

# **Gemeente Velsen**

**Accountantsverslag voor  
het boekjaar eindigend op  
31 december 2013**

**20 juni 2014**

**Deloitte Accountants B.V.**  
Robonsbosweg 5  
1816 MK Alkmaar  
Postbus 270  
1800 AG Alkmaar  
Nederland

Tel: 088 288 2888  
Fax: 088 288 9702  
www.deloitte.nl

Aan de leden van de gemeenteraad  
van de gemeente Velsen  
Postbus 465  
1970 AL IJMUIDEN

Datum	Behandeld door	Ons kenmerk
20 juni 2014	P.S.N. Schouten MSc RA	3113628130/20063/mg/14838/
Onderwerp	Accountantsverslag van de gemeente Velsen voor het boekjaar eindigend op 31 december 2013	

Geachte leden van de raad,

Hierbij ontvangt u ons accountantsverslag bij de door ons gecontroleerde jaarrekening 2013 van uw gemeente. Dit verslag geeft onze belangrijkste bevindingen weer, in overeenstemming met artikel 213, lid 2 en 4 van de Gemeentewet en de rapportagevereisten volgens de door u vastgestelde controleverordening en controleprotocol.

De jaarrekening 2013 is opgesteld onder verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders. Wij hebben bij deze jaarrekening een goedkeurende controleverklaring verstrekt.

Op 10 juni 2014 hebben wij dit verslag besproken met de rekenkamercommissie.

Wij vertrouwen erop u hiermee van dienst te zijn.

Hoogachtend,

Deloitte Accountants B.V.

A. Booij RA

# Inhoud

# Pag.

1. Managementsamenvatting	2
2. Bevindingen	8
2.1. Foutenevaluatie controle	9
2.2. Het (interne en externe) controleproces	9
2.3. Het resultaat in de concept jaarrekening is per saldo voor € 6.954.765 gecorrigeerd (ná bestemming)	10
2.4. Grondexploitatie algemeen	12
3. Onderzoeksvragen van de Rekenkamercommissie	15
3.1. Algemeen	16
3.2. Procesgang rondom memoriaalboekingen	16
3.3. Onderbouwing van de getroffen (onderhouds)voorzieningen	17
3.4. Automatiseringsomgeving	18
3.5. Centrale contracten- en verplichtingenadministratie	19
3.6. Niet uit de balans blijkende verplichtingen	19
3.7. Verplichtingen en risico's erfpachten	20
4. SiSa en rechtmatigheid	21
4.1. Single information, Single audit	22
4.2. Rechtmatigheid	24
4.3. Begrotingsrechtmatigheid	26
5. Frauderisico	29
6. Overige onderwerpen	32
Bijlage A: Onafhankelijkheid	

# 1. Managementsamenvatting

## Status van de controle

Onze controle is uitgevoerd in overeenstemming met de opdrachtbevestiging van 25 november 2013.

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring bij de jaarrekening afgegeven zowel voor het aspect getrouwheid als voor rechtmatigheid. De controleverklaring is reeds afzonderlijk naar u verzonden en opgenomen in de jaarstukken.

## Reikwijdte van de controle

Met de opdrachtbevestiging van 25 november 2013 heeft u ons opdracht gegeven tot het controleren van de jaarrekening 2013. De reikwijdte van onze controle staat omschreven in de opdrachtbevestiging. Daarnaast zijn bepalend voor onze controle:

- het Besluit accountantscontrole decentrale overheden;
- uw controleverordening op grond van artikel 213 van de Gemeentewet;
- het Controleprotocol 2013, zoals deze op 16 januari 2014 door de raad is vastgesteld, met het bijbehorende (geactualiseerde) normenkader 2013.

Er is gedurende het verloop van de controle op geen enkele wijze sprake geweest van een beperking in de reikwijdte van onze controle.

Tijdens de uitvoering van de oorspronkelijke controleplanning hebben zich geen wijzigingen van materieel belang in de reikwijdte voorgedaan. Wij achten de reikwijdte van onze controle voor 2013 voldoende voor de doelstelling van onze controle.

Wij wijzen u erop dat het jaarverslag geen onderwerp is van de accountantscontrole. Het jaarverslag hebben wij uitsluitend beoordeeld op verenigbaarheid van de informatie in het jaarverslag met de cijfers in de jaarrekening inclusief de daarin opgenomen toelichtingen.

## Belangrijke bevindingen ten aanzien van significante risico's

### Grondexploitaties:

De grondexploitaties vragen extra aandacht van gemeenten en van de accountant. De afgelopen tijd is op gemeenten en de rol van accountants vanuit de verschillende media kritiek geuit. Wij besteden vanuit de risicoanalyse reeds extra aandacht aan de grondexploitaties van de gemeente Velsen. De waardering van de grondexploitaties in de jaarrekening is gebaseerd op een lange termijn prognoseperiode, waarmee een veelheid aan zogenoemde schattingsonzekerheden gepaard gaat. Dit vraagt van de raad, het college en het management specifieke maatregelen, welke gericht zijn op het verkrijgen van inzicht in de risico's die hieraan kleven.

In uw gemeente zien wij dat specifieke maatregelen zijn getroffen.

In dit kader brengen wij het volgende onder uw aandacht:

1. Met het actualiseren van de doorrekeningen zien wij diverse acties en maatregelen die leiden tot bijstellingen van het verwachte resultaat door de fasering, programmering en verwachte kostenbesparingen. Actualisaties worden één keer per jaar gemaakt. Gelet op het risicoprofiel van de grondexploitatie adviseren wij u deze frequentie op te voeren tot minimaal twee keer per jaar.
2. Binnen uw gemeente vindt controle plaats op de waardering, de gehanteerde uitgangspunten, de onderbouwingen van prognoses en risicoanalyse die zijn opgenomen in het MJP. De Verbijzonderde Interne Controle (VIC) heeft hier (nog) geen rol in. Wij adviseren u, op grond van de risicoanalyse, het college te verzoeken als onderdeel van de reguliere planning- en controlcyclus de VIC op dit onderdeel uit te breiden en daarna zo transparant als mogelijk met u te delen. Dit draagt bij aan "robustere" onderbouwingen en meer inzicht in de bandbreedtes vanuit de kansen en risico's van de grondexploitaties en daarmee verband houdende projecten.

Voor een nadere inhoudelijke toelichting verwijzen wij naar paragraaf 2.4 van dit accountantsverslag.

Vorzieningen:

In de jaarrekening is voor een totaal bedrag van € 6.465.000 aan voorzieningen vrijgevallen. Enerzijds omdat het verwachte uitgavenpatroon en de geraamde dotaties niet langer in de pas lopen met het onderliggende beheerplan voor de voorziening riolering ad € 6,3 miljoen, anderzijds omdat naar inschatting van het college gereserveerde bedragen niet meer nodig zijn (voorziening straatwerk OW ad € 165.000). Dit heeft een voordelig effect op het resultaat 2013. In het voorstel tot bestemming van het resultaat heeft het college aangegeven de vrijval van de voorziening riolering in te willen zetten voor de te vormen bestemmingsreserve riolering.

Het is van belang de realisatie van geplande onderhoudswerken te blijven volgen en de effecten daarvan voor de getroffen voorziening te bepalen. De tweejaarlijkse actualisatie door uw college toont dit ook aan.

Volledigheid opbrengsten:

De belangrijkste (interne) controledoelstelling bij de opbrengsten is het vaststellen dat deze volledig zijn verantwoord. Wij hebben bij veel opbrengststromen geconstateerd dat deze volledigheid (nog) niet (zichtbaar) gewaarborgd is binnen de processen ofwel via de VIC vastgesteld wordt. Dit is een belangrijk aandachtspunt voor de interne beheersing.

## Significante verslaggevingsgrondslagen

Significante verslaggevingsgrondslagen en de toepassing hiervan zijn belangrijk voor de presentatie van de financiële positie en de baten en lasten van de gemeente. Daarnaast vereisen zij van het college van burgemeester en wethouders het toepassen van oordeelsvorming ten aanzien van moeilijke, subjectieve en complexe posities, die vaak - vanwege de noodzaak om inschattingen te moeten maken over het effect van zaken - inherent onzeker zijn.

De belangrijkste verslaggevingsgrondslagen van de gemeente zijn uiteengezet in de toelichting bij de jaarrekening 2013. In de jaarrekening 2013 hebben zich ten opzichte van 2012 geen wijzigingen van materieel belang voorgedaan in de toegepaste verslaggevingsgrondslagen, die een aanzienlijke invloed hebben gehad op de baten en lasten en/of de financiële positie van de gemeente.

Wij hebben het door het college toegepaste proces voor belangrijke verslaggevingsgrondslagen geëvalueerd en hebben gegevensgerichte controlewerkzaamheden uitgevoerd. Wij hebben de van toepassing zijnde methodiek, de aannames, de berekeningen en de consistente toepassing van de betrokken modellen voor de grondexploitaties getoetst.

Wij zijn van mening dat aan de verslaggevingsgrondslagen is voldaan en dat de toegepaste inschattingen redelijk zijn en consistent zijn gebruikt.

## Analyse vermogen en resultaat

Het resultaat vóór bestemming komt uit op € 8,6 miljoen positief en na bestemming is het rekeningresultaat € 14,9 miljoen positief.

In de programmarekening zijn toelichtingen opgenomen van de verschillen in de programma's.

In absolute zin is het totale eigen vermogen, inclusief het rekeningresultaat en bestemmingsreserves, toegenomen met € 8,6 miljoen naar € 55,3 miljoen.

Zoals blijkt uit de beschouwing van uw financiële positie heeft het college in de paragraaf Weerstandvermogen het weerstandsvermogen gerelateerd aan de beschikbare weerstandscapaciteit en de gekwantificeerde risico's ultimo 2013. Hieruit blijkt dat het totaal van de door het college onderkende risico's € 21,45 miljoen bedraagt. Per 31 december 2013 bedraagt de weerstandscapaciteit om de risico's af te dekken € 31,3 miljoen. Bij de begroting 2011 heeft u besloten om het weerstandsvermogen uit te drukken in een ratio (beschikbare weerstandscapaciteit/totaal van de risico's). U heeft daarvoor de ratio's in een aantal categorieën ingedeeld. De ratio voor 2013 is (afgerond) 1,5 en kwalificeert als ruim voldoende.

## Interne beheersing

Als onderdeel van de jaarrekeningcontrole hebben wij in september/oktober en januari een interim-controle uitgevoerd. Deze interim-controle is primair gericht op de inrichting van de Administratieve Organisatie en Interne Beheersing (AO/IB), voor zover van belang voor onze controle op de betrouwbaarheid van de in de jaarrekening opgenomen gegevens.

De bevindingen, voortvloeiend uit de interim-controle, zijn vastgelegd in onze managementletter (d.d. 6 december 2013) aan het college en in het interim-verslag (d.d. 6 december 2013) aan de Rekenkamercommissie. Uit deze rapportages komt naar voren dat uw aandachtsgebieden vooral liggen op het terrein van:

- Verbijzonderde interne controle
- Volledigheid van de opbrengsten
- Automatiseringsomgeving
- Verwerking van inkomende facturen
- Grondexploitatie.

## Geïdentificeerde fouten en tekortkomingen in de toelichtingen

Wij hebben een totaal aan rechtmatigheidsfouten geconstateerd van € 1.006.000. Deze fout is als volgt opgebouwd:

Onderwerp/proces	Bedrag
<b>Europese aanbesteding</b>	€ 471.000
<b>Begrotingsonrechtmatigheid</b>	€ 167.000
<b>Onrechtmatige uitkeringen</b>	€ 99.000
<b>Besteding OAB-gelden</b>	€ 269.000
	€ 1.006.000

Deze fout is kleiner dan de materialiteit voor fouten van 1% van de lasten.

Daarnaast hebben wij bij de grondexploitatie onzekerheden onderkend van in totaal € 3,6 miljoen. Deze onzekerheid is kleiner dan de materialiteit voor onzekerheden van 3% van de lasten.



## Onafhankelijkheid

Deloitte Accountants B.V. is onafhankelijk van de gemeente en voor zover wij weten heeft zich geen inbreuk voorgedaan op de van toepassing zijnde regels en het beleid ten aanzien van onafhankelijkheid.

Ons zijn geen relaties bekend tussen Deloitte Accountants B.V. en haar zuster- en/of dochterondernemingen of de member firms van Deloitte Touche Tohmatsu Limited en hun respectieve zuster- en/of dochterondernemingen en de gemeente, die naar ons professionele oordeel mogelijk van invloed kunnen zijn op onze onafhankelijkheid.

Bijlage A bevat een nadere uiteenzetting van onze onafhankelijkheid.

## **2. Bevindingen**

## 2.1. Foutenevaluatie controle

Onze controle houdt niet in dat wij alle posten controleren. Onze aanpak heeft als doel om belangrijke onjuistheden en/of onrechtmatigheden te ontdekken, rekening houdend met de materialiteitsgrenzen zoals vastgelegd in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (hierna: Bado) en zoals die door u zijn overgenomen in het controleprotocol. Het besluit gaat er vanuit dat afwijkingen binnen deze materialiteitsgrenzen geen invloed hebben op het beeld van de jaarrekening. De materialiteitsgrenzen zijn in uw controleprotocol als volgt uitgewerkt:

Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	≤ 1 %	> 1 % < 3 %	-	≥ 3 %
Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤ 3 %	> 3 % < 10 %	≥ 10 %	-

Ter indicatie geven wij hieronder de absolute bedragen van de goedkeuringstolerantie voor fouten en onzekerheden.

Goedkeuringstoleranties		
<b>Fouten</b>	1 % van het totaal van de lasten	€ 1.588.000
<b>Onzekerheden</b>	3 % van het totaal van de lasten	€ 4.764.000

Bij de rapportage houden wij rekening met het grensbedrag waarboven uw bestuur geïnformeerd wenst te worden (rapporteringstolerantie). Dit grensbedrag ad € 100.000 is vastgelegd in uw controleprotocol.

Wij hebben een totaal aan rechtmatigheidsfouten geconstateerd van € 1.006.000. Deze fout heeft betrekking op afwijkingen van Europese aanbestedingen, besteding OAB-gelden, de rechtmatigheid van verstrekte uitkeringen en begrotingsrechtmatigheid. In hoofdstuk 6 gaan wij nader in op de geconstateerde fouten.

Daarnaast hebben wij bij de grondexploitatie onzekerheden onderkend van € 3,6 miljoen. Later in dit hoofdstuk gaan wij hier nader op in.

Deze fouten en onzekerheden liggen onder de materialiteit voor respectievelijk fouten en onzekerheden waardoor wij een goedkeurende controleverklaring hebben verstrekt.

## 2.2. Het (interne en externe) controleproces

Het jaarrekeningproces 2013 heeft een lange doorlooptijd gehad. Dit is een situatie die wij herkennen bij een eerste jaar na wisseling van de accountant, waarbij zowel de organisatie als wij moeten wennen aan elkaars werkwijze. Aan het begin van het controlejaar maken wij met de betrokkenen binnen uw organisatie afspraken over tijdsplanning, te halen termijnen, kwaliteit van interne controle, de kwaliteit van de aan ons aan te leveren bewijsstukken, specificaties en analyses, alsmede over het opsteldossier van de jaarrekening. Hiertoe hebben wij op verschillende momenten afspraken gemaakt en de verwachtingen onderling met elkaar besproken. Wij gaan bij deze afspraken in principe uit van een goede kwaliteit (mede uit oogpunt van efficiency), waarbij wij weten dat er op basis van de bevindingen van een voorgaand jaar er altijd wel enkele verbeterpunten zijn.

De mate waarin het controleproces wel of niet soepel verloopt, is mede indicatief voor de kwaliteit van uw interne beheersing.

Wij zijn op 7 maart 2014 gestart met een “voorschouw”. Tijdens de voorschouw stelden wij vast dat de jaarstukken nog niet geheel controlegeredeed waren en de opsteldossiers nog niet volledig waren. Met uw medewerkers hebben wij een aantal concrete afspraken gemaakt om ervoor te zorgen dat de jaarstukken en de opsteldossiers bij aanvang van onze controle (twee weken later) gereed zouden zijn. Bij aanvang van de controle op 21 maart 2014 constateerden wij dat de gemaakte afspraken in grote lijnen zijn nagekomen. Gedurende de controle zijn vervolgens veel vragen gesteld. In de eerste fase zijn dat geen inhoudelijke vragen geweest, maar vragen over onderbouwingen die niet toereikend of niet aanwezig waren. Hierdoor zijn de eerste controledagen niet efficiënt geweest, waardoor wij aanvullende controletijd hebben moeten plannen. Omdat in deze tijd van het jaar onze planning vol zit, is het niet mogelijk geweest om het volledige team een aansluitende periode opnieuw in te plannen. Hierdoor is het niet gelukt om de afgesproken planning te realiseren. In goed overleg met uw medewerkers is een nieuwe planning opgesteld.

Bij de voortzetting van de controle hebben wij een groot aantal inhoudelijke vragen gesteld, wat ook heeft geresulteerd in een groot aantal correcties (zie volgende paragraaf). De doorlooptijd is hierdoor lang geworden. Belangrijkste reden voor de lange doorlooptijd is dat de beantwoording vanuit de organisatie niet toereikend was.

Wij willen onze waardering uitspreken voor de medewerkers in het traject van de jaarrekeningcontrole. Vragen en noodzakelijke correcties zijn constructief opgepakt en opgelost. De flexibiliteit in het na-traject en de mate waarin prioriteit is gegeven aan de afwikkelpunten vinden wij getuigen van een goede samenwerking en begrip voor elkaars plannings- en volle agenda's. De communicatie met de afdeling Financiën is goed verlopen en van beide kanten is er begrip geweest voor elkaars standpunten.

Voor volgend jaar gaan wij graag met u in overleg hoe wij het proces voor de jaarrekening 2014 efficiënter kunnen laten verlopen en daardoor een kortere en minder intensieve doorlooptijd kunnen realiseren met elkaar.

### **2.3. Het resultaat in de concept jaarrekening is per saldo voor €6.954.765 gecorrigeerd (ná bestemming)**

In de jaarstukken zijn financiële en tekstuele correcties doorgevoerd. In deze paragraaf vindt u een overzicht van de financiële correcties groter dan €100.000 en de invloed van de correcties op het jaarrekeningresultaat. In totaal zijn er 21 financiële correcties doorgevoerd. De correcties hebben een positieve invloed van €6.954.765 op het resultaat vóór en ná bestemming.

Het saldo van de correcties bestaat uit de volgende posten:

	Lasten	Baten
A) Gemaakte uren onterecht geactiveerd	€ 574.112	
B) Algemene uitkering onterecht onder programma 10 opgenomen	€ 140.816	€ 140.816
C) Ontvangst uit eigen vermogen van gemeenschappelijke regeling IJmond Werkt!		€ 1.629.843
D) Loonkosten van HVC liep 1 jaar achter	€ 108.227	
E) Een ontvangen schadebedrag is onterecht op de balans blijven staan		€ 396.374
F) Erfpachtverplichting te laat opgenomen	€ 952.977	
G) Vrijval uit voorziening straatwerk		€165.000
H) Vrijval voorziening riolering		€6.309.239
I) SiSa-indicator G2 niet juist verantwoord	€ 187.804	€187.804
Overige correcties (saldo)		€ 89.625
<b>Saldo correctie op resultaat ná bestemming (voordeel)</b>		<b>€ 6.954.765</b>

Naast bovenstaande correcties zijn er fouten geconstateerd die van invloed zijn op het resultaat 2013 maar niet gecorrigeerd kunnen worden. Het gaat hier om baten en lasten die in 2013 zijn verantwoord maar in voorgaande jaren verantwoord hadden moeten worden. Bij geconstateerde fouten die betrekking hebben op voorgaande jaren moeten wij evalueren of sprake is van een fundamentele fout. Een fundamentele fout is een onjuistheid in een jaarrekening die dusdanig is dat de jaarrekening in het geven van het in artikel 2:362 lid 1 BW bedoelde inzicht in ernstige mate tekortschiet. Indien hiervan sprake is, is er sprake van foutenherstel en moet de beginbalans aangepast worden. Op basis van de evaluatie van de fouten hebben wij geconstateerd dat geen sprake is van een fundamentele fout, waardoor het niet noodzakelijk is geweest dat de beginbalans aangepast moest worden. Echter, doordat de baten en lasten in 2013 zijn genomen, is het resultaat voor bestemming wel met dit bedrag beïnvloed. Het gaat om de volgende posten:

Omschrijving	Lasten	Baten
A) Opbrengst Hoogheemraadschap, vorig jaar is de prestatie geleverd, waardoor de opbrengst in 2012 verantwoord had moeten worden. De opbrengst is nu op kasbasis (daadwerkelijke ontvangst is in 2013 geweest) verantwoord.		€ 1.006.250

Omschrijving	Lasten	Baten
B) Onder de overlopende passiva stond een nog te besteden ontvangen voorschot opgenomen. Naar aanleiding van de controle is gebleken dat dit voorschot in 2012 al volledig besteed was en in 2012 dus al als bate verantwoord had moeten worden. De gemeente heeft de bevestiging van de besteding van het rijk afgewacht. Naar onze mening ten onrechte omdat de rechtmatige besteding reeds in 2012 was vastgesteld. Het ging hier om een totaalbedrag van € 743.000, waarvan €300.000 ten laste van de exploitatie zou komen, het resterende bedrag zou in mindering gebracht worden op de investering in activa en gedoteerd worden aan een voorziening.		€ 300.000
C) Onder de verplichtingen is de afkoopsom erfpacht op Crown van Gelder ad € 2 miljoen opgenomen. Uit de overeenkomst blijkt een afkoopsom van € 4.038.644. Uit navraag blijkt dat in 1996 het verschil tussen de afkoopsom en de boekwaarde in één keer in de exploitatie is genomen en dat het gedeelte van de afkoopsom dat gelijk is aan de boekwaarde als verplichting is opgenomen en jaarlijks vrijvalt. Deze verwerkingswijze is niet juist. In de notitie erfpacht van het BBV is opgenomen dat bij tijdelijke erfpacht de periodieke opbrengst aan de pachtperiode wordt toegerekend. In 1996 had het verschil niet in de exploitatie geboekt mogen worden. In 1996 was ook het realisatie en voorzichtigheidsbeginsel van toepassing. De post moest daarom gecorrigeerd te worden.	€ 952.000	
<b>Saldo correctie op resultaat ná bestemming (voordeel)</b>		€ 354.250

Deze fouten hebben per saldo een positief effect gehad op het resultaat 2013 van € 354.250.

## 2.4. Grondexploitatie algemeen

De economische crisis heeft in veel gevallen (nog steeds) een grote invloed op de resultaten van (gemeentelijke) grondexploitaties. Gemeenten kunnen hierdoor gezamenlijk miljarden euro's aan grondbezit moeten afwaarderen. Veel gemeenten hebben reeds de afgelopen tijd en mede met het oog op de jaarcijfers, de grondexploitaties opnieuw laten doorrekenen. Dat heeft in veel gevallen effect op de gemeentebegroting. Daar komt bij dat een lagere bouwproductie ook leidt tot minder inkomsten uit onroerend zaakbelasting en bouwleges en dat apparaatskosten, die de grondexploitatie normaal afdekt, nu als extra last op de reguliere begroting gaan drukken.

De twee voornaamste negatieve effecten op de grondexploitatie zijn uitstel van projecten en dalende vastgoedprijzen. Door de vertragingen lopen de rentekosten van gemeenten op. Het duurt immers langer voordat investeringen in grond tot inkomsten leiden. Vaak zijn grondverkoop pas 'hard' als een projectontwikkelaar het merendeel (60-70%) van zijn woningen of kantoorruimtes heeft verkocht en die verkopen stagneren momenteel in zijn algemeenheid in veel gevallen.

Uw college heeft ten behoeve van de Meerjarenprognose grondexploitaties (Mpg) en de jaarrekening de grondexploitatie-opzetten geactualiseerd op basis van actuele ontwikkelingen. Met deze geactualiseerde grondexploitatie-opzetten heeft uw college beoordeeld of de waardering van de voorraad bouwgronden in exploitatie in de jaarrekening 2013 juist is en of de getroffen verliesvoorzieningen aanpassing behoeven.

Op basis van de actualisaties zijn de verliesvoorzieningen voor bouwgronden in exploitatie bijgesteld. Per saldo zijn de verliesvoorzieningen met € 840.000 gedaald.

Voor de Niet in exploitatie genomen gronden leiden de actualisaties van de grondwaardeberekeningen tot aanvullende dotaties aan de verliesvoorziening van € 104.000.

### **Bouwgrond in exploitatie: De Grote Hout**

De gemeente Velsen heeft ultimo 2013 in het project De Grote Hout nog aanzienlijke verkopen te realiseren. Deze exploitatie is daarbij sterk afhankelijk van marktontwikkelingen. Het nog te realiseren bedrag van de grondverkopen betekent mogelijk een risico voor de waardering van dit complex. Met de te realiseren opbrengsten moet u namelijk een deel van de reeds gemaakte en nog te maken kosten immers terugverdienen. Op basis van actualisatie van de grondexploitatieberekeningen is in uw jaarrekening 2013 de verliesvoorziening in de lijn gebracht met het Mpg. Dit wordt vooral veroorzaakt door de eigen investering in de Zeekade, waardoor het college verwacht hier een hogere (toekomstige) opbrengst voor te realiseren (zie ook hiervoor). Hierbij dient opgemerkt te worden dat de fasering van de grondverkopen een aanzienlijke invloed kunnen hebben op de waardering.

In de grondexploitatie-opzet is de uitgifte van het natte terrein van 123.000m<sup>2</sup> gefaseerd in 2015 tot en met 2017. De verkoop van deze gronden is moeilijk voorspelbaar. Enerzijds bestaat de mogelijkheid dat in 2014 of 2015 een gegadigde zich meldt waarna het gehele terrein ineens uitgegeven kan worden. Dat kan dan tot een aanzienlijke verbetering van het geprognostiseerde resultaat leiden. Anderzijds leidt een vertraging in het verkoopvolume ten opzichte van de prognose tot (aanmerkelijk) hogere rentekosten, met mogelijk aanvullende verliezen als gevolg van de hoge(re) boekwaarde van het complex.

De uitgifte van het droge terrein is gebaseerd op een extern advies en is gefaseerd voor de periode 2014 tot en met 2020. Op basis van de realisatie 2013, de realisatie tot medio mei 2014 en de nog verwachte verkopen in het restant van 2014 achten wij deze schatting optimistisch doch niet onmogelijk. Evenals bij het natte terrein is de uitgifte van deze gronden moeilijk te voorspellen omdat het hier ook mogelijk is dat een potentiële afnemer zich nog in 2014 of 2015 meldt. Wanneer ook daar een (relatief groot) oppervlak wordt afgenomen, zal dat leiden tot een verbetering van het geprognostiseerde resultaat.

Omdat de uitgifte van grond in de haven zich moeilijk laat voorspellen en hier grote oppervlakken c.q. bedragen mee gemoeid zijn, kunnen deze mogelijk een significante invloed hebben op de waardering van het complex. In de jaarrekening is onder de voorraden de boekwaarde van het complex opgenomen. De waardering van het complex gaat uit van de toekomstige realisatie van grondverkopen. Het college is van mening dat haar ambitie met betrekking tot het beoogde uitgifte tempo waar is te maken. Dit is overigens niet verder onderbouwd met marktonderzoek of realisatie in 2013 of tot op heden in 2014 (deze zijn namelijk beperkt). Gelet op de onzekerheid inzake de toekomstige realisatie van het verkoopvolume en het belang daarvan op de waardering van deze grondpositie, hebben wij voor De Grote Hout een onzekerheid opgenomen in onze foutenevaluatie omtrent de waardering ultimo 2013. Hierbij houden wij (uit voorzichtigheidsoogpunt) overigens alleen rekening met risico's en niet met kansen. Indien potentiële kansen zouden worden meegenomen, verlaagt dit de omvang van de onzekerheid.

Wij hebben de onzekerheid op basis van het gemeentelijke risicomanagement bepaald op een bedrag van €3,6 miljoen. De gemeente heeft op basis van haar risicomanagement hier reeds een bedrag van €3,2 miljoen gereserveerd in haar reserve. De niet afgedekte positie bedraagt circa €0,4 miljoen. Dit verschil ontstaat met name door het moment van bepalen van de risico's c.q. onzekerheden.

Niet In Exploitatie Genomen Gronden (NIEGG): Velserveduinplein en Lange Nieuwstraat/Hoek Zeeweg.

Wij hebben de aanwezige NIEGG's van uw gemeente getoetst aan de bijgestelde Notitie Grondexploitatie februari 2012. Uw gemeente heeft het reëel en stellig voornemen vastgelegd in het raadsbesluit R12.094 13 december 2012. In dit besluit is geen andere invulling gegeven van de ambitie en planperiode. Deze is pas op 7 februari met raadsbesluit R13.006 7 februari 2013 wel ingevuld. In formele zin voldoen de NIEGG per 1 januari 2013 niet aan de vereisten van de bijgestelde notitie. Naar analogie van een uitspraak van de commissie BBV (V&A 2013.8) hoeft echter correctie plaats te vinden (in dit geval in de beginbalans) indien de NIEGG per 31 december voldoet. Dit is voor uw gemeente het geval.



### **3. Onderzoeksvragen van de Rekenkamercommissie**

### 3.1. Algemeen

Op 17 september 2013 hebben wij, in een pre-auditmeeting, de focus van de controle 2013 in de rekenkamercommissie afgestemd. Op basis van de uitkomsten van deze bespreking, en de actuele ontwikkelingen zijn speerpunten voor de uitvoering van onze controle over het jaar 2013 benoemd. In onderstaande tabel geven wij de speerpunten aan en het moment waarop wij daarover rapporteren:

	Interim	Jaarrekening	Bevinding
1) Waardering en risico's grondexploitaties		x	Ja
2) Beheersing grote projecten		x	
3) Volledigheid van de opbrengsten	x		Ja
4) Procesgang rondom memoriaalboekingen		x	
5) Onderbouwing van de getroffen (onderhouds)voorzieningen		x	
6) Automatiseringsomgeving	x	x	Ja
7) Centrale contracten en verplichtingenadministratie		x	
8) Niet uit de balans blijvende verplichtingen		x	
9) Verplichtingen en risico's erfpachten		x	

Voor wat betreft onderdeel 1 en 2 verwijzen wij naar het onderdeel van de grondexploitatie in dit rapport. Voor de volledigheid van de opbrengsten verwijzen wij naar ons rapport aan de Rekenkamercommissie d.d. 6 december 2013.

### 3.2. Procesgang rondom memoriaalboekingen

Wij hebben de interne beheersing rondom memoriaalboekingen onderzocht en een controle uitgevoerd op de juistheid van memoriaalboekingen. Bij de controle van de memoriaalboekingen stellen wij vast of sprake is van functiescheiding tussen degene die de memoriaalboeking opstelt en degene die de memoriaalboeking autoriseert voor de verwerking in de administratie. Daarnaast controleren wij of de memoriaalboekingen in voldoende mate is onderbouwd met achterliggende stukken. Memoriaalboekingen zijn boekingen die de normale boekingsgang kunnen 'omzeilen', waardoor dit een frauderisico met zich meebrengt.

Voor onze controle hebben wij 75 waarnemingen op de memoriaalboekingen verricht. Daarbij hebben wij de volgende bevindingen:

- De functiescheiding tussen het opstellen en autoriseren is niet in alle gevallen (zichtbaar) aanwezig.
- Het is mogelijk om een bedrag over te boeken met een memoriaalboeking naar het budget van een andere budgethouder, zonder dat de budgethouder de boeking autoriseert (voor akkoord op zijn budget).

Door het ontbreken van deze functiescheiding bestaat het risico op onterechte of onjuiste boekingen (onjuist budget), al dan niet per abuis. Wij adviseren om alle memoriaalboekingen zichtbaar in functiescheiding op te stellen en te autoriseren. Voor boekingen die op het budget van een budgethouder terechtkomen deze te laten autoriseren door de betreffende budgethouder. Bij onze controle hebben wij geen bijzonderheden geconstateerd.

### **3.3. Onderbouwing van de getroffen (onderhouds)voorzieningen**

Voor het inzicht in de financiële positie is het van belang dat goed inzicht bestaat in de relatie tussen de stand van het onderhoud aan kapitaalgoederen enerzijds en de meerjarig beschikbare middelen voor groot onderhoud aan kapitaalgoederen anderzijds. Dit belang wordt ook door uw gemeente onderkend.

Voor diverse onderdelen (onderhoud wegen, gebouwen, riolering, kunstwerken, openbare verlichting, groen en water et cetera) beschikt u over beheerplannen. Deze beheerplannen worden jaarlijks door uw medewerkers, op basis van inventarisaties van uit te voeren werken, omgezet in taakstellende programma's. Bij het opstellen van de jaarrekening wordt vervolgens door het college beoordeeld of de geplande werken ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd of niet, en wat daarvan de mogelijke gevolgen zijn voor de jaarrekening of de toekomstige dotaties.

Het (regelmatig) analyseren van daadwerkelijk uitgevoerde (onderhouds)werken ten opzichte van de geplande werken geeft inzicht in het noodzakelijke niveau van de voorzieningen en levert hiermee een belangrijke bijdrage aan de periodieke actualisatie van de beheerplannen. De actualisatie van de onderhoudsplannen leidde in de jaarrekening 2013 tot een vrijval van € 165.000 vanuit de voorziening straatwerk OW (dit bedrag is naar inschatting van het college niet meer noodzakelijk voor uit te voeren werken). De voorziening riolering valt in 2013 vrij omdat het verwachte uitgavenpatroon en de geraamde dotaties niet langer in de pas lopen met het onderliggende beheerplan. Deze vrijval heeft een voordelig effect op het rekeningresultaat 2013.

Voor een goed (lange termijn) inzicht en een daadwerkelijke egalisatie van de uitgaven groot onderhoud is het van groot belang ook de langere termijn inzichtelijk te krijgen. Hiervoor is het ook noodzakelijk dat u de overlap van de diverse plannen scherp in de gaten houdt. Het zou immers zonde zijn om op basis van een plan werkzaamheden uit te voeren in enig jaar (bijvoorbeeld staatwerk), terwijl een ander plan pas werkzaamheden over enige jaren in dat gebied aangeeft (bijvoorbeeld onderhoud riool). Binnen uw gemeente wordt deze afstemming ook gemaakt, wat de flexibiliteit in de uitvoering ten goede komt. De huidige "individuele" onderhoudsplannen zijn een prima basis (en kunnen dit ook blijven) voor de uitvoering van werken en de onderbouwing van de voorzieningen.

Voor de egalisatievoorzieningen zijn de onderliggende plannen geactualiseerd. In enkele gevallen is door het college een (beperkte) achterstand in de uitvoering geconstateerd of zijn werken doorgeschoven naar een volgend jaar. Deze effecten zijn doorgerekend in de benodigde dotaties voor de komende jaren. Achterstanden in de uitvoering vragen om een periodieke analyse van de gevolgen van uitgestelde of eerder uitgevoerde werken, de financiële effecten daarvan en de mogelijke bijstellingen van de getroffen (financiële) voorzieningen. Als voorbeeld noemen wij de voorziening onderhoud gebouwen. Ook voor deze voorziening is het onderliggende MJOP 2013-2022 geactualiseerd. Voor de komende tien jaar schat het college in dat voor een bedrag van € 15,4 miljoen (gepland meerjarig onderhoud) en voor nog een bedrag van € 1,2 miljoen (uitgesteld onderhoud) uitgevoerd moet worden. De voorziening bedraagt ultimo 2013 € 1,3 miljoen en de dotaties bedragen voor de komende tien jaar in totaal € 16,1 miljoen. Omdat de totale te verwachten kosten (€ 16,6 miljoen) lager zijn dan de totale beschikbare middelen (€ 17,4 miljoen) is het van belang de realisatie van het plan te blijven volgen en de effecten voor de meerjarenbegroting te bepalen.

Niet of later uitgevoerde werken kunnen gevolgen hebben voor de getroffen voorziening. Deze kan te laag zijn (bijvoorbeeld omdat werken die later in de tijd worden uitgevoerd, duurder uitvallen) of de voorziening kan te hoog zijn (bijvoorbeeld omdat - nog - niet uitgevoerde werken, niet meer uitgevoerd kunnen worden vanwege capaciteitsgebrek). Bij voorkeur moet jaarlijks een analyse van de effecten worden uitgevoerd en moet periodiek (eens in de vier jaar) het onderliggende beheerplan ook worden geactualiseerd. Wij adviseren u de daadwerkelijk uitgevoerde (onderhouds)werken ten opzichte van de geplande werken te blijven analyseren, om inzicht te behouden in het noodzakelijke niveau van de voorzieningen en ter voorbereiding op de actualisatie van de beheerplannen. Hier ligt een belangrijke uitdaging voor de raad, het college en het ambtelijk apparaat. Een goede samenwerking, waarbij de raad zich uitspreekt over prioriteiten en de beoogde effecten (kwaliteitsniveau van onderhoud), is een belangrijke basis die kan leiden tot een goed inzicht in de financiële positie.

### 3.4. Automatiseringsomgeving

Onze jaarrekeningcontrole is gericht op het geven van een oordeel omtrent de jaarrekening zelf en is niet primair gericht op het doen van uitspraken omtrent de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking als geheel of van onderdelen daarvan. Onze bevindingen daaromtrent raken dan ook slechts die onderdelen die wij onderzocht hebben in het kader van de jaarrekening, wat wil zeggen dat wij ter zake geen volledigheid pretenderen.

Voor de jaarrekeningcontrole 2013 hebben wij ons gericht op de digitale factuurverwerking en de digitale declaratieverwerking.

Bij de digitale factuurverwerking worden de inkomende facturen gescand, digitaal verwerkt en geautoriseerd in Donau, waarna de financiële verantwoording in Decade plaatsvindt. Bij digitale declaratieverwerking worden declaraties door medewerkers ingevoerd in Beaufort/E-HRM, geautoriseerd door de betreffende leidinggevende en verwerkt door HR.

Naar aanleiding van de interim-controle hebben wij aandacht gevraagd voor de automatiseringsomgeving. Intern was nog geen IT-audit uitgevoerd op het bestaan en werken van de zogenaamde application controls met betrekking tot verwerken van inkoopfacturen en verwerken van personeelsmutaties. Naar aanleiding van deze bevinding heeft het college onze collega's van Deloitte Risk Services in maart 2014 een onderzoek laten uitvoeren naar de kwaliteit van het stelsel van beheersmaatregelen in en rondom het proces van digitale afhandeling van inkoopfacturen en declaraties. De beheersmaatregelen zijn in opzet, bestaan en werking (periode 01/01/2013 tot en met 31/12/2013) getest waarbij de kwaliteitsaspecten integriteit, exclusiviteit en controleerbaarheid in scope zijn geweest. De IT-auditor constateerde significante tekortkomingen, waardoor in opzet niet gesteund kan worden op de beheersmaatregelen in beide applicaties. Bij deze controle zijn de volgende belangrijke bevindingen gedaan:

- Door middel van analyse van de toegekende autorisaties aan gebruikers zijn uitzonderingen vastgesteld op algemene functiescheidingen in het digitaal factuurverwerkingsproces.
- De wachtwoordinstellingen van Donau en Decade zijn niet adequaat.
- De gemeente hanteert geen vastgelegde procedure voor het aanpassen van stamgegevens.
- De gemeente beschikt niet over een schriftelijk vastgelegde en door het management goedgekeurde autorisatieprocedure.

Naar aanleiding van deze bevindingen heeft het college een reactie gegeven en maatregelen ter verbetering getroffen.

20 juni 2014.

3113628130/20063/mg/140838

### 3.5. Centrale contracten- en verplichtingenadministratie

Binnen uw gemeente is geen sprake van een centrale contractenadministratie. Er wordt wel gebruikgemaakt van een verplichtingenadministratie, echter dit gebruik kan verbeterd worden. Wij constateerden dit bij de controle op de Europese aanbestedingen (zie paragraaf 4.2).

Door het ontbreken van een centrale contracten en een integrale verplichtingenadministratie loopt u een aantal risico's:

Wij constateerden dit bij de controle op de Europese aanbestedingen (zie paragraaf 4.2).

Door het niet integraal benutten van een centrale contracten- en verplichtingenadministratie loopt u een aantal risico's:

- U heeft mogelijk onvoldoende inzicht in de uitputting van budgetten doordat geen inzicht bestaat in de aangegane verplichtingen.
- U heeft geen inzicht in de looptijd van de contracten waardoor u niet tijdig kunt opzeggen en opnieuw aanbesteden of kunt verlengen. Hiermee loopt u ook een financieel risico, aangezien opnieuw contracten afsluiten financieel voordeliger kan zijn dan (stilzwijgend) verlengen.
- In het verlengde hiervan loopt u een groter risico om niet te voldoen aan uw interne aanbestedingsbeleid en (belangrijker) het niet voldoen aan de Europese aanbestedingsregels, waarmee u het risico loopt op claims.

Wij adviseren u te overwegen om een centrale contracten- en verplichtingenadministratie in te voeren, waarmee u bovenstaande risico's kunt mitigeren.

### 3.6. Niet uit de balans blijvende verplichtingen

De niet uit de balans blijvende verplichtingen en rechten geven de belangrijkste financiële verplichtingen en rechten die de gemeente voor een langere periode zijn aangegaan. Doelstelling is om de gebruiker van de jaarrekening inzicht te geven in financiële positie over een langere termijn en de mogelijke risico's (en kansen) die de gemeente Velsen loopt. Voor de controle stellen wij vast of de financiële verplichtingen en rechten juist en volledig zijn opgenomen. Een belangrijke beheersmaatregel om de volledigheid hier vast te stellen is een goede contracten- en verplichtingenadministratie (zie ook paragraaf 3.5).

De belangrijkste financiële verplichtingen voor de gemeente Velsen zijn de garantstellingen. Als gemeente staat u garant voor € 316 miljoen. Dit betreft voor € 136 miljoen ten behoeve van leningen van woningbouwcorporaties, € 7 miljoen oude hypotheekgaranties en € 163 miljoen aan overige garantstellingen waarvan de garantstelling voor de HVC (€ 148 miljoen) de belangrijkste is.

Bij de garantstellingen is de gemeente Velsen de achtervang voor de banken als de instellingen die de leningen hebben afgesloten niet meer in staat zijn de verplichtingen na te komen. Voor u als gemeente Velsen is het dus van belang om te monitoren in hoeverre de instellingen in staat zijn om op langere termijn de verplichtingen te voldoen. Wij hebben geconstateerd dat er intern geen sprake is van een periodieke toetsing van garantstellingen, door vast te stellen of de instellingen financieel in staat zullen zijn hun verplichtingen te voldoen. Hierdoor heeft u onvoldoende inzicht in de mogelijke risico's die u als gemeente loopt.

Naast de garantstellingen heeft u als gemeente ook nog andere financiële verplichtingen (€ 11,3 miljoen). Deze bestaan voornamelijk uit de Uitvoeringsovereenkomst ophalen en verwijderen afval met de HVC (€ 8,3 miljoen). Wij adviseren u om scherper toe te zien op de garantstellingen en financiële verplichtingen om zo de risico's voor de gemeente Velsen beter in beeld te hebben.

### **3.7. Verplichtingen en risico's erfpachten**

Voor dit onderdeel verwijzen wij naar paragraaf 2.3 van dit rapport.

## **4. SiSa en rechtmatigheid**

## 4.1. Single information, Single audit

### Proces totstandkoming SiSa-bijlage

### Fouten en onzekerheden SiSa-bijlage

De procedure die uw gemeente moet naleven bij de aanlevering van de bestanden aan het CBS is niet wezenlijk gewijzigd. Uw gemeente dient in een vast, voorgeschreven stramen een zevental documenten aan het CBS te leveren. De SiSa-bijlage die opgenomen is in de jaarrekening is opgesteld door de gemeente.

Wij hebben de SiSa-bijlage gecontroleerd op basis van de door u opgemaakte SiSa-bijlage en de Nota Verwachtingen accountantscontrole SiSa 2013. Hierbij stellen wij de juistheid van de gegevens in de SiSa-bijlage vast. Wij willen benadrukken dat u als gemeente zelf verantwoordelijk bent voor de volledigheid van de te verantwoorden indicatoren zoals opgenomen in de SiSa-bijlage. Indien een '0' is ingevuld, zijn wij bij uw organisatie nagegaan of deze '0' terecht is ingevuld. U heeft dit aan ons bevestigd.

In het kader van de totstandkoming van de SiSa-bijlage merken wij nog het volgende op. Bij de meest recente review van de Audit Dienst Rijk (ADR) van de accountantscontrole van de SiSa-bijlagen 2012 (de zogenoemde single review 2013) hebben wij gemerkt dat zij (zeer) kritisch zijn op de kwaliteit van de aangeleverde SiSa-bijlagen door de gemeenten en de hierop uitgevoerde accountantscontroles.

Op grond van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden, artikel 5, lid 4, rapporteren wij in dit rapport over de fouten en onzekerheden van de specifieke uitkeringen die in 2013 in het kader van SiSa zijn verantwoord. Wij doen dit met een tabel, die wij ook moeten opnemen als er geen fouten of onzekerheden geconstateerd zijn. Per regeling is hierin aangegeven of, en zo ja welke, financiële fouten of onzekerheden zijn geconstateerd. Naar aanleiding van de SiSa-controle hebben wij bij de regeling "Onderwijsachterstandenbeleid 2011-2014" (OAB) een fout geconstateerd van € 269.053. Ter toelichting daarop het volgende:

In de SiSa-bijlage is voor een bedrag van € 269.053 verantwoord aan bestedingen voor "overige activiteiten (naast VVE) voor leerlingen met een grote achterstand in de Nederlandse taal (conform artikel 165 WPO)".

Een van de voorwaarden voor de rechtmatige besteding van deze middelen is gegeven in artikel 165 WPO. Daarin staat dat het bevoegde gezag moet aantonen dat ouders schriftelijk toestemming verlenen voordat sprake is van deelname van hun kind aan activiteiten ter bevordering van de Nederlandse taal. Deze schriftelijke instemming is er niet. Dit leidt tot een rechtmatigheidsfout in de SiSa-bijlage. Wij merken hierbij op dat de verantwoorde bestedingen overigens wel passend zijn binnen de regeling OAB.



	Specifieke uitkering	Fout of onzekerheid	Financiële omvang in euro's	Toelichting fout/onzekerheid
D9	Onderwijsachterstandenbeleid 2011-2014 (OAB)	€ 269.053	0	Een van de voorwaarden voor de rechtmatige besteding van deze middelen is gegeven in artikel 165 WPO. Daarin staat dat het bevoegde gezag moet aantonen dat ouders schriftelijk toestemming verlenen voordat sprake is van deelname van hun kind aan activiteiten ter bevordering van de Nederlandse taal. Deze schriftelijke instemming is er niet, waardoor niet aan de wettelijke bepaling is voldaan.
E27B	Brede doeluitkering verkeer en vervoer SiSa tussen medeoverheden	N.v.t.	0	N.v.t.
G1	Wet sociale werkvoorziening (Wsw) Gemeentedeel 2013	N.v.t.	0	N.v.t.
G1A	Wet sociale werkvoorziening (Wsw) Totaal 2012	N.v.t.	0	N.v.t.
G2	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 WWB	N.v.t.	0	N.v.t.
G3	Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004 (exclusief levensonderhoud beginnende zelfstandigen)	N.v.t.	0	N.v.t.
G5	Wet Participatiebudget (WPB)	N.v.t.	0	N.v.t.
	<b>Totaal</b>	<b>€ 269.053</b>	<b>0</b>	<b>N.v.t.</b>

## 4.2. Rechtmatigheid

### Algemeen

Onze accountantscontrole omvat, naast de gebruikelijke controle van de getrouwe weergave van het vermogen en de baten en de lasten, mede een onderzoek naar de toepassing/naleving van de geldende verslaggevingsvoorschriften (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, hierna: BBV). Ook stellen wij onderzoeken in naar de vraag of de baten en lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen.

Voor onze rechtmatigheidscontrole hanteren wij als norm het door u geactualiseerde normenkader d.d. 16 januari 2014. Ook controleren wij of de posten in de jaarrekening adequaat zijn toegelicht en of het jaarverslag niet in tegenspraak is met de jaarrekening.

Zoals bekend, bestaat het normenkader uit een overzicht van de geldende externe en eigen regelgeving met betrekking tot financiële beheershandelingen. Om het normenkader te kunnen gebruiken voor de interne beheersing en de accountantscontrole moet het worden geoperationaliseerd. De regelgeving is nader uitgewerkt in kaders, richtlijnen en beheersmaatregelen.

### Bevindingen

Bij de uitgevoerde (interne) controle op de toepassing van de wet- en regelgeving bij de uitvoering van financiële beheershandelingen, zijn afwijkingen vastgesteld van regelingen en verordeningen op de aspecten recht, hoogte en duur van het voorwaardencriterium. Dit betekent dat niet alle financieel relevante aspecten van wetgeving en verordeningen door het college zijn nageleefd. Volgens het Controleprotocol 2013 geldt een rapporteringstolerantie van € 100.000. In deze paragraaf geven wij onder meer de geconstateerde fouten en onzekerheden boven deze grens weer. In totaal hebben wij € 1.006.000 aan rechtmatigheidsfouten geconstateerd. Dit bestaat, naast de begrotingsrechtmatigheid (zie volgende paragraaf) en de gerapporteerde fout met betrekking tot SiSa (OAB, hoofdstuk 4.1) uit de volgende twee onderdelen:

- 1) **Uitkeringen WWB**: bij de (interne) controle van de rechtmatige betalingen aan uitkeringsgerechtigden zijn onjuiste bedragen uitgekeerd. Dit heeft in eerste instantie geleid tot een uitbreiding van de deelwaarneming tot 270 waarnemingen, waarbij ook fouten zijn geconstateerd. Op basis van de bevindingen is de gevonden fout geëxtrapoleerd naar de massa van de uitkeringen. Dit heeft geresulteerd in een geëxtrapoleerde fout van (afgerond) € 99.000.

## Bevindingen (vervolg)

- 2) **Europese aanbestedingen:** Bij de controle op de naleving van de Aanbestedingswet 2012 zijn rechtmatigheidsfouten geconstateerd op het gebied van Europese aanbestedingen. In opdracht van uw gemeente hebben wij een uitgebreide deelwaarneming uitgevoerd op de naleving van de Europese aanbestedingen. Wij hebben daarbij een controle uitgevoerd op de inkopen die mogelijk het grensbedrag van de Europese aanbestedingsdrempels overschrijden. Bij de toetsing is bij vier aanbestedingen vastgesteld dat onterecht geen Europese aanbesteding heeft plaatsgevonden. De rechtmatigheidsfouten zijn het gevolg van hogere uitgaven op de genoemde onderdelen dan de Europese aanbestedingsgrenzen. De rechtmatigheidsfout is bepaald door bij de bestedingen rekening te houden met de contractduur. Voor de berekening van de fout is de jaarschijf als fout meegenomen. Dit is in overeenstemming met de voorwaarden zoals opgenomen in de Kadernota Rechtmatigheid en passend bij de huidige verwerking in de jaarrekening (onderdelen zijn niet expliciet benoemd in de niet uit de balans blijkende belangrijke financiële verplichtingen). De totale bestedingen in 2013 voor deze aanbestedingen is €471.000. Deze fout nemen wij mij in onze oordeelsvorming over de rechtmatigheid. Wij willen hierbij wel benadrukken dat indien deze opdrachten in 2014 niet aanbesteed worden, de bedragen in 2014 wederom mee tellen voor onze oordeelsvorming. De opbouw van de geconstateerde rechtmatigheidsfout is in de tabel hieronder weergegeven.

## Advies

Wij adviseren u om op korte termijn de aanbestedingen te laten plaatsvinden zodat de rechtmatigheidsfouten voor het komende jaar zoveel mogelijk beperkt blijven. Wij adviseren u verder interne maatregelen te treffen om aanbestedingsfouten te (kunnen) voorkomen. U kunt daarbij denken aan maatregelen waarbij elke verplichting die aangegaan wordt, deze door de afdeling Inkoop zichtbaar getoetst wordt aan de Europese aanbestedingsgrens. Ook bij verleningen van bestaande contracten moet deze toets worden uitgevoerd.

### 4.3. Begrotingsrechtmatigheid

#### Algemeen

De toe te passen normen voor het begrotingscriterium zijn gebaseerd op artikel 189, 190 en 191 van de Gemeentewet en moeten door de gemeenteraad zelf nader worden ingevuld en geconcretiseerd. Dit gebeurt door middel van de begroting en via de verordening op het financieel beheer ex artikel 212 van de Gemeentewet. Het systeem van budgetbeheer en -bewaking moet waarborgen dat de baten en lasten binnen de begroting blijven en dat belangrijke wijzigingen of dreigende overschrijdingen tijdig worden gemeld aan de gemeenteraad, zodat deze tijdig (binnen het begrotingsjaar) een besluit kan nemen. Een systeem met onvoldoende waarborgen voor tijdige melding aan de gemeenteraad van budgetoverschrijdingen heeft het risico in zich dat inbreuk wordt gemaakt op het budgetrecht van de raad. Het begrotingscriterium is verder verfijnd en uitgewerkt in de Kadernota van de Commissie BBV (voorheen het Platform Rechtmatigheid). Een overschrijding van de begroting is altijd onrechtmatig, maar hoeft niet in alle gevallen te worden meegewogen in het accountantsoordeel. Essentieel is dat de raad nadere regels kan stellen wanneer kostenoverschrijdingen die worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten (1), kostenoverschrijdingen passend binnen het beleid (2) en kostenoverschrijdingen bij openeinderegelingen (3) moeten meewegen bij het oordeel van de accountant. In die gevallen dat de gemeenteraad geen nader beleid stelt, geldt het uitgangspunt dat deze kostenoverschrijdingen door de accountant niet worden betrokken bij de beslissing of al dan niet een goedkeurende controleverklaring kan worden afgegeven. Daarnaast moet de accountant in het verslag van bevindingen deze kostenoverschrijdingen, waarvan het college in de jaarrekening moet aangeven dat ze nog dienen te worden geautoriseerd, aan de orde stellen. Extra lasten die worden gemaakt omdat extra opbrengsten daarvoor de ruimte bieden, terwijl deze extra lasten niet direct zijn gerelateerd aan de extra opbrengsten en waarbij de raad nog geen besluit heeft genomen over de aanwending van deze extra opbrengsten, zijn onrechtmatig.

## Bevindingen

In totaal heeft uw gemeente € 154,3 miljoen aan lasten begroot (na wijziging), tegenover € 147,3 miljoen werkelijke lasten. In totaal is sprake van een overschrijding van € 7 miljoen (4,5 %). Aan baten had uw gemeente een bedrag van € 151 miljoen begroot (na wijziging), tegenover € 155,9 miljoen werkelijke baten. In totaal gaat het om een hogere realisatie aan baten van € 4,9 (3,2 %). Voor de verantwoording van de begrotingscijfers na wijziging verwijzen wij u overigens naar de toelichting op de programmarekening, onderdeel vooraf.

In het kader van de begrotingsrechtmatigheid moet gekeken worden naar de lastenoverschrijdingen op het niveau waarop de raad de begroting autoriseert. Op diverse autorisatieniveau's zijn begrotingsoverschrijdingen op de lasten te constateren. Wij verwijzen hiervoor naar de toelichting op de programmarekening, onderdeel analyse begrotingsafwijkingen en begrotingsrechtmatigheid en het onderdeel analyse van de overschrijdingen. De overschrijdingen zijn in te delen in de diverse categorieën, zoals ook genoemd in de kadernota van de Commissie BBV. Zoals vermeld is elke lastenoverschrijding op autorisatieniveau per definitie onrechtmatig. Op basis van uw afwijkingenbeleid werkt echter niet elke overschrijding door in het rechtmatigheidsoordeel dat de accountant bij de jaarrekening geeft. In de tabel hierna zijn de overschrijdingen opgenomen die wel doorwerken in ons oordeel.

Naast overschrijdingen van lasten, zijn ook op onderdelen meer baten gerealiseerd dan begroot. Over de baten rapporteren wij in deze paragraaf niet omdat dit geen onderdeel uitmaakt van het criterium begrotingsrechtmatigheid zoals de richtlijnen voorschrijven. Wij verwijzen voor een inhoudelijke en meer specifieke analyse van deze overschrijdingen naar de toelichting op de programmarekening, onderdeel analyse begrotingsafwijkingen en begrotingsrechtmatigheid en het onderdeel analyse van de overschrijdingen in de jaarstukken waar een analyse van de begrotingsafwijkingen en de begrotingsrechtmatigheid 2013 is opgenomen. De geconstateerde kostenoverschrijdingen welke als onrechtmatig worden aangemerkt, werken derhalve voor een bedrag van € 167.000 door in ons rechtmatigheidsoordeel.

De begrotingsrechtmatigheid omvat ook de overschrijdingen op investeringskredieten. Deze hebben zich in 2013 niet in materiële zin voorgedaan. Met betrekking tot de begrotingsrechtmatigheid bij investeringskredieten is derhalve eveneens geen sprake van onrechtmatigheden die doorwerken in de controleverklaring.

Programma/ autorisatieniveau	Over- schrijding	Toelichting	Fout begrotingsrechtmatigheid (werkt door in controleoordeel)
8.3	€ 411.000	De totale overschrijding bedraagt €411.000, waarvan €291.000 wordt gecompenseerd door hogere baten.	€ 120.000
10	€ 107.000	De totale overschrijding bedraagt €107.000, waarvan €60.000 gecompenseerd wordt door hogere baten	€ 47.000
Totaal			€ 167.000

## **5. Frauderisico**

## Algemeen

Van de accountant wordt op grond van de regels van de beroepsorganisatie (NBA) een professioneel-kritische houding verwacht ten aanzien van afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude in de jaarrekening. Ter invulling van deze professioneel-kritische houding moet de accountant een inschatting maken van de frauderisico's, zich een beeld vormen van de maatregelen van interne beheersing die de organisatie heeft getroffen om mogelijke fraudes van materieel belang te voorkomen, en bezien of deze maatregelen effectief zijn.

Wanneer sprake is van een aanwijzing voor fraude, dan zal de accountant dit moeten communiceren met, afhankelijk van de aard van de fraude, de direct leidinggevende, het college en, in sommige gevallen (fraude in de top van de organisatie) en wanneer onvoldoende herstelwerkzaamheden worden ondernomen, de raad.

Om invulling te geven aan de eerdergenoemde verplichting hebben wij een fraudediscussie gevoerd binnen het controleteam en met de rekenkamercommissie en in de ambtelijke pre-audit, waarbij wij de nadruk hebben gelegd op de eventuele mogelijkheden van materiële onjuistheden als gevolg van fraude in de jaarstukken, en op preventieve maatregelen daarbij. Van het college hebben wij de bevestiging ontvangen dat er geen (materiële) onregelmatigheden zijn geconstateerd.

Bij de controle is vastgesteld dat het maken en/of periodiek actualiseren van gerichte frauderisicoanalyses nog geen zichtbaar onderdeel vormt van de interne beheersingsomgeving. Overigens is het wel zo dat uw verbijzonderde interne controle wel degelijk aandacht heeft voor (fraude) kritische posten en stromen. Wij adviseren u meer nadrukkelijk de afwegingen rond fraude vast te leggen.

De huidige economische ontwikkelingen kunnen voor diverse partijen (bedrijven, instellingen en hun werknemers) leiden tot verhoogde prikkels of gelegenheden tot het doen van of meewerken aan fraude.

Gelet op het belang van een risicoanalyse die is toegespitst op de huidige economische ontwikkelingen en actuele interne beheersing adviseren wij het proces van periodieke frauderisicoanalyses een vast onderdeel te laten uitmaken van het interne controlesysteem dat erop is gericht bedrijfsrisico's te onderkennen, het belang en de waarschijnlijkheid daarvan in te schatten en het daarop toespitsen van de interne beheersing. U zet hiertoe de nodige stappen. Voor een nadere uiteenzetting verwijzen wij naar onze volgende paragraaf met bevindingen.



## Bevindingen

Naast de gesprekken die wij rondom dit thema voerden, hebben wij conform onze beroepsregels zelfstandig werkzaamheden uitgevoerd die erop waren gericht om het risico van het 'omzeilen' van de interne beheersingsmaatregelen door het management te detecteren. Tevens hebben wij specifieke controles uitgevoerd op memoriaalboekingen, controles van schattingen, controle op bankrekeningnummers van crediteuren en zijn wij alert geweest op significante en ongebruikelijke transacties.

Hoewel wij, zoals hiervoor beschreven, een kritische houding hebben ten opzichte van risico's van fraude in de jaarrekening, merken wij op dat onze controle niet specifiek gericht is op het ontdekken van fraude.

Gelet op het belang van een risicoanalyse die is toegespitst op de huidige economische ontwikkelingen en actuele interne beheersing adviseren wij het proces van periodieke frauderisicoanalyses een vast onderdeel te laten uitmaken van het interne controlesysteem dat erop is gericht bedrijfsrisico's te onderkennen, het belang en de waarschijnlijkheid daarvan in te schatten en het daarop toespitsen van de interne beheersing.

## **6. Overige onderwerpen**

## Bevestiging van het college

Wij hebben van het college een ondertekende schriftelijke bevestiging bij de jaarrekening ontvangen.

## Normering topinkomens (WNT)

De Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) is in werking getreden met ingang van 1 januari 2013 en vervangt de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt). De WNT regelt niet alleen de openbaarmaking van topinkomens in de publieke en semipublieke sector, maar stelt ook maxima aan de hoogte van de bezoldiging van topfunctionarissen en tevens aan de ontslagvergoedingen.

Met ingang van 1 januari 2013 is bij wet vastgelegd dat rechtspersonen of organisaties die volledig of in aanzienlijke mate uit publieke middelen zijn gefinancierd beloningen van topfunctionarissen openbaar dienen te maken, ook als deze de in de wet gestelde maximale bezoldiging van € 228.599 niet te boven gaat. Daarnaast dienen gemeenten het salaris openbaar te maken van overige medewerkers (inclusief - wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan - ingehuurd personeel) die een bezoldiging ontvangen boven deze norm. Ten slotte stelt de WNT een aantal overige eisen, zoals een maximale ontslagvergoeding voor topfunctionarissen van € 75.000.

In 2013 is voor geen van de topfunctionarissen (voor een gemeente betreffen dit de gemeentesecretaris en de griffier) en overige medewerkers sprake van een overschrijding van de grensbedragen.

## Disclaimer en beperking in gebruik

Dit verslag is alleen bestemd voor de leden van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Velsen en mag niet in zijn geheel of gedeeltelijk aan derden worden verstrekt of aangehaald zonder onze schriftelijke toestemming vooraf. Er wordt geen verantwoordelijkheid aan een derde partij geaccepteerd, omdat dit verslag daar niet voor opgesteld en bedoeld is. Dientengevolge nemen wij geen enkele verplichting of plicht van zorg aan ieder ander persoon aan wie dit verslag getoond of in zijn handen komt op ons.

De in dit verslag aan de orde gestelde onderwerpen zijn door ons geconstateerd gedurende onze controleopdracht waarvan wij van mening zijn dat zij uw aandacht behoeven. Het is geen allesomvattend verslag van alle geconstateerde zaken en in het bijzonder kunnen wij niet verantwoordelijk worden gesteld voor het rapporteren van alle bedrijfsrisico's of tekortkomingen in het systeem van interne beheersing. Elke conclusie, opinie of opmerking in dit verslag is verstrekt in de context van onze controleverklaring over de jaarrekening als geheel, welke zal worden verstrekt in onze controleverklaring.

Evenzo geldt dat de opmerkingen, bevindingen en aanbevelingen met betrekking tot het systeem van interne beheersing niet gelezen dienen te worden als een afzonderlijke opinie van het systeem van interne beheersing en haar werking.

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu, a UK Private Company limited by guarantee, and its network of member firms. Neither Deloitte Touche Tohmatsu nor any of its member firms has any liability for each other's acts or omissions. Each of the member firms is a separate and independent legal entity operating under the names of "Deloitte", "Deloitte & Touche", "Deloitte Touche Tohmatsu", or other related names.

# Bijlage A: Onafhankelijkheid

## Bevestiging onafhankelijkheid

De voorschriften in het kader van onafhankelijkheid zijn binnen de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (de NBA) opgenomen in de “Verordening inzake Onafhankelijkheid (ViO)” en vormen een belangrijk onderdeel van het “normenkader” waaraan een accountant moet voldoen. De naleving van de ViO is binnen de organisatie van Deloitte ingebed.

Op basis van onze toetsing concluderen wij dat onze onafhankelijkheid als certificerend accountant bij de gemeente Velsen in 2013 voldoende is gewaarborgd.

## Geschenken en persoonlijke uitingen van gastvrijheid

De Nederlandse onafhankelijkheidsregels vereisen dat de eindverantwoordelijke accountant de met governance belaste organen informeert over geschenken en persoonlijke uitingen van gastvrijheid die Deloitte, een bestuurder of interne toezichthouder van Deloitte of een lid van het controleteam heeft ontvangen of verstrekt aan de gemeente Velsen of een bij de gemeente Velsen betrokken persoon. Hierbij is een drempel van € 100 opgenomen in de regels.

Wij zijn van mening zijn dat de verstrekte en ontvangen geschenken en persoonlijke uitingen van gastvrijheid gepast zijn en derhalve niet tot een bedreiging voor de onafhankelijke uitvoering van de controleopdracht hebben geleid.