

Rapport

uitgebracht aan de gemeente Delft

Controle jaarrekening 2005

Deloitte Accountants B.V.
Wilgenbos 4
3311 JX Dordrecht
Postbus 1165
3300 BD Dordrecht

Tel: (078) 6112500
Fax: (078) 6112577
www.deloitte.nl

Aan de gemeenteraad
van de gemeente Delft
t.a.v. mevrouw Van Delft,
raadsgriffier
Postbus 78
2600 ME DELFT

Datum

.. juni 2006

Behandeld door

Ons kenmerk

06R1283/SH/5501-

Onderwerp

Controle jaarrekening 2005

Uw kenmerk

Geachte raad,

Wij hebben de controle van de jaarrekening 2005 afgerond. Hierbij ontvangt u onze rapportage van bevindingen naar aanleiding van deze controle.

Wij hanteren hierbij de volgende indeling:

1. Samenvatting
2. Accountantscontrole
3. Accountantsverklaring 2005
4. Rechtmatigheid
5. Financieel beheer en organisatie
6. Financiële positie en resultaat
7. Verslaggeving
8. Overige regelgeving
9. Fraude
10. Automatisering
11. Actualiteiten

1. Samenvatting

Onze controle is uitgevoerd conform de door u aan ons verstrekte opdracht. Wij hebben een goedkeurende accountantsverklaring verstrekt bij de jaarrekening 2005 van de gemeente Delft voor wat betreft het aspect getrouwheid. Vanwege het ontbreken van volledig toereikende, zichtbaar uitgevoerde, maatregelen van interne beheersing hebben wij met betrekking tot het aspect rechtmatigheid geen oordeel kunnen geven over de rechtmatige totstandkoming van de baten en lasten alsmede de balansmutaties van uw gemeente. Dit past in het door u gekozen groeimodel. Belangrijke aandachtspunten met betrekking tot de rechtmatigheid betreffen subsidies, aanbestedingen en het vaststellen van een nota reserves en voorzieningen.

Het resultaat voor bestemming bedraagt € 19.474.000 nadelig. Per saldo is € 14.737.000 aan de reserves onttrokken, zodat het uiteindelijke nog te bestemmen jaarresultaat € 4.737.000 nadelig bedraagt. Dit verslechtert de financiële positie van de gemeente Delft en geeft derhalve een negatieve impuls aan de ontwikkeling van het weerstandsvermogen. Aandachtspunt hierin is dat het grondbedrijf vanaf 2007 niet langer rendabel is en de algemene reserve grondbedrijf ultimo 2005 circa € 100.000 bedraagt.

Voor wat betreft het financieel beheer is het proces rondom de jaarrekening moeizaam verlopen. Met name om de jaarrekening BBV (Besluit, Begroting en Verantwoording)-proof te krijgen, waren een behoorlijk aantal correcties noodzakelijk. Overigens gaat het hier om de laatste gevolgen van de invoering van het BBV. In 2005 waren reeds de vaste activa opgeschoond (ruim € 12 miljoen aan afboekingen) en zijn de reserves en voorzieningen geherclassificeerd (verschuivingen van de voorzieningen naar de reserves van per saldo circa € 17 miljoen). Op het gebied van verslaggeving doen wij in deze rapportage diverse concrete aanbevelingen.

Over onze bevindingen met betrekking tot de bedrijfsvoering verwijzen wij u voor een nadere toelichting, korthedshalve naar onze managementletter en de aan de raad verstrekte samenvatting.

2. Accountantscontrole

2.1. Opdracht

Wij hebben van u de opdracht gekregen om de programmarekening 2005 van de gemeente Delft te controleren. De accenten voor de controle zijn bepaald in de aanpak zoals wij deze met u naar aanleiding van de opdrachtbevestiging over de jaren 2005-2008 hebben afgesproken.

In paragraaf 3 van dit rapport geven wij een toelichting op de door ons afgegeven accountantsverklaring. In paragraaf 4 gaan wij in op de rechtmatigheid. Vervolgens gaan wij in paragraaf 5 in op het financiële beheer van uw gemeente met name voor het onderdeel totstandkoming jaarrekening. In paragraaf 6 bespreken wij het resultaat 2005 van uw gemeente. In paragraaf 7 behandelen wij onze overige bevindingen naar aanleiding van het toetsen van de jaarrekening 2005 aan het BBV. In de overige paragrafen wordt ingegaan op overige aspecten regelgeving, fraude en actualiteiten.

3. Accountantsverklaring 2005

3.1. Strekking

Artikel 213 lid 3 van de gemeentewet bepaalt dat de accountantsverklaring op grond van de uitgevoerde controle aangeeft of:

- a. de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen;
- b. de baten en lasten, alsmede de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen en
- c. de jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 (het Besluit Begroting en Verantwoording, hierna BBV).

Onze accountantsverklaring hebben wij u afzonderlijk doen toekomen. De accountantsverklaring is goedkeurend voor wat betreft de punten a en c: het getrouwe beeld en de overeenstemming met het BBV.

Over punt b, de rechtmatigheid van baten, lasten en balansmutaties, geven wij een verklaring van oordeelonthouding. In de accountantsverklaring en in paragraaf 4 van dit rapport lichten wij dit toe.

3.2 Evaluatie van fouten

In het controleprotocol 2005 zijn de volgende door u als raad vastgestelde goedkeurings-toleranties opgenomen:

	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	$\leq 1\%$	$>1\% < 3\%$	-	$\geq 3\%$
Onzekerheden in de controle (% lasten)	$\leq 3\%$	$>3\% < 10\%$	$\geq 10\%$	-

De goedkeuringstolerantie bedraagt € 3.500.000. In de voorliggende jaarrekening 2005 zijn door ons geen getrouwheids- of rechtmatigheidsfouten geconstateerd die de goedkeuringstolerantie overschrijden.

Met betrekking tot getrouwheid geldt dat nagenoeg alle aangetroffen fouten zijn gecorrigeerd. De niet gecorrigeerde fouten betreffen bedragen die in totaal lager zijn dan € 100.000. Het gaat hier met name om bedragen die op tussenrekeningen (nog te betalen, vooruitbetaald, nog te ontvangen en vooruit ontvangen bedragen) staan verantwoord en waarbij afwikkeling in 2005 niet correct heeft plaatsgevonden.

Met betrekking tot rechtmatigheid geldt dat er sprake is van enkele niet rechtmatig verrichte aanbestedingen en afwijkingen van de begroting.

Voor de aanbestedingen gaat het om enkele geringe aanbestedingen die de interne norm van aanbestedingsgrens van € 10.000 hebben overschreden en waarbij vervolgens niet de voorgeschreven aanbestedingsvorm is gehanteerd. Met betrekking tot Europese aanbestedingen zijn geen onjuistheden geconstateerd.

De begrotingsonrechtmatigheden staan vermeld en toegelicht in het jaarverslag per programma en in de jaarrekening op totaalniveau. Er zijn conform het controleprotocol van uw gemeente twee soorten begrotingsafwijkingen onrechtmatig. Kostenoverschrijdingen betreffende activiteiten die passen binnen het bestaande beleid en allereerst ten onrechte niet tijdig aan de raad zijn gerapporteerd. Doordat deze overschrijdingen binnen het bestaande beleid vallen, kunnen deze door de raad bij de jaarrekening alsnog worden geautoriseerd. Het totaal van deze overschrijdingen bedraagt € 700.000. Ten tweede kostenoverschrijdingen niet passend binnen het bestaande beleid, deze overschrijdingen (bijvoorbeeld ten gevolge van een rechtelijke uitspraak) worden als onrechtmatig beschouwd. De overschrijdingen kunnen door de raad bij de jaarrekening alsnog worden geautoriseerd. Het totaal van deze overschrijdingen bedraagt € 134.000. In totaal is er dus sprake van € 834.000 aan onrechtmatige begrotingsoverschrijdingen. Dit bedrag past ruim binnen de goedkeuringstolerantie.

3.3. Evaluatie van onzekerheden in de verantwoording

De goedkeuringstolerantie voor onzekerheden ligt op € 10.500.000 (3%).

Met betrekking tot getrouwheid zijn de volgende onzekerheden geconstateerd:

- Afrekeningen met de brandweer circa € 600.000. In paragraaf 7.7. wordt deze post nader toegelicht.
- Onvoldoende onderbouwing van de voorziening FLO brandweer en de voorziening voormalig personeel Combiwerk. In paragraaf 7.2.1. wordt deze post nader toegelicht.

Er zijn geen aanwijzingen dat de totale onzekerheid de hoogte van de goedkeuringstolerantie zal overschrijden.

Met betrekking tot de rechtmatigheid zijn de volgende onzekerheden geconstateerd:

- Op basis van de voorhanden informatie in subsidiedossiers kon voor een totaalbedrag aan subsidies ad € 6,7 miljoen de rechtmatigheid niet worden vastgesteld.

Verder verwijzen wij u van het onderdeel rechtmatigheid naar onderdeel 4.1.2. van dit rapport.

4. Rechtmatigheid

4.1. Strekking accountantsverklaring inzake rechtmatigheid

4.1.1. Situatie inzake rechtmatigheid over 2005

In 2004 diende de accountant voor het eerst een uitspraak te doen over de rechtmatigheid. Gebleken is dat landelijk de gemeenten het rechtmatigheidsbeheer niet in voldoende mate op orde hadden. Het gevolg was dat het overgrote deel van de gemeenten op dit onderdeel geen goedkeurende accountantsverklaring kreeg, evenals Delft. Gemeenten hebben vervolgens actie ondernomen om het rechtmatigheidsbeheer op orde te brengen. Om dit goed te doen, dienen een aantal belangrijke stappen te worden doorlopen. In de eerste plaats dienen het normen- en het toetsingskader vastgesteld te worden, dat wil zeggen welke regels vallen onder het normenkader en wat dient hiervan getoetst te worden. Vervolgens dient de interne organisatie, inclusief de interne controle hierop te worden ingericht. Deze stappen kunnen niet gelijktijdig worden gezet. De uitvoering van een goed plan om het rechtmatigheidsbeheer op orde te brengen neemt al gauw enkele jaren in beslag. Dit heeft wel als gevolg dat het voor gemeenten enkele jaren kan duren voordat zij een goedkeurende verklaring krijgen. De vraag is of dit een probleem is, als dit ingecalculeerd is in het plan van aanpak en de gemeente in de uitvoering van het plan van aanpak op schema ligt.

In 2005 heeft uw gemeente de volgende stappen gezet met betrekking tot rechtmatigheid:

- Inventarisatie van de interne regelgeving en besluiten welke van belang zijn voor de rechtmatigheidscontrole. Deze inventarisatie is verwerkt in het normen- en toetsingskader rechtmatigheid (voorwaardencriterium). Dit voorwaardencriterium is door uw raad op XX XX jl. geoperationaliseerd.
- Inventarisatie van de belangrijkste risicogebieden rondom de financiële rechtmatigheidsnaleving en de interne borging.
- Het eind 2005 starten met het uitvoeren van verbijzonderde interne controles naar de belangrijkste risicogebieden in het kader van rechtmatigheid.

Onze conclusie is dat uw gemeente veel energie heeft gestoken in het rechtmatigheidsonderwerp en goed op weg is om volledig aan de rechtmatigheidseisen te voldoen.

Desondanks is nog niet voldaan aan alle voorwaarden om tot een goedkeurend rechtmatigheidsoordeel te komen. Hoewel er een normen- en toetsingskader is vastgesteld, geldt dat de interne organisatie de zichtbare naleving van wet- en regelgeving moet waarborgen. Uitgangspunt voor onze accountantscontrole is dat de gemeente een toereikende interne controle op de rechtmatigheid uitvoert en de uitkomsten zichtbaar en voor ons controleerbaar vastlegt.

Met deze interne controle is eind 2005 een aanvang gemaakt voor een tiental processen die op basis van een risicoanalyse zijn geselecteerd. Dat betekent dat nog niet voor alle relevante wet- en regelgeving de interne toetsing van de beheersingsmaatregelen op een toereikende manier heeft plaatsgevonden. Dit was overigens ook niet mogelijk, omdat het toetsingskader in de tweede helft van 2005 en begin 2006 is opgesteld.

Daarnaast is ook door ons vastgesteld dat de interne beheersingsmaatregelen in 2005 nog niet volledig functioneerden. In onze managementletter van 30 november zijn wij in dit verband ingegaan op de subsidies die de gemeente verstrekt, aanbestedingen en treasury. Op grond van deze bevindingen hebben wij geconcludeerd dat over 2005 nog sprake is van ontoereikend uitgevoerde maatregelen van interne beheersing, waardoor op grond van accountantscontrole op rationele wijze niet de vereiste zekerheid kon worden verkregen over de rechtmatige totstandkoming van baten en lasten.

4.1.2. Situatie rechtmatigheid 2005 in relatie tot de strekking van de accountantsverklaring

Op het gebied van de rechtmatigheid heeft uw gemeente voldaan aan hetgeen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als minimum is vastgesteld voor 2005.

Het Ministerie van BZK heeft in haar brief van 10 oktober 2005 aangegeven dat voor 2005 het voor veel gemeentes een 'confronterend' jaar wordt maar dat deze ervaring een belangrijk hulpmiddel zal zijn om de stap naar rechtmatigheid te maken. BZK geeft hierbij wel aan dat voor het jaar 2006 het haalbaar en wenselijk wordt geacht een goedkeurend rechtmatigheidsoordeel te verkrijgen.

Uw gemeente beschikt over een normen- en toetsingskader voor de rechtmatigheidscontrole. Daarnaast heeft uw gemeente in de tweede helft van 2005 verder geïnvesteerd in de rechtmatigheid door de tien belangrijkste processen intern te controleren op rechtmatigheidsaspecten. Op deze wijze verkrijgt uw gemeente inzicht in de (volledige) naleving van de wet- en regelgeving en kan uw gemeente tijdig maatregelen nemen voor de rechtmatigheid over 2006.

Desalniettemin betekent hetgeen genoemd in paragraaf 4.1.1 dat wij bij onze accountantscontrole geen gebruik hebben kunnen maken van de bevindingen van de interne organisatie. Hierdoor konden wij op grond van accountantscontrole op rationele wijze niet de vereiste zekerheid verkrijgen over de rechtmatige totstandkoming van genoemde baten en lasten alsmede de balansmutaties. Voor 2005 geven wij daarom een oordeelsonthouding met betrekking tot het aspect rechtmatigheid.

4.1.3. Begrotingsrechtmatigheid

In het kader van de rechtmatigheidscontrole is één van de te toetsen criteria het begrotingscriterium.

Het college biedt de gemeenteraad het jaarverslag en de jaarrekening met bijbehorende accountantsverklaring en verslag van bevindingen aan. Het is primair de plicht van het college om aan te geven welke bedragen om welke redenen in het kader van het begrotingscriterium als onrechtmatig moeten worden beschouwd.

Veel onrechtmatigheden kunnen worden voorkomen als in het door de raad vastgestelde controleprotocol is aangegeven wanneer een afwijking van de begroting als onrechtmatig dient te worden beschouwd. In het controleprotocol van Delft is dit aangegeven. In de jaarrekening van de gemeente Delft wordt per programma aangegeven welke afwijkingen er zijn en hoe deze in het kader van rechtmatigheid zijn geclassificeerd.

Als verbeterpunt merken wij nog op dat de spelregels in het controleprotocol met name betrekking hebben op de baten en lasten per programma. Vaak is de gedachte dat de geldende spelregels voor de baten en lasten ook gelden voor investeringen, grondexploitaties en mutaties in reserves en voorzieningen. Wij adviseren u hierin te voorzien.

5. Financieel beheer en organisatie

5.1. Proces tot stand koming jaarrekening

Artikel 213 lid 4a van de gemeentewet bepaalt dat het verslag van bevindingen van de accountant in ieder geval bevindingen bevat over de vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken. Wij gaan daar nu op in.

Ter voorbereiding op de controle van de jaarrekening 2005 hebben wij een interim-controle uitgevoerd. Tijdens de interim-controle onderzoeken wij onderdelen van het financiële beheer en de financiële organisatie. Onze gedetailleerde bevindingen hebben wij gerapporteerd aan het college van burgemeester en wethouders (onze managementletter d.d. 30 november 2005). Een samenvatting van dit rapport ten behoeve van de raad is eveneens verstrekt.

Wij concludeerden destijds dat de gemeente Delft met betrekking tot het financieel beheer, beschikt over een stevig fundament. De AO/IC is goed ingebed in de organisatie. Er is wel sprake van een aantal belangrijke aandachtspunten. De belangrijkste hiervan is de controleaanpak van de afdeling AO/IC en de interne follow-up van de uitkomsten van de afdeling AO/IC.

Onze bevindingen bij de controle van de jaarrekening (april en mei 2006) zijn als volgt:

- Het proces van opstellen van de jaarrekening 2005 door de gemeente is niet optimaal verlopen. De eerste versie van de jaarrekening (half april 2006) was nog niet compleet en bevatte nog materiële tekortkomingen. De versie van de jaarrekening waar wij nu onze accountantsverklaring bij geven is 30 mei aan ons verstrekt.
- De analyse en afwikkeling van tussenrekeningen 2005 is grotendeels in 2006 uitgevoerd. Voor de betrouwbaarheid van (tussentijdse) informatie is het van belang dat tussenrekeningen zo weinig mogelijk gebruikt worden en dat continu inzicht bestaat in de openstaande posten.
- Bij de controle bleek dat niet alle lasten die betrekking hebben op 2005 in 2005 waren verantwoord. Conform het toerekeningsbeginsel is dit wel een vereiste. Als gevolg hiervan zijn een groot aantal correcties uitgevoerd, die tot aanpassing in de jaarrekening hebben geleid. In paragraaf XXX wordt hier nader op ingegaan.
- De onderbouwing en interne controle van de posten in de jaarrekening heeft deels plaatsgevonden ná het opstellen van de jaarrekening. Een logischere volgorde is om eerst de financiële gegevens te analyseren en intern te controleren. Het opstellen van de jaarrekening is dan het sluitstuk van het rapportageproces.
- In 2004 is het BBV ingevoerd. Deze verslaggevingsregels zijn strikter dan in het verleden, bijvoorbeeld met betrekking tot het onderscheid reserves en voorzieningen of de criteria op grond waarvan bedragen geactiveerd mogen worden. Ook in 2005 bleken nog een aantal posten in de jaarrekening niet BBV-proof. De jaarrekening is op deze onderdelen gecorrigeerd. Op diverse plaatsen in dit rapport wordt hierop teruggekomen. Door de hoeveelheid van het aantal correcties en de totale invloed op het rekeningresultaat en vermogen is er voor gekozen in het kader van transparantie richting de raad het merendeel van de gecorrigeerde bedragen te vermelden.

Onder andere als gevolg van voornoemde punten is het jaarrekeningtraject uitgelopen en kon nadat de gecorrigeerde definitieve jaarrekening op 30 mei werd opgeleverd de controle worden afgerond. Als gevolg van de diverse correcties zijn op veel plaatsen in de jaarrekening cijfers en toelichtingen daarop gewijzigd, hetgeen als risico heeft dat dit niet op alle plekken correct is gebeurd. Ook na 30 mei vinden er hierdoor nog enkele correcties plaats. Deze hebben echter geen invloed meer op het getrouwe beeld dat de jaarrekening dient te geven.

Voor 2006 adviseren wij u de knelpunten die bij de jaarrekening 2005 zijn gebleken te evalueren en passende maatregelen te nemen om deze in de toekomst te voorkomen. Vanzelfsprekend zijn wij bereid in deze evaluatie te klankborden.

5.2. Strengere regels, strengere accountant?

Uitgangspunt voor de accountantscontrole is dat de jaarrekening voldoet aan het BBV. Deze regelgeving is duidelijker en daarmee strakker dan in het verleden. Daarnaast worden aan gemeenten steeds hogere eisen gesteld met betrekking tot het "in control" zijn. Behalve voor gemeenten is er ook het nodige veranderd voor accountants. Aan de accountantscontrole worden steeds zwaardere eisen gesteld als gevolg van gewijzigde regelgeving voor het beroep. Accountants zullen vanuit het toezicht op het beroep in de toekomst steeds vaker geconfronteerd worden met vragen over de verrichte controle en de wijze waarop tot het accountantsoordeel is gekomen.

De indruk kan hierdoor ontstaan dat de accountant strenger is geworden dan voorheen. Gedeeltelijk is dit ook zo. In het verleden was er soms ruimte voor een pragmatische oplossing voor bepaalde financiële vraagstukken. Tegenwoordig is deze ruimte er minder en dient onomstotelijk vast te staan of bedragen in overeenstemming met de regelgeving zijn verantwoord. Bij interpretatieverschillen zullen de hierdoor ontstane onzekerheden transparant moeten worden vermeld. Voordeel is daarbij dat de regelgeving ook daadwerkelijk duidelijker is geworden. Er is minder ruimte voor interpretatieverschillen. Daarbij geldt dat wij er vanuit gaan dat de raad gebaat is bij deze duidelijkheid en de raad hierdoor een beter inzicht verkrijgt in de financiële cijfers van de gemeente.

6. Financiële positie en resultaat

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) bepaalt dat toevoegingen en onttrekkingen aan reserves in de bepaling van het resultaat voor bestemming niet als lasten of baten mogen worden meegerekend. Alle toevoegingen of onttrekkingen moeten plaatsvinden via de resultaatbestemming. Hiermee wordt bereikt dat het resultaat voor bestemming exact gelijk moet zijn aan de mutatie in het eigen vermogen. De jaarrekening van de gemeente Delft geeft op dit punt het volgende beeld (x € 1 miljoen):

Eigen vermogen ultimo 2004	156,3
Eigen vermogen 01-01-2005 na correctie beginbalans	175,4
Eigen vermogen ultimo 2005	156,0
Resultaat voor bestemming (nadelig)	19,4

Vervolgens is via de resultaatbestemming € 42,8 miljoen aan de reserves toegevoegd en € 57,5 miljoen aan reserves onttrokken. Dit geeft voor 2005 het volgende beeld (x € 1 miljoen):

Resultaat voor bestemming (voordelig):	-/ 19,4
Resultaatbestemming (toevoeging aan reserves)	-/- 42,8
Resultaatbestemming (onttrekking aan reserves)	+ 57,5
Resultaat na bestemming (nadelig):	-/- 4,7

Beginbalanscorrecties

Het eigen vermogen is in 2005 beïnvloed door een aantal bijzondere posten die tot correctie van de beginbalans hebben geleid. Concreet betekent dit dat het eigen vermogen zoals dit in de jaarrekening 2004 stond verantwoord van hoogte en samenstelling is veranderd. Per saldo neemt het eigen vermogen per 1 januari 2005 met € 19,1 miljoen toe. De veranderingen zijn toegelicht in de jaarrekening en bestaan uit:

- herclassificatie reserves en voorzieningen ad € 21,5 miljoen (toename eigen vermogen);
- correctie van de grondexploitatie Technopolis ad € 4,5 miljoen (afname eigen vermogen);
- overname van de jaarrekening Grotius College in de gemeentelijke jaarrekening € 2,1 miljoen toename eigen vermogen).

De herclassificatie reserves en voorzieningen heeft op het totaal van de reserves en voorzieningen geen effect, omdat de voorzieningen voor hetzelfde bedrag (€ 21,5 miljoen) zijn verlaagd. De herclassificatie heeft tot gevolg dat de indeling van de reserves en voorzieningen in overeenstemming is gebracht met het Besluit begroting en verantwoording (BBV).

De verlaging van het eigen vermogen met € 4,5 miljoen als gevolg van de correctie Technopolis is een daadwerkelijke correctie op het verleden. Zoals toegelicht in de jaarrekening had een juiste verwerking in het verleden tot een lager resultaat geleid van het erfpachtbedrijf. Omdat deze situatie feitelijk al gold ultimo 2004 is de correctie in de beginbalans doorgevoerd.

Zoals elders in dit rapport uiteengezet zijn de cijfers van het Grotius College in de jaarrekening 2005 voor het eerst meegeconsolideerd. De Raad zal in 2006 aan dienen te geven hoe met de reserves van het Grotius College dient te worden omgegaan. Aangezien het Grotius College een bestuurscommissie is die zelfstandig opereert en de gemeente tot op heden geen bemoeienis heeft gehad met de reserves van het Grotius College, is er vooralsnog voor gekozen de reserves op te nemen als bestemmingsreserve.

Eigen vermogen ultimo 2005

De algemene reserves zijn ultimo 2005 gedaald van € 60,9 miljoen naar € 51,2 miljoen. In de staat van reserves staan per reserve de toevoegingen en onttrekkingen vermeld. Wij noemen hier enkele van de belangrijkste mutaties:

- De grootste mutatie is de afboeking op de vaste activa. In 2005 is voor alle vaste activa beoordeeld of activering plaatsvindt in overeenstemming met het BBV. Dit heeft geleid tot een opschoning van de vaste activa met circa € 12,6 miljoen. Dit bedrag is conform raadsbesluit in mindering gebracht op de algemene reserves.
- Het saldo algemene reserves is daarnaast beïnvloed door het saldo budgetoverhevelingen. Restant begrote bedragen die in 2005 niet zijn uitgegeven worden via de algemene reserves overgeheveld naar 2006 voor een bedrag ad € 1,3 miljoen. In 2004 werd op deze wijze € 2,9 miljoen naar 2005 overgeheveld. Dit bedrag is in 2005 weer in mindering gebracht op de algemene reserve. Per saldo is het effect op de algemene reserve 2005 een daling van € 1,6 miljoen.
- Het resultaat 2004 ad € 4,4 miljoen is toegevoegd aan de algemene reserve.
- Andere grote mutaties hebben in belangrijke mate betrekking op de mutaties in de algemene reserve grondbedrijf. Deze bestaan in belangrijke mate uit winstnemingen grondexploitatie, saldo mutatie voorziening nadelige saldi grondexploitatie en diverse bijdragen in projecten. De mutaties worden toereikend toegelicht in de jaarrekening.

Voor een meer uitgebreide analyse van het rekeningresultaat over het jaar 2005 verwijzen wij u naar de toelichting in de programmarekening.

7. Verslaggeving

Omdat overheidshuishoudingen op onderdelen principieel anders zijn dan bedrijven, geldt voor de verslaggeving van dergelijke huishoudingen specifieke regelgeving. Voor gemeenten is dit het in 2004 ingevoerde Besluit begroting en verantwoording (BBV). In het BBV wordt rekening gehouden met de gemeentelijke eigenheid. Alleen het BBV geldt als formeel voorschrift. Titel 9 van boek 2 BW is als direct referentiekader terzijde gesteld. Het BBV kent sinds de introductie nog tekortkomingen. Er bestaan nog niet volledig uitgewerkte probleemgebieden, waardoor binnen de kaders van de regelgeving soms uiteenlopende oplossingen gevonden kunnen worden. Bij het toetsen van de jaarrekening aan het BBV constateerden wij dat niet in alle gevallen aan het BBV werd voldaan. De belangrijkste afwijkingen vermelden wij in deze paragraaf. Daar waar voldoende duidelijk is dat bedragen niet conform het BBV zijn verantwoord, is door ons verzocht de jaarrekening op dit onderdeel aan te passen. Daar waar dit minder duidelijk is, is in een aantal gevallen door ons verzocht in 2006 alsnog deze onduidelijkheden op te heffen.

7.1. Reserves

Negatieve reserves

Het BBV schrijft expliciet voor dat reserves niet negatief mogen staan. Een aantal van de reserves in de ons ter controle aangeboden conceptjaarrekening had een negatief saldo.

Voor zover het om algemene reserves ging, is er voor gekozen om de oorspronkelijke algemene reserves samen te voegen tot een drietal algemene reserves. Deze algemene reserves hebben alle drie een positief saldo. Binnen deze saldi is het negatieve saldo van de reserve BTW-compensatiefonds ad € 2,5 miljoen en het negatieve saldo van de bedrijfsreserve Combiwerk ad € 1,4 miljoen gesaldeerd.

Voor wat betreft negatieve bestemmingsreserves geldt dat deze zijn aangevuld tot nihil. Per saldo is € 189.000 aangezuiverd. Het betrof de reserves Schade en calamiteiten schoolgebouwen (€ 76.000), Aankopen museumcollecties (€ 5.000) en Bedrijfsvoering vrije academie (€ 108.000).

Winstnemingen grondexploitaties

Voor een tweetal grondexploitaties heeft naar aanleiding van onze bevindingen een extra tussentijdse winstneming plaatsgevonden. Wanneer er sprake is van winsten en deze voldoende zeker zijn op basis van resterende nog te maken kosten, dan worden deze genomen. Dit was het geval voor de locaties Cyclotronweg ad € 2,7 miljoen en Ikea (€ 2,5 miljoen). Voor Ikea was aanvankelijk al € 2 miljoen winst genomen. Dit bedrag is conform raadsbesluit gestort in de reserve Ecologie.

Rechtmatigheid

Uit het BBV vloeit voort dat de raad beslist over toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. Wanneer mutaties worden verricht waar de raad zich niet over heeft uitgesproken dan zijn deze onrechtmatig. De raad spreekt zich op verschillende manieren uit. Bijvoorbeeld via het resultaatbestemmende deel van de begroting en/of de jaarrekening. Ook kan de raad in de loop van het jaar een aparte beslissing nemen over reservevorming of mutaties daarin. Een voorbeeld hiervan is de vaststelling van het MPV, waarin is opgenomen hoe de algemene reserve grondbedrijf mag muteren. Tevens zijn in het door de raad vastgestelde controleprotocol aanwijzingen opgenomen, over hoe te handelen met betrekking tot rechtmatigheid.

Bij het nagaan of mutaties conform raadsbesluit hebben plaatsgevonden bleek het bij het beoordelen van de rechtmatigheid niet altijd duidelijk of mutaties plaatsvinden conform raadsbesluit. De gemeente hanteert bijvoorbeeld als uitgangspunt dat ook voor niet begrote onttrekkingen aan reserves rechtmatig gehandeld wordt, indien deze tijdig gemeld zijn en passen binnen het bestaande beleid. In de praktijk blijkt dit lastig toetsbaar. Wanneer past iets binnen het beleid en in hoeverre heeft melding op transparante wijze plaatsgevonden. Alle mutaties per reserve worden wel in de jaarrekening vermeld, waardoor de raad zich alsnog hierover kan uitspreken.

Het risico is aanwezig dat de raad bij de jaarrekening alsnog bepaalde mutaties ter discussie stelt. Wij adviseren u daarom in de toekomst alle toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves voorafgaand aan het vaststellen van de jaarrekening aan de raad ter besluitvorming voor te leggen.

Overigens merken wij op dat het overgrote deel van de mutaties in de reserves afgedekt is door de begroting c.q. begrotingswijzigingen, raadsbesluiten, waaronder omtrent de herclassificatie en het door de raad vastgestelde MPV.

Nota reserves en voorzieningen

In uw verordening Financieel Beheer (verordening 212) is opgenomen dat éénmaal per vier jaar een (geactualiseerde) nota van reserves en voorzieningen dient te worden opgesteld door het college. De laatste versie dateert uit 1997. Het ontbreken van de nota is strijdig met uw eigen verordening. Een dergelijke nota is tevens een belangrijke bron voor onze controle om mutaties in de reserves en de conform het BBV (artikel 54) verplicht in de jaarrekening op te nemen informatie over reserves te kunnen controleren.

In de jaarrekening dient onder andere de aard en reden van de reserves vermeld te worden. Deze informatie is in het jaarverslag vermeld per programma. Deze informatie hebben wij dus niet kunnen toetsen aan een nota reserves en voorzieningen.

Voor de toekomst adviseren wij u de nota reserves en voorzieningen vast te stellen en in overeenstemming met het BBV, artikel 54, alle relevante informatie met betrekking tot de reserves tevens in de jaarrekening op te nemen.

7.2. Voorzieningen

7.2.1. Voorzieningen voor verplichtingen/verliezen waarvan de omvang op balansdatum onzeker is

Voorzieningen worden onder andere gevormd voor de voorzienbare lasten in verband met risico's en verplichtingen, waarvan de omvang en/of het tijdstip van optreden per balansdatum min of meer onzeker zijn, en die oorzakelijk samenhangen met de periode voorafgaande aan die datum. Uw gemeente heeft in totaal circa € 32,2 miljoen aan dergelijke voorzieningen. De voorzieningen dienen naar beste schatting dekkend te zijn voor de achterliggende verplichtingen. Ze mogen niet hoger of lager zijn dan de geschatte omvang van verplichtingen of risico's waarvoor ze zijn ingesteld. Hoewel er sprake is van schattingen, dienen er wel deugdelijke calculaties voorhanden te zijn.

Het overgrote deel van de hiervoor genoemde voorzieningen (€ 25,5 miljoen) heeft betrekking op voorziene verliezen op lopende grondexploitaties. Deze voorzieningen hebben wij getoetst aan de onderliggende grondexploitatieberekeningen. De belangrijkste mutatie betreft de toename van de voorziening voor de grondexploitatie Technopolis. Het voorziene verlies is gestegen van € 7,2 miljoen naar € 13,8 miljoen. In het nog vast te stellen MPV 2006-2009 wordt nader ingegaan op de risico's. De toename van het verlies is ontstaan doordat de berekeningen zijn geactualiseerd in 2005. Een belangrijk risico betreft de uitgifte van de grond die ver achterblijft, waardoor het voorziene verlies nog verder kan oplopen.

In het resterende bedrag van de voorzieningen zijn onder andere de voorzieningen FLO brandweer en voormalig personeel Combiwerk opgenomen. Voor beide voorzieningen geldt dat er geen actuele berekening voorhanden is, op basis waarvan de hoogte van de voorziening beoordeeld kan worden. Het risico is dat de voorzieningen op basis van actuele berekeningen opgehoogd dienen te worden. Als gevolg van aanpassingen in de CAO brandweer is dit risico reëel. De voorziening Combiwerk is in 2003 gevormd. De risico's lijken hier beperkter. Echter, ook hier geldt dat geen berekening is aangeroffen. Wij adviseren u in 2006 de berekeningen te actualiseren en de hoogte van de voorziening op basis van deze berekeningen aan te passen.

Bij het beoordelen van de voorzieningen bleek voor de voorziening wachtgeldverplichtingen melkertbanen ad € 413.788 de onderhouwing volledig te ontbreken. Deze voorziening is afgeboekt en vrijgevallen in het resultaat. Hier tegenover staat een voorstel om een bestemmingsreserve te vormen.

7.2.2. Onderhoudsvoorzieningen

Algemeen

Onderhoudsvoorzieningen worden doorgaans gevormd voor planmatig uit te voeren "groot" onderhoud aan activa, waarmee het onderhoud geduid wordt dat niet jaarlijks pleegt terug te keren. Er is in het BBV geen verplichting om onderhoud te egaliseren. Er mag worden geëgaliseerd, het hoeft niet persé. Wanneer er echter wordt gekozen om te egaliseren via een onderhoudsvoorziening dan gelden een aantal spelregels. De belangrijkste hiervan is het hebben van inzicht in de onderhoudssituatie van het bezit dat vertaalt dient te worden in een beheerplan. Het meerjarig onderhoud dat hieruit voortvloeit is de basis voor de onderhoudsvoorziening.

Ons is medegedeeld dat het intern streven erop is gericht geen onderhoudsvoorzieningen meer te hebben, maar te egaliseren via door de raad ingestelde bestemmingsreserves voor egalisatie van onderhoudskosten. Het invoeren van onderhoudsreserves staat haaks op de wijze waarop in het BBV wordt omgegaan met onderhoud. Het BBV gaat uit van het stelsel van baten en lasten.

Onderhoudslasten behoren in de exploitatie thuis, waarbij er voor niet jaarlijks terugkerend onderhoud de mogelijkheid geldt een onderhoudsvoorziening te vormen. Echter, ook hiervoor geldt dat mutaties in de voorziening via de exploitatie verlopen. Het hanteren van een bestemmingsreserve onderhoud is vooral eenvoudiger. Nadeel is echter dat er minder eisen aan het financieel beheer worden gesteld. Immers, het is bij het muteren van een bestemmingsreserve onderhoud geen vereiste de onttrekkingen te toetsen aan een onderhoudsbegroting.

Bevindingen

1. In 2005 is er nog sprake van een beperkt aantal onderhoudsvoorzieningen. Het merendeel is via de herclassificatie overgeheveld naar de bestemmingsreserves. Bij het toetsen van de onderhoudsvoorzieningen aan de meerjarenbegroting onderhoud bleek dat de voorziening onderhoud aan voormalige schoolgebouwen een te laag saldo had om toekomstige onderhoudsuitgaven te kunnen dekken. De voorziening is alsnog aangevuld met € 78.000. Bij deze voorziening is overigens uitgegaan van een sober voortgezet onderhoudsbeleid en is geen rekening gehouden met eventuele toekomstige renovaties. Er is hier bij de J.J. Slauerhofflaan 273 wel sprake van, maar besluitvorming hierover heeft voor zover ons bekend nog niet plaatsgevonden.
2. Er is sprake van een voorziening renovatie atletiekbaan ad € 40.802,00. Deze voorziening voldoet feitelijk niet aan de criteria die gelden om een voorziening te kunnen vormen. Correctie is achterwege gebleven. Wij verzoeken u in 2006 de voorziening op te heffen. Een alternatief om het "gespaarde" geld veilig te stellen is het vormen van een bestemmingsreserve.

7.2.3. Overige bevindingen voorzieningen

Negatieve voorzieningen

Het BBV schrijft voor dat negatieve voorzieningen niet toegestaan zijn met uitzondering van tariefegalisatievoorzieningen. Een aantal voorzieningen bleken een negatieve stand te hebben. Deze voorzieningen zijn alsnog aangevuld tot het saldo nihil. Het betrof de voorzieningen Wachtgeldfonds ad € 95.422 en de voorziening Suppletie pre-pensioenuitkeringen ad € 50.528.

Bijdragen derden

1. Voor bijdragen die van derden worden ontvangen kan een terugbetalingsverplichting gelden, wanneer deze niet worden uitgegeven. Het BBV schrijft voor dat deze bijdragen van derden voor zover nog niet uitgegeven, in een voorziening dienen te worden gestort. Bij de controle constateerden wij dat de voorziening OALT een overschot had van circa € 240.000. Hiervoor geldt geen terugbetalingsverplichting. Dit bedrag is alsnog vrijgevalen ten gunste van de exploitatie.

2. Bijdragen van derden kunnen worden aangevuld door gemeentelijke bijdragen. Strikt genomen dienen deze gelden gescheiden te blijven. Er kunnen namelijk alleen voor bijdragen ontvangen van derden voorzieningen gevormd worden. Voor gemeentelijke bijdragen kunnen bestemmingsreserves gevormd worden. De commissie BBV heeft echter wel een uitspraak gedaan dat indien de gemeente(raad) een toezegging (beschikking) heeft gedaan aan een derde over enige jaren middelen - waarvan de omvang onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten - ter beschikking te stellen en de derde deze middelen juridisch kan afdwingen, er sprake is van een voorziening (op grond van artikel 44, lid 1a). Dergelijke voorzieningen zijn geen voorzieningen bijdragen derden, waardoor splitsing nog steeds noodzakelijk is. Voordeel van deze uitspraak is dat ook de gemeentelijke bijdragen die hieraan voldoen onder de voorzieningen vallen. Een dergelijke splitsing is niet gemaakt voor de voorziening onderwijsbeleidsplan (OBP). In verband met de complexiteit van de berekeningen en rekening houdend met het gegeven dat de totale hoogte van de voorzieningen niet ter discussie staat is splitsing achterwege gebleven. Wij adviseren in 2006 voor dergelijke voorzieningen de bedragen alsnog te splitsen.

7.3. Voorraden grond

In de jaarrekening worden gronden conform het BBV gesplitst in grondexploitaties en nog niet in exploitatie genomen gronden. De waarderingsvoorschriften voor deze posten zijn verschillend. Een belangrijk verschil is dat voor een voorzien verlies op een lopende grondexploitatie een voorziening dient te worden gevormd. Nog niet in exploitatie genomen gronden worden getoetst aan de marktwaarde. Wanneer deze lager is, dan dient het verschil in principe te worden afgeboekt. In 2005 bleek dat bij de waardering van de gronden hier nog niet in alle gevallen aan werd voldaan. Het Vakteam Vastgoed heeft vervolgens de nodige acties verricht en diverse correcties uitgevoerd. Bij de jaarrekening constateerden wij desondanks nog een aantal zaken die tot correctie dienden te leiden.

7.3.1. Afwaarderingen en voorziene verliezen

De post voorraden grond is per saldo gedaald van € 74,1 miljoen naar € 57,3 miljoen.

De belangrijkste mutaties staan vermeld in de jaarrekening. Deze daling wordt in belangrijke mate veroorzaakt door:

- Een in 2005 ontvangen bedrag van het rijk voor Spoorzone ad € 25 miljoen. Dit bedrag was voorzien en heeft verder geen invloed op de vermogenspositie.
- Een aantal tussentijdse winstnemingen van per saldo voor € 12,2 miljoen. Omdat het om tussentijdse winstnemingen gaat vooruitlopend op de definitieve afsluiting van de grondexploitatie hebben deze geen invloed op de vermogenspositie op de langere termijn.

- Een aantal afwaarderingen voor in totaal € 9,3 miljoen. Deze correcties hebben wel invloed op de vermogenspositie. In het MPV 2005-2008 was nog geen rekening gehouden met deze afwaarderingen. De toelichting op deze afwaarderingen wordt in de jaarrekening onder het programma duurzaamheid nader uiteen gezet.

De afwaarderingen bestaan uit twee bedragen. Röntgenweg 1 ad € 5,3 miljoen en Vulcanusweg 295/305 ad € 4 miljoen. Wij gaan kort in op deze afwaarderingen.

Voor de locatie Röntgenweg 1 is € 5,3 miljoen afgeboekt. De oorspronkelijke uitgangspositie was dat het saldo van de grondexploitatie ná herontwikkeling van het complex nihil moest zijn. Door een ingezakte vastgoedmarkt, tegenvallende leegstandcijfers en oplopende rentelasten staat inmiddels een verlies vast van minimaal € 5,3 miljoen. Dit verlies kan in de toekomst verder oplopen, aangezien bij de berekening van dit verlies rekening is gehouden met de hoogst mogelijke opbrengst uit de herontwikkeling.

In 2003 is het complex Vulcanusweg 295 t/m 305 om strategische redenen, zonder onderliggende grondexploitatie, aangekocht en ondergebracht bij de grondexploitatie van Station Zuid. De locatie is in 2005 losgekoppeld van de ontwikkeling van Station Zuid en er is geen reden meer om de gronden in bezit te houden. Aangegeven is dat de vastgoedexploitatie spoedig zal worden afgesloten. Zoals hiervoor vermeld schrijft het BBV voor dat niet in exploitatie genomen gronden getoetst dienen te worden aan de marktwaarde. Als deze lager is dan dient afgewaardeerd worden. Bij de jaarrekeningcontrole bleek dat deze toets nog niet had plaatsgevonden. Op basis van de huidige inzichten in de marktwaarde is de boekwaarde ad € 4,4 miljoen alsnog met € 4 miljoen afgewaardeerd, welk bedrag ten laste van het rekeningresultaat is gekomen.

Behalve voornoemde afwaardering is na het in 2005 actualiseren van de berekeningen grondexploitatie Technopolis gebleken dat het voorziene verlies op basis van contante waarde inmiddels is opgelopen van € 7,2 miljoen naar € 13,8 miljoen. In ons rapport wordt hier nader op ingegaan onder de paragraaf voorzieningen (7.2.1.).

Per saldo is voor de drie locaties (Röntgenweg, Vulcanusweg en Technopolis) de vermogenspositie met circa € 16 miljoen negatief beïnvloed. De algemene reserve grondbedrijf is inmiddels nagenoeg nihil en zal in 2005 op basis van resultaatbestemming aangevuld worden met € 3 miljoen. In het MPV 2006-2009 is aangegeven dat het grondbedrijf niet langer een rendabel bedrijf is en vanaf 2007 geen extra middelen meer zal genereren voor de algemene dienst. Het belang van actuele en realistische grondexploitatieberekeningen neemt hierdoor toe. In de toekomst is er feitelijk geen enkele ruimte meer voor de tegenvallers zoals deze in 2005 zijn gebleken. Tegenvallers zullen dan ten laste van de algemene reserve Algemene Dienst komen. De € 16 miljoen afwaarderingen en ophoging van de voorziening was feitelijk ook al in de periode voor 2005 voorzienbaar. Hiermee rekening houdend en gezien de toegenomen risico's adviseren wij u jaarlijks ruim voorafgaand aan het opstellen van de jaarrekening een extra toets te doen op de actualiteit van de berekeningen voor locaties waar verliezen worden voorzien of waar de marktwaarde mogelijk lager is dan de boekwaarde van de grond.

7.4. Toerekeningscriterium

De verwerking van transacties in de jaarrekening wordt in de eerste plaats bepaald door het toerekeningscriterium. Het vereiste van het toerekenen houdt in dat de gevolgen van transacties en andere gebeurtenissen in de administratie worden geboekt en in de jaarrekening verwerkt in de periode dat zij zich voordoen of waarop zij betrekking hebben. Dit geldt ook voor transacties die pas aan het licht komen in de periode nadat de jaarrekening is opgemaakt, maar voordat de jaarrekening is vastgesteld door de gemeenteraad. In het laatste geval moet het wel om transacties gaan die onontbeerlijk zijn voor het inzicht dat de programmarekening biedt.

Wij stelden vast dat bij het opstellen van de jaarrekening onvoldoende rekening was gehouden met het toerekeningscriterium. Een groot aantal bedragen bleek niet in de jaarrekening te zijn verwerkt, terwijl deze wel op 2005 betrekking hadden. Dit heeft tot een fors aantal correcties geleid. Per saldo heeft dit geleid tot circa € 1,3 miljoen hogere lasten en circa € 2,4 miljoen hogere materiële vaste activa.

De belangrijkste oorzaken waren als volgt:

- Facturen staan in routing. Alle facturen die de gemeente ontvangt worden geregistreerd, maar niet direct administratief verwerkt. De facturen staan in routing, totdat budgethouders de facturen hebben geaccordeerd. De gefactureerde bedragen of het bedrag dat niet ter discussie staat dienen wel in de jaarrekening te worden verwerkt. Dit was voor diverse bedragen niet gebeurd.
- Facturen voor prestaties geleverd in 2005 worden in 2006 ontvangen. Gebruikelijk is deze facturen nog te boeken zolang de administratie niet is afgesloten. Indien de administratie wel is afgesloten dient de budgethouder het bedrag waarvoor een factuur wordt verwacht een raming op te nemen. Dit was voor diverse bedragen niet gebeurd.
- Bedragen die aanvankelijk op kasbasis waren verantwoord, o.a. bedragen met betrekking tot de Wwb (Wet, werk en bijstand).
- Niet uitgegeven bedragen worden gereserveerd (via tussenrekeningen).

Dergelijke zaken kunnen in de toekomst verholpen worden door in het jaarrekeningtraject tijdig de facturen in routing op te laten schonen. Een andere mogelijkheid is het invoeren van een verplichtingenregistratie. In onze managementletter hebben wij hier al over gerapporteerd. Belangrijk is ook een stuk bewustwording. Wanneer alle budgethouders in voldoende mate kennis hebben van het toerekeningsbeginsel en dit in het jaarrekeningtraject verder wordt benadrukt, mag worden verwacht dat in de toekomst dergelijke onjuistheden minder zullen voorkomen.

7.5. Financiële vaste activa

De financiële vaste activa bevat onder andere de post "bijdragen aan activa van derden". Het activeren van bijdragen die aan derden zijn verstrekt is alleen toegestaan onder bepaalde in het BBV genoemde voorwaarden. Bij het toetsen van de geactiveerde bijdragen bleek in totaal voor circa € 217.000 niet aan de activeringscriteria te voldoen. Dit bedrag is geheel afgeboekt en ten laste van het resultaat gebracht. Behalve deze correctie is tevens een bedrag ad € 461.000 overgeheveld naar de materiële vaste activa. Het betrof een in 2002 aangekocht opstalrecht ondergrondse parkeergarage. De betreffende parkeergarage is eigendom van de gemeente, waardoor verantwoording onder de bijdragen in activa derden niet correct was.

7.6. Bestuurscommissie Grotius College

Het Grotius College in de gemeente Delft is een bestuurscommissie. Een bestuurscommissie is een gemeentelijk onderdeel en geen zelfstandige entiteit. De financiële cijfers van het Grotius College dienen daarom jaarlijks meegeconsolideerd te worden in de gemeentelijke financiële cijfers. Tot en met 2004 werden alleen de baten en lasten op neutrale wijze verwerkt in de gemeentelijke cijfers. Door ons is aangegeven dat dit niet correct is en dat een volledige consolidatie, dus ook de balans, dient plaats te vinden.

Aangezien de jaarrekening van het Grotius College nog niet gereed was en het Grotius College het BBV niet toepast ontstond er een probleem. Zonder consolidatie zou de jaarrekening van de gemeente niet volledig zijn. In overleg met het Grotius College en hun accountant is versneld een conceptjaarrekening opgesteld, waarbij tevens rekening is gehouden met het BBV.

Omdat de exploitatie voornamelijk bestaat uit vaste personeelslasten en rijksbijdragen is er een beperkt risico dat de cijfers in de definitieve jaarrekening van het Grotius College in belangrijke mate afwijken.

Het saldo eigen vermogen 2005 Grotius College bedroeg € 2.235.789, inclusief het resultaat over 2005 ad € 108.236.

7.7. Brandweer

De fusie tussen de brandweerkorpsen van Delft en Rijswijk is per 1-1-2005 gerealiseerd. De ontvlechting van de cijfers uit de administratie van de gemeente is pas in de loop van 2005 uitgevoerd. Wij stelden vast dat nog niet alle cijfers van de brandweer uit de gemeentelijke cijfers waren verwijderd. Dit heeft alsnog tot enkele correcties geleid. In de definitieve gemeentelijke jaarrekening resteren er echter nog een aantal onzekerheden. Niet vastgesteld kon worden of alle met de brandweer te verrekenen bedragen juist zijn verwerkt. Per saldo is er onzekerheid over een bedrag van circa € 600.000. Hiervoor zijn diverse verklaringen voorhanden, echter er kon geen zekerheid worden verkregen over de juistheid hiervan. In de loop van 2006 wanneer ook de jaarrekening van de brandweer gereed is, zal definitief afgerekend worden.

7.8. Overige bevindingen

7.8.1. Kosten nieuwbouw nieuwe kantoor gemeente

In totaal stond bij het Vakteam Vastgoed onder de voorraden grond een bedrag verantwoord ad € 120.000 kosten nieuwbouw kantoor gemeente. Dit bedrag is niet afgedekt door een krediet. Tevens bleek een deel van de kosten niet activeerbaar. In totaal is van het bedrag € 83.000 afgeboekt en ten lasten van het rekeningresultaat gebracht. De resterende € 37.000 is alsnog geactiveerd onder de materiële vaste activa.

7.8.2. Waarborgsommen

Onder langlopende verplichtingen staan tevens ontvangen waarborgsommen verantwoord. Bij de controle van deze waarborgsommen bleek een deel niet meer open te staan, onder andere omdat bedragen al terug waren betaald. Het teveel verantwoorde bedrag ad € 86.000 is afgeboekt en ten gunste gebracht van het rekeningresultaat.

7.8.3. Onderhanden werk te verrekenen met derden

De gemeente verricht in een aantal gevallen werken voor derden. Op dergelijke werken kunnen verliezen ontstaan, wanneer meer kosten worden gemaakt dan in rekening kan worden gebracht. De saldi van dergelijke projecten worden op een tussenrekening verantwoord. Het inzicht in de op deze tussenrekening verantwoorde bedragen is niet optimaal, waardoor niet voor alle projecten duidelijk is of er inmiddels verliezen zijn opgebouwd. Dergelijke verliezen dienen op het moment dat deze blijken ten laste van het rekeningresultaat te worden gebracht. Tevens is het vanuit oogpunt van financieel beheer en rechtmatigheid noodzakelijk dat deze verliezen transparant worden gemaakt. Voor het project Hertekamp stond voldoende vast dat er een verlies was. Dit verlies ad € 58.000 is alsnog ten laste van het resultaat gebracht. Omdat niet voor alle projecten voldoende duidelijk was of er sprake was van een verlies zijn geen verdere afboekingen verricht. Wij adviseren u in 2006 de verliezen op de diverse onderhanden werken te verrekenen met derden inzichtelijk te maken en af te boeken.

8. Overige regelgeving

8.1. Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens

De Wet Openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde Topinkomens (WOPT) is sinds 1 maart 2006 officieel van kracht, nadat deze op 7 februari jl. door de Eerste Kamer werd aangenomen. Op 7 maart jl. is de zogeheten ministeriële regeling in het Staatsblad gepubliceerd. Het gemiddelde¹ ministersalaris is in die regeling vastgesteld op ongeveer € 158.000² euro. Medio april heeft het ministerie circa 1400 organisaties afzonderlijk benaderd met het verzoek de gevraagde gegevens aan te melden via de beveiligde internetsite www.minbzk.nl/topinkomens binnen 6 maanden na verloop van het kalenderjaar. Op basis van deze ontvangen informatie stelt Binnenlandse Zaken (hierna BiZa) een totaaloverzicht op voor het parlement. Dit overzicht wordt ook gepubliceerd via internet.

De wet bepaalt dat organisaties die onder de wet vallen, waaronder gemeenten inkomens van *elke* medewerkers die meer dan het vastgestelde ministersalaris ontvangen, moeten melden aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Ook bepaalt de wet dat deze inkomens *in* de jaarrekening gepubliceerd moeten worden. Deze verplichting zal gelden vanaf de jaarrekening over 2005, waarbij de inkomens over 2004 en 2005 vermeld dienen te worden.

Uw gemeente valt ook onder de reikwijdte van de WOPT. Hierdoor moet van eenieder, van wie de som van het belastbaar loon en de voorzieningen ten behoeve van beloningen betaalbaar op termijn, het gemiddeld belastbaar loon van ministers (voor 2005 EUR 158.000) te boven gaat, in hun jaarrekening of jaarverslag vermelden.

Uw gemeente heeft in de jaarrekening vermeld dat zich over het tijdvak 2004 en 2005 geen meldingsplichtige situaties voor hebben gedaan.

¹ Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 7 maart 2006, nr. 2006-0000065515, CS/CZW/WVOB, houdende regels betreffende de vaststelling van het gemiddelde belastbare loon van ministers (Regeling berekening gemiddelde belastbare loon ministers)

² Regels inzake de openbaarmaking van beloningen bij rechtspersonen of organisaties die deel uit maken van rechtspersonen die volledig of in aanzienlijke mate uit publieke middelen worden gefinancierd of die zijn aangewezen, voorzover deze beloningen het gemiddelde belastbare loon per jaar van ministers te boven gaan (Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens)

8.2. Fiscaliteiten

8.2.1. BTW-compensatiefonds

In 2003 is het BTW-compensatiefonds ingevoerd. De uitname gemeentefonds is destijds voorlopig vastgesteld. In de septembercirculaire gemeentefonds 2005 is aangegeven dat de definitieve uitname hoger zal kunnen uitvallen. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat landelijk tot en met 2004 circa € 185 miljoen meer is gedeclareerd bij het BCF dan waar vanuit was gegaan. Het is conform de circulaire aan te bevelen voor een eventuele naverrekening een reserve te vormen. Hiermee kunnen budgettaire consequenties (tijdelijk) worden opgevangen. Onduidelijk is nog of een eventuele naverrekening in één keer zal worden verrekend of zal worden uitgesmeerd over diverse jaren. Behalve de naverrekening zal een en ander ook gevolgen hebben voor de hoogte van de uitname vanaf 2006. De jaarlijkse uitname zal vermoedelijk stijgen, hetgeen budgettaire gevolgen zal hebben voor de inmiddels vastgestelde begroting 2006 en de jaren erna.

8.2.2. Labeling en mengpercentages

In het kader van onze controle hebben wij de BTW-aangifte en de BCF-opgave beoordeeld. Het betreft een globale beoordeling, omdat de daadwerkelijke controle door de belastingdienst wordt verricht en uitkomsten hiervan afhankelijk zijn van het standpunt van de belastingdienst en de met de belastingdienst gemaakte afspraken. Achtergrond van onze beoordeling is het vaststellen van fiscale risico's die tot naheffing kunnen leiden. Wij concluderen dat er geen aanwijzingen zijn dat er teveel BTW wordt gedeclareerd. Daarentegen zijn er wel aanwijzingen dat er te weinig BTW wordt gedeclareerd. Onze bevindingen hebben wij onderhands verstrekt aan de betrokken medewerkers. Wij adviseren u na te gaan of er geen voordelen zijn te behalen bij het herbeoordelen van de labeling en de berekening van de mengpercentages.

9. Geautomatiseerd systeem

Wij maken jaarlijks melding van de bij de controle van de jaarrekening opgedane bevindingen van de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking.

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

Bij onze controle zijn geen zaken betreffende de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking gebleken, waarvan wij aan u zouden moeten rapporteren. Wel concludeerden wij naar aanleiding van onze audit dat het stelsel van ICT beheersmaatregelen zoals van toepassing op de geautomatiseerde informatievoorziening van de gemeente Delft verbetering behoeft. Voor een aantal ICT beheersmaatregelen waar verbeteringen noodzakelijk zijn geldt dat risico's ontstaan die ondervangen dienen te worden door aanvullende interne controlemaatregelen. Onze bevindingen hebben wij aan uw concerncontroller gerapporteerd.

10. Frauderisicoanalyse

Bij onze controle krijgt de frauderisicoanalyse een meer prominente plaats binnen de controle. Evenals in eerdere jaren moet uw organisatie inzicht hebben in de frauderisico's. De internationale controlerichtlijnen schrijven voor dat deze frauderisicoanalyse verder moet worden uitgebreid en besproken met het college en de raad.

Met betrekking tot frauderisicoanalyse geldt dat de gemeente niet beschikt over een dergelijke analyse. Tevens zijn voor zover bekend geen specifieke controles verricht, gericht op bepaalde frauderisico's.

Wij adviseren voor de toekomst een frauderisicoanalyse op te stellen. Een frauderisicoanalyse bevat in ieder geval de volgende stappen:

- inventarisatie normen;
- inventarisatie potentiële risico's;
- analyse potentiële risico's;
- inventarisatie beheersmaatregelen met betrekking tot (potentiële) risico's;
- toetsing van de werking van de beheersmaatregelen.

Het is daarbij gewenst door middel van interne controles specifieke nalevingscontroles uit te voeren, gericht op het zichtbaar vaststellen van de toereikende beheersing van de frauderisico's.

11. Actualiteiten

11.1. Integriteit

Als gevolg van een wijziging in de Ambtenarenwet, bent u als overheidsinstantie in 2006 verplicht een passend en bevredigend antwoord te geven op de vraag hoe het is gesteld met de integriteit in uw gemeente en dient u hierover (publiekelijk) verantwoording af te leggen. Er wordt niet alleen verwacht dat uw gemeente beschikt over 'integriteitbeleid', maar dient het college bovendien verslag uit te brengen aan de Raad over de uitvoering ervan.

Hoe ongrijpbaar het begrip integriteit ook lijkt, de maatschappelijke roep erom en daarmee het belang ervan neemt nog altijd toe. Ingegeven door de verschillende affaires in zowel de publieke als de private sector, zoekt de burger meer dan ooit (naar herstel van) vertrouwen, eist men garanties waar het gaat om de transparantie, maar bovenal integriteit van gevoerd beleid of genomen besluiten. Voor wat betreft gemeenten is de in 2004 geïntroduceerde rechtmatigheidcontrole een eerste stap.

11.2. Single audit

Recent is bekend geworden dat het Rijk nu serieus werk gaat maken van de toepassing van het principe van single information en single audit. Gemeenten (en provincies) hoeven voortaan minder informatie te verstrekken aan het Rijk over de besteding van specifieke uitkeringen. Ook wordt de controle van deze informatie sterk verminderd. Dit staat in een algemene maatregel van bestuur waarmee de ministerraad op voorstel van minister Rijkman van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft ingestemd.

De bedoeling is dat het Rijk voor specifieke uitkeringen meer op hoofdlijnen gaat sturen en volstaat met de jaarrekening van gemeenten (en provincies) inclusief een bijlage met informatie over de specifieke uitkeringen. Deze bijlage, soms in combinatie met enige aanvullende controles, is nodig om recht te blijven doen aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor de besteding van specifieke uitkeringen.

De nieuwe vorm van informatie en controle betekent een grote wijziging ten opzichte van de huidige situatie. Nu moet uw organisatie zich voor iedere uitkering verantwoorden via aparte rapportages en accountantsverklaringen. Het voornemen is dat de nieuwe regeling al in 2006 gaat gelden voor 18 specifieke uitkeringen, waaronder de Wet werk en bijstand. In 2007 geldt de regeling ook voor de overige uitkeringen. Voor nieuwe specifieke uitkeringen geldt de regeling bij invoering.

Wij adviseren u de berichtgeving op dit gebied te volgen en hiermee rekening te houden bij de planning van de interne en externe controles over 2006.

11.3. Wet op de grondexploitatie

Op 1 september 2005 is aan de Tweede Kamer het wetsvoorstel van de Grondexploitatiewet (Grewwet) aangeboden. De meest in het oog springende wijzigingen in de Grewwet hebben betrekking op:

- de mogelijkheid voor gemeenten om eisen te stellen aan de concrete invulling van te ontwikkelen locaties (locatie-eisen);
- om kosten te verhalen die samenhangen met de exploitatie van de betreffende gronden (kostenverhaal).

In het bestemmingsplan kunnen locatie-eisen worden opgenomen die betrekking hebben op de uitvoering ervan. Een voorbeeld hiervan is het opnemen van voorschriften omtrent te realiseren woningbouwcategorieën. Daarnaast zal de gemeente een *exploitatieplan* moeten opstellen waarin ondermeer een exploitatieopzet, omschrijvingen van werkzaamheden betreffende het bouwrijpmaken, inrichting openbare ruimte en aanleg van nutsvoorzieningen moet zijn opgenomen.

Daarnaast komt een wettelijk instrumentarium voor het kostenverhaal, bestaande uit een verplichting tot kostenverhaal voor specifiek aan te wijzen gronden op basis van een vaste berekeningsmethode. De bijdrageverplichting wordt gekoppeld aan de bouwvergunning.

Ook komt er een limitatieve lijst van kosten die mogen worden verhaald. Onderdeel van verhaalbare kosten worden ook kosten buiten het plangebied zoals aansluitwegen en andere bovenwijkse voorzieningen. Wanneer de grexwet zal worden ingevoerd is onzeker. Verwacht wordt pas aan het einde van 2006, maar het is zeker mogelijk dat dit ook later zal worden. De grexwet zal gevolgen kunnen hebben voor de gemeentelijke organisatie, noodzakelijke capaciteit en expertise. Wij adviseren u hierop zoveel mogelijk te anticiperen.

11.4. Wet maatschappelijke ondersteuning

De implementatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) heeft grote gevolgen voor gemeenten. Gemeenten krijgen in ieder geval extra taken. Waar nu de verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld de huishoudelijke hulp bij de zorgkantoren lag, zijn vanaf 2007 gemeenten de verstrekker van deze diensten. Daarnaast wordt van gemeenten verwacht dat producten op het gebied van wonen, zorg en welzijn integraal worden aangeboden. Dit leidt tot behoorlijke veranderingen in interne processen, tot een nieuwe verdeling van producten of zelfs een reorganisatie van gemeentelijke taken.

Uw gemeente heeft inmiddels via een projectplan ingespeeld op de ontwikkelingen op het gebied van de WMO. Veel is echter nog onzeker op dit moment. Wij adviseren u de voortgang van de (beleids)ontwikkelingen en de financiële consequenties hiervan te blijven monitoren.

11.5. Wetsvoorstel gemeenschappelijke regelingen

In het rapport "Democratische Legitimatie Intergemeentelijke Samenwerkingsverbanden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zijn adviezen opgenomen om de democratische legitimatie van gemeenschappelijke samenwerkingsverbanden te vergroten. In dit rapport gaat het vooral om Gemeenschappelijke Regelingen. Het kabinet staat met het Wetsvoorstel gemeenschappelijke regelingen op het standpunt om het bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling monistisch te laten. Een Gemeenschappelijke Regeling is volgens het kabinet een verlengstuk van het lokaal bestuur.

Het toezicht op Gemeenschappelijke Regelingen door de gemeenten zal worden versterkt en het toezicht van de provincies op Gemeenschappelijke Regelingen zal geleidelijk worden afgebouwd. Het monistische karakter van een Gemeenschappelijke Regeling betekent dat het Dagelijks Bestuur wordt gevormd uit het Algemeen Bestuur. De rol van eigenaar/bestuurder en klant/opdrachtgever wordt derhalve door eenzelfde bestuurder (college van burgemeester en wethouderslid) ingevuld.

Om toch de democratische legitimatie van Gemeenschappelijke Regelingen te versterken worden andere maatregelen voorgesteld.

Zo kan het bestuur van de Gemeenschappelijke regeling actief raadsleden bij de regeling betrekken door te luisteren naar raadsleden, lesmodules voor raadsleden te ontwerpen, informatie via bijvoorbeeld internet toegankelijk te maken, informatie (agenda's en verslagen), drie weken vóór vergaderingen van het AB/DB aan de gemeenteraden te sturen en raadsleden in een vroeg stadium te betrekken bij belangrijke besluiten van het Algemeen Bestuur.

Voorts is het belangrijk dat de gemeenteraad via een Nota verbonden partijen meerjarig kaders stelt waarin onder andere duidelijke uitspraken worden gedaan over de rol als eigenaar/bestuurder, klant/opdrachtgever, te ontvangen diensten en producten, de financiële bijdrage, tijdigheid en kwaliteit van de informatievoorziening zoals de begroting (vóór 15 september), tussentijdse rapportages, de jaarrekening (vóór 15 april) risico's en uittredingsbepalingen. In de paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarrekening van de gemeente kunnen deze zelfde onderwerpen jaarlijks dan terugkomen op de agenda. In de paragraaf verbonden partijen wordt het meerjarige beleid zoals opgenomen in de Nota verbonden partijen per verbonden partij nader ingevuld voor komend jaar. Bij de paragraaf Verbonden partijen in de jaarrekening wordt de uitvoering van dit beleid ten aanzien van en door de Gemeenschappelijke Regeling verantwoord en geëvalueerd.

De gemeenteraad doet er ook goed aan periodiek het functioneren van een Gemeenschappelijke Regeling te evalueren. Hier kan ook de rekenkamer(funcie) bij worden ingezet. Verder is het een suggestie om een "werkgroep" samen te stellen uit ambtenaren van de deelnemende gemeenten, die een deskundig advies voor het college van burgemeester en wethouders schrijven bij de begroting, jaarrekening (incl. accountantsrapportage) en tussentijdse rapportages van de Gemeenschappelijke Regeling.

In aansluiting hierop is het voorstel dat de Ministeries financiële middelen voor medebewindstaken (specifieke uitkeringen) niet rechtstreeks aan Gemeenschappelijke Regelingen uitkeert, maar altijd aan de deelnemende gemeenten. De gemeenten betalen deze gelden door en zijn "gedwongen" over de besteding van deze financiële middelen verantwoording af te leggen. Dit versterkt de aandacht voor het sturen, afleggen van verantwoording en het houden van toezicht op deze Gemeenschappelijke Regelingen.

11.6. Omgevingsvergunning

Op 3 mei 2005 is het Voorontwerp wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) gepubliceerd. Door deze wet, die een geplande ingangsdatum van medio 2007 kent, zal er nog maar één vergunning nodig zijn voor het realiseren van een fysiek project. Alle vergunningen die nu nog nodig zijn voor de bouw, de aanleg, het oprichten, het gebruik en de sloop zullen in één vergunning worden geïntegreerd. De bouwvergunning, de milieuvergunning, de natuurvergunning en gemeentelijke en provinciale toestemmingen zoals reclame-, horeca-, aanleg-, terras- en uitritvergunningen worden vervangen door één omgevingsvergunning. Dit heeft voor gemeenten, maar ook provincies, grote gevolgen voor de processen met betrekking tot deze vergunningverlening alsook voor de gemeentelijke organisatie en voor de legesverordeningen en kostentoerekeningen.

11.7. Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden

In het kader van de dualisering van het gemeentebestuur is op 8 maart 2006 de Wet dualisering gemeentelijke en provinciale medebewindsbevoegdheden in werking getreden.

De verdeling van taken en bevoegdheden tussen de Raad en het College van B en W wordt onder invloed van de inwerkingtreding van deze wet veranderd.

In de wet is nader bepaald ten aanzien van welke onderdelen de Raad nog de bevoegdheid krijgt bestuurlijke taken uit te oefenen en/of beleidsregels vast te stellen. Een groot aantal bevoegdheden wordt overgedragen aan het College van B en W; onder meer op (beleids)terreinen zoals openbare orde en veiligheid, onderwijs, subsidies, ruimtelijke ordening en milieubeheer, verkeer/vervoer, economische zaken, landbouw, volksgezondheid en welzijn.

Het is voor de gemeente van belang ook deze wet tijdig, volledig en correct te implementeren.

Wij vertrouwen erop u hiermee naar voldoening te hebben geïnformeerd. Uiteraard zijn wij graag tot een nadere mondelinge toelichting bereid.

Hoogachtend,

Deloitte Accountants B.V.
voor deze: