraad:

- Vaststelling normenkader, verantwoordingsgrens (tussen 0% en 3% van incl. toevoegingen aan reserves) en rapporteringsgrens;
- Afstemming vooraf en verantwoordingsgesprek voeren met college (niet met accountant).

College:

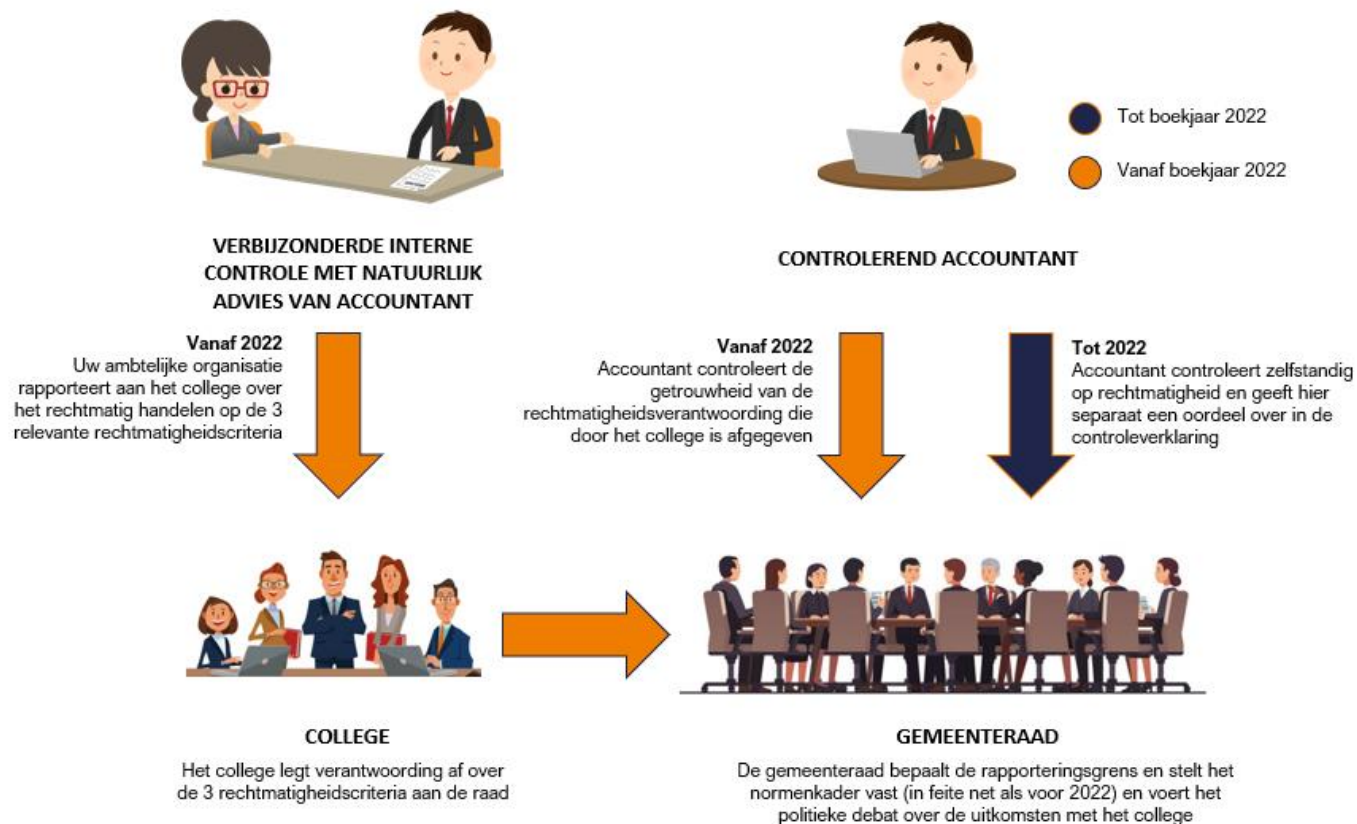
- Organiseren van de onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording;
- Opstellen van de verantwoording en opname in jaarstukken.

Accountant:

- Controleert alleen nog de getrouwheid van de jaarrekening (incl. de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording);
- Adviseren van college over aanpak.

Het is van belang dat uw gemeente hier op een goede wijze invulling aan geeft. Hierbij is met name het investeren in de kwaliteit van de bedrijfsvoering, het verder professionaliseren van de interne controlefunctie, en het vergroten van bewustwording op het gebied van rechtmatigheid van belang. Op de volgende bladzijde hebben wij de wijzigingen gevisualiseerd.

WIJZIGING RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING EN CONTROLE BIJ GEMEENTEN



U beschikt over een intern controleplan, waarmee mede invulling gegeven kan worden aan de ontwikkelingen rondom de rechtmatigheidsverantwoording. Op basis van dit plan kunt u borgen dat u in 2023 in staat bent om de rechtmatigheidsverantwoording voor het boekjaar 2022 op te stellen. Voor uw gemeente is dit document vooral belang omdat dit dient als kapstok voor de werkzaamheden op het gebied van rechtmatigheid die al eerder binnen uw organisatie werden uitgevoerd. Wij adviseren tevens om ook een eindrapport op te stellen waarin de bevindingen en adviespunten samenkomen ter onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording en de toelichting in de paragraaf bedrijfsvoering.

Verantwoordingscriteria rechtmatigheid in relatie tot de interne controle

In de jaarrekening legt het college verantwoording af over alle negen criteria van rechtmatigheid. De eerste zes criteria, die betrekking hebben op getrouwheid en óók onderdeel zijn van rechtmatigheid, komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten. De drie specifieke rechtmatigheidscriteria komen tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording. De negen criteria gelden ook als uitgangspunt vanuit de wetgever, waarbij de reikwijdte van de verantwoording niet wijzigt ten opzichte van de situatie tot en met 2021, waarin de accountant het oordeel over rechtmatigheid afgeeft. Omdat de eerste zes criteria worden afgedekt door het getrouwe beeld hoeven deze niet afzonderlijk vermeld te worden in de rechtmatigheidsverantwoording. Vanzelfsprekend maken deze eerste zes criteria wel onderdeel uit van de reguliere jaarrekeningcontrole. In het onderstaande schema is dit in beeld gebracht.

CRITERIA VAN RECHTMATIGHEID	OMSCHRIJVING	TOETSINGSKADER	
Begrotingscriterium	Financiële handelingen moeten passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting. Past het totaal binnen het opgestelde en geautoriseerde begroting.	<ul style="list-style-type: none"> Overschrijding van de begroting. 	Overblijvende rechtmatigheids-criteria
Voorwaardencriterium	Nadere eisen die worden gesteld bij de uitvoering van financiële beheershandelingen.	<ul style="list-style-type: none"> Subsidievoorwaarden Aanbesteding Belastingwetgeving 	
M&O-criterium	De interne toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt bij het gebruik van overheidsregelingen (= misbruik). De interne toetsing of derden bij het gebruik van overheidsregelingen geen (recht)handelingen hebben verricht die in strijd zijn met het doel of de strekking van de regeling (= oneigenlijk gebruik).	<ul style="list-style-type: none"> Subsidieregelingen Kwijtschelding Uitkeringen Aanbesteding 	
Calculatiecriterium	De vastgestelde bedragen zijn juist berekend.	<ul style="list-style-type: none"> Legesbedragen Facturen 	Rechtmatigheids-criteria afgedekt door controle 'getrouw beeld
Valuteringscriterium	Het tijdstip van betaling en de verantwoording van verplichtingen is juist.	<ul style="list-style-type: none"> Aangegaan en verantwoording van contracten en verplichtingen. 	
Leveringscriterium	Juistheid van ontvangen goederen en/ of diensten.	<ul style="list-style-type: none"> Inkoop van goederen/ diensten. 	
Adresseringscriterium	De persoon of organisatie waar een financiële stroom naar toe is gegaan, is juist (rechthebbende).	<ul style="list-style-type: none"> Betalingsverkeer 	
Volledigheidscriterium	Alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten zijn, zijn ook verantwoord.	<ul style="list-style-type: none"> Huren en pachten Parkeerbelasting 	
Aanvaardbaarheidscriterium	De financiële beheershandeling past bij de activiteiten van de Gemeente en in relatie tot de kosten is een aanvaardbare tegenprestatie overeengekomen.	<ul style="list-style-type: none"> Inkoop van goederen en/ of diensten Verstrekken van subsidies 	

NU: Toetsingscriteria specifiek voor het rechtmatigheidsoordeel van de accountant.

STRAKS: Scope van de door het college af te geven oordeel over de rechtmatigheid (rechtmatigheidsverantwoording).

Op basis van uw financiële verordening is het college verantwoordelijk voor de interne controle op het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de baten en lasten en de balansmutaties. De scope zoals in uw verordening beschreven gaat verder dan de interne controle op uitsluitend de criteria van rechtmatigheid zoals in de Kadernota rechtmatigheid 2022 is

beschreven. Wij adviseren u hier goed rekening mee te houden bij het plannen van controlewerkzaamheden, maar ook bij de evaluatie van bevindingen.

Raakvlakken met de interne beheersing

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording heeft voor een belangrijk deel te maken met het feit dat het college verantwoordelijk is voor de rechtmatige uitvoering van de begroting. Het is daarom ook aan het college om daar verantwoording over af te leggen. Het is daarbij van belang dat de verantwoording over de rechtmatigheid efficiënt en effectief wordt vormgegeven en dat de administratieve- en controlelasten niet stijgen. Binnen uw gemeente wordt de benodigde informatie om de rechtmatigheidsverantwoording op te kunnen stellen vooral verzameld op basis van de (verbijzonderde) interne controle die u uitvoert. Het is daarom van belang om de opzet en inrichting van de interne controle periodiek goed tegen het licht te (blijven) houden. Aandachtspunten daarbij zijn naar onze mening:

- U beschikt over een intern controleplan. Evalueer dit plan jaarlijks en stel zo nodig bij. Maak goede keuzes aan de voorkant en stem deze af met de accountant.
- Stuur actief op de aanbevelingen uit de interne en externe controle.
- Werk risicogericht en daarmee doelmatig.
- Maak, waar mogelijk, gebruik van beheersmaatregelen in processen in plaats van (te) uitgebreide steekproeven achteraf.
- In het verlengde van het vorige punt. Het is naar onze mening waardevol als uw organisatie in het interne controleplan ook expliciet aandacht gaat besteden aan de interne beheersing rondom de IT-omgeving en daarbij gebruikt van maakt bij de VIC.
- Voer de geplande werkzaamheden overeenkomstig uw planning (dus tijdig) uit.
- Evalueer bevindingen en aanpak, maar oorzaakanalyses bij afwijkingen en stel indien noodzakelijk bij.

Actualiseer jaarlijks alle (materiële) processen

Een actueel inzicht in uw processen is voor u in het kader van de beheersing van processen en risico's van groot belang. Sterke punten uit uw processen geven u comfort en gevoel van vertrouwen dat uitkomsten betrouwbaar zijn. Een andere belangrijke reden om het inzicht in uw processen te hebben en behouden, is dat dit bepalend is of kan zijn voor uw risicomanagement en de door u uit te voeren interne controles, zoals bedoeld in uw financiële verordening. Immers bij processen met sterke interne beheersmaatregelen kan daar controlezekerheid uit behaald worden (met als gevolg minder gegevensgerichte werkzaamheden). De keerzijde is dat als processen belangrijke aandachtspunten of tekortkomingen bevatten, dit juist aanleiding kan zijn voor meer gegevensgerichte controles. Het hebben van een actueel inzicht in de processen is daarmee ook van groot belang om de interne beheersing in continuïteit te verbeteren en de VIC te laten kantelen van een voornamelijk gegevensgerichte aanpak naar een meer systeemgerichte aanpak.

Het steunen op beheersmaatregelen in het kader van uw interne beheersing maakt het ook noodzakelijk dat u steeds een actueel inzicht heeft in uw (financiële) processen. Voor het boekjaar 2021 had u veel processen op hoofdlijnen beschreven. Van een aantal belangrijke processen ontbraken deze. Dit betreft onder meer de volgende:

- Inkoop (factuurverwerking, inclusief prestatielevering)
- Aanbesteden
- Verbonden partijen (toezicht en zichtbare monitoring op de financiële aspecten voor impact op de gemeente)
- Omgevingsvergunningen
- Gemeentelijke belastingen (uitbesteed bij GBKZ, maar is ook een proces bij Heemstede)

De verantwoordelijkheid voor het beschrijven of actueel houden van de procesbeschrijvingen ligt nadrukkelijker bij het lijnmanagement (1^e lijn), waarbij medewerker(s) interne controle vervolgens meer in de toetsende rol (kwaliteitsbeoordelaar) moet komen als 2^e lijn. Zij (de 1^e lijn) zijn immers de eigenaar van het proces en moeten ervoor zorgen dat de interne beheersmaatregelen duidelijk beschreven worden volgens het “6-W principe” (zie hierna). Deze “eerste lijn” is vervolgens ook aan zet om, door middel van een lijncontrole (onderbouwen van de processtappen aan de hand van bewijsdocumentatie), aan te tonen dat het proces toereikend is georganiseerd om risico’s met interne beheersingsmaatregelen te ondervangen. Daarnaast is het om jaarlijks aan te tonen dat het proces ongewijzigd is gebleven ofwel aan te tonen dat sprake is van wijzigingen. Voor boekjaar 2021 is voor geen enkel proces een lijncontrole uitgevoerd door de organisatie om de opzet te toetsen en zichtbaar de interne beheersingsmaatregelen aan te tonen. Wij constateren dat de procesbeschrijvingen die u tot op heden gebruikt, niet altijd ingaan op het “6-W principe” en/of de interne beheersingsmaatregelen niet zichtbaar worden gedocumenteerd. Hierdoor is een systeemgerichte controle niet direct mogelijk en worden hierdoor verdere gegevensgerichte controlewerkzaamheden uitgevoerd.

Bij de actualisatie van uw processen voor boekjaar 2022 met de bijbehorende interne beheersingsmaatregelen, adviseren wij u om aan te sluiten bij het zogenaamde “6-W principe”. Beschrijvingen die aan dit principe voldoen geven snel inzicht in de sterke punten en ontwikkelpunten en vergemakkelijken daarmee ook de uitvoering van de (verbijzonderde) interne controle. Wanneer immers sprake is van sterke en expliciet beschreven interne beheersmaatregelen kunnen deze bij de (interne) controle op bestaan (middels een lijncontrole) en werking ook eenvoudig(-er) getest worden en kunnen gegevensgerichte controles (achteraf) worden verminderd. Wij hebben u voorzien in voorbeelden van procesbeschrijvingen om hier wellicht informatie uit te ontleen en/of te gebruiken als voorbeeld.

Bij het “6-W principe” wordt rekening gehouden en duidelijk gedocumenteerd met de volgende ‘6 W-vragen’:

- **Wat** wordt verricht in elke processtap?
- **Waarom** wordt de processtap verricht, dus wat is concreet het doel van deze stap?
- **Wie** verricht de processtap?
- **Waar**mee wordt de processtap verricht, dus op basis van welke concrete informatie en documentatie?
- **Wanneer**, dus met welke periodiciteit wordt de processtap verricht (meerdere keren per dag, dagelijks, wekelijks, per kwartaal, per jaar)?
- **Waarheen/welke uitkomst**: Wat is de uitkomst van de processtap en hoe wordt een en ander bewaard, onder andere voor in- en externe controles achteraf.

Monitor de frauderisico's en voer hierover periodiek het gesprek met de raad

Wij hebben in hoofdstuk 3 een aantal bevindingen opgenomen die aandacht behoeven opgenomen. Wij hebben nog niet alle processen kunnen beoordelen door de onvolledige oplevering bij de start van de interim controle en de huidige status van de IC/VIC en wordt de komende weken verder uitgewerkt conform afspraken met de manager financiën en strategisch financieel adviseur/coördinator financiën. Bij significante bevindingen zullen wij u nader informeren.

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en ontdekken van fraude en onjuistheden berust bij het college van burgemeester en wethouders. De gemeenteraad dient erop toe te zien dat het college adequate preventieve en repressieve interne beheersmaatregelen heeft ingesteld om het risico op fraude zoveel mogelijk te beperken. Als uw accountant hebben wij de verantwoordelijkheid om het risico te beoordelen dat de jaarrekening als gevolg van fraude, onjuistheden of verduistering van activa, afwijkingen van materieel belang zou kunnen bevatten.

Derhalve hebben wij als onderdeel van onze controle het college gevraagd het risico in te schatten dat de jaarrekening een materiële afwijking zou kunnen bevatten als gevolg van fraude. Uit onze werkzaamheden komt naar voren dat het college voldoende belang hecht aan het treffen van maatregelen om fraude te voorkomen. Uw gemeente beschikt inmiddels over een analyse van frauderisico's per proces waarbij ook beheersmaatregelen zijn benoemd die de onderkende risico's moeten mitigeren.

Met een (actuele) frauderisicoanalyse kunt u de frauderisico's monitoren en periodiek evalueren of de interne beheersmaatregelen nog voldoende effectief zijn om frauderisico's naar een acceptabel en door u geaccepteerd niveau te verlagen. Daarnaast helpt een frauderisicoanalyse u ook bij het afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad. Dit laatste vindt momenteel nog niet plaats en wilt u mee laten lopen in de rechtmatigheidsverantwoording vanaf boekjaar 2022. Naar onze mening is dat niet de juiste plek en verdient het de voorkeur om het gesprek over frauderisico's en preventie op basis van een afzonderlijk document met de raad te voeren.

Een belangrijke interne beheersingsmaatregel van het college in het kader van fraude(risicoanalyse) is het periodiek uitvoeren van (verbijzonderde) interne controles. Wij benadrukken het belang van het nog meer uitvoeren van de interne controlewerkzaamheden gedurende het jaar om tijdig te kunnen reageren op eventuele bevindingen in deze controle en om de interne controlewerkzaamheden ook aan te laten c.q. blijven sluiten op de door u onderkende frauderisico's.

Blijf de follow up van de bevindingen uit de interne- en externe controle monitoren

In de managementletters en accountantsverslagen van voorgaande jaren, maar ook in interne controleverslagen zijn aanbevelingen opgenomen om de bedrijfsvoering te versterken en de risico's te verminderen. Wij merken op dat u de follow-up van de aanbevelingen uit de rapportages (ook die van voorgaande jaren) niet actief monitort.

Naar onze mening zou het sterk zijn als u de follow-up meer regelmatig monitort, concrete(re) acties benoemt en hierover rapporteert, bijvoorbeeld in het periodieke overleg met de auditcommissie. Wij vinden dit van belang in het kader van de doorontwikkeling van uw financiële bedrijfsvoering en de verder te plannen en uit te voeren interne controlewerkzaamheden. Wij adviseren u een overzicht te maken (follow-up) van de aanbevelingen die zijn gekomen uit de interne controle en de accountantscontrole. Naar onze mening is dit een prima instrument wat bijdraagt aan de kwalitatieve doorontwikkeling van de organisatie. Bij de bevindingen kunt u dan het risico aangeven, een medewerker aanwijzen die verantwoordelijk is voor de realisatie van het actiepunt en aangeven per wanneer de bevinding moet zijn opgevolgd. Door te sturen op de voortgang van de realisatie van de aanbevelingen uit voorgaande controles realiseert u dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering verbetert. Uiteraard dient er dan wel sprake te zijn van voortgang in deze realisatie van de aanbevelingen.

3. Procesbevindingen



3. Procesbevindingen

De onderbouwing van prestatielevering is een aandachtspunt. Formuleer beleid en pas dit toe.

Ten behoeve van het betaalbaar stellen van facturen steunt u in het kader van de prestatielevering (wordt uitsluitend betaald voor daadwerkelijk geleverde goederen en diensten) op de werking van de digitale workflow in Key2Financiën. Bij het autoriseren van inkoopfacturen geven de zogenaamde “prestatieverklaarders” hun akkoord, maar wordt nog in te beperkte mate gebruik gemaakt van het systeem om een toelichting te geven of (een verwijzing naar) ondersteunende documentatie op te nemen. Achteraf is het op dit moment lastig (en tijdrovend) om de prestatielevering vast te stellen. Wij adviseren u om richtlijnen op te stellen over het bijvoegen van documentatie over de geleverde prestatie bij een factuur op te stellen.

In dit verband adviseren wij u tevens om te onderzoeken of, op basis van uw risico-inschatting, het mogelijk zinvol is om uw beleid hieromtrent te heroverwegen. Wij denken dat een meer risico-gerichte benadering rond de verplichte vastlegging van documentatie voor de prestatielevering relevanter en effectiever kan zijn. Hiervoor dienen dan wel duidelijke richtlijnen te worden opgesteld en gecommuniceerd met uw medewerkers. Voor posten waar u op voorhand gemotiveerd geen risico ziet in de prestatielevering kan dan volstaan worden met de digitale autorisatie (en eventuele korte toelichting) en zou dan geen onderbouwende documentatie in uw administratie meer worden opgenomen. Voor de risicovolle(re) posten dient u er dan uiteraard strikt op toe te zien dat de documentatie wel aanwezig is. Voor de posten waarvan u heeft vastgesteld dat de documentatie voor prestatielevering aanwezig moet zijn adviseren wij u te onderzoeken of het zinvol is om deze documentatie bij de inkoopfactuur op te nemen in Key2Financiën om de (zichtbare) interne controle op de rechtmatigheid van de uiteindelijke betaling (achteraf) vast te kunnen stellen.

Een belangrijke ontwikkeling in dat verband is de op 24 juli 2020 verschenen notitie “Vastlegging en onderbouwing prestatielevering bij inkopen door decentrale overheidsorganisaties” van de commissie BADO (Bedrijfsvoering en audits gemeenten en provincies). De commissie BADO bestaat uit deskundigen die onder meer werkzaam zijn bij gemeenten, provincies, de VNG, de beroepsorganisatie van accountants (NBA), accountantskantoren en het Rijk en richt zich onder meer op de verheldering van vraagstukken die spelen op het raakvlak van auditing en bedrijfsvoering van gemeenten en provincies. De adviezen in deze notitie liggen in lijn met de door ons gegeven adviezen. Daarnaast geeft de notitie handvatten voor een toereikende onderbouwing van prestatielevering in een aantal praktijksituaties. Wij adviseren u – in lijn met deze notitie – uw beleid rondom het vaststellen van de prestatielevering waar nodig aan te passen en te bespreken met de prestatieverklaarders.

Verhoog de frequentie van het analyseren van tussenrekeningen

Wij hebben geconstateerd dat het analyseren van tussenrekeningen niet formeel is belegd binnen procesbeschrijvingen of tussentijdse afsluitprocedures. Wel blijkt dat de saldi op tussenrekeningen minimaal éénmaal per jaar worden geanalyseerd en worden opgeschoond ten tijde van of voorafgaand aan de jaarrekeningcontrole. Wanneer tussenrekeningen niet regelmatig beoordeeld en opgeschoond worden, bestaat de kans dat uw tussentijdse (financiële) rapportages niet betrouwbaar zijn en dat het budgetbeheer door uw budgethouders niet adequaat kan worden uitgevoerd. Wij adviseren u ervoor te zorgen dat (alle) tussenrekeningen periodiek (bijvoorbeeld eens per kwartaal) zichtbaar beoordeeld en opgeschoond worden.

Volledigheid contractenregister en verplichtingen- administratie niet gewaarborgd

Overigens hebben wij geen signalen opgevangen die erop duiden dat de financiële rapportages over boekjaar 2021 materieel beïnvloed zouden zijn als gevolg van het niet opschonen van de tussenrekeningen.

Wij constateren dat u geen integrale verplichtingenadministratie heeft geïmplementeerd. Zodra verplichtingen bekend zijn, vindt geen formele vastlegging hiervan plaats. Tevens legt u langlopende verplichtingen niet structureel vast. Doordat u geen integrale verplichtingenadministratie heeft, loopt u het risico dat verplichtingen niet volledig in beeld zijn. Dit kan een weerslag hebben op bijvoorbeeld uw tussentijdse informatievoorziening en liquiditeitsprognose, maar ook op een vroegtijdige jaarafsluiting (tijdige verantwoording van verplichtingen in uw jaarrekening). Tevens ondersteunt een verplichtingenadministratie u bij het bepalen van aanbestedingsvormen en helpt een verplichtingenadministratie u bij het autorisatieproces van inkoopfacturen. Tenslotte is een verplichtingenadministratie van belang om tijdig een mogelijke begrotingsoverschrijding aan te zien komen, waarop u dan maatregelen kunt treffen om een eventuele rechtmatigheidsfout te voorkomen.

Wij vinden een verplichtingenadministratie een goed hulpmiddel voor uw (tussentijds) afsluitproces. Voor de jaarrekening (en controle) is het van groot belang dat uw verplichtingen volledig in beeld zijn gebracht door uw organisatie. Wij adviseren om hierbij diverse invalshoeken als controlemiddel te gebruiken, zoals minimaal het uitvoeren van een voortgezette controle (op basis van facturen die u in 2022 ontvangt en betalingen die u in 2022 doet) tot datum van jaarrekeningcontrole, inventarisatie van (langlopende) verplichtingen aan de hand van contracten en overeenkomsten én uw bevindingen vanuit de (voortgezette) controle van vorig boekjaar.

Implementeer een register voor inkomende subsidies

Uw gemeente ontvangt van onder andere het Rijk en de provincie Noord-Holland subsidies, waarover u verantwoording (afzonderlijk of via de SiSa-bijlage als onderdeel van de jaarrekening) moet afleggen inzake de bestedingen daarvan. Uit gesprekken met uw medewerkers is gebleken dat uw gemeente niet beschikt over een centrale registratie van de inkomende subsidies waarover verantwoording moet worden afgelegd.

Wij adviseren u om een centrale registratie van inkomende subsidies op te stellen, waarbij periodiek de volledigheid van deze registratie wordt vastgesteld met behulp van openbare bronnen, zoals de verantwoordingsinformatie SiSa van het Rijk en het openbare subsidieregister van de Provincie Noord Holland. Met een centrale registratie (waarin alle toegekende rechten zijn opgenomen) kunt u de tijdige en volledige verantwoording van de subsidiebatens borgen en heeft u een centraal inzicht in indieningsdata die behaald moeten worden.

Rechtmatigheid aanbestedingen

Binnen uw gemeente is de inkoopfunctie decentraal belegd. De regisseur inkoop is het inkoopbeleid aan het actualiseren en een verdere professionaliseringslag aan het maken binnen uw gemeente. Daarbij heeft uw gemeente een contractenbank in het zaaksysteem Mozard beschikbaar, welke de regisseur inkoop momenteel aan het inrichten is. De inrichting en verwachtingen vanuit de organisatie om deze te vullen met standaard informatie en het actueel houden zijn daarbij onderhanden en zien wij als een waardevolle investering om meer grip te krijgen op de aanbestedingen aan de voorkant en daarmee het risico op onrechtmatigheden verder te voorkomen.

Wij hebben begrepen dat er periodiek gesprekken plaatsvinden tussen uw regisseur inkoop en uw budgethouders, om vast te stellen welke inkopen de budgethouders verwachten te moeten doen in de toekomstige periode (inkoopbehoefte) alsook bevindingen uit inkoopanalyses te bespreken. Daarnaast ondersteunt Stichting Rijk u met een jaarlijkse inkoopkalender en worden grote aanbestedingen aan de voorkant geïdentificeerd. Dit is een goede waarborg om tijdig te signaleren welke aanbestedingsprocedure de geplande inkopen moeten doorlopen. Wij adviseren u om vanuit deze besprekingen actiepunten te adresseren en te monitoren vanuit de inkoop regisseur om ook hier zichtbaar te waarborgen dat de rechtmatigheid van aanbestedingen verder wordt gewaarborgd.

Omdat preventieve maatregelen (waarborgen aan de voorkant) nog niet volledig de risico's mitigeren van onrechtmatig aanbesteden, voert u achteraf nog een controle op de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen uit middels een zogenaamde spendanalyse. Ten tijde van de interim-controle hebben wij vastgesteld dat deze spendanalyse nog niet is volledig is uitgevoerd over het eerste halfjaar en een concreet en toereikend controleprogramma daarbij nog ontbreekt. Wij hebben de bij u onderhanden en de geplande werkzaamheden besproken. Daarbij hebben wij nadere afspraken gemaakt met de regisseur inkoop en verwachtingen omtrent de uitvoering, dossiervorming en onderbouwing van de spendanalyse gedeeld.

Wij zullen de komende weken en voorafgaand aan de jaarrekeningcontrole controlewerkzaamheden uitvoeren op de geactualiseerde en beschikbare informatie vanuit de spendanalyse aan de hand van de SDO-notitie 'Uitvoering van de controle op aanbestedingsrechtmatigheid bij de jaarrekeningcontrole van decentrale overheden'. Van de te controleren crediteuren vragen wij u dan de achterliggende ramingen, bewijsdocumentatie inzake gevolgde aanbestedingsprocedures, overeenkomsten en andere relevante informatie aan te leveren om aan te tonen dat de Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn gevolgd.

Achterstanden bij het uitvoeren van interne controles IASZ

Als gevolg van capaciteitsgebrek op de afdeling IASZ zijn de verbijzonderde interne controles over 2021 op de juistheid en rechtmatigheid van de sociale voorzieningsregelingen niet geheel volgens uw planning uitgevoerd. In het vierde kwartaal is een start gemaakt om de opgelopen achterstanden in te lopen. Het is uw bedoeling dat in het eerste kwartaal van 2022 de noodzakelijke werkzaamheden zijn uitgevoerd. Wij adviseren u de tijdige afronding van de noodzakelijke werkzaamheden te monitoren.

Onderdeel van deze interne controle is ook het uitvoeren van het M&O-beleid bij de Tozo-regeling. Binnen de gemeente Heemstede en de IASZ zijn in algemene zin procedures aanwezig om misbruik en oneigenlijk gebruik te detecteren. Uw gemeente heeft als onderdeel van het interne controleplan specifiek beleid voor misbruik en oneigenlijk (M&O) gebruik bij Tozo-uitkeringen opgesteld. Dit bestaat uit verschillende werkzaamheden, zoals controles bij het toekennen van uitkeringen, het opvolgen van signalen van het Inlichtingenbureau en het opvolgen van fraudesignalen. Deze procedures zijn in opzet adequaat.

De toetsing op de werking van het M&O-beleid Tozo vindt achteraf plaats en maakt onderdeel uit van uw intern controleplan. Dit is volgens landelijke controlerichtlijnen ook toegestaan. Wij moeten in het kader van de controle van het boekjaar 2021 de werking van de procedures vaststellen. De uitvoering hiervan is momenteel in volle gang bij uw organisatie. Voor Tozo 1 zijn inmiddels de IB-signalen afgewikkeld en hebben deze in een aantal gevallen ook tot terugvorderingen geleid. Voor Tozo 2 en 3 was de afwikkeling van de IB-signalen onder handen en voor Tozo 4 heeft u inmiddels de IB-signalen uitgevraagd. De IB-signalen Tozo 5 moeten nog volledig worden uitgevraagd en opgepakt. Wij adviseren u om de werking van het M&O-beleid voor de gehele Tozo-populatie tijdig af te ronden.

**Geen zichtbare interne
beheersing leges
omgevingsvergunningen 1^e
lijn**

Wij hebben op basis van een lijncontrole vastgesteld dat er geen zichtbare controle plaatsvindt op de hoogte van de opgegeven bouwsom met motivatie daarbij door de gemeente waarom deze akkoord is bevonden. Daarnaast hebben wij vastgesteld dat er geen zichtbare controle plaatsvindt op de volledigheid van de facturatie voor de uitgevoerde werkzaamheden en activiteiten binnen een omgevingsvergunning. Het risico bestaat, voor beide constatering, dat er te weinig leges in rekening gebracht worden. Wij adviseren u om dit risico te ondervangen binnen de 1e lijn en zichtbare interne beheersingsmaatregelen te implementeren welke dit risico ondervangt en deze structureel uit te voeren op elke omgevingsvergunning.

4 Overige onderwerpen en aandachtspunten voor de jaarrekening



4. Overige onderwerpen en aandachtspunten voor de jaarrekening

Bewaak de realisatie van uw investeringskredieten

Jaarlijks stelt de raad, met de begroting of afzonderlijke besluiten, onder meer kredieten ter beschikking om de kosten van (meerjarige) investeringen te kunnen dekken. In de jaarrekening, de voor- en najaarsnota wordt onder meer inzicht gegeven in de voortgang en realisatie van de uitvoering en de uitnutting van de beschikbaar gestelde budgetten.

Uit de najaarsnota 2021 blijkt dat er nog een bedrag van circa € 15,8 miljoen open staat aan nog te besteden kredieten, waarbij voor een bedrag van € 2,6 miljoen aan verplichtingen is aangegaan. Deze kredieten zijn in 2021 of eerdere jaren verstrekt.

Het periodiek monitoren van uw investeringskredieten zorgt ervoor dat u tijdig inzicht heeft in de uitputting van de beschikbaar gestelde budgetten. Hiermee kan voorkomen worden dat investeringskredieten worden overschreden. Tevens krijgt u hiermee tijdig inzicht in investeringskredieten die niet worden uitgeput. Het lang open laten staan maakt de beheersing van uw investeringskredieten lastig en brengt een risico met zich mee dat kosten ten laste van kredieten worden gebracht, maar feitelijk betrekking hebben op een ander krediet. Overigens hebben wij geen aanwijzingen dat dit gebeurd is. Daarnaast is het de vraag of, gelet op het lang open staan van kredieten en de voortgang van de realisatie, uw investeringsplanning (en daarmee de begroting) reëel is. Het stelselmatig niet realiseren van kredieten kan betekenen dat niet alleen uw planning niet gerealiseerd wordt, maar ook wordt in uw meerjarenbegroting mogelijk al wel rekening gehouden met kapitaallasten voor de geplande investeringen. In dat geval heeft dit effect op de bestedingsruimte in uw begroting. Wat wij verder zien in de praktijk is dat de geraamde kosten van investeringen momenteel niet toereikend zijn, omdat de vraag naar aannemers en het aanbod van bouwmaterialen momenteel voor aanzienlijke prijsstijgingen zorgt.

Wij adviseren u om de voortgang van de realisatie van uw investeringsplanning periodiek te blijven monitoren en met name het mogelijk effect van prijsstijgingen en haalbaarheid van planningen mee te wegen in het vaststellen van toekomstige investeringsplannen.

Blijf de robuustheid van uw beheerplannen jaarlijks testen

In de jaarrekening tot en met 2020 zijn voorzieningen voor groot onderhoud aan diverse kapitaalgoederen opgenomen:

Voorziening	Saldo 31-12-2020
Onderhoud woningen en gebouwen	€ 378.000
Baggerplan	€ 543.000
Onderhoud wegen	€2.611.000
Onderhoud bruggen en beschoeiingen	€ 289.000
Eigenarenonderhoud sportpark	€ 551.000
Totaal alle onderhoudsvoorzieningen	€ 4.372.000

De voorzieningen zijn bedoeld om de kosten van groot onderhoud van de betreffende kapitaalgoederen over een meerjarige periode te egaliseren (vaste jaarlijkse dotatie). Hiermee wordt beoogd om schommelingen in uw meerjarenbegroting te voorkomen. De werkelijk gemaakte onderhoudskosten worden vervolgens uit de voorziening gedekt.

De jaarlijkse dotaties aan de genoemde voorzieningen zijn gebaseerd op onderliggende onderhoudsplannen. De eisen aan een onderhoudsplan dat ten grondslag ligt aan een voorziening zijn, vanuit het Bbv, hoog. Daarom is het van belang dat u periodiek aandacht besteed aan het (blijvende) voorspellende karakter van dit plan. Uw onderhoudsplannen bevatten daarnaast aannames (bijvoorbeeld over de hoogte van de kosten) om tot een inschatting van deze kosten te komen in de komende jaren. Om de plannen actueel te houden, is het van belang deze aannames periodiek te toetsen. Een belangrijk instrument hierbij is het zogenaamde "backtesting". Dit betekent dat nadat een onderhoudsactiviteit heeft plaatsgevonden, u een vergelijking maakt tussen de werkelijke kosten voor het groot onderhoud en de geplande kosten. Hiermee krijgt u inzicht of het opgenomen bedrag in de voorziening toereikend was. Eventuele afwijkingen kunnen immers een indicatie zijn dat gemaakte schattingen onjuist zijn. Op basis van onze interim controle stelden wij vast dat backtesting momenteel nog niet stelselmatig gebeurt binnen uw gemeente.

Ook is het relevant om te beoordelen wat de (mogelijke) effecten zijn van gepland, maar (nog) niet uitgevoerd onderhoud. Door de aantrekkelijke economie komt het namelijk voor dat het soms lastig is om aannemers te vinden die (voor geraamde bedragen) de werkzaamheden (volgens uw planning) kunnen uitvoeren. De kostenstijgingspercentages die in de huidige plannen zijn opgenomen, zijn wellicht in de huidige markt niet meer passend.

Wij adviseren u om voor de jaarrekening 2021 een analyse te maken van het gerealiseerde onderhoud (in activiteiten en bedragen) versus uw planning en dit af te zetten tegen de financiële paragraaf uit uw onderhoudsplan. Daarmee krijgt u nog meer grip op uw onderhoudsplannen en de vraag of deze voldoende robuust zijn om als onderbouwing voor de getroffen voorziening te kunnen (blijven) dienen. Ook wordt hiermee helder of de meerjarige dotatie, als gevolg van afwijkingen, mogelijk moet worden bijgesteld.

Drempelbedrag schatkistbankieren

In de beleidsdoorlichting schatkistbankieren van juli 2019 is onder meer geconstateerd dat decentrale overheden kampen met administratieve lasten bij schatkistbankieren. Met een eventuele verhoging dan wel een andere berekening van het drempelbedrag wilde het kabinet aan deze bezwaren tegemoet komen. Na een overlegtraject met alle betrokken partijen is er overeenstemming bereikt om het drempelbedrag te verhogen.

Op verzoek van de geconsulteerde decentrale overheden en de koepelorganisaties, is de aanpassing van de regeling per 1 juli 2021 ingaan. Het drempelbedrag is aangepast met een verhoging van de ondergrens van € 250.000 naar € 1 miljoen euro. Daarnaast is sprake van een verhoging van het percentage van het begrotingstotaal tot en met € 500 miljoen euro van 0,75% naar 2%.

Dit betekent dat provincies, gemeenten en waterschappen op basis van hun verantwoordingsvoorschriften twee drempelbedragen voor boekjaar 2021 moeten hanteren, te weten:

- een drempelbedrag voor het eerste half jaar (oude situatie);

- een drempelbedrag voor het tweede half jaar (nieuwe situatie).

Voor de berekening van het nieuwe drempelbedrag heeft het Ministerie van Financiën een voorbeeldberekening ter beschikking gesteld. Echter voorziet deze berekening niet in een berekening van het drempelbedrag in de oude situatie. U dient bij het opstellen van uw jaarrekening wel rekening te houden met de twee verschillende drempelbedragen.

Verwerking reservemutaties

Eind oktober 2018 heeft de commissie BBV in de Kadernota Rechtmatigheid 2018 de uitspraak gedaan dat in de jaarrekening de toevoegingen en onttrekkingen aan de bestemmingsreserves moeten worden verwerkt overeenkomstig het bedrag dat via de begroting (swijzigingen) door de raad is goedgekeurd.

Tot 2018 was de hoofdregel dat de mutaties in de reserves tot *maximaal* het bedrag waarvoor de raad de autorisatie heeft gegeven, verwerkt mogen worden. De commissie BBV heeft hiermee expliciet het budgetrecht van de raad willen versterken en de raad de mogelijkheid willen geven om de middelen die niet zijn gebruikt (en via de begroting zijn vrijgegeven) in heroverweging te geven. Ongeacht of de besteding waarvoor het bedrag is vrijgegeven wel of niet is gedaan, moet de reservemutatie dus in de jaarrekening verwerkt worden, tenzij uit het besluit dat de raad genomen heeft, blijkt dat een lager bedrag is toegestaan. Dit vraagt de nodige aandacht bij het redigeren van besluiten die u neemt (of gaat nemen). Van belang is dat duidelijk uit de raadsbesluiten blijkt wat de bedoeling is van de raad en dat dit niet voor meerdere uitleg vatbaar is.

Is bijvoorbeeld onvoldoende duidelijk dat u autorisatie geeft om een bedrag te dekken “tot maximaal de gemaakte kosten”, dan zal toch het gehele bedrag uit de reserve moeten worden gehaald. Eventuele niet bestede middelen maken dan (weer) onderdeel uit van het te bestemmen resultaat en krijgen bij het vaststellen van de jaarrekening de bestemming die de raad daar dan aan geeft. Wij adviseren u bij het redigeren van besluiten die een reservemutatie tot gevolg (kunnen) hebben, expliciet te formuleren wat de bedoeling van de raad is en deze besluiten ook om te zetten in begrotingswijzigingen.

Overigens kunnen er raadsbesluiten (waaronder de nota reserves en voorzieningen) zijn die inhouden dat specifiek benoemde saldi, bijvoorbeeld een overschot of tekort op de uitvoering van de Wmo, ook nog in het lopende begrotingsjaar ten gunste of ten laste van een specifieke bestemmingsreserve mogen worden gebracht. Voor dergelijke mutaties zijn de richtlijnen niet gewijzigd.

Baten begraafrechten en de voorziening onderhoud graven

Wij hebben vastgesteld dat er nog geen controlewerkzaamheden zijn uitgevoerd op de baten voor de begraafrechten. Dit ziet toe op de juiste toepassing van de tarieven en de volledigheid van de baten. Tevens is er nog geen tussentijdse aansluiting gemaakt tussen de sub-administratie in Trobit en de baten in de financiële administratie Key2Financiën. Dit zijn werkzaamheden welke de gemeente in samenwerking met ons nog zal uitvoeren.

In het geval uw gemeente meer leges ontvangt dan er kosten worden gemaakt, dan wordt dit overschot, overeenkomstig het Bbv, toegevoegd aan de voorziening onderhoud graven. Omdat het hier om gelden van derden gaat die bedoeld zijn voor het uitvoeren

van onderhoud gedurende een vooraf overeengekomen periode, is het terecht dat u overtollige middelen in de genoemde voorziening reserveert. U beschikt echter niet over een toereikende onderbouwing van de voorziening, waaruit blijkt dat u het gespaarde geld ook meerjarig nodig zult hebben. Daarnaast helpt een dergelijke onderbouwing u bij uw inzicht in de kostendekkendheid van de begraafrechten. Wij adviseren u om het noodzakelijke inzicht in de toereikendheid van de voorziening en daarmee de aanvaardbaarheid van de tarieven vast te stellen.

Aandachtspunten voor de controle van de Jaarrekening 2021

Op basis van de bevindingen in deze managementletter, ervaring met (wijzigingen in) de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en het doornemen van de jaarrekening 2020 onderkennen wij de volgende aandachtspunten voor de jaarverslaggeving en jaarrekeningcontrole 2021:

- Opstellen van het controleprotocol voor de accountantscontrole 2021 en de actualisatie (indien noodzakelijk) van het normenkader 2021.
- Tijdige en volledige oplevering van de jaarstukken 2021 (compleet boekwerk), inclusief de zichtbare interne controle op de naleving van de verslaggevingsvoorschriften (BBV) door middel van volledig invulling van de (door ons aan u) aangeleverde checklist BBV. Hierbij vragen wij u specifiek aandacht voor het bijlagenboek bij de jaarrekening. Door de verwijzingen in de voorgaande jaarrekeningen naar het bijlagenboek, maakt dat bijlagenboek feitelijk onderdeel uit van de jaarrekening. Dat zou de indruk kunnen wekken dat de controleverklaring daar ook bij afgegeven wordt, wat echter niet het geval is. Wij geven u in overweging om het bijlagenboek derhalve in de jaarrekening op te nemen (bijvoorbeeld als separate bijlagen waarnaar dan verwezen kan worden).
- Tijdige, betrouwbare en volledige aanlevering van documentatie, zoals door ons opgevraagd via het overzicht van benodigde gegevens voor de jaarrekeningcontrole 2021. Wij zullen de inhoud van het overzicht van benodigde gegevens met uw verantwoordelijken doorspreken om de verwachtingen scherp te hebben aan beide kanten.
- Zichtbare aansluitingen tussen jaarrekening, financiële administratie, sub administraties, primaire begroting en begroting na wijzigingen (nulproef).
- Het tijdig analyseren van begrotingsoverschrijdingen en conform de voorschriften BBV te presenteren in de jaarstukken.
- Adequate voorbereiding van de WNT-verantwoording in de jaarrekening 2021, door de verantwoording intern te laten toetsen aan de hand van de wetgeving. In de praktijk zien wij regelmatig dat met name dat niet alle of onjuiste looncomponenten tot het bezoldigingsbegrip gerekend worden. Wij hebben inmiddels een verzoek uitgezet om dit in januari 2022 voorbereid te hebben door de gemeente en door ons voorafgaand aan de jaarrekening al te laten controleren.
- Het tijdig opleveren van de verschillende regelingen in de SiSa-bijlage door de verantwoordelijke afdelingen, zodat de interne controle op de SiSa-bijlage tijdig afgerond kan worden.
- Bij specificaties en onderbouwingen waarbij sprake is van complexiteit of subjectiviteit (schattingen) dient de opbouw, uitgangspunten en berekeningswijze van de post uitgewerkt te worden in een geschreven toelichting ('position paper'), zodat

de uitgangspunten en berekeningen snel door ons geïnterpreteerd kunnen worden en wij tot een goed begrip van de betreffende onderdelen kunnen komen. Wij achten dit voornamelijk van belang bij:

- Waardering van uw vastgoed. Wij vragen om een analyse van het vastgoed dat niet meer voor de publieke taak aangewend wordt, om te bepalen of er mogelijk sprake is van een duurzame waardevermindering.
 - Waardering van de voorzieningen.
 - Waardering van uw vorderingen. Wij vragen om een analyse van de invorderbaarheid van diverse verschillende vorderingen, waaronder debiteuren sociale zaken. Graag ontvangen wij een onderbouwing van de gehanteerde oninbaarheidspercentages.
- Zichtbare analyse van de activa van uw gemeente naar de stand per 31 december 2021, om vast te stellen dat alle activa met een boekwaarde nog bestaat en in eigendom zijn van de gemeente. Wij vragen u om deze informatie en uitkomsten tijdig te delen en niet te wachten tot de jaarrekeningcontrole.
 - Voortdurend aandacht voor de aangifte vennootschapsbelasting en de voorbereiding hierop.
 - In toenemend mate is de gemeente door uitbesteding van activiteiten afhankelijk van derde partijen voor de tijdige (en juiste) aanlevering van informatie. Mede gezien de ervaringen van uw gemeente in de afgelopen jaren is het van essentieel belang met deze derde partijen scherpe afspraken te maken en na te leven, zodat de verantwoordingsinformatie voor de vaststelling van de jaarrekening door het college beschikbaar is. Aandachtsgebieden hierbij zijn onder andere:
 - Verantwoordingsinformatie vanuit zorginstellingen voor Jeugd en Wmo.
 - Facturatie door leveranciers (zie ook onderdeel verplichtingenadministratie).
 - De verantwoordingsinformatie ten aanzien van de heffing en invordering van de gemeentelijke belastingen (GBKZ).
 - Wij adviseren u om de door ons aangeleverde formats voor de belangrijkste posten voor uw opsteldossier van de jaarrekening te hanteren. Zo bent u volledig in het verzamelen van de informatie van zowel de accountant als uw balansdossier.



PUBLIEKE
SECTOR
ACCOUNTANTS