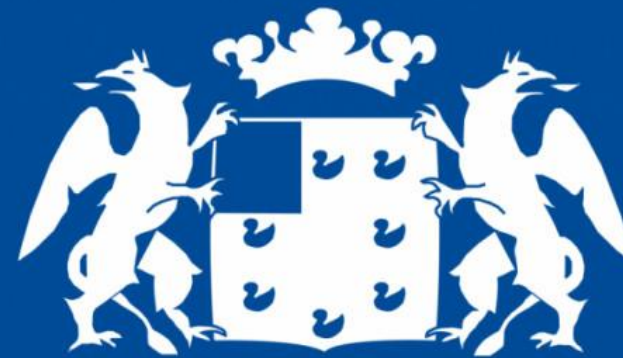




PUBLIEKE
SECTOR
ACCOUNTANTS

Managementletter 2022

Gemeente Heemstede



Heemstede

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

Onderwerp
Managementletter 2022

Datum
7 december 2022

Kenmerk
312021008.22.390

Geacht college,

Wij hebben, als onderdeel van de controle van de jaarrekening 2022, 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 2022 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.

Was getekend: 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	15
4. Overige onderwerpen en aandachtspunten voor de jaarrekening	18

Managementsamenvatting



Managementsamenvatting

Uw interne beheersing

- Het college heeft aandacht voor de noodzakelijke verbeteringen die gerealiseerd moeten worden in de interne beheersing. De organisatieontwikkeling, wisselingen op sleutelposities en een hoge werkdruk die wordt ervaren bij de medewerkers, hebben impact op de voortgang. Deze blijft achter bij uw planning.
- Het eigenaarschap voor interne beheersing in de 1^e en 2^e lijn hebben aandacht nodig, waardoor de 3^e lijn meer in haar kracht kan komen.
- Actualiseer jaarlijks (tijdig) uw financiële processen en toon aan dat verankerde beheersmaatregelen aantoonbaar werken. Verleg de uitvoering van de verbijzonderde interne controle (VIC) naar de 2^e lijn (nu veelal belegd bij de 3^e lijn).
- De frauderisicoanalyse is voor 2022 niet geactualiseerd. Wij blijven benadrukken dat het van belang is dit regelmatig te doen en deze ook met de auditcommissie te bespreken.

Procesbevindingen en VIC

- Stel een “allesomvattend” intern controleplan op.
- Voor 2022 geeft de organisatie (bewust) uitvoering aan het minimaal noodzakelijke voor de IC-werkzaamheden in overleg met ons en de door het college ingehuurde externe ondersteuning. Voor 2023 dient de (verbijzonderde) interne controle vroegtijdig te worden georganiseerd in relatie tot het realiseren van de rechtmatigheidsverantwoording over 2023.
- Ontwikkel beleid op basis waarvan u de prestatielevering van goederen en diensten die u afneemt van derden vaststelt, vooruitlopend op de aanbesteding van uw financieel pakket, en zorg ervoor dat dit breed gedragen en geïmplementeerd wordt.
- Stel de rechtmatigheid van de bestedingen van de “Oekraïne-gelden” en de verstrekte energietoelagen vast.

Rechtmatigheidsverantwoording

- De rechtmatigheidsverantwoording wordt per 1 januari 2023 ingevoerd. In de Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV zijn stellige uitspraken gedaan, die opgevolgd moeten worden. Belangrijke aandachtspunten voor u zijn de kaderstelling (verantwoordingsgrens, rapporteringsgrens en normenkader vaststellen, het opstellen en uitvoeren van een integraal intern controleplan en brede betrokkenheid van de gehele organisatie).
- Aandachtspunten zijn verder de evaluatie en kwalificatie van fouten (onduidelijkheden). Wij verwachten dat er vanuit de wetgever de komende tijd nog nadere informatie zal verschijnen hieromtrent.

Overige onderwerpen

- Beoordeel de borg- en garantstellingen in het kader van de verslechterende economische omstandigheden en mogelijke risico's voor uw gemeenten.
- Beoordeel de impact van prijsstijgingen als gevolg van schaarste en inflatie op de omvang van en dotaties aan uw onderhoudsvoorzieningen.

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 2022 van de gemeente Heemstede zijn geïdentificeerd. Deze zijn mede bepaald op basis van het overleg wat wij op 12 oktober 2022 met de auditcommissie hebben gehad.

Aandachtspunten voor controle en rapportage

Voor de jaarrekeningcontrole 2022 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 ook 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 verbetering interne beheersing, interne controle en verbijzonderde interne controle

- 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 en onzekerheden met betrekking tot prijsontwikkelingen op meerjarige dotaties).
- Het programma Water in relatie tot de voorziening vervangingsinvesteringen riolering.
- 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 2021 gerapporteerde onzekerheden ad € 1.302.000 rondom de prestatielevering 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 2023).

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 2022 Heemstede. Wanneer de jaarrekening 2022 beschikbaar is, zullen wij onze materialiteitbepaling op basis van de werkelijke cijfers over 2022 herzien. Bij de interim-controle is derhalve uitgegaan van:

Bron: Programmabegroting 2022	Fouten	Onzekerheden
Materialiteit	€ 661.000	€ 1.983.000

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 2022 hebben wij steeds in de linker kantlijn weergegeven.

2.

Onze evaluatie van uw interne beheersomgeving



2. Onze evaluatie van uw interne beheersomgeving

Uw administratieve organisatie en interne beheersing moet op onderdelen worden verbeterd

In onze rapportage over 2021 hebben wij uitvoering stil gestaan bij de inrichting van uw administratieve organisatie en interne beheersomgeving en adviezen gegeven om deze, ook in de aanloop naar de rechtmatigheidsverantwoording, te verbeteren. Wij merken in de gesprekken die wij hierover voeren en de documenten die hieraan ten grondslag liggen, dat hier weliswaar aandacht voor is binnen de gemeentelijke organisatie, maar dat de noodzakelijke progressie in het licht van actuele ontwikkelingen zoals de rechtmatigheidsverantwoording, nog in ontwikkeling is en verder vorm dient te worden gegeven. Naast verbetermogelijkheden in de financiële processen, doelen wij hiermee ook op uw instrumentarium en de wijze waarop nu vorm gegeven wordt aan de interne controle.

Er wordt vooral ingezet op de tijdige dienstverlening aan de burgers, waardoor de aandacht voor procesverbetering en interne controle in de eerste en tweede lijn minder aanwezig is. Door het uitvoeren van verbijzonderde interne controles (VIC) wordt u geïnformeerd over de kwaliteit van de interne beheersing. Op deze wijze krijgt u een beeld of er getrouw en rechtmatig gehandeld is, of waar sprake is van risico's of afwijkingen, zodat u daar gelijk op kunt reageren.

De VIC wordt momenteel "achteraf" en gegevensgericht uitgevoerd. Dit is noodzakelijk omdat in de primaire processen interne controles onvoldoende aanwezig zijn en/of zichtbaar worden gemaakt. Primair is de VIC nu nog gericht op de betrouwbaarheid van de financiële verslaggeving en de rechtmatigheid van de beheershandelingen (uitkomsten). De VIC kan echter een belangrijke bijdrage leveren aan verbetering van de effectiviteit en efficiency van de bedrijfsprocessen, door te benoemen waar verbeteringen mogelijk zijn in de administratieve organisatie en interne beheersing en vervolgens de voortgang van de implementatie door procesverantwoordelijken te kunnen monitoren. De zogenaamde "eerste en tweede lijn" moeten dan wel hun verantwoordelijkheid hebben en interne beheersing als een vast onderdeel van het dagelijkse takenpakket zien. Momenteel is dit daarin echter nog niet voldoende ingebed.

Met een omslag in de aanpak van de VIC realiseert u dat de kwaliteitsbeoordeling zich dan vooral 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 (noodzakelijke) kwaliteitsimpuls aan de eigen organisatie is daarnaast een belangrijke ontwikkeling die past bij het traject om over 2023 zelfstandig de rechtmatigheidsverantwoording af te kunnen geven.

Aandachtspunten die wij u mee willen geven voor de verdere kwaliteitsverbetering zijn:

Actualiseer jaarlijks alle (materiële) processen

Voor het jaar 2022 zijn de financiële processen voornamelijk door uw medewerker AO/IC geactualiseerd en zijn door deze medewerker tevens lijncontroles uitgevoerd en gedocumenteerd, om aan te tonen dat processen zijn ingericht overeenkomstig de

beschreven situatie. Voor de processen binnen IASZ heeft deze actualisatie nog niet plaatsgevonden en hebben wij betreffende transacties geselecteerd en uitgezet ter uitwerking en actualisatie van het proces. De rol van de 1e en 2e lijn (zie voor een nadere toelichting hierop ook onze managementletter over 2021) is hierbij naar onze mening nog te beperkt. Zij moeten meer verantwoordelijkheid nemen en administratieve organisatie interne beheersing als een vast onderdeel van het dagelijkse takenpakket zien. Momenteel is dit daarin echter nog niet voldoende ingebed en zien wij dat de 1e en 2e lijn hierin te weinig eigenaarschap pakken.

Wij herhalen hier ons advies uit de managementletter 2021 en benadrukken het belang van een actueel inzicht in uw financiële processen. Actuele procesbeschrijvingen geven u inzicht in de sterke punten en ontwikkelpunten en vergemakkelijken daarmee ook de uitvoering van de interne controle. De verantwoordelijkheid voor het actueel houden van de procesbeschrijvingen hoort wat ons betreft bij het lijnmanagement te liggen. Zij zijn immers de eigenaar van het proces en moeten ervoor zorgen dat de beheersmaatregelen (controls) duidelijk beschreven worden volgens het 6 W-principe, zie ook hiervoor onze managementletter 2021. De “eerste lijn” is vervolgens ook aan zet om, door middel van een lijncontrole, aan te tonen dat het proces ongewijzigd is gebleven ofwel aan te tonen dat sprake is van wijzigingen en aan te tonen dat het een bewust proces is, “dit is hoe wij het doen”. In geval van wijzigingen in de inrichting van processen moet de impact op de (verbijzonderde) interne controle beoordeeld worden. In het kader van het eerder genoemde eigenaarschap vinden wij dat de “vakafdelingen” hierin een nadrukkelijke rol in toebedeeld zullen (moeten) krijgen. Door het volgen van de 6 W-principes is duidelijk hoe de bepaalde risico’s worden ondervangen en wordt er zichtbaar aangetoond dat de organisatie ‘in control’ is. Het proces salarissen is een goed voorbeeld waar de lijn zichtbaar in control is. In opzet is het proces concreet beschreven conform de 6 W-principes en wordt aangetoond dat deze overeenkomstig wordt uitgevoerd met een lijncontrole (het volgen van een transactie en aantonen van interne beheersmaatregelen) in het boekjaar.

Stel een “allesomvattend” intern controleplan op

Een belangrijke stap in de verdere verbetering van uw interne beheersing is het opstellen van een intern controleplan. In een intern controleplan regelt u niet alleen de aanpak van de uit te voeren (controle-)werkzaamheden, maar kunt u ook een taakstellende tijdslijn opnemen van deze uit te voeren werkzaamheden. Het intern controleplan ondersteunt u daarmee dat de noodzakelijke werkzaamheden ook (tijdig) worden uitgevoerd. Daarnaast geeft het sturing aan het faseren van de werkzaamheden gedurende het jaar en daarmee het voorkomen van piekbelastingen.

Voor 2022 heeft u geen integraal en overkoepelend intern controleplan opgesteld en heeft u aangegeven alsnog een beknopt plan op te stellen. Dat plan moet meer gezien worden als een soort planning. Voor 2023 en verder is het uw voornemen om een intern controleplan op te stellen, wat ook meer gericht is op toekomstige ontwikkelingen, zoals de rechtmatigheidsverantwoording. Wij adviseren u om het opstellen van het intern controleplan met voorrang zo spoedig mogelijk op te pakken en hierbij nadrukkelijk de proceseigenaren bij te betrekken. Naast het in beeld brengen van de relevante interne controles kan daarbij worden aangegeven welke functionaris deze controles uit zou moeten voeren. Een belangrijke richting daarbij is dat er controles (moeten gaan) verschuiven naar de 1e en 2e lijn. Om een optimale afstemming tussen de interne controle en de accountantscontrole te realiseren, vragen wij u om uw intern controleplan 2023 tijdig met ons af te stemmen. Overigens dienen in dit verband ook de rechtmatigheid van balansmutaties onderdeel te worden van uw intern controleplan alsmede het intern vaststellen van de begrotings-

rechtmatigheid en de naleving van het M&O-beleid. Dit in verband met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording vanaf het verslagjaar 2023.

Uitvoering (verbijzonderde) interne controle

Voor het jaar 2022 is de VIC-functie relatief laat ingevuld (september) met externe capaciteit, waardoor logischerwijs veel interne controles ook laat zijn of worden opgepakt. Voor het jaar 2022 wordt hierbij uitsluitend ingezet op het uitvoeren van steekproeven op financiële beheershandelingen, waarmee u beoogt zicht te krijgen op de getrouwe en rechtmatige uitvoering van het financieel beheer.

De daadwerkelijke uitvoering van de VIC zal voor een groot deel in het vierde kwartaal van 2022 plaatsvinden. Bij onze interimcontrole waren derhalve nog geen resultaten van uitgevoerde controles bekend. Voor de uitvoering van de VIC hebben wij met uw medewerkers afgesproken dat de VIC over de eerste drie kwartalen van 2022 medio december 2022 gereed zal zijn, zodat wij deze in week 50 en 51 kunnen beoordelen. Het laatste kwartaal zal vervolgens uiterlijk in week 8 van 2023 aan ons worden opgeleverd. Deze planning is van groot belang voor de controle van de jaarrekening. Wanneer de VIC over 2023 niet in week 8 is opgeleverd, kan dat impact hebben op de planning van de jaarrekeningcontrole. Wij adviseren u daarom te sturen op de realisatie hiervan.

Het doel van de VIC is om vast te stellen dat de uitkomsten betrouwbaar (getrouw en rechtmatig) zijn. Wanneer dit niet het geval is en u afwijkingen constateert, moet een grondige evaluatie van deze afwijkingen plaatsvinden en dient de impact op de controle- en controle massa vastgesteld te worden. Wij adviseren u tevens om in voorkomende gevallen een oorzaakanalyse op te stellen.

Conclusie

Resumerend kan gesteld worden dat doorontwikkeling op onderdelen noodzakelijk is, en dat u zult moeten bepalen in welke lijn u maatregelen wilt implementeren. Hierbij is het ook van belang dat u maatregelen implementeert die passen binnen de wijze waarop de u de interne controle wilt inrichten. 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 of beperkt gesteund kan worden op maatregelen in het primaire proces. Door te sturen op de verbetermogelijkheden van de interne beheersing en het treffen van maatregelen daarin, realiseert u op de langere termijn een structurele borging van kwaliteit in uw processen. Dit is belangrijk en past bij de ontwikkeling dat het college op termijn zelfstandig de rechtmatigheidsverantwoording moet afgeven.

Wij blijven daarom uw aandacht vragen voor de betrokkenheid van de eerste en tweede lijn bij de doorontwikkeling van de interne beheersing. Deze is naar onze mening nu nog onderbelicht. Het is in onze visie van belang om zo min mogelijk te moeten steunen op de uitkomsten van de verbijzonderde interne controle (derde lijn) achteraf maar juist meer gebruik te maken van interne controles die in de lijn zijn ingeregeld: van repressieve controles met “bevindingen achteraf” naar zekerheid aan de voorkant.

Rechtmatigheids- verantwoording uitgesteld tot de jaarrekening 2023

Wanneer de eerste en tweede lijn hierin een rol pakken, kunt u komen tot een omslag in de aanpak van de VIC en realiseert u dat de kwaliteitsbeoordeling zich dan vooral gaan baseren op een beoordeling van de controlemaatregelen die door de organisatie zelf reeds worden uitgevoerd om relevante risico's af te dekken.

In de eerste lijn, de primaire afdelingen, hebben wij een aantal waarnemingen waar verbetering mogelijk is. Hiervoor verwijzen wij naar hoofdstuk 3 van deze managementletter.

Het Ministerie van BZK heeft via de nieuwsbrief IBI (nummer 109, juni 2022) aangegeven dat de introductie van de rechtmatigheidsverantwoording wordt uitgesteld tot de jaarrekening voor het verslagjaar 2023, welke in het kalenderjaar 2024 wordt vastgesteld. Dit betekent dat vanaf dan onze controleverklaring alleen een oordeel inzake de getrouwheid van de jaarrekening (inclusief de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording die door het college in de jaarrekening wordt opgenomen) bevat.

De Commissie BBV heeft de herziene kadernota uitgebracht (hierna: Kadernota rechtmatigheid 2023), waarin zij haar visie geeft over de invulling van het begrip rechtmatigheid in de rechtmatigheidsverantwoording. Het doel is uiteindelijk dat gemeente Heemstede zelfstandig de in de Kadernota rechtmatigheid 2023 benoemde rechtmatigheidscriteria (het begrotingscriterium, het M&O-criterium en het voorwaarden criterium) afdekt. De Kadernota rechtmatigheid 2023 is daarmee vooral een belangrijk document voor het college geworden. In paragraaf 1.4 van de Kadernota rechtmatigheid 2023 is een tiental stellige uitspraken gedaan en zijn zeven aanbevelingen gedaan. Deze worden in de Kadernota rechtmatigheid 2023 verder uitgewerkt. Deze stellige uitspraken en aanbevelingen kunnen u helpen bij de verdere implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording binnen gemeente Heemstede.

Een aantal van deze stellige uitspraken en aanbevelingen willen wij graag onder de aandacht brengen:

- De Kadernota rechtmatigheid 2023 introduceert het begrip 'onduidelijkheden'. Dit begrip geeft aan dat er situaties zijn waarin het ook voor het college niet duidelijk is of er rechtmatig gehandeld is. Deze moeten dan worden toegelicht en worden gewogen door het college.
- In de Kadernota rechtmatigheid 2023 wordt ook ingegaan op de toepassing van tolerantiegrenzen, afwijkingen en de weging hiervan. Deze begrippen zijn vooral van belang voor uw, nog op te stellen, intern controleplan.
- De commissie adviseert ook fraude door eigen medewerkers toe te lichten in de Paragraaf Bedrijfsvoering. Hierover heeft de Commissie BBV in de Notitie Bedrijfsvoering meer geschreven.
- De commissie adviseert eveneens de verordeningen 212, 213 en het normenkader te actualiseren. Op dit moment is bijvoorbeeld het inrichten van het rechtmatigheidsbeheer, waaronder de verantwoordingsgrens (verplicht) en de rapporteringsgrens (optioneel), nog geen onderdeel van verordening 212.
- Bij aan derden uitbestede werkzaamheden is het belangrijk als gemeente zelf zekerheid te krijgen over de rechtmatigheid. De wijze waarop dat kan is in de kadernota rechtmatigheid 2023 uitgewerkt.

Ook moeten afspraken met de accountant worden herzien of gemaakt. Hierbij moet u vooral denken aan de scope van de interne controle (getrouwheid versus rechtmatigheid), de documentatie van de uitgevoerde interne controles en de planning van de interne controle. U beschikt nog niet over een intern controleplan (zie ook hiervoor). Het intern controleplan achten wij noodzakelijk om sturing te geven aan het proces om in het kalenderjaar 2024 een rechtmatigheidsverantwoording op te kunnen stellen met betrekking tot verslagjaar 2023, zoals de kaders voor de interne controle en de te toetsen rechtmatigheidscriteria.

Wij adviseren u overigens om (voor zover u dit nog niet heeft gedaan) kennis te nemen van de kadernota rechtmatigheid 2023. Deze kadernota kan ondersteunend zijn aan het verder vormgeven aan de invulling van de rol van verschillende actoren binnen uw gemeente.

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording stelt hogere eisen aan het college van burgemeester en wethouders om voldoende en actief toezicht te houden op de interne beheersing, tijdig en adequaat bij te sturen aan de hand van bevindingen en hierover zich te verantwoorden aan de gemeenteraad. Dat betekent dat de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording het moment is om het gehele systeem van interne beheersing (de 'checks and balances') naar een hoger niveau te tillen. Wij verwijzen hiervoor ook naar het eerder uitgewerkte onderdeel van deze managementletter. Dit heeft mogelijk ook gevolgen voor de inrichting van de organisatie en de inzet van medewerkers.

Een goede onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording is ons gedeeld belang. De accountant moet straks immers verklaren dat de door het college afgegeven rechtmatigheidsverantwoording getrouw is. Wij zijn als uw accountant dus in belangrijke mate afhankelijk van de (interne controle) werkzaamheden van het college. Uiteraard maken wij hier graag gebruik van en willen wij graag samen optrekken om tot een goede invulling van de rechtmatigheidsverantwoording te komen. De jaarlijkse beoordeling van het intern controleplan van het college, de door haar uitgevoerde risicoanalyse en de beoogde interne controle aanpak bespreken wij diepgaand met elkaar. Een belangrijke verandering ten opzichte van voorgaande jaren is, dat wij dit vooral vroegtijdig, meer concreet in het eerste of tweede kwartaal willen doen. Het doel is uiteindelijk dat uw gemeente geheel zelfstandig de 3 rechtmatigheidscriteria (het begrotingscriterium, het M&O-criterium en het voorwaardencriterium) afdekt en dat wij door goede afspraken aan de voorkant kunnen volstaan met een marginale review achteraf. Dan is het in onze optiek logisch dat wij vroeg in het jaar met elkaar in gesprek zijn. De manier waarop u nu de interne controle uitvoert, biedt hiervoor nog in te beperkte mate een basis voor, waarbij wij met name doelen op tijdigheid en diepgang van uitvoering en betrokkenheid van de 1^e en 2^e lijn.

Wij adviseren u de noodzakelijke vervolgstappen te zetten en daarbij aandacht te hebben voor de volgende elementen: besluitvorming gemeenteraad (verantwoordingsgrens, rapporteringsgrens, tolerantie en normenkader) voorbereiden; uitwerking rechtmatigheidscriteria, in kaart brengen relevante wet- en regelgeving, uitvoeren risicoanalyse (wat kan er misgaan en wat is de impact hiervan), relevante beheersmaatregelen identificeren, het bepalen van gegevensgerichte detailcontroles (afdekken restrisico) en opstellen van werkprogramma's waar nodig.

Voor verdere informatie omtrent de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording en de gevolgen hiervan voor gemeente Heemstede verwijzen wij tevens naar de managementletter 2021 en het accountantsverslag 2021.

Aandacht voor fraudepreventie en - beheersing en communicatie met bestuur verdient aandacht

De komende jaren zal er vanuit de accountantscontrole nog nadrukkelijker aandacht worden gegeven aan fraudepreventie. Op 13 september 2021 publiceerde de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (“NBA”) een consultatiedocument waarin werd voorgesteld dat accountants verplicht worden om over fraude en continuïteit te rapporteren in de controleverklaring. In 2022 heeft de NBA de notitie ‘Frauderisicobeheersing: aanbevelingen voor bestuurders en toezichthouders’ uitgebracht. In deze notitie komt nadrukkelijk de rol van bestuurders en toezichthoudende organen, zoals de raad en het college, bij het voorkomen en detecteren van fraude aan de orde. Door de nadruk te leggen op het voorkomen van fraude, kunnen de gelegenheden die tot fraude leiden, afnemen. Dit vraagt om actief toezicht op risico’s en beheersmaatregelen ter voorkoming van fraude. Ook de accountant heeft hierin een belangrijke rol. De verplichte frauderapportage in de controleverklaring wordt overigens “gefaseerd” ingevoerd. Bij “wettelijke controles”, waaronder gemeenten, zal dit voor verslagjaar 2022 al het geval zijn, bij “niet wettelijke controles”, zal dit vanaf verslagjaar 2023 het geval zijn.

Fraude kan een groot effect hebben op de reputatie van organisaties en kan tot grote financiële schade leiden. Het is daarom zowel in uw belang als dat van al uw belanghebbenden, bijvoorbeeld in de paragraaf bedrijfsvoering (als onderdeel van het jaarverslag), expliciet aandacht wordt besteed aan het beheersen van frauderisico’s. De Commissie BBV heeft hier ook adviezen over gegeven. Van u, zowel de raad als het college, wordt verwacht dat u frauderisico’s in kaart brengt en adequate maatregelen neemt om deze te beheersen. Omdat bij fraude sprake is van bewust handelen van personeel, is een goede frauderisicoanalyse ook in uw belang, ter voorkoming van daadwerkelijke fraude. Door over frauderisico’s te spreken zal het fraudebewustzijn en de frauderisicobeheersing immers vergroot worden.

De door u zelf uitgevoerde frauderisicoanalyse vormt voor controlerend accountants het startpunt van hun werkzaamheden ten aanzien van frauderisico’s. Met het oog op de voor verslagjaar 2022 ingaande rapportageverplichting voor accountants, waardoor zij in hun controleverklaring gaan rapporteren over fraude, zullen wij nog nadrukkelijker het gesprek met u (raad en college) aangaan over dit onderwerp. Tijdens de controle spreken wij met u over:

- De frauderisicoanalyse van de organisatie en de organisatie specifieke frauderisico’s.
- De evaluatie van frauderisico’s die voor de controle het meest van belang zijn.
- Eventuele fraude incidenten en de bijbehorende opvolging.

Wij bespreken ook met u wat er in de controleverklaring gerapporteerd gaat worden, en hoe verwezen wordt naar de door u beschreven risicoanalyse in het jaarverslag. Door tijdig met elkaar in gesprek te gaan over frauderisicofactoren, eerder geïdentificeerde frauderisico’s en de rapportage daarover door de accountant, bent u beter in staat om relevante risico’s te onderkennen en uw interne beheersing daarop aan te passen of effectiever te maken.

Uit onze werkzaamheden komt naar voren dat het college belang hecht aan het treffen van maatregelen om fraude te voorkomen. Uw gemeente beschikt over een analyse van frauderisico’s per proces waarbij ook beheersmaatregelen zijn benoemd die de onderkende risico’s moeten mitigeren. Deze analyse dateert van 2021 en is daarmee verouderd, waardoor mogelijk actuele

frauderisico's niet bij u in beeld zijn. Door personele onderbezetting heeft de actualisatie van de frauderisicoanalyse geen opvolging gehad het afgelopen jaar en heeft geen rapportage aan de auditcommissie plaatsgevonden. Gelet op de mogelijke impact van fraudes die zich voor doen, adviseren wij u de frauderisicoanalyse minimaal jaarlijks te actualiseren. De huidige uitwerking kan daartoe een goede aanzet zijn. Wij adviseren u bij de actualisatie van de frauderisicoanalyse tevens de kans (dat een risico zich voordoet) en de impact (het mogelijke schadedrag) in te schatten, wat u vervolgens kan helpen bij het maken van keuzes om de risico's te beheersen.

Accountant is verplicht te rapporteren over continuïteit

De accountant is bij "wettelijke controles", waaronder gemeenten, vanaf verslagjaar 2022 verplicht om naast fraude, zoals hiervoor aangegeven, tevens te rapporteren over continuïteit. Een aanleiding voor het verplicht rapporteren over continuïteit is de toenemende behoefte aan transparante informatie over bijvoorbeeld gemeente specifieke inzichten en langetermijnperspectieven. Omdat bij het opstellen van de jaarrekening wordt uitgegaan van de continuïteitsveronderstelling, is continuïteit ook een belangrijk aandachtspunt voor accountants bij de controle van de jaarrekening.

Het continuïteitsrisico bij gemeenten speelt echter een beperktere rol door de achtervang van hogere overheden en het provinciaal toezicht. Wel is het natuurlijk van belang dat uw gemeente een structureel sluitende meerjarenbegroting heeft. In die zin speelt het 'continuïteitsrisico', zij het in mindere mate, ook bij gemeenten.

U heeft aandacht voor dit onderwerp. Wij adviseren u de ontwikkelingen te blijven volgen richting het opstellen van de jaarrekening 2022, omdat het verplicht rapporteren hierover (vooralnog) geldt bij alle wettelijke controles, dus ook bij gemeenten. De vereisten en noodzakelijke inhoud voor de jaarrekening 2022 zullen in de komende periode moeten gaan blijken zodat u meer duidelijkheid krijgt over de eventuele vervolgstappen.

IT omgeving

Binnen uw gemeente is nog geen sprake van relevante IT-audits waarmee de van belang zijnde applicaties worden beoordeeld die een impact hebben op de administratieve organisatie en interne beheersing en de financiële verslaggeving. Hierdoor wordt mogelijk niet optimaal en onderbouwd gebruik gemaakt van de beheersingsmaatregelen (IT-controls) in de betreffende applicaties welke relevant zijn binnen de verschillende processen (waaronder bijvoorbeeld digitale autorisaties). Wij adviseren u om te onderzoeken in welke mate uw IT-omgeving ondersteunend kan zijn aan de interne controle en er (mogelijk) meer gebruik kan worden gemaakt van de in de IT-systemen opgenomen controls. Wij zien hier de financiële administratie (Key2Financiën) en de uitkeringsadministratie (Civision) als belangrijkste applicaties relevant voor de controle.

Wij hebben in opzet kennisgenomen van de IT-omgeving en met name de aspecten inzake continuïteit en betrouwbaarheid van de geautomatiseerde gegevensverwerking. Wij hebben hier in opzet geen bijzonderheden geconstateerd en zullen hier in het accountantsverslag nader over rapporteren als wij kennis hebben genomen van bestaan en de bijhorende relevante documentatie.

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. Met de rapportage "Voortgang bestuurlijke toezeggingen n.a.v. bevindingen accountant" heeft u aangegeven welke toezeggingen en aan het bestuur gedaan zijn en wat de stand van zaken is per 1 maart 2022 en per 1 september 2022. Deze rapportage bevat aanbevelingen uit de managementletters en accountantsverslagen over de jaren 2018 tot en met 2021 en geeft inzicht in openstaande en afgewikkelde adviezen en worden gevolgd door de verantwoordelijke (domein)managers. In de rapportage wordt inzicht gegeven in de bevindingen en of deze onderhanden of afgewikkeld zijn.

Wij hebben begrepen dat deze rapportage nog niet regelmatig met het college en de auditcommissie gedeeld en besproken wordt. Vanaf 2022 zal bij het college bij haar reactie op de managementletter in een bijlage de follow up van de aanbevelingen van de accountant gaan opnemen. Daarmee wordt de follow up ook gedeeld 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. Daarnaast geeft het inzicht aan het bestuur van de progressie die de ambtelijke organisatie maakt. Ook kunnen keuzes om adviezen (nog) niet op te pakken hiermee gecommuniceerd worden en middels een realistisch tijdspad gedegen tot stand en uitvoering komen.

Wij adviseren u verder om de follow up aan te vullen met de medewerker die verantwoordelijk is voor de realisatie van het actiepoint en aangeven per wanneer de bevinding moet zijn opgevolgd en hierbij een realistisch tijdspad aan te houden. Dit draagt ook bij aan de vergroting van het eigenaarschap, waarover wij eerder in deze managementletter schreven. 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

Inleiding

Belangrijk onderdeel van onze tussentijdse controle is het kennisnemen van de opzet van (relevante) financiële processen (de procesbeschrijvingen) en het vaststellen of in de processen de noodzakelijke interne beheersingsmaatregelen zijn opgenomen.

Vervolgens nemen wij kennis van uw vastleggingen van het bestaan van het proces (aantonen aan de hand van één voorbeeld dat het proces gevolgd wordt zoals het is vastgelegd). Deze informatie is van belang voor uw (verbijzonderde) interne controle en de externe controle. Immers, het inzicht verkrijgen in processen geeft u inzicht in de kwaliteit van de processen en bepaalt mede de aandacht die de daarmee verbonden transactiestromen dienen te krijgen in het kader van de (verbijzonderde) interne controle en de externe controle. Een proces met goede interne beheersingsmaatregelen in zich zou in principe minder risicovol zijn en daarmee minder worden betrokken in de gegevensgerichte controlewerkzaamheden, zowel intern als extern.

In de managementletters en accountantsverslagen van voorgaande jaren zijn aanbevelingen opgenomen ten aanzien van de opzet en bestaan van (relevante) financiële processen om de bedrijfsvoering te versterken en risico's te verminderen. Deze aanbevelingen en de voortgang van de realisatie van de aanbevelingen zijn onderdeel van de periodieke rapportages die worden opgesteld naar aanleiding van de verbijzonderde interne controle. Zie verder ook de uitwerking in hoofdstuk 2. Voor de status van de opvolging van eerdere aanbevelingen verwijzen wij u dan ook naar deze rapportages. Ten opzichte van onze eerdere aanbevelingen hebben wij een beperkt aantal nieuwe bevindingen die wij in dit hoofdstuk behandelen.

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

Wij hebben u voorgaand jaar geadviseerd over de beheersing binnen het inkoopproces omtrent vastleggingen en beleid inzake de prestatielevering van inkoop. Hieraan heeft u nog geen volledige opvolging gegeven. Wij vinden dit een dermate belangrijk aandachtspunt, dat we de gerapporteerde bevinding en aanbeveling nogmaals onder uw aandacht willen brengen. Binnen de gemeente hebben wel besprekingen plaatsgevonden omtrent dit punt, maar het realiseren van inrichting vraagt veel en is naar uw mening niet gemakkelijk te realiseren.

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 prestatievering 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.

Rechtmatigheid aanbestedingen

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 crediteurenspendanalyse. Ten tijde van de interim-controle hebben wij vastgesteld dat de spendanalyse nog niet volledig is uitgevoerd over het eerste halfjaar van 2022 en er nog geen conclusies beschikbaar zijn. Wij hebben de bij u onderhanden en de geplande werkzaamheden besproken. De regisseur inkoop hanteert daarbij voor de uitvoering, dossiervorming en onderbouwing van de crediteurenspendanalyse de aanpak zoals wij deze gezamenlijk in 2021 hebben opgezet. De crediteurenspendanalyse is gedaan met de beschikbare informatie op het moment van de interimcontrole. De eerste risico's zijn in beeld gebracht en daar wordt momenteel actie op ondernomen. Een deel van de onrechtmatigheden 2021 lopen door in 2022 en zullen voor 2022 in de foutenevaluatie betrokken worden.

De regisseur inkoop heeft in 2022 al stappen gemaakt om meer preventieve maatregelen te organiseren binnen primaire processen, hetgeen wij als waardevolle acties onderschrijven. Er is meer bewustwording binnen de verschillende afdelingen en wordt er vanuit de verschillende afdelingen gevraagd om verantwoording af te leggen en periodiek te overleggen met de regisseur inkoop. Daarnaast is er een stappenplan inkoop welke verder vorm wordt gegeven ter ondersteuning van juiste procedures en noodzakelijk documentatie en vastleggingen in de primaire processen.

Naar de toekomst toe adviseren wij overigens u om de crediteurenspendanalyse, als onderdeel van de interne controle, niet door de regisseur inkoop te laten uitvoeren. Gelet op zijn betrokkenheid in het inkoopproces is deze functionaris mogelijk niet geheel onafhankelijk van het primaire proces, waardoor hij mogelijk niet voldoende objectief de werkzaamheden kan uitvoeren en conclusies kan trekken.

4 Overige onderwerpen en aandachtspunten voor de jaarrekening



4. Overige onderwerpen en aandachtspunten voor de jaarrekening

Oekraïnegelden

Sinds de Russische aanval op Oekraïne worden er in Nederland ruim 80.000 vluchtelingen uit Oekraïne opgevangen. Volgens de scenarioschets die Clingendael in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid uitgevoerd heeft, zal het conflict in Oekraïne nog een tijd voortduren. Daarom moet er rekening mee gehouden worden dat aantallen vluchtelingen uit Oekraïne naar Nederland zullen blijven komen. Daarnaast is het de verwachting dat een relatief klein deel van hen op korte termijn kan terugkeren vanwege het onduidelijke verloop van de oorlog. Dit scenario en het feit dat de Europese Commissie op 14 oktober 2022 heeft aangekondigd de Richtlijn Tijdelijke Bescherming met een jaar te verlengen, maakt het aannemelijk dat opvang in Nederland nog aanzienlijke tijd nodig is. Het kabinet heeft in het Veiligheidsberaad van 7 maart 2022 de opdracht gegeven aan de voorzitters van de veiligheidsregio's om samen met gemeenten opvanglocaties te realiseren en te exploiteren voor circa 50.000 opvangplekken. In de brief aan de Tweede Kamer van 8 maart 2022 heeft het kabinet toegezegd dat de kosten die worden gemaakt vanwege de realisatie en exploitatie van deze opvang van rijkswege worden vergoed. Het voorziet in de vergoeding van de kosten die worden gemaakt door de veiligheidsregio's, gemeenten en de GGD-en/GHOR die toezien op de coördinerende werkzaamheden en de eerste opvang in hun regio.

Binnen uw gemeente zijn en worden de baten en lasten die verband houden met de opvang inzichtelijk gemaakt. Er heeft echter nog geen zichtbare toetsing plaatsgevonden aan de voorwaarden vanuit de subsidieverlening van het betreffende ministerie. De inhoudelijke verantwoording zal waarschijnlijk middels een SiSa-regeling in de SiSa-bijlage plaatsvinden. Wij adviseren u tijdig vast te stellen welke besteding u kunt opvoeren en deze zichtbaar te toetsen aan de subsidievoorwaarden.

Interne controle energietoeslag nog uit te voeren

Uw gemeente heeft uitgaven gedaan in het kader van de energietoeslag. Deze bestedingen zijn nog geen onderdeel geweest van uw (verbijzonderde) interne controle. Omdat de totale omvang van deze geldstroom over geheel 2022 materieel zal zijn, is het van belang dat de interne controle alsnog wordt uitgevoerd. Wij adviseren u dit zo spoedig mogelijk op te pakken, zodat wij dit in januari 2023 kunnen beoordelen.

Borg- en garantstellingen

Uw gemeente is in 2022 door de Bank Nederlandse Gemeenten aangesproken op een afgegeven borgstelling aan een stichting sportaccommodaties uit uw gemeente. De betreffende lening diende direct door de gemeente te worden voldaan en leverde daarmee een extra last voor uw gemeente op. U bent voornemens om deze aanspraak en betaling alsnog te verhalen op de betreffende stichting. Hiervoor moet u nog wel afspraken maken met deze stichting. In het geval u tot overeenstemming komt, dient u vervolgens inzicht te krijgen in de volwaardigheid (waardering) van deze lening. Omdat de stichting niet aan haar verplichtingen kon voldoen, bestaat er een risico dat een eventuele lening van uw gemeente op de stichting oninbaar is. Wij adviseren u deze inschatting bij de jaarrekening 2022 te maken.

Wij adviseren u tevens om de overige borg- en garantstellingen te beoordelen op het risico van aanspraken richting uw gemeente en de mogelijk financiële gevolgen in beeld te brengen. Wij adviseren u tevens om de komende jaren, gezien de economische situatie momenteel, periodiek de risico's welke de borg- en garantstellingen met zich mee (kunnen) brengen zichtbaar te beoordelen en indien noodzakelijk, maatregelen te treffen.

Onderhoudsvoorzieningen

Met de managementletter en het accountantsverslag bij de jaarrekening 2021 hebben wij gerapporteerd over de gewenste kwaliteit van de onderbouwing van de onderhoudsvoorzieningen. Deze voorzieningen zijn bepaald op basis van meerjarenonderhouds-plannen, waarbij jaarlijks op basis van een bureauactualisatie onderzocht wordt of planning en uitvoering nog met elkaar in de pas lopen en zo niet, wat dat voor eventuele financiële gevolgen heeft of kan hebben. Het is goed dat Heemstede actualiseert en hier actief mee bezig is.

Deze werkwijze is prima om meerjarig in te schatten wat het noodzakelijk meerjarig grootonderhoud is en wat de inschatting is wat dat gaat kosten. In de praktijk is het zo dat het regelmatig voorkomt dat gepland onderhoud niet of later wordt uitgevoerd of dat niet voorzien onderhoud uitgevoerd moet worden. Doordat uw college hier jaarlijks naar kijkt, houdt u grip op de uitvoering van de plannen en kunt u beoordelen wat de eventuele impact is van het niet of later uitvoeren van gepland onderhoud.

In het BBV is onder meer geregeld aan welke voorwaarden onderhoudsvoorzieningen moeten voldoen, om in de jaarrekening verantwoord te kunnen worden:

- De voorziening dient te worden gevormd ter egalisering van in de tijd onregelmatig gespreide kosten.
- Er is sprake van kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt maar waarvan de oorsprong wel (mede) ligt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar.
- De voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van de lasten over een aantal begrotingsjaren.
- Onderhoudsvoorzieningen kunnen alleen worden ingesteld en gevoed op basis van en (actueel) beheerplan.
- Het beheerplan dient periodiek te worden geactualiseerd (richtlijn is maximaal na 5 jaar).
- Het beheerplan dient financieel te zijn getoetst en aansluiten met de stand van en de dotatie aan de voorziening groot onderhoud.

In de jaarrekening 2021 is bij meerdere voorzieningen toegelicht dat sprake was van onzekerheden omdat het college niet goed kon inschatten wat de mogelijke impact is van prijsstijgingen die zich voordoen in de markt voor aannemers en grondstoffen op de meerjarige dotatie aan de voorzieningen en de gewenste omvang van deze voorzieningen. Dit speelde bijvoorbeeld bij de voorziening onderhoud woningen en gebouwen, de voorziening onderhoud wegen en de voorziening onderhoud bruggen en beschoeiingen.

Bij de interim-controle hebben wij hierover diverse gesprekken gevoerd met uw gemeente om vast te stellen of het inzicht in de meerjarige ontwikkeling van de verwachte kosten verbeterd is. Op basis van deze gesprekken brengen wij u het volgende onder de aandacht:

Voorziening	Aandachtspunt(-en) voor de jaarrekening 2022
Onderhoud woningen en gebouwen	<p>In de jaarrekening 2021 is een onzekerheid toegelicht ten aanzien van de dotatie aan de voorziening voor de resterende planperiode (2029). De onzekerheid hield verband met het feit dat u geen inschatting kon maken van het effect van prijsstijgingen van materiaal en manuren. Op basis van een bureauactualisatie in 2022 heeft u de raad voorgesteld om vanaf 2023 tot en met 2029 de jaarlijkse storting met € 160.000 te verhogen. Het BBV schrijft echter voor dat op het moment dat duidelijk is dat de meerjarige dotatie aan de voorziening niet meer toereikend is, vanaf dat moment de meerjarige dotatie moet worden heroverwogen (voorzichtigheidsprincipe). Nu stort u vanaf 2023 tot en met 2029 (in totaal zeven jaar) jaarlijks € 160.000 extra, in totaal € 1.120.000. Feitelijk zou reeds vanaf 2022 sprake moeten zijn van een hogere storting, hetgeen impliceert dat over de periode 2022 – 2029 jaarlijks een extra storting van € 140.000 noodzakelijk is. U heeft deze casus voorgelegd aan de commissie BBV, omdat u van mening was dat een eerste aanvullende storting pas vanaf 2023 gedaan hoefde te worden. Inmiddels heeft u een reactie van de commissie BBV ontvangen en is door de commissie aangegeven dat de aanvullende storting vanaf 2022 gedaan moet worden. Uw college zal de raad hierover op korte termijn informeren en de extra storting in de jaarrekening 2022 verwerken.</p>
Onderhoud wegen	<p>Op basis van de actualisatie van het beheerplan is gebleken dat u jaarlijks een bedrag van € 410.000 extra moet storten, om de kosten van het meerjarig groot onderhoud te kunnen dekken. De totale storting komt daarmee, vanaf 2022, op € 1.000.000. U onderkent nog steeds risico's ten aanzien van de gehanteerde prijzen. Mogelijk dat vanaf 2026 een storting van € 1.100.000 noodzakelijk zal zijn.</p> <p>Voor de jaarrekening 2022 verzoeken wij u om een analyse op te stellen van gepland onderhoud (welke onderdelen tegen welke prijs) versus de realisatie daarvan. Op basis van deze analyse en uw inschatting van (de kosten van) toekomstig onderhoud dient u de toereikendheid van de voorziening en de meerjarige dotatie te beoordelen.</p>
Onderhoud bruggen en beschoeiingen	<p>Het onderliggende beheerplan heeft een looptijd tot en met 2025. Op korte termijn zult u, op basis van een bureauactualisatie, in beeld brengen hoe het uitgevoerde onderhoud zich verhoudt ten opzichte van het onderliggende plan. Binnen uw gemeente is het gebruikelijk dat de bureauactualisaties ook worden voorgelegd aan de raad. U verwacht dat u de bureauactualisatie voor de periode 2023-2025 niet meer in 2022 aan de raad voor te kunnen leggen, maar dat uiterlijk in februari 2023 u de raad kunt informeren, en laten besluiten, over een geactualiseerd meerjaren onderhoudsplan. U verwacht tevens dat er vanaf 2023 dan sprake zal zijn van een structureel hogere storting als waar nu in de meerjarenbegroting rekening wordt gehouden.</p> <p>Wij willen u onder de aandacht brengen dat wanneer uit de bureauactualisatie blijkt dat sprake moet zijn van een structureel hogere storting, en dit bekend is voor het vaststellen van de jaarrekening 2022, deze hogere storting al vanaf de jaarrekening 2022 verwerkt moet worden.</p>

Eigenaren onderhoud sportparken	<p>Deze voorziening is bedoeld om het meerjarig groot onderhoud aan het sportcentrum en sportpark Groenendaal alsmede aan de tennisparken HBC en Groenendaal te dekken. Voor elk van deze onderdelen is een afzonderlijk beheerplan aanwezig. Wat ons opvalt is dat de looptijd van deze plannen niet voor elk van deze onderdelen gelijk is. Wij adviseren u om na te gaan of het wenselijk is dat er meerdere plannen ten grondslag liggen aan één voorziening. Het heeft onze voorkeur dat er één plan aan een voorziening ten grondslag ligt, om het risico te verminderen dat gespaarde middelen door de ene accommodatie worden ingezet voor een andere.</p> <p>De plannen geven naast meerjarig groot onderhoud ook inzicht in de kosten van nieuwbouw en vervanging van onderdelen. In het gesprek wat wij hebben gevoerd kwam naar voren dat de stand van de voorziening ultimo 2021 samen met de dotaties over de resterende periode van de onderhoudsplannen, mogelijk ruimer zou zijn dan de geraamde resterende kosten van groot onderhoud. Ook is aangegeven dat er in 2022 veel kosten ten laste van de voorziening zijn gebracht en dat intern nog wordt uitgezocht of dit terecht is. Wij adviseren u dit onderzoek zo spoedig mogelijk af te ronden, omdat er bijvoorbeeld geen kosten van nieuwbouw ten laste van de voorziening mogen worden gebracht. Als blijkt dat toekomstige dotaties te hoog zijn ten aanzien van het nog uit te voeren onderhoud, dan kunt u met een lagere dotatie volstaan over de resterende planperiode.</p>
--	---

Wanneer de voorzieningen in de jaarrekening voldoen aan het voorgaande, kunnen deze gehandhaafd blijven. Indien dat niet het geval is, kan uw gemeente ervoor kiezen om deze middelen om te zetten in een bestemmingsreserve. Dit heeft dan wel een resultaatteffect en betekent dat u goed moet nadenken hoe het positieve rekeningresultaat, wat het gevolg is, ingezet moet gaan worden. Overigens is het niet de bedoeling is om kosten van groot onderhoud structureel te egaliseren via een bestemmingsreserve. Het opstellen en laten vaststellen van een actueel beheerplan en het instellen van voorziening groot onderhoud is daarmee impliciet verplicht als u de kosten van groot onderhoud wenst te egaliseren.

Overige aandachtspunten voor de controle van de Jaarrekening 2022

Op basis van de bevindingen in deze managementletter, ervaring met (wijzigingen in) de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en de controle over het boekjaar 2021 onderkennen wij de volgende aandachtspunten voor de jaarverslaggeving en controle van de jaarrekening 2022:

- Opstellen van het controleprotocol voor de accountantscontrole 2022 en de actualisatie (indien noodzakelijk) van het normenkader 2022.
- Tijdige en volledige oplevering van de jaarstukken 2022 (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 (waaronder de aangeleverde formats voor de belangrijkste posten voor uw opsteldossier), zoals door ons opgevraagd via het overzicht van benodigde gegevens voor de jaarrekeningcontrole 2022. Wij zullen de inhoud van het overzicht van benodigde gegevens met uw verantwoordelijken doorspreken om de verwachtingen scherp te hebben aan beide kanten. Zo bent u volledig in het verzamelen van de informatie van zowel de accountant als uw balansdossier.
- 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 2022, 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 2023 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. Hierbij dient u rekening te houden met het feit dat het aantal SiSa-regelingen ten opzichte van voorgaand verslagjaar wederom is toegenomen.
- 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 2022, 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 vennootschapsbelasting en de jaarlijkse actualisatie hierop.

- Tijdig afronden van de crediteurenspendanalyse in het kader van de Europese aanbestedingsregels en het bepalen van de mogelijke rechtmatigheidsfout voor 2022.
 - 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.
 - Verantwoordingsinformatie vanuit uw verbonden partijen (ten behoeve van de paragraaf verbonden partijen en vaststellen bijzonderheden uit hoofde van mogelijke aanvullende lasten).
 - Facturatie door leveranciers (volledigheid schuldbalans en aandachtspunt inzake ontbreken verplichtingenadministratie).
 - De verantwoordingsinformatie ten aanzien van de heffing en invordering van de gemeentelijke belastingen (GBKZ).
- Het is van belang dat uw organisatie actief stuurt op tijdig ontvangst van bovengenoemde informatie vanuit deze derde partijen.



PUBLIEKE
SECTOR
ACCOUNTANTS