

05 JUN 2014

Gemeente Heusden

Deloitte Accountants B.V.

Flight Forum 1
5657 DA Eindhoven
Postbus 376
5600 AJ EindhovenTel: (088) 288 2888
Fax: (088) 288 9835
www.deloitte.nl

Aan de gemeenteraad
van de gemeente Heusden
Postbus 41
5250 AA VLIJMEN

Datum
2 juni 2014

Behandeld door
H.J.H. Maas MSc RA

Ons kenmerk
20073-3100103764/HM/mj

Onderwerp
Accountantsverslag van de gemeente Heusden voor het boekjaar eindigend op
31 december 2013

Uw kenmerk

Geachte raad,

Hierbij ontvangt u het accountantsverslag over het boekjaar 2013. Dit verslag geeft onze belangrijkste bevindingen weer.

De jaarrekening is opgesteld onder verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Heusden. In overeenstemming met uw opdracht hebben wij de jaarrekening 2013 gecontroleerd. Bij deze jaarrekening zijn wij voornemens een goedkeurende controleverklaring te verstrekken.

In het bijgevoegde accountantsverslag treft u een analyse aan van uw vermogen en resultaat, alsmede van uw grondexploitaties en majeure projecten. Vervolgens zijn onze controlebevindingen bij de jaarrekening samengevat.

Wij zullen dit accountantsverslag toelichten bij de behandeling van het jaarverslag en de jaarrekening in de vergadering van uw auditcommissie op 19 juni aanstaande.

Wij vertrouwen erop u hiermee van dienst te zijn.

Hoogachtend,

Deloitte Accountants B.V.



drs. J.J. Zuidema RA

cc: het college van burgemeester en wethouders.

Gemeente Heusden

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



Inhoud

1.	Inleiding	2
1.1.	De opdracht van uw gemeenteraad	2
1.2.	Onze onafhankelijkheid is gewaarborgd	4
2.	Uw vermogen en resultaat	5
2.1.	Afname reservepositie: € 15,5 miljoen	5
2.2.	Nadelig resultaat voor bestemming € 15,8 miljoen	6
2.3.	Incidentele baten en lasten beïnvloeden het rekeningresultaat	7
2.4.	Weerstandsvermogen en weerstandscapaciteit	7
3.	Grondexploitatie nader bekeken	10
3.1.	Resultaat grondbedrijf € 8,3 miljoen negatief	10
3.2.	Financiële positie grondbedrijf blijft aandachtspunt	11
3.3.	Voorziening verlieslatende complexen fors toegenomen	12
3.4.	Centrumplan Vlijmen	13
3.5.	Poort van Heusden	13
3.6.	Geerpark	14
4.	Controlebevindingen jaarrekening 2013	15
4.1.	Goedkeurende verklaring voor getrouwheid én rechtmatigheid	15
4.2.	Leesbaarheid jaarrekening verbeterd	15
4.3.	Proces accountantscontrole	15
4.4.	Automatisering upgrade financieel pakket	16
4.5.	Wet normering topinkomens	16
4.6.	Single information Single audit (SiSa)	17
5.	Frauderisico	19
5.1.	Frauderisicoanalyse nog niet beschikbaar	19
5.2.	Geen signalen van fraude geconstateerd	19
6.	Controle rechtmatigheid	21
6.1.	Begrotingsrechtmatigheid	21
6.2.	Niet-financiële rechtmatigheid	22
7.	Actualiteiten	23
7.1.	Belastingplicht overheidsbedrijven	23
7.2.	Decentralisaties	23
7.3.	Wijziging BBV met ingang van begrotingsjaar 2014	26
8.	Tot slot	29

1. Inleiding

1.1. De opdracht van uw gemeenteraad

Binnen het kader van een meerjarige overeenkomst tussen uw gemeente en Deloitte Accountants B.V. tot het controleren van uw jaarrekening worden elk jaar de onderlinge afspraken bevestigd door middel van een opdrachtbevestiging. De reikwijdte van onze controle staat omschreven in de opdrachtbevestiging 2013 d.d. 8 november 2013 met kenmerk 31749-103764-618270/HM/mj en het 'Controleplan 2013' dat wij op 21 oktober 2013 met de auditcommissie hebben afgestemd. Samen met de auditcommissie hebben we de risicogebieden en speerpunten geformuleerd die wij hebben betrokken in de interim- en jaarrekeningcontrole.

Onderdeel van de uitvoering van dit controleplan is het evalueren van de opzet en de toetsing van de werking van de interne beheersmaatregelen. Dit betreft onze interim-controlewerkzaamheden. De hieruit voortvloeiende bevindingen en adviezen vinden hun weerslag in de boardletter die is gericht aan het college van burgemeester en wethouders. Deze boardletter hebben we op 17 januari 2014 uitgebracht aan het college van burgemeester en wethouders. In de vergadering van uw auditcommissie van 13 februari jongstleden hebben we deze boardletter toegelicht.

Wij baseren ons bij de opdracht op de uitgangspunten die zijn vastgelegd in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden en het op 14 februari 2006 door de gemeenteraad vastgestelde 'Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekening 2005 en verdere jaren van de gemeente Heusden' (hierna: controleprotocol).

In aansluiting hierop brengen wij voor het dechargeproces bij uw gemeente dit accountantsverslag onder uw aandacht. Dit accountantsverslag geeft de aandachtspunten aan die in onze visie voor de beoordeling van de jaarrekening van belang zijn. Hierbij is rekening gehouden met de rapporteringscriteria volgens het door de gemeenteraad vastgestelde controleprotocol.

Goedkeurings- en rapporteringstoleranties

In het door u vastgestelde controleprotocol heeft u aangegeven dat de goedkeuringstolerantie wordt bepaald op 1% van de werkelijke brutolasten conform de jaarrekening. Wij hebben dit weergegeven in onderstaande tabel.

Wij merken op dat de rapporteringstolerantie op basis van het op 14 februari 2006 door de gemeenteraad vastgestelde controleprotocol gelijk is gesteld aan de goedkeuringstolerantie.

Goedkeuringstoleranties		
Fouten	1% van het totaal van de lasten	€ 1.042.000
Onzekerheden	3% van het totaal van de lasten	€ 3.126.000
Rapporteringstoleranties		
Fouten	1% van het totaal van de lasten	€ 1.042.000
Onzekerheden		

Controleaanpak: gezamenlijke risicoanalyse als basis

Onze controle start met het maken van een analyse van de risico's waar u als gemeente mee te maken heeft. Deze **risicoanalyse** zien wij als een gezamenlijke actie van ons controleteam en vertegenwoordigers van uw gemeente en maakt deel uit van ons pre-auditgesprek. Het doel hiervan is op basis van gezamenlijke kennis van uw organisatie en uw omgeving en branche tot een zo volledig mogelijke risicoanalyse te komen, die als basis voor verdere controlewerkzaamheden zal dienen. Het gaat hierbij om de externe risico's en de risico's in de bedrijfsvoering. Bij deze inventarisatie zal de focus liggen op de risico's in de voor de jaarrekening relevante processen.

Onze **risicoanalyse** en daarop gebaseerde controleaanpak richten zich niet uitsluitend op de jaarrekening zelf, maar ook op het systeem van interne beheersing. Hoe beter dat systeem functioneert, hoe meer zekerheid er bestaat dat betrouwbare informatie wordt opgeleverd, zowel tussentijds als bij de jaarverantwoording. Omdat deze interne beheersing het gehele jaar goed dient te functioneren, vindt onze controle daarom voor een belangrijk deel reeds in de tweede helft van het boekjaar plaats. Wij onderzoeken tijdens de **interim-controle** de proces- en jaarrekeningrisico's, om te bepalen of er voldoende beheersmaatregelen (de AO/IC) zijn getroffen. Het product van deze fase van de controle is een boardletter met daarin opgenomen verbeterpunten ter verdere optimalisatie van de interne beheersing. De interim-controle hebben wij uitgevoerd in de maanden november en december 2013. De **boardletter** is op 17 januari 2014 aangeboden aan het college van burgemeester en wethouders.

Bij de **jaarrekeningcontrole** stellen wij vast of de jaarrekening is opgesteld volgens de geldende verslaggevingsvoorschriften (het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, hierna: BBV), of de door het college opgestelde jaarrekening een getrouw beeld geeft en of de baten en lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Ook stellen wij vast dat de posten in de jaarrekening adequaat zijn toegelicht.

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. De producten van de jaarrekeningcontrole zijn de **controleverklaring** bij de jaarrekening en dit voorliggende **accountantsverslag**.

1.2. Onze onafhankelijkheid is gewaarborgd

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 aan het 'normenkader' concluderen wij dat onze onafhankelijkheid als certificerend accountant bij de gemeente Heusden in 2013 voldoende is gewaarborgd.

2. Uw vermogen en resultaat

In de volgende paragrafen geven wij een analyse van het resultaat en het vermogen van de gemeente.

2.1. Afname reservepositie: € 15,5 miljoen

In het BBV, de verslaggevingsregels van gemeenten, wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen resultaatbepaling en resultaatbestemming. Er mogen geen baten of lasten rechtstreeks in het eigen vermogen worden gemuteerd. De mutaties in het eigen vermogen vinden plaats door middel van de resultaatbestemming.

In het hiernavolgende overzicht hebben wij de mutaties in de reserves schematisch weergegeven (x € 1.000):

Ontwikkeling eigen vermogen	2013	2012	2011
Stand van de reserves per 1 januari	43.177	49.800	50.516
Tussentijdse resultaatbestemming tijdens boekjaar	-/- 8.274	-/- 3.877	511
Nog te bestemmen resultaat bij jaarrekening	-/- 7.587	-/- 2.746	-/- 1.227
Totaal (= resultaat vóór bestemming)	-/- 15.861	-/- 6.623	-/- 716
Stand per 31 december	27.316	43.177	49.800

Vermogenspositie van de gemeente Heusden neemt fors af, aandacht voor omvang van weerstandsvermogen.

De omvang van uw reserves bedraagt ultimo 2013 circa 15% van het balanstotaal tegenover ultimo 2012 circa 22% van het destijds lagere balanstotaal. De reserves van uw gemeente zijn in 2013 met een bedrag van circa € 15,8 miljoen afgenomen, wat gelijk is aan het resultaat voor bestemming uit de programmarekening.

Bij het beoordelen van de vermogenspositie van uw gemeente is het niet alleen belangrijk wat de totale omvang van het vermogen is, maar ook in hoeverre het vermogen nog vrij beschikbaar is. U heeft voor een groot deel van uw eigen vermogen reeds besloten tot bestemming.

Als het eigen vermogen wordt gecorrigeerd met de reeds bestemde delen van het vermogen, resteert in de algemene reserve, voor bestemming van het rekeningresultaat 2013, een bedrag van € 14,4 miljoen dat vrij besteedbaar is. Wanneer rekening wordt gehouden met het voorstel tot resultaatbestemming, resteert voor de algemene reserve een bedrag van € 6,8 miljoen dat vrij besteedbaar is.

Voor een nadere specificatie van de samenstelling van het eigen vermogen per 31 december 2013 verwijzen wij u graag naar de toelichting op het eigen vermogen die is opgenomen in hoofdstuk III.4 van de jaarrekening 2013.

2.2. Nadelig resultaat voor bestemming € 15,8 miljoen

Hierna geven wij een overzicht van de ontwikkeling van het resultaat (vóór en na bestemming) vanuit de jaarrekening 2013, de gewijzigde begroting 2013 en de oorspronkelijke begroting 2013 (x € 1.000).



Bovenstaand overzicht laat schematisch de ontwikkeling van het resultaat voor én na bestemming in het begrotingsjaar 2013 zien. Hieruit blijkt dat het jaarrekeningresultaat met € 7 miljoen nadelig afwijkt ten opzichte van de gewijzigde begroting. Het verschil tussen het begrote en gerealiseerde resultaat wordt veroorzaakt door verschillende afwijkingen in zowel de baten als de lasten uit het begrotingsjaar ten opzichte van de laatste door u als raad vastgestelde begrotingswijziging.

De voornaamste afwijkingen tussen het jaarrekeningresultaat en de gewijzigde begroting 2013, een nadeel van € 7 miljoen, worden veroorzaakt door:

- Diverse geplande activiteiten die niet zijn uitgevoerd in 2013 en die via de voorgestelde budgetoverhevelingen worden doorgeschoven naar 2014 (voordeel € 1.313.000);
- Lagere lasten voor de uitvoering van de Wmo in 2013 (voordeel € 343.000);
- Nagekomen opbrengsten over de jaren 2011 en 2012 uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds (voordeel € 325.000);
- Herziening van de waardering van de grondexploitatie (nadeel € 8.336.000);
- Hogere lasten in het kader van de bijdragen aan GR Baanbrekers (€ 170.000).

Voor een nadere analyse op de verschillen tussen het gerealiseerde en begrote resultaat van uw gemeente verwijzen wij naar paragraaf III.1.3 'Verklaring verschillen per beleidsveld' van de jaarrekening 2013.

2.3. Incidentele baten en lasten beïnvloeden het rekeningresultaat

Het negatieve exploitatieresultaat 2013 is mede ontstaan door een aantal incidentele baten en lasten. Het 'genormaliseerde' exploitatieresultaat 2013 kan op hoofdlijnen als volgt worden berekend (x € 1.000):

Negatief exploitatieresultaat 2013 (voor bestemming)		-/- 15.862
Storting verliesvoorziening grondexploitatie	11.760	
Resultaat afboeking complex 'Nassaulaan/hoek Vendreef'	2.066	
Versnelde afschrijving voorbereidingskrediet 'Voorste Venne'	510	
Resultaat verkoop panden Centrumplan Vlijmen	222	
Diverse kleinere incidentele lasten	357	
Totaal incidentele lasten		14.915
Resultaat verkopen gemeentelijke eigendommen	-/- 2.132	
Algemene uitkering voorgaande jaren	-/- 456	
Diverse kleinere incidentele baten	-/- 216	
Totaal incidentele baten		-/- 2.804
Nadelig genormaliseerd exploitatieresultaat 2013 (voor bestemming)		-/- 3.751
Nadelig genormaliseerd exploitatieresultaat 2012 (voor bestemming)		-/- 2.083

Voor een meer uitgebreide analyse van het rekeningresultaat over het jaar 2013 verwijzen wij naar de toelichting op de programmarekening en het overzicht van incidentele baten en lasten dat is opgenomen in onderdeel III.5.6 van de jaarrekening.

2.4. Weerstandsvermogen en weerstandscapaciteit

Het weerstandsvermogen van uw gemeente is het vermogen om incidentele financiële risico's op te kunnen vangen. Het weerstandsvermogen wordt bepaald door het verband tussen beschikbare middelen om niet-begrote kosten te dekken (weerstandscapaciteit) en de risico's.

De samenhang tussen weerstandscapaciteit en risico's van uw gemeente hebben wij in de navolgende tabel samengevat (x € 1 miljoen):

Ontwikkeling weerstandscapaciteit en risico's	2013	2012
Incidentele weerstandscapaciteit	18,3	30,6
Structurele weerstandscapaciteit	0,7	0,7
Totale weerstandscapaciteit	19,0	31,3
Risico's	13,1	12,0

Beschikbare weerstandscapaciteit dekt geïdentificeerde risico's af, maar direct beschikbare weerstandscapaciteit is ontoereikend.

Bovenstaande tabel laat zien dat de weerstandscapaciteit van uw gemeente in 2013 fors is gedaald naar € 19 miljoen. Deze daling van de omvang van de weerstandscapaciteit in 2013 wordt veroorzaakt door het negatieve resultaat uit het grondbedrijf, waarbij voor het bepalen van de omvang van de weerstandscapaciteit rekening is gehouden met de algemene reserve na bestemming van het nadelige jaarrekeningresultaat.

In de paragraaf weerstandsvermogen uit het jaarverslag 2013 blijkt de opbouw van de beschikbare weerstandscapaciteit. Wanneer wordt gekeken naar de direct beschikbare weerstandscapaciteit, en er geen rekening wordt gehouden met de omvang van de stille reserves, blijkt dat de omvang van de weerstandscapaciteit niet toereikend is om het berekende risicoprofiel van uw gemeente af te dekken.

Risicoprofiel van het grondbedrijf heeft impact op de beschikbare weerstandscapaciteit

Bij het analyseren van de beschikbare weerstandscapaciteit moet u ook rekening houden met het risicoprofiel van het grondbedrijf van uw gemeente. Waar in de jaarrekening 2013 de thans bekende nadelige exploitatieresultaten zijn voorzien op basis van de geactualiseerde grondexploitatieberekeningen, zie hoofdstuk 3 van dit accountantsverslag, blijft de kans aanwezig dat de omvang van het negatieve resultaat de komende jaren verder verslechterd. Eventuele negatieve resultaten uit de lopende grondexploitaties worden direct onttrokken op de algemene reserve van uw gemeente.

Risicoprofiel voorraad grondexploitatie vraagt om adequate sturing.

In de paragraaf grondbeleid uit het jaarverslag is door het college van burgemeester en wethouders, mede naar aanleiding van de resultaten uit het rekenkameronderzoek, naast het basisscenario wat is gebruikt voor de waardering in de jaarrekening, een tweetal andere scenario's doorgerekend. Een scenario met 'spoedig herstel' en een scenario met 'geleidelijk herstel'. Uit deze scenarioanalyses blijkt bij het scenario met 'geleidelijk herstel' een extra nadelig resultaat in het totale grondbedrijf van € 10,2 miljoen. In de paragraaf weerstandsvermogen is bij het berekenen van het risicoprofiel van de gemeente Heusden rekening gehouden met 70% van de berekende € 10,2 miljoen naar aanleiding van deze scenarioanalyses.

Wij adviseren uw college frequent de ontwikkelingen in de majeure grondexploitatieprojecten te monitoren en door middel van de tussentijdse rapportages (BERAP's) de verwachte impact op het resultaat en de weerstandscapaciteit van uw gemeente te rapporteren.

Aandacht voor borging risicomanagement

Wij adviseren u een nadere invulling te geven aan risicoanalyse en risicomanagement door op basis van de doelstellingen uit het raads- en collegeprogramma en de programmabegroting na te laten gaan welke gebeurtenissen van invloed kunnen zijn op het bereiken van uw doelen in de planperiode en welke risico's deze gebeurtenissen met zich brengen. Met deze inventarisatie kan uw gemeente een zogenoemde risicokaart opstellen, waarbij u aangeeft wat de kans is dat een (fraude)risico zich voordoet en wat de mogelijke (financiële) impact is van het risico. Deze risicokaart vormt dan de basis voor het bepalen van de noodzakelijke beheersingsmaatregelen en de informatievoorziening (bijvoorbeeld via de voorjaars- en najaarsnota) om de risico's te bewaken.

Het toepassen van een adequaat systeem van risicomanagement biedt de volgende voordelen:

- Een scherper beeld van het meest waarschijnlijke scenario voor de afwikkeling van (fraude)risico's als component van uw weerstandsvermogen.
- Verhoogd risicobewustzijn binnen alle lagen van de organisatie.
- Effectievere en efficiëntere bedrijfsvoering (prioriteit leggen bij de belangrijkste onderwerpen).
- Betere koppeling tussen beleid en bedrijfsvoering.
- Versterken van de interne en externe verantwoording.

Samenvattend is er binnen uw gemeente voldoende aandacht voor risico-inventarisatie, maar het risicomanagement kunt u meer expliciet inbedden en structureren in uw organisatie.

3. Grondexploitatie nader bekeken

De economische crisis heeft in veel gevallen (nog steeds) invloed op de resultaten van gemeentelijke grondexploitatie. Gemeenten hebben als gevolg hiervan gezamenlijk reeds miljarden euro's aan grondbezit afgewaardeerd. De twee voornaamste negatieve effecten op de grondexploitatie zijn uitstel van projecten en dalende vastgoedprijzen. Door 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 verkoop stagneren momenteel in veel gevallen.

3.1. Resultaat grondbedrijf € 8,3 miljoen negatief

Eind 2013 zijn de verschillende in exploitatie genomen plannen opnieuw geactualiseerd op basis van de actuele stand van zaken. Uit deze actualisatie blijkt dat ook voor de gemeente Heusden voor diverse plannen als gevolg van de huidige marktontwikkelingen en de activiteiten in het boekjaar 2013 de uitgangspunten opnieuw zijn bijgesteld, waaronder het verlengen van de looptijd van diverse plannen.

Op basis van deze herziening van de kostprijscalculaties is de waardering van het onderhanden werk in de jaarrekening aangepast en zijn de voorzieningen voor de individuele plannen bijgesteld. Naar aanleiding van deze actualisaties en het verwerken van de consequenties hiervan op de waardering van de verschillende complexen valt op te merken dat uw gemeente over het boekjaar 2013 een negatief resultaat in het grondbedrijf heeft gerealiseerd van € 8,3 miljoen negatief.

Negatief resultaat uit het grondbedrijf door afboekingen op het complex Poort van Heusden en Nassaulaan/hoek Vendreef.

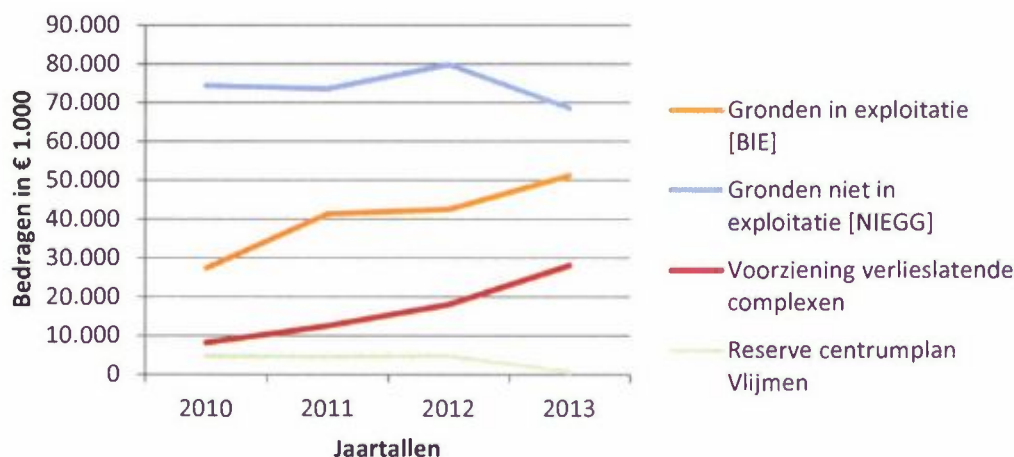
Dit negatieve resultaat van het Heusdense grondbedrijf over 2013 wordt voornamelijk veroorzaakt door de afwaardering van de gronden in het complex Nassaulaan/hoek Vendreef (nadeel € 2,1 miljoen), alsmede de correcties op de waardering van de complexen Poort van Heusden (nadeel € 4,6 miljoen), Centrumplan Vlijmen (nadeel € 0,9 miljoen) en de Putter (nadeel € 0,5 miljoen). Daarnaast zijn er diverse kleinere mutaties als gevolg van de aanpassingen in de waardering van de grondexploitatie op basis van de geactualiseerde kostprijscalculaties. Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar de paragraaf 'Grondbeleid' en de toelichting op de jaarrekeningpost 'Vorraden' in uw jaarrekening 2013.

3.2. Financiële positie grondbedrijf blijft aandachtspunt

Wij hebben in navolgend schema de ontwikkelingen van de voornaamste balansposities ten aanzien van het grondbedrijf over de afgelopen vier jaren samengevat (x € 1.000):

Post in de jaarrekening	2010	2011	2012	2013
Voorraad gronden (excl. voorziening)				
Gronden in exploitatie	41.421	42.532	52.207	51.349
Gronden niet in exploitatie	73.471	79.723	69.659	68.478
Voorziening verlieslatende complexen	9.129	12.534	17.815	28.093
Reserve centrumplan Vlijmen	4.467	4.687	6.079	780

Wij hebben in navolgend schema de ontwikkelingen van de verschillende balansposities ten aanzien van het grondbedrijf over de afgelopen vier jaren samengevat.



Uit de ontwikkeling van de voorraadpositie gronden in exploitatie blijkt dat de totale omvang in 2013 ten opzichte van de groei in voorafgaande jaren een daling laat zien. De bruto boekwaarde is ten opzichte van de jaarrekening 2012 afgenomen met circa € 2 miljoen.

Deze daling wordt veroorzaakt door:

- het overboeken en afboeken van de gronden in het complex 'Nassaulaan/hoek Vendreef' naar de materiële vaste activa, groot € 4 miljoen;
- de afboeking en verkoop van een deel van de panden buiten het plangebied van 'Centrumplan Vlijmen' (opbrengst € 0,9 miljoen en inzet van de verliesvoorziening en afboeking van € 1,4 miljoen);

Boekwaarde van de voorraad gronden neemt in 2013 licht af.

- de bijgeschreven rentekosten € 4,8 miljoen;
- de mutaties als gevolg van de gerealiseerde verkopen en de gemaakte kosten in het jaar 2013.

3.3. Voorziening verlieslatende complexen fors toegenomen

Voor de verlieslatende grondexploitaties is in de jaarrekening een voorziening gevormd van € 28,1 miljoen. Het saldo van deze voorziening is ten opzichte van de jaarrekening 2012 toegenomen met een bedrag van € 10,3 miljoen. Deze toename van het voorziene verlies wordt veroorzaakt door de berekende tekorten op de complexen 'Poort van Heusden' en 'Centrumplan Vlijmen'. Overigens is de dotatie in de voorziening verlieslatende complexen voor € 5,9 miljoen ten laste van de 'reserve Centrumplan Vlijmen' verantwoord.

De vijf grootste grondexploitatieprojecten die gezamenlijk deze voorziening claimen zijn:

■ Centrumplan Vlijmen	€ 8,5 miljoen
■ Poort van Heusden	€ 6,6 miljoen
■ 't Hoog II, Nieuwkuijk	€ 5,4 miljoen
■ Wolput/Looijersteeg/Achterstraat	€ 2,2 miljoen
■ <u>Geerpark</u>	<u>€ 2,1 miljoen +</u>
Totaal	€ 24,8 miljoen

Wij merken op dat de stand van de voorziening in de jaarrekening 2013 van uw gemeente gebaseerd is op de beste inschatting naar de situatie op balansdatum van de lopende in exploitatie genomen grondexploitaties waarbij rekening is gehouden met de ontwikkelingen in het boekjaar.

Toekomstige ontwikkelingen kunnen echter nog een aanzienlijke invloed hebben op de uiteindelijke resultaten van de in exploitatie genomen grondexploitaties en daarmee ook op de hoogte van de verliesvoorziening. Ter dekking van het zich eventueel voordoen van deze risico's in de toekomst zal een beroep moeten worden gedaan op het vrij besteedbare deel van de algemene reserve ad € 6,8 miljoen.

3.4. Centrumplan Vlijmen

Op 18 juni 2013 heeft de gemeenteraad van Heusden het bestemmingsplan, exploitatieplan en beeldkwaliteitsplan van het centrum Vlijmen vastgesteld. Tegen het bestemmingsplan en exploitatieplan zijn diverse partijen in beroep gegaan en zijn bij de Raad van State voorlopige voorzieningen aangevraagd.

De Raad van State heeft het besluit van 18 juni 2013 waarin de gemeenteraad van Heusden het bestemmingsplan Centrum Vlijmen heeft vastgesteld, vernietigd. Door deze uitspraak is de 'snelheid' uit de ontwikkeling van het Centrumplan Vlijmen gehaald. Ten tijde van de jaarrekeningcontrole 2013 wordt door uw gemeente in samenspraak met Heijmans, de ontwikkelaar, onderzocht wat de mogelijkheden zijn om het Centrumplan Vlijmen verder te ontwikkelen.

De waardering van het Centrumplan Vlijmen in de jaarrekening 2013 is ingeschat op basis van de laatst bekende informatie voor dit plan. Voor een nadere toelichting verwijzen we u graag naar de toelichting op de voorraden in paragraaf III.4 van de jaarrekening.

3.5. Poort van Heusden

De ontwikkelingen in het project 'Poort van Heusden' zijn sterk afhankelijk van de te realiseren bestemming in het middengebied van dit plandeel, het 'Roze Kasteel'. In het boekjaar 2013 is uw gemeente in overleg geweest met diverse marktpartijen om de afzet van dit deelgebied uit het plan te realiseren. Daarbij is ingezet op een recreatieve bestemming.

De ontwikkeling in de overige deelgebieden is sterk afhankelijk van de uiteindelijke bestemming van dit middengebied en de eventuele wijzigingen op het huidige bestemmingsplan die daarvoor noodzakelijk (kunnen) zijn. De afzet van de gronden in de overige deelgebieden kan dan ook pas starten nadat er, op basis van de huidige informatie en bestaand beleid, een afnemer is gevonden voor het middengebied. Dit heeft negatieve gevolgen voor de waardering van het complex 'Poort van Heusden' in de jaarrekening 2013 van uw gemeente gehad.

In de voor de jaarrekening 2013 geactualiseerde grondexploitatieberekening wordt de afzet van het middengebied verwacht in 2014, waarna de uitgifte van de overige deelgebieden wordt verwacht in 2016 en verder. Tijdens de jaarrekeningcontrole 2013 hebben we op basis van de verkregen controle-informatie en gesprekken met het ambtelijk management en de directie vastgesteld dat er zich diverse marktpartijen hebben aangeboden om het middengebied te gaan ontwikkelen. Met één partij is uw gemeente al enige tijd hierover in onderhandeling. Voor een nadere toelichting verwijzen we u graag naar de toelichting op de voorraden in paragraaf III.4 van de jaarrekening.

3.6. Geerpark

De gemeente Heusden ontwikkelt het totale plangebied samen met Stichting Woonveste op basis van de eind 2012 getekende samenwerkingsovereenkomst. In deze samenwerkingsovereenkomst zijn de voorwaarden opgenomen, op basis waarvan de gemeente en Woonveste gezamenlijk de ontwikkeling van het complex 'Geerpark' vormgeven.

De primaire doelstelling van de samenwerkingsovereenkomst is het voor gezamenlijke rekening en risico ontwikkelen van het complex 'Geerpark'. Hieronder wordt verstaan dat de kosten en de opbrengsten die gemoeid zijn met de ontwikkeling van het 'Geerpark', inclusief eventuele winsten en/of verliezen, voor rekening van de gemeente Heusden en Woonveste komen, ieder voor de helft. Daarbij zijn beide partijen overeengekomen dat deze gezamenlijke grondexploitatie ten minste sluitend moet zijn voor het gehele ontwikkelgebied.

Bij het opstarten van de grondexploitatie Geerpark zijn de gemeente Heusden en Woonveste overeengekomen dat de gemeente Heusden primair verantwoordelijk is voor het voeren van de administratie. Er is expliciet voor gekozen om deze gezamenlijke ontwikkeling niet in een afzonderlijke rechtspersoon onder te brengen. Dit leidt ertoe dat alle baten, lasten en mutaties van de voorraad onderhanden werk in de jaarrekening van de gemeente Heusden worden verwerkt. Dit betekent ook dat alle handelingen in het complex moeten voldoen aan de externe en interne wet- en regelgeving als het gaat over de rechtmatigheid van deze transacties.

Wij adviseren uw college in het kader van de interne beheersing van de transacties uit hoofde van de gezamenlijke grondexploitatie, specifiek daar waar deze mogelijk worden geïnitieerd door Woonveste, op de naleving van financiële rechtmatigheidseisen adequaat te monitoren.

4. Controlebevindingen jaarrekening 2013

In dit hoofdstuk rapporteren wij u de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de jaarrekening 2013.

4.1. Goedkeurende verklaring voor getrouwheid én rechtmatigheid

Bij de jaarrekening 2013 van uw gemeente zijn wij voornemens een goedkeurende controleverklaring voor de getrouwheid én de rechtmatigheid te verstrekken.

4.2. Leesbaarheid jaarrekening verbeterd

De jaarrekening van uw gemeente dient te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften zoals die in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) zijn opgenomen. Naar aanleiding van de uitgevoerde toets op de juiste naleving van deze verslaggevingsvoorschriften hebben we vastgesteld dat de verslaglegging 2013 in alle materiële aspecten hieraan voldoet.

Wij stellen vast dat de kwaliteit van de jaarrekening 2013 fors is verbeterd ten opzichte van de jaarrekening 2012. Onder meer door het integreren van diverse bijlagen en het verduidelijken van de toelichting op de verschillende posten in de balans is de leesbaarheid van de jaarrekening zichtbaar verbeterd. Wel vragen wij bij het opstellen van de jaarrekening 2014 aandacht voor de volgende afwijking van het BBV:

- Het opnemen van het overzicht incidentele baten en lasten als toelichting in de programmarekening, in plaats van in de bijlagen bij de jaarrekening.

4.3. Proces accountantscontrole

Wij zijn op 22 april 2014 gestart met de controle van de jaarrekening 2013. Bij aanvang van de controle op 22 april was er een intern opgesteld balansdossier aanwezig en was de concept-jaarrekening gereed. Op onderdelen voldeed het balansdossier echter niet aan de vooraf gemaakte werkafspraken. Tijdens het uitvoeren van onze controlewerkzaamheden hebben we nog additionele onderbouwingen opgevraagd met betrekking tot diverse balansposten, de uitgevoerde interne controlewerkzaamheden alsmede voor de SiSa-bijlage. Dit maakt dat het totale proces van de controle een langere doorlooptijd heeft gekend en dat diverse correcties zijn verwerkt om de jaarrekening te laten voldoen aan het BBV.

Tijdens de jaarrekeningcontrole hebben we geconstateerd dat diverse correcties voortkomen uit de onjuiste toepassing van de bepalingen uit het BBV bij de analyse van balansposities en het opmaken van de concept-jaarrekening.

Als voorbeeld noemen wij:

- Bijdragen uit de reserves worden ten onrechte in mindering gebracht op investeringen met economisch nut, als gevolg van de technische verwerking van het gepleegde groot onderhoud via de investeringskredieten;
- Vooruitontvangen subsidiebijdragen worden niet op basis van het stelsel van baten en lasten verwerkt in de exploitatie en/of de investeringskredieten.

Wij adviseren uw college om de kennis van de verslaggevingsvereisten te borgen in de gemeentelijke organisatie en tussentijdse besluitvorming intern te controleren op de naleving van (onder andere) de verslaggevingsvereisten.

Bij het uitvoeren van onze controlewerkzaamheden hebben wij overigens volledige medewerking van uw medewerkers gehad.

4.4. Automatisering | upgrade financieel pakket

In de periode september tot december 2013 heeft de upgrade van de financiële applicatie, naar CODA 12, plaatsgevonden met een livegang op 16 december 2013. Deze conversie is uitgevoerd door de gemeente Heusden in samenwerking met UNIT4 als leverancier van CODA. Onderdeel van de upgrade was tevens de SEPA-migratie. Op de totale conversie zijn diverse juistheid/volledigheidscontroles uitgevoerd om de betrouwbaarheid en continuïteit van de gegevensverwerking te waarborgen.

Om de betrouwbaarheid van de digitale inkoopfactuurverwerking voor het boekjaar 2014 (en verder), alsmede de juistheid van de autorisaties op basis van de vastgestelde budgethoudersregeling en de continuïteit van het gegevensbeheer vast te stellen, adviseren wij uw college om een IT-audit uit te voeren.

Het uitvoeren van een IT-audit is van belang om een getrouwe en rechtmatige verwerking van de inkoopfacturen te waarborgen en daarmee essentieel voor de beheersing van uw processen en de benodigde zekerheid voor onze jaarrekeningcontrole 2014. Daarnaast is het voor het college van belang in uw huidige IT-landschap passende maatregelen te treffen voor de tekortkomingen die blijken uit de rapportage naar aanleiding van de IT-audit bij de leverancier en waar nodig herstelacties te verrichten.

4.5. Wet normering topinkomens

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 gaan. 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 en overige medewerkers sprake van een overschrijding van de grensbedragen.

4.6. Single information Single audit (SiSa)

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.

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.

	Specifieke uitkering	Fout of onzekerheid	Financiële omvang in euro's	Toelichting fout/onzekerheid
C9	Excellente gebieden innovatieve energiebesparing in de nieuwbouw	-	-	-
D9	Onderwijsachterstandenbeleid (OAB) 2011-2014	-	-	-
E3	Subsidieregeling sanering verkeerslawaaï	-	-	-
E27B	Brede doeluitkering Verkeer en vervoer	-	-	-
G1	Wet sociale werkvoorziening (Wsw)	-	-	-
G1A	Wet sociale werkvoorziening (Wsw)	-	-	-
G2	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 WWB	-	-	-

	Specifieke uitkering	Fout of onzekerheid	Financiële omvang in euro's	Toelichting fout/onzekerheid
G2A	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 WWB	-	-	-
G3	Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004	-	-	-
G3A	Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004	-	-	-
G5	Wet participatiebudget (WPB)	-	-	-
G5A	Wet participatiebudget (WPB)	-	-	-
	Totaal	-	-	-

5. Frauderisico

5.1. Frauderisicoanalyse nog niet beschikbaar

Als onderdeel van onze controle en opvolging van communicaties over voorgaand boekjaar hebben wij de gemeenteraad verzocht inzicht te geven in de manier waarop hij toezicht uitoefent op de door het college gevolgde frauderisicoanalyse en de manier waarop het college frauderisico's beheerst. Tevens hebben wij verzocht om inzicht te geven hoe de gemeenteraad grip houdt op het risico van fraude door het college.

Tijdens deze gesprekken heeft de gemeenteraad aangegeven zich bewust te zijn van frauderisico's en voorbeelden gegeven van de manier waarop hij het toezicht op het college rond deze onderwerpen invult. Tegelijkertijd stellen wij vast dat het identificeren en beheersen van frauderisico's geen separaat onderwerp vormt in de rapportering tussen het college en de gemeenteraad en dat uit de administratie (notulen van raadsvergaderingen, etc.) bijvoorbeeld geen expliciete vastleggingen blijken die het belang illustreren dat de gemeenteraad hecht aan het vermijden en ontdekken van fraude. Uw organisatie loopt hiermee het risico dat de governancestructuur kwetsbare plekken bevat die onopgemerkt blijven.

De huidige economische ontwikkelingen kunnen voor organisaties 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, attenderen wij u op de geactualiseerde folder 'Frauderisicoanalyse door directie en toezichthoudend orgaan' en herhalen wij het belang van het proces dat het college volgt om frauderisico's te beheersen en dit een vast onderdeel te laten uitmaken van de communicatie tussen het college en de gemeenteraad.

5.2. Geen signalen van fraude geconstateerd

In Nederland is de accountant wettelijk verplicht om alle ontdekte fraudegevallen te rapporteren aan het management van de organisatie. Wij merken op dat onze controle niet specifiek is ingericht op het ontdekken van fraude. De accountant is wel verantwoordelijk voor het betrekken van frauderisico's in de planning en uitvoering van zijn controleopdracht.

Wij hebben een fraudediscussie gevoerd met het controleteam en met het management van de gemeente Heusden, waarbij wij de nadruk hebben gelegd op de vermoedens van materiële onjuistheden als gevolg van fraude in de jaarstukken. Van het management hebben wij de bevestiging ontvangen dat er geen onregelmatigheden zijn geconstateerd waarbij het management of werknemers die een belangrijke rol spelen bij de maatregelen van interne beheersing of anderen, ingeval de fraude van materieel belang kan zijn op de jaarrekening, zijn betrokken.

Tevens hebben wij zelfstandig werkzaamheden uitgevoerd die gericht waren op het risico van het 'omzeilen' van de interne beheersingsmaatregelen door het management te detecteren. Wij hebben specifieke controles uitgevoerd op memoriaalboekingen en schattingen en hebben significante en ongebruikelijke transacties met behulp van gegevensanalyses onderzocht.

Hoewel wij een sceptische houding hebben ten opzichte van risico's van fraude in de jaarrekening, willen wij opmerken dat onze controle niet specifiek is gericht op het ontdekken hiervan. Tijdens de uitvoering van onze controle van de jaarrekening 2013 hebben wij geen aanwijzingen verkregen dat er sprake is geweest van fraude.

6. Controle rechtmatigheid

6.1. Begrotingsrechtmatigheid

Het begrotingscriterium is verder verfijnd en uitgewerkt in de Kadernota Rechtmatigheid 2013 van de Commissie BBV. Een overschrijding van de begroting is altijd onrechtmatig, maar hoeft de accountant niet in alle gevallen mee te wegen in zijn oordeel. Essentieel is dat de raad nadere regels kan stellen wanneer kostenoverschrijdingen die zijn 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 de accountant deze kostenoverschrijdingen niet betreft bij de beslissing of hij al dan niet een goedkeurend rechtmatigheidsoordeel kan afgeven. Daarnaast moet de accountant deze kostenoverschrijdingen - waarvan het college in de jaarrekening moet aangeven dat de raad deze nog dient te autoriseren - in het verslag van bevindingen aan de orde stellen.

In totaal heeft uw gemeente € 97 miljoen aan lasten begroot (na wijziging), tegenover € 112,4 miljoen werkelijke lasten. Dit is in totaal een overrealisatie van € 15,5 miljoen (circa 16%) Aan baten had uw gemeente een bedrag van € 96,5 miljoen begroot, tegenover € 104,9 miljoen werkelijke baten. In totaal gaat het om een hogere realisatie aan baten van € 8,4 miljoen (circa 9%).

In het kader van de begrotingsrechtmatigheid beoordelen wij de lastenoverschrijdingen per programma. Op de volgende programma's (inclusief algemene inkomsten en uitgaven) zijn begrotingsoverschrijdingen op de lasten geconstateerd:

Lastenoverschrijding programma	Begrotingsafwijking	Onrechtmatig, telt niet mee	Onrechtmatig, telt wel mee
5. Gebouwenbeheer en eigendommen € 89.000	De overschrijding past binnen het bestaande beleid, maar is niet tijdig gemeld aan de gemeenteraad.	V	
11. Werk en inkomen € 89.000	De overschrijding past binnen het bestaande beleid, maar is niet tijdig gemeld aan de gemeenteraad.	V	
14. Bouwen en wonen € 20.613.000	De mutaties als gevolg van de boekingen in de grondexploitatie passen binnen het bestaande beleid en zijn ontstaan door een technische boekingsgang.	V	
15. Financiering en belastingen € 570.000	De overschrijding als gevolg van de kostenverdeling in de jaarrekening past binnen het bestaande beleid en is ontstaan door een technische boekingsgang.	V	

Tevens hebben we de kredieten beoordeeld om vast te stellen of de gepleegde uitgaven binnen de door de gemeenteraad geautoriseerde begroting zijn gebleven. Uit deze analyse blijkt dat op een zestal kredieten sprake is van een overschrijding van de door de gemeenteraad vastgestelde investeringskredieten.

Kredietoverschrijding	Begrotingsafwijking	Onrechtmatig, telt niet mee	Onrechtmatig, telt wel mee
Transferium Ei van Drunen (totaal € 466.000)	De overschrijding past binnen het bestaande beleid en is ontstaan door een technische boekingsgang.	V	
Nassaulaan/Vendreef (totaal € 1.144.000)	De overschrijding past binnen het bestaande beleid en is ontstaan door een technische boekingsgang.	V	
Nassau Dwarsstraat 1a (totaal € 304.000)	De overschrijding past binnen het bestaande beleid en is ontstaan door een technische boekingsgang.	V	

Voor een nadere toelichting en analyse op de geconstateerde afwijkingen van de vastgestelde begroting (na wijziging) en de investeringskredieten verwijzen we u naar paragraaf III.1.2 'Analyse begrotingsafwijkingen' van de jaarrekening 2013.

Er zijn geen overschrijdingen geconstateerd, boven de goedkeuringstolerantie, die als onrechtmatig moeten worden aangemerkt op grond van de Kadernota Rechtmatigheid 2013 van de Commissie BBV.

6.2. Niet-financiële rechtmatigheid

Een belangrijk onderdeel van de rechtmatigheidswetgeving is de niet-financiële rechtmatigheid. Dit is niet primair het onderzoeksgebied van de accountant. De accountant heeft als taak u te wijzen op een niet-financiële onrechtmatigheid als eventuele 'bijvangst' van de reguliere controle en op eventuele tekortkomingen in het interne signaleringssysteem. Risicomanagement is de standaardoplossing om invulling te geven aan niet-financiële rechtmatigheid en is daarom (afgezien van alle andere argumenten om daar meer mee te doen) eigenlijk ook een verplichting.

7. Actualiteiten

7.1. Belastingplicht overheidsbedrijven

Op 21 mei 2013 is door de Staatssecretaris van Financiën aangekondigd dat overheidsbedrijven met ingang van 1 januari 2016 belastingplichtig worden voor de vennootschapsbelasting. De reden voor deze belastingplicht is het creëren van een gelijk speelveld met private marktpartijen waarmee gemeenten in concurrentie treden. Om dit te creëren worden naar verwachting alle activiteiten waarmee (potentieel) in concurrentie wordt getreden in de belastingheffing betrokken.

De Staatssecretaris van Financiën heeft aangegeven dat de tekst van de wet wordt opgenomen in het Belastingplan 2015. Dit belastingplan wordt bij Prinsjesdag in september 2014 bekend. U hebt dan nog tijd om u voor te bereiden. De invoering van de belastingplicht op 1 januari 2016 lijkt nog ver weg, maar er zijn meerdere redenen voor uw gemeente om inzicht te krijgen in de mogelijke gevolgen van deze aanstaande wetgeving.

- *budgettaire aspecten:*
belastingheffing (grosso modo 25% over de fiscale winst) leidt tot een lagere netto-opbrengst uit activiteiten.
- *politieke besluitvorming:*
tijdig informeren van de betrokken partijen over te nemen stappen en voorbereiden van eventuele wijzigingen in rechtsvorm dan wel structuur.
- *interne structuur:*
de organisatie gereedmaken (administratief, organisatorisch, personeel).
- *lobby richting ministerie van Financiën:*
eventueel activiteiten buiten de belastingheffing houden en de wijze waarop deze in de heffing worden betrokken.

Als raadslid adviseren wij u dit proces te monitoren. In de begroting over 2016 dient uiteraard rekening te worden gehouden met de gevolgen van deze aanstaande belastingplicht. Hiertoe kunt u nagaan of binnen de gemeente Heusden een inventarisatie heeft plaatsgevonden van de activiteiten die mogelijk belastingplichtig worden, wat de mogelijke financiële en organisatorische gevolgen zijn en in hoeverre hier nog op kan worden geanticipeerd.

7.2. Decentralisaties

De vraag naar en het gebruik van sociale zekerheid en zorg in Nederland is op langere termijn niet betaalbaar. Gemeenten, die het dichtst bij burgers en hun leefomgeving staan, zijn het best in staat om te bezien wat nodig is en maatwerk te bieden. Daarom wordt op de terreinen werk, zorg en jeugd gekozen voor (verdere) decentralisatie van taken naar gemeenten.

De gemeenten worden vanaf 2015 verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen.

Doel van de decentralisaties is om met minder budget meedoen in de samenleving te bevorderen en mogelijk te maken, de eigen mogelijkheden van mensen en hun netwerk te benutten en daarmee meer maatwerk te bieden. Op deze wijze kunnen dezelfde taken met meer resultaat en goedkoper worden uitgevoerd.

Grip op de decentralisaties: grenzen aan het financiële budget

Het budget uit de decentralisaties wordt volgens een nieuwe wet richting gemeenten georganiseerd en toegevoegd aan het gemeentefonds dat de algemene uitkering regelt van rijk naar gemeenten. Er komt een wet die het zogeheten deelfonds sociaal domein regelt. Het sociaal deelfonds wordt gecreëerd vanuit diverse geldstromen: het bestaat uit het participatiebudget, middelen voor de maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en middelen voor de uitvoering van de Jeugdwet.

Met de decentralisatie van de Participatiewet voegt het kabinet - naast de middelen vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor re-integratie - ook middelen aan het participatiebudget toe in verband met het afsluiten van de Wajong voor mensen met arbeidsvermogen en de begeleiding van mensen die niet meer de sociale werkvoorziening (Wsw) kunnen instromen en voor het zittend bestand Wsw. Ook de huidige middelen die in het participatiebudget zitten voor volwasseneneducatie (vanuit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) worden toegevoegd. Het kabinet kiest ervoor de huidige middelen voor het inkomensdeel van de Wet werk en bijstand, die thans als specifieke uitkering worden verstrekt, per 1 januari 2015 niet toe te voegen aan het sociaal deelfonds.

Grip op de decentralisaties: vraag om integrale aanpak en anders denken

Van gemeenten wordt op het gebied van de drie decentralisaties een integrale aanpak verwacht, onder het motto '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur'. Ze moeten daarom verbanden kunnen leggen tussen de Wmo/AWBZ, jeugdzorg en werk en inkomen. In bedrijfsmatig opzicht betekent dat dus een andere wijze van uitvoering. 'Meer van hetzelfde' is niet langer aan de orde.

Als raadslid doet u er verstandig aan er rekening mee te houden dat uw gemeente zich gesteld ziet voor een groot aantal vragen om ervoor te zorgen dat de burger beseft dat hij meer zelf moet doen, dat er geen sprake meer is van vanzelfsprekende rechten, maar dat het hooguit om een (aanvullende) voorziening gaat.

De decentralisaties met betrekking tot de Participatiewet, jeugdzorg en AWBZ stellen zodoende forse eisen aan de uitvoeringskracht van gemeenten. Het gaat om bestuurlijke, ambtelijke en financiële slagkracht en de beschikbaarheid van capaciteit en expertise om deze taken goed uit te voeren.

Wat betekenen de drie decentralisaties voor de gemeente Heusden?

Teneinde de samenhang tussen zorg, werk en jeugdzorg met minder geld te faciliteren ziet uw gemeente zich gesteld voor diverse uitdagingen en keuzes in de volgende (fundamentele) thema's:

- Strategie en beleidsvorming
- Organisatie en processen
- Besturing en beheersing
- Informatievoorziening en systemen
- Mensen en cultuur

Wat betekent samenwerking in de drie decentralisaties voor u als raadslid?

Als raadslid is het verstandig te beseffen dat het rijk uw gemeente stimuleert om samenwerking te zoeken met buurgemeenten. Daarbij kunnen vragen aan de orde komen of uw gemeente taken in regionale samenwerking wil uitvoeren en hoe u als raadslid daar grip op krijgt.

Controle en sturing door de gemeenteraad

Wanneer er wordt gekozen voor regionale samenwerking heeft dat betekenis voor de wijze van sturing en controle door de gemeenteraad. Is samenwerking of geen samenwerking nog een keuze? U dient er rekening mee te houden dat voor verschillende onderdelen van de te decentraliseren taken op bovengemeentelijk of regionaal niveau dient te worden samengewerkt onder meer op het terrein van inkoop van specialistische jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering.

Om als raad grip te krijgen en te houden op de diverse vormen van regionale samenwerking voor de drie decentralisaties is er een aantal belangrijke randvoorwaarden die u daarbij van dienst kunnen zijn:

- één integraal rijksbudget om maatwerk mogelijk te maken;
- integrale aanpak van problemen op het terrein van zorg, ondersteuning, werk en inkomen, belangrijk voor mensen die een beroep moeten doen op meerdere voorzieningen;
- stroomlijnen van het toezicht;
- stevige monitoring over het geheel van het brede sociaal domein;
- verminderen van administratieve lasten voor gemeenten;
- terugdringen van regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals;
- het standaardiseren van informatiestromen en ICT-systemen.

De politieke sturing door kaders vooraf te stellen en/of controle achteraf in het sociale domein wordt de komende periode een belangrijke opgave voor gemeenteraden. Het gaat immers om de meest kwetsbare groepen van inwoners in een gemeente en het gaat om de inzet van een aanzienlijk deel van de gemeentelijke exploitatie (circa 40%-50%). Hoe moeten de raden die sturing vormgeven?

Belangrijk is dat de gemeenteraad zicht heeft op de (te verwachten) samenstelling van de bevolking. Hieruit kan de zorgbehoefte voor de korte en langere termijn worden afgeleid. Het zwaartepunt voor de raad ligt onzes inziens bij sturing vooraf. Sommigen vinden echter dat de raad zich juist moet concentreren op de controle; of de wethouder met oog voor de samenleving en de nieuwe omstandigheden de zaken goed heeft geregeld. Tijdige en actieve informatievoorziening is hoe dan ook cruciaal.

7.3. Wijziging BBV met ingang van begrotingsjaar 2014

Op 25 juni 2013 is de wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) gepubliceerd. De wijziging van het BBV houdt verband met:

1. de wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet door het aanpassen van enkele bepalingen in het financieel toezicht op gemeenten en provincies zoals het wijzigen van de term 'in evenwicht' door 'structureel en reëel in evenwicht';
2. de evaluatie van de financiële functie van gemeenten en provincies door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK);
3. een aantal kleinere, meer technische aanpassingen.

Hierna komen achtereenvolgens de belangrijkste inhoudelijke aanpassingen van het BBV aan bod.

Structureel evenwicht

Het bestaan van structureel evenwicht is vast te stellen als inzicht bestaat in het deel van de baten en lasten dat structureel respectievelijk incidenteel is. Om dit inzicht te verbeteren, zijn artikel 19 en 28 als volgt gewijzigd:

- Gemeenten dienen het voorgeschreven overzicht van incidentele baten en lasten voortaan op te nemen 'per programma, waarbij per programma ten minste de belangrijkste posten afzonderlijk worden gespecificeerd en de overige posten als een totaalbedrag kunnen worden opgenomen';
- Er is een overzicht van de beoogde respectievelijk gerealiseerde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves verplicht gesteld.

Paragraaf weerstandsvermogen

De paragraaf weerstandsvermogen is verplicht gesteld in het BBV om te voorzien in de behoefte aan meer informatie over risico's die gemeenten lopen en de middelen en mogelijkheden die beschikbaar zijn om onverwachte tegenvallers op te vangen (= weerstandscapaciteit). Om het onderdeel risicobeheersing nog beter tot uitdrukking te brengen is in de artikelen 9 en 11 de naam van de paragraaf 'weerstandsvermogen' aangepast in 'weerstandsvermogen en risicobeheersing'.

Het gaat bij de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing dus nadrukkelijk niet alleen om een inventarisatie en beschrijving van risico's en de middelen en mogelijkheden van de gemeente om deze op te vangen, maar zeker ook om de wijze waarop en de processen en systemen waarmee de gemeente de risico's beheerst.

Paragraaf verbonden partijen

Gemeenten brengen taken onder bij verbonden partijen, zoals gemeenschappelijke regelingen. Voor het adequaat invullen van het toezicht door de gemeenteraad, is het van belang dat de begroting en jaarrekening inzicht geven in de verbonden partijen waar de gemeente in deelneemt, het belang dat de gemeente hierin heeft en in de financiële positie van de verbonden partijen. Met de wijziging van artikel 15 van het BBV zijn gemeenten verplicht deze informatie in de paragraaf verbonden partijen op te nemen. De verplichting in de artikelen 67 en 69 om de lijst met verbonden partijen op te nemen in de toelichting op de productenrealisatie is geschrapt.

Programmarekening

Om de relatie tussen de begroting en de jaarstukken te verduidelijken, is in artikel 24 het begrip 'programmarekening' gewijzigd in 'het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening'.

Resultaat bestemmen

Het BBV staat toe dat de raad al bij de begroting autoriseert dat toevoegingen en onttrekkingen aan bestemmingsreserves plaatsvinden. Feitelijk bestemt de raad hiermee gedurende het jaar al een deel van het verwachte resultaat. Om die reden kende het BBV tot de huidige wijziging de begrippen geraamd en gerealiseerd resultaat voor en na bestemmen. Het verschil tussen de genoemde geraamde respectievelijk gerealiseerde resultaten betreft het saldo van de geraamde respectievelijk gerealiseerde mutaties in reserves. Het begrip 'resultaat bestemmen' kan verwarring geven. Om hierin meer duidelijkheid te geven, zijn de begrippen in de artikelen 17 en 27 van het BBV als volgt aangepast:

Vóór wijziging BBV	Na wijziging BBV
Geraamd resultaat voor bestemmen	Geraamde totaalsaldo van baten en lasten
Geraamd resultaat na bestemmen	Geraamde resultaat
Gerealiseerd resultaat voor bestemmen	Gerealiseerde totaalsaldo van baten en lasten
Gerealiseerd resultaat na bestemmen	Gerealiseerde resultaat

Materiële vaste activa en bijdragen van derden

Voor de toelichting op de materiële vaste activa is met ingang van het begrotingsjaar (en de jaarrekening) 2014 op basis artikel 35, eerste lid, onder b, een extra element opgenomen in de balans van de gemeenten, te weten *investeringen met een economisch nut, waarvoor ter bestrijding van de kosten een heffing kan worden geheven*. Dit geldt voor onder andere de investeringen in het kader van de riolering (rioolheffing) en de investeringen ten behoeve van de afvalverwijdering (afvalstoffenheffing).

Daarnaast is in het gewijzigde BBV in artikel 62, vierde lid opgenomen dat met ingang van het begrotingsjaar, en de jaarrekening, 2014 bijdragen van derden, die betrekking hebben op investeringen met economisch nut waarvoor een heffing wordt geheven ter bestrijding van kosten, in mindering gebracht moeten worden. De keuzemogelijkheid om deze bijdragen van derden in mindering te brengen op de gepleegde investeringen is hiermee komen te vervallen om de vergelijkbaarheid tussen gemeenten onderling te vergroten.

8. Tot slot

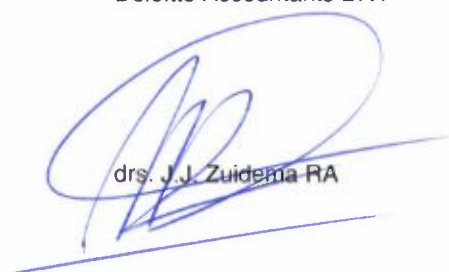
Wij maken u erop attent dat voor dit accountantsverslag een beperkte verspreidingskring geldt. Dit verslag is alleen bestemd voor de leden van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Heusden en mag niet in zijn geheel of gedeeltelijk aan derden worden verstrekt of aangehaald zonder onze schriftelijke toestemming vooraf. Het is zonder onze voorafgaande toestemming niet toegestaan om dit accountantsverslag te publiceren. Dit geldt ook voor de publicatie op uw website.

De in dit verslag aan de orde gestelde onderwerpen zijn door ons geconstateerd gedurende onze controleopdracht. Het betreft punten waarvan wij van mening zijn dat zij uw aandacht vragen. 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 ons oordeel over de jaarrekening als geheel dat zal worden verstrekt in onze controleverklaring.

Wij hopen met dit accountantsverslag een zinvolle bijdrage te leveren aan de bestuurlijke behandeling van de jaarrekening en aan een verdere optimalisering van de verslaggeving van uw gemeente.

Wij vertrouwen erop u hiermee van dienst te zijn en stellen het erg op prijs om dit verslag met uw auditcommissie te bespreken op 19 juni 2014 en uw eventuele vragen te beantwoorden.

Deloitte Accountants B.V.



drs. J.J. Zuidema RA