

# AANGEPAST CONCEPT

Aan de Raad van de gemeente Den Helder  
t.a.v. de heer R. de Jonge, griffie  
Postbus 36  
1780 AA DEN HELDER

Haarlem, 11 juni 2018

Reg.nr. : 1007243/215/396/726  
Betreft : Accountantsrapport 2017 gemeente Den Helder

Geachte leden van de Raad,

In aansluiting op onze werkzaamheden in het kader van de controle van de jaarrekening 2017 van uw gemeente, presenteren wij u hierbij voor de eerste keer de resultaten van onze controle.

De hierin opgenomen bevindingen en aanbevelingen hebben wij reeds ambtelijk en met de directie in concept besproken.

De jaarrekeningcontrole is bij uw gemeente op een prettige en in een constructieve samenwerking verlopen. Wij hebben van de directie, management en medewerkers een goede medewerking en alle benodigde informatie ontvangen. Onze dank hiervoor.

Wij zijn gaarne bereid tot het verstrekken van nadere toelichtingen.

Hoogachtend,  
Ipa-Acon Assurance B.V.

mr. drs. J.C. Olij RA

Bijlage: accountantsrapport 2017 gemeente Den Helder

# AANGEPAST CONCEPT

**ACCOUNTANTSRAPPORT 2017**

**GEMEENTE DEN HELDER**

# AANGEPAST CONCEPT

## INHOUDSOPGAVE

## PAGINA

1.	BESTUURLIJKE SAMENVATTING .....	1
1.1	Algemeen .....	1
1.2	Oordeel bij de jaarrekening 2017 goedkeurend .....	1
1.3	Kapitaaldeelname NV Port of Den Helder .....	2
1.4	Controleaanpak .....	3
1.5	Aandacht verbetering interne beheersing .....	3
1.6	Samenvatting bevindingen .....	4
2.	CONTROLEPLAN, RISICOANALYSE, TOLERANTIES .....	5
2.1	Controleplan, -aanpak en -protocol .....	5
2.2	Risico-analyse start van de controle .....	5
3.	UITVOERING VERBIJZONDERDE INTERNE CONTROLES EN INTERIMCONTROLE .....	7
3.1.	Intern controleplan .....	7
3.2	Aandachts- en verbeterpunten VIC .....	7
3.3	Review bevindingen VIC (exclusief social domein) .....	8
3.4	Conclusies uit de interne controle .....	8
3.5	Opvolging bevindingen interim-controle .....	8
3.6	Borging proces aanbesteden .....	9
3.7	Afwikkeling interne controles verstrekkingen Wmo en overage processen .....	10
4.	SOCIAAL DOMEIN .....	11
4.1	Inleiding .....	11
4.2	Positief beeld ook eindejaars .....	11
4.3	Interne beheersing .....	11
4.4	Afwikkeling verleende voorschotten 2015, 2016 en 2017 .....	12
4.5	Status productieverantwoordingen 2017 .....	12
4.6	Resterende fouten en onzekerheden .....	12
4.6.1	<i>Volledigheid kosten en getrouwheid</i> .....	12
4.6.2	<i>Rechtmatige besteding</i> .....	13
4.6.3	<i>Persoonsgebonden budgetten</i> .....	14
4.7	Samenvatting fouten en onzekerheden en analyse .....	14
5.	UITVOERING EINDEJAARSCONTROLE .....	16
5.1	Jaarrekeningproces .....	16
5.2	Begrotingsrechtmatigheid .....	16
5.3	Administratievoering algemeen .....	16
5.4	BBV en relevante wet- en regelgeving .....	17
5.4.1	<i>Toepassing stelsel van baten en lasten</i> .....	17
5.4.2	<i>Onderbouwing voorzieningen</i> .....	17
5.4.3	<i>Controleaanpak en –vereisten worden aangescherpt</i> .....	17
5.4.4	<i>Aanbevelingen beleidsindicatoren</i> .....	18
5.5	Programmarekening van baten en lasten .....	18
5.6	Uitbesteding van de gemeentelijke belastingen en leges .....	19

# AANGEPAST CONCEPT

5.7	Liquidatie NV Houdstermaatschappij Gaskop Noord-Holland .....	19
5.8	ISV-3 project.....	19
6.	BALANS EN FINANCIËLE POSITIE.....	20
6.1	Financiële positie.....	20
6.2	Voorzieningen.....	20
6.2.1	<i>Egalisatievoorziening riolering</i> .....	20
6.2.2	<i>Appa - pensioenvoorziening voor wethouders</i> .....	21
6.3	Financiële vaste activa .....	21
6.4	Grondexploitaties.....	22
6.4.1	<i>BBV-regelgeving en Actualisatie grondexploitaties</i> .....	22
6.4.2	<i>Actualisatie grondexploitatie Willem-Alexandehof</i> .....	23
6.4.2	<i>Advies Commissie BBV</i> .....	23
7.	SINGLE INFORMATION EN SINGLE AUDIT (SISA) .....	25
7.1	Algemeen .....	25
7.2	BUIG .....	25
7.3	Regionale Meldpunt vroegtijdig schoolverlaters ca. ....	25
7.4	Rapport van bevindingen .....	25
8.	OVERIGE BEVINDINGEN .....	26
8.1	Wet Normering Topinkomens (WNT) .....	26
8.2	Samenwerkingsverband De Kop Werkt! .....	26
8.3	Fraude .....	27
8.4	Ontwikkelingen fiscaliteit .....	27
8.5	Automatisering.....	27
9.	CONCLUSIE.....	28
9.1	Geconstateerde fouten en onzekerheden .....	28
9.2	Controleverklaring .....	28
	Tabel van bevindingen SiSa bijlage 2017 .....	29

# AANGEPAST CONCEPT

Aan de gemeenteraad van de  
gemeente Den Helder  
Postbus 36  
1780 AA DEN HELDER

Haarlem, 11 juni 2018

Reg.nr. : 1007243/215/396/726  
Betreft : Accountantsrapport 2017 gemeente Den Helder

Geachte leden van de Raad,

Wij hebben de jaarrekening 2017 van de gemeente Den Helder gecontroleerd. In dit accountantsrapport geven wij onze belangrijkste controlebevindingen weer.

## **1. BESTUURLIJKE SAMENVATTING**

### **1.1 Algemeen**

Wij hebben op 27 januari 2017 offerte uitgebracht voor de controle van de jaarrekening 2017 van de gemeente Den Helder. Met het Raadsbesluit van 10 april 2017 heeft u ons de opdracht tot accountantscontrole gegeven voor het boekjaar 2017.

In dit rapport kijken wij naast de verschillende aspecten rondom de verdere implementatie van het sociaal domein, ook naar de overige ontwikkelingen op het gebied van het financieel administratief beheer en de interne beheersing. Tevens is er aandacht voor de (geactualiseerde) grondexploitaties, de toepassing van de verslaggevingsvoorschriften (BBV), het aanbestedingsbeleid en de Wnt.

Onze controle heeft geleid tot diverse cijfermatige en tekstuele wijzingen in de jaarstukken 2017. Wij zullen dit in deze rapportage nader toelichten.

### **1.2 Oordeel bij de jaarrekening 2017 goedkeurend**

Op het moment van afsluiting van onze controle (peildatum 22 mei 2018) zien wij in het sociaal domein een overwegend positief beeld. We hebben dit beeld ook al in onze boardletter 2017 d.d. 7 november 2017 verwoord. Nu blijkt dat veel zorgverantwoordingen en controleverklaringen van zorgleveranciers tijdig aan de gemeente zijn toegezonden. En de ontvangen controleverklaringen over de zorgleveringen 2017 inzake de Wmo en Jeugdzorg zijn overwegend goedkeurend van aard - voor zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid.

# AANGEPAST CONCEPT

Het beeld wordt nog wel gedomineerd door de afkeurende verklaringen bij de verantwoordingen Pgb's inzake de Wmo en Jeugdzorg (de zogn. trekkingsrechten) van het SVB<sup>1</sup>. De nog resterende fouten en ingeschatte onzekerheden met betrekking tot het sociaal domein overstijgen de goedkeuringstoleranties op jaarrekeningniveau niet. Rekening houdend met de overige fouten en onzekerheden hebben wij bij de jaarrekening 2017 van Den Helder op **XX** juni 2018 een goedkeurende controleverklaring afgegeven voor zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid.

Natuurlijk geven wij in dit rapport (hoofdstuk 4) op ons oordeel rondom het sociaal domein een uitgebreidere toelichting en geven wij enkele aanbevelingen om de interne beheersing te verbeteren.

## 1.3 Kapitaaldeelname NV Port of Den Helder

De gemeente Den Helder heeft kapitaalbelangen in onder meer de NV Port of Den Helder, Baggerbeheer Den Helder BV in Ontwikkelings- en exploitatiemaatschappij Willemsoord BV. Ten aanzien van de NV Port of Den Helder zijn tijdens, en na onze controle signalen ontvangen dat de liquiditeit van de NV flink onder druk staat. Om deze redenen heeft de accountant van de NV nog geen controleverklaring over de jaarrekening 2017 verstrekt (vaktechnisch duidend op ernstige twijfel over de continuïteit). De gemeente Den Helder heeft inmiddels een verzoek ontvangen over een aanvullende bijdrage om de liquiditeitspositie te versterken, alsmede blijkt uit overgelegde documenten (waaronder de presentatie aan uw raad) dat forse investeringen volgens de NV kennelijk noodzakelijk zijn.

### ***Kader voor de waardering deelneming***

De deelneming van de NV Port of Den Helder staat ultimo december 2017 voor een bedrag van ruim € 7 miljoen op de balans. De jaarcijfers 2017 van de NV zijn niet beschikbaar; en als we kijken naar de definitieve jaarcijfers 2016 zien we, op basis van de veronderstelling van continuïteit, nog een zichtbaar eigen vermogen van ruim € 9 miljoen. De accountant van de NV heeft op 25 april 2017 een goedkeurend oordeel verstrekt (zonder bijvoorbeeld een toelichtende paragraaf in de controleverklaring duidend op continuïteitsproblemen).

Voor de gemeente gelden de verslaggevingsvoorschriften van het BBV. Het BBV stelt dat de waardering van de kapitaaldeelname de verkrijgingsprijs is (inclusief kapitaalstortingen) dan wel de 'duurzaam' lagere marktwaarde'. Het BBV geeft geen verdere duiding of invulling van de term marktwaarde. Gezien de recente ontwikkelingen en om meer duidelijk te verkrijgen of er sprake is van een duurzaam lagere marktwaarde is een externe waardebeoordeling van de NV noodzakelijk. Uiteraard moet de waardering mede worden gezien in het kader van het nog te ontvangen bedrijfsplan en de meerjarenprognoses, gebaseerd op de verwachte ontwikkelingen. Naar wij hebben begrepen zal uw raad pas in september 2018 over de investeringen een besluit nemen.

### ***Advies***

We hebben uw college nadrukkelijk geadviseerd om een onafhankelijke waardering uit te laten voeren. Pas als voldoende vaststaat dat sprake is van een duurzame lagere marktwaarde dient de gemeente voor het verschil verplicht een verliesvoorziening te vormen. De omvang is maximaal dan het bedrag van de deelneming zijnde € 7,046 miljoen. Het moge duidelijk dat het vormen van

---

<sup>1</sup> Zie controleverklaring Auditdienst SVB d.d. 15 maart 2018.

# AANGEPAST CONCEPT

een verliesvoorziening en de eventuele nieuwe investeringen een forse impact zal hebben op de financiële positie van de gemeente Den Helder<sup>2</sup>.

De gemeente Den Helder heeft ook leningen en/of garanties verstrekt aan de kapitaal deelnemingen waarvoor zij aansprakelijk kan worden gesteld. Korthedshalve verwijzen wij tevens naar de risicoparagraaf en de paragraaf verbonden partijen in de jaarrekening 2017, alsmede naar paragraaf 6.3 van dit rapport.

Afsluitend adviseren wij ook om het beleid rondom de verbonden partijen, waaronder de kapitaal deelnemingen, gezien de materiele financiële risico's, aan te scherpen.

## 1.4 Controleaanpak

Onze controleaanpak bestaat in hoofdlijnen uit drie fasen, namelijk de planning en risicoanalyse, de interim-controle en de jaarrekeningcontrole. Het controleplan komt aan bod in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de uitvoering van de verbijzonderde interne controles en geven wij een samenvatting van de belangrijkste bevindingen uit de interim-controle. In hoofdstuk 4 gaan wij specifiek in op het sociaal domein. De bevindingen van de eindejaarscontrole zijn opgenomen in hoofdstuk 5 en 6.

Daarna zullen de bevindingen in het kader van de SiSa (Single information Single audit) aan de orde worden gesteld. Na de overige bevindingen en actualiteiten sluiten wij het rapport af met de conclusies.

## Proces en aanlevering controledossier

Dit jaar is het eerste controlejaar. Dat betekent ook dat nog niet altijd duidelijk is wat de verwachtingen over en weer zijn met betrekking tot de benodigde documenten en bescheiden. En met welke diepgang onderliggende stukken zouden moeten worden aangeleverd. In de basis is er voldoende en tijdig aangeleverd, maar er zijn zeker nog verbeteringen mogelijk voor dit proces. Wij zouden dit na de jaarrekeningperiode graag met uw medewerkers willen bespreken.

## 1.5 Aandacht verbetering interne beheersing

De administratieve organisatie en interne beheersing is nadrukkelijk onderdeel van onze beoordeling. Dit betreft de opzet en het bestaan van beheersmaatregelen rondom de (kern) financiële processen.

In de basis is de opzet van de interne beheersing bij Den Helder toereikend, maar er zijn zeker verbeteringslagen mogelijk – zoals:

- het naleven inkoop- en aanbestedingsbeleid inclusief het contractenbeheer en verplichtingenadministratie;
- het toepassen van 4-ogen beheersmaatregelen (autorisaties) zoveel mogelijk implementeren;
- De interne controles bij het sociaal domein meer afstemmen en aansluiten op het Verbijzonderde IC plan van de gemeente e.v.;
- Communicatie met en inzicht in de opbouw van de kwartaalrapportages van Cocensus verdient aanbeveling. We zien onder meer dat een deel van aangeleverde gegevens niet tijdig bij Cocensus zijn verwerkt, waarbij vervolgens naar elkaar wordt verwezen;

---

<sup>2</sup> De deelneming Willemsoord BV staat op de balans gepresenteerd voor € 6,1 miljoen. Ook ten aanzien van deze deelneming zijn over 2017 geen nadere documenten en bescheiden ontvangen.

# AANGEPAST CONCEPT

- Verbetering van de informatievoorziening van de verbonden partijen, en dan met name de kapitaal deelnemingen (BV's en CV's) gezien de verwevenheid en de financiële risico's (een verdere uiteenzetting verwijzen we naar paragraaf 6.3 van dit rapport);
- Uitvoering van het Fiscaal Control Framework (horizontaal toezicht) is punt van aandacht;
- uitwerking periodieke fraudeanalyse. De directie is verantwoordelijk voor een adequate opzet en werking van de interne beheersing. Frauderisico's spelen hierbij mede een rol. Ook gezien maatschappelijke en vaktechnische ontwikkelingen in de accountancy is interne beoordeling en vastlegging belangrijk, alsmede ten aanzien van de bewustwording van deze risico's;
- het beschrijven en/of actualiseren van procesbeschrijvingen, als norm voor de interne en externe controles.

## 1.6 Samenvatting bevindingen

In deze paragraaf geven wij onze bestuurlijk belangrijkste conclusies naar aanleiding van de door ons uitgevoerde controle van de jaarrekening 2017 weer. In onderstaande tabel hebben wij de in deze rapportage opgenomen aanbevelingen, bevindingen als volgt samengevat:

Par.	Onderwerp	Oordeel	Aanbeveling / toelichting
9.2	Getrouwheid	Goedkeurend	Zie ook controleverklaring.
9.2	Rechtmatigheid	Goedkeurend	Zie ook controleverklaring.
7.	SiSa-verantwoording	Geen overschrijding	Geen bijzonderheden
5.4.1, 5.4.2	Naleving BBV i.v.m. wijzigingen	Aandachtspunt	Uitwerking BBV in de jaarrekening en/of verordening(en) kan nog worden verbeterd.
1.4, 3.2, 3.3, 3.5	Verbijzonderde interne controles (VIC)	Toereikend	Uitvoering conform concept intern controleplan 2017. Aandacht samenwerking IC sociaal domein en geheel uitvoeren IC plan sociaal domein.
3.6	Externe inhuur en toepassen (EU) aanbestedingsbeleid	Ontoereikend	Aandacht naleving aanbestedingsregels en betrokkenheid inkoopadviseurs
3.3, 3.4	Opvolging aanbevelingen managementletter	Pragmatisch aanpak	Belangrijkste adviezen en aanbevelingen worden door het college opgepakt.
5.2	Begrotingsrechtmatigheid	Geen overschrijding tolerantie	Geen (verwijtbare) programmaoverschrijding van de lasten, geen begrotingsonrechtmatigheid.
4.	Sociaal domein – Wmo en Jeugdzorg, Pgb's	Continue aandacht	Interne beheersing toereikend, gemeente afhankelijk van zorgleveranciers en SVB.
6.4	Grondexploitatie Willem-Alexanderhof	Toereikend	Wel blijvend aandacht voor ontwikkelingen, parameters, BBV, en actualisaties.
1.3, 6.3	Verbonden partijen - kapitaal-deelnemingen	Continue aandacht	Dit mede vanwege verwervenheid en grote financiële risico's. De waardering van de deelneming NV Port of Den Helder staat onder druk.
5.6	Afstemming met Cocensus	Continue aandacht	Gemeente is afhankelijk van een juiste, tijdige en volledige verwerking en aanlevering.



# AANGEPAST CONCEPT

## 2. CONTROLEPLAN, RISICOANALYSE, TOLERANTIES

### 2.1 Controleplan, -aanpak en -protocol

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

De reikwijdte van de opdracht tot controle van de jaarrekening 2017 is vastgelegd in het 'Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekening 2017-2019 van de gemeente Den Helder' vastgesteld in uw raadsvergadering van 22 januari 2018. Daarnaast maken wij bij de planning van onze controle gebruik van het normenkader, dat jaarlijks wordt geactualiseerd en ook op 22 januari 2018 is vastgesteld.

Het geheel van het controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekening 2017-2019 inclusief het normenkader) is het uitgangspunt geweest voor de door ons uitgevoerde controlewerkzaamheden met betrekking tot de jaarrekening en het jaarverslag 2017 van de gemeente Den Helder. Wij hebben tevens in samenwerking met uw gemeente onze planning en aanpak zo veel mogelijk afgestemd op de situatie in Den Helder.

### 2.2 Risico-analyse start van de controle

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

### 2.3 Controletoleranties

Op grond van het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) stelt de raad de goedkeuringstolerantie vast die de accountant bij zijn jaarrekeningcontrole dient te hanteren. U heeft ons opgedragen om bij onze oordeelsvorming uit te gaan van de hierna vermelde goedkeuringstolerantie:

Goedkeuringstolerantie	Goed-keurend	Beperking	Oordeel-onthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (in % lasten)	≤ 1%	> 1% < 3%	–	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (in % lasten)	≤ 3%	> 3% < 10%	≥ 10%	–

Op basis van de jaarrekening 2017 van uw gemeente betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 2 miljoen en een totaal van onzekerhe-

# AANGEPAST CONCEPT

den van circa € 6 miljoen de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten.

In het controleprotocol 2017-2019 heeft u een rapporteringsgrens van € 100.000,- vastgesteld.

# AANGEPAST CONCEPT

## 3. UITVOERING VERBIJZONDERDE INTERNE CONTROLES EN INTERIMCONTROLE

### 3.1. Intern controleplan

De basis voor de verbijzonderde interne controles 2017 is intern controleplan van de gemeente Den Helder. Wij vinden het VIC-plan voldoende robuust, maar het dient nog verder te worden uitgewerkt. Inmiddels is een nieuw (concept) intern controleplan 2018-2020 opgesteld.

Wij denken dan bijvoorbeeld aan overwegingen inzake de aanpak en methodiek voor het bepalen van de selecties van de deelwaarnemingen en een zichtbare resp. duidelijke afweging in omvang en diepgang tussen de verschillende processen.

Het plan is, na aanpassingen, inmiddels formeel vastgesteld door de directie/MT.

### 3.2 Aandachts- en verbeterpunten VIC

Wij hebben naar aanleiding van interim-controle over de opzet en inrichting van de VIC opmerkingen geplaatst. Een opmerking betreft de positionering van de VIC in uw organisatie (dit raakt met name de onafhankelijkheid van de VIC-functie).

De andere constatering is de zelfstandige positie die het sociaal domein bij Den Helder van oudsher inneemt. Dit raakt ook de interne controle. Gezien de specifieke inhoudelijke kennis en ervaring wordt voor de VIC bij het sociaal domein mede gebruik gemaakt van een IC medewerker bij het Sociaal Domein. Vanwege de positie van de IC medewerker bij de vakafdeling voert Concernstaf aanvullende beoordelingen uit. Wij hebben geadviseerd, mede vanwege de aard en financiële omvang van de geldstromen, om tenminste de planning en sturing op het IC-proces bij het sociaal domein onderdeel uit te laten maken van de overall VIC. In 2017 is hiervoor de eerste aanzet gegeven. Wij hebben tevens geadviseerd om in het kader van de VIC, mede gezien de specifieke wet- en regelgeving, gebruik te blijven maken van de kennis en deskundigheid van de betrokken IC-medewerkers.

#### ***Focus beleid sociaal domein wijzigt***

Inmiddels hebben wij begrepen dat vanaf 2018 het huidige interne (controle)beleid bij het sociaal domein meer de focus legt op de kwaliteit van de processen en minder op de IC (kort gezegd het uitvoeren van deelwaarnemingen).

Dit beleid zien wij deels terug in de uitvoering van de IC bij het sociaal domein over 2017. Het aantal deelwaarnemingen zoals gepland in het Intern controleplan sociaal domein 2017 is niet altijd gehaald. De leiding van het sociaal domein heeft begin januari 2018 ingestemd om het resterend deel van de controles zoals vastgelegd in het intern controleplan voor 2017 niet meer uit te laten voeren. Uit de documentatie lezen wij dat prioriteitstelling in relatie met personele inzet hiervoor de belangrijkste reden is. Wij begrijpen dat er soms (lastige) keuzes moet worden gemaakt. Dat neemt echter niet weg dat in het kader van de jaarrekeningcontrole 2017 wij mede steunen op de VIC en de onderliggende IC's. Dit is vaktechnisch voor onze controle essentieel en vastgelegd in de offerte accountantscontrole<sup>3</sup>.

Wij gaan er vanuit dat het Intern controleplan sociaal domein 2018 volledig wordt uitgevoerd.

---

<sup>3</sup> Zie ook NV COS 610 (uitgangspunten inzake het steunen op intern uitgevoerde controlewerkzaamheden).

# AANGEPAST CONCEPT

## 3.3 Review bevindingen VIC (exclusief social domein)

De uitvoering van de verbijzonderde interne controle (VIC) vindt bij de gemeente Den Helder plaats aan de hand van het hiervoor genoemde intern controleplan. De procesbeoordelingen zijn in maart 2018 geheel afgerond. Conform het VIC-plan zijn de 'overall' bevindingen vanuit de VIC 2017 gerapporteerd<sup>4</sup>. Uit de concept rapportage blijkt dat eerdere bevindingen vanuit de VIC zo veel mogelijk worden opgevolgd. Samengevat komen wij tot volgende (openstaande) VIC-bevindingen:

- Uit de deelwaarnemingen op de inkoopfacturen komt naar voren dat de organisatie niet consequent gebruik maakt van de verplichtingenregistratie als intern beheermaatregel (geldt bij inkoop van meer dan € 2.500,-);
- Bij de VIC op de aanbestedingen blijkt dat het regelmatig voor komt dat niet is gehandeld volgens de inkoopmatrix van de gemeente Den Helder. Voor de geconstateerde rechtmatigheidsfouten zijn herstelbesluiten genomen. De fouten tellen overigens niet mee voor onze beoordeling rechtmatigheid. Een ander punt is dat registratie in de contractenbank in voorkomende gevallen ontbreekt;
- Op basis van de crediteurenanalyse is geconstateerd dat bij de inhuur van diensten de Europese aanbestedingsrichtlijnen niet zijn opgevolgd. Dit leidt tot een rechtmatigheidsfout. Zie ook paragraaf 3.6 van dit rapport;
- Bij de subsidies is een voortgezette interne controle uitgevoerd op de subsidievaststellingen over 2016. Hieruit blijkt dat in voorkomende gevallen de subsidievaststelling nog niet, dan wel niet tijdig is geweest in lijn met de vigerende Algemene subsidieverordening van de gemeente Den Helder. De termijnafwijkingen hebben overigens geen gevolgen voor onze oordeelsvorming rechtmatigheid.

Er zijn in de (concept) Eindrapportage Verbijzonderde Interne Controle 2017 nog diverse aandachtspunten en adviezen opgenomen met betrekking tot de verbetering van de processen. Deze adviezen en aanbeveling ondersteunen wij van harte.

## 3.4 Conclusies uit de interne controle

De rapportages naar aanleiding van de verbijzonderde interne controles (VIC) geeft een beeld van de stand van zaken met betrekking tot de (kern)processen bij de gemeente. Wij steunen niet alleen op de VIC, maar hebben ook zelf deelwaarnemingen uitgevoerd. Wij kunnen de conclusies uit de VIC over het algemeen delen. De belangrijkste procesbevindingen uit de interne controles zijn voorgelegd aan de vak-afdelingen en zijn c.q. zullen worden opgepakt. Bij de volgende interim-controle zullen wij de opvolging van de interne bevindingen reviewen en hierover indien nodig, aan het MT en het college rapporteren.

## 3.5 Opvolging bevindingen interim-controle

Conform onze opdracht hebben wij alle relevante controlebevindingen in onze managementletter resp. de boardletter verwoord. De interim-controle is vooral gericht op de kwaliteit van de interne beheersing, inclusief het rechtmatigheidsbeheer, en voor zover relevant voor de controle van de jaarrekening. Onze belangrijkste bevindingen en adviezen uit de interim-controle zijn, samen met de voortgang resp. opvolging ervan, in de onderstaande tabel op hoofdlijnen samengevat weergegeven, overigens voor zover niet elders in deze rapportage toegelicht.

---

<sup>4</sup> Zie Concept Eindrapportage 2017 Interne Controle (IC).

# AANGEPAST CONCEPT

Wij gaan er vanuit dat ter bewaking van de voortgang, ook voor 2018, een actielijst wordt bijgehouden waarmee de ontwikkelingen rondom aanbevelingen uit de laatste managementletter, maar ook uit eerdere accountantsrapportages en VIC-rapportages, worden bewaakt. De hieronder gemelde status/voortgang per aanbeveling, is mede daaraan ontleend.

nr.	Aanbeveling managementletter/boardletter	Opvolging aanbeveling (status april 2017)
1	Maak een planning inzake actualisering intern- en externe wet- en regelgeving (juridisch control).	Planning in 2018 opgesteld.
2	Actualiseer de (kern)procesbeschrijvingen m.b.t financiële processen.	Kasprocedure is gereed. Vak-afdelingen zijn gevraagd om de bedrijfsprocessen te inventariseren. Is continue punt van aandacht.
3.	Geen naleving registratie van verplichtingen.	Er zijn voor 2018 met het AK werkafspraken gemaakt. Wij zullen de voortgang bij de interim 2018 opnieuw beoordelen en hierover nader rapporteren in de managementletter.
4	Toepassen 4-ogen principe in de applicatie Suites voor het Sociaal Domein.	Geen fiattering in functiescheiding in de applicatie Suites. Wel vindt er interne controle plaats bij wijzigingen van gevoelige mutaties.
5	Voer de variabele gegevens (bulkproces) in Suites voor het sociaal domein in functiescheiding in.	Nog geen opvolging gegeven.
6	Er zijn IC-bevindingen bij de deelprocessen Wmo, re-integratie en individuele inkomenstoelage.	Verbeteringen voor de processen 2018 ingezet. De geconstateerde fouten 2017 voor de Wmo zijn niet meer hersteld of nader onderzocht. Zie ook hoofdstuk 4 van dit rapport.
7	Kwaliteit jaarverslag verdient aandacht.	Onderdeel actualisering en verbetering van de P&C cyclus. Zie ook hoofdstuk 5 van dit rapport.

### 3.6 Borging proces aanbesteden

In afstemming met de VIC is voor het bepalen van de volledigheid van de aanbestedingen een (gegevensgerichte) crediteuren-analyse uitgevoerd op basis van de crediteuren. Daarna zijn analyses gemaakt: welke posten komen in aanmerking voor een Europese aanbesteding en daar is vervolgens een diepgaande interne controle uitgevoerd. Alhoewel deze interne analyse is gericht op Europese aanbestedingen ten aanzien van alle werken, diensten en leveringen, is onze focus voor 2017 de externe inhuur geweest. We zien in de praktijk bij veel gemeenten dat contracten keer op keer worden verlengd waarbij geen of onvoldoende rekening is gehouden met het aanbestedingsbeleid.

#### **Achtergrond bij een vereenvoudigde procedure**

Bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het aanbestedingsproces rondom externe inhuur is gebleken dat in voorgaande jaren mede is gesteund op de zogenaamde Europese aanbestedingsdienstenrichtlijn 2B (inmiddels per medio 2016 vervallen). Daarvoor in de plaats geldt thans de vereenvoudigde regeling 'sociale en andere specifieke diensten'. Indien van toepassing geldt in dat geval een vereenvoudigde procedure, gezien de beperkte grensoverschrijdende dimensie van deze diensten. Dit gaat dan over diensten op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening, administratiediensten voor onderwijs en enkele juridisch dien-

# AANGEPAST CONCEPT

sten. Vastgesteld is dat voor de onderzochte aanbestedingen deze vereenvoudigde regeling niet van toepassing is.

Verder heeft ons kantoor specifieke vragen gesteld hoe om te gaan met externe inhuur en het steeds verlengen van contracten. Naar bespreking in de Commissie BBV hebben wij op 28 februari 2018 antwoord gekregen. De beantwoording is bij onze afweging meegenomen.

## ***Bevindingen***

Uit het VIC-onderzoek, dat wij uitgebreid met de betreffende medewerker hebben besproken, zijn in totaal 3 aanbestedingen externe inhuur als onrechtmatig aangemerkt (d.w.z. het niet toepassen van de EU aanbestedingsregels). In totaal hebben wij een bedrag van € 755.000,- als onrechtmatig aangemerkt.

## ***Aanpak en advies***

Desgevraagd is medegedeeld dat uw gemeente bezig is om de aanbestedingen rondom externe inhuur meer structureel te borgen in de organisatie mede op basis van een '3 in 1' formulier. Het gaat er in feite om hoe de gemeentelijke organisatie grip houdt op de volledigheid en de integrale bewaking van de rechtmatigheid van aanbesteden conform de interne en externe regelgeving. Wij zijn van mening dat bewustwording bij de budgethouders (aanbestedingen vinden decentraal plaats) en ondersteuning van HRM essentieel is. Een ander belangrijk aandachtspunt is de betrokkenheid vooraf van de inkoopadviseurs.

## **3.7 Afwikkeling interne controles verstrekkingen Wmo en overage processen**

Wij hebben kennis genomen van de IC-werkzaamheden inzake de verstrekte Wmo voorzieningen (huishoudelijk hulp, rolstoelen, vervoersvoorzieningen). Uit dit onderzoek zijn afwijkingen geconstateerd. De afwijkingen zijn niet meer geanalyseerd en/of hersteld. Om deze redden hebben wij de fouten – in redelijkheid voorzichtig – geëxtrapoleerd. De hiermee samenhangende niet gecorrigeerde rechtmatigheidsfout hebben wij bepaald op een bedrag van € 71.170,-<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Het bedrag is inclusief een niet materiële fout inzake de Participatiewet 2017.

# AANGEPAST CONCEPT

## 4. SOCIAAL DOMEIN

### 4.1 Inleiding

Per 1 januari 2015 zijn de taken van de gemeente binnen het sociaal domein (decentralisatie AWBZ-begeleiding, Jeugdzorg en Participatiewet) uitgebreid. Uw gemeente werd daarmee verantwoordelijk voor vrijwel de gehele maatschappelijke ondersteuning, en dat raakt alle leefgebieden van de inwoners: zorg, welzijn, schuldhulpverlening, werk, onderwijs, opvoedingsondersteuning en inkomensondersteuning. De taakoverdracht vanuit het rijk vond plaats met een gelijktijdige vermindering van de beschikbare budgetten. En dat zonder vermindering van het aantal klanten, althans in eerste aanleg, voor de verschillende taken op het sociaal domein.

In dit hoofdstuk gaan wij specifiek in op de Wmo en Jeugdwet inclusief de Pgb's. De sociale uitkeringen (BUIG) lichten wij kort toe in het hoofdstuk 7 - Sisa. Ten aanzien van de oud-Wsw (thans onderdeel van de Participatiewet) hebben wij vastgesteld dat uw gemeente een bedrag van ruim € 7 miljoen heeft doorbetaald aan de Gemeenschappelijke Regeling Gesubsidieerde Arbeid Kop van Noord-Holland.

Inmiddels heeft de accountant van de instelling bij de verantwoording rechtmatigheid Subsidies gemeenten voor (oud) Wsw, beschut en begeleid werken 2017 t.b.v. de gemeente Den Helder op 6 maart 2018 een goedkeurende controleverklaring afgegeven.

### 4.2 Positief beeld ook eindejaars

We hebben in onze managementletter reeds verwoord dat de algemene indruk bij Den Helder positief is. Dat zorgdeclaraties overwegend via het digitale gegevensknooppunt zijn aangeleverd en zijn uitbetaald. Ook heeft in 2017 interne controle plaatsgevonden op het proces tot aan de toewijzing resp. beschikking van een voorziening en zijn er periodieke (totaal)aansluitingen tussen de applicatie Suites voor het sociaal domein en het financieel pakket (JD Edwards) gemaakt. De eindafsluiting over 2017 hebben wij bij onze controle van het sociaal domein betrokken.

### 4.3 Interne beheersing

Ondanks de positieve ontwikkelingen in het sociaal domein willen wij nog graag enkele aanbevelingen onder de aandacht brengen:

- Ontwikkel actieve bewaking op de contractposities; maar daarbij gebruik van de mogelijkheden van de opgestarte geautomatiseerde verwerking (contractenbank);
- De wmo-diensten zijn bestuurlijk aanbesteed; alhoewel deze methode is geen onderdeel van het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het advies is om het inkoop- en aanbestedingsbeleid op dit punt aan te vullen;
- Gelet op de kwetsbaarheid van de (nieuwe en veranderende) processen in het sociaal domein prioriteit geven aan verbijzonderde interne controles op deze processen (zie ook hoofdstuk 2);
- Ontwikkelen van visie en beleid hoe bij kleinere leveranciers (bij een omzet onder de € 125.000,- hoeft geen controleverklaring te worden overlegd) wordt gewaarborgd dat de geleverde zorg ook rechtmatig is. Den Helder volgt overigens het landelijk protocol;
- Stuur zorgleveranciers jaarlijks een brief, waarmee de gemeente Den Helder na ontvangst van productieverantwoording en evt. controleverklaring, het jaar inhoudelijk afsluit, inclusief eventuele aanvullende acties. En natuurlijk dwingt het de gemeente Den Helder ook om zich uit te spreken over de nakoming van alle contractueel afgesproken aspecten.

# AANGEPAST CONCEPT

## **4.4 Afwikkeling verleende voorschotten 2015, 2016 en 2017**

Bij de afronding van de interim-controle hebben wij geconstateerd dat per saldo nog een bedrag van ca. € 1,8 miljoen aan uitbetaalde voorschotten 2015/2016 aan zorgleveranciers nog niet was teruggevorderd resp. verrekend. Bij de eindejaarscontrole is dit saldo geheel verrekend met de betreffende zorgleveranciers. Wel staat er ten aanzien van de onderhanden werk positie nog een beperkt bedrag van in totaal € 0,27 miljoen op de balans. Met inbegrip van de inmiddels gemaakte verrekeningsafspraken met zorgleveranciers bedraagt de omvang van deze balanspost bij het afronden van de controle feitelijk nog € 0,13 miljoen. Intern wordt de stand van zaken en de afloop voldoende bewaakt.

## **4.5 Status productieverantwoordingen 2017**

Afgelopen maanden is de ontvangst van de verantwoordingsdocumenten van de zorgleveranciers over 2017 op een degelijke wijze bij het sociaal domein intern bewaakt. En dat was ook wel nodig, want de ervaring van vorige jaren leerde dat het accountantsoordeel bij de jaarrekening mede afhankelijk is van de voortgang van deze verantwoordingstrajecten. Wij geven nadrukkelijk in overweging om de bewaking op de afloop te continueren tot aan de ontvangst van de (slot)facturen resp. declaraties over 2017 en daarna te expliciet te komen tot een slotbeoordeling per leverancier (zie ook hiervoor 'finale afrekening').

De interne bewaking die tot nu toegepast is, heeft ook geleid tot enkele bevindingen over de administratieve beheersing bij de verschillende zorgleveranciers. Wij dringen erop aan deze ervaringen expliciet te gebruiken bij het expliciteren (of aanpassen) van de bestaande afspraken.

## **4.6 Resterende fouten en onzekerheden**

Ook dit jaar resteren bij het afsluiten van de jaarrekening nog een (beperkt) aantal fouten en/of onzekerheden in het sociaal domein, maar is de omvang en spreiding ervan aanzienlijk minder breed dan in voorgaande jaren. We behandelen hieronder de resterende fouten en onzekerheden.

### **4.6.1 Volledigheid kosten en getrouwheid**

In 2017 is een duidelijke verdere verbetering waarneembaar in de digitale facturatie en verantwoording door de zorgverleners. De digitale facturatie is dit jaar redelijk soepel verlopen en overwegend via het digitale berichtenverkeer. Nog niet alle zorgleveranciers hebben in 2017 via het digitale berichtenverkeer hun declaraties aangeleverd; in dat geval heeft het Sociaal domein handmatig de facturen in het systeem, na gedegen controle, verwerkt. Hiermee zit er voldoende structuur in en kunnen wij mede steunen op de applicatie. Toch is de gemeente Den Helder voor de jaarverantwoording van de kosten Wmo en Jeugdzorg nog steeds in hoge mate aangewezen op de productieverantwoordingen die ze na afloop van het boekjaar ontvangt. Terecht ook dat de gemeente, zoals hiervoor aangegeven, daarop dan ook nadrukkelijk bewaakt en gestuurd heeft.

Dat het traject weerbarstig is, blijkt uit het feit dat medio mei 2018 na afloop van het boekjaar 2017 nog niet alle productieverantwoordingen ontvangen zijn. Dat daarvoor (deels) verklaarbare redenen zijn (kleine instellingen, een enkele organisatie die failliet is gegaan), maakt het niet minder zorgelijk dat nog niet alle leveranciers uit hun kern-administratieve processen (de zorgproductie) gegevens kennelijk tijdig kunnen leveren.



# AANGEPAST CONCEPT

Verreweg de meeste zorgverleners hebben zich over 2017 verantwoord. Van de in totaal voor Wmo en Jeugdzorg verantwoorde omzet ad € 27,4 miljoen is circa 94% onderbouwd met een productieverantwoording, inclusief een controleverklaring. En in de meeste gevallen zijn de controleverklaringen goedkeurend van oordeel zowel voor de getrouwheid als de rechtmatigheid.

Aan de hand van de ontvangen productieverantwoordingen 2017 is intern ook het bedrag aan nog te betalen zorgkosten (zogenaamde transitorische post) bepaald voor de Wmo en de Jeugdzorg. Zeer gedegen, omdat een herberekening van deze post nog recent, medio mei 2018, op basis van de meest actuele gegevens, heeft plaatsgevonden. Er is tevens een directe aansluiting met de financiële administratie van de gemeente Den Helder. We hebben geconstateerd dat in het saldo ultimo december 2017 van afgerond € 5,4 miljoen een bedrag van € 1 miljoen nog moet uitbetaald over het boekjaar 2016. Wij zijn van mening dat de berekening van de balanspost ad € 5,4 miljoen een getrouw beeld geeft van de nog te betalen zorgkosten over 2017<sup>6</sup>.

## **4.6.2 Rechtmatige besteding**

Voor de zorg bij de Wmo en de Jeugd die de gemeente Den Helder zelf toekent is ze voor de juiste levering van de zorg door de zorgleverancier aan inwoners van de gemeente Den Helder afhankelijk van derden. Daarvoor heeft u met de grotere zorgverleners (omzet boven € 125.000,-) contractueel afgesproken dat ze met een accountantsrapportage onderbouwen dat de zorg rechtmatig geleverd is.

### **Ontbreken controleverklaringen**

Medio mei 2018 waren bij de Wmo de accountantsoordelen, op een na, allemaal ontvangen; bij de jeugdzorg heeft een tweetal leveranciers nog geen controleverklaring ingestuurd (de omvang van de hiermee samenhangende zorg bedraagt voor deze instellingen gezamenlijk € 326.000,- waarbij wij opmerken dat een instelling inmiddels failliet is verklaard.

### **Geen goedkeurend oordeel**

Van de ontvangen accountantsoordelen zijn die in het kader van de Wmo allemaal met een goedkeurende strekking. Twee jeugdzorg-instellingen ontvingen een verklaring met beperking, en één jeugdzorg-instelling verkreeg een oordeelsonthouding.

De accountants die bevindingen rapporteren doen dat allemaal op aspecten van rechtmatigheid. Kernbevinding daarbij is dat in de zorgdossiers van de instellingen (vaak) beschikkingen of besluiten van gemeenten niet aanwezig zijn, terwijl dat op basis van contractuele afspraken wel het geval zou moeten zijn. Een instelling waarbij wel een goedkeurend oordeel is verstrekt ten aanzien van de rechtmatigheid, geeft in een aparte 'paragraaf met bevindingen' na het oordeel weer dat een en ander nog wel zou kunnen leiden tot aanvullende kosten over 2017 voor de jeugdzorg.

### **Kleinere zorgleveranciers**

Voor de rechtmatige besteding van gelden bij de kleinere zorgverleners kunt u niet steunen op een accountantsoordeel en dient u, mogelijk in regionaal verband, zelf beleid te ontwikkelen. Omdat dit

---

<sup>6</sup> De transitorische balanspost is ten opzichte van 31 december 2016 (€ 11 miljoen) met ruim 50% afgenomen. Dit duidt er op dat de meeste zorginstellingen in het algemeen hun administratieve organisatie inmiddels beter op orde hebben.

# AANGEPAST CONCEPT

nog geen concrete invulling gekregen heeft, merken wij 25% van deze leveringen aan als onzeker rondom rechtmatigheid. Het moge duidelijk zijn dat wij uw gemeente adviseren om samen met de buurgemeenten concrete, praktische maatregelen te ontwikkelen om hierin te voorzien.

## 4.6.3 Persoonsgebonden budgetten

Een deel van de Wmo- en Jeugdzorg wordt verstrekt in de vorm van persoonsgebonden budgetten (Pgb's). Deze Pgb's worden door de gemeente toegekend, maar het administratieve beheer wordt door de SVB verzorgd. De toekenning van Pgb's door de gemeente wordt, bij de algemene beoordeling van de toekenningen Jeugdzorg en Wmo, door de interne controle beoordeeld en de conclusie daarvan is, zoals hiervoor al weergegeven dat deze toekenningen rechtmatig zijn en juist verantwoord en doorgegeven zijn aan de SVB<sup>7</sup>.

Voor de feitelijke levering van de zorg en de verantwoording van de zorgkosten is de gemeente afhankelijk van de SVB. Bij de gepresenteerde Verantwoording Jeugdwet 2017 en Verantwoording Wmo 2017 (beide algemene verantwoordingen van de SVB, dus niet met detailgegevens per gemeente) heeft de Auditdienst van de SVB ook dit jaar wederom een afkeurende controleverklaring afgegeven, al is het percentage aan fouten fors lager dan over 2016.

Het direct vertalen van dit afkeurende accountantsoordeel naar een individuele gemeente is nog lastig, ten eerste omdat de SVB (nog) geen expliciete gegevens per gemeente heeft gepubliceerd, de controle van de auditdienst niet gericht is op de gegevens per gemeente en dus daarover ook geen oordeel geeft en omdat de SVB het zgn. kasstelsel hanteert. Accountants werkzaam in gemeenteland hebben er daarom voor gekozen om het percentage fouten zoals gemeld in de projectbrieven te bestempelen als rechtmatigheidsfout bij de foutenafweging<sup>8</sup>. Dit is overigens een andere weging dan het voorgaande boekjaar.

Omdat de gemeente Den Helder de nodige inspanningen heeft verricht rondom het bepalen van de juistheid van de Pgb's, aansluiting heeft met de registraties in het SVB-portaal, zijn wij van mening dat de gemeente in redelijkheid heeft gecontroleerd in lijn met de aanbevelen van de notitie van de Werkgroep Decentrale Overheden d.d. 1 december 2017.

Wij hebben dan ook geen fouten of onzekerheden inzake de getrouwheid meegewogen in onze oordeelvorming.

## 4.7 Samenvatting fouten en onzekerheden en analyse

Voor de helderheid de concrete financiële gegevens van de gemeente Den Helder voor Wmo en Jeugdzorg (bestedingen 2017):

Jeugdzorg	directe zorgaanbieders	€ 16.445.069,-
	PGB via de SVB	€ 103.000,-
Wmo	directe zorgaanbieders	€ 11.040.456,-
	PGB via de SVB	€ 923.000,-

Een puntsgewijze samenvatting van de fouten en onzekerheden sociaal domein:

### Fouten tegen de getrouwheid en rechtmatigheid

<sup>7</sup> De IC sociaal domein heeft in 2017 alle nieuwe Pgb-aanvragen integraal beoordeeld. Hierbij zijn geen afwijkingen geconstateerd.

<sup>8</sup> De SVB heeft op 26 maart 2018 de projectbrieven rechtmatigheid Wmo en Jeugdzorg toegezonden.

# AANGEPAST CONCEPT

Fouten tegen de getrouwheid (de cijfers)	€	0,-
Fouten ten aanzien van de rechtmatigheid	€	165.620,-

<u>Onzekerheid ten aanzien van de getrouwheid</u>		
onzekerheid over de besteding via zorgaanbieders	€	79.378,-

<u>Onzekerheid over de rechtmatigheid</u>		
onzekerheid over rechtmatige besteding via zorgaanbieders	€	670.200,-

De grenzen voor onze oordeelsvorming (zie par. 2.3) zijn voor fouten € 2 miljoen (1% van de lasten inclusief de mutatie in de reserves) en voor onzekerheden € 7 miljoen (3% van de lasten). Geme- ten aan deze met u afgesproken normen voor onze controle, komen zowel de fouten als de onze- kerheden, voor de getrouwheid en ook voor de rechtmatigheid sec niet uit boven de afgesproken toleranties op het niveau van de jaarrekening.

# AANGEPAST CONCEPT

## 5. UITVOERING EINDEJAARSCONTROLE

### 5.1 Jaarrekeningproces

Op 19 maart jl. hebben wij de concept jaarrekening 2017 van de gemeente Den Helder ontvangen. De kwaliteit van de ter controle aangeboden concept jaarrekening 2017 was voldoende om onze controle te starten. Wij hebben tevens de volledige medewerking ontvangen van uw medewerkers bij het uitvoeren van de controle. Onder invloed van de ontwikkelingen van het 'sociaal domein' is de jaarrekeningplanning in hoofdlijnen niet aangepast, maar is binnen de planning wel voldoende ruimte genomen om zo betrouwbaar mogelijke cijfers te presenteren. Van belang om mee te wegen is dat de jaarrekening uiteindelijk is opgemaakt op 17 mei 2018, maar dat in onze controle de stand van zaken ten aanzien van de Wmo en Jeugdzorg tot deze datum is meegenomen.

#### **Controle beginbalans en overdracht**

In het kader van de overdracht van de controleopdracht hebben wij een initiële beoordeling uitgevoerd op de beginbalans per 1 januari 2017. Als onderdeel van de overdracht van de jaarrekeningcontrole hebben wij contact opgenomen met uw vorige accountant. Ons is medegedeeld dat er geen vaktechnische bezwaren zijn om de opdracht te aanvaarden. De aanbevelingen van de vorige accountant hebben wij – voor zover wij dat relevant oordelen – meegenomen in onze controle.

### 5.2 Begrotingsrechtmatigheid

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

Uit het jaarverslag 2017 blijkt dat er bij programma 6 per saldo een overschrijding heeft plaatsgevonden op de baten en lasten. Omdat de overschrijdingen op programmaniveau uitgaan boven de door u gestelde rapporteringsgrens van € 100.000,- presenteren wij ze hieronder.

Omschrijving programma	overschrijding saldo baten en lasten
6. Sociaal Domein	€ 467.000,-

Wij hebben de verschillende overschrijdingen geanalyseerd en vastgesteld dat gezien de aard van de overschrijdingen deze niet meegeteld hoeven te worden bij ons oordeel ten aanzien van de rechtmatigheid. Het gaat immers om hogere lasten inzake inkomensvoorzieningen (participatiewet) en de Jeugdzorg waarbij feitelijk sprake is van een open-einde regeling.

Bij het vaststellen van de jaarrekening 2017 worden al de overige (onder- en) overschrijdingen en eventueel daarmee samenhangende onttrekkingen uit reserves door de raad geautoriseerd en zijn hiermee rechtmatig.

### 5.3 Administratievoering algemeen

Vast onderdeel van de accountantscontrole is de beoordeling van de kwaliteit van de financiële administratie alsmede de overige administratieve vastleggingen. Wij hebben bij de jaarrekeningcontrole 2017 de stand van zaken ten aanzien van tussenrekeningen en overlopende activa en passiva (transitoria), alsmede de mutaties in kredieten, reserves, voorzieningen en memoriaalboe-

# AANGEPAST CONCEPT

kingen beoordeeld. Wij hebben geconstateerd dat er geen achterstanden zijn in de financiële administratie. Balansposten, inclusief memoriaalboekingen, zijn in het algemeen onderbouwd met onderliggende specificaties. Met betrekking tot de balansposten en onderbouwing met onderliggende specificaties verwijzen wij u naar de volgende paragraaf inzake de BBV en relevante wet- en regelgeving.

## **5.4 BBV en relevante wet- en regelgeving**

De jaarstukken (het jaarverslag en jaarrekening) dienen te worden opgemaakt in overeenstemming met het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Zoals bekend is het BBV vorig jaar gewijzigd en zijn er voor het begrotingsjaar, en dus ook voor de jaarrekening 2017 diverse aanpassingen nodig. Hierbij staat centraal het bevorderen van de vergelijkbaarheid van kosten en beleidsresultaten. Ook is het inzicht in de financiële positie van de gemeente op korte en lange termijn een belangrijk onderdeel van de wetswijziging. In de voorliggende jaarrekening 2017 van de gemeente Den Helder zijn de wijzigingen inclusief presentatievorm doorgevoerd.

### **5.4.1 Toepassing stelsel van baten en lasten**

In het stelsel van baten en lasten worden uitgaven en inkomsten toegerekend aan de jaren waarop de bijbehorende prestaties betrekking hebben. Het vereiste van toerekenen houdt in dat de gevolgen en van transacties en andere gebeurtenissen in de administratie worden geboekt en in de jaarrekening worden verwerkt in de periode dat deze zich voordoen of waarop deze betrekking hebben. Uit ons onderzoek blijkt dat de toerekening aan het boekjaar 2017 nog kan worden aangescherpt waardoor het inzicht in de kosten van taakvelden en programma's kan worden bevorderd.

### **5.4.2 Onderbouwing voorzieningen**

Er kunnen diverse oorzaken zijn om een voorziening in te stellen. Aan het instellen van een voorziening zijn voorwaarden verbonden zoals de voorziening Groot onderhoud om de (groot) onderhoudslasten van een kapitaalgoed over een aantal jaren te kunnen egaliseren. Deze voorziening kan alleen ingesteld en gevoed worden op basis van een beheerplan van het desbetreffende kapitaalgoed.

Om een voorziening groot onderhoud in stand te houden gelden er 'spelregels'. De beheerplannen moeten periodiek worden geactualiseerd. Tevens dienen op basis van de geactualiseerde beheerplannen de (meerjaren) financiële gevolgen te zijn uitgewerkt en opgenomen in de meerjarenbegroting. We constateren ook dat bij de financiële verwerking van (groot)onderhoud de financieel-administratieve verwerking niet altijd transparant (zuiver) plaatsvindt. Dit houdt met name verband met het onderliggende onderhoudsplan en de eenduidigheid inzake de definitie van onderhoud. We hebben geadviseerd hieraan aandacht te besteden.

### **5.4.3 Controleanpak en –vereisten worden aangescherpt**

De huidige wet –en regelgeving en ook zeker de controlevereisten (beroepseisen vanuit de NBA) vragen om een steeds scherpere aanpak, kritischer analyse van naleving verslaggevingsregels en een verbeterde oplevering van jaarrekeningdossiers. Onze controlewerkzaamheden zijn (mede) erop gericht de aanvaardbaarheid van de toegepaste grondslagen voor financiële verslaggeving en de juistheid en de volledigheid van de toelichtingen te beoordelen. Deze aanscherping heeft ook gevolgen voor onze controle bij de gemeente Den Helder.

# AANGEPAST CONCEPT

De aanlevering van het controledossier was op zichzelf tijdig, maar niet altijd volledig of met een voldoende diepgang (bijvoorbeeld het ‘aanleveren’ van een reeks bestanden waarbij wij moeten uitzoeken wat de status is). Het gevolg is dat er dan vervolgens aanvullende vragen worden gesteld aan uw medewerkers waardoor de doorlooptijd langer is dan gepland. Wij begrijpen overigens dat 2017 het eerste controlejaar is en dat verwachtingen aan beide kanten niet altijd even duidelijk zijn.

We zullen met uw medewerkers t.z.t. nadere afspraken maken voor het volgende controlejaar.

## 5.4.4 Aanbevelingen beleidsindicatoren

De programmaverantwoording 2017 geeft voor elk (sub)programma, de actiepunten c.q. prioriteiten en de ontwikkelingen weer (doelenboom) en er wordt een toelichting gegeven op de afwijkingen op de begroting 2017. Maar ook dat per programma thans gebruik wordt gemaakt van indicatoren (vanaf 2017 een verplicht onderdeel van de programma's - taakvelden). Voor onze controle zijn de beleidsindicatoren een marginale toets. Wat nog niet duidelijk is af te lezen in de jaarstukken wat de grondslag is van de gepresenteerde indicatoren. De onderbouwingen van de indicatoren kunnen afkomstig zijn van derden maar ook vanuit de eigen organisatie of verbonden partijen.

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

## 5.5 Programmarekening van baten en lasten

Het positieve gerealiseerde resultaat over 2017 bedraagt ruim € 1,8 miljoen ten opzichte van een bijgestelde begroot negatief resultaat van € 4,8 miljoen. Het gerealiseerd saldo van baten en lasten na begrotingswijziging is € 10,6 miljoen negatief geraamd; het werkelijke saldo van de baten en lasten komt uit op een bedrag van € 4,5 miljoen negatief. Dit verschil wordt grotendeels veroorzaakt door de vrijval van de verliesvoorziening ad € 2,5 miljoen in de grondexploitatie en de lagere toevoeging aan de bestemmingsreserve sociaal domein van € 3 miljoen. Dit resultaat laat zich als volgt nader verklaren:

(in € 1.000,-)	<b>begroting na wijziging</b>	<b>Realisatie</b>	<b>afwijking</b>
Gerealiseerd totaal saldo van baten en lasten	- 10.611	-4.529	6.082
Saldo mutatie reserves	5.756	6.376	620
Gerealiseerd resultaat	-4.856	1.847	6.703

In de programmarekening is een nadere toelichting gegeven op de verschillen tussen de (bijgestelde) ramingen en de realisatie. Het valt ons op dat de afwijking van het werkelijke resultaat ten opzichte van de laatste begrotingswijziging groot is.

In de aanbiedingsbrief bij de jaarrekening 2017 in de in programmarekening zijn de afwijkingen voldoende toegelicht. Met het besluit waarmee u de programmarekening 2017 vaststelt, wordt het resultaat bestemd en worden de gerealiseerde afwijkingen door uw raad geaccordeerd.

# AANGEPAST CONCEPT

## 5.6 Uitbesteding van de gemeentelijke belastingen en leges

De gemeente Den Helder heeft de belastingheffing inclusief de inning, alsmede de verwerking van de omgevingsvergunningen en grafrechten vanaf 1 januari 2015 uitbesteed aan de gemeenschappelijke regeling Cocensus. De gemeente is verantwoordelijk voor de aanlevering van bestanden ter verwerking aan Cocensus. Cocensus levert op zijn beurt de periodieke kwartaaloverzichten aan van de financiële mutaties ten behoeve van de administratie. Den Helder is wat betreft de verwerking geheel afhankelijk van de medewerking van Cocensus. Omdat wij als accountant van de gemeente Den Helder steunen op dit uitbestede proces, hebben wij in maart 2018 een review uitgevoerd op het controledossier van de accountant van Cocensus.

Hierbij hebben wij de volgende constatering:

- De accountant van Cocensus heeft bij de verantwoording 2017 ten behoeve van de gemeente Den Helder een goedkeurende controleverklaring verstrekt;
- De accountant beoordeelt alleen de verwerkte mutaties bij Cocensus (en gaat verder niet na of de verwerking volledig is; desgevraagd en geeft de accountant aan dat dit de verantwoordelijkheid is van Cocensus en/of Den Helder);
- Een deel van de aangeleverde mutaties m.b.t. leges en grafrechten (ca. € 0,6 miljoen) is ten onrechte niet als opbrengst 2017 verantwoord. In de jaarrekening 2017 van de gemeente Den Helder is deze post alsnog als opbrengst opgenomen en derhalve gecorrigeerd;
- De Communicatie tussen Cocensus en de gemeente Den Helder verloopt moeizaam en verdient nog aandacht;
- We geven in overweging om het contract en contractvoorwaarden met Cocensus te evalueren.

## 5.7 Liquidatie NV Houdstermaatschappij Gaskop Noord-Holland

In 2017 heeft Algemene vergadering van Aandeelhouders van de NV Houdstermaatschappij Gaskop Noord-Holland een besluit genomen om de NV te liquideren in verband met de invoering van de vennootschapsbelasting. De aandelen die de NV houdt in Alliander NV gaan over naar de aandeelhouders, waaronder de gemeente Den Helder. We hebben begrepen op basis van ontvangen inlichtingen dat de vennootschap voor eventuele vennootschapsbelasting 2016 en 2017 voorzieningen heeft getroffen waardoor de gemeente feitelijk in de jaarrekening alleen de naam hoeft te wijzigen. Aan de boekwaarde (op basis van de verkrijgingsprijs) verandert helemaal niets.

## 5.8 ISV-3 project

Wij hebben geconstateerd dat de gemeente Den Helder projecten heeft uitgevoerd, waarbij de provincie Noord-Holland een ISV-3 subsidie heeft verleend. Voor deze subsidie dient de gemeente een subsidievaststellingsverzoek in te dienen, inclusief een controleverklaring. Het moge duidelijk zijn dat een adequaat financieel beheer en dossiervorming van groot belang is om de projecten tijdig en binnen het door de raad beschikbaar gestelde krediet en met name de subsidievoorwaarden af te wikkelen. Het financieel beheer, waaronder de bewaking van de verplichtingen en subsidievoorwaarden is hierbij van belang. Inmiddels hebben wij een verzoek om de controle te starten ontvangen en is het dossier aangeleverd. We zullen de controle conform de planning voor uw gemeente uitvoeren.

# AANGEPAST CONCEPT

## 6. BALANS EN FINANCIËLE POSITIE

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de financiële positie van de gemeente De Helder, alsmede de verschillende balansposten.

### 6.1 Financiële positie

Het eigen vermogen van de gemeente bedraagt ultimo 2017, inclusief het resultaat na bestemming, in totaal € 66,2 miljoen. Hiervan heeft € 39,6 miljoen betrekking op de bestemmingsreserves.

In de onderstaande tabel is de financiële positie gespecificeerd.

(in € 1.000)	begin 2017	eind 2017	toe/afname
Algemene reserve	25.568	24.754	-814
Bestemmingsreserve	41.047	39.656	-1.391
Saldo rekening	<u>4.171</u>	<u>1.847</u>	-2.324
Totaal eigen vermogen	<u>70.786</u>	<u>66.258</u>	

De bestemmingsreserves zijn per saldo afgenomen met € 1,4 miljoen (hierin is de resultaatbestemming 2017 nog niet verwerkt). De afname van de bestemmingsreserves volgt met name uit de administratieve verwerking van resultaatbestemming over 2016. Met dit besluit is voor een bedrag van ruim € 2,9 miljoen toegevoegd aan bestemmingsreserves en € 1,2 miljoen betreft de overheveling budgetten naar 2017. Hierbij zijn ook nieuwe bestemmingsreserves ingesteld, namelijk de reserves EFRO/Port4Innovation en een vijftal bestemmingsreserves ter dekking van kapitaallasten, waaronder Noorderhaaks en de A. Pieckplein. In de toelichting op de balanspost Eigen vermogen zijn de doelstelling en mutaties in de algemene- en bestemmingsreserves nader toegelicht.

In het voorstel resultaatbestemming 2017 zal uw raad worden gevraagd om een bedrag van in totaal € 974.000,- aan niet tot besteding gekomen budgetten over te hevelen naar 2018.

Wij hebben bij onze controle vastgesteld dat de mutaties in de reserves rechtmatig zijn, alsmede dat geen rechtstreekse vermogensmutaties hebben plaatsgevonden.

### 6.2 Voorzieningen

Blijkens de jaarrekening 2017 bedraagt de stand van de voorzieningen per einde 2017 € 16 miljoen. Uitgaven ten laste van voorzieningen dienen, conform het BBV, rechtstreeks via de balans te worden geboekt. De door de raad geaccordeerde dotaties aan deze voorzieningen lopen via de rekening van baten en lasten. In 2017 is er een nieuwe voorziening gevormd voor het beheer strandslagen.

#### 6.2.1 Egalisatievoorziening riolering

De voorziening egalisatie riolering fungeert als een egalisatievoorziening. Op basis van het BBV kwalificeert deze verplichting (jegens de inwoners) als een – verplichte - voorziening. Ten aanzien van de gemeentelijke watertaken (riolering) merken wij het volgende op. Het uitgangspunt van de Notitie riolering van de Commissie BBV (2014) is dat gelden die met de rioolheffing zijn verzameld in een voorziening moeten worden beheerd omdat het middelen zijn van derden die specifiek zijn geïnd en verzameld voor rioolbeheer. Een andere besteding is dan niet toegestaan, en dat wordt met de presentatie onder de voorzieningen benadrukt. De middelen die in vroegere jaren op een



# AANGEPAST CONCEPT

andere wijze zijn verzameld kunnen in een reserve blijven, omdat hierover de raad het 'vrije' bestemmingsrecht heeft.

Overigens gaat het BBV nog verder in zijn specifieke aanwijzingen rondom rioolgelden: de gelden in de voorziening (€ 7,7 miljoen) moeten nader verdeeld worden in een drietal (deel)voorzieningen. Er zijn drie soorten voorziening mogelijk, die administratief gescheiden moeten worden. Een voorziening voor vervangingsinvesteringen (ook 'spaarvoorziening' genoemd): de nog niet bestede rioolheffing voor vervangingsinvesteringen; een voorziening voor onderhoud: de nog niet bestede rioolheffing voor onderhoudskosten en een voorziening voor onbepaalde gelden (mogen in jaarrekening overigens worden opgeteld worden bij vervangingsinvesteringen).

Deze uitwerking en onderbouwing, natuurlijk in aansluiting op het (actuele) Gemeentelijk Rioolringsplan 2018-2022 moet nog een nadere invulling krijgen.

## **6.2.2 Appa - pensioenvoorziening voor wethouders**

De gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Algemene Pensioenwet Politieke Ambtsdragers (kortweg: APPA). Daarbij is er in principe de keuze om de uitvoering in eigen beheer te doen of het pensioen, zowel qua uitvoering als het vermogensbeheer, onder te brengen bij een gespecialiseerde uitvoering. Omdat al jaren geleden het rijk zich heeft voorgenomen om voor het APPA een eigen, apart pensioenfonds op te richten (vergelijkbaar met het ABP) trekken particuliere pensioenbeheerders zich steeds meer terug uit deze markt. En tegelijk blijkt het idee op rijksbreed een APPA-fonds op te richten lastig, want vanwege de hele lage rentestanden is er voor het oprichten van een pensioenfonds grote kapitaalstortingen nodig. Het is nog niet duidelijk wanneer een dergelijk fonds feitelijk zal bestaan.

## **6.3 Financiële vaste activa**

De post financiële vaste activa bedraagt ultimo december 2017 € 81,6 miljoen en vormt daarmee een materiële post op de balans. De leningen aan de woningbouwcorporaties en overige verstrekte langlopende leningen alsmede de kapitaaldeelnemingen hebben wij beoordeeld. De kapitaalbelangen zijn opgenomen tegen de oorspronkelijke verkrijgingsprijs (of de verhoging daarvan door kapitaalstortingen, waaronder € 7 miljoen in 2017 t.b.v. NV Port of Den Helder). Zoals in onze boardletter verwoord heeft uw gemeente er destijds voor gekozen om activiteiten via een BV/CV structuur uit te hangen. Meestal wordt deze structuur gekozen om het aansprakelijkheidsrisico te beperken tot het bedrag van de kapitaalstorting. Dit is bij de meeste van de kapitaaldeelnemingen overigens niet aan de orde, omdat de gemeente garanties heeft verstrekt aan banken dan wel leningen heeft verstrekt.

Bij onze beoordeling plaatsen wij de volgende kanttekeningen:

- Wij, maar ook uw gemeente, heeft ten aanzien van de meest risicovolle kapitaalbelangen zijnde de NV Port of Den Helder, Willemsoord BV Den Helder, Baggerbeheer Den Helder BV geen actuele financiële informatie over 2017. Althans uw gemeente kan ons deze informatie ten tijde van de jaarrekeningcontrole (nog) niet verstrekken. De laatste (formele) stukken die wij hebben ontvangen zijn de jaarrekeningen 2016 dan wel concept jaarrekeningen 2016. In hoeverre de gemeente tijdig kan (bij)sturen, vragen wij ons af;
- We hebben geconstateerd dat de NV Port of Den Helder onlangs uw gemeente, als aandeelhouder, heeft gevraagd om aanvullende financiering vanwege liquiditeitsproblemen voor de periode 2018 en 2019. Om deze reden kan, zo begrijpen wij, de accountant van de NV geen con-

# AANGEPAST CONCEPT

troleverklaring afgeven bij de jaarstukken 2017 – naar onze verwachting duidend op ernstige twijfel inzake continuïteit van de onderneming. Zoals ook blijkt uit de aan ons overgelegde notitie inzake de liquiditeitsbehoefte en meerjarenraming van de NV wordt, mede vanwege veranderingen in de zeehaven, uitgegaan dat beoogde investeringen zeer fors zullen zijn. En de verwachte inkomsten vallen aanzienlijk lager uit dan eerder geraamd. Het moge duidelijk zijn dat de materiële investeringen in de NV een aanzienlijk beslag zullen leggen op de financiële positie van de gemeente Den Helder;

- We adviseren om het beleid inzake de verbonden partijen aan te scherpen;
- In de paragraaf verbonden partijen zijn, ondanks de BBV-verplichting, nog niet alle gegevens over het vermogen en resultaat 2017 opgenomen per verbonden partij, waaronder de kapitaal-deelnemingen. Voor zover deze gegevens niet bekend zijn adviseren wij om begrote of voorlopige cijfers 2017 te vermelden;
- De gemeente heeft ten aanzien van de kapitaal-deelnemingen ‘2 petten’ op: die van gemeentebestuur en die van aandeelhouder. Dit is natuurlijk niet verboden, maar dit aspect vormt in de praktijk een punt van aandacht (en uiteraard als het fout dreigt te gaan: in welke hoedanigheid heeft de gemeente uitspraken of toezeggingen gedaan);
- Op basis van beleid heeft de gemeente Den Helder in verleden maximale garanties verleend ten behoeve van bankinstellingen, zodat de kapitaal-deelnemingen geldleningen kunnen aantrekken. In de paragraaf gewaarborgde geldleningen en garantstellingen zijn in een overzicht het totaal van de door de gemeente afgegeven garanties vermeld. Omdat wij in de praktijk zien dat gemeenten ook daadwerkelijk worden aangesproken bij tekorten en/of faillissementen, geven wij in overweging prudent om te gaan met het verstrekken van garanties.

## 6.4 Grondexploitaties

In de gemeente Den Helder hebben de grondexploitaties en woningbouw een relatief beperkte balansomvang van € 11 miljoen ultimo december 2017. Hierin is overigens de verliesvoorziening inbegrepen. De gemeente Den Helder heeft momenteel 2 lopende grondexploitaties: Willem-Alexanderhof en Doggerswijk West (bedrijventerreinen).

Overigens wordt het grondbeleid (bijvoorbeeld de stadsvernieuwing) verder vormgegeven via de NV Port of Den Helder en Zeestad Beheer BV. Korthedshalve verwijzen wij naar paragraaf 6.3 hiervoor.

### 6.4.1 BBV-regelgeving en Actualisatie grondexploitaties

Met ingang van het verslagjaar 2016 heeft de commissie BBV, mede in verband met de invoering van de vennootschapsbelasting, de verslaggevingsregels voor grondexploitaties aanzienlijk aangepast. Samenvattend behelzen deze met name:

- de duur van een grondexploitatie wordt beperkt tot maximaal 10 jaar. Beide lopende grondexploitaties zijn berekend met een looptijd tot 2018;
- rentetoerekening is alleen toegestaan als dit werkelijke rentekosten van vreemd vermogen (dan wel een gewogen gemiddelde van eigen en vreemd vermogen). Den Helder hanteert conform het BBV een gewogen rentepercentage van 3%;
- de niet in exploitatie genomen gronden ‘overzetten’ naar de materiële vaste activa, zonder een eventuele afwaardering vanwege het wijzigingen van de waarderingsgrondslagen. De looptijd van deze ‘overgangsregeling’ is 4 jaar (tot en met 31 december 2019), daarna dient de gemeente een toets uit te voeren op de marktwaarde van de gronden en kan mogelijk afwaarde-

# AANGEPAST CONCEPT

ring aan de orde zijn. Dit betekent concreet dat indien de strategische gronden van Den Helder die dan nog niet in exploitatie zijn genomen, moeten worden getaxeerd met de bestemming die de gronden op dat moment heeft.

## **6.4.2 Actualisatie grondexploitatie Willem-Alexandehof**

Bij de gemeente Den Helder is begin dit jaar in aanvulling op de begroting en de jaarstukken de grondexploitatie Willem-Alexandehof geactualiseerd. Uw raad heeft de geactualiseerde grondexploitatie op 12 maart 2018 vastgesteld. De grondexploitatie is per 1 januari 2018 opnieuw doorgerekend. Wij hebben de gehanteerde uitgangspunten kritisch beoordeeld; feitelijk gaat het dan over parameters die zo goed mogelijk worden ingeschat. De verwachte eindwaarde resp. contante waarde van de grondexploitatie is hierop gebaseerd. De uitgangspunten in de geactualiseerde grondexploitatie en de verwachte cijfers inclusief de bepaling van de hoogte van de verliesvoorziening zijn in de voorliggende jaarrekening 2017 verwerkt.

De gehanteerde parameters zoals rente, inflatie, discontovoet en looptijd van de grondexploitaties zijn naar onze mening marktconform en/of in lijn met de (verplichte) wijzigingen in het BBV (2016). In de actualisatie wordt voorts ingegaan op het tempo van de gronduitgiften en is de kwalificatie van de vigerende gronden in het kader van de presentatie in de jaarrekening 2017 beoordeeld. De gronden die vorig jaar zijn gerubriceerd onder de materiele vaste activa zijn in 2017 alsnog in exploitatie genomen (fase 1 t/m 4). De resterende gronden (fase 5) staan nog onder de post materiele vaste activa en op basis van de overgangsregeling BBV heeft een eventuele afwaardering niet voor 31 december 2019 plaats te vinden<sup>9</sup>.

De gehanteerde discontovoet (verplicht op 2% gesteld), het tempo van gronduitgifte, het effect van stijgende grondprijzen, heeft bij Den Helder een significant effect op de geactualiseerde berekening van het eindresultaat (d.w.z. de contante waarde stijgt fors waardoor het geprognostiseerde verlies deels 'verdamp't'). Op basis van deze uitgangspunten is de totale verliesvoorziening afgenomen tot € 12 miljoen en is een bedrag van € 2,4 miljoen van de gevormde verliesvoorziening vrijgevallen.

## **6.4.2 Advies Commissie BBV**

Uit de nadere regelgeving en aanwijzingen van de commissie BBV blijkt dat de commissie graag ziet dat gemeenten meer toelichting gaan geven op hun grondbeleid. Ze doet geeft daar op meerdere plaatsen aanwijzingen of adviezen voor; een aantal daarvan zijn hiervoor al benoemd. Verder adviseert de Commissie BBV om zaken zoals de toerekening van de bovenwijkse voorzieningen vast te laten leggen in de financiële verordening. Ook het opstellen van een grondprijzenbrief met een vastgestelde uitgifteprijs voor zowel maatschappelijke grond als intern door te leveren gronden wordt aanbevolen door de Commissie BBV.

Zoals ook in de actualisatie is verwoord, zien we dat de resultaten in de grondexploitaties positiever zijn. Dan komt ook onvermijdelijk het onderwerp 'tussentijdse winstneming' naar voren. Recent, in maart 2018, heeft de Commissie BBV een 'aanvulling notitie Grondexploitatie: winst nemen (PCC methode)' gepubliceerd. De Commissie BBV heeft naar aanleiding van vragen gemeend te komen met een nadere uitleg inclusief rekenvoorbeeld vooruitlopend op de actualisatie in 2018 van de Notitie Grondexploitatie.

---

<sup>9</sup> De resterende gronden zijn volgens mededeling reeds gewaardeerd op 'agrarische' waarde. Het risico op een verdere afboeking per 31 december 2019 (vanwege de beëindiging van de overgangsregeling BBV) lijkt daarmee relatief beperkt.

# AANGEPAST CONCEPT

De Commissie BBV stelt dat op basis van het realisatiebeginsel het tussentijds nemen van winst geen keuze is maar een verplichting die hieruit juist voortvloeit, maar wel met de nadrukkelijke kanttekening dat het voorzichtigheidsbeginsel het kader vormt. Het voorzichtigheidsbeginsel is in de notitie verder uitgewerkt. Het gaat dan enerzijds om de interne beheersmaatregelen die al zijn genomen en vastleggen in de wijzigingen BBV. Anderzijds wordt een koppeling gemaakt met risico's die specifiek samenhangen met de opbrengsten en kosten van de desbetreffende grondexploitatie. Meer algemene risico's rondom grondexploitaties vallen buiten het kader van het voorzichtigheidsbeginsel.

Voorts is de methode 'percentage of completion' (PCC) voorgeschreven voor het bepalen van de tussentijdse winstneming, waarbij rekening wordt gehouden met de fase waarin de exploitatie verkeert. En het resultaat dient op een betrouwbare wijze te kunnen worden vastgesteld (voldoende zekerheid, geen absolute zekerheid) op basis van de mate van de gerealiseerde kosten en opbrengsten.

Alhoewel er bij de grondexploitatie Willem Alexanderhof nog steeds sprake is van een verlieslatende exploitatie, ligt dat mogelijk anders voor Doggerswijk West, immers er wordt een positief resultaat verwacht (wat wel afhankelijk is of de gemeente conform de actualisatie in staat is op de bedrijventerreinen in de komende jaren te verkopen). Van belang is dat de gemeente beleid ontwikkelt ten aanzien van tussentijds winstnemen.

Wij hebben geadviseerd deze aspecten mee te nemen bij de actualisering van het grondbeleid.

# AANGEPAST CONCEPT

## 7. SINGLE INFORMATION EN SINGLE AUDIT (SISA)

### 7.1 Algemeen

De verantwoording van ontvangen specifieke uitkeringen is als bijlage opgenomen in de jaarrekening. Hiervoor is een specifiek verantwoordingsmodel voorgeschreven. De bijlage is door ons conform de gegeven aanwijzingen van het Rijk gecontroleerd. Voor de hierbij eventueel geconstateerde bevindingen gelden op grond van artikel 5, lid 4 van het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) zwaardere rapporteringstoleranties dan de tolerantie, welke wij met uw raad zijn overeengekomen voor de controle van de jaarrekening. Wij hebben geconstateerd dat er voor de gemeente Den Helder ten aanzien van 6 regelingen bij de jaarrekening 2017 een verantwoording met betrekking tot de voor een rijksbijdrage in aanmerking gebrachte bestedingen moet worden afgelegd.

### 7.2 BUIG

De belangrijkste financiële geldstroom in de SiSa-verantwoording van de gemeente Den Helder is de subsidieregeling G2 (Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 van de Participatiewet). We hebben tijdens de interim-controle 2017 zelf deelwaarnemingen uitgevoerd, en tevens kennis genomen van de IC-werkzaamheden over 2017. Bij deze werkzaamheden zijn in zeer beperkte mate rechtmatigheidsfouten ontdekt (< € 1.000). Deze fouten zijn alsnog hersteld resp. zijn incidenteel van aard. We hebben hierbij verder geen opmerkingen.

### 7.3 Regionale Meldpunt vroegtijdig schoolverlaters ca.

Het Ministerie van Onderwijs heeft subsidie verleend ten behoeve van de financiering van een regionaal meld- en coördinatiecentra voortijdig schoolverlaten, voor maatregelen voortijdig schoolverlaten en voor het onderwijsachterstanden beleid. De Minister van OCW heeft de saldi per 31 december 2016 met een beschikking vastgesteld. Per saldo is een bedrag van circa € 0,9 miljoen nog niet tot besteding gekomen. Uit het terugvorderbeleid zoals vastgelegd in de subsidiebeschikking over 2017 valt af te lezen dat als sprake is van een vastgestelde reserve bij het einde van de looptijd, de gemeente het saldo niet hoeft terug te betalen. Of er eventuele verplichtingen gelden aan de besteding van het restant subsidiemiddelen is niet bekend.

### 7.4 Rapport van bevindingen

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

# AANGEPAST CONCEPT

## 8. OVERIGE BEVINDINGEN

### 8.1 Wet Normering Topinkomens (WNT)

De Wet normering bezoldiging topfunctionarissen (WNT) publieke en semipublieke sector en de hierin opgenomen publicatieplicht in de jaarrekening is van toepassing op topfunctionarissen, maar ook op de leden van het hoogst uitvoerende orgaan en het toezichthoudende orgaan. Op basis van de wet- en regelgeving valt de gemeente Den Helder onder deze wettelijke regeling en dienen de WNT gegevens te worden gepubliceerd op basis van een vaste format. Het bezoldigingsmaximum voor een topfunctionaris bedraagt voor 2017 € 181.000,-. De WNT-informatie over de gemeente Den Helder is in de jaarrekening 2017 opgenomen. Op basis van het controleprotocol WNT dient de accountant bij de controleverklaring over de jaarrekening een oordeel op te nemen over de toepasselijke bezoldigingsmaximum in de WNT-verantwoording.

Wij hebben vastgesteld dat de definitieve jaarrekening 2017 van de gemeente Den Helder voldoet aan de publicatieverplichtingen van de WNT.

### 8.2 Samenwerkingsverband De Kop Werkt!

De gemeenten Den Helder, Hollands Kroon, Schagen, Texel en de provincie Noord Holland hebben in mei 2016 besloten om de regionale samenwerking De Kop Werkt! aan te gaan. Hiertoe is een samenwerkingsovereenkomst d.d. 11 april 2017 voor de periode 2017-2020 opgemaakt. Het centrale doel van de regionale samenwerking is het creëren van een optimaal klimaat om te wonen, werken, recreëren en voor bedrijven om zich in de Kop van Noord-Holland te vestigen. Het accent van de regionale samenwerking ligt primair op het gebied van economie, ruimtelijke ordening, bereikbaarheid en leefbaarheid.

In 2017 is een jaarprogramma opgesteld periode 2017-2018 waarin projecten gedefinieerd en geraamd zijn voor een totaal bedrag van € 13.235.000,-. Voor deze samenwerking vervult de gemeente Den Helder feitelijk de 'kassiersfunctie'. De gelden lopen door de administratie van Den Helder. Met betrekking tot de uitvoering van de jaarlijks vast te stellen projecten over de periode 2017-2020 is totaal € 15 miljoen beschikbaar, uitgaande van provinciale cofinanciering in de vorm van een onbelaste bijdrage voor eenzelfde bedrag.

Dit komt overeen met de volgende verdeling:

	<u>Bijdrage</u>	<u>Ontvangen in 2017</u>
Gemeente Den Helder	€ 5.178.580	€ 2.589.290
Gemeente Hollands Kroon	€ 4.355.273	€ 2.177.636
Gemeente Schagen	€ 4.219.781	€ 2.109.891
Gemeente Texel	€ 1.246.366	€ 623.183
Provincie Noord-Holland	<u>€ 15.000.000</u>	<u>€ 2.500.000</u>
Totaal	€ 30.000.000	€ 10.000.000

Rekening houdend met de bestedingen inzake het projectplan 2017 resteert er ultimo december 2017 een saldo van € 8.615.177,-. Naast financiering van de projectplannen worden de proceskosten gezamenlijk door de 4 gemeenten gedragen. In 2017 is hiervoor € 220.000,- in rekening gebracht bij de partners.

# AANGEPAST CONCEPT

## 8.3 Fraude

De accountant is wettelijk verplicht om alle ontdekte fraudes te melden aan het bestuur. De accountant is verantwoordelijk voor het betrekken van frauderisico's in de planning en uitvoering van zijn controleopdracht, waarbij moet worden opgemerkt dat onze controle niet specifiek is ingericht op het ontdekken van fraude. Wij hebben zowel binnen het controleteam ('pre-auditgesprek') als met uw directie en college overleg gevoerd waarbij nadruk is gelegd op eventuele mogelijkheden van materiële onjuistheden als gevolg van fraude in de jaarstukken en op preventieve maatregelen hiertegen. Wij hebben bij de interim-controle en eindejaarscontrole zelfstandig werkzaamheden uitgevoerd op de werking van interne beheersingsmaatregelen en is gelet op significante en/of ongebruikelijke transacties in de financiële administratie (memoriaalboekingen, schattingen). Hierbij zijn ons geen signalen van (mogelijke) fraude bekend geworden.

## 8.4 Ontwikkelingen fiscaliteit

Bij de eindejaarscontrole hebben wij op hoofdlijnen aandacht besteed aan verschillende fiscale aspecten, zoals het Fiscaal Framework (horizontaal toezicht), de BTW resp. BTW-compensatiefonds en de vennootschapsbelasting. Hierbij hebben wij de volgende opmerkingen:

- De gemeente heeft een aanzienlijk bedrag aan BTW terugontvangen in het kader van het zogn. Sportbesluit. Het Sportbesluit is per 1 januari 2019 niet meer van toepassing en is dan nog mogelijk een fiscaal risico (komt er al dan niet een BTW herzieningsperiode). Uw gemeente heeft voor de begeleiding een fiscaal-jurist ingeschakeld. Omdat de BTW-positie per 1 januari 2019 gaat wijzigingen heeft dit tevens gevolgen voor de facturatie aan de sportinstellingen;
- Er is nog geen aangifte vennootschapsbelasting gedaan over 2016. Een fiscaal-jurist is thans bezig met het onderzoeken of er sprake is van ondernemingsactiviteiten. De gemeente Den Helder heeft uitstel gekregen voor het doen van aangifte;
- Den Helder hanteert voor de vennootschapsbelasting een nieuwe applicatie (GRIP). Als kader voor het Fiscaal Framework is het tevens de intentie om ook de controles op de loonheffingen, BTW en de Werkkostenregeling in deze applicatie in te richten (2018).

## 8.5 Automatisering

De controle van de jaarrekening is niet primair gericht op de betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking en behoeft derhalve niet te leiden tot bevindingen die bij een speciaal gericht onderzoek wel naar voren zouden kunnen komen. Wij hebben bij de interim-controle aandacht besteed aan het (nieuwe) ENSIA project. Ook hebben wij documentatie opgevraagd en ontvangen met betrekking tot aspecten continuïteit, wijzigingsbeheer en beveiliging. Zoals in de paragraaf bedrijfsvoering is verwoord, wordt er veel aandacht besteed aan de informatiebeveiliging (BIG maatregelen), en zijn onderdelen zoals de Digid-audit en een SUWI-net audit uitgevoerd.

### ***IT en Datalekken***

Met de toename van de digitalisering en de verwerking van gegevens neemt het risico toe dat gegevens onopgemerkt 'leken'. Vanaf 25 mei 2018 verdwijnt de Nederlandse Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Op deze datum is de Europese Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van toepassing. Organisaties krijgen meer verplichtingen en moeten kunnen aantonen dat zij zich aan de wet houden. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) houdt toezicht op de naleving van de wettelijke regels voor bescherming van persoonsgegevens.

# AANGEPAST CONCEPT

De meldplicht datalekken blijft onder de AVG grotendeels hetzelfde. De AVG stelt wel strengere eisen aan uw eigen registratie van de datalekken die zich in uw organisatie hebben voorgedaan. Bij overtreding van de meldplicht datalekken kan de AP een bestuurlijke boete opleggen. Indien de overtreding niet opzettelijk is gepleegd en er geen sprake is van ernstig verwijtbare nalatigheid, dan zal de AP eerst een bindende aanwijzing opleggen voorafgaand aan eventuele oplegging van een bestuurlijke boete. Zoals in de paragraaf bedrijfsvoering is verwoord, is inmiddels een plan van aanpak AVG opgesteld en wordt aan de implementatie gewerkt.

## 9. CONCLUSIE

### 9.1 Geconstateerde fouten en onzekerheden

De controle heeft primair tot doel een oordeel te geven over getrouwheid en rechtmatigheid. Uit onze werkzaamheden zijn geen andere controleverschillen gebleken dan hierna genoemd. De door ons gesignaleerde opmerkingen zijn allemaal verwerkt en/of gecorrigeerd in de voorliggende jaarrekening. De aanpassingen in de definitieve jaarrekening 2017 ten opzichte van de (eerste) concept jaarrekening komen hoofdzakelijk voort uit de wijzigingen van het BBV, aanpassingen diverse balansposten (correcties), deels vanuit het sociaal domein. Dit raakt zowel cijfermatig als de presentatie van diverse posten in de balans en programma's. Alle intern en door ons geconstateerde fouten zijn in de voorliggende jaarrekening alsnog aangepast.

In paragraaf 4.7 hebben wij de specifieke fouten en onzekerheden rondom het sociaal domein benoemd, wij verwijzen daarnaar voor de specifieke gegevens. Ook het niet naleven van het aanbestedingsbeleid rondom externe inhuur heeft geleid tot rechtmatigheidsfouten die niet meer achteraf hersteld kunnen worden (paragraaf 3.6). De totale fouten en onzekerheden inzake de getrouwheid en de rechtmatigheid (peildatum 18 mei 2018) komen niet uit boven de afgesproken toleranties. Samengevat:

Fouten ten aanzien van de getrouwheid	€	0,-
Fouten ten aanzien van de rechtmatigheid	€	920.629,-
Onzekerheid ten aanzien van de getrouwheid	€	79.378,-
Onzekerheid ten aanzien van over de rechtmatigheid	€	670.200,-

De conclusie luidt dat er voor zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid een goedkeurend oordeel in de controleverklaring wordt verstrekt.

### 9.2 Controleverklaring

Wij hebben het college van burgemeester en wethouders van uw gemeente gemachtigd onze controleverklaring bij de jaarrekening 2017 van uw gemeente op te nemen. Onze oordelen zoals opgenomen in deze controleverklaring zijn als volgt:

Oordeel	Strekking
De getrouwheid	Goedkeurend
De rechtmatigheid	Goedkeurend

Hierbij zijn wij ervan uitgegaan dat de raad de nu overgelegde jaarrekening 2017 ongewijzigd vaststelt. Indien er nog wijzigingen worden aangebracht in de definitieve vorm van de jaarrekening dienen wij deze te beoordelen alvorens onze controleverklaring hierbij mag worden opgenomen.



# AANGEPAST CONCEPT

Uit hoofde van onze controletaak hebben wij de financiële gegevens in de jaarrekening gecontroleerd. Naast de jaarrekening wordt er een jaarverslag, zijnde de verantwoording over de beleidsbegroting en financiële begroting, ter vaststelling aan uw raad aangeboden.

Wij hebben niet gecontroleerd op de in het jaarverslag opgenomen kengetallen en toelichtingen. Wij melden wel dat op grond van de wettelijke verplichting ingevolge artikel 213 lid 3 onder d Gemeentewet het jaarverslag, voor zover wij dat kunnen beoordelen, verenigbaar is met de jaarrekening.

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

Hoogachtend,  
Ipa-Acon Assurance B.V.

mr. drs. J.C. Olij RA

Bijlage: Tabel van bevindingen SiSa bijlage

**[Tabel van bevindingen SiSa bijlage 2017](#)**

# AANGEPAST CONCEPT



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties



## TABEL VAN FOUTEN EN ONZEKERHEDEN 2017

### Berichtgeverinformatie

Vul hieronder de informatie in waarop de tabel/het rapport van bevindingen betrekking heeft.

**Type overheidslaag:**

Gemeente

selecteer uit lijst

**Naam berichtgever:**

Den Helder

bijvoorbeeld: Aa en Hunze

**Berichtgevercode<sup>1</sup>:**

0400

bijvoorbeeld: 1680

**Rapportage-periode:**

2017

**Bestandsnaam:**

sis\_a\_2017\_060400\_Tabel\_fouten\_en\_onzekerheden wordt automatisch ingevuld

<sup>1</sup> In februari 2017 wordt op [www.cbs.nl/sisa](http://www.cbs.nl/sisa) een bestand geplaatst waarin u deze code kunt opzoeken

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

28

### Fouten en onzekerheden 2017

Nr	Specifieke uitkering of overig	Fout of onzekerheid	Financiële omvang in euro's	Toelichting fout/onzekerheid
D1	Regionale meld- en coördinatiecentra voortijdig schoolverlaten			nvt
D1A	Regionale meld- en coördinatiecentra voortijdig schoolverlaten 2016 - 2021			nvt
D9	Onderwijsachterstandenbeleid 2011-2018 (OAB)			nvt
E27B	Brede doeluitkering verkeer en vervoer SiSa tussen medeoverheden			nvt
G2	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 Participatiewet_gemeentedeel 2017			nvt
G3	Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (exclusief levensonderhoud beginnende zelfstandigen)_gemeente 2017			nvt