



IPA-ACON ASSURANCE B.V.

Wilhelminapark 29  
Postbus 6222  
2001 HE HAARLEM  
Telefoon 023 – 531 95 39  
Fax 023 – 531 1700  
info@ipa-acon.nl  
www.ipa-acon.nl

Aan de gemeenteraad van de  
Gemeente Heemskerk  
Postbus 1  
1960 AA HEEMSKERK

Haarlem, 16 mei 2019

Reg.nr. : 103151/215/411/1397  
Betreft : accountantsrapport 2018

Geachte leden van de raad,

In het kader van de algemene controleopdracht hebben wij de financiële administratie en de programmarekening 2018 van de gemeente Heemskerk gecontroleerd. Wij hebben bij de jaarrekening 2018 van de gemeente Heemskerk een goedkeurende verklaring verstrekt.

In aansluiting op onze werkzaamheden in het kader van de controle van de jaarrekening 2018 van uw gemeente, presenteren wij u hierbij de resultaten van onze controle. De hierin opgenomen bevindingen en aanbevelingen hebben wij reeds ambtelijk in concept besproken.

Wij spreken onze waardering uit voor de tijdige oplevering van de jaarrekening en onderliggende stukken. Hierdoor is onze controle in algemene zin efficiënt verlopen. Daarnaast hebben wij op een prettige wijze met uw organisatie samengewerkt. Dank daarvoor.

Wij zijn gaarne bereid tot het verstrekken van nadere toelichtingen.

Hoogachtend,  
Ipa-Acon Assurance B.V.

mr. drs. J.C. Olij RA

Bijlage: accountantsrapport 2018



IPA-ACON ASSURANCE B.V.

Wilhelminapark 29  
Postbus 6222  
2001 HE HAARLEM  
Telefoon 023 – 531 95 39  
Fax 023 – 531 1700  
[info@ipa-acon.nl](mailto:info@ipa-acon.nl)  
[www.ipa-acon.nl](http://www.ipa-acon.nl)

## **ACCOUNTANTSRAPPORT 2018**

### **GEMEENTE HEEMSKERK**



## INHOUDSOPGAVE

## PAGINA

|       |                                                                        |    |
|-------|------------------------------------------------------------------------|----|
| 1     | ALGEMEEN .....                                                         | 1  |
| 1.1   | Inleiding.....                                                         | 1  |
| 1.2   | Samenvatting bevindingen en aanbevelingen .....                        | 2  |
| 2     | CONTROLEPLAN, RISICOANALYSE EN TOLERANTIES.....                        | 3  |
| 2.1   | Controleplan en -protocol.....                                         | 3  |
| 2.2   | Risicoanalyse .....                                                    | 3  |
| 2.3   | Controletoleranties.....                                               | 3  |
| 3     | UITVOERING VERBIJZONDERDE INTERNE CONTROLES EN INTERIMCONTROLE ....    | 4  |
| 3.1   | Interne beheersing van voldoende niveau .....                          | 4  |
| 3.2   | De ontwikkeling van de verbijzonderde interne controle .....           | 4  |
| 3.3   | Kwaliteit uitvoering verbijzonderde controles .....                    | 4  |
| 3.4   | Bevindingen uit de interne controle .....                              | 5  |
| 3.5   | Oordeel interne- en rechtmatigheidsbeheersing gemeente Heemskerk ..... | 6  |
| 3.6   | Opvolging bevindingen interim-controle .....                           | 7  |
| 4     | SOCIAAL DOMEIN.....                                                    | 8  |
| 4.1   | Inleiding.....                                                         | 8  |
| 4.2   | Bevindingen uit de detailcontroles.....                                | 8  |
| 4.3   | Beleidskeuzes rondom de (rechtmatige) levering van zorg .....          | 8  |
| 4.4   | Procesbeheersing en betere voortgangsinfo .....                        | 9  |
| 4.5   | Verantwoorde zorgkosten .....                                          | 10 |
| 4.6   | Persoonsgebonden budgetten (de SVB) .....                              | 10 |
| 4.7   | Samenvatting en analyse.....                                           | 11 |
| 5     | UITVOERING EINDEJAARSCONTROLE .....                                    | 12 |
| 5.1   | Algemeen .....                                                         | 12 |
| 5.2   | Begrotingsrechtmatigheid .....                                         | 12 |
| 5.3   | Administratievoering en overige administratieve aangelegenheden .....  | 12 |
| 5.4   | Opmerkingen jaarverslaggeving.....                                     | 13 |
| 5.4.1 | BBV en wijzigingen .....                                               | 13 |
| 5.4.2 | Jaarstukken en informatiewaarde.....                                   | 13 |
| 5.4.3 | Programmarekening van baten en lasten .....                            | 14 |
| 5.4.4 | Balans en financiële positie.....                                      | 14 |
| 5.5   | Materiele vaste activa .....                                           | 15 |
| 5.6   | Grondexploitaties en paragraaf grondbeleid .....                       | 16 |
| 5.7   | Verbonden partijen .....                                               | 17 |
| 6     | SINGLE INFORMATION EN SINGLE AUDIT (SISA).....                         | 18 |
| 6.1   | Algemeen .....                                                         | 18 |
| 6.2   | Rapport van bevindingen .....                                          | 18 |
| 6.3   | Onderwijsachterstandenbeleid .....                                     | 18 |



## INHOUDSOPGAVE

## PAGINA

|     |                                              |    |
|-----|----------------------------------------------|----|
| 7   | ONTWIKKELINGEN AUTOMATISERING .....          | 19 |
| 7.1 | Algemeen .....                               | 19 |
| 7.2 | IT-general controls.....                     | 19 |
| 7.3 | ENSIA - informatiebeveiliging.....           | 19 |
| 8   | OVERIGE ONDERWERPEN .....                    | 20 |
| 8.1 | Wet Normering Topinkomens (WNT) .....        | 20 |
| 8.2 | Fraude.....                                  | 20 |
| 8.3 | Doelmatigheidsonderzoeken.....               | 20 |
| 8.4 | Rechtmatigheidsverklaring.....               | 20 |
| 9   | CONCLUSIES .....                             | 22 |
| 9.1 | Geconstateerde fouten en onzekerheden.....   | 22 |
| 9.2 | Samenvatting bevindingen in dit rapport..... | 22 |
| 9.3 | Controleverklaring.....                      | 22 |

## Bijlage

Tabel van fouten en onzekerheden SiSa 2018



IPA-ACON ASSURANCE B.V.

Wilhelminapark 29  
Postbus 6222  
2001 HE HAARLEM  
Telefoon 023 – 531 95 39  
Fax 023 – 531 1700  
info@ipa-acon.nl  
www.ipa-acon.nl

Aan de gemeenteraad van de  
gemeente Heemskerk  
Postbus 1  
1960 AA HEEMSKERK

Haarlem, 16 mei 2019

Reg.nr. : 103151/215/411/1397  
Betreft : accountantsrapport 2018

Geachte leden van de raad,

Wij hebben de jaarrekening 2018 van de gemeente Heemskerk gecontroleerd. In dit accountantsrapport geven wij onze belangrijkste controlebevindingen weer. Bij de jaarrekening 2018 hebben wij een controleverklaring verstrekt met een goedkeurend oordeel voor zowel de getrouwheid als rechtmatigheid. Wij hebben de originele controleverklaring reeds separaat aan u toegezonden.

De programmarekening 2018 van de gemeente Heemskerk sluit met een gerealiseerd saldo van baten en lasten van in totaal € 2.220.000,- (negatief). Het gerealiseerd resultaat, na toevoeging en onttrekking aan reserves, bedraagt € 233.000,- positief. Het saldo van het totale eigen vermogen bedraagt ultimo december 2018 € 54.278.000,-.

Naar aanleiding van onze controle van de financiële administratie en de jaarrekening willen wij het volgende onder uw aandacht brengen. Wij hebben onze concept bevindingen op 9 mei 2019 besproken met de gemeentesecretaris en de concerncontroller.

## **1 ALGEMEEN**

### **1.1 Inleiding**

Bij overeenkomst van 11 mei 2012 heeft u ons voor het eerst de opdracht gegeven de controle van de jaarrekening van de gemeente Heemskerk uit te voeren. Deze opdracht is op basis van de gunningbrief van d.d. 14 juni 2017 wederom aan ons gegund voor een periode van 2017-2020; wij zijn erkentelijk voor het vertrouwen dat u in ons heeft.

Onze controleaanpak is ten opzichte van het voorgaande boekjaar niet gewijzigd en bestaat in hoofdlijnen uit drie 'fasen', namelijk de planning en risicoanalyse, de interim-controle en de jaarrekeningcontrole. Het controleplan komt aan bod in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 gaan wij kort in op de uitvoering van de verbijzonderde interne controle (VIC) en presenteren wij de belangrijkste bevindingen uit de interim-controle. Wij hebben de interim-bevindingen reeds aan de hand van de zgn. boardletter in de Auditcommissie met de leden besproken.

De bevindingen van de eindejaarscontrole zijn opgenomen in hoofdstuk 4. In het hoofdstuk 5 stellen wij de bevindingen in het kader van de SiSa aan de orde. In hoofdstuk 6 gaan wij kort in op de ontwikkelingen inzake de automatisering. Na de actualiteiten m.b.t. wet- en regelgeving sluiten wij het rapport af met de conclusies.

## 1.2 Samenvatting bevindingen en aanbevelingen

In deze paragraaf geven wij onze belangrijkste conclusies naar aanleiding van de door ons uitgevoerde controle van de jaarrekening 2018 weer. In onderstaande tabel hebben wij de in deze rapportage opgenomen aanbevelingen, bevindingen als volgt samengevat:

| par.  | onderwerp                                                 | Oordeel                        | aanbeveling / toelichting                                                                                            |
|-------|-----------------------------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 7.2   | Getrouwheid                                               | Goedkeurend                    | Zie ook controleverklaring.                                                                                          |
| 7.2   | Rechtmatigheid                                            | Goedkeurend                    | Zie ook controleverklaring.                                                                                          |
| 5     | SiSa-verantwoording                                       | Geen overschrijding            | Gegevens zijn deugdelijk tot stand gekomen.                                                                          |
| 4.4.1 | Naleving BBV                                              | Nageleefd                      | Zie ook controleverklaring.                                                                                          |
| 4.4.2 | Informatiewaarde jaarrekening                             | Voldoende                      | Ruime aandacht voor alle relevante onderdelen.                                                                       |
| 3     | Verbijzonderde interne controles                          | Voldoende                      | Verbeterde uitvoering door gebruik van uitgebreide vragenlijsten en ontwikkeling van afrondende rapportage.          |
| 3.4   | Opvolging aanbevelingen managementletter                  | Goed                           | Wordt voldoende gevolg aangegeven.                                                                                   |
| 4.2   | Begrotingsrechtmatigheid                                  | Geen overschrijding tolerantie | Geen overschrijding van programma's en kredieten. Enkele kostenposten overschreden. Geen begrotingsonrechtmatigheid. |
| 6.4   | Uitvoeren doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken | Uitgevoerd                     | Planmatig de onderzoeken uitgevoerd (in 2018 gericht op het inkoopbeleid).                                           |
| 6.2   | IT c.a.                                                   | Voldoende                      | Digitalisering van een aantal processen afgerond, positieve beveiligingstoets ENSIA.                                 |

In hoofdstuk 3 geven we een (algemeen) oordeel bij de belangrijkste, door ons beoordeelde processen in het kader van de interne beheersing en rechtmatigheid binnen uw gemeente. Daaruit blijkt dat we voor de interne beheersing nog bijzondere aandacht vragen voor het proces van de subsidies en de beheersing rondom de jeugdzorg.



## 2 CONTROLEPLAN, RISICOANALYSE EN TOLERANTIES

### 2.1 Controleplan en -protocol

Onze controle is onderverdeeld in twee perioden, de interim-controle en de eindejaarscontrole. Tijdens de interim-controle richten wij ons op de opzet, het bestaan en de werking van de financiële processen alsmede op de kwaliteit van de uitvoering van interne controlemaatregelen en controleprogramma's, dit zowel ten aanzien van getrouwheids- als rechtmatigheidsaspecten. Tijdens de eindejaarscontrole richten wij onze controle met name op de jaarrekeningposten en de SiSa bijlage en voeren wij aansluitcontroles, cijferbeoordelingen, verbandscontroles en daar waar noodzakelijk aanvullende gegevensgerichte controlewerkzaamheden uit.

De reikwijdte van de opdracht tot controle van de jaarrekening 2017 is vastgelegd in het (meerjarige) controleprotocol van 29 januari 2015. Daarnaast maken wij bij de planning van onze controle gebruik van het normenkader, waarvan door uw raad 31 januari 2019 een geactualiseerde versie is vastgesteld. Het controleprotocol en het normenkader zijn uitgangspunt geweest voor de door ons uitgevoerde controlewerkzaamheden met betrekking tot de jaarrekening en het jaarverslag 2018.

### 2.2 Risicoanalyse

Bij aanvang van de controle hebben wij een risico-inventarisatie uitgevoerd, waarbij de belangrijkste risico's waarmee de gemeente te maken heeft, zijn geïdentificeerd. Deze risicoanalyse is een belangrijk onderdeel van de accountantscontrole en maakt derhalve deel uit van ons pre-audit gesprek. De risicoanalyse richt zich op zowel de externe risico's als de risico's in de bedrijfsvoering. Bij de inventarisatie is onze insteek primair gericht op de risico's in de processen die leiden tot mutaties in de balans en de programmarekening van de gemeente Heemskerk.

### 2.3 Controletoleranties

Op grond van het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) stelt de raad de goedkeuringstolerantie vast die de accountant bij zijn jaarrekeningcontrole dient te hanteren.

U heeft ons opgedragen om bij onze oordeelsvorming uit te gaan van de hierna vermelde goedkeuringstolerantie:

| Goedkeuringstolerantie                       | Goedkeurend | Beperking      | Oordeelont-houding | Afkeurend  |
|----------------------------------------------|-------------|----------------|--------------------|------------|
| Fouten in de jaarrekening<br>(in % lasten)   | $\leq 1\%$  | $> 1\% < 3\%$  | –                  | $\geq 3\%$ |
| Onzekerheden in de controle<br>(in % lasten) | $\leq 3\%$  | $> 3\% < 10\%$ | $\geq 10\%$        | –          |

Op basis van de jaarrekening 2018 van uw gemeente betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 0,97 miljoen en een totaal van onzekerheden van circa € 2,91 miljoen de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten. (Ter vergelijking: in 2016 waren de toleranties respectievelijk € 1,05 miljoen en € 3,15 miljoen.) De rapporteringstolerantie voor zowel elke fout als elke onzekerheid is door uw raad vastgesteld op een bedrag van € 75.000,-.

### **3 UITVOERING VERBIJZONDERDE INTERNE CONTROLES EN INTERIMCONTROLE**

#### **3.1 Interne beheersing van voldoende niveau**

Bij de controle beoordelen wij de interne maatregelen van interne beheersing die relevant zijn om te komen tot een getrouwe jaarrekening. Op basis van onze controle zijn wij van oordeel dat in algemene zin de administratieve organisatie en interne beheersing op toereikende wijze is opgezet en dat hiermee de basis aanwezig is voor een adequate informatievoorziening. Wij hebben tijdens onze controle in 2018 geen fundamentele tekortkomingen geconstateerd die een belangrijk effect hebben op de jaarrekening 2018.

#### **3.2 De ontwikkeling van de verbijzonderde interne controle**

De basis voor de interne controle is het plan Verbijzonderde interne controle 2018. Wij hebben kennis genomen van het controleplan en vastgesteld dat alle kernprocessen met een materieel financieel belang zijn opgenomen. Naar ons oordeel is het controleplan 2018 voldoende kwalitatief waardoor wij er in het kader van de jaarrekeningcontrole 2018 goed op kunnen steunen.

In onze management-letter hebben we geadviseerd de VIC op een aantal aspecten te verbreden. Samenvattend:

- Betrek in de VIC ook de meer financiële processen (factuurcontrole, betalingen, budgetbeheer) en de financieel-administratieve processen (beheer/analyse tussenrekeningen, aansluiting tussen systemen)
- Betrek in de VIC periodiek ook niet financiële processen (archivering en dossiervorming; aanlevering bestuursstukken)
- Richt de VIC op een beoordeling per proces (opzet AO, rapporteer en adviseer per proces).

Evenals vorig jaar willen we benadrukken dat de huidige VIC al een goede basis is voor de rechtmatigheidscontrole. De bovengenoemde aanbevelingen doen daar niets aan af, maar zullen naar ons idee er wel toe bijdragen dat de VIC ook meer van toegevoegde waarde wordt voor de interne organisatie.

#### **Doel van de ontwikkelingen?**

Hoewel nog niet expliciet geformuleerd, zal een van de doelen van de ontwikkeling van de VIC zijn het vormen van een voldoende fundament voor de 'rechtmatigheidsverklaring' die het college over het beheer in 2021 moet afgeven. We adviseren om te bezien welke stappen college en management nog moeten nemen om te waarborgen dat er (in het voorjaar 2022) ook daadwerkelijk een positieve verklaring kan worden afgegeven

#### **3.3 Kwaliteit uitvoering verbijzonderde controles**

Bij onze interim-controle hebben wij kennis genomen van de interne controledossiers, de gehanteerde checklisten, alsmede specificaties en/of onderbouwingen van de uitgevoerde werkzaamheden. Ten behoeve van enkele processen hebben wij tijdens onze interim-controle ook zelf deelwaarnemingen en/of lijncontroles uitgevoerd.

De uitvoering van verbijzonderde interne controles blijkt uit de aan ons overgelegde interne controledossiers. Voor het uitvoeren van de controles zijn vooraf controlelijsten (checklists) opgesteld welke goede hanteerbare hulpmiddelen zijn voor de uitvoering van de interne controles. Tijdens de eindejaarscontrole hebben wij vastgesteld dat de verbijzonderde interne controle integraal is uitgevoerd, zoals opgenomen in het intern auditplan gemeente Heemskerk.

De interne controle wordt formeel afgesloten met een rapportage aan het MT. Dat is formeel de juiste afwikkeling van de IC-cyclus. Wij adviseren om intern de bevindingen per proces tussentijds al af te stemmen met proceseigenaren en teamleiders. Hierdoor wordt het mogelijk dat bevindingen waar nodig (meer) direct leiden tot actie.

### 3.4 Bevindingen uit de interne controle

De VIC sluit elke periode af met een verslag, waarin ter afsluiting verbeterpunten worden opgenomen die via het managementteam worden gecommuniceerd met de bureauhoofden. De rapportages zijn helder: per proces wordt beknopte informatie gegeven (omvang, risico-inschatting) en met stoplichtkleuren een oordeel gegeven over de beheersing. Ook de controlebevindingen (fouten, onzekerheden, schatting omvang) wordt gepresenteerd per proces en in totaal.

Het slotverslag, met een integraal beeld over 2018, wordt als bijlage bij de jaarstukken gepresenteerd.

Van de uitgevoerde detailcontroles (in totaal 260) zijn er door de VIC 242 als 'goed' beoordeeld, bij 18 gecontroleerde dossiers waren er aspecten in het proces waarop de VIC bevindingen had. In de verslagen zijn deze bevindingen uitgebreid, inhoudelijk behandeld en per periode leidde dat tot (in totaal 23) verbeterpunten die onder aandacht van het management werden gebracht.

Een zevental verbeterpunten lichten wij er samenvattend uit:

- gebruik om fouten en misverstanden te voorkomen een vaste opbouw of een vast format voor de beschikkingen bij subsidies. Een advies dat ook in 2017 werd gegeven en de bevindingen uit de VIC dit jaar geven weer dat dit advies echt relevant is;
- wijk niet af van geldende termijnen in de subsidieprocessen, en zo toch vermeld en motiveer dan de afwijking;
- vermeld in een PGB-beschikking op welke wijze er verantwoording moet worden afgelegd;
- vraag een kostenraming op, indien de interne berekening van bouwkosten meer dan 10% afwijkt van de opgegeven bouwkosten;
- vermeld het in de legesbrief voor omgevingsvergunning als er korting wordt gegeven;
- actualiseer het bouwkostenbesluit;
- gebruik voor de marktgelden de juiste tarieven.

We onderstrepen het belang dat concerncontrol aan deze punten geeft; ze worden door haar dan ook terecht weer betrokken in de komende VIC-controles.

We zien dat aanbevelingen gehandhaafd blijven (meerdere aanbevelingen komen herhaald voor; een aantal kwam ook vorig jaar al in de VIC-rapporten voor). Dat is natuurlijk deels de meerwaarde van een interne controle die doorontwikkeld is en stelselmatig wordt uitgevoerd. Maar geeft ook aan dat de organisatie moet leren om met deze bevindingen om te gaan: alleen als ze ter harte genomen worden en leiden tot actie heeft de VIC en haar aanbevelingen echt meerwaarde.

De herhaalde bevindingen in het subsidieproces (reeds door de VIC in 2017 aan de orde gesteld en ook dit jaar tot in de laatste controleverslagen) hebben ertoe geleid dat we hieronder in de samenvattende tabel dit proces aangemerkt hebben als 'verbeterpunt'.

### 3.5 Oordeel interne- en rechtmatigheidsbeheersing gemeente Heemskerk

In het kader van onze interim-controle hebben wij getoetst of het interne beheersingssysteem (het geheel van opzet en werking van de administratieve organisatie, de (verbijzonderde) interne controle, de gemaakte risicoafwegingen en de transparante vastleggingen hiervan van een zodanig kwalitatief niveau is, dat dit voor u als basis kan dienen voor het oordeel over het 'in control' zijn van de materiële processen binnen uw organisatie.

Dit is natuurlijk vervolgens ook van belang voor onze risico-inschatting en was mede bepalend voor de aard en omvang van onze werkzaamheden bij de jaarrekeningcontrole.

In onderstaande tabel hebben wij het (algemeen) oordeel van de belangrijkste door ons beoordeelde processen in het kader van de interne beheersing en rechtmatigheid binnen uw gemeente samengevat opgenomen.

| omschrijving proces                                | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------------------------------------------|------|------|------|------|
| Opzet en uitvoering rechtmatigheidsbeheer          | ✓    | ✓    | ✓    | ✓    |
| OZB, afvalstoffenheffing en rioolrechten           | ✓    | ✓    | ✓    | ✓    |
| Leges, incl. bouwleges                             | ✓    | ✓    | ✓    | ✓    |
| Verstrekte subsidies, voortgangsbewaking termijnen | ✓    | ✓    | ✓    | !    |
| Uitkeringen Wet werk en bijstand                   | ✓    | ✓    | ✓    | ✓    |
| Inkopen, aanbesteden, contracten en verplichtingen | ✓    | ✓    | ✓    | ✓    |
| Treasurymanagement en betalingsorganisatie         | ✓    | ✓    | ✓    | ✓    |
| Personeel, salarissen                              | ✓    | ✓    | ✓    | ✓    |
| Uitvoering Jeugdzorg                               | X    | !    | !    | !    |
| Uitkeringen Wet Maatschappelijke Ondersteuning     | ✓    | ✓    | ✓    | ✓    |
| Krediet en budgetbeheersing                        | ✓    | ✓    | ✓    | ✓    |
| Planning en Control-cyclus                         | ✓    | ✓    | ✓    | ✓    |
| Risicobeheersing, juridische kwaliteit, M&O        | ✓    | ✓    | ✓    | ✓    |
| Administratievoering, analyse tussenrekeningen     | !    | ✓    | ✓    | ✓    |
| Projectbeheersing, incl. ontvangen rijksbijdragen  | ✓    | ✓    | ✓    | ✓    |
| Digitalisering processen                           | ✓    | ✓    | ✓    | ✓    |

Tabel: Relatief oordeel accountant inzake de interne- en rechtmatigheidsbeheersing binnen de gemeente Heemskerk

|         |   |                                                                                                   |
|---------|---|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Legenda | X | Onvoldoende. Er zijn (risico's op) tekortkomingen en/of fouten geconstateerd.                     |
|         | ! | Verbeterpunt. Geen materiële risico's / tekortkomingen, op onderdelen zijn verbeteringen nodig.   |
|         | ✓ | Voldoende tot goed. Geen risico's/ tekortkomingen; goed functionerend systeem interne beheersing. |

### 3.6 Opvolging bevindingen interim-controle

Conform onze opdrachtbevestiging hebben wij alle relevante gedetailleerde controlebevindingen in onze boardletter van 4 december 2018 gerapporteerd. De interim-controle is vooral gericht op de kwaliteit van de interne beheersing, inclusief het rechtmatigheidsbeheer, voor zover relevant voor de controle van de jaarrekening.

De voortgang en uitvoering van de in deze rapportages opgenomen aanbevelingen wordt intern bewaakt door Concern Control.

Onze belangrijkste bevindingen en aanbevelingen uit de interim-controle 2018 zijn, samen met de voortgang / opvolging ervan, in de onderstaande tabel op hoofdlijnen weergegeven.

| Aanbeveling |                                                                                                                                                 | opvolging aanbeveling<br>(per ultimo april 2019)                                                                       |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1           | Ga verder met de bevindingen uit de VIC en de uitgevoerde procescontrol: ontwikkel de betreffende processen.                                    | Wordt opgepakt in 2019.                                                                                                |
| 2           | Ga na welke stappen genomen moeten worden om te komen tot een positief 'control-statement'.                                                     | Wordt opgepakt vanaf 2019.                                                                                             |
| 3           | Ontwikkel een structurele oplossing voor de monitoring van het CJG, om te borgen dat de besluiten die het CJG in mandaat neemt rechtmatig zijn. | Er is na evaluatie voor gekozen de huidige werkwijze, monitoring door elke IJmond gemeente bij het CJG te continueren. |
| 4           | Ontwikkel eigen controlebeleid bij zorgverleners met een contract onder € 100.000,-.                                                            | Er is weloverwogen besloten deze aanbeveling niet op te volgen.                                                        |
| 5           | Overweeg om maatregelen te nemen om de levering van zorg bij PGB's vast te stellen.                                                             | Er is na evaluatie voor gekozen dat de levering in voldoende mate via het SVB en het CJG wordt geborgd.                |
| 6           | Vul de interne werkbeschrijvingen rondom de nieuwe factuurverwerking aan.                                                                       | Wordt uitvoering aan gegeven in 2019.                                                                                  |
| 7           | Ga na of functiescheiding bij de invoer van stamgegevens digitaal te borgen is.                                                                 | Wordt uitvoering aan gegeven in 2019.                                                                                  |
| 8           | Versterk het budgetbeheer, bijv. door gebruik van de verplichtingenregistratie.                                                                 | Er wordt gedacht over een fasegewijze invoering.                                                                       |
| 9           | Versterk de processen rondom subsidieverstrekkingen.                                                                                            | Er wordt bekeken hoe hier invulling aan te geven.                                                                      |
| 10          | Ga na of alle contracten rondom verhuur van accommodaties in JOIN vastgelegd kunnen worden.                                                     | Wordt momenteel invulling aan gegeven.                                                                                 |
| 11          | Beoordeel hoe invulling wordt gegeven aan de BBV-richtlijnen voor tussentijds winstnemen bij de lopende grondexploitaties.                      | Wordt beoordeeld bij de actualisatie van de grondexploitaties in het najaar.                                           |
| 12          | Ga na of de huidige Voorziening Facilitair grondbeleid is in te passen in de BBV-richtlijnen.                                                   | Is omgezet in een overlopende post.                                                                                    |
| 13          | Ga na of er restmiddelen voor Onderwijsachterstandenbeleid zijn en of deze nog te besteden zijn.                                                | Heeft invulling gekregen.                                                                                              |

## **4 SOCIAAL DOMEIN**

### **4.1 Inleiding**

De overdracht van taken in het kader van de Jeugdwet en de WMO heeft inmiddels vier jaar geleden plaatsgevonden. De eerste jaren was de aandacht primair gericht op het verstrekken van zorg aan (nieuwe) cliënten, het maken/bevestigen van afspraken en het inregelen van nieuwe applicaties en systemen. Aan de interne beheersing, verantwoording en controle werd minder aandacht besteed en deze bleven daarom achter in ontwikkeling. De laatste twee jaar is nadrukkelijk in gezet op ontwikkeling van de processen en we kunnen concluderen dat de processen binnen het Sociaal domein beheerst verlopen.

Er zijn wel nog een aantal onderwerpen die aandacht nodig hebben. Omdat deze niet nieuw zijn, over de meeste hebben we eerder gerapporteerd, behandelen we ze kort.

### **4.2 Bevindingen uit de detailcontroles**

De processen rondom het sociaal domein zijn in de VIC betrokken. Uit de beoordeling van de interne processen rondom de WMO bleek dat deze adequaat verlopen; wel werd er vastgesteld dat bij enkele beschikkingen voor vervoersvoorzieningen in deze beschikkingen niet was geregeld hoe verantwoording dient te worden afgelegd door de cliënt. De beschikkingen dienen op dit aspect te worden aangevuld.

Door Concerncontrol zijn ook dit jaar beoordelingen uitgevoerd bij het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG): dossiers Jeugdzorg zijn beoordeeld op aanwezigheid van een afwegingskader voor de zorg, zoals de indicatie of het verzoek tot toewijzing. Voor één van de gecontroleerde verstrekkingen bleek geen dossier aanwezig. Mag duidelijk zijn dat hierin, in afstemming met het CJG, alsnog in moet worden voorzien.

### **4.3 Beleidskeuzes rondom de (rechtmatige) levering van zorg**

In voorgaande jaren hebben we geadviseerd om op een aantal aspecten rondom de toekenning en/of levering van de zorg nader beleid te ontwikkelen. Kort samengevat waren dit:

- geef structurele invulling aan het monitoren van het CJG wat betreft de rechtmatige besluitvorming,
- overweeg maatregelen om de rechtmatige levering van zorg bij PGB's vast te stellen,
- ontwikkel controlebeleid bij zorgaanbieders met een omzet kleiner dan € 100.000,-.

Bij de behandeling door het college van de managementletter over 2018 zijn op deze punten door het college keuzes gemaakt.

#### **Monitoring bij het CJG**

Bij het CJG vinden op dit moment jaarlijks, door elke IJmond-gemeente, via een representatieve steekproef, een toets plaats op de rechtmatigheid per individuele gemeente. In IJmond verband is deze aanpak op ambtelijk niveau besproken en geconcludeerd dat er nauwelijks verdere efficiency ontstaat door intensere samenwerking in de uitvoering. En dat daarmee de huidige werkwijze voldoende is. Wij kunnen ons in deze benadering vinden; we adviseren daarbij wel om de wederzijdse resultaten (geanonimiseerd) te delen. De conclusies krijgen daardoor een degelijkere basis.

### **Borging van de rechtmatige levering van zorg bij PGB's**

Bij de SVB ontbreekt het aan concrete, goede aanknopingspunten en controlemaatregelen om de feitelijke levering van de zorg, betaald uit PGB's, te beoordelen. Alhoewel deze taak door de rijksoverheid bij de SVB is neergelegd, adviseert deze haar klanten (de gemeenten) zelf maatregelen te treffen. In de overwegingen van het college wordt weergegeven dat de rechtmatigheid van deze zorg via het CJG wordt geborgd.

Het CJG heeft ook – voor wat betreft de jeugdzorg – feitelijk het contact met de cliënten. We geven in overweging om het CJG te vragen, in hun periodieke contacten met cliënten, de evaluatie van de ontvangen zorg als vast gesprekspunt mee te nemen. Beoordeling hiervan kan dan in de jaarlijkse steekproef bij het CJG plaatsvinden. Op deze wijze kunnen we ons vinden in de gemaakte keuze.

### **Controlebeleid bij zorgaanbieders met een omzet kleiner dan € 100.000,-**

Voor de 'kleinere zorgleveranciers' geldt een verlicht regime bij de jaarverantwoording. Zo hoeven ze onder meer geen accountantsoordeel te overleggen over de rechtmatige besteding van gelden. Het college heeft besloten geen nader controlemaatregelen te ontwikkelen om de rechtmatigheid te borgen.

Overwegingen daarvoor zijn onder meer dat ook kleinere zorgaanbieders vaak een controleverklaring aanleveren, omdat ze die toch beschikbaar hebben vanwege contractverplichtingen elders. Verder is overwogen dat cliënten lastig rechtstreeks te benaderen zijn, bijv. gelet op privacy/AVG-aspecten en hun specifieke (zorg)situatie. Mede daarom zijn er de jaarlijkse cliëntervaringsonderzoeken. Wij delen deze argumenten.

Daarnaast geeft het inmiddels goed functionerende digitale berichtenverkeer, waar de gemeente met ingang van 2018 gebruik van maakt, houvast: hieruit valt door de gemeente af te leiden dat voor alle berichten over een klant een verwijzing aanwezig is en dat de gemeente (of namens haar het CLG) daarvoor een beschikking heeft afgegeven. Daarmee is geborgd dat de ingezette zorgtrajecten vooraf geaccordeerd zijn.

Wij kunnen met de gemaakte keuze instemmen. Geven daarbij in overweging om – parallel aan het advies bij het CJG hierboven – bij alle cliëntcontacten die de gemeente heeft, de evaluatie van de ontvangen zorg als vast gesprekspunt mee te nemen. Reacties van cliënten kunnen dan meegenomen worden in de contacten met zorgaanbieders.

### **4.4 Procesbeheersing en betere voortgangsinfo**

Per 1 januari 2018 is de gemeente overgegaan op de directe verwerking van factuurregels uit het digitale berichtenverkeer. De voordelen zijn duidelijk: er geen bevoorschotting meer nodig, er is geen sprake van verrekening achteraf en in zowel de zorgadministratie als de financiële administratie zijn de feitelijke kosten direct zichtbaar.

Maar deze voordelen zijn er alleen omdat ook de diverse spelers in de zorgketen allemaal (grosso modo) hun processen beter op orde hebben en ook vanuit hun kant het berichtenverkeer sneller en beter voeden met berichten. Eventueel vragen en fouten worden eerder ontdekt en veelal a-tempo opgelost.

Daarnaast is de laatste jaren de verantwoordingscyclus gaandeweg gestandaardiseerd. Uit oogpunt van helderheid voor eenieder hebben veel gemeenten het landelijke verantwoordings- en controleprotocol omarmd. In dit traject wordt, naast het reguliere berichtenverkeer, door de zorginstellingen na afloop van een jaar op twee momenten 'verantwoording' afgelegd: voor 1 maart door het

insturen van de productieverantwoording van het afgelopen jaar en voor 1 april door het overleggen van de controleverklaring van de huisaccountant bij de productieverantwoording.

Door deze systematiek hebben gemeenten veel eerder dan voorheen goed zicht op de zorgkosten en had ook Heemskerk feitelijk al betrouwbare cijfers beschikbaar, nog voordat begin april de gecontroleerde productieverantwoordingen binnenkwamen.

Tegelijk bleken, bij afstemming van productieverantwoordingen met de door de gemeente geregistreerde kosten, nog al wat kleinere verschillen die je bij een volledig digitale verwerking niet zou verwachten. Het laten uitzoeken van (de oorzaak van) deze verschillen is een voorwaarde om volledig te kunnen gaan werken met en vertrouwen op het digitale berichtenverkeer.

Overigens zijn er nog een drietal, landelijke opererende jeugdzorg-instellingen die nog niet meedoen in het berichtenverkeer. Bij deze instellingen wordt nog betaald met periodieke voorschotten en afrekening achteraf. Daarnaast ontvangen nog drie instellingen jaarlijks een voorschot, omdat ze anders in liquiditeitsproblemen zouden hebben.

#### **4.5 Verantwoorde zorgkosten**

Met de afronding van de jaarrekening en de accountantscontrole is ook dit jaar nog gewacht tot begin mei; maar dit is de facto inmiddels alleen nog nodig voor de rechtmatigheid van de zorgkosten. Voor de rechtmatige besteding van de gelden blijven we afhankelijk van de huisaccountant van de zorginstelling.

In cijfers: 111 van de 116 zorginstellingen waarmee Heemskerk zaken doet hadden eind april hun productieverantwoording ingediend (van de ontbrekenden is een leverancier met een grotere omzet). Bij de 111 ontvangen verantwoordingen is van 5 zorgaanbieders nog geen controleverklaring ontvangen; en bij drie ontvangen productieverantwoordingen werd door de huisaccountant van de zorginstelling een controleverklaring met een beperking afgegeven.

Over de hele linie genomen is het beeld nadrukkelijk positiever dan voorgaand jaar. We lichten hier drie zorgaanbieders er nog specifiek uit; het zijn drie instellingen uit de jeugdzorg:

- De grootste instelling voor jeugdzorg, waarvan Heemskerk gebruikt maakt, had bij het afronden van dit rapport wel haar productieverantwoording ingeleverd, maar nog geen controleverklaring overlegd. Uit navraag door de beleidsafdeling bleek dat door de instelling nog niet kon worden aangegeven wanneer de jaarverantwoording compleet zou zijn.
- Daarnaast hebben twee grotere leveranciers (de gemeente neemt bij hun meer dan € 250.000,- aan zorg af) van hun huisaccountant een verklaring met beperking gekregen. In beide gevallen heeft de verklaring betrekking op rechtmatigheidsaspecten (ontbreken verwijfsbrieven of beschikkingen in dossiers).

Alhoewel we ons realiseren dat u geen invloed op de (directe) beheersing bij deze instelling, adviseren wij u om in de contractbespreking met deze instellingen (zowel bij het afsluiten ervan, als bij de periode afstemmingen met de instellingen) aandacht te blijven vragen voor rechtmatig verloop van processen en het belang van tijdige verantwoordingen.

#### **4.6 Persoonsgebonden budgetten (de SVB)**

Een deel van de Wmo- en Jeugdzorg wordt verstrekt in de vorm van persoonsgebonden budgetten (pgb's). Deze pgb's worden door de gemeente toegekend, maar het administratieve beheer wordt door de SVB verzorgd. De toekenning van pgb's door de gemeente wordt, bij de algemene beoordeling van de toekenningen Jeugdzorg en Wmo, door de interne controle beoordeeld en de con-

clusie daarvan is, zoals hiervoor al weergegeven dat deze toekenningen rechtmatig zijn en juist verantwoord en doorgegeven zijn aan de SVB.

Voor de feitelijke levering van de zorg en de verantwoording van de feitelijke kosten is de gemeente afhankelijk van de SVB. En de SVB had ook in 2018 nog problemen met het afronden van haar administratie en het afleggen van verantwoording daarover; ze heeft van haar accountant zowel voor de Jeugdzorg als de WMO een controleverklaring met beperking ontvangen.

#### **4.7      Samenvatting en analyse**

In voorgaande jaren presenteerden we in ons rapport een overzicht van de fouten en onzekerheden die we specifiek bij de controle van het sociaal domein op zowel getrouwheid als rechtmatigheid geconstateerd hadden. Uit de controle dit jaar blijkt dat de constatering ruim onder de controletoleranties blijven die we hanteren en deze overwegend voortkomen uit externe oorzaken (enkele jeugdzorg-instellingen en de SVB).

We gaven al weer dat de interne processen beheersmatig beter verlopen, mede door de introductie van het digitale berichtenverkeer. Zet deze verbeteringen door, onder meer door aan de bevindingen uit de detailcontroles van de VIC opvolging te geven, door in de periodieke contacten met cliënten de evaluatie van de ontvangen zorg als vast gesprekspunt mee te nemen en door in de periode afstemmingen met de zorginstellingen aandacht te blijven vragen voor rechtmatig verloop van processen en het belang van tijdige verantwoordingen.

## **5 UITVOERING EINDEJAARSCONTROLE**

### **5.1 Algemeen**

Begin april 2019 zijn wij gestart met de controle van de jaarrekening. De kwaliteit van de ter controle aangeboden concept jaarrekening 2018 was voldoende om onze controle te starten. De dossiervorming van de jaarrekeningposten, inclusief specificaties inzake de SiSa-regelingen, was toereikend. Wij hebben tevens de volledige medewerking ontvangen van uw medewerkers bij het uitvoeren van de controle.

Net als de afgelopen jaren is met het definitief maken van de jaarrekening en de afronding van de controle gewacht tot begin mei. Toen waren van de zorgleveranciers alle productieverantwoordingen en bijna alle controleverklaringen ontvangen, waardoor er met voldoende zekerheid een streep onder het jaarrekeningproces kon worden getrokken.

### **5.2 Begrotingsrechtmatigheid**

Voor de rechtmatigheidscontrole gaan wij onder meer na of de financiële beheershandelingen tot stand zijn gekomen binnen de grenzen van de door de raad geautoriseerde programmabegroting. Daarbij gebruiken wij zowel de budgetspelregels die u met het college heeft afgesproken, als ook de rechtmatigheidscriteria die de commissie BBV heeft vastgelegd.

Uit het jaarverslag 2018 blijkt dat er bij geen enkel domein op de lasten een overschrijding heeft plaatsgevonden. Wel was er bij de overhead (onderdeel van 'algemene dekkingsmiddelen, overhead en onvoorzien) een overschrijding. Deze overschrijding is door het college geanalyseerd en in de rekening toegelicht. Ze worden veroorzaakt door de advies- en begeleidingskosten voor de uitwerking van de nieuwe organisatievisie. Omdat de raad over dit onderwerp op de geëigende momenten is geïnformeerd door het college, nemen we deze overschrijding niet mee in ons oordeel.

Naast een financiële analyse van het resultaat in de inleiding, wordt door het college in de programma's per domein de begrotingsafwijkingen groter dan € 25.000,- nader toegelicht en in de jaarrekening wordt de begrotingsrechtmatigheid nader toegelicht.

Bij het vaststellen van de jaarrekening 2018 worden al de overige overschrijdingen en eventueel daarmee samenhangende onttrekkingen uit reserves door de raad geautoriseerd.

### **5.3 Administratievoering en overige administratieve aangelegenheden**

Vast onderdeel van de accountantscontrole is de beoordeling van de kwaliteit van de financiële administratie alsmede de overige administratieve vastleggingen. Wij hebben bij de jaarrekeningcontrole 2018 de stand van zaken ten aanzien van tussenrekeningen en overlopende activa en passiva (transitoria), alsmede de mutaties in kredieten, reserves, voorzieningen en memoriaalboekingen beoordeeld. Wij hebben geconstateerd dat er geen materiële achterstanden zijn in de financiële administratie. Balansposten, inclusief memoriaalboekingen, zijn in het algemeen onderbouwd met onderliggende specificaties.

## 5.4 Opmerkingen jaarverslaggeving

### 5.4.1 BBV en wijzigingen

Het BBV is in beweging. Het verslaggevingsstelsel is de laatste jaren sterk vernieuwd. Daarnaast ondergaat de verslaggeving aanpassingen onder invloed van de ingevoerde Vpb-plicht. En niet alleen de regelgeving veranderd; mede onder invloed daarvan stelt de commissie BBV notities op over verschillende onderwerpen. De wijzigingen zijn gericht op het vereenvoudigen van de beoordeling van de financiële gezondheid en de beleidsmatige prestaties van gemeenten met behulp van de begroting en rekening.

Wij hebben vastgesteld dat de wijzigingen in het BBV in algemene zin goed zijn doorgevoerd; op enkele specifieke aspecten komen we in dit rapport nog terug.

### 5.4.2 Jaarstukken en informatiewaarde

#### Ontwikkeling P&C-stukken

In 2017 is een start gemaakt met een andere opzet en aanpak van de documenten in de P&C-cyclus; gestart werd met de voorjaarsnota en de begroting 2018. In het voorjaar 2018 werd de jaarrekening 2017 al in een nieuw jasje gestoken en is deze, na de vaststelling, ook op een meer interactieve wijze beschikbaar op de website van de gemeente.

De veranderingen zijn mede mogelijk doordat er nieuwe rapportagetool LIAS wordt gebruikt, waardoor medewerkers direct hun bijdragen kunnen schrijven/aanleveren aan het document, review en redactie direct en sneller mogelijk is en er betere koppelingen mogelijk zijn met applicaties (met name FMS) waaruit direct gegevens kunnen worden overgenomen (en onderhouden).

De tool biedt ook de mogelijkheid om intern het beheer te ontwikkelen, bijv. voor budgethouders die hun budget-informatie via LIAS kunnen raadplegen.

Kunst bij deze ontwikkelingen is het gedoseerd ter beschikking stellen van informatie, en daarbij de digitale mogelijkheden zo effectief mogelijk te gebruiken. Zo zien we ontwikkelingen rondom de toelichting op vermogensposten: bij de reserves en voorzieningen worden dit jaar, naast de algemene omschrijving van het doel, ook gegevens opgenomen over looptijd, plafond en de belangrijkste mutaties. We adviseren om te bekijken hoe deze informatie ook (meer) interactief kan worden gepresenteerd en gebruikt (gebruiken van dwarsverbanden in de rekening; bekijken of verwijzingen tussen P&C-documenten mogelijk is).

#### Informatiewaarde

Wij zijn van mening dat de jaarrekening en het jaarverslag voldoende inzicht geven in het over 2018 gerealiseerde resultaat en de financiële positie per 31 december 2018. Tevens wordt voldoende inzicht gegeven in de over- en onderschrijdingen die ten opzichte van de door de raad goedgekeurde programmabegroting hebben plaatsgevonden. In de toelichting op de jaarstukken is het resultaat nader geanalyseerd, waarbij per programma en programmaonderdeel wordt aangegeven wat de verschillen zijn met de geraamde baten en lasten.

Conform de verslaggevingsvoorschriften zijn wij nagegaan of het jaarverslag tenminste de (minimale) wettelijk voorgeschreven informatie bevat en of de inhoud van het jaarverslag geen tegenstrijdigheden bevat met de jaarrekening. Op basis van ons onderzoek hebben wij vastgesteld dat het jaarverslag niet in strijd is met de jaarrekening.

### 5.4.3 Programmarekening van baten en lasten

Het positieve resultaat over 2018 bedraagt, na het verwerken van de mutaties in de reserves, € 233.000,-; het bijgestelde begroot resultaat bedroeg € 732.000,- positief. Dit resultaat laat zich als volgt nader verklaren:

| (in € 1.000,-)                         | <b>begroting<br/>na wijziging</b> | <b>realisatie</b> | <b>Afwijking</b> |
|----------------------------------------|-----------------------------------|-------------------|------------------|
| Gerealiseerd saldo baten en lasten     | - 2.770                           | - 2.220           | 550              |
| Toevoeging en onttrekking aan reserves | 3.502                             | 2.453             | - 1.049          |
| Gerealiseerd resultaat                 | 732                               | 233               | - 499            |

In het jaarverslag wordt per programma een uitvoerige toelichting gegeven op de verschillen per product. Daarnaast wordt in de inleiding van de jaarrekening de belangrijkste oorzaken van het resultaatverschil gepresenteerd en wordt in de toelichting op de rekening de verschillen op de incidentele baten en lasten weergegeven.

In het besluit waarmee u de programmarekening vaststelt, wordt het resultaat bestemd en wordt de gerealiseerde afwijking door uw raad geaccordeerd. Het college stelt voor om het positieve resultaat te storten in de algemene reserve.

### Vennootschapsbelasting

Per 1 januari 2016 is de belastingplicht voor de vennootschapsbelasting voor gemeenten (en andere decentrale overheden) ingevoerd. Deze belastingplicht dient ertoe een gelijk speelveld te creëren ten opzichte van private ondernemingen; en economische activiteiten waarmee de gemeente in concurrentie treedt of kan treden kunnen onder de belastingplicht vallen. De vennootschapsbelasting vormt een kostenpost en het is daarom van belang dat gemeenten hun financiële organisatie hiervoor optimaliseren om het nadelige effect zo beperkt mogelijk te houden.

Onlangs is door de belastingdienst een vaststellingsovereenkomst opgesteld, waarin de uitgangspunten voor de berekening van de vennootschapsbelasting voor Heemskerk zijn vastgelegd. Op dit moment vindt beoordeling van deze overeenkomst plaats. De uitgangspunten zijn wel gebruikt bij de herziene berekening voor 2016 en 2017 en de berekening voor 2018.

### 5.4.4 Balans en financiële positie

Het eigen vermogen van de gemeente bedraagt ultimo 2018, inclusief het resultaat na bestemming, in totaal € 54,3 miljoen. Hiervan heeft € 36,0 miljoen betrekking op de bestemmingsreserves. In de onderstaande tabel is de financiële positie gespecificeerd.

| (in € 1.000)          | <b>eind 2018</b> | <b>eind 2017</b> | <b>eind 2016</b> | <b>mutatie in 2017</b> |
|-----------------------|------------------|------------------|------------------|------------------------|
| Algemene reserve      | 18.007           | 17.505           | 15.952           | 502                    |
| Bestemmingsreserve    | 36.037           | 37.368           | 28.531           | - 1.331                |
| Saldo rekening        | <u>233</u>       | <u>1.625</u>     | <u>2.113</u>     | <u>- 1.392</u>         |
| Totaal eigen vermogen | <u>54.277</u>    | <u>56.498</u>    | <u>46.595</u>    | <u>- 2.221</u>         |

## **Nota reserves en voorzieningen 2018**

Begin 2018 is de nota reserves en voorzieningen geactualiseerd. De nota vormt het beleidsmatige kader voor het omgaan met reserves en voorzieningen en sluit aan op de actuele inzichten van het BBV.

Daarnaast regelt de nota een aantal praktische zaken, zoals onder meer de wijze waarop er in de rekening over de verschillende vermogensposten gerapporteerd moet worden. De huidige indeling sluit daar nog niet geheel op aan; we adviseren de indeling in het komende jaar daarop aan te passen.

### **Vermogensbeleid**

In de nota reserves en voorzieningen wordt naast de spelregels rondom de vermogensposten ook ingegaan op de functies van het gemeentelijk vermogen, waarvan er één – de bufferfunctie in de vorm van het weerstandsvermogen – nader wordt uitgewerkt.

Dit zijn elementen van een meer algemeen vermogensbeleid. We denken daarbij aan een visie op de omvang van het vermogen in relatie met de lange termijndoelen van de gemeente. Ook al heeft de gemeente in omvang een redelijk vermogen, of juist daarom, is het wellicht verstandig het vermogensbeleid vast te leggen. En een praktische uitwerking daarvan zou een vermogensplanning kunnen zijn, waarin tot op middellange termijn (5 tot 10 jaar) de ontwikkeling van het vermogen uit gezet wordt. We geven u dit in overweging om hierin stappen te zetten.

## **5.5 Materiele vaste activa**

### **Investerings gedekt middels heffingen**

Het BBV en de richtlijnen van de commissie BBV als uitwerking daarvan zijn de laatste jaren aan wijzigingen onderhevig. Mede daarom is er in 2017 de nota van activa en afschrijvingen geactualiseerd en door de raad vastgesteld. In de nota zijn de wettelijke eisen waaraan voldaan moet worden bij activeren, waarderen en afschrijvingen van vaste activa opgenomen.

Volgens een van de BBV-wijzigingen dienen investeringen die worden gedekt middels heffingen apart op de balans te worden gepresenteerd. In Heemskerk betreft dit de vaste activa ten behoeve van riool en afvalstoffen. Hoewel deze wijziging wel in de nota van activa en afschrijvingen is doorgevoerd, heeft dit nog niet geleid tot een gewijzigde presentatie in de balans. We adviseren u om deze wijziging in de indeling in 2019 door te voeren.

### **Voorraad grond: Tolhek**

De gewijzigde BBV-regelgeving leidde ertoe dat eind 2016 de gronden Tolhek als 'niet in exploitatie genomen gronden' werden overgeheveld naar de materiele vaste activa.

Onder de voorraad grond is het project Tolhek de grootste, met een oppervlakte van 88.243 m<sup>2</sup>. Deze gronden staan momenteel met een waarde van ruim € 2,3 miljoen in de boeken (grondprijs € 25,32 m<sup>2</sup>). Deze boekwaarde kwam grofweg overeen met een taxatiewaarde van begin 2012. De gronden zijn eind 2015 opnieuw getaxeerd op de huidige bestemming, de taxatiewaarde bleek substantieel hoger dan de huidige boekwaarde.

Volgens de BBV-regelgeving mag de boekwaarde nog (krap) 1 jaar gelijk blijven, uiterlijk tot eind 2019. Als de gronden dan niet als grondexploitatie worden ingezet, moet er een toets worden uitgevoerd op de dan geldende marktwaarde; als deze dan lager blijkt dan de boekwaarde dient de boekwaarde te worden aangepast.

Een voorstel voor ontwikkeling van Tolhek is de zomer 2017 aan de raad voorgelegd; kern van dit voorstel is om Tolhek in te richten als sportpark met een parkachtige setting. Eind van het vierde

kwartaal van 2017 zou een projectplan zijn gerealiseerd, dit proces is vertraagd onder meer vanwege het noodzakelijke overleg met sportverenigingen. Mag duidelijk zijn dat er bij de planontwikkeling rekening gehouden moet worden met de dekking van de huidige boekwaarde van de gronden Tolhek.

## **5.6 Grondexploitatie en paragraaf grondbeleid**

In de balans zijn bij post voorraden de kosten van de in exploitatie genomen bouwprojecten verantwoord. De boekwaarde eind 2018 is € -/- 4.3 mln.; de negatieve waarde laat zien dat momenteel de baten van de 4 lopende bouwexploitaties uitstijgen boven de lasten tot dit moment.

Het positieve beeld is dit jaar o.a. ontstaan door de ontvangst van de 3<sup>e</sup> termijn van de provinciale subsidie voor de inrichting van de openbare ruimte De Velst. De afrekening van deze subsidie vindt dit jaar plaats.

Overigens is de verwachting voor elk van de vier lopende exploitaties dat ze een positief eindresultaat zullen hebben; de nog resterende looptijd van de exploitaties varieert van 3 tot 4 jaar.

### **Nota grondbeleid en de nota grondprijzenbeleid**

In 2017 zijn er middelen beschikbaar gesteld voor actualisatie van de nota Grondbeleid (uit 2011) en de bijbehorende nota Grondenprijzenbeleid (2015). Na een vertraging in het actualiseren in 2017, is in 2018 even gewacht om de visie van het nieuwe college te kunnen verwerken. Naar verwachting worden de nieuwe beleidsnota's, die met externe hulp worden opgesteld, in 2019 gepresenteerd. Voor onze controle hebben we daarom nog gebruik gemaakt van de bestaande nota's.

### **Tussentijds winstnemen?**

De ontwikkeling van alle vier de grondexploitatie verloopt voorspoedig. Administratief hebben drie van de exploitaties momenteel al meer baten dan lasten (per saldo een overschot van € 4,3 mln.); bij de afronding van de exploitaties (einddata staan voor de exploitaties op 2020 en 2021) wordt een positief saldo aan € 7,6 mln. verwacht.

Volgens notities van de commissie BBV, de recentste is van voorjaar 2018 zou, wanneer de exploitatie in de realisatiefase een betrouwbaar positief eindsaldo aangeeft, een (gedeeltelijke) winst worden berekend naar rato van het aantal verkocht vierkante meter in relatie tot het totaal. We hebben begrepen dat bij de eerstvolgende actualisatie van de grondexploitaties (voorzien voor het najaar 2019) beoordeeld zal worden hoe er invulling wordt gegeven aan deze BBV-richtlijnen. Voor deze benadering is gekozen om aansluiting te houden bij de P&C-cyclus van de gemeente.

### **Faciliterend grondbeleid**

Naast de actieve betrokkenheid van de gemeente bij exploitaties, zoals hiervoor genoemd, zijn er ook woningbouwprojecten waarbij de gemeente ervoor kiest om geen of geen actieve rol te spelen. Als de gemeente dan toch enige betrokkenheid heeft schaaft de commissie BBV dit onder het faciliterend grondbeleid. Heemskerk kent momenteel een 4-5-tal projecten die hieronder vallen.

De eventuele betrokkenheid van de gemeente (denk aan overleg, aanpassing bestemmingsplannen, vergunningen) wordt, in de gevallen dat dit enige omvang heeft, geregeld in een zgn. anterieure overeenkomst. In deze overeenkomst kan ook geregeld worden dat de gemeente een vergoeding krijgt voor haar beleidsmatige betrokkenheid. Voor het beheer van deze vergoedingen, ook Heemskerk heeft anterieure overeenkomsten afgesloten, was de voorziening Faciliterend

grondbeleid ingesteld. De meerjarenbegroting 2019 laat zien dat het saldo van deze voorziening kan oplopen tot € 245.000,-.

Omdat de commissie BBV heeft in een aparte notitie over faciliterend grondbeleid heeft bepaald dat de matching van baten en lasten dient plaats te vinden via een overlopend passief zijn de gelden van de voorziening overgeheveld naar de kortlopende schulden.

## **5.7 Verbonden partijen**

Het belang van verbonden partijen voor gemeenten, omdat ze veelal gemeentelijke taken uitvoeren, wordt de laatste jaren alle niveaus onderkend. De commissie BBV heeft najaar 2016 (ten behoeve van het verslagjaar 2018) nadere regels neergelegd voor de verantwoording over verbonden partijen. En de provincie heeft, in de rol van toezichthouder, met de kaderbrief financieel toezicht 2018, aandacht besteed aan het belang van verbonden partijen voor gemeente. En met het rapport van de Rekenkamercommissie 'effectiviteit in sturing op verbonden partijen' is ook, al in 2017, in Heemskerk onderzoek gedaan naar de informatievoorziening aan de raad voor verbonden partijen.

In de paragraaf Verbonden partijen in de jaarrekening blijkt het accent dat er gelegd wordt: zowel in het algemene kader als per instelling wordt er op systematische en kwalitatieve wijze informatie over de partijen waarmee de gemeente nauw samenwerkt en bestuurlijk en financieel verbonden is.

## **6 SINGLE INFORMATION EN SINGLE AUDIT (SISA)**

### **6.1 Algemeen**

De verantwoording van ontvangen specifieke uitkeringen is als bijlage opgenomen in de jaarrekening. Hiervoor is een specifiek verantwoordingsmodel voorgeschreven. De bijlage is door ons conform de gegeven aanwijzingen van het Rijk gecontroleerd. Voor de hierbij eventueel geconstateerde bevindingen gelden op grond van artikel 5, lid 4 van het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) zwaardere rapporteringstoleranties dan de tolerantie, welke wij met uw raad zijn overeengekomen voor de controle van de jaarrekening. Wij hebben geconstateerd dat er voor de gemeente Heemskerk ten aanzien van 4 regelingen bij de jaarrekening 2017 een verantwoording met betrekking tot de voor een rijksbijdrage in aanmerking gebrachte bestedingen moet worden afgelegd.

### **6.2 Rapport van bevindingen**

Wij hebben geen fouten of onzekerheden geconstateerd die de rapporteringstoleranties overschrijden. Ook zijn wij van mening dat de in de SiSa bijlage opgenomen gegevens deugdelijk tot stand zijn gekomen. De door het CBS voorgeschreven model tabel van bevindingen hebben wij als bijlage bij dit rapport toegevoegd. Dit format dient door uw gemeente samen met een aantal andere verplicht voorgeschreven verantwoordingsstukken voor 15 juli a.s. elektronisch bij het CBS te worden aangeleverd.

### **6.3 Onderwijsachterstandenbeleid**

De rijksoverheid geeft al jaren via de subsidieregeling voor onderwijsachterstandenbeleid (OAB) gelden die met name worden besteed aan vroeg- en voorschoolse educatie. In 2018 is de langlopende OAB-regeling 2011-2018 afgesloten. Ook voor de nieuwe periode zijn er weer OAB middelen beschikbaar, al zijn de specifieke voorwaarden wel verschillend.

Met het afsluiten van de huidige regeling dient er ook financieel een streep te worden gezet. Bij het afsluiten van de jaarrekening bleek dat de belangrijkste subsidie die Heemskerk in het kader van deze regeling verstrekt, nog niet definitief kon worden afgerekend vanwege het ontbreken van een complete, definitieve verantwoording van de gesubsidieerde instelling. De SiSa-systematiek staat voor de afwikkeling van deze regeling toe dat de slotverantwoording ook volgend jaar kan plaatsvinden. We adviseren u wel de ontvangst van de definitieve subsidieverantwoording te laten bewaken.

## **7 ONTWIKKELINGEN AUTOMATISERING**

### **7.1 Algemeen**

De controle van een jaarrekening is niet primair gericht op de betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking en behoeft derhalve niet te leiden tot bevindingen die bij een speciaal gericht onderzoek wel naar voren zouden kunnen komen. Wel betrekken wij in onze controle op de processen de wijze waarop de digitale gegevensverwerking verloopt.

### **7.2 IT-general controls**

Wij hebben door een IT-deskundige de algemene systeemwaarborgen (IT general controls) van de voor de financiële verwerking belangrijkste applicaties, FMS en Belastingen, laten beoordelen. In 2018 zijn in deze beoordeling ook de applicaties in het sociaal domein betrokken; omdat u met ingang van 2018 volledig bent overgegaan op het digitale berichtenverkeer en daarmee de afhankelijkheid van de gebruikte applicaties groeit.

De conclusie van het onderzoek is dat de beoordeelde IT general controls voldoende waarborging bieden voor de beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid van de beoordeelde applicaties. Een punt van aandacht is het ontbreken van formeel beschreven processen aangaande de IT-afdeling. Informeel zijn de processen zoals het uitvoeren van pentesten, vulnerability-scans, uitvoeren van back-ups etc. ingeregeld, maar processen worden niet door een risico-analyse en beleid geborgd. Daarnaast heeft Suites nog geen formeel ingericht proces inzake de controle op de rollen- en rechtenmatrix.

Ontwikkelingen zijn er in het informatiebeveiligingsbeleid. Nadat de IT-auditor vorig jaar had aangegeven dat dit beleid verouderd was, omdat de diverse informatiebeveiligingsdocumenten voornamelijk per aandachtsgebied waren ingeregeld, is daar in het verslagjaar aan gewerkt. Een gemeentebreed formeel opgesteld informatiebeveiligingsbeleid, dat integraal kan worden geïmplementeerd, wordt momenteel ontwikkeld.

### **7.3 ENSIA - informatiebeveiliging**

ENSIA (“eenduidige normatiek single information audit”) is een gezamenlijk project van enkele ministeries en de VNG/gemeenten. Het project heeft tot doel het ontwikkelen en implementeren van een zo effectief en efficiënt mogelijk ingericht verantwoordingsstelsel voor informatieveiligheid gebaseerd op de Baseline Informatiebeveiliging Nederlandse Gemeenten (BIG).

De aanpak van ENSIA bij Heemskerk is praktisch: de stappen die worden genomen zijn overeenkomstig de landelijke planning en waren in 2017 – het jaar dat met ENSIA werd gestart – gericht op de informatiebeveiliging van DigiD en SuwiNet. In 2018 is de scope van ENSIA verbreed en zijn ook vragenlijsten (systematiek van zelfevaluatie) voor BRP/PUN, BAG, BGT en AVG.

De IT-auditor heeft de collegeverklaring Ensia over 2018 onderzocht en daar een goedkeurend oordeel bij gegeven. In het oordeel wordt weergegeven dat er wel nog tekortkomingen zijn, maar dat die door het college goed zijn geadresseerd en dat er in dit kader voor dit jaar een actieplan is opgesteld.

## **8 OVERIGE ONDERWERPEN**

### **8.1 Wet Normering Topinkomens (WNT)**

Met ingang van 2013 geldt voor topinkomens een meer dwingende regelgeving: de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector. Deze regelgeving verbiedt dat bestuurders in de (semi)publieke sector meer verdienen dan 100 procent van het ministerssalaris en dwingt af dat de bezoldiging van topfunctionarissen wordt gepubliceerd.

Deze publicatieplicht geldt niet alleen voor de jaarrekening, daarvoor worden gedetailleerde gegevens gevraagd; wij moeten er in onze controleverklaring een apart oordeel over geven. Door de gemeente wordt, zowel qua bezoldiging als publicatie, voldaan aan de specifieke regels.

### **8.2 Fraude**

De accountant is wettelijk verplicht om alle ontdekte fraudes te melden aan het bestuur. De accountant is verantwoordelijk voor het betrekken van frauderisico's in de planning en uitvoering van zijn controleopdracht, waarbij moet worden opgemerkt dat onze controle niet specifiek is ingericht op het ontdekken van fraude.

Wij hebben zowel binnen het controleteam ('pre-auditgesprek') als met uw management overleg gevoerd waarbij nadruk is gelegd op eventuele mogelijkheden van materiële onjuistheden als gevolg van fraude in de jaarstukken en op preventieve maatregelen hiertegen.

Van het college hebben wij bij de afronding van onze controle een bevestiging bij de jaarrekening ontvangen dat er intern geen onregelmatigheden zijn geconstateerd. Daarnaast hebben wij bij de interim-controle en eindejaarscontrole zelfstandig werkzaamheden uitgevoerd op de werking van interne beheersingsmaatregelen, memoriaalboekingen, schattingen en is gelet op significante en/of ongebruikelijke transacties in de financiële administratie. Wij hebben hierbij geen aanwijzingen verkregen dat er sprake is geweest van fraude.

### **8.3 Doelmatigheidsonderzoeken**

Op grond van artikel 213a van de gemeentewet dient het college periodiek onderzoek te doen naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De gemeente Heemskerk verricht daarvoor elk jaar één doelmatigheidsonderzoek en één onderzoek naar de doeltreffendheid van beleid; ze worden in principe uitgevoerd door interne medewerkers.

In 2018 is onderzoek uitgevoerd, zowel naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid inzake 'Nota inkoop en aanbesteding 2016-2020'. Het onderzoek is inmiddels afgerond met een rapportage en zal, samen met de jaarstukken beschikbaar zijn voor de raad.

### **8.4 Rechtmatigheidsverklaring**

De rijksoverheid ontwikkelt momenteel wetgeving die de rechtmatigheidsverklaring, die wij nu nog als onderdeel van de controleverklaring afgeven, als verantwoordelijkheid neerlegt bij het college van burgemeester en wethouders.

Een expliciete rechtmatigheidsverantwoording zal, zo verwacht het rijk, 'de politieke aanspreekbaarheid' van het college vergroten. Men verwacht ook een kwaliteitsverhogend effect op de juridische en financiële bedrijfsvoering bij gemeenten en er wordt ingeschat dat de discussie over de rechtmatigheid van de uitgaven voortaan eerder en scherper wordt gevoerd tussen college en raad en minder met de accountant.



De methodiek van een rechtmatigheidsverantwoording wordt gedragen door de VNG en de werkwijze sluit aan bij die van de rijksoverheid, waar de minister in de zogenaamde bedrijfsvoeringparagraaf ook een verantwoording aflegt over de rechtmatigheid. De accountant hoeft straks geen rechtmatigheidsverklaring meer af te geven; wel wordt hij nog gevraagd om aan te geven of de rechtmatigheidsverklaring van het college getrouw is. In die zin blijft de accountant over de schouder van het college meekijken.

Momenteel wordt er aan uitwerking gewerkt door de commissie BBV en naar verwachting presenteert ze komend najaar de eerste voorstellen die concreet uitwerking gegeven aan de ideeën. Daartoe wordt een wijziging van de Gemeentewet en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden voorzien en een (grotendeels) nieuwe Kadernota rechtmatigheid.

## 9 CONCLUSIES

### 9.1 Geconstateerde fouten en onzekerheden

De controle heeft primair tot doel een oordeel te geven over getrouwheid en rechtmatigheid. Uit onze werkzaamheden zijn geen andere controleverschillen gebleken dan hierna genoemd. De door ons gesignaleerde opmerkingen zijn allemaal verwerkt en/of gecorrigeerd in de voorliggende jaarrekening.

Gemeten aan deze met u afgesproken normen voor onze controle (zie par. 2.3), komen zowel de fouten als de onzekerheden niet uit boven de afgesproken toleranties.

### 9.2 Samenvatting van de adviezen in dit rapport

De belangrijkste bevindingen en aanbevelingen naar aanleiding van de controle van de jaarrekening 2018 van de gemeente Heemskerk betreffen:

- betrek in de VIC de financiële kernprocessen en neem ook de belangrijke niet financiële processen mee (3.2);
- inventariseer welk stappen gezet moeten worden om over 2021 tot een rechtmatigheidsverklaring te kunnen komen (3.2);
- neem de VIC-bevindingen ter harte en maak – waar nodig – er actiepunten van (3.4);
- werk aan concrete verbeteringen in het subsidieproces (3.4);
- bespreek/evalueer in de periodieke contacten met cliënten de ontvangen zorg en documenteer dit (4.3);
- blijf in de periode afstemmingen met de zorginstellingen aandacht vragen voor rechtmatig verloop van processen en het belang van tijdige verantwoordingen (4.5);
- gebruik de presentatie van P&C-documenten via LIAS om financiële informatie beter en gemakkelijker te ontsluiten voor de gebruiker (5.4.2);
- overweeg het ontwikkelen van vermogensbeleid (5.4.4);
- maak bij de vaste activa een onderscheid naar investeringen gedekt middels heffingen (5.5);
- bewaak bij de planvorming voor Tolhek dat de dekking van de boekwaarde geborgd blijft (5.5);
- beoordeel bij de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitaties ook de mogelijkheid van tussen tijds winstnemen (5.6);
- bewaak de definitieve, volledige afwikkeling van de OAB-bestedingen 2018 (6.3);
- borg de processen van de IT-afdeling met risico-analyse en IT-beleid (7.2);
- regel voor Suites een formeel proces voor de controle op de rollen- en rechtenmatrix (7.2).

### 9.3 Controleverklaring

Wij hebben het college van burgemeester en wethouders van uw gemeente gemachtigd onze controleverklaring bij de jaarrekening 2018 van uw gemeente op te nemen. Onze oordelen zoals opgenomen in deze controleverklaring zijn als volgt:

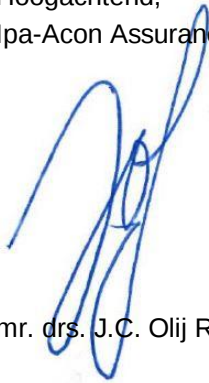
| Oordeel           | Strekking   |
|-------------------|-------------|
| De getrouwheid    | Goedkeurend |
| De rechtmatigheid | Goedkeurend |

Hierbij zijn wij ervan uitgegaan dat de raad de nu overgelegde jaarrekening ongewijzigd vaststelt. Indien er nog wijzigingen worden aangebracht in de definitieve vorm van de jaarrekening dienen wij deze te beoordelen alvorens onze controleverklaring hierbij mag worden opgenomen.

Uit hoofde van onze controletaak hebben wij de financiële gegevens in de jaarrekening gecontroleerd. Naast de jaarrekening wordt er een jaarverslag, zijnde de verantwoording over de beleidsbegroting en financiële begroting, ter vaststelling aan uw raad aangeboden. De in het jaarverslag opgenomen kengetallen en toelichtingen daarop hebben wij niet gecontroleerd. Wij melden wel dat op grond van de wettelijke verplichting ingevolge artikel 213 lid 3 onder d Gemeentewet het jaarverslag, voor zover wij dat kunnen beoordelen, verenigbaar is met de jaarrekening.

Wij hopen u met vorenstaande van dienst te zijn geweest en zijn graag tot een nadere toelichting bereid.

Hoogachtend,  
Ipa-Acon Assurance B.V.



mr. drs. J.C. Olij RA

## Bijlage: tabel met fouten en onzekerheden betreffende de SiSa-bijlage 2018



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

### TABEL VAN FOUTEN EN ONZEKERHEDEN 2018



**Berichtgeverinformatie**

|                                     |           |
|-------------------------------------|-----------|
| <b>Type overheidslaag:</b>          | gemeente  |
| <b>Naam berichtgever:</b>           | Heemskerk |
| <b>Berichtgevercode<sup>1</sup></b> | 0396      |
| <b>Rapportage-periode:</b>          | 2018      |

**Controleverklaring**

|                                             |             |
|---------------------------------------------|-------------|
| Strekking controleverklaring rechtmatigheid | goedkeurend |
| Strekking controleverklaring getrouwheid    | goedkeurend |

**Vindplaats**

Deze tabel is in het rapport van bevindingen van de accountant te vinden op pagina: 24

**Fouten en onzekerheden 2018**

| nr | Specifieke uitkering                                                                                                      | fout of<br>onzekerheid | financiële<br>omvang (in €) | toelichting      |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-----------------------------|------------------|
| D9 | Onderwijsachterstandenbeleid 2011-2018 (OAB)                                                                              |                        |                             | geen opmerkingen |
| G2 | Gebundelde uitkering op grond van artikel 69<br>Participatiewet - gemeentedeel 2018                                       |                        |                             | geen opmerkingen |
| G3 | Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004<br>(exclusief levensonderhoud beginnende zelfstandigen)<br>gemeentedeel 2018 |                        |                             | geen opmerkingen |