

Gemeente Gemert-Bakel

Accountantsverslag

Boekjaar 2015



VERTROUWELIJK

Aan de leden van de Gemeenteraad
van de gemeente Gemert-Bakel
T.a.v. dhr. P.J.G.M van Boxtel

Breda, juni 2016

Betreft: Accountantsverslag bij de jaarrekening 2015

Geachte leden van de Gemeenteraad,

Wij hebben de controle van de jaarrekening 2015 van uw gemeente afgerond. In dit accountantsverslag informeren wij u over onze bevindingen.

De onderwerpen die in dit verslag aan de orde komen, hebben onderdeel uitgemaakt van onze overwegingen bij de bepaling van de aard, het tijdstip van uitvoering en de diepgang van de controlemaatregelen die zijn toegepast bij de uitvoering van de controle van de jaarrekening.

Wij bedanken de medewerkers van de gemeente Gemert-Bakel voor de open en constructieve samenwerking bij het verrichten van onze controlewerkzaamheden en de totstandkoming van ons accountantsverslag.

Wij vertrouwen erop u hiermede van dienst te zijn geweest.

Met vriendelijke groet,
Baker Tilly Berk N.V.

drs. R.G. de Kort RA

Eindverantwoordelijk accountant

J. Damen Msc RA

Manager

Inhoudsopgave



3

1. Inleiding
2. Accountantscontrole
3. Overige dienstverlening en onafhankelijkheid accountant
4. Kwaliteit verslaggeving
5. Decentralisaties
6. Grondexploitatie
7. Financiële positie en resultaat
8. Single Information Single Audit (SiSa)
9. Opvolging actiepunten uit de managementletter
10. Actuele ontwikkelingen

Uw contactpersonen:

drs. R.G. (Rachel) de Kort RA

Eindverantwoordelijk accountant

E: r.dekort@bakertillyberk.nl

J.G. (Johan) Damen Msc RA

Manager

E: j.damen@bakertillyberk.nl

Kantoorgegevens:

Baker Tilly Berk N.V.

Heerbaan 44 – 48

4817 NL BREDA

Postbus 3814

4800 DV BREDA

T: 076 – 525 00 00

1. Inleiding

In dit accountantsverslag doen wij verslag van de uitkomsten van ons onderzoek naar de getrouwheid en de rechtmatige totstandkoming van de lasten en baten en de activa en passiva in de jaarrekening 2015.

2. Accountantscontrole

2.1 Dekking en reikwijdte van de controle zijn conform de opdrachtbevestiging

Wij hebben van u de opdracht gekregen om de jaarrekening 2015 van de gemeente Gemert-Bakel te controleren. In onze vaktechnische opdrachtbevestiging is deze opdracht in detail verder uitgewerkt.

Bij deze controle hanteren wij de in het controleprotocol vastgelegde marges. De maximaal toe te passen marges zijn vastgelegd in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (het BADO). U heeft geen lagere marge vastgesteld waardoor wij het wettelijke kader als uitgangspunt hebben gehanteerd. De bij onze controle van de jaarrekening 2015 toegepaste goedkeuringstolerantie bedraagt voor fouten 1% (€ 761.000) en voor onzekerheden 3% (€ 2.284.000) van de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves. Onze controle houdt in dat wij niet alle transacties controleren. Onze aanpak heeft als doel om belangrijke onjuistheden en onrechtmatigheden te ontdekken.

In het accountantsverslag worden fouten en onzekerheden gerapporteerd die de door u vastgestelde rapportagetolerantie (opgenomen in het controleprotocol) overschrijden en worden overige bijzonderheden die van belang zijn voor de behandeling van de jaarrekening door uw Raad gerapporteerd.

2.2 Geconstateerde niet-gecorrigeerde afwijkingen

Naar aanleiding van de door ons verrichte werkzaamheden hebben wij de volgende afwijkingen en/of onzekerheden geconstateerd die de in hoofdstuk 2.1 genoemde rapporteringstolerantie overschrijden:

- Persoonsgebonden budgetten: onzekerheid over de juistheid en rechtmatigheid van de bestedingen door de SVB. Totaal financieel belang € 869.000 (onzekerheid). Voor verdere details verwijzen wij naar hoofdstuk 5;
- Zorg in natura: onzekerheid over de juistheid en rechtmatigheid van de lasten van cliënten met ingangsdatum indicatie van 1 januari 2015 Totaal financieel belang € 50.000 (onzekerheid). Voor verdere details verwijzen wij naar hoofdstuk 5;
- De voorziening pensioenen wethouders is € 178.000 te laag verantwoord. Zie paragraaf 2.8 voor een nadere toelichting.

2.3 Strekking controleverklaring 2015

Bij de jaarrekening over boekjaar 2015 zullen wij een goedkeurende controleverklaring verstrekken voor het aspect getrouwheid als ook voor het aspect rechtmatigheid waarvan de oordeelparagraaf als volgt luidt:

“Naar ons oordeel geeft de jaarrekening van de gemeente Gemert-Bakel een getrouw beeld van de grootte en samenstelling van zowel de baten en lasten over 2015 als van de activa en passiva per 31 december 2015 in overeenstemming met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

Voorts zijn wij van oordeel dat de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties over 2015 in alle van materieel belang zijnde aspecten rechtmatig tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begroting en met de relevante wet- en regelgeving, waaronder de gemeenschappelijke verordeningen, die in het door het College van Burgemeester en Wethouders vastgestelde normenkader zijn vastgelegd”.

In de controleverklaring nemen wij een paragraaf op waarin wij de aandacht vestigen op de toelichting op de vermogenspositie in de jaarrekening en de uitgangspunten, risico's en onzekerheden met betrekking tot de waardering van de grondexploitaties. In deze toelichting is de onzekerheid ten aanzien van de financiële positie van de gemeente Gemert-Bakel, als gevolg van de tekorten in het weerstandsvermogen, nader uiteengezet. Deze situatie doet geen afbreuk aan ons oordeel.

2.4 Begrotingsrechtmatigheid

De toe te passen normen voor het begrotingscriterium zijn gebaseerd op Artikel 189, 190 en 191 van de Gemeentewet en moeten door de Gemeenteraad zelf nader worden ingevuld en geconcretiseerd. Dit gebeurt door middel van de begroting, via de verordening op het financieel beheer en het controleprotocol.

Het systeem van budgetbeheer en –bewaking moet waarborgen dat de baten en lasten binnen de begroting blijven en dat belangrijke wijzigingen of dreigende overschrijdingen tijdig worden gemeld aan de Gemeenteraad, zodat deze tijdig (binnen het begrotingsjaar) een besluit kan nemen. Een systeem met onvoldoende waarborgen voor tijdige melding aan de Gemeenteraad van budgetoverschrijdingen heeft het risico in zich dat inbreuk wordt gemaakt op het budgetrecht van de Raad.

Het begrotingscriterium is verder verfijnd en uitgewerkt in de kadernota rechtmatigheid die door de commissie BBV is uitgebracht. Een belangrijke inhoudelijke aanvulling betreft de vaststelling, dat het overschrijden van de begroting altijd onrechtmatig is maar niet in alle gevallen hoeft te worden meegewogen in het accountantsoordeel. Essentieel is dat de Raad nadere regels kan stellen wanneer kostenoverschrijdingen die worden gecompenseerd moeten meewegen bij het oordeel van de accountant. Voorbeelden hiervan zijn: kostenoverschrijdingen passend binnen het beleid en kostenoverschrijdingen bij open-einde regelingen. Deze kostenoverschrijdingen moeten dan wel goed herkenbaar in de jaarrekening zijn opgenomen.

Daarnaast moet de accountant in het accountantsverslag deze kostenoverschrijdingen, waarvan het College in de jaarrekening aan moet geven dat ze nog dienen te worden geautoriseerd, aan de orde te stellen. Extra lasten die worden gemaakt omdat extra opbrengsten daarvoor de ruimte bieden terwijl deze extra lasten niet direct zijn gerelateerd aan de extra opbrengsten, en de Raad nog geen besluit heeft genomen over de aanwending van deze extra opbrengsten, zijn onrechtmatig.

2.4 Begrotingsrechtmatigheid (vervolg)

In de jaarstukken 2015 legt het College in het overzicht van baten en lasten en toelichting daarop verantwoording af over de realisatie van de lasten en baten ten opzichte van de begroting.

Wij constateren dat er op programma's 1 en 3 sprake is van een overschrijding van de begrote lasten.

Programma	Overschrijding van de lasten	Onrechtmatigheid, telt niet mee	Onrechtmatigheid, telt wel mee
P1. Algemene Zaken	€ 365.812	€ 365.812	-
P3. Ruimtelijke Ordening & Openbaar Beheer	€ 175.916	€ 175.916	-

De overschrijding op programma 1 wordt veroorzaakt door een storting in de voorziening wachtgeld en hogere lasten crisisnoodopvang. De storting in de voorziening valt binnen het gemeentelijke beleid en is noodzakelijk vanuit de regelgeving. De hogere lasten noodopvang worden gecompenseerd door een hogere bijdrage vanuit de COA.

De overschrijding op programma 3 wordt met name veroorzaakt door de hogere lasten riolering. Deze lasten worden gedekt vanuit de voorziening riolering.

De overschrijdingen tellen hierdoor niet mee binnen ons oordeel.

2.5 Kredietoverschrijding

In 2015 zijn bij 3 investeringen de goedgekeurde kredieten overschreden. De overschrijdingen met een totale waarde van € 29.000 zijn lager dan de rapporteringstolerantie. Hierdoor wegen ze niet mee in ons oordeel.

2.6 Verslaggevingsgrondslagen

Wij hebben de aanvaardbaarheid van de gehanteerde waarderingsgrondslagen, de consistente toepassing daarvan alsmede de duidelijkheid en volledigheid van de jaarverslaggeving beoordeeld. Uw gemeente heeft gedurende 2015 geen wijzigingen doorgevoerd in de keuze of de toepassing van belangrijke verslaggevingsgrondslagen. Wij concluderen dat de gehanteerde waarderingsgrondslagen aanvaardbaar zijn en dat de toepassing daarvan, samen met de in de jaarrekening opgenomen toelichtingen, een getrouw beeld geeft van de financiële positie van uw gemeente.

2.7 Schattingen

Inherent aan het opmaken van een jaarrekening is dat de organisatie schattingen moet maken. Bepaalde schattingen zijn van bijzonder belang door hun invloed op de jaarrekening en de waarschijnlijkheid dat toekomstige gebeurtenissen significant afwijken van de verwachtingen van het college. Als onderdeel van de controle hebben wij de aanvaardbaarheid van de schattingen beoordeeld.

De belangrijkste schattingen in de jaarrekening zijn:

Belangrijkste schattingen	Beoordeling	Toelichting
Waardering van voorraden (inclusief grondexploitatie)	Akkoord	Wij kunnen ons vinden in de waardering van de voorraden (inclusief de uitgangspunten voor verliesvoorzieningen).
Waardering van de vorderingen	Akkoord	Wij kunnen ons vinden in veronderstellingen die aan de vorderingen ten grondslag liggen.
Waardering van de voorzieningen	Akkoord	Wij kunnen ons vinden in de waardering van de voorzieningen.
Waardering overlopende activa en passiva gerelateerd aan Jeugdhulp en WMO	Onzeker	Voor zowel Zorg in Natura als PGB hebben wij een onzekerheid in de controle opgenomen, die mogelijk gevolgen kan hebben voor de transitoria. Zie hoofdstuk 5 voor de detailbevindingen.

2.8 Bevindingen uit de eindejaarscontrole

Financiële en materiële vaste activa - stichting Golfbaan Stippelberg

Het geïnvesteerde vermogen in de golfbaan bedraagt ca. € 13 miljoen en bestaat uit:

- Materiële vaste activa (gemeentelijke gronden en geactiveerde kosten uit hoofde van de aanleg en inrichting van de golfbaan);
- Hypothecaire lening; en
- Overige leningen ondergebracht in een 100-jarige erfpachtconstructie.

Gezien de financiële positie van de golfbaan de afgelopen jaren en de daarmee samenhangende risico's hebben wij als aandachtspunt in onze controle strategie de waardering van activa die gerelateerd zijn aan de golfbaan opgenomen.

De begroting 2016 van de beheerstichting is in maart 2016 door de beheerstichting aan de gemeenteraad en commissieleden gepresenteerd. Hieruit is gebleken dat de beheerstichting de kosten goed onder controle heeft en nu gaat werken aan het verbeteren van de inkomsten waaronder horeca. Het college heeft daarbij haar vertrouwen in de beheerstichting uitgesproken. In mei zijn de resultaten van het 1^e kwartaal 2016 door het college met de beheerstichting besproken en deze liggen in lijn met de begroting 2016 waardoor het uitgangspunt voor 2016 en verder nog steeds een positieve kasstroom is.

Het college blijft intensief in overleg met de beheerstichting om de financiële situatie te volgen. Mocht de financiële situatie van de beheerstichting onverhoopt verslechteren zal het college daarbij niet gaan voor het afboeken van vorderingen. In dat uiterste geval zal worden gekozen voor nieuwe structurele maatregelen. Het treffen van een voorziening of kwijtschelden van leningen acht het college daarom niet noodzakelijk. Wij kunnen instemmen met het standpunt van het college.

Financiële vaste activa – hypothecaire geldleningen aan ambtenaren

De gemeente heeft in het verleden, net als vele andere gemeenten, hypothecaire leningen verstrekt aan ambtenaren. Ultimo 2015 bedraagt het saldo € 21,5 miljoen. Voor verstrekte leningen geldt een risico op oninbaarheid van de leningen. Zeker bij de leningen die zijn verstrekt aan ambtenaren die niet meer werkzaam zijn voor de gemeente en waarbij geen zicht is op de financiële situatie.

2.8 Bevindingen uit de eindejaarscontrole (vervolg)

Door de gemeente worden jaarlijkse saldobestemmingen gestuurd naar de ambtenaren. Op deze bestemmingen staat de stand voorgedrukt en staat aangegeven dat de ambtenaar alleen hoeft te reageren als de stand niet juist is. Dit geeft beperkte zekerheid over de juistheid van de stand, omdat niet kan worden vastgesteld of de saldobestemmingen zijn ontvangen c.q. beoordeeld door de ambtenaren. Een mogelijkheid om alsnog zekerheid over de waardering te krijgen is het bepalen van de stand op basis van de onderliggende hypothecaire aktes met de daarbij gevoegde aflossingsschema's. Tijdens onze controle bleek dat deze niet op efficiënte wijze konden worden aangeleverd en werd aangegeven dat het kan zijn dat later een ander aflossingsschema is overeengekomen met de ambtenaar. Door voornoemde bevindingen waren wij genoodzaakt om vanuit Baker Tilly Berk N.V. saldobestemmingen te sturen waarop wij geen saldo hebben ingevuld en eveneens hebben verzocht om altijd te reageren. Op basis van de ontvangen ingevulde saldobestemmingen gecombineerd met andere uitgevoerde controles hebben wij voldoende zekerheid verkregen over de juistheid en waardering van de stand ultimo 2015. Wij adviseren de gemeente om de hypothecaire aktes gezamenlijk met het juiste aflossingsschema overzichtelijk te archiveren en daarnaast vanaf 2016 saldobestemmingen te versturen zoals wij voor 2015 hebben verstuurd.

Voorziening pensioenrechten wethouders

Onder de voorzieningen is een pensioenvoorziening opgenomen voor (voormalig) wethouders van uw gemeente. Conform de verslaggevingsstandaarden dient de gemeente een voorziening te vormen voor toekomstige pensioenverplichtingen. Wij hebben vastgesteld dat de voorziening welke nu in de jaarrekening is opgenomen niet toereikend is. De pensioenverplichtingen voor (voormalig) wethouders, waarvan de ingangsdatum van het pensioen in de toekomst ligt, is onderbouwd met actuariële pensioenberekeningen. De voorziening zoals deze nu in de jaarrekening is opgenomen is € 178.000 lager dan middels de actuariële berekeningen is ingeschat.

De Commissie BBV geeft de mogelijkheid om voor reeds ingegane pensioenen geen voorziening meer op te nemen. Wij hebben begrepen dat u gebruik maakt van deze mogelijkheid. Wij willen u in dit kader wijzen op een tweetal zaken.

Ten eerste is het enkel toegestaan om hiervan gebruik te maken indien sprake is van:

- Jaarlijks terugkerende;
- Arbeidskosten gerelateerde verplichtingen, met een;
- Vergelijkbaar volume.

De gemeente dient derhalve aan te tonen dat aan bovenstaande eisen wordt voldaan.

2.8 Bevindingen uit de eindejaarscontrole (vervolg)

Ten tweede willen wij u wijzen op mogelijke financiële risico's bij het hanteren van deze methodiek. Op moment van overlijden, waardeoverdracht of wettelijke wijzigingen loopt u het risico om een volledige verplichte afstorting van het opgebouwde pensioen te moeten doen. Dit kan derhalve leiden tot een eenmalige hoge last.

In de huidige berekening van de benodigde voorziening is bovengenoemde splitsing nog niet zichtbaar. Wij adviseren de gemeente om in de berekening deze verdeling op te nemen.

Overschrijding kasgeldlimiet

Evenals in 2014 heeft de gemeente gedurende geheel 2015 het kasgeldlimiet overschreden. In het accountantsverslag van de vorige accountant is aangegeven dat de gemeente een plan van aanpak op moet stellen waarin is aangegeven hoe in de toekomst wordt voldaan aan het kasgeldlimiet. Dit plan hebben wij niet ontvangen. Door de overschrijding van het kasgeldlimiet en het ontbreken van een herstelplan heeft u niet voldaan aan de wettelijke eis. Hierdoor is sprake van een formele onrechtmatigheid.

3. Overige dienstverlening en onafhankelijkheid accountant

Baker Tilly Berk heeft diverse organisatorische maatregelen getroffen om zijn onafhankelijkheid en die van zijn medewerkers te waarborgen. Deze maatregelen omvatten onder meer:

- voorschriften en procedures omtrent onafhankelijkheid. Deze voorschriften voor professioneel gedrag op het gebied van kwaliteit en onafhankelijkheid zijn opgenomen in de Gedragscode van Baker Tilly Berk. Deze Gedragscode geldt voor iedere medewerker van Baker Tilly Berk en wordt natuurlijk steeds geactualiseerd;
- jaarlijkse bevestiging van onafhankelijkheid door partners en medewerkers van Baker Tilly Berk en ondersteunende stafdiensten;
- cliënt- en opdrachtacceptatieprocedures, waaronder een beoordeling, of er sprake is van mogelijk conflicterende diensten;
- intern en extern kwaliteitsonderzoek;
- reviews door externe toetsers die niet bij de opdracht betrokken zijn, ter waarborging van een deugdelijke grondslag/deskundig oordeel;
- rotatie van externe accountants op de opdracht.

Wij zijn van mening dat wij in relatie tot uw organisatie onafhankelijk, in overeenstemming met de ViO (Verordening inzake de Onafhankelijkheid van accountants), hebben gefunctioneerd en dat de objectiviteit van onze oordeelsvorming in het afgelopen jaar niet is aangetast.

3.1 Fraude

Bij de uitvoering van de werkzaamheden hanteren wij onder andere de Nadere Voorschriften Controle- en Overige Standaarden (NV COS) 240.

“De verantwoordelijkheid van de accountant voor het onderkennen van het risico van fraude in het kader van de controle van financiële overzichten”.

Het College is primair verantwoordelijk voor de preventie van fraude. Het College is verantwoordelijk voor een cultuur van eerlijkheid en ethisch verantwoordelijk gedrag. Zij dient zowel preventieve als repressieve beheersingsmaatregelen te nemen om de kans op fraude zo veel mogelijk te beperken, zodat de integriteit van de financiële verslaggeving is gewaarborgd.

Tijdens de controle van de jaarrekening inventariseren wij de frauderisico's binnen uw organisatie en beoordelen wij de interne beheersingsmaatregelen die gericht zijn op het voorkomen en ontdekken van fraude. Tijdens de beoordeling bleek ons dat binnen uw organisatie reeds de nodige aandacht wordt besteed aan de onderwerpen fraude en integriteit. U heeft aangegeven belang te hechten aan een adequate beheersing van frauderisico's. Wij hebben geen leemten geconstateerd vanuit onze controle.

Volledigheidshalve wijzen wij erop dat onze controle niet specifiek gericht is op het ontdekken van fraude.

4. Kwaliteit verslaggeving

4.1 Jaarverslag

De jaarverantwoording 2015 bestaat uit "het jaarverslag" en "de jaarrekening". Deze stukken zijn in één boekwerk opgenomen.

De programmaverantwoording en de paragrafen vormen samen het jaarverslag. In het jaarverslag worden de beleidsuitgangspunten en beleidsevaluaties zichtbaar. De paragrafen maken deel uit van het jaarverslag en vallen dus niet onder de controle van de jaarrekening. Primair object van de accountantscontrole (op grond van Artikel 213 van de Gemeentewet) is het overzicht van baten en lasten met toelichting en de balans met toelichting zoals in het deel "jaarverantwoording 2015" opgenomen.

De inhoud van het jaarverslag hebben wij 'marginaal getoetst'. Deze toetsing blijft beperkt tot het signaleren van mogelijke tegenstrijdigheden tussen het jaarverslag en de jaarrekening. De accountantscontrole omvat daarom geen oordeel over de inhoudelijke juistheid (en volledigheid) van de informatieverstrekking in het jaarverslag.

Wij hebben geen strijdigheden geconstateerd tussen de in het jaarverslag opgenomen informatie en het beeld van de jaarrekening.

4.2 Wet Normering Topinkomens (WNT)

De Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) is op 1 januari 2014 in werking getreden. De WNT stelt maxima aan de bezoldiging van topfunctionarissen. In de WNT wordt het begrip topfunctionaris nader gedefinieerd; het wetsvoorstel 'Aanpassingswet WNT' benadrukt dat alleen sprake is van een topfunctionaris als sprake is van leidinggeven aan de gehele organisatie. In de WNT worden ook maxima aan bezoldiging van de topfunctionaris gesteld (2015: € 178.000; 2014: € 230.474). De bezoldiging van topfunctionarissen in deeltijd of met een aanstelling korter dan 12 maanden in een boekjaar, wordt omgerekend naar een voltijdsbezoldiging. De WNT bevat een openbaarmakingsverplichting van de bezoldiging van topfunctionarissen via de jaarrekening van de organisatie en inzending aan de (vak)minister. Voor andere functionarissen geldt alleen een openbaarmakingsverplichting bij overschrijding van de bezoldigingsnorm.

In de jaarrekening van gemeente Gemert-Bakel over boekjaar 2015 is op juiste wijze rekening gehouden met de bepalingen uit de WNT. De toelichting is conform het model zoals opgenomen in de WNT.

5. Decentralisaties

5.1 Algemeen

In 2015 is het takenpakket van de gemeente als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein flink uitgebreid. Voor de uitvoering van deze taken heeft de continuïteit van de zorgverlening voorop gestaan. In de sector is de afgelopen periode veelvuldig gecommuniceerd over de verantwoording inzake het sociaal domein. Hierbij hebben onder andere de NBA en de VNG meerdere brieven uitgebracht over de problematiek en de stand van zaken. Daarnaast heeft minister Plasterk de Tweede kamer intensief geïnformeerd over de ontwikkelingen binnen het sociaal domein. Ook in onze managementletter is dit aan de orde geweest. De problematiek voor de jaarrekening uit zich in onzekerheden wat mogelijke gevolgen (onzekerheden in de lasten) kan hebben voor jaarrekening van de gemeente. De belangrijkste onzekerheden bestaan uit:

- Declaraties van zorgaanbieders zijn nog niet volledig ontvangen (getrouwheid). Hierdoor blijven er onzekerheden met betrekking tot de juistheid, rechtmatigheid en volledigheid van de lasten en verplichtingen in de jaarrekening;
- Er is vanuit de Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVB) geen zekerheid over de juistheid en rechtmatigheid van de persoonsgebonden budgetten (hierna: PGB's);
- Baten uit eigen bijdrage via het CAK zijn niet volledig.

Voorgaande heeft betrekking op de baten en lasten binnen het sociaal domein onderdeel van programma 2 "Sociaal Domein & Volkshuisvesting".

De onzekerheid die voortvloeit uit de bovenstaande punten werkt door in de jaarrekening van de gemeente Gemert-Bakel. De knelpunten omtrent de verantwoording van zorgkosten zijn van toepassing op alle gemeenten in Nederland.

5.2 Situatie decentralisaties Gemert-Bakel

De zorgtaken uit de decentralisaties worden uitgevoerd door de afdeling Zorg & Ondersteuning van de gemeente Helmond. Helmond Zorg & Ondersteuning heeft veel werk verricht om de betrouwbaarheid en rechtmatigheid van de transactiestromen binnen de WMO en de Jeugdwet vast te stellen. Wij hebben de werkzaamheden van Helmond Zorg & Ondersteuning diepgaand getoetst en geconcludeerd dat in de financiële verantwoording geen fouten zitten. Wel hebben wij twee onzekerheden in de controle geconstateerd, te weten:

- Getrouwheid en rechtmatigheid van de bestedingen PGB's.
- Getrouwheid en rechtmatigheid van de toekenning van zorg aan cliënten met ingangsdatum 1 januari 2015.

5.2 Situatie decentralisaties Gemert-Bakel (vervolg)

Persoonsgebonden budgetten

Ten tijde van het afgeven van deze controleverklaring is vanuit de Auditdienst van de Sociale Verzekeringsbank een controleverklaring ontvangen omtrent de juistheid en rechtmatigheid van de bestedingen ten laste van de persoonsgebonden budgetten. Deze controleverklaringen en de daarbij gevoegde verslagen van bevindingen geven echter onvoldoende zekerheid over de PGB lasten per individuele gemeente. Enerzijds omdat de bevindingen niet zijn te relateren aan de individuele gemeenten en anderzijds omdat geen zekerheid wordt verkregen over het feit of de prestaties waarvoor is betaald daadwerkelijke zijn geleverd. Door de afdeling Helmond Zorg & Ondersteuning heeft afstemming plaatsgevonden met de SVB over de beschikkingen die volgens beider administraties zijn afgegeven en de voorschotten die betaald zijn. Daarnaast heeft afdeling Helmond Zorg & Ondersteuning analyses uitgevoerd op de bestedingen door de afstemming met aanvraagformulieren.

Door het ontbreken van relevante controle informatie vanuit de Auditdienst van de SVB kan onvoldoende zekerheid worden verkregen over de lasten. Door het ontbreken van deze informatie moeten wij in principe de gehele besteding als onzeker aanmerken. Op basis van de aanvullende controles die door Helmond Zorg & Ondersteuning zijn uitgevoerd zijn wij van mening dat de werkelijke financiële onzekerheid lager zal uitvallen. Wij hebben de onzekerheid ingeschat op 50% van de bestedingen, te weten € 869.000.

Zorg in Natura

Bij onze controle hebben wij geconstateerd dat niet alle cliënten waarvoor zorg is betaald in de cliëntenadministratie zijn opgenomen. Door Helmond Zorg & Ondersteuning is van deze cliënten informatie opgevraagd bij de zorgaanbieders maar niet alle zorgaanbieders hebben aanvullende documentatie aangeleverd. Helmond Zorg & Ondersteuning heeft de lasten die gekoppeld zijn aan deze cliënten met ingangsdatum zorg na 1 januari 2015 afgekeurd. Voor cliënten met ingangsdatum 1 januari 2015 is dit niet gedaan, omdat Helmond Zorg & Ondersteuning er vanuit gaat dat dit overgangsccliënten zijn die in 2015 recht hebben op zorg op basis van een indicatiestelling die in 2014 onder de AWBZ is toegekend en waarvan de duur nog doorloopt in 2015. Voor deze cliënten geldt dat deze, als gevolg van de overgang van de AWBZ naar de WMO en Jeugdwet met ingangsdatum 1 januari 2015 zijn ingevoerd in de cliëntenadministraties van zorgaanbieders. Bij de productieregistraties van zorgaanbieders waarmee wel afstemming heeft plaatsgevonden blijkt dat in deze registraties de overgangsccliënten ook met ingangsdatum 1 januari 2015 zijn opgenomen. Hierdoor is het aannemelijk dat dit ook geldt voor de cliënten waarvan geen afstemming heeft plaatsgevonden met de zorgaanbieders. Aangezien wij dit niet kunnen vaststellen hebben wij de maximale onzekerheid bepaald op 25% van deze lasten, te weten € 50.000.

6. Grondexploitatie

In het kader van de controle van de jaarrekening hebben wij de projecten gecontroleerd. De boekwaarde (balanswaarde) van de voorraden is als volgt te specificeren:

Bedragen in 1.000	Boekwaarde 31/12/14	Voorziening 31/12/14	Balanswaarde 31/12/14	Boekwaarde 31/12/15	Voorziening 31/12/15	Balanswaarde 31/12/15
Onderhanden werk	€ 39.754	€ 12.863	€ 26.891	€ 40.204	€ 13.042	€ 27.162
Niet in exploitatie genomen bouwgronden	€ 3.128	€ 0	€ 3.128	€ 946	€ 0	€ 946
Overige gronden	€ 2.032	€ 0	€ 2.032	€ 1.929	€ 0	€ 1.929
Totaal	€ 44.914	€ 12.863	€ 32.051	€ 43.079	€ 13.042	€ 30.037

Beoordeling afwijking boekwaarde

De mutatie op de boekwaarde van de voorraden wordt met name veroorzaakt door:

- Nieuw in exploitatie genomen gronden waaronder het Fitland terrein (Gemert), Pastoor Attendorenstraat (Gemert), Middengebied Soersel (Bakel), De Fuik (Handel) en Uitbreiding de Rips;
- Winstneming voor een bedrag van € 669.000;
- Afsluiting van het project Irenestraat (Gemert);

De voorziening neemt licht toe doordat voor een aantal projecten gecalculeerd is met lagere verkoopopbrengsten. Dit effect wordt deels gecompenseerd door aanpassing van de toe te rekenen rente van 4% naar 3,7%.

Bij de beoordeling van de projecten is enerzijds van belang of de lasten juist en de baten volledig zijn verantwoord. Daarnaast is de waardering van belang. Op het moment dat de gemeente inschat dat het project met een verlies wordt afgesloten, is een voorziening gevormd.

Beoordeling parameters

In 2015 zijn de kostprijscalculaties geactualiseerd door de gemeente. De uitgangspunten voor deze actualisatie hebben wij beoordeeld. De uitgangspunten zijn voor het toe te rekenen rentepercentage voor de jaarrekening 2015 3,7%, hierbij is al geanticipeerd op de nieuwe regelgeving BBV die ingaat per begrotingsjaar 2016. De kostenstijging is niet gewijzigd ten opzichte van vorig jaar en bedraagt 1%. Dit is in lijn met de CBS index GWW. Met een opbrengstenstijging wordt geen rekening gehouden. De gemeente heeft zelfs de verkoopprijzen verlaagd. Gezien de beperkte verkopen, onderschrijven wij deze keuze.

Overige gronden

Ultimo 2015 staat voor € 1,9 miljoen aan overige gronden en € 0,9 miljoen aan niet in exploitatie genomen gronden op de balans. Wij attenderen u erop dat deze gronden volgens de vernieuwing BBV vanaf boekjaar 2016 onder de investeringen met economisch nut verantwoord moeten worden. Indien gekozen wordt om geen specifieke bestemming toe te kennen of de objecten te verkopen dan hoeft er geen reclassificatie plaats te vinden. Wij hebben vastgesteld dat de waardering van deze gronden geschiedt tegen verkrijgingsprijs of lagere marktwaarde.

Verliesvoorziening

Voor een aantal projecten heeft de gemeente een verliesvoorziening gevormd voor € 13,0 miljoen (2014: € 12,8 miljoen). De voorziening is enerzijds verlaagd door het afsluiten van project Irenestraat (effect € 1,3 miljoen). Over de gehele linie nemen de reeds bestaande voorzieningen toe door in de calculatie rekening te houden met een lagere opbrengst per m². De hoogte van de voorziening is gelijk aan het verwachte eindresultaat van de projecten. De nog te maken kosten en de nog te verwachten opbrengsten hebben wij beoordeeld. Wij vinden deze inschatting aanvaardbaar en de gevormde voorziening toereikend.

Hiernavolgend lichten wij de meest opvallende projecten toe:

Uitbreiding Wolfsveld II

Het geïnvesteerd vermogen bedraagt € 7,8 miljoen en de verwachte eindwaarde is € 2,3 miljoen positief. De totale te verwachten uitgaven bedragen € 21,5 miljoen waarvan reeds € 11,4 miljoen is gerealiseerd. De totale te verwachten opbrengsten bedragen € 24,8 miljoen waarvan € 3,6 miljoen is gerealiseerd. Er moet nog 20 hectare aan grond worden uitgegeven tot 2025. Gerekend is met een grondprijs die gebruikelijk is bij gemeente Gemert-Bakel. Gezien het verwachte positieve resultaat is het risico bij dit project beperkt. De aanpassing van de grondprijzen heeft een negatief effect op het te verwachten resultaat. Er is voldoende marge om deze afname op te vangen.

Klooster Nazareth

Het geïnvesteerd vermogen is € 3,9 miljoen, de verwachte eindwaarde bedraagt € 2,1 miljoen negatief. Voor de verwachte negatieve eindwaarde is een voorziening getroffen. De begrote uitgaven bedragen € 5,8 miljoen waarvan reeds € 4,5 miljoen is gerealiseerd. De totale te verwachten opbrengsten bedragen € 3,3 miljoen waarvan € 0,8 miljoen zijn gerealiseerd. Een investeerder heeft een voorlopige overeenkomst gesloten om een groot deel van de gronden te kopen. Daarnaast heeft een supermarkt interesse om de overige grond te kopen. Wij achten de getroffen voorziening toereikend.

Handel Centrumplan

Het geïnvesteerd vermogen bedraagt € 3,0 miljoen en de verwachte eindwaarde bedraagt € 2,4 miljoen negatief. Voor de verwachte negatieve eindwaarde is een voorziening getroffen. De gemeente heeft dit project als hoog risico ingeschat omdat op deze locatie een oud dorps huis staat en hier woonhuizen gebouwd moeten worden. Voor 2015 was de verkoop van 2 kavels geraamd, maar deze zijn niet gerealiseerd. Als gevolg hiervan is de voorziening verder opgehoogd;

De Mortel Zuidrand

Het geïnvesteerd vermogen bedraagt € 5,1 miljoen en de verwachte eindwaarde is € 2,1 miljoen negatief. Voor de verwachte negatieve eindwaarde is een voorziening getroffen. Het totaal van de verwachte uitgaven bedraagt € 7,3 miljoen waarvan reeds € 5,3 is gerealiseerd. Het totaal van de te verwachten opbrengsten bedraagt € 4,3 waarvan € 0,3 miljoen is gerealiseerd. Men heeft gerekend met de verkoop van 1 kavel per jaar. Hierdoor zou de verkoop over 10 jaar afgewikkeld moeten zijn. Wij kunnen ons vinden in de berekende voorziening.

Elzendorp Keizersberg

Het geïnvesteerd vermogen bedraagt € 4,9 miljoen en de verwacht eindwaarde is € 2,4 miljoen negatief. Voor de verwachte negatieve eindwaarde is een voorziening getroffen. De oorzaak van het te verwachten verlies is dat de aankoop prijs van de grond hoger was dan de huidige marktwaarde. De totale berekende uitgaven bedragen € 6,1 miljoen waarvan reeds € 5,1 miljoen is gerealiseerd. Het totaal van de gecalculeerde opbrengsten bedraagt € 3,2 miljoen waarvan € 0,3 miljoen is gerealiseerd. De grond is grotendeels tegen agrarische waarde gewaardeerd, derhalve resteert nog een beperkt risico.

7. Financiële positie en resultaat

7.1 Algemene beschouwing

In de paragraaf 2 “Weerstandsvermogen en risicobeheersing” in het jaarverslag is de financiële situatie uiteengezet. In de paragraaf is tevens opgenomen welke potentiële risico’s de gemeente loopt en welk weerstandsvermogen benodigd is ter dekking van deze risico’s. De risico’s en beschikbare weerstandscapaciteit zijn onderverdeeld naar structurele en incidentele posten. Ultimo 2015 resulteert dit in een benodigd weerstandsvermogen van € 8,0 miljoen. De weerstandscapaciteit ultimo 2015 wordt door de gemeente berekend op € 9,0 miljoen negatief. De ratio tussen capaciteit en risico is daarmee ontoereikend. Dit is tevens de reden dat gemeente Gemert-Bakel onder toezicht staat van de provincie Noord-Brabant.

Het positieve saldo van baten en lasten voor bestemming bedraagt in 2015 circa € 2,7 miljoen (2014: ca. € 3,2 miljoen positief). De (per saldo) toevoeging aan de reserves bedraagt ca. € 0,9 miljoen (2014: onttrekking € 1,9 miljoen) waardoor het gerealiseerde resultaat ca. € 3,6 miljoen voordelig bedraagt (2014: € 1,3 miljoen voordelig). Bij de aangepaste begroting was nog uitgegaan van een geraamd positief resultaat na bestemming van circa € 0,2 miljoen.

8. Single information Single audit (SiSa)

8.1 Geen controleverschillen in de SiSa bijlage

Op grond van het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten, Artikel 5 lid 4, dienen wij te rapporteren over de fouten en onzekerheden van de SiSa regelingen.

Code	Specifieke uitkering	Fout of onzekerheid	Financiële omvang in euro's	Toelichting fout / onzekerheid
D9	Onderwijs achterstandenbeleid 2011-2015	Niet van toepassing	0	Geen bevindingen met invloed op financiële vaststelling
G1A	Wet Sociale werkvoorzienig (Wsw) - totaal 2013	Niet van toepassing	0	Geen bevindingen met invloed op financiële vaststelling
G2	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 WWB – gemeente 2015	Niet van toepassing	0	Geen bevindingen met invloed op financiële vaststelling
G3	Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2014 (exclusief levensonderhoud beginnende zelfstandigen) – gemeente 2015	Niet van toepassing	0	Geen bevindingen met invloed op financiële vaststelling

9. Opvolging actiepunten uit managementletter

9.1 Opvolging attentiepunten managementletter

Wij hebben vastgesteld dat de gemeente de volgende actiepunten heeft uitgevoerd op basis van de door ons aangegeven actiepunten naar aanleiding van de interim-controle.

ML-punt	Beschrijving ML-punt en actiepunt	Opvolging door gemeente Gemert- Bakel	Conclusie Baker Tilly Berk
3.1	Inzichtelijk maken of de verplichtingen in de financiële administratie juist en volledig zijn.	Binnen Gemert-Bakel is bewust gekozen om de verplichtingen-administratie facultatief in te zetten om budgetten te bewaken. Het advies van BTB om deze verplicht te stellen zal niet worden opgevolgd.	Op basis van de spendanalyse hebben wij voldoende zekerheid gekregen.
3.2	Wij adviseren u een spendanalyse uit te voeren op de opdrachten per crediteur over de periode 2012 tot en met 2015.	De spendanalyse is opgesteld.	Wij hebben de spendanalyse beoordeeld en akkoord bevonden.
3.3	Het afronden van de P&C werkzaamheden over geheel 2015.	De gemeente heeft de werkzaamheden afgerond.	Wij hebben de werkzaamheden beoordeeld en onderschrijven de getrokken conclusies.
3.5	Wij adviseren u op basis van de door de budgethouders ingediende declaraties in de portal van de SVB een controle in te stellen, waarbij enerzijds wordt gecontroleerd of de factuur binnen de indicatiestelling past en anderzijds of de prestatie is geleverd.	Taken en controles zijn uitbesteed aan de uitvoerings-organisatie.	Wij hebben de uitkomsten vanuit de uitvoerings-organisatie beoordeeld. Hieruit komen fouten en onzekerheden welke worden meegenomen in het kader van ons oordeel.

9. Opvolging actiepunten uit managementletter

9.1 Opvolging attentiepunten managementletter (vervolg)

ML-punt	Beschrijving ML-punt en actiepunt	Opvolging door gemeente Gemert-Bakel	Conclusie Baker Tilly Berk
3.6	Voor de jaarrekeningcontrole is het van belang dat u (eventueel aan de hand van uitval- en signaleringslijsten) zichtbaar maakt dat alle op te leggen belastingaanslagen ook daadwerkelijk zijn opgelegd. Hiermee kan worden aangetoond dat het risico tot een aanvaardbaar laag niveau is gereduceerd.	Signaleringslijsten zijn ontvangen.	Wij hebben de lijsten beoordeeld en de uitkomsten hiervan akkoord bevonden.
3.8	Accounts van uitdiensttreders worden niet tijdig afgesloten. Voor de jaarrekeningcontrole moet aangetoond worden dat accounts niet zijn gebruikt nadat medewerkers uit dienst zijn getreden.	De gemeente neemt dit mee bij het proces in- en uitdienststreding medio 2016.	Opvolging niet vast kunnen stellen.
3.9	Ten behoeve van de jaarrekening verwachten wij dat de gemeente aantoont dat de nieuwe medewerkers de juiste rechten toegekend hebben gekregen. Daarnaast moet worden vastgesteld dat geen gebruik is gemaakt van eventueel te ruim toegekende rechten.	Is opgenomen in de planning van de jaarrekeningcontrole. Zal worden meegenomen in proces in- en uitdienststreding medio 2016.	Opvolging nog niet vast kunnen stellen wij nemen dit mee bij de controle van boekjaar 2016.
3.12	De gemeente dient aan te tonen dat geen onrechtmatig gebruik is gemaakt van de dubbele bevoegdheid van de betreffende medewerkers ten aanzien van de autorisatie van crediteurenstamgegevens.	Gemeente heeft aanvullende informatie aangeleverd.	Wij hebben de informatie beoordeeld en de uitkomsten hiervan akkoord bevonden.

9. Opvolging actiepunten uit managementletter

9.1 Opvolging attentiepunten managementletter (vervolg)

ML-punt	Beschrijving ML-punt en actiepunt	Opvolging door gemeente Gemert-Bakel	Conclusie Baker Tilly Berk
3.14	Wij hebben vastgesteld dat de applicatiebeheerders van de kernapplicaties zijn gepositioneerd binnen de afdelingen. Wij bevelen aan om ten behoeve van de jaarrekening vast te stellen dat onrechtmatig gebruik van de ruimere rechten niet heeft plaatsgevonden.	Beheerwerkzaamheden welke uitgevoerd worden door de ICT-medewerker in key2financien gaan altijd op basis van een gepersonaliseerd account	Opvolging nog niet vast kunnen stellen.
3.15	Ten behoeve van de jaarrekeningcontrole moeten zichtbare bruto-netto berekeningen worden uitgevoerd.	Berekeningen worden vanaf het jaar 2016 gedocumenteerd bewaard. In 2015 zijn ze verstrekt bij de controle.	Opvolging vast kunnen stellen.

De punten uit de managementletter zijn hiermee voldoende opgevolgd.

10. Actuele ontwikkelingen

In deze paragraaf nemen wij actuele ontwikkelingen op die een rol spelen binnen uw sector.

Bij onze controle hebben wij onderstaande punten niet in alle gevallen specifiek beoordeeld of toegepast op uw organisatie. Wij zijn vanzelfsprekend bereid om met u van gedachten te wisselen over de gevolgen en beantwoording van mogelijke vraagstukken voor uw organisatie.

De volgende onderwerpen komen aan bod:

- Actualiteiten Vennootschapsbelasting;
- Actualiteiten BTW;
- Actualiteiten BBV.

9.1 Actualiteiten vennootschapsbelasting

Per 1 januari 2016 is de Wet modernisering vennootschapsbelastingplicht overheidsondernemingen van toepassing. Dit betekent onder andere dat gemeenten vanaf 1 januari 2016 zijn onderworpen aan vennootschapsbelasting (hierna: Vpb) voor zover zij een onderneming drijven. Vpb is dan verschuldigd tenzij er een vrijstelling geldt, ook wel: 'vennootschapsbelastingplichtig, tenzij'. Een onderneming wordt beoordeeld vanuit het perspectief van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 wel te verstaan. Tot en met 2015 waren gemeenten 'niet vennootschapsbelastingplichtig tenzij'.

Van een onderneming is grofweg sprake, indien gemeenten met activiteiten (zoals grondexploitaties, détachering en dienstverlening) een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid heeft, waarmee wordt deelgenomen aan het economisch verkeer en waarmee (fiscale) overschotten worden gerealiseerd (het zogeheten winststreven). Deze Vpb-definitie kan sterk afwijken van hetgeen doorgaans maatschappelijk en binnen gemeenten als onderneming wordt gezien.

Indien sprake is van een onderneming, is nog niet automatisch sprake van heffing van vennootschapsbelasting. Onder voorwaarden zal één van de vijf nieuwe objectieve vrijstellingen, zoals de vrijstelling voor dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) en voor overheidstaken (waarmee niet potentieel met de markt in concurrentie wordt getreden), van toepassing zijn.

Als gevolg van deze wetswijziging moeten gemeenten jaarlijks beoordelen en updaten of en met welke activiteiten een onderneming wordt gedreven. Onze ervaring is dat veel gemeenten hiermee reeds intensief bezig zijn. Uit de inventariserende werkzaamheden blijkt, dat met name het grondbedrijf nadere aandacht vraagt, zeker ook omdat de belangen hier het grootst zijn. Tevens leert de ervaring dat door clustering van activiteiten en een gedegen fiscale kostentoerekening veelal optimalisaties van de Vpb-positie mogelijk zijn.

Veel van de beslissingen binnen de gemeente worden mede door de gemeenteraad genomen. Denk bijvoorbeeld aan het vaststellen van grondexploitaties. Als zodanig kan het handelen van de gemeenteraad impact hebben op de Vpb-positie van de gemeente. Wij adviseren de gemeente dan ook om ter zake actief een Vpb-strategie richting de toekomst te bepalen en te voeren.

9.1 Actualiteiten vennootschapsbelasting (vervolg)

Om de invoering van deze wetswijziging zoveel als mogelijk in goede banen te leiden werken de gemeenten (via VNG), Unie van Waterschappen, IPO, Ministerie van Financiën en Belastingdienst samen in: Samenwerking Vennootschapsbelasting Lokale Overheden (hierna: SVLO). De SVLO heeft tot op heden diverse handreikingen en nieuwsbrieven gepubliceerd. Deze publicaties trachten invulling te geven aan vragen die in de sector leven. Vragen over onder andere wanneer sprake is van een 'winststreven' en hoe de fiscale openningsbalans (voor grondexploitaties) moet worden bepaald. Overigens zijn nog niet alle vragen behandeld. In 2016 volgt waarschijnlijk bijvoorbeeld nog een handreiking over de (interne) verrekenprijzen.

Onze verwachting is dat gemeenten actief hun Vpb-positie met de belastingdienst wensen af te stemmen. Het is in Nederland niet ongebruikelijk om concrete fiscale vraagstukken (vooraf) met de belastingdienst af te stemmen en schriftelijk vast te leggen. Horizontaal toezicht is hier een uitvloeisel van. Deze werkwijze heeft ten doel om zekerheid te verkrijgen over de fiscale positie zodat belastingplichtigen en belastingdienst weten hoe moet/kan worden gehandeld. Partijen zullen in beginsel achteraf niet worden geconfronteerd met verrassingen.

9.2 Actualiteiten btw

Gemeenten hebben al lange tijd met btw-heffing te maken. Sinds 2003 geldt hierbij bovendien het BTW-compensatiefonds. Sinds die tijd moeten gemeenten voor alle activiteiten vaststellen of zij deze activiteit uitvoeren (i) als overheid, (ii) als ondernemer in de zin van de btw of (iii) als niet-ondernemer/niet-overheid. Deze splitsing (in de praktijk 'labeling' genoemd) heeft enerzijds gevolgen voor het antwoord op de vraag of over opbrengsten/omzet wel of geen btw moet worden voldaan. Anderzijds is deze labeling ook relevant om vast te stellen of een gemeente de btw op inkopen en investeringen kan declareren bij het BTW-compensatiefonds, kan verrekenen via de btw-aangifte of als kostprijsverhogend moet boeken. Alleen met een juiste labeling kunnen correcte btw-aangiften en een juiste opgaaf BTW-compensatiefonds worden ingediend. Het is dan ook van belang om deze labeling (kruisjeslijst) regelmatig op juistheid en actualiteit te beoordelen. Enerzijds omdat de activiteiten van gemeenten kunnen wijzigen en anderzijds omdat jurisprudentie of wijzigingen in wet- en regelgeving tot aanpassing kunnen leiden.

Leerlingenvervoer

Twee gemeenten voeren op dit moment een procedure over de vraag of zij voor het verzorgen van leerlingenvervoer als ondernemer voor de btw kwalificeren. Deze vraag moet samen worden gezien met de eerder gevoerde procedure over het gehandicaptenvervoer waarin de rechter oordeelde dat de gemeente ondernemer is voor het verzorgen van gehandicaptenvervoer. Dat betekent dat de btw op de inkoop van het vervoer aftrekbaar is en dat de gemeente 6% btw moet voldoen uit de (doorgaans beperkte) eigen bijdragen die zij van de cliënten ontvangt.

9.2 Actualiteiten btw (vervolg)

Voor het leerlingenvervoer lijkt dit anders uit te pakken. Het Europese Hof van Justitie (hierna: HvJ) heeft op 12 mei 2016 namelijk geoordeeld dat een gemeente niet als btw-ondernemer optreedt voor het verzorgen van het leerlingenvervoer..

Het is nu aan de Hoge Raad om een einduitspraak in deze procedure te doen. Wij adviseren gemeenten daarom doorlopend bezwaar te maken tegen de btw-aangiften en de beschikking BTW-compensatiefonds vanwege het financiële belang.

Sportaccommodaties

Veel gemeenten exploiteren sportaccommodaties in de btw-belaste sfeer volgens de regels van het zogeheten 'gelegenheid geven tot sportbeoefening'. Het gevolg is dat de btw op inkopen en investeringen (doorgaans 21% btw) aftrekbaar is en de inkomsten belast met 6% btw.

Onder druk van Europese jurisprudentie en regelgeving, bestaat de reële kans dat deze regelgeving wijzigt. Hiervoor zal de sportvrijstelling worden verruimd, waardoor gemeenten en andere niet-winstbeogende exploitanten van sportaccommodaties geen 6% btw meer over de inkomsten hoeven te voldoen, maar aan de andere kant de inkoop-btw niet langer kunnen verrekenen. De staatssecretaris van Financiën heeft nog geen concrete datum genoemd wanneer deze wijziging zal ingaan. Evenmin heeft hij duidelijkheid over een eventuele overgangsregeling gegeven. Wij adviseren gemeenten om bij investeringen in of nieuwbouw van sportaccommodaties met deze wijziging rekening te houden en hierop tijdig te anticiperen.

Erfpacht en andere zakelijke rechten

Per 1 januari 2015 zijn de btw-regels voor de vestiging van eeuwigdurende zakelijke rechten op onroerende zaken (zoals erfpacht en opstal) veranderd. Kort gezegd komt het er op neer dat in de meeste gevallen – ongeacht de hoogte van de canon of retributie – vanuit btw-optiek sprake zal zijn van de levering van die onroerende zaak. Dit heeft mogelijk gevolgen voor door uw gemeente te vestigen of te ontvangen zakelijke rechten, bijvoorbeeld ten behoeve van scholen, woningcorporaties of particulieren. Dit hoeft overigens niet per definitie nadelig te zijn. Het is van belang om de gevolgen van deze wijziging – rekening houdend met de overgangsregeling – vast te stellen. Te meer omdat in de afgelopen jaren ook diverse wijzigingen zijn opgetreden rondom de kwalificatie van het begrip 'bouwterrein' in de zin van de btw.

9.2 Actualiteiten btw (vervolg)

Decentralisatie sociaal domein

Met de decentralisatie van het sociaal domein per 1 januari 2015 is het noodzakelijk gebleken een aantal fiscale maatregelen te treffen teneinde de zorg (WMO en Jeugdwet) niet onnodig duurder te laten worden als gevolg van btw-heffing. Dit heeft geleid tot aanpassing van regelgeving en besluiten van de staatssecretaris. Omdat gemeenten veel keuzevrijheid hebben bij het inrichten van hun werkzaamheden op dit gebied, is het niet mogelijk om de gevolgen tot in detail te beschrijven. Omdat dit voor gemeenten nieuwe activiteiten zijn en het specifieke regelgeving betreft, adviseren wij hieraan nadrukkelijk aandacht te besteden om ervoor te zorgen dat de labeling goed staat en de verwerking van de inkoop-btw goed verloopt.

Uitbreiding koepelvrijstelling voor samenwerking

Op 16 februari 2016 heeft de staatssecretaris van Financiën aangegeven de koepelvrijstelling en de doorschuiffaciliteit / transparantiemethode te verruimen voor samenwerkingen in het kader van een ambtelijke fusie (vaak in de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling). Hierdoor kan het deel niet-verrekenbare btw beperkt blijven tot het deel dat bij de deelnemende gemeenten zelf niet aftrekbaar is. Doet deze situatie zich bij uw gemeente voor, dan is het raadzaam om de gevolgen van deze verruiming in kaart te brengen. Aan de verruiming wordt overigens geen terugwerkende kracht toegekend.

Ontvangst beschikking BTW-compensatiefonds

Medio 2016 ontvangen gemeenten van de Belastingdienst de beschikking voor hun bijdrage uit het BTW-compensatiefonds. Deze beschikking is in beginsel gebaseerd op de door de gemeente ingediende opgaaf. Mocht twijfel bestaan over de juistheid van de opgaaf / beschikking dan adviseren wij tijdig bezwaar te maken tegen de beschikking. Hierin kan tevens het bezwaar inzake de procedure over het leerlingenvervoer worden meegenomen. Een tijdig bezwaarschrift wordt ingediend binnen zes weken na dagtekening van de beschikking.

9.3 Actualiteiten BBV

Op 5 maart 2016 zijn door Commissie BBV de wijzigingen gepubliceerd die vanaf boekjaar 2017 van kracht worden voor gemeenten. De doelstelling van de wijzigingen betreft een versterking van de horizontale sturing door provinciale staten en raad.

Het betreft de volgende wijzigingen:

1. Uniforme taakvelden: betrouwbare informatie voor interne sturing en externe vergelijkbaarheid;
2. Beleidsindicatoren: sturen op de effecten van beleid;
3. Meer zicht op de bijdrage van verbonden partijen aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen;
4. Beter inzicht in de kosten van de overhead en een eenvoudiger wijze van toerekening van kosten en rentelasten;
5. Het activeren van investeringen met maatschappelijk nut;
6. Beter inzicht in het EMU-saldo;
7. Vennootschapsbelasting en grondexploitatie.

Hieronder hebben wij bovengenoemde wijzigingen toegelicht:

Ad. 1. Uniforme taakvelden

Voorgeschreven wordt dat het college van burgemeester en wethouders de ramingen en realisatiecijfers in het kader van de begrotingsuitvoering (de uitvoeringsinformatie), opstellen aan de hand van bij ministeriële regeling vast te stellen taakvelden. Een taakveld is een eenheid waarin de programma's worden onderverdeeld. Dat betekent dat bij het opstellen van de begroting respectievelijk de jaarrekening er een totaaloverzicht is met geraamde dan wel gerealiseerde baten en lasten per taakveld en het verdelingsprincipe op basis waarvan de taakvelden over de programma's zijn verdeeld. Deze overzichten worden als bijlage aan de begroting en jaarrekening toegevoegd. Het college van burgemeester en wethouders kunnen de taakvelden verder naar behoefte onderverdelen in deeltaken en activiteiten. De taakvelden kunnen daardoor bovendien toebedeeld worden aan meerdere programma's. Dit maakt het mogelijk de taakvelden naar eigen behoefte in te zetten als instrumenten voor interne sturing bij de uitvoering van de programma's.

Ad. 2. Beleidsindicatoren

De raad moet in de beleidscyclus zich een oordeel kunnen vormen over de behaalde beleidsresultaten uit het verleden een inschatting kunnen maken van de – met het voorgestelde beleid – te behalen resultaten in de toekomst. Doelstelling is te bewerkstelligen dat de resultaten van de beleidsmatige inspanning van gemeente meer inzichtelijk wordt en een grotere rol in de begrotings- en verantwoordingscyclus te kunnen laten spelen, wordt voorgeschreven dat het programmaplan per programma – naast de doelstelling en de beoogde maatschappelijke effecten – ook beleidsindicatoren bevat die voor de beleidsdoelstelling relevant zijn.

9.3 Actualiteiten BBV (vervolg)

Daarnaast is het in het kader van de wens om tot meer vergelijkbare resultaten te komen van belang dat gemeenten een basis set van beleidsindicatoren hanteren bij de begroting en de jaarstukken die uniform is. De voor de basis set ontwikkelde indicatoren voor gemeenten zijn door een werkgroep onder leiding van de VNG en KING ontwikkeld en samengesteld. In de basis set zal de nadruk liggen op outcome-indicatoren waardoor de indicatoren door provinciale staten en de raad kunnen worden gebruikt voor sturing op maatschappelijke effecten. De beleidsindicatoren worden niet genormeerd door andere overheden. Er worden evenmin streefwaarden aan gekoppeld.

Ad. 3. Verbonden partijen

Gemeenten blijven verantwoordelijk voor de taken die zij door verbonden partijen laten uitvoeren. Het is daarom van belang dat de raad in het proces van begroting en verantwoording de benodigde informatie krijgen om de bijdrage van verbonden partijen aan de realisatie van de programma's en daarmee gepaard gaande risico's te kunnen beoordelen en te laten meewegen in het proces van horizontale sturing en verantwoording.

Voor een adequate verantwoording hoe verbonden partijen bijdragen aan de realisatie van de doelstelling van de programma's is het niet alleen noodzakelijk inzicht te hebben in hun beleidsmatige prestaties van verbonden partijen maar ook in hun financiële positie.

Het BBV verlangt niet langer dat in de visie over de verbonden partijen in de paragraaf ook een koppeling wordt gelegd naar de realisatie van de doelstellingen die in de (programma)begroting zijn opgenomen. De visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen kan beperkt blijven tot een algemene visie op en de beleidsvoornemens omtrent het inschakelen van verbonden partijen. Informatie over de wijze waarop verbonden partijen per programma bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen van de programma's kan bij de behandeling van de programma's zelf in de begroting worden opgenomen.

Ad. 4. Inzicht in kosten overhead

Om provinciale staten en de raad op eenvoudige wijze meer inzicht te geven in de totale kosten van de overhead voor de gehele organisatie en ook meer zeggenschap over die kosten te geven, wordt voorgeschreven dat in het programmaplan een apart overzicht moet worden opgenomen van de kosten van de overhead. In de programma's hoeven dan alleen de kosten te worden opgenomen die betrekking hebben op het primaire proces. Doordat het overzicht in het programmaplan wordt opgenomen is het niet langer nodig om op een complexe wijze de overheadkosten aan programma's toe te rekenen. Door Commissie BBV is in april 2016 een notitie overhead uitgebracht waarin een nadere toelichting wordt gegeven over wat onder kosten overhead wordt verstaan en op welke wijze deze moeten worden verantwoord.

9.3 Actualiteiten BBV (vervolg)

Ad. 5. Activeren van investeringen met maatschappelijk nut

De systematiek van activering en afschrijving voor alle investeringen wordt gelijk getrokken. Dit om te bewerkstelligen dat de kosten van de investeringen ten laste komen van burgers en bedrijven die er profijt van hebben. Investeringen met een maatschappelijk nut worden, evenals investeringen met een economisch nut, geactiveerd en over de verwachte toekomstige gebruiksduur afgeschreven. Daarmee wordt tegelijkertijd een betere vergelijkbaarheid van deze kosten verkregen.

De verplichting om alle investeringen te activeren volgens de nieuwe methode geldt alleen voor investeringen die vanaf het begrotingsjaar 2017 worden gedaan. De keuze voor geleidelijke invoering betekent dat pas over 30 tot 40 jaar alle investeringen op een gelijke manier worden afgeschreven. Dit betekent dat de financiële vergelijkbaarheid – op dit punt – geleidelijk zal verbeteren.

Ad. 6. Beter inzicht in het EMU-saldo

Met het oog op een betere raming en beheersing van het EMU-saldo wordt voorgeschreven dat bij de uiteenzetting van de financiële positie een geprognosticeerde balans wordt opgenomen alsook het meerjarig opnemen van het EMU-saldo in een begrotingsparagraaf. Daarnaast wordt de geprognosticeerde balans in de meerjarenraming opgenomen en wordt in de toelichting op de meerjarenraming ingegaan op de ontwikkeling van het EMU-saldo. Met het opnemen van een geprognosticeerde balans, ook in de meerjarenraming, krijgt de raad meer inzicht in de ontwikkeling van onder meer investeringen, het aanwenden van reserves en voorzieningen en in de financieringsbehoefte.

De geprognosticeerde balans voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming moet tenminste de posten bevatten die nodig zijn om het voor de gemeente geldende aandeel in het EMU-saldo te kunnen afleiden. De geprognosticeerde balans moet aansluiten op de balans in de jaarrekening, maar hoeft niet dezelfde mate van detail te kennen.

Hieruit kan het geldende aandeel in het EMU-saldo worden afgeleid: de som van de mutaties van de vaste en vlottende financiële activa minus de som van de mutaties van de vaste en vlottende schuld. Daarbij moet eventueel nog worden gecorrigeerd voor alle balansmutaties die niet het gevolg zijn van economische transacties, zoals de boekwinst op aandelen.

9.3 Actualiteiten BBV (vervolg)

Ad. 7. Vennootschapsbelasting en grondexploitatie

Door de inwerkingtreding van de Wet modernisering Vennootschapsbelastingplicht (Vpb-plicht) overheidsondernemingen worden overheidslichamen met ingang van het eerste boekjaar dat aanvangt op of na 1 januari 2016 Vpb-plichtig over hun (winstgevende) ondernemersactiviteiten. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 8.1.

De discussie over ondernemerschap in het kader van de Vpb-plicht leidt ook opnieuw tot discussie over de afbakening tussen «niet in exploitatie genomen bouwgronden» (NIEGG) en «bouwgrond in exploitatie» (BIE). De in het BBV geregelde tussencategorie van de NIEGG die op de balans moeten worden opgenomen is niet langer passend. Naast deze wijziging binnen de grondexploitatie heeft de Commissie BBV andere wijzigingen doorgevoerd die vanaf boekjaar 2016 van kracht zijn. De wijzigingen zijn verwerkt in de notitie grondexploitatie die in maart 2016 door Commissie BBV is uitgebracht.

Het betreft de volgende wijzigingen:

- **Aanscherping van definitie BIE** die ertoe leidt dat startpunt voor BIE het raadsbesluit met de vaststelling van het grondexploitatiecomplex, inclusief grondexploitatiebegroting is.
- **10-jaarstermijn BIE:** Om de risico's die samenhangen met zeer lang lopende projecten te beperken mag de looptijd van een grondexploitatiecomplex maximaal 10 jaar bedragen. Deze 10 jaar dient te worden gehanteerd als richttermijn, die voortschrijdend moet worden gezien en waar gemotiveerd van kan worden afgeweken. Een gemotiveerde afwijking houdt in dat deze motivatie is geautoriseerd door de raad en verantwoord in de begroting en de jaarstukken. De motivatie moet tevens zijn voorzien van risico-beperkende beheersmaatregelen die de gemeente heeft genomen om de onzekerheden en risico's die gepaard gaan met de langere looptijd te mitigeren.
- **Bovenwijkse voorzieningen:** Het is vanaf 2016 niet meer toegestaan om toevoegingen te doen aan een voorziening voor bovenwijkse voorzieningen. Bestaande voorzieningen per ultimo 2015 mogen worden gehandhaafd en kunnen volgens planning worden afgewikkeld. Sparen voor bovenwijkse voorzieningen die na het afsluiten van een grondexploitatie zullen worden aangelegd, is nog wel mogelijk via een door de raad in te stellen bestemmingsreserve. Toevoegingen aan deze bestemmingsreserve kunnen alleen plaatsvinden via resultaatsbestemming.
- **Disconteringsvoet verliesvoorziening:** De disconteringsvoet die moet worden gehanteerd in de berekening van de contante waarde ten behoeve van het treffen van een verliesvoorziening voor negatieve grondexploitaties wordt voor alle gemeenten gelijk gesteld aan het maximale meerjarig streefpercentage van de Europese Centrale Bank voor de inflatie binnen de Eurozone. Op het moment van het verschijnen van notitie grondexploitatie bedraagt dit streefpercentage maximaal 2%.
- **Bro-kostensoortenlijst:** Kosten die vanaf 1 januari 2016 worden geactiveerd moeten zowel bij bestaande als nieuw te openen BIE passen binnen de Bro-kostensoortenlijst zoals behandeld in paragraaf 4.3 van de notitie grondexploitatie.

9.3 Actualiteiten BBV (vervolg)

- **Uit exploitatie genomen gronden:** Huidige NIEGG's en BIE's die per 1 januari 2016 uit exploitatie worden genomen worden zonder afwaardering omgezet tegen de boekwaarde per 1 januari 2016 (ingangsdatum Wijzigingsbesluit). Deze overgangsbepaling heeft een looptijd van 4 jaar. Uiterlijk 31 december 2019 moet een toets plaatsvinden op de marktwaarde van deze gronden tegen de geldende bestemming op het moment van de marktwaardetoets. Wordt daarbij een duurzame waardevermindering vastgesteld, dan moet dat uiterlijk 31 december 2019 leiden tot een afwaardering van deze gronden. Het is toegestaan om deze toets gedurende de overgangsperiode van 4 jaar voor de desbetreffende grondportefeuille uit te voeren, de boekwaarde te toetsen en zo nodig bij te stellen (af te waarderen). Afwaardering van een individueel perceel grond / complex kan hierbij niet over een aantal jaren worden gespreid.
- **Rentetoerekening:** De rente die mag worden toegerekend aan grondexploitatie is vanaf 2016 beperkt tot de werkelijk betaalde rente over het vreemd vermogen en sluit daarmee als uitgangspunt in belangrijke mate aan bij de fiscale regelgeving. De externe rentelast mag daarbij direct (partiële financiering) of via een omslag (ingeval van totaal financiering) worden toegerekend aan de investeringen in de grondexploitatie. Voor een nadere toelichting op de rentetoerekening is door Commissie BBV de notitie rente 2017 uitgebracht.