



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, 12 mei 2020

Reg.nr. : 103151/215/421/1693
Betreft : accountantsrapport 2019

Geachte leden van de raad,

In het kader van de algemene controleopdracht hebben wij de financiële administratie en de programmarekening 2019 van de gemeente Heemskerk gecontroleerd. Wij hebben bij de jaarrekening 2019 van de gemeente Heemskerk een goedkeurende verklaring verstrekt.

In aansluiting op onze werkzaamheden in het kader van de controle van de jaarrekening 2019 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 2019



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

ACCOUNTANTSRAPPORT 2019

GEMEENTE HEEMSKERK



INHOUDSOPGAVE

PAGINA

1	ALGEMEEN.....	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Samenvatting bevindingen	2
1.3	Effecten Corona-crisis	2
2	CONTROLEPLAN, RISICOANALYSE EN TOLERANTIES	3
2.1	Controleplan en -protocol	3
2.2	Risicoanalyse.....	3
2.3	Controletoleranties	3
3	VERBIJZONDERDE INTERNE CONTROLES EN INTERNE BEHEERSING	5
3.1	Interne beheersing van voldoende niveau	5
3.2	De ontwikkeling van de verbijzonderde interne controle	5
3.3	Kwaliteit uitvoering verbijzonderde controles	6
3.4	Bevindingen uit de interne controle	6
3.5	Voortgezette procescontroles	7
3.5.1	Inkoop en aanbesteding	7
3.5.2	Sociaal domein	8
3.5.3	Omzetbelasting	9
3.6	Oordeel interne- en rechtmatigheidsbeheersing gemeente Heemskerk.....	9
3.7	Opvolging bevindingen interim-controle	10
4	UITVOERING EINDEJAARSCONTROLE	12
4.1	Algemeen.....	12
4.2	Begrotingsrechtmatigheid	12
4.3	Administratievoering en overige administratieve aangelegenheden.....	12
4.4	Opmerkingen jaarverslaggeving	13
4.4.1	BBV en wijzigingen	13
4.4.2	Jaarstukken en informatiewaarde.....	13
4.4.3	Programmarekening van baten en lasten	14
4.4.4	Balans en financiële positie	14
4.5	Materiele vaste activa	15
4.6	Grondexploitaties en paragraaf grondbeleid	16
5	SINGLE INFORMATION EN SINGLE AUDIT (SISA)	18
5.1	Algemeen.....	18
5.2	Rapport van bevindingen.....	18
5.3	Onderwijsachterstandenbeleid	18
5.4	Specifieke uitkering Sport.....	19



INHOUDSOPGAVE

PAGINA

6	ONTWIKKELINGEN AUTOMATISERING	20
6.1	Algemeen.....	20
6.2	IT-general controls.....	20
6.3	ENSIA - informatieveiligheid.....	20
7	OVERIGE ONDERWERPEN	21
7.1	Wet Normering Topinkomens (WNT)	21
7.2	Fraude	21
7.3	Doelmatigheidsonderzoeken.....	21
7.4	Rechtmatigheidsverklaring	21
8	CONCLUSIES	23
8.1	Geconstateerde fouten en onzekerheden	23
8.2	Samenvatting van de openstaande adviezen in dit rapport	23
8.3	Controleverklaring	24

Bijlage

Tabel van fouten en onzekerheden SiSa 2019



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, 12 mei 2020

Reg.nr. : 103151/215/421/1693
Betreft : accountantsrapport 2019

Geachte leden van de raad,

Wij hebben de jaarrekening 2019 van de gemeente Heemskerk gecontroleerd. In dit accountantsrapport geven wij onze belangrijkste controlebevindingen weer. Bij de jaarrekening 2019 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 2019 van de gemeente Heemskerk sluit met een gerealiseerd saldo van baten en lasten, na de toevoeging en onttrekking aan reserves, van € 3.416.000,- positief. Het saldo van de begroting, na alle wijzigingen, bedroeg € 1.466.000 negatief. Het saldo van het totale eigen vermogen heeft ultimo december 2019 een omvang van € 53.270.000,-.

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 21 april 2020 besproken met de portefeuillehouder, gemeentesecretaris en de concerncontroller.

1 ALGEMEEN

1.1 Inleiding

Bij de 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

In deze paragraaf geven wij onze belangrijkste conclusies naar aanleiding van de door ons uitgevoerde controle van de jaarrekening 2019 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	Alert blijven op het ramen van bijzondere posten.
6.4	Uitvoeren doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken	Uitgevoerd	Planmatig de onderzoeken uitgevoerd (in 2019 gericht op de schuldhulpverlening).
6.2	IT c.a.	Voldoende	Positief rapport IT-auditor op de general controls.

In hoofdstuk 3 geven wij 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 wij voor de interne beheersing nog bijzondere aandacht vragen voor het proces rondom de verwerking van de subsidies en voor de verdere ontwikkeling van het inkoopproces.

1.3 Effecten Corona-crisis

De crisis die is ontstaan als gevolg van de Corona-pandemie heeft als zodanig geen directe invloed op de jaarrekening, op onze controlewerkzaamheden en ons oordeel bij de jaarrekening 2019. Maar de impact zal er voor 2020 zeker zijn: zo kan het verlenen van uitstel van betaling van gemeentelijke belastingen invloed hebben op de liquiditeitspositie en zal het gebruiken van de gemeente als loket voor het verlenen van geldelijke bijstand aan ZZP-ers de bedrijfsvoering zeker belasten.

Het college heeft in de inleiding van de rekening deze effecten ook aangeduid. Ze spreekt uit dat er geen financiële gevolgen zijn voor de jaarrekening 2019, maar naar verwachting wel voor de begroting 2020 en mogelijk de jaren daarna. En geeft weer dat de organisatie geen risico loopt voor haar continuïteit.



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 is vastgelegd in een (meerjarige) controleverordening en een controleprotocol. Beide zijn afgelopen jaar geactualiseerd en door u vastgesteld in de vergadering van 31 oktober 2019. Daarnaast maken wij bij de planning van onze controle gebruik van het normenkader, waarvan door uw raad 30 januari 2020 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 2019.

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	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (in % lasten)	$\leq 1\%$	$> 1\% < 3\%$	–	$\geq 3\%$
Onzekerheden in de controle (in % lasten)	$\leq 3\%$	$> 3\% < 10\%$	$\geq 10\%$	–



Op basis van de jaarrekening 2019 van uw gemeente betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 1,0 miljoen en een totaal van onzekerheden van circa € 3,0 miljoen de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten (Ter vergelijking: in 2018 waren de toleranties respectievelijk € 0,97 miljoen en € 2,92 miljoen). De rapporteringtolerantie voor zowel elke fout als elke onzekerheid is door uw raad vastgesteld op een bedrag van € 75.000,-; waarbij wij natuurlijk de vrijheid hebben u alle kritische aspecten te rapporteren.



3 VERBIJZONDERDE INTERNE CONTROLES EN INTERNE BEHEERSING

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 2019 geen fundamentele tekortkomingen geconstateerd die een belangrijk effect hebben op de jaarrekening 2019.

3.2 De ontwikkeling van de verbijzonderde interne controle

De basis voor de interne controle is het plan Verbijzonderde interne controle 2019. 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 2019 voldoende kwalitatief waardoor wij er in het kader van de jaarrekeningcontrole 2019 goed op kunnen steunen.

In onze boardletter hebben wij geadviseerd de VIC op een aantal aspecten te verbreden. Samenvattend:

- betrek de meer financiële processen in de VIC
- streef naar een beknopte rapportage per proces, met oordelen en adviezen; met bewaking van de opvolging
- neem soms ook belangrijke niet financiële processen periodiek op in de VIC;

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

Ontwikkeling VIC in 2020

Wij hebben begrepen dat Concerncontrol bezig is om de VIC, op onderdelen, nader te ontwikkelen. Er wordt momenteel een plan 'invoering financial control' geschreven, waarin de beoordeling van financiële kernprocessen (factuurcontrole, betalingsorganisatie, budgetbeheer) expliciet aandacht krijgt en er aandacht is voor belangrijke financieel-administratieve aspecten (analyse tussenrekeningen, aansluiting van subadministraties of aanleverende systemen).

Dit plan wordt, na afstemming met team Planning, Control & Financien, vertaald in het werkplan 2020 van Concerncontrol. Met dit plan wordt, na het Werkplan 2017, weer een integrale afweging gemaakt van de inzet van Concerncontrol op haar verschillende taken die moeten bijdragen aan de functie van Concerncontrol, in het Werkplan 2017 aangeduid als het hebben 'van een sluitend en werkend control-house'.

Doel van de ontwikkelingen?

Hoewel nog niet expliciet geformuleerd, kan een van de doelen van de ontwikkeling van de VIC zijn het vormen van een voldoende fundament voor de rechtmatigheidsverklaring die het college in 2022 over het beheer zal afgeven.



Vooralsnog heeft Heemskerk ervoor gekozen als 'slimme volger' te bezien hoe de verdere ontwikkeling bij het Rijk (ministerie van BZK, commissie BBV) verloopt en aan te haken zodra de wet- en regelgeving definitief beschikbaar is en er praktische handvatten of uitwerkingen beschikbaar zijn (bijv. vanuit de VNG).

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. In de loop van 2019 is ook een begin gemaakt met het al tussentijdse afstemming van bevindingen met proceseigenaren en teamleiders. Hierdoor wordt het mogelijk dat bevindingen waar nodig sneller en directer 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 teamleiders. 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 2019, wordt als bijlage bij de jaarstukken gepresenteerd.

Van de uitgevoerde detailcontroles (in totaal 217) zijn er door de VIC 181 als rechtmatig beoordeeld, bij 36 gecontroleerde dossiers waren er aspecten in het proces waarop de VIC bevindingen had. Daarvan werden er twee als onrechtmatig bestempeld. 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.

In haar VIC-slotverslag vertaalt Concerncontrol de VIC-bevindingen in een zevental aanbevelingen:

- Het verbeteren van de controle van de bouwsom, zodat deze standaard juist wordt uitgevoerd. Dit verbeterpunt blijft ook dit jaar iedere periode terugkomen. In deze periode zijn alle drie onderzochte omgevingsvergunningen als onzeker aangemerkt.
- Voor inkoop en aanbesteding is het van belang te zorgen voor een volledige dossier opbouw.
- De afhandeling van zaken rond de markt gebeurt over het algemeen informeel (mondeling). Dat maakt dat regelmatig onderliggende stukken ontbreken.
- In de afgelopen perioden zijn er opvallende fouten geconstateerd bij correctieboekingen. Het betreft boekingen op verkeerde posten en lange doorlooptijden die nodig zijn voor het gecorrigeerde bedrag op de juiste post staan.

Het is van belang om een boekingsmethode te ontwikkelen waarop memo/correctieboekingen zodanig worden uitgevoerd, dat er geen verkeerd beeld gepresenteerd wordt door het gehele jaar heen van de gerealiseerde cijfers ten opzichte van de begroting.

- Bij de subsidiebeschikkingen worden nog steeds fouten gemaakt. In sommige gevallen wordt afgeweken van de verordening in proces en uitvoering (bijvoorbeeld termijn overschrijdingen en de 20% regel met betrekking tot reserves) en in andere gevallen worden slordigheidsfouten geconstateerd (bijvoorbeeld aanhalen verkeerde verordening).
- Bij een enkele zaak rond de Wmo worden slordigheden in de beschikking aangetroffen.

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

Net als de VIC zien wij ook 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 (door de VIC reeds in 2017 aan de orde gesteld) hebben ertoe geleid dat wij in de samenvattende tabel hieronder dit proces aangemerkt hebben als 'verbeterpunt'.

3.5 Voortgezette procescontroles

Tijdens onze interim-controle hebben wij de opzet en bestaan van het stelsel van administratieve organisatie en interne beheersing van de meeste (kern)processen beoordeeld. Verder hebben wij de werking getoetst van de beheersingsmaatregelen in deze processen over de periode januari tot en met medio september 2019.

Tijdens de eindejaarscontrole doen wij, naast de jaarrekeningcontrole, nog een voortgezette procescontrole op belangrijkste financiële processen om vast te stellen dat interne beheers- en controlemechanismen ook de laatste maanden onverkort gefunctioneerd hebben. Drie onderwerpen uit deze beoordelingen brengen wij, deels in herhaling, onder uw aandacht.

3.5.1 Inkoop en aanbesteding

Inhuur medewerkers

Wij hebben voorgaande jaren aandacht gevraagd voor de inhuur van medewerkers in relatie met aanbestedingsgrenzen. In enkele gevallen was achteraf bekrachtiging nodig van het afwijken van de geldende (interne) aanbestedingsregels omdat bij het verlengen van inhuurtrajecten niet alle aspecten in aanmerking werden genomen. Deze ervaringen hebben er mede toe geleid dat er momenteel nadere uitwerking wordt gegeven aan de interne procedures en afspraken rondom inhuur, met het doel meer grip te krijgen op het inhuurproces. Verder is het streven om in 2021 te komen tot invoering van een nieuw HR-systeem, waardoor (mede) het beleid en de praktijk rondom inhuur zal wijzigen.

Bij de controle dit jaar hebben wij een casus rondom inhuur nader bekeken. Deze op zich beperkte inhuur - gemiddeld een dag per week - loopt al lang: de inzet sinds september 2011 wordt jaarlijks verlengd. De totale inzet over deze periode bedroeg ca € 330.000.-, voor onze beoordeling wegen wij de laatste vier jaar ad € 165.000 mee.



Gelet op de spelregels die zijn opgenomen in het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid had deze inhuur op enig moment (minimaal) meervoudig moeten worden aanbesteed.

Social Return On Investment

Eind 2019 is de nieuwe beleidsregel Social Return On Investment (SROI) geïntroduceerd. SROI wordt opgenomen bij inkoop- of aanbestedingstrajecten en heeft als doel het vergroten van arbeidsparticipatie voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. SROI is van toepassing op aanbestedingen vanaf € 200.000,- voor werk en diensten en bedraagt 5% van de aanneemsom; en voor leveringen wanneer de arbeidscomponent meer dan 30% van de aanneemsom bedraagt. De SROI is niet nieuw en wordt door uw gemeente al langer toegepast, echter is met de nieuwe regels het proces verbeterd. Zo is SROI-coördinatie in ingesteld die bij iedere (relevante) aanbesteding wordt ingezet en is het monitorings- en registratieproces verbeterd.

3.5.2 Sociaal domein

De processen in het sociaal domein verlopen inmiddels beheerst. Het gebruik van het digitale berichtenverkeer door bijna alle ketenpartners speelt daarbij een belangrijke rol. Dat de verwerking in hoge mate digitaal verloopt, betekent nog niet dat alles direct en goed verwerkt wordt: de verschillen tussen jaarlijkse productieverantwoordingen (die per 1 maart ingeleverd werden) en de reguliere zorgberichten laten zien dat er bij zorgverleners nog administratieve verwerkingsslagen nodig zijn om alles juist en volledig te kunnen verwerken. Ook de gemeente moet dus na ontvangst van de productieverantwoordingen nog (aanvullende) verplichtingen boeken. Overigens blijkt uit de ontvangen controleverklaringen dat de jaaropgaven van de zorgverleners wel betrouwbaar zijn: slechts één zorgverlener kreeg van zijn accountant een verklaring met beperking.

Bij de administratieve verwerking hoort ook het juist en volledig afrekenen en verwerken van de contractafspraken uit voorgaande jaren. Vanwege de complexe afspraken en betrokkenheid van meerdere partijen altijd een aandachtspunt. Inmiddels zijn alle afspraken over 2018 afgewikkeld, inclusief de regionale verrekening.

Verder blijft de situatie bij een tweetal ketenpartners nog vermeldenswaardig, al heeft de gemeente daar geen grote invloed op:

- De **Sociale Verzekeringsbank (SVB)**, die voor de gemeente de persoonsgebonden budgetten administratief beheert, had haar organisatie over 2019 –evenals de jaren daarvoor– nog niet op orde: de accountant gaf voor de getrouwheid een verklaring met beperking; voor de rechtmatigheid was het oordeel afkeurend. Wij nemen deze oordelen (omvang rechtmatigheidsfout in totaal ca € 50.000) mee in onze afweging rondom ons oordeel.
- Met **Kenter Jeugdzorg**, voor de Jeugdwet uw belangrijkste zorgverlener, is in 2019 in regionaal verband intensief contact geweest. Blijkens de goedkeurende controleverklaring bij de productieverantwoording over 2019 zijn de grootste problemen op administratief gebied voorbij. Kenter heeft wel nog problemen met o.m. haar liquiditeit en stelt zelf dat ze niet uitkomt met de momenteel geldende tarieven. In het najaar heeft, op verzoek van de regionaal samenwerkende gemeenten, een onafhankelijk onderzoeker Kenter bezocht en eind 2019 heeft Kenter een verbeterplan opgesteld. Op bestuurlijk en ambtelijk niveau (in regionaal verband) wordt gewerkt aan oplossingen, met als uitgangspunt dat de zorg continuïteit voor de jeugdigen geborgd blijft. Overigens heeft Heemskerk geen voorschotten uitstaan bij Kenter en loopt in die zin geen financieel risico.

3.5.3 Omzetbelasting

Suppletie btw-compensatiefonds

Op verzoek van de gemeente heeft een deskundige gekeken naar de btw-toepassing over de jaren 2016 t/m 2018 bij 'maatschappelijke bedrijfsvoering': gemeentelijke zorg, participatiewet, onderwijsklimaat etc. Uit het onderzoek bleek een deel van deze kosten niet meegenomen in het btw-compensatiefonds betrokken, terwijl ze daar wel voor in aanmerking komen. Het onderzoek heeft geleid tot een suppletieaangifte bij de belastingdienst, waaruit een voordeel kan volgen. Overigens heeft de fiscus de suppletieaangifte nog niet beoordeeld c.q. gereageerd op de nadere aangifte.

Suppletie btw op De Velst

In 2017 is de Multifunctionele accommodatie De Velst ondergebracht bij stichting sportaccommodaties Beverwijk. Uit ingewonnen fiscaal advies blijkt dat een deel van de investeringskosten niet voor aftrek van de omzetbelasting in aanmerking komt: daarom zijn de geboekte investeringen in MFA De Velst alsnog met deze component verhoogd. Er is een suppletieaangifte ingediend; de verwachting is dat de fiscus zal instemmen met deze aangifte.

3.6 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	2016	2017	2018	2019
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	!	!	!	✓
Uitkeringen Wet Maatschappelijke Ondersteuning	✓	✓	✓	✓

omschrijving proces	2016	2017	2018	2019
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		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.

3.7 Opvolging bevindingen interim-controle

Conform onze opdrachtbevestiging hebben wij alle relevante gedetailleerde controlebevindingen in onze boardletter van 19 december 2019 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 Concerncontrol. Onze belangrijkste bevindingen en aanbevelingen uit de interim-controle 2019 zijn, samen met de voortgang / opvolging ervan, in de onderstaande tabel op hoofdlijnen weergegeven.

nr.	aanbeveling	Voortgang medio maart 2020
1	Betrek in de VIC ook financiële kernprocessen, kritische punten in financieel-administratieve processen en niet-financiële kernprocessen.	Wordt in 2020 opgepakt, is onderdeel van het teamplan Concerncontrol
2	Richt de VIC in op oordeelsvorming per proces: analyseer een proces, breng het in kaart, documenteer processtappen, toets kritische aspecten in een proces en analyseer, rapporteer en adviseer per proces.	Voor 2020 is gekozen om de financiële kernprocessen extra mee te nemen in de VIC. Voor het (verder) invoeren van procescontrole is geen capaciteit.
3	Analyseer de VIC-resultaten, doe waar nodig vervolgccontrole, zodat het totale effect voor de organisatie helder wordt.	Indien de VIC bevinding aanleiding geeft wordt een vervolgccontrole gedaan. Het meer duiden van de effecten is een volgende stap in de ontwikkeling van het team Concerncontrol.
4	Geef concreet vervolg aan de door de VIC gesignaleerde verbeterpunten.	Is opgepakt, in het nieuwe MT zijn afspraken gemaakt welke bevinding wordt uitgevoerd.

nr.	aanbeveling	Voortgang medio maart 2020
5	Ga na welke argumenten de provincie als toezichthouder had, gelet op haar oordeel bij haar financieel toezicht over 2018 en acteer daarop waar nodig.	Dit voorjaar komt een gesprek met de toezichthouder om haar oordeel te bespreken.
6	Werk gemeente-breed continu aan het dossierbeheer.	Dit is een ontwikkelpunt voor de organisatie waar in 2020 aandacht voor is, onder andere bij inkoop.
7	Overweeg of rondom het beheer van budgetten en opdrachten het apart onderkennen van een functie prestatie-akkoord-verklaarder nuttig is.	Hiervoor is niet gekozen; een extra functie hiervoor in een organisatie van deze omvang verhoogt de kosten en de (administratieve) werkdruk.
8	Hou vast aan verbeteringen rondom subsidieprocessen tot ze resultaat hebben.	De verbeteringen die in 2019 in gang zijn gezet, worden zichtbaar in 2020. Monitoring op de procesverbeteringen blijft vanuit de VIC plaatsvinden.
9	Wikkel op korte termijn 2018 af met alle jeugdzorgverleners.	Het jaar 2018 is afgewikkeld met zorgverleners; ook de verrekening in regionaal verband is vastgesteld.
10	Actualiseer de grondexploitaties nog dit boekjaar en neem daarin mee of in 2019 tussentijdse winstneming nodig is.	De exploitaties zijn beoordeeld en de raad heeft in januari 2020 besloten over de tussentijdse winstneming.
11	Beoordeel de effecten van de onlangs verschenen BBV-notitie, die al voor 2019 van toepassing is.	Het bijhouden van de ontwikkelingen is een continue taak voor Planning, Control en Financiën en Concerncontrol. Effecten worden meegenomen bij de P&C documenten.
12	Ga na hoe optimaal en rechtmatig gebruik gemaakt kan worden van de recent (en dus laat) toegekende subsidie Spuk Sport voor 2019.	De rijksbijdrage 2019 is nog volledig gebruikt in 2019 (zie ook de SiSa-bijlage).



4 UITVOERING EINDEJAARSCONTROLE

4.1 Algemeen

Medio maart zijn wij gestart met de controle van de jaarrekening. De kwaliteit van de ter controle aangeboden concept jaarrekening 2019 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.

Wij hebben onze controle begin april afgesloten. Dat is eerder dan de laatste jaren, toen het definitief maken van de jaarrekening en het afronden van de controle werd aangehouden tot medio mei. Het argument toen, wachten tot van de zorgleveranciers alle productieverantwoordingen en bijna alle controleverklaringen waren ontvangen, blijkt dit jaar niet meer van toepassing. Zorgverleners hebben zich met productieverantwoordingen per eind januari en 1 maart sneller en beter verantwoord over de geleverde Jeugdzorg en WMO-diensten.

4.2 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 2019 blijkt dat er geen overschrijding heeft plaatsgevonden boven onze rapporteringstoleranties. Het college heeft de begrotingsrechtmatigheid goed toegelicht in de jaarrekening; zie blz. 166 voor een uitgebreide behandeling.

Naast een financiële analyse van het resultaat en de belangrijkste verschillen 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.

De openstaande kapitaalkredieten worden bij de materieel vaste activa behandeld. In de toelichting bij dit overzicht wordt verklaard waarom de reconstructie van de Tolweg ca € 300.000,- hoger is uitgevallen dan in het krediet was geraamd. Er wordt momenteel getracht deze kosten te verhalen op de veroorzaker; het risico dat deze vordering niet binnenkomt is toegelicht in programmaonderdeel bereikbaarheid.

Bij het vaststellen van de jaarrekening 2019 worden al de overige overschrijdingen en eventueel daarmee samenhangende onttrekkingen uit reserves door de raad geautoriseerd.

4.3 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 2019 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.



4.4 Opmerkingen jaarverslaggeving

4.4.1 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 verandert; 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 wij in dit rapport nog terug.

4.4.2 Jaarstukken en informatiewaarde

Ontwikkeling P&C-documenten

In het najaar heeft het college de raad geïnformeerd over de doorontwikkeling van de P&C-documenten. Doel van deze ontwikkeling is het voor de raad transparant weergeven van het meerjarige verloop van de begroting, de begrotingswijzigingen en de jaarrekening. En om de P&C-cyclus meer af te stemmen op de organisatievisie en de nieuwe organisatiestructuur. De ontwikkeling van de documenten is en wordt vorm gegeven in afstemming met de Auditcommissie (de documenten zijn ten slotte bedoeld voor de raad) en is begin dit jaar gestart met de ontwikkeling van de nieuwe Perspectiefnota.

Opzet en opmaak jaarstukken

Voor het samenstellen en de opmaak van de jaarstukken wordt sinds enkele jaren een rapportage-tool, LIAS, gebruikt. Met deze applicatie kunnen medewerkers direct hun bijdragen schrijven/aanleveren aan het document, is 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 (gebruiken van dwarsverbanden in de rekening; bekijken of verwijzingen tussen P&C-documenten mogelijk zijn) zo effectief mogelijk te gebruiken. Ook bij de verdere ontwikkeling van de P&C-cyclus kan het gebruik van deze mogelijkheden van toegevoegde waarde zijn.

Informatiewaarde

Wij zijn van mening dat de jaarrekening en het jaarverslag voldoende inzicht geven in het over 2019 gerealiseerde resultaat en de financiële positie per 31 december 2019. 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.



4.4.3 Programmarekening van baten en lasten

Het positieve resultaat over 2019 bedraagt, na het verwerken van de mutaties in de reserves, € 3.416.000,-; het bijgestelde begroot resultaat bedroeg € 1.466.000,- negatief. Dit resultaat laat zich als volgt nader verklaren:

(in € 1.000,-)	begroting na wijziging	realisatie	Afwijking
Gerealiseerd saldo baten en lasten	- 4.919	- 1.008	3.911
Toevoeging en onttrekking aan reserves	3.453	4.424	970
Gerealiseerd resultaat	- 1.466	3.416	4.881

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.

Begin 2019 is een vaststellingsovereenkomst opgesteld, waarin de uitgangspunten voor de berekening van de vennootschapsbelasting voor Heemskerk zijn uitgewerkt en vastgelegd. De uitgangspunten in de brief zijn wel gebruikt bij het herzien van de lopende aangiftes. De (voorgestelde) vaststellingsovereenkomst ligt nog bij de belastingdienst ter behandeling; er zijn op dit moment nog geen signalen van de belastingdienst hoe ze met de voorstellen zullen omgaan.

4.4.4 Balans en financiële positie

Het eigen vermogen van de gemeente bedraagt ultimo 2019, inclusief het resultaat na bestemming, in totaal € 53,3 miljoen. Hiervan heeft € 33,9 miljoen betrekking op de bestemmingsreserves. In de onderstaande tabel is de financiële positie gespecificeerd.

(in € 1.000)	begin 2019	eind 2019	toe/afname
Algemene reserve	18.007	15.988	- 2.019
Bestemmingsreserve	36.037	33.866	- 2.171
Saldo rekening	<u>233</u>	<u>3.416</u>	<u>3.185</u>
Totaal eigen vermogen	<u>54.277</u>	<u>53.270</u>	<u>- 1.007</u>



Nota reserves en voorzieningen 2018

De huidige nota reserves en voorzieningen is van begin 2018, het voornemen is om de nota in 2020 weer te actualiseren. 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 indelingen in de jaarrekening sluit daar nog niet geheel op aan; wij adviseren de indeling in het komende jaar daarop aan te passen. Specifiek aandacht vragen wij hierbij voor de vermelding van de mutaties in de reserves van het voorgaande boekjaar, omdat dit ook een voorschrift uit de BBV is.

Voorwaarden bij bestemmingsreserves

Het instellen van bestemmingsreserves is het voorrecht van de raad, ze kan daarbij naast de bestemming van de gereserveerde middelen ook nadere richtlijnen geven voor het gebruik van de gereserveerde middelen. De uitgangspunten daarvoor heeft u vastgelegd in de nota reserves en voorzieningen. Zo wordt er, conform deze spelregels, door u per bestemmingsreserve onder meer het doel, start en einddatum, minimale en/of maximale bedragen en wijze van onttrekking en/of storting vastgelegd.

In de toelichting op de rekening wordt er op heldere wijze per bestemmingsreserve toelichting gegeven, onder meer door vermelding van de gemaakte afspraken. Daaruit blijkt dat een aantal afspraken die met de raad zijn gemaakt, niet worden nagekomen. Stortingen of onttrekkingen die niet zijn begroot, of de raming overschrijden, worden helder toegelicht. Maar er zijn ook een aantal reserves, waarvan de door de raad vastgestelde looptijd verstreken is. Dat maakt het aanhouden van de reserves, en de mutaties daarin, in principe onrechtmatig. Wij hebben begrepen dat het college in het besluit bij de rekening u voorstellen doet om de looptijd van de betreffende reserves (tijdelijk) te verlengen waardoor de mutaties in de reserves alsnog binnen de door u gestelde kaders blijven.

Vermogensbeleid

In het najaar is nader gekeken naar elementen van het vermogensbeleid, waaronder de mogelijkheden voor het opstellen van een vermogensplanning. Met een raadsmemo heeft het college u hierover in november geïnformeerd.

De afzonderlijke elementen van vermogensbeleid zijn daarbij voor u uitgewerkt: het beschikbare eigen vermogen, een inventarisatie van het weerstandsbeleid, de schuldpositie en een aantal toekomstige ontwikkelingen (beleidsmatige voornemens en verwachte inkomsten uit grondexploitatie). Daarmee heeft de gemeente alle relevante elementen in beeld en beleid op deze aspecten. En er wordt vastgesteld dat het, omdat toekomstige ontwikkelingen vaak nog onvoldoende richting of duiding kennen, het niet mogelijk is ze financieel in een planning te vertalen.

4.5 Materiele vaste activa

Voorraad warme 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 m². Deze gronden staan momenteel met een waarde van ruim € 2,3 miljoen in de boeken (grondprijs € 25,3 m²). 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.

Met de wijziging van de BBV-regels medio 2019 is het nu toegestaan om uit te gaan van de toekomstige bestemming als woningbouwgrond en deze zgn. warme gronden onder de vaste activa aan te houden. Maar hiervoor gelden cumulatieve voorwaarden, waaronder een vastgestelde visie/plan door de raad, betrokkenheid van de gebiedsontwikkeling van provincie of rijk en tenminste eens per twee jaar een taxatie op basis van waardering voor toekomstige woningbouwbestemming. Aan de voorwaarde om warme gronden apart toe te lichten, wordt voldaan door de uitleg in de paragraaf grondbeleid; wij adviseren u te laten beoordelen hoe aan de andere voorwaarden voor warme grond kan worden voldaan.

4.6 Grondexploitaties en paragraaf grondbeleid

In de balans zijn bij post voorraden de kosten van de in exploitatie genomen bouwprojecten verantwoord. De boekwaarde eind 2019 is € -/- 2,6 mln.; de negatieve waarde laat zien dat de baten van de vier lopende bouwexploitaties uitstijgen boven de lasten tot dit moment.

De verwachting voor elk van de vier lopende exploitaties is dat ze, ondanks dat er dit jaar € 2,3 mln. tussentijds winst genomen is, ook bij afronding een positief eindresultaat zullen hebben; in de paragraaf grondbeleid is het verwacht eindresultaat geraamd op € 5,0 mln., de nog resterende looptijd van de exploitaties varieert van 1 tot 3 jaar.

Nota grondbeleid en de nota grondprijzenbeleid

In april 2019 is het nieuwe grondbeleid dat de laatste jaren ontwikkeld is door de raad vastgesteld. Daarvoor zijn een drietal beleidsnotities opgesteld: de Nota grondbeleid 2019-2022, de Nota grondprijzenbeleid 2019-2022 en de Beleidsregel grondprijzenbrief 2019. Daarmee heeft de gemeente, na de vorige nota grondbeleid uit 2011 weer een op actuele regelgeving geschoeid grondbeleid. Helaas staat de regelgeving niet stil: dit jaar zijn rondom grondbeleid een tweetal nieuwe notities verschenen. In juli bracht de commissie BBV een nieuwe notitie Grondbeleid in begroting en jaarverslaggeving uit, in september publiceerde de commissie BADO haar notitie Grondexploitaties. Wij adviseren u te laten beoordelen of het actuele beleid en toepassing ervan voldoet aan deze laatste wijzigingen.

Jaarlijkse herziening: tussentijdse winstneming

In januari 2020 is de jaarlijkse rapportage over de herziening van de grondexploitaties door de raad vastgesteld. Van alle vier de lopende exploitaties is de raming geactualiseerd en van drie is de verwachte oplevering / afronding een of twee jaar verlengd.

Bij deze herziening is voor het eerst rekening gehouden met een door de commissie BBV uitgewerkte richtlijn: zodra een exploitatie in de realisatiefase een betrouwbaar positief eindsaldo aangeeft, een (gedeeltelijke) winst berekenen naar rato van de voortgang van de ontwikkeling (de zgn. percentage of completion-methode). Bij elke van de vier exploitaties bleek, op grond van deze beoordeling, een tussentijdse winstuitname mogelijk: in totaal voor een bedrag van € 2,3 mln. En de verwerking in de jaarrekening heeft ook volgens het raadsbesluit plaatsgevonden.

Overigens was deze winstneming niet begroot. Wij begrijpen dat het lastig is, het is de eerste keer, om de winstneming goed te ramen. Maar het voornemen om tussentijdse winstneming toe te passen lag er al geruime tijd; verwerking van de baten in begroting – al is het met een grove inschatting – had dus in de rede gelegen.



Gebruik van de winst uit de grondexploitaties

Bij de besluitvorming over de winstuitname in januari 2020 heeft de raad tevens besloten waar deze winst heen zal gaan: in de nieuwe bestemmingsreserve Risico's grondexploitaties. Deze bestemmingsreserve is echter in deze jaarrekening nog niet gepresenteerd, waardoor verwerking van de winstuitname niet mogelijk was en de winst momenteel in het saldo van baten en lasten is opgenomen.

In het raadsvoorstel tot vaststellen van de rekening, waarin onder meer de bestemming van het resultaat is opgenomen, zal de dotatie in de bestemmingsreserve Risico's grondexploitaties worden opgenomen. Daarmee is ook het gebruik van het resultaat uit de grondexploitaties helder verwerkt; het heeft echter onze voorkeur om gerelateerde besluiten uit één raadsvoorstel (besteding en dekking) in dezelfde jaarrekening te verwerken.



5 SINGLE INFORMATION EN SINGLE AUDIT (SISA)

5.1 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 5 regelingen bij de jaarrekening 2019 een verantwoording met betrekking tot de voor een rijksbijdrage in aanmerking gebrachte bestedingen moet worden afgelegd.

5.2 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.

5.3 Onderwijsachterstandenbeleid

De rijksoverheid geeft al jaren via de subsidieregeling voor onderwijsachterstandenbeleid (OAB) gelden die met name worden besteed aan vroeg- en voorschoolse educatie. De langlopende OAB-regeling 2011-2018 is in 2019 voortgezet in een nieuwe OAB-regeling 2019-2022. Het is geen letterlijke verlening van de oude regeling, omdat specifieke voorwaarden voor de nieuwe OAB verschillend zijn van de voorgaande.

Voor de oude regeling konden in 2019 nog bestedingen definitief worden afgewikkeld; daarvan maakt Heemskerk dit jaar nog gebruik. Uit de Sisa-bijlage blijkt dat uiteindelijk niet alle beschikbare gelden konden worden besteed; of het Rijk het niet bestede restant (€ 90.055,-) gaat terugvorderen is nog niet bekend.

De OAB-gelden die door het Rijk in de nieuwe regeling voor 2019 zijn toegekend, zijn in 2019 - in formele zin - niet allemaal door Heemskerk zelf besteed. De gemeente laat de uitvoering over aan externe partijen (waaronder een grote instelling, de Stichting Welzijn Heemskerk) door het beschikbaar stellen van subsidies. Enkele van deze instellingen verantwoorden zich te laat (later dan de termijn die in de subsidievoorwaarden is opgenomen), waardoor de gelden pas in een volgend jaar in de SiSa-bijlage, als besteed kunnen worden aangemerkt. Dat is niet fout, de nieuwe OAB-regeling heeft een looptijd van vier jaar. Maar om de OAB-gelden zoveel als mogelijk te kunnen verantwoorden in het jaar waarvoor ze bedoeld waren (en dat is raadzaam om de besteding van de totale gelden goed te kunnen monitoren), adviseren wij u de uitvoeringsorganisaties te houden aan de gestelde voorwaarden.



5.4 Specifieke uitkering Sport

In deze jaarrekening wordt voor het eerst verantwoording afgelegd over de nieuwe specifiek uitkering Sport. Deze uitkering wordt beschikbaar gesteld door het Rijk omdat de btw-vrijstelling voor sport is stopgezet. De invoering van de regeling verliep niet vloeiend, zo werd inschrijving voor de regeling verlengd, het beschikbare budget extra verhoogd en kregen de gemeenten pas in het na-jaar met een subsidiebeschikking uitsluitel over het beschikbare budget.

De regeling heeft een heel brede doelstelling, de activiteiten die in aanmerking komen voor de specifieke uitkering zijn 'de bestedingen in verband met activiteiten in het kader van sport', voor zover deze kosten niet al meegenomen zijn in het btw-compensatiefonds, de reguliere btw of de subsidieregeling stimulering bouw en onderhoud sportaccommodaties. In lijn met deze ruime definitie heeft Heemskerk, naar onze mening op een juiste wijze, kosten van sport opgenomen in de SiSa-verantwoording. Omdat de invoering hectisch verliep, bestaat de kans dat dit ook nog invloed heeft op het traject van verantwoorden, vaststellen en afrekenen van dit eerste jaar.



6 ONTWIKKELINGEN AUTOMATISERING

6.1 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.

6.2 IT-general controls

Door een IT-auditor worden jaarlijks de algemene systeemwaarborgen (IT general controls) rondom automatisering beoordeeld en van enkele, voor de financiële verwerking belangrijkste applicaties (FMS, Suites Sociaal Domein en Belastingen), een aantal specifieke beheersaspecten beoordeeld.

Uit de onlangs afgeronde rapportage van de auditor blijkt dat Heemskerk in algemene zin de beoordeelde IT general controls goed ingericht heeft. De auditor geeft op een aantal onderzochte aspecten adviezen: zoals de samenstelling van het overleg van applicatiebeheerders, het uitvoeren van uitwijk- en restore-testen en het regelen van uitwijkmogelijkheden voor de applicatie Suites en de overweging om het aantal IT-medewerkers die beheerrechten op de AS/400 hebben te beperken. Praktische adviezen; we bevelen van harte aan ze op te volgen.

Bij de afronding van deze beoordeling bleek dat de gemeente Velsen, waar tot dusverre de applicatie voor Belastingen gehost wordt, recent in de media heeft aangekondigd alle belastingwerkzaamheden met ingang van 2021 te gaan uitbesteden. Er zal dit jaar bekeken moeten worden welke software en bij welke host voor de lokale heffingen vanaf volgend jaar zal worden gebruikt.

6.3 ENSIA - informatieveiligheid

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 Gemeenten (BIG). Overigens is dit normenkader inmiddels vervangen door de Baseline Informatievoorziening Overheid (BIO), die vanaf januari 2020 van kracht is, en één gezamenlijk kader voor informatiebeveiliging neerzet voor de gehele overheid, gebaseerd op ISO-normatiek.

Heemskerk sluit qua opzet en uitvoering geheel aan op de ENSIA-aanpak, zowel wat betreft het uitvoeren van zelfevaluaties op een zevental deelgebieden, als de toets op door een IT-auditor op de informatiebeveiliging van DigiD en SuwiNet. Bij het afsluiten van dit rapport was de beoordeling van ENSIA 2019 door de IT-auditor nog niet afgesloten. Op de resultaten van dit onderzoek komen wij in het najaar, in onze boardletter op terug.



7 OVERIGE ONDERWERPEN

7.1 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 ministersalaris 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.

7.2 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.

7.3 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 2019 zijn de onderzoeken naar doeltreffendheid en doelmatigheid gebundeld in een onderzoek naar de uitvoering van de schuldhelpverlening in 2018. Het onderzoek is inmiddels afgerond en de rapportage zal, samen met de jaarstukken beschikbaar zijn voor de raad.

7.4 Rechtmatigheidsverklaring

Over het verslagjaar 2021 dient het college (in 2022) een rechtmatigheidsverantwoording af te geven. De exacte invulling daarvan wordt inmiddels publicaties van onder meer de commissie BBV, stap-voor-stap duidelijker.

Vooralsnog heeft Heemskerk ervoor gekozen als 'slimme volger' te bezien hoe de verdere ontwikkeling bij het Rijk (ministerie van BZK, commissie BBV) verloopt, en haakt aan bij wet- en regelgeving en de praktische handvatten of uitwerkingen (bijv. vanuit de VNG).



Ook van de raad zal input verwacht worden voor dit proces. Want weliswaar legt het college verantwoording af over de rechtmatigheid, het is aan de raad om daar –voor zover ze dat nodig vindt- richting aan te geven. Daarvoor is onder meer het normenkader een hulpmiddel: nu nog een instrument om de accountant kaders mee te geven voor zijn controle, binnenkort ook om het college kaders mee te geven voor de rechtmatigheidscontrole



8 CONCLUSIES

8.1 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 (boven onze rapporteringsgrens) dan in dit rapport opgenomen.

Een tweetal bevindingen herhalen wij hier:

- een jaarlijkse verlenging van een ingehuurd medewerker, zonder aanbesteding volgens het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid (3.5.1);
- het administratief beheer van de Pgb's door de SVB, volgens de SVB-accountant niet rechtmatig uitgevoerd (3.5).

Andere 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.

8.2 Samenvatting van de openstaande adviezen in dit rapport

De belangrijkste bevindingen en aanbevelingen naar aanleiding van de controle van de jaarrekening 2019 van de gemeente Heemskerk betreffen:

- streef naar een beknopte rapportage per proces, met oordelen en adviezen (tevens basis voor de bewaking ervan) (3.2);
- inventariseer welk stappen gezet moeten worden om over 2021 tot een rechtmatigheidsverklaring te kunnen komen (3.2);
- zet de ontwikkeling van processen rondom inhuur en plannen tot invoering nieuw HR-systeem verder door (3.5.1);
- neem in de volgende jaarrekeningen in de toelichting op de reserves ook de gegevens uit het voorgaande boekjaar op (4.4);
- laat de specifieke kaders voor de bestemmingsreserves inhoudelijk beoordelen en borg nakoming ervan (4.5);
- zorg voor Tolhek dat aan de BBV-voorwaarden voor zgn. warme gronden wordt voldaan (4.6);
- verwerk ook unieke, complexe mutaties (in dit geval winstnemingen) in een begrotingswijziging (4.6);
- verwerk besluiten uit één raadsvoorstel (nemen van winst en het gebruik ervan) in hetzelfde jaar (4.6);
- bewaak dat gesubsidieerde organisaties zich aan de subsidievoorwaarden houden (5.3);
- volg de adviezen van de IT-auditor, uit zijn rapportage IT-general controls, op (6.2);
- beoordeel en ontwikkel het normenkader zo dat het ook gebruikt kan worden voor de rechtmatigheidstoets door het college (7.4).

8.3 Controleverklaring

Wij hebben het college van burgemeester en wethouders van uw gemeente gemachtigd onze controleverklaring bij de jaarrekening 2019 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 2019



Bijlage: tabel met fouten en onzekerheden betreffende de SiSa-bijlage 2019



TABEL VAN FOUTEN EN ONZEKERHEDEN 2019

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



Berichtgeverinformatie

Type overheidslaag:

gemeente

Naam berichtgever:

Heemskerk

Berichtgevercode¹:

0396

Rapportage-periode:

2019

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: 26

Fouten en onzekerheden 2019

nr	Specifieke uitkering	fout of onzekerheid	financiële omvang (in €)	toelichting
D8	Onderwijsachterstandenbeleid 2019-2022 (OAB)			geen opmerkingen
D9	Onderwijsachterstandenbeleid 2011-2018 (OAB)			geen opmerkingen
G2	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 Participatiewet - gemeentedeel 2019			geen opmerkingen
G3	Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (exclusief levensonderhoud beginnende zelfstandigen) gemeentedeel 2019			geen opmerkingen
H4	Specifieke uitkering Sport			geen opmerkingen