



ADVIES AUDITCOMMISSIE

Aan : de raad van de gemeente Stichtse Vecht
Van : Auditcommissie, d.d. 15 juni 2021
Betreft : Advies ten behoeve van de commissievergadering op 22 juni 2021
Onderwerp : Jaarstukken 2020 en bevindingen accountant

In de vergadering van de Auditcommissie van 7 juni jl. zijn de Jaarstukken 2020 en de bevindingen van de accountant besproken. De bevindingen van de accountant zijn vastgelegd in het concept Accountantsverslag 2020. Dit is het tweede jaar dat Publieke Sector Accountants (PSA) de controle voor ons uitvoert. De Auditcommissie is van mening dat PSA grondig te werk is gegaan in goede samenwerking met de gemeentelijke organisatie en een duidelijke goed leesbare rapportage heeft opgeleverd met belangrijke conclusies en aanbevelingen.

De belangrijkste conclusie van de accountant is dat bij de jaarrekening 2020 een goedkeurende controleverklaring is afgegeven voor het aspect getrouwheid. Voor rechtmatigheid is een afkeurende verklaring afgegeven. De afkeurende verklaring heeft betrekking op afwijkingen van Europese aanbestedingsregels voor een bedrag van € 5.884.000 en begrotingsonrechtmatigheid (overschrijding investeringskredieten) voor een bedrag van € 624.000.

Hieronder de belangrijkste bevindingen van de accountant

Bewaak het ambitieniveau van uw investeringsplanning

Op basis van de beoordeling van de staat van kredieten stelt de accountant vast dat mogelijk sprake is van een zekere mate van “planningsoptimisme” waarbij de (politieke) ambities en de ambtelijke (beschikbare) capaciteit niet op elkaar aansluiten. Een aantal kredieten staat al langere tijd open en hebben voornamelijk een onderbesteding. Op basis van de controle stelt de accountant ook vast dat er op 37 kredieten (nog) geen sprake is van uitgaven, terwijl in 2020 of eerder al wel lasten geraamd waren. Het lang open laten staan maakt de beheersing van de investeringskredieten lastig en brengt een risico met zich mee dat kosten ten laste van kredieten worden gebracht, maar feitelijk betrekking hebben op een ander krediet. Overigens heeft de accountant op basis van de controle geen aanwijzingen dat dit gebeurd is.

Daarnaast is het de vraag of, gelet op het lang open staan van kredieten en de voortgang van de realisatie, de investeringsplanning (en daarmee de begroting) reëel is. Het stelselmatig niet realiseren van kredieten kan betekenen niet alleen dat de planning niet gerealiseerd wordt, maar ook wordt in de meerjarenbegroting (mogelijk) al wel rekening gehouden met kapitaallasten voor de geplande investeringen. In dat geval heeft dit effect op de bestedingsruimte in de begroting. De accountant adviseert om de realisatie van de investeringsplanning mee te wegen in het vaststellen van toekomstige investeringsplannen.

Draag zorg voor het toerekenen van facturen aan het juiste verslagjaar

Het komt bij de gemeente veelvuldig voor dat voor investeringen facturen worden ontvangen die betrekking hebben op meerdere jaren. Uit de controlewerkzaamheden is naar voren gekomen dat in de jaarrekening niet alle investeringsfacturen verwerkt zijn. Uit de door u ontvangen facturen is overigens niet altijd eenduidig op te maken welk deel van de factuur betrekking heeft op 2020 en welk deel op 2021.

Uw gemeente verwerkt deze facturen dan in principe in het jaar waarin de factuur ontvangen wordt. Ook is het veelvuldig zo dat er binnen de organisatie onvoldoende informatie beschikbaar is om eenduidig vast te kunnen stellen op welk jaar welk deel van de factuur betrekking heeft. Daarmee ontstaat onzekerheid of de investeringen en de verplichting ultimo 2020 volledig op de balans zijn verantwoord. Deze onzekerheid is opgenomen in de toelichting op de balans bij de materiële vaste activa. Deze onzekerheid heeft ook gevolgen voor de kredietbewaking op investeringsprojecten en uw kengetallen.

Mogelijk is de kredietuitputting groter dan in de jaarrekening is opgenomen. Daarnaast kunnen de kengetallen, marginaal, afwijkingen vertonen. De accountant adviseert scherper toe te zien op de juiste toerekening van de facturen. Daarbij kan het behulpzaam zijn om afspraken te maken met leveranciers dat er ultimo 2021 wordt afgerekend en/of dat op facturen duidelijker aan wordt gegeven op welk boekjaar de op de factuur opgenomen bedragen betrekking hebben.

Heroverweeg de voorziening 3e jaars ww

Sinds 2018 doteert u jaarlijks een bedrag aan de voorziening '3e jaars WW'. Deze voorziening heeft u gevormd ter dekking van mogelijke aanspraak door ex-medewerkers voor een uitkering in het derde jaar van een WW-uitkering. De jaarlijkse dotatie bedraagt 0,1% van het salaris en salaristoelagen van medewerkers (gelijk aan de inhouding bij de werknemers conform de CAO gemeenten). De voorziening bedraagt ultimo 2020 ca € 37.500 en is daarmee nog beperkt in omvang.

De accountant constateert dat de voorziening nu ieder jaar hoger wordt en op dit moment beschikt u niet over een onderbouwing om deze post ook de komende jaren als een voorziening te kunnen classificeren. De accountant adviseert te overwegen om deze post om te zetten naar een reserve of een, ook voor de komende jaren, voldoende onderbouwing op te zetten.

De naleving van de Europese aanbestedingsregels is een blijvend aandachtspunt

In het kader van de rechtmatigheidscontrole is het onder meer van belang dat u tijdig vaststelt dat aanbestedingen overeenkomstig de geldende wet- en regelgeving zijn gedaan. Op grond van het normenkader zijn voor de rechtmatigheidscontrole de Europese aanbestedingen van belang. Uit de uitgevoerde (interne) controlewerkzaamheden voor de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn in 2019 onrechtmatigheden vastgesteld voor een bedrag van € 3.138.000. In 2020 was sprake van doorlopende rechtmatigheidsfouten met betrekking tot de uitgaven op contracten die al in 2019 als onrechtmatig zijn bestempeld tot een bedrag van € 1.784.000.

Naast de (vijf) fouten van voorgaand jaar zijn er ook zeven nieuwe fouten ontdekt die een bedrag vertegenwoordigen van € 4.100.000. Gelet op de omvang van het totaal bedrag aan afwijkingen van Europese aanbestedingsrichtlijnen ad € 5.884.000 heeft dit effect gehad op de strekking van de controleverklaring voor rechtmatigheid. Ons oordeel is op dit aspect afkeurend.

Omdat ons oordeel reeds afkeurend was hebben wij geen zelfstandig nader onderzoek naar eventueel aanvullende rechtmatigheidsfouten uitgevoerd. Intern is het onderzoek nog wel uitgebreid. Daarbij zijn intern wederom onrechtmatige aanbestedingen geconstateerd, nu voor een (aanvullend) bedrag van circa € 2 mln. Tevens zijn er intern afwijkingen van het interne beleid (€ 3.459.000) geconstateerd. Alhoewel wij geen accountantscontrole hierop hebben toegepast, vinden wij het van belang melding te maken van deze extra interne bevindingen omdat dit ook het belang benadrukt van de noodzaak tot het aanscherpen van het proces waarin de aanbestedingen plaatsvinden.

Daarnaast is er één dossier die als "juridisch ingewikkeld" kwalificeert. Op basis van de Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV moeten wij deze aan u melden, onder meer omdat u het risico loopt dat deze in 2021 en verder onrechtmatig zouden kunnen worden. Het gaat voor het boekjaar 2020 om een bedrag van € 241.000. Deze telt niet mee in ons oordeel.

De voorziening voor groot onderhoud is in 2020 beter onderbouwd

In 2020 is het onderhoudsplan geactualiseerd. Een belangrijk basis hiervoor is de Vastgoednota 2020 die in april 2020 door het college is vastgesteld en op 4 november 2020 door de raad. Voor het opstellen van de vastgoednota is een inventarisatie gemaakt van de vastgoedobjecten van uw gemeente waarvoor groot onderhoud gepleegd moet worden. Van de in totaal 93 objecten wordt voor 41 objecten voorgesteld om deze, in een tijdspad van vijf jaar, te verkopen of te slopen. Bij het opstellen van het onderhoudsplan is er voor deze 41 objecten rekening mee gehouden om het onderhoudsniveau te verlagen en alleen het noodzakelijke onderhoud uit te voeren (zoals bijvoorbeeld het wind- en waterdicht houden). De onderhoudsbedragen voor de komende vijf jaar zijn bij deze objecten daarom met 50% verlaagd.

Het is belangrijk om te beseffen dat zowel de periode van afstoten in vijf jaar als de verlaging van de onderhoudskosten gebaseerd zijn op schattingen. De komende jaren zult u goed moeten volgen of deze schattingen aangepast moeten worden, en welk effect dit op de (dotaties aan) de onderhoudsvoorziening kan hebben.

Op basis van de bovenstaande uitgangspunten is het meerjarenonderhoudsplan geactualiseerd. De voorziening vastgoed is opgesteld op basis van het nieuwe beheerplan. Daarbij is gebleken dat voor het wegwerken van de achterstand in onderhoud en om het vastgoed in de vastgestelde conditie in stand te houden, voor de periode 2020 t/m 2029 een dotatie nodig is van € 887.000 per jaar. Dit is een toename ten opzichte van de huidige dotatie met een bedrag van € 195.000 per jaar. Voor het jaar 2020 heeft gemeente Stichtse Vecht echter nog het "oude" bedrag van EUR 692.000 gedoteerd. De motivatie hiervoor is dat het onderhoudsplan laat in 2020 is vastgesteld door gemeenteraad en de hogere dotatie niet was opgenomen in de begroting. Dit betekent dat het verschil ad circa € 195.000 de komende 9 jaar (tot 2029) in principe ingelopen zal moeten worden, waarbij opgemerkt dient te worden dat de omvang van de voorziening ook zonder de extra dotaties tot en met 2028 ruim toereikend is. Pas in 2029 zou er een tekort van circa € 160.000 ontstaan. In de begroting is geen rekening gehouden met de extra dotatie.

Daarbij moet overigens wel in ogenschouw genomen worden dat in de periode tot en met 2029 de voorziening afgebouwd wordt van circa 4,1 miljoen begin 2020 tot circa nihil eind 2029. Deze werkwijze past overigens prima binnen de verslaggevingsregels. Er is op dit moment nog geen doorkijk gemaakt voor de onderhoudslasten na 2029. Tot en met 2029 staan nog twee actualisatiemomenten gepland. Het is van belang om op dit momenten weer te kijken naar het verwachte groot onderhoud na 2029 en hiermee rekening te houden in de dotaties aan de voorziening.

Volg de ontwikkeling van de werkelijke onderhoudsuitgaven ten opzichte van het plan

In het onderhoudsplan is voor het jaar 2020 een onderhoudslast van circa € 2,2 miljoen opgenomen. Dit forse bedrag heeft te maken met het wegwerken van de eerder genoemde achterstand in het onderhoud. De werkelijke onderhoudslasten in 2020 bedroegen echter maar € 440.000. Uit de bespreking met de verantwoordelijke medewerkers hebben wij begrepen dat dit onderhoud het niet uitgevoerde onderhoud in 2020 zal worden geclusterd met de geplande werkzaamheden in 2021. Voor deze twee jaren tezamen ontstaat daarmee een (financiële) onderhoudsopgave van circa € 2,8 miljoen. Uw medewerkers hebben aangegeven dat, door de voorbereidende aanbestedingswerkzaamheden die in 2020 plaatsvinden, dit een realistische opgave is.

Wij adviseren u daarom de ontwikkeling van het werkelijke onderhoud goed te volgen en te bepalen of en wanneer een extra dotatie nodig is.

Voor het groot onderhoud aan de wegen kon dit jaar nog geen voorziening gevormd worden

De voorziening Onderhoud wegen (eind 2019 € 6,7 miljoen) is in 2019 omgevormd naar een reserve, omdat er geen onderhoudsplan dat een toereikende onderbouwing voor de voorziening vormde, aanwezig was. Ook in de jaarrekening 2020 is sprake van een reserve.

De commissie BBV is van mening dat, als actuele beheerplannen ontbreken, niet kan worden onderbouwd wat de benodigde omvang van een voorziening moet zijn. Daarmee ontbreekt dan het inzicht in de mate waarin de doelstelling van egalisatie van lasten over meerdere begrotingsjaren wordt gerealiseerd. In dat geval, zo stelt de commissie BBV, wordt niet voldaan aan de vereisten om een voorziening voor groot onderhoud te vormen.

In de praktijk blijkt bij veel gemeenten en gemeenschappelijke regelingen als alternatief dan een bestemmingsreserve gevormd te worden, zodat er dekkingsmiddelen zijn voor het uitvoeren van groot onderhoud. Dit is bij uw gemeente nu dus ook het geval. Bij een bestemmingsreserve groot onderhoud wordt vanuit de verslaggevingsregels geen nadere onderbouwing afgedwongen inzake de omvang en afloop van de bestemmingsreserve (in tegenstelling tot voorzieningen). Het is hierbij aan de raad om de kaders en voorwaarden voor de bestemmingsreserve goed te omschrijven.

Een bestemmingsreserve groot onderhoud kan echter, zo stelt de commissie BBV, nooit de functie van het egaliseren van onderhoudslasten over meerdere begrotingsjaren overnemen. Dit kan hooguit een tijdelijke situatie zijn gedurende de periode dat het beheerplan wordt geactualiseerd. Vanuit het oogpunt van risicobeheersing en inzicht in de financiële positie is het overigens - welke systematiek ook wordt gekozen door de raad - aan te raden altijd zorg te dragen voor actuele beheerplannen. Het college gaat ervan uit in 2021 weer over een onderhoudsplan voor de wegen te kunnen beschikken. Naast het feit dat daardoor in 2021 weer een voorziening gevormd kan worden, is dit natuurlijk ook van belang voor de planbaarheid en voorspelbaarheid van de onderhoudsuitgaven en daarmee voor uw risicobeheersing en inzicht in de financiële positie.

Begroting na wijziging: huidige wijze van vastlegging biedt onvoldoende inzicht in volledige verwerking/juistheid van begrotingsmutaties gedurende het boekjaar

Gedurende het jaar stelt de gemeenteraad meerdere begrotingswijzigingen vast. Deze begrotingswijzigingen worden vervolgens verwerkt in de financiële administratie en uiteindelijk de jaarstukken. Om de juistheid en volledigheid van de begrotingswijzigingen vast te stellen, vragen wij uw gemeente elk jaar om een zogenaamde nulproef van de begroting. Dit betekent dat wij een overzicht willen ontvangen met alle mutaties op de primaire begroting die uiteindelijk leiden tot de begroting na wijziging. Op basis van de ontvangen nulproef constateren wij dat het niet eenvoudig is om vast te stellen dat alle begrotingswijzigingen juist en volledig zijn verwerkt conform de onderliggende raadsbesluiten. Daarnaast constateren wij dat er geen zichtbare interne controle plaatsvindt op de juistheid en volledigheid van verwerkte begrotingswijzigingen. Tijdens de controle constateerden wij (samen met uw medewerkers) dat een wijziging van € 88.000 vanuit begrotingswijziging 7 (Bestuursrapportage 2020) niet was verwerkt in de financiële administratie. Dit heeft geleid tot een aanpassing van de betreffende cijfers in de jaarrekening op dit punt.

Wij adviseren u daarom om bij elk raadsvoorstel waarin een begrotingswijziging (financieel) is opgenomen een financiële bijlage toe te voegen met daarbij de financiële consequentie van het voorstel op de gehele begroting per programma. Vervolgens adviseren wij u om in het proces een vierogen- principe te creëren. Tot slot geven wij u in overweging om tevens in het interne controleplan een interne controle op de juistheid van begrotingswijzigingen op te laten nemen.

Wet normering topinkomens (WNT)

De Wet normering topinkomens (WNT) is in werking getreden met ingang van 1 januari 2013. 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 over 2020 van € 201.000 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.

Met ingang van boekjaar 2018 dienen ook de ontvangen vergoedingen die bij andere WNT plichtige instellingen zijn ontvangen te worden verantwoord in de WNT-verantwoording. Aangezien het voor ons niet mogelijk is de volledigheid vast te stellen van de dienstbetrekkingen en de ontvangen vergoedingen, is in het Controleprotocol WNT opgenomen dat wij de anticumulatiebepaling niet hoeven te controleren. In onze controleverklaring is dit ook als zodanig toegelicht. De naleving van de anticumulatiebepaling maakt derhalve geen onderdeel uit van de controle van de accountant. De WNT-toezichthouders kunnen hier wel zelfstandig onderzoek naar doen en zo nodig handhavend optreden. In 2020 is voor geen van de topfunctionarissen en overige medewerkers sprake van een overschrijding van de grensbedragen.

Bij de controle van de WNT-verantwoording 2020 stelden wij wel vast dat geen sprake was van een sluitende interne controle op de opgestelde WNT-verantwoording. Wij adviseren u om in het vervolg voordat de WNT-verantwoording voor controle wordt aangeboden zichtbaar interne controle uit te laten voeren.

In 2020 is voor geen van de topfunctionarissen en overige medewerkers sprake van een overschrijding van de grensbedragen.

In het kader van de WNT attenderen wij u erop dat u de plicht heeft om uiterlijk 1 juli 2021 uw WNT-verantwoording over het kalenderjaar 2020 via internet op een algemeen toegankelijke wijze openbaar te maken. Indien op grond van andere op de verantwoordelijke van toepassing zijnde regelgeving of een besluit een later tijdstip waarop het financieel verslaggevingsdocument openbaar moet worden gemaakt geldt, is die latere datum de uiterlijke datum van openbaarmaking.

Rechtmatigheidsverantwoording 2021

In de meicirculaire 2018 heeft het ministerie van BZK aangegeven dat met ingang van het boekjaar 2021 het college zelf een rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening moet afgeven. Met deze verantwoording verklaart het college dat de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dat wil zeggen in overeenstemming met de begroting en met de relevante wet- en regelgeving, waaronder uw verordeningen. Deze verantwoording gaat onderdeel uitmaken van de jaarrekening van de gemeente en als zodanig object van onderzoek worden voor de accountant in zijn opdracht om een getrouwheidsoordeel bij de jaarrekening af te geven. De raad dient de materialiteits- en rapporteringsgrens te bepalen, mogelijk wel binnen een bepaalde wettelijke bandbreedte.

De aanstaande wetwijziging (deze is nog steeds niet definitief vastgesteld door het ministerie) veroorzaakt dat de bewijslast om aan te tonen dat de gemeente primair in control is op gebied van financiële rechtmatigheid en getrouwheid wordt verlegd van de accountant naar het college. De intentie is dat de accountant hierbij als "vierde lijn" gaat functioneren. In dit verband is het van belang dat het zelfcontrolerend vermogen in de 1e, 2e en 3e lijn binnen uw mogelijkheden en ambities optimaal is ingeregeld en ook werkt. In onze managementletter hebben wij daarom ook veel aandacht voor uw intern beheers instrumentarium gehad en met uw college meegedacht over de mogelijk verbeteringen die daarin aangebracht konden worden.

Wij merken in de gesprekken die wij hierover voerden en de documenten die hieraan ten grondslag liggen, dat hier veel aandacht voor is binnen de gemeentelijke organisatie. Er wordt, waar mogelijk, een nadere uitwerkingen gegeven aan de verbetermogelijkheden van de interne beheersing en het college beoogt maatregelen te treffen die op lange termijn een structurele borging moeten afdwingen in de kwaliteit van de gemeente en haar processen. Deze kwaliteitsimpuls aan de eigen organisatie vinden wij een goede ontwikkeling die past bij het beleid dat het college op termijn zelfstandig de rechtmatigheidsverantwoording (zie hiervoor) moet afgeven.

Een overkoepelend controlejaarplan achten wij van groot belang voor het slagen van het rechtmatigheidsstraject. Hierin worden relevante interne controles in kaart gebracht en wordt beoordeeld welke functionaris deze controles uit zou moeten voeren. De verwachting van het college daarbij is dat er ook controles verschuiven van de adviseur AO/IC naar de 1e en 2e lijn. Wij vinden dit een goede ontwikkeling en denken hierin graag mee. Om een optimale afstemming tussen de interne controle en de accountantscontrole te realiseren, is het van belang om het intern controleplan 2021 tijdig met ons af te stemmen.

Aandachtspunten die wij verder, aan het college, willen meegegeven zijn:

- Beleg de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording breed in de gemeentelijke organisatie.
- Actualiseer jaarlijks alle (materiële) processen, doe dat tijdig en voer per proces een zichtbare lijncontrole uit.
- Borg dat uw interne controle(-plan) “allesomvattend” is.
- Voer interne controles tijdig en gedurende het jaar uit.

In de “Reactie op het Accountantsverslag 2020” reageert het college op de belangrijkste bevindingen en aandachtspunten uit het accountantsverslag. Het college onderschrijft de aanbevelingen en neemt deze over.

Frauderisicoanalyse

De accountant merkt op (pag 27) dat het college nog niet beschikt over een geactualiseerde en geformaliseerde frauderisicoanalyse. Bij de controle over de Jaarrekening 2019 heeft de accountant geadviseerd een frauderisicoanalyse op te stellen, deze regelmatig te actualiseren en ook te bespreken met de Auditcommissie.

De Auditcommissie adviseert de gemeenteraad om het college te vragen een frauderisicoanalyse op te stellen en te bespreken met de Auditcommissie.

Rapporteringsgrens

Het valt de accountant op (pag 9) dat in het jaarverslag bij de diverse programma’s in het onderdeel “wat heeft het gekost” per product verschillen worden toegelicht van relatief beperkte omvang. Hoewel het informatieve karakter van deze toelichtingen waardevol kan zijn, maakt dit de jaarstukken omvangrijk en gedetailleerd. In het kader van het sturen op hoofdlijnen geven wij u in overweging om de intern afgesproken rapporteringsgrens (momenteel € 50.000) waarboven eventuele verschillen worden toegelicht te heroverwegen.

Het college neemt de aanbeveling aan de raad om de rapporteringsgrens te heroverwegen en naar boven bij te stellen bij de volgende aanpassing van het Controleprotocol mee. Hier zal de raad dan een uitspraak over moeten doen.

De Auditcommissie heeft kennisgenomen van de stukken en aanbevelingen en kan hiermee instemmen.

De Auditcommissie van Stichtse Vecht,

A.L. Wisseborn, voorzitter

J.M. Willenborg, secretaris