Eshuis
Registeraccountants



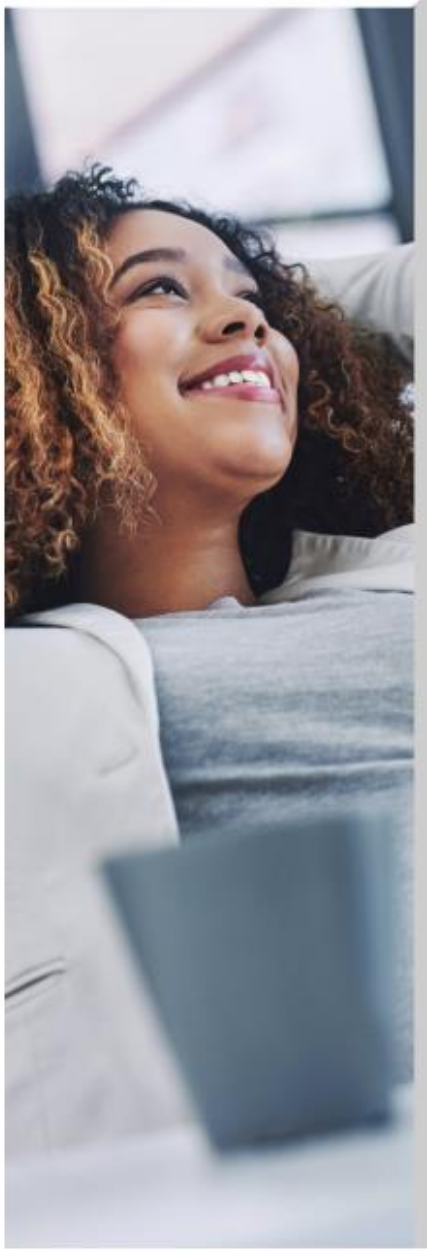
Accountantsverslag 2020

Aan de gemeenteraad van de gemeente Borne

30 juni 2021

Per saldo **persoonlijker**

Eshuis
Registeraccountants



Aan de gemeenteraad van de gemeente Borne
Postbus 200
7622 AE BORNE

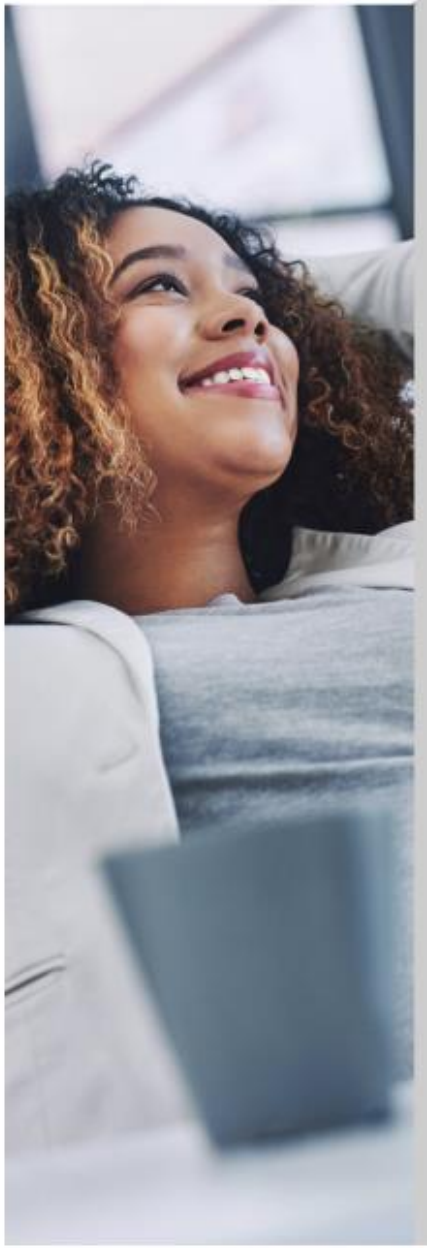
Behandeld door:	G.C. Helminck RA MSc EMA
Ons kenmerk:	1012890-2021/ELD
Datum:	30 juni 2021

Betreft: **Accountantsverslag 2020**

Geachte raad,

Graag bieden wij u hierbij ons accountantsverslag met betrekking tot de controle van de jaarrekening 2020 van de gemeente Borne aan. Onze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met onze opdrachtbevestiging van 16 september 2020. Dit verslag gaat in op onze belangrijkste bevindingen uit de controle van de jaarrekening 2020.

Op 10 juni 2021 hebben wij het conceptaccountantsverslag besproken met een afvaardiging van de ambtelijke organisatie. De bespreking met de portefeuillehouder heeft op 14 juni jl. plaatsgevonden. Daarnaast hebben wij op 15 juni 2021 het verslag met de auditcommissie besproken.



Wij bedanken de medewerkers van de gemeente Borne voor de open en constructieve wijze van samenwerking bij het verrichten van onze controlewerkzaamheden en zijn vanzelfsprekend graag bereid een nadere toelichting te verstrekken.

Met vriendelijke groet,
Eshuis,
Registeraccountants

drs. E. Dijkgraaf RA



Inhoudsopgave

1. Bestuurlijke samenvatting
2. Bevindingen jaarrekening
3. Bevindingen rechtmatigheid
4. Financiële positie, weerstandsvermogen en risicobeheersing
5. Rekening van baten en lasten
6. Speerpunten auditcommissie

Bijlagen



1. Bestuurlijke samenvatting

De belangrijkste boodschappen voor de gemeente Borne zijn:

- Wij hebben de controle van de jaarrekening 2020 van de gemeente Borne uitgevoerd en zijn voornemens een goedkeurende controleverklaring voor zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid te verstrekken. Dat houdt het volgende in:
    - Naar ons oordeel geeft de jaarrekening 2020 van de gemeente Borne een getrouw beeld van de grootte en de samenstelling van zowel de baten en lasten over 2020 als van de activa en passiva per 31 december 2020 in overeenstemming met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
    - Voorts zijn wij van oordeel dat de in de jaarrekening 2020 verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties over 2020 in alle van materieel belang zijnde aspecten rechtmatig tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begroting en met de relevante wet- en regelgeving.
    - Wij hebben de in de jaarrekening 2020 van de gemeente Borne opgenomen verantwoording inzake de Wet Normering Topinkomens (WNT) gecontroleerd met inachtneming van het Controleprotocol WNT 2020. Wij concluderen dat de in de jaarrekening 2020 opgenomen verantwoording met toelichting voldoet aan de daaraan te stellen eisen.
- In de bestuursrapportage (augustus 2020) werd nog een nadeel van ca. € 7,5 miljoen geprognosticeerd, het werkelijk resultaat over 2020 bedraagt na verrekening met de reserves € 2,9 miljoen nadelig. Dat is een groot verschil. In verband met de druk op de resultaten en de vereiste aandacht voor de financiële positie, is het noodzakelijk om scherp aan de wind te zeilen en over adequate stuurinformatie te beschikken. Wij adviseren u daarom te analyseren in hoeverre de belangrijkste verschillen in augustus 2020 al niet te voorzien waren en hier bij het samenstellen van de bestuursrapportage 2021 uw voordeel mee te doen. Aanvullend is het bij dergelijke grote verschillen te overwegen om een extra bestuursrapportage uit te brengen.



- De grondexploitaties laten over het geheel een positieve ontwikkeling zien: de boekwaarde c.q. het geïnvesteerde vermogen daalde van € 71 miljoen ultimo 2019 naar € 62 miljoen eind 2020, voornamelijk door € 9 miljoen verkopen op de Bornsche Maten en € 2 miljoen op De Veldkamp. Ondanks een aantal tegenvallers in de grondexploitaties, verbeterde het verwachte resultaat licht, van een verwacht verlies ultimo 2019 van € 23,4 miljoen naar € 23 miljoen per 31 december 2020. Dat het resultaat niet daalt houdt met name verband met de lagere rentevoet, waardoor er bij de Bornsche Maten en De Veldkamp in de toekomst naar verwachting minder rente hoeft te worden bijgeschreven.
- De weerstandsratio (dat is de verhouding tussen de benodigde en de beschikbare weerstandscapaciteit) stijgt in 2020 van 1,87 naar 2,49. De jaarrekening 2020 laat anderzijds ook zien dat de reservepositie met bijna € 5 miljoen is afgenomen. Wij plaatsen de stijging van de ratio in een breder perspectief en stellen dat de financiële positie ten opzichte van vorig jaar wellicht iets verbeterd is, met name door de voorspoedige gronduitgifte op de Bornsche Maten, maar nog steeds een belangrijk punt van aandacht is.



2. Bevindingen jaarrekening

2.1. Grondexploitatie

2.1.1. Inschattingen door het management

In onze risicoanalyse en controleaanpak hebben wij een significant risico onderkend voor de waardering van de voorraden bouwgronden in exploitatie als het gaat om inschattingen door het management van uw gemeente. Op zich is dit niet bijzonder en vormt de gemeente Borne geen uitzondering: de grondexploitatie is het proces dat binnen een gemeentelijke organisatie het meest gevoelig is voor de invloed van schattingen, omdat de verwachte ontwikkelingen over de hele looptijd van een grondexploitatiecomplex invloed kunnen hebben op de waardering op dit moment. Wij verwijzen u naar onze bevindingen hierover in het verdere van dit hoofdstuk.

2.1.2. Verloop boekwaarden

Het verloop van de boekwaarde van de grondexploitaties 2020 ziet er als volgt uit (bedragen x € 1.000):

	Woningbouw	Bedrijventerreinen	Totaal
Boekwaarde 1-1	29.766	40.771	70.537
Bij:			
Rente	502	803	1.305
Investeringen	2.410	933	3.343
Af:			
Opbrengsten	9.987	2.027	12.014



	Woningbouw	Bedrijventerreinen	Totaal
Af/bij:			
Winstneming	-37		-37
Verliesvoorziening	984	-38	946
Boekwaarde 31-12	21.670	40.518	62.188

Hieronder lichten wij een paar opvallende zaken uit:

Investeringen

In het MPG 2020 was aan investeringen voor 2020 een bedrag van bijna € 8 miljoen geraamd. Over 2020 is in totaal ruim € 3,3 miljoen geïnvesteerd, met name in de Bornsche Maten (€ 2 miljoen) en de Veldkamp (€ 0,9 miljoen). Het verschil ten opzichte van de raming zit voornamelijk in de Bornsche Maten. Door vertragingen in de verwerving van gronden zijn ook de kosten bouw- en woonrijpmaken achtergebleven. De verwachting is dat deze kosten doorschuiven naar 2021, evenals een deel van de planstructurele kosten die voor 2020 in de Bornsche Maten waren gepland. Naast doorschuiven van kosten naar latere jaren is ook sprake van een echte meevaller: de afrekening van de bajonetaansluiting in de Bornsche Maten viel € 0,5 miljoen lager uit dan gepland.

Opbrengsten

In 2020 is voor ruim € 12 miljoen aan gronden verkocht, waarvan de verkopen op de Veldkamp (€ 2 miljoen) en de Bornsche Maten (€ 9 miljoen) de belangrijkste zijn. Op de Veldkamp werd in de raming uitgegaan van 1,7 hectare, er is in 2020 ongeveer 1,2 hectare verkocht. De opbrengst blijft hiermee bijna € 0,8 miljoen achter op de raming. Dit is mede aanleiding geweest om de uitgifteprognose bij te stellen van 1,7 ha. per jaar naar 1,6 ha. De looptijd van de exploitatie is hierdoor met 1 jaar verlengd tot 2030.



De verkopen op de Bornsche Maten zijn daarentegen zeer spoedig verlopen. In de raming werd uitgegaan van 97 uit te geven kavels, over geheel 2020 zijn 128 kavelverkopen gerealiseerd. Dat leidt tot een extra opbrengst van ongeveer € 2,5 miljoen.

Voor de wijkerslocatie Olde Engberink waren voor 2020 voor ca. € 0,6 miljoen aan opbrengsten geraamd. Behoudens de 3 verkochte kavels in 2011 hebben geen kavelverkopen meer plaatsgevonden. Omdat de verwachting is dat er ook in de toekomst niet of nauwelijks kavels aan 'wijkers' zullen worden verkocht, is besloten dat de verkoop niet exclusief aan wijkers plaatsvindt. In 2020 heeft deze beleidswijziging nog niet mogen baten, er hebben geen verkopen plaatsgevonden. Op basis van de beleidswijziging is de looptijd van het project wel ingekort van 19 naar 10 jaar.

Winstneming
Dat de winstneming per saldo negatief is heeft te maken met een technische correctie in de rekenmethodiek.

Verliesvoorziening
Voor de Bornsche Maten is er een bedrag van € 695.000 aan de verliesvoorziening toegevoegd. Hier liggen een aantal oorzaken aan ten grondslag (in de MPG 2021 zijn deze in detail uitgewerkt), maar een belangrijke reden is de fors hogere waarde per m2 voor de verwerving van de percelen van Hammink als gevolg van een recente gerechtelijke uitspraak.

2.2. Verloop eindwaarden

Naast het verloop van de boekwaarde is het verloop van de zogenaamde netto contante waarde tenminste zo belangrijk. In de MPG 2021 worden beide overigens op een, voor zover dat voor grondexploitaties überhaupt mogelijk is, toegankelijke manier uitgelegd. De netto contante waarde (NCW) is het resultaat dat uiteindelijk op de grondexploitaties wordt verwacht, contant gemaakt naar het moment van nu. De eindwaarde van de grondexploitaties bedroeg ultimo 2019 ongeveer € 23,4 miljoen nadelig. Per 31 december 2020 bedraagt de



eindwaarde volgens de laatste prognoses afgerond € 23 miljoen nadelig. In de tabel hieronder zetten wij de verwachte NCW'en naast elkaar (bedragen x € 1.000, negatieve bedragen zijn voordelige resultaten).

Complex	Boekwaarde 2020	NCW 2020 *)	NCW 2019 *)	Verschil
De Veldkamp	40.519	23.957	24.081	-124
Bornsche Maten	15.881	2.415	1.720	695
Olde Engberink	4.970	-1.154	-511	-643
Oosterveld Zenderen	224	-2.692	-2.669	23
Kernrand Borne West	345	218	33	185
Kollergang	-33	-1.459	-1.468	9
Knooperf Blenke	390	2.314	2.211	103
Uitbreiding Hertme	-108	-515	-437	-78
Totaal	62.189	23.085	22.960	170

*) De NCW is voor De Veldkamp en Olde Engberink inclusief het aandeel van de gemeente Hengelo.

Hieronder geven wij een korte toelichting op de grootste verschillen:

- *Aanpassing parameters:* Ten opzichte van de ramingen van vorig jaar is de aanpassing van de rentevoet de belangrijkste. De daling van 2,05% naar 1,7% per heden werkt positief door in de belangrijkste grondexploitaties De Veldkamp, De Bornsche Maten en wijkerslocatie Olde Engberink. Wat ook een (licht) positief effect heeft is de afvlakking van de kostenstijging in het eerstvolgende jaar van 2,5% naar 2,0%. Bij De Veldkamp is bij de MPG 2021 de opbrengstenstijging iets naar beneden bijgesteld.



- *De Veldkamp*: Behoudens de aanpassing van de rentetoerekening en de licht gematigde opbrengststijging is er nauwelijks sprake van verschillen ten opzichte van de vorige raming. Vanwege de hoge boekwaarde van De Veldkamp heeft de lagere rentetoerekening een grote impact en overtreft die het effect van de lagere opbrengstenraming en de verlenging van de looptijd met 1 jaar.
- *Bornsche Maten*: De hogere verwervingskosten als gevolg van een recente gerechtelijke uitspraak zijn in de vorige paragraaf van dit verslag al benoemd en leiden tot een hoger nadelig resultaat. Dat geldt ook voor een correctie op het oppervlak van fase 3d 'De Horsten' als gevolg van een foutieve meting in het verleden. De lagere toerekening van rentekosten heeft ook bij de Bornsche Maten een positieve impact op de NCW.
- *Olde Engberink:* Ook hier heeft de rentetoerekening een positief effect, met name omdat de restantlooptijd fors is ingekort, van 19 naar 10 jaar. Er zijn daarnaast ten opzichte van de vorige MPG wat kleine meevallers in de kostensfeer.

Door de sterk gedaalde boekwaarde en de lichte terugloop van het verwachte verlies is er sprake van een verbetering van het risicoprofiel van de grondexploitaties in zijn algemeenheid. Wat niet wegneemt dat de grondexploitaties als geheel een prominente plek in het risicoprofiel van de gemeente Borne innemen. In paragraaf 4, bij de beschouwing van de financiële positie, komen wij daarop terug.

2.3. Overige opmerkingen grondexploitatie

Tot slot willen wij nog een paar zaken onder uw aandacht brengen:

- Naast de eigen grondexploitatie participeert Borne ook samen met Almelo, Enschede, Hengelo en de provincie Overijssel in de gemeenschappelijke regeling RBT. In 2020 is het verwachte verlies van het RBT sterk teruggelopen. Als gevolg daarvan kon de gemeente Borne de voorziening die zij voor haar aandeel in het verlies van het RBT heeft gevormd, gedeeltelijk laten vrijvallen. Ultimo 2019 bedroeg de verliesvoorziening € 951.000, ultimo 2020 € 373.000.
- Terecht krijgen de grondexploitaties in de gemeente Borne beheersmatig veel aandacht. Wij treffen gelukkig kwalitatief goede interne beheersingsinstrumenten aan. De jaarlijkse MPG refereerden wij eerder al aan, daarnaast vinden er ook uitgebreide verbijzonderde interne controles op de grondexploitaties en de MPG plaats. De kwaliteit van de interne beheersing wordt niet alleen bepaald door instrumenten, maar meer nog



door de deskundigheid van medewerkers. In die zin is het vertrek van een ervaren senior-planeconoom een aderlating voor de gemeente Borne.

2.4. Voorzieningen

In 2020 heeft de gemeente Borne 3 nieuwe voorzieningen gevormd:

- Voorziening onderhoud kapitaalgoederen € 1.655.000: Eens per 4 jaar wordt in de gemeente Borne een nieuwe nota Kapitaalgoederen uitgebracht. Met ingang van 2021 treedt een nieuwe 4-jaarsperiode in werking, 2021-2024. Uit de nieuwe nota Kapitaalgoederen blijkt dat er sprake is van achterstallig onderhoud dat niet levensduurverlengend is. Op basis van de verslaggevingsregels in het BBV dient een gemeente bij een dergelijke situatie direct de lasten te voorzien. In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in uw jaarstukken 2020 wordt dit nader toegelicht. Het bedrag voor achterstallig onderhoud is ultimo 2020 becijferd op ruim € 1,6 miljoen en gedoteerd aan de nieuwe voorziening.
- Voorziening verlofsaldo € 251.000: Als onderdeel van het verbeterprogramma ‘Basis op orde’ is in de loop van 2020 nieuw verlofbeleid ontwikkeld. Hierbij bleek dat er sprake is van een overmatig saldo van verlofuren. Voor de uren die het ‘normale’ aantal verlofuren overstijgt is een voorziening getroffen. Ook hierbij heeft de gemeente de verslaggevingsregels van het BBV juist toegepast. Omdat er geen sprake is van een gelijkblijvend patroon in de personele verplichtingen en lasten dient het overschot aan uren opgenomen te worden aan de passivazijde van de balans.
- Voorziening ToZo € 56.000: In 2020 is voor de administratieve afwikkeling van de ToZo een forfaitair bedrag ontvangen. Omdat de werkelijke betaling in 2020 onder het ter beschikking gestelde bedrag liggen is besloten om voor het overschot op balansdatum een voorziening te treffen. Hiermee zullen toekomstige kosten voor onderzoek, bezwaar en beroep, etc. worden gedekt.

Door de vorming van de eerste twee voorzieningen is het resultaat over 2020 nadelig beïnvloed. Beide posten worden in de jaarstukken (paragraaf 1.2 Financiële hoofdlijnen) ook uitgelicht als posten die van invloed zijn geweest op het verschil tussen het geprognosticeerde saldo volgens de tussentijdse bestuursrapportage en het gerealiseerde saldo volgens de jaarrekening.



2.5. Voortgezette controle

Als onderdeel van onze balanscontrole voeren wij onder andere een zogenaamde voortgezette controle uit. Dat houdt in dat wij in het nieuwe jaar kijken of er facturen zijn geboekt die betrekking hebben op 2020, maar die in 2021 zijn verantwoord. Uit onze voortgezette controle bleek dat één factuur voor een bedrag van in totaal € 38.000 als kosten in de administratie van 2020 had moeten verantwoord. Vanwege de beperkte impact op de jaarcijfers 2020 is besloten deze post niet te corrigeren.

2.6. Sociaal domein, Wmo en Jeugdwet

Ook over 2020 heeft de accountant van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) niet-goedkeurende controleverklaringen afgegeven bij de verantwoordingen over 2020 inzake de persoonsgebonden budgetten (PGB's) jeugdwet en Wmo. Evenals voor 2018 en 2019 betreft het controleverklaringen met beperking, waar in eerdere jaren afkeurende controle-verklaringen werden afgegeven. Daardoor bestaat in beginsel onzekerheid over de door de gemeente Borne verantwoorde PGB-bestedingen over 2020 van maximaal ca. € 322.000 (2019: € 400.000).

Naast de PGB's heeft de gemeente inzake de bestedingen bij zorgaanbieders over 2020 in het kader van Jeugdwet en Wmo in veel gevallen een controleverklaring met gewaarmerkte productieverantwoording van de zorgaanbieders ontvangen en afstemming verricht met de in de eigen administratie verantwoorde verstrekkingen. Is nog geen controleverklaring ontvangen, of is de controleverklaring qua strekking niet-goedkeurend, dan hebben wij de verstrekking aan de betreffende zorgaanbieder volledig als onzekerheid aangemerkt. In totaliteit resteert hiermee nog een onzekerheid van maximaal ca. € 1,38 miljoen, grotendeels met betrekking tot de Jeugdzorg.



Voorgaande hebben wij in een tabel samengevat:

Onderdeel	BJ 2020	BJ 2019
PGB	€ 322.000	€ 400.000
Jeugdwet	€ 462.000	€ 291.000
WMO	€ 152.000	€ 224.000
Gezamenlijke maximale onzekerheid	**€ 936.000**	**€ 915.000**

Binnen de onderdelen PGB en WMO is sprake van een daling, terwijl binnen het onderdeel Jeugdwet sprake is van een stijging. De gezamenlijke maximale onzekerheid op bovengenoemde onderdelen bedraagt € 0,9 miljoen. Dit bedrag ligt beneden de goedkeuringstolerantie voor onzekerheden van € 2,0 miljoen (zie hoofdstuk 7).

2.7. Nog te ontvangen bedragen inzake Verbindingsweg

De gemeente heeft ultimo 2020 onder de overlopende activa een bedrag ad € 420.000 opgenomen inzake nog te ontvangen subsidiegelden uit hoofde van de ontwikkelagenda ten behoeve van het project inzake de ondertunneling spoorse doorsnijding Borne. Dit project had ultimo 2018 gerealiseerd moeten zijn. Dit is echter niet het geval. Wij hebben begrepen dat begin december 2021 besluitvorming volgt over het inzetten van deze budgetten binnen dit of een ander regionaal project. Als gevolg van deze uitgestelde besluitvorming identificeren wij een onzekerheid ten aanzien het realiseren van het door de gemeente opgenomen bedrag. Deze onzekerheid en de onzekerheden in het Sociaal Domein blijven samen binnen de goedkeuringstolerantie van € 2,0 miljoen.

2.8. SiSa-bijlage Regeling G4 (Tozo)

De Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) is een van de maatregelen van het kabinet om ondernemers te ondersteunen tijdens de coronacrisis. De regeling is voor zelfstandig ondernemers, waaronder zzp'ers. Het voorziet in een aanvullende uitkering voor levensonderhoud als het inkomen door de coronacrisis tot



onder het sociaal minimum daalt. En in een lening voor bedrijfskapitaal om liquiditeitsproblemen als gevolg van de coronacrisis op te vangen. De gemeente Borne heeft de uitvoeringsorganisatie ROZ als onderdeel van de gemeente Hengelo gemandateerd om deze regeling vanaf 2020 uit te voeren. De bestedingen en baten hierover zijn in de SiSa-bijlage onder de G4-regeling opgenomen.

Wij hebben de accountant van de gemeente Hengelo instructies gegeven ter uitvoering van de controle over de toepassing van de Tozo. Naar aanleiding van deze controle is door de accountant een goedkeurende controleverklaring verstrekt. Wij hebben ter onderbouwing van dit oordeel en in het kader van het voldoen aan de door ons gedeelde instructies een controlememorandum ontvangen, alsmede op 11 mei 2021 een dossierreview uitgevoerd op de werkzaamheden van deze accountant.



3. Bevindingen rechtmatigheid

3.1. Begrotingsrechtmatigheid

Voor een programma, Verbindend Borne, is er sprake van een overschrijding van de begrote lasten:

Programma	Overschrijding lasten	Toelichting
Verbindend Borne	€ 189.000	De overschrijding op de lasten wordt met name veroorzaakt door de niet geraamde dotatie aan de voorziening wet APPA (d.i. de voorziening die is gevormd in verband met de wethouderspensioenen). Deze dotatie past uiteraard in het bestaande beleid van de gemeente. Omdat de berekening van de benodigde voorziening altijd per jaareinde plaatsvindt, kon deze overschrijding niet eerder aan de raad worden gemeld. Derhalve telt de overschrijding niet mee in het ons oordeel over de rechtmatigheid.

Naast de exploitatiebudgetten per programma zijn voor de rechtmatige besteding binnen de taakstellende budgetten de vastgestelde investeringskredieten van belang. Puntsgewijs noemen wij hier de belangrijkste ontwikkelingen:

- In 2019 was er nog sprake van een onrechtmatige overschrijding op het krediet van het Kulturhus. In 2020 was hier tevens sprake van als gevolg van het langer doorlopen van de werkzaamheden en het deels niet kunnen verrekenen van de BTW. Laatstgenoemde effect werkt kostenverhogend. De gemeenteraad is in 2020 geïnformeerd over deze overschrijding. Wij tellen deze overschrijding niet mee in ons oordeel voor rechtmatigheid.



- De raad heeft tevens een viertal kredieten uitgegeven voor de verbouwing van het Wooldrik. Het totale budget dat beschikbaar gesteld is bedraagt circa € 2,5 miljoen. De bestedingen tot op heden bedragen € 2,0 miljoen. Hiermee blijven de bestedingen voor 2020 binnen het gestelde krediet.
- Er resteren zoals in de jaarrekening opgenomen drie kleine overschrijdingen van in totaal € 56.000. In de toelichting op de balans is bij de Materiële vaste activa aangegeven welke drie kredieten dit betreft. Van deze overschrijdingen is in totaal € 29.000 als onrechtmatig bestempeld en deze tellen wij mee in ons oordeel.

3.2. Aanbestedingen

Bij de uitvoering van onze controlewerkzaamheden op de naleving van rechtmatigheid hebben wij geen onrechtmatigheden vastgesteld die van materieel belang zouden kunnen zijn. Desondanks is uit onze controle naar voren gekomen dat de totale maximale onrechtmatigheid inzake Europese aanbestedingen over 2020 € 499.000 (2019: € 2,1 miljoen) bedraagt.

In de achterliggende jaren waren de EU-aanbestedingen een belangrijke oorzaak voor een niet-goedkeurend oordeel van de accountant met betrekking tot de rechtmatigheid, over 2019 was zelfs sprake van een afkeuring. Het aanbestedingsbeleid had en heeft een nadrukkelijke plaats in ‘Basis op orde’ en uw verbeterprogramma. De forse verbetering in de onrechtmatigheden in 2020 zal daar ongetwijfeld een effect van zijn. De daling van de onrechtmatigheden ten opzichte van 2019 is tevens het gevolg van de opgenomen prognose ultimo 2019 over de jaren 2020 en 2021. Wij hebben geconstateerd dat de aanvullende fouten buiten deze opgenomen prognose in 2020 zeer beperkt zijn.

3.3. Rechtmatigheidsverklaring vanaf 2021

Rechtmatigheid is voor de gemeente Borne van essentieel belang. Externe accountants geven vanaf 2004 zowel een getrouwheids- als rechtmatigheidsoordeel bij de jaarrekening van waterschappen, provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen af. Als gevolg van een wetswijziging zal dit voor provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen vanaf boekjaar 2022 veranderen en dient het college zelf een



rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening te geven (dit onder voorbehoud van aanname van het voorliggende wetsvoorstel). De rechtmatigheidsverantwoording van het college wordt dan onderdeel van de getrouwheidsverklaring van de accountant. De verantwoordelijkheid verschuift van de accountant naar het college. Inmiddels is er meer duidelijkheid over de wijze waarop de gemeente Borne de controle kan inrichten. Omdat wij in onze management en board letter over 2020 hierop uitgebreid zijn ingegaan, verwijzen wij kortheidshalve daarnaar. Wat dit voor de werkzaamheden van ons als accountant betekent is nog niet helemaal helder.

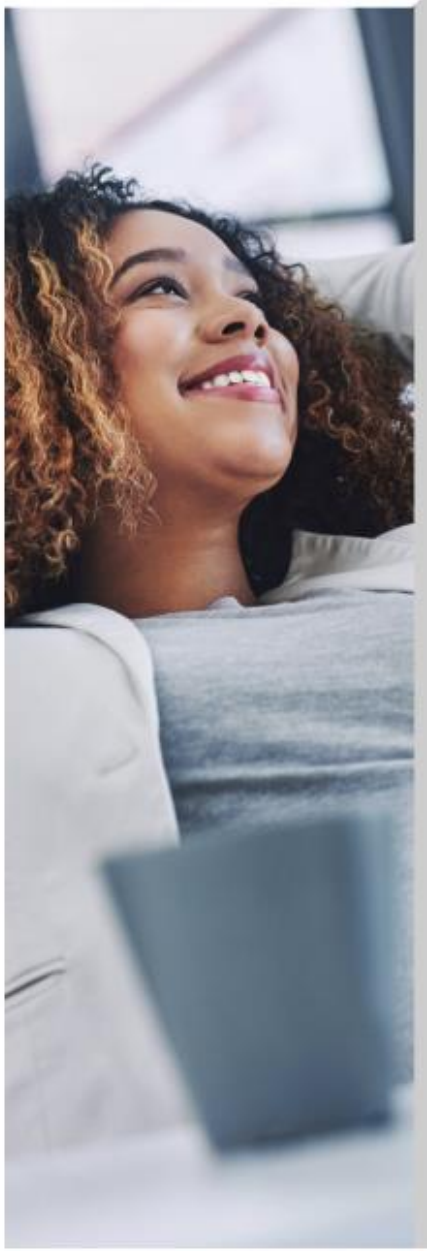
3.4. Wet normering bezoldiging topfunctionarissen

De algemene bezoldiging voor een topfunctionaris mag voor 2020 niet meer bedragen dan € 201.000 per jaar. Daarnaast dienen instellingen de salarissen openbaar te maken van overige medewerkers (inclusief – wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan – ingehuurd personeel) die een bezoldiging ontvangen boven deze norm. Ten slotte stelt de WNT een aantal overige eisen, zoals een maximale ontslagvergoeding voor topfunctionarissen van € 75.000.

Wij hebben tijdens onze controle geen niet-gecorrigeerde feitelijke afwijkingen geïdentificeerd groter dan onze rapporteringsdrempel die van invloed zijn op de WNT. In 2020 hebben wij geen overschrijdingen van de grensbedragen voor topfunctionarissen en overige medewerkers geconstateerd.

3.5. Continuïteit geautomatiseerde gegevensverwerking

De accountant dient ingevolge BW 2 artikel 393, lid 4 in zijn verslag aandacht te besteden aan de bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking. Onze controle 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 continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking als geheel of van onderdelen daarvan. Wij hebben de automatiseringsomgeving van de gemeente Borne uitsluitend beoordeeld in het kader van de jaarrekeningcontrole. In onze managementletter hebben wij gerapporteerd over Civision Middelen en de algemene IT-omgeving. Hierin hebben wij een aantal verbeterpunten aangereikt. Als gevolg van deze bevindingen kunnen wij nog niet steunen op de IT-omgeving.

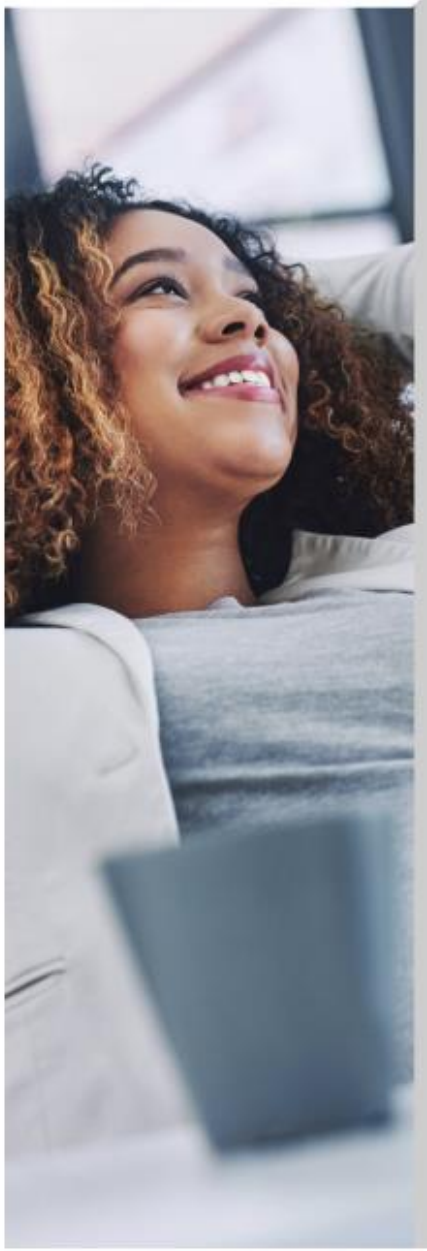


4. Financiële positie, weerstandsvermogen en risicobeheersing

Het verloop van de reserves in 2020 ziet er als volgt uit (bedragen x € 1.000):

	2020	2019
Algemene reserves	18.394	13.995
Bestemmingsreserves	9.721	20.040
Gerealiseerd resultaat	-2.915	-3.980
Totaal	25.200	30.055

In de paragraaf Financieel weerstandsvermogen en risicobeheersing worden zoals gebruikelijk de benodigde en de beschikbare weerstandscapaciteit naast elkaar gezet om tot een oordeel over de financiële positie van de gemeente Borne te komen. De samenvattende conclusie is dat met een ratio van 2,49 (was 1,87 in 2019) het beschikbare weerstandsvermogen het benodigde vermogen fors overstijgt, en tevens ruim boven de minimale norm van 1,0 – 1,4 ligt die met de raad is afgesproken. Voordat u op basis hiervan de conclusie trekt dat de financiële positie van de gemeente Borne sterk is verbeterd, willen wij u een aantal observaties onzerzijds meegeven. In onderstaande tabel zetten wij om te beginnen de berekeningen van 2019 en 2020 naast elkaar (bedragen x € 1.000).

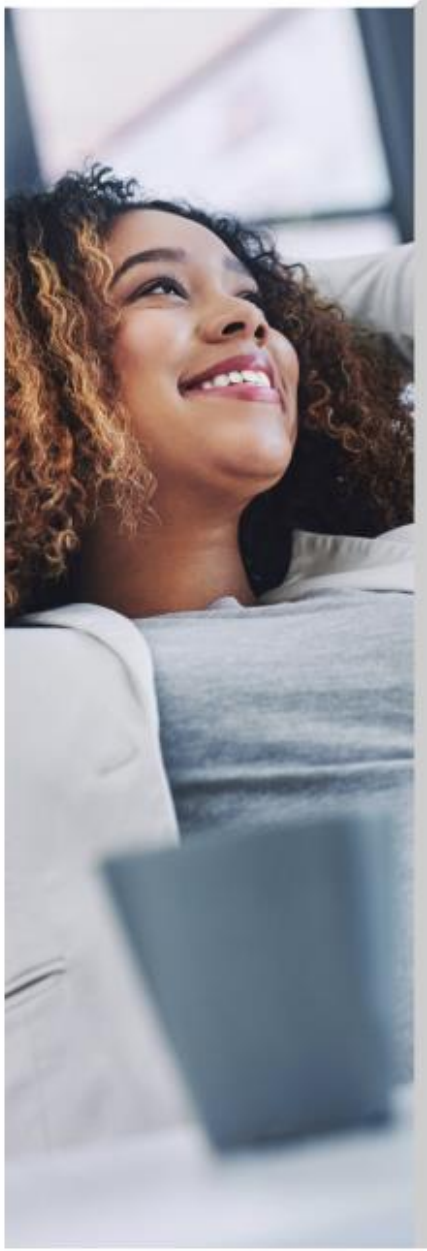


	2020	2019
Maximale risico's *)		
Lijnorganisatie en projecten	3.490	3.050
Grondexploitaties	11.387	15.398
Maximaal risico	**14.877**	**18.448**
Gewogen risico (= benodigde weerstandscapaciteit)	4.970	7.505
Beschikbare weerstandscapaciteit	12.351	14.003
Weerstandsratio	2,49	1,87

*) In de paragraaf Financieel weerstandsvermogen en risicobeheersing staan de top-10 risico's voor beide onderdelen uitgebreid toegelicht.

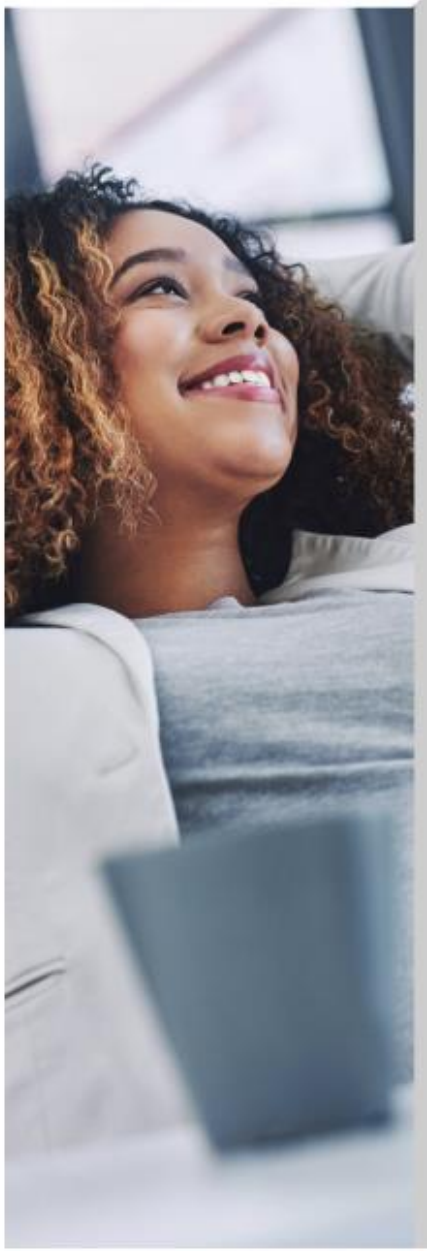
Naar aanleiding van deze opstelling willen wij een aantal opmerkingen maken:

- Jaarlijks wordt de risicoanalyse van de gemeente Borne herzien, dat is een goede zaak, risico's zijn immers geen statisch gegeven. De herziening van de analyse ten opzichte van 2019 laat een stevige toename van de risico's in de lijnorganisatie en projecten zien, daarentegen een forse afname van de risico's in de grondexploitatie.
- De top-2 (gewogen) risico's in de lijnorganisatie en projecten betreffen het risico op:
    - het niet realiseren van ombuigingen in de WMO en JZ (€ 1,4 mln) en
    - vertragingen bij de oplevering van 't Wooldrik (€ 250k).



Dit is een duidelijk andere risicoinschatting dan vorig jaar, toen de top-3 van gewogen risico's anders was samengesteld (m.n. strategisch project Verbindingsweg) en een lagere impact had.

- De top-3 van gewogen risico's in de grondexploitatie ligt in lijn met vorig jaar, de uitgifterisico's van zowel de Bornsche Maten als De Veldkamp, staan er beide in, alleen tegen lagere bedragen. Met name als gevolg van de succesvolle gronduitgifte op de Bornsche Maten in 2020 is het gewogen risico afgenomen van bijna € 3 miljoen in 2019 naar bijna € 1,8 miljoen ultimo 2020. Het risico bij De Veldkamp is een paar ton lager ingeprijsd, met name ingegeven door de lagere rente van dit moment. Het risico dat op de Bornsche Maten niet aan alle contractuele verplichtingen richting aannemers en ontwikkelaars kan worden voldaan wordt in 2020 overigens lager berekend. Vorig jaar werd dit risico gewogen op € 0,9 miljoen, nu op € 0,3 miljoen.
- Als wij het benodigde weerstandsvermogen afmeten aan andere gemeenten met een vergelijkbaar inwoner aantal, ligt de benodigde weerstandscapaciteit in Borne wat hoger. Dat is logisch, omdat Borne met de Bornsche Maten en De Veldkamp grondexploitaties heeft die normaliter niet bij gemeenten van rond de 20.000 inwoners voorkomen.
- De beschikbare weerstandscapaciteit is afgenomen. Als beschikbaar weerstandsvermogen worden de algemene reserve en de algemene reserve grondexploitatie aangemerkt. Daarnaast beschikt Borne ook over ongeveer € 10 miljoen aan bestemmingsreserves. Borne heeft in 2020 beoordeeld in hoeverre er nog ruimte in de bestemmingsreserves zit, en als gevolg daarvan een bedrag van € 10,8 miljoen overgeheveld naar de algemene reserve. Wij adviseren deze screening periodiek uit te voeren, en te kijken of er 'lucht' in de bestemmingsreserves zit die ook tot het weerstandsvermogen kan worden gerekend. Ook stille reserves maken volgens de definitie van het BBV onderdeel van de beschikbare weerstandscapaciteit uit. Het meest in het oog springende voorbeeld zijn de aandelen van Twence N.V. die voor een waarde van nihil in de boeken staan. Borne heeft een aandelenbezit van ca. 3% in Twence. Op dit moment onderzoeken een aantal Twentse gemeenten de mogelijkheden om deze te vervreemden.



Voor gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen zijn door het Ministerie van Binnenlandse Zaken een zestal kengetallen vastgesteld. Er is geen vaste norm of streefwaarde voor de hoogte van de kengetallen; een gebruiker dient alle kengetallen on ogenschouw te nemen bij het beoordelen van de financiële positie. Wel hanteert de overheid drie signaleringswaarden, namelijk minst risicovol, neutraal en meest risicovol. Onderstaand overzicht toont (verkort) de financiële positie van de gemeente Borne ultimo 2020:

Kengetal	JRK '19	Beg. '20	JRK '20	Minst risicovol:	Neutraal:	Meest risicovol:
Netto schuldquote	154%	136%	135%	< 90	90 - 130	> 130
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	153%	136%	135%	< 90	90 - 130	> 130
Solvabiliteitsratio	22%	23%	19%	> 50	20 - 50	< 20
Grondexploitatie	131%	106%	103%	> 0	0	< 0
Strucurele exploitatieruimte	0%	-7%	-11%	< 20	20 - 35	> 35
Belastingcapaciteit	104%	104%	104%	< 95	95 - 105	> 105%

Volgens dit overzicht en de normstelling van BZK staan alle seinen op ‘rood’. Hierbij moet worden bedacht dat dit voor een belangrijk deel wordt veroorzaakt door de aanzienlijke grondexploitaties die Borne heeft. Ter illustratie, de grondexploitatiequote die voor Borne ultimo 2020 103% bedraagt, ligt in Twente iets onder de 20%, landelijk rond de 15%. Doordat de grexen met een boekwaarde van ruim € 60 miljoen veel kapitaalbeslag vragen, is er ook sprake van een hogere schuldquote dan gemiddeld. En doordat het balanstotaal door de grondexploitaties veel hoger is dan bij vergelijkbare gemeenten is ook de solvabiliteit een navenant lager.

Het moge duidelijk zijn dat ten aanzien van de financiële positie geen conclusie kan worden getrokken sec op basis van de gestegen weerstandsratio van 1,87 naar 2,49. De jaarrekening 2020 laat ook zien dat de reservepositie met bijna € 5 miljoen is afgenomen. Alles overziende durven wij wel te stellen dat de financiële positie ten opzichte van vorig jaar wellicht iets verbeterd is, met name door de voorspoedige gronduitgifte op de Bornsche Maten, maar nog steeds een belangrijk punt van aandacht is.



5. Rekening van baten en lasten

5.1. Gerealiseerd resultaat en resultaatbestemming

In de jaarrekening is het resultaat ten opzichte van de begroting vóór en na wijziging als volgt samengevat:

X € 1.000	Raming vóór wijziging	Raming na wijziging	Realisatie
Baten	61.868	66.585	60.320
Lasten	66.749	76.324	65.175
Saldo van baten en lasten	**-4.881**	**-9.649**	**-4.855**
Onttrekking reserves	2.900	4.408	4.227
Toevoeging reserves	1.146	2.287	2.287
Gerealiseerd resultaat	**-3.127**	**-7.528**	**-2.915**

Het valt ons op dat het verschil tussen het werkelijke resultaat en de raming na wijziging met ca. € 4,7 miljoen fors is. In de bestuursrapportage (augustus 2020) werd nog een nadeel van ca. € 7,5 miljoen geprognosticeerd, het werkelijk resultaat over 2020 bedraagt na verrekening met de reserves € 2,9 miljoen nadelig. In paragraaf 1.2 van de jaarstukken worden belangrijkste verschillen op hoofdlijnen toegelicht. Merendeels is sprake van meevallers, waarvan een aantal belangrijke worden veroorzaakt door vertraging in projecten en in 2021 tot uitgaven zullen leiden. De



tegenvallers betreffen de in hoofdstuk 2 gememoreerde gevormde voorzieningen plus een nadeel van ruim € 3 ton op de grondexploitaties.

In verband met de druk op de resultaten en de vereiste aandacht voor de financiële positie, is het noodzakelijk om scherp aan de wind te zeilen en over adequate stuurinformatie te beschikken. Wij adviseren u daarom te analyseren in hoeverre belangrijkste verschillen in augustus 2020 al niet te voorzien waren en hier bij de bestuursrapportages 2021 uw voordeel mee te doen. Aanvullend is het bij dergelijke verschillen te overwegen om een extra bestuursrapportage uit te brengen.



6. Speerpunten auditcommissie

Tijdens de kennismaking met de auditcommissie op 8 oktober jl. hebben wij van de commissie 2 speerpunten:

- De auditcommissie wil grip krijgen op de grondexploitaties. Dit zit in het verleden, maar de commissie wil graag dat er ook gekeken wordt naar de controle die daarachter liggen en wat er gebeurt als er contracten opengebroken worden (welke prijs heeft dit dan?)
- De commissie zou ook graag van de accountant horen hoe zij denken over het feit dat er elk jaar een extra dotatie van een miljoen gedaan wordt voor de Bornsche Maten en een verlies van € 4,2 miljoen is voorzien op de eindexploitatie. Daarnaast is slechts een voorziening van € 10 miljoen getroffen op alle grondexploitatie, terwijl het risico heel groot is.

Hierna gaan wij op beide speerpunten in.

Contracten

Ter bespreking met de auditcommissie op 15 juni a.s.: hiervoor moet worden teruggegaan naar contracten die tot 25 jaar geleden zijn afgesloten. Een dergelijk onderzoek kunnen wij wel uitvoeren, maar dit ligt buiten de scope van onze controle van de jaarrekening 2020.

Verliesvoorzieningen

In onze risicoanalyse en controleaanpak hebben wij een significant risico onderkend voor de waardering van de voorraden bouwgronden in exploitatie als het gaat om inschattingen door het management van uw gemeente. Op zich is dit niet bijzonder en vormt de gemeente Borne geen uitzondering: de grondexploitatie is het proces dat binnen een gemeentelijke organisatie het meest gevoelig is voor de invloed van schattingen, omdat de verwachte ontwikkelingen over de hele looptijd van een grondexploitatiecomplex invloed kunnen hebben op de waardering op dit moment. Wat de gemeente Borne bijzonder maakt is de omvang van de grondexploitaties, zowel de exploitatie Bornsche Maten als De Veldkamp zijn grondexploitaties die normaliter alleen bij grotere gemeenten voorkomen.



Vanwege het significante risico dat wij in beide exploitaties zien krijgen deze grondexploitatie meer dan normale aandacht van ons. Omdat beide exploitaties verlieslatend zijn, is onze belangrijkste vraag: zijn de getroffen voorzieningen toereikend? Om die vraag te beantwoorden kijken wij diepgaand naar de jaarlijks herziene prognoses en beoordelen wij de aanvaardbaarheid van de gehanteerde parameters en uitgangspunten. Hierbij kijken wij ook wat er ten opzichte van vorig jaar in de herzieningen is aangepast en of dat logisch is, gegeven onze kennis van grondexploitaties in het algemeen en die bij Borne in het bijzonder. In hoofdstuk 2 hebben wij u meegenomen in onze analyse van de verschillen op hoofdlijnen. Wij zien bijvoorbeeld dat de vertraging in de uitgifte op De Veldkamp tot aanpassing van het uitgiftetempo heeft geleid, dat de opmerking van de vorige accountant over de opbrengststijging bij De Veldkamp tot een neerwaartse bijstelling van de prijsverhoging heeft geleid en dat we de lagere rentevoet ook terugzien in een lagere rentetoerekening.

In hoeverre het klopt dat er jaarlijks € 1 miljoen aan de verliesvoorziening Bornsche Maten is toegevoegd hebben wij niet onderzocht. Gegeven de reeds verstreken looptijd van de Bornsche Maten en het feit dat de voorziening ultimo 2020 € 2,3 miljoen betreft, behoeft de veronderstelling van de auditcommissie waarschijnlijk enige nuance. Over 2020 is een extra dotatie gedaan van € 563.000. In paragraaf 2 van dit verslag, bij de analyse van de grondexploitatie, hebben wij reeds aangegeven dat dit voornamelijk het gevolg is van een rechterlijke uitspraak in 2021 met betrekking tot te verwerven gronden. Daarnaast was er sprake van een meetfout in fase 3d.

In elk geval zijn wij naar aanleiding van onze controle van mening dat de getroffen voorzieningen op de grondexploitaties van € 12,1 miljoen passend zijn.



Bijlagen

Bijlage 1: Gecorrigeerde en niet-gecorrigeerde controleverschillen resp. fouten en onzekerheden in de controle:

PM: Definitieve tekst volgt nog op basis van definitieve versie jaarrekening 2020.

Wij hebben de volgende controleverschillen geconstateerd:

Niet-gecorrigeerde controleverschillen	Bedrag in €
Onrechtmatigheden als gevolg van het niet naleven van Europese aanbestedingsregels	499.000
Facturen in 2021 ontvangen waarvoor de prestatie in 2020 is geleverd. Hierdoor waren de lasten in 2020 te laag opgenomen.	39.000
Bij één kavelverkoop in 2020 is de af te dragen BTW niet verantwoord. Hierdoor is de last 2020 te laag, alsmede de balanspositie inzake de BTW.	70.000

De volgende verschillen zijn naar aanleiding van onze controle gecorrigeerd:

Gecorrigeerde controleverschillen	Bedrag in €
Opbrengsten 2020 zijn in 2021 in rekening gebracht en verantwoord. Hierdoor waren de baten in 2020 te laag opgenomen.	320.000
Hogere verwervingskosten grondexploitatie de Bornsche Maten als gevolg van gerechtelijke uitspraak	132.000



Wij hebben de volgende onzekerheden geconstateerd:

Onzekerheden	Bedrag in €
Sociaal Domein, waaronder de PGB's en de bestedingen uit hoofde van de WMO en de Jeugdwet	936.000
Nog te ontvangen subsidiegelden inzake verbindingsweg	420.000



Bijlage 2: Controleaanpak en materialiteit

Controleaanpak en uitvoering controle

Wij hebben onze controlewerkzaamheden uitgevoerd in overeenstemming met de door ons voorgenomen controleaanpak. Dat houdt in dat wij onze controle voor een groot deel gegevensgericht hebben uitgevoerd.

Onze controleaanpak is onder andere gebaseerd op een adequate risicoanalyse. Wij hebben enkele gesprekken met ambtelijk medewerkers gevoerd over de binnen de gemeente Borne intern toegepaste risicoanalyse, het werkprogramma en de aanpak van de te verrichten verbijzonderde interne controlewerkzaamheden.

Goedkeurings- en rapporteringstolerantie

De gemeenteraad bepaalt de goedkeuringstolerantie die de accountant bij zijn controle van de jaarrekening dient te hanteren. Normaliter wordt hiervoor de richtlijn op grond van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) aangehouden, zo ook door de gemeente Borne.

Op grond van de jaarrekening 2020 bedraagt de goedkeuringstolerantie voor fouten 1% van de totale lasten, inclusief dotaties aan de reserves, dat is afgerond € 0,67 miljoen en voor onzekerheden 3% van de totale lasten, inclusief dotaties aan de reserves, dat is afgerond € 2,01 miljoen. Wordt deze goedkeuringstolerantie niet overschreden, dan kan een goedkeurende controleverklaring worden afgegeven. De goedkeuringstolerantie is een kwantitatieve maatstaf. De uiteindelijke oordeelsvorming is echter altijd een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve afwegingen. De rapporteringstolerantie is door de gemeenteraad bepaald op een absoluut bedrag van € 100.000, zowel voor fouten als voor onzekerheden.



Bijlage 3: Bevindingen controle SiSa-bijlage

Op grond van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden, artikel 5, lid 4, rapporteren wij in dit accountantsverslag voor de gemeente Borne over de fouten en onzekerheden van de specifieke uitkeringen die onder SiSa vallen. Per regeling wordt hieronder aangegeven of en zo ja, welke fouten en/of onzekerheden zijn geconstateerd.

Regeling	Fout of onzekerheid	Financiële omvang	Toelichting
FIN B1	N.v.t.	€ 0	N.v.t.
BZK C1	N.v.t.	€ 0	N.v.t.
OCW D8	N.v.t.	€ 0	N.v.t.
IenW E20	N.v.t.	€ 0	N.v.t.
EZK F1	N.v.t.	€ 0	N.v.t.
SZW G2	N.v.t.	€ 0	N.v.t.
SZW G3	N.v.t.	€ 0	N.v.t.
SZW G4	N.v.t.	€ 0	N.v.t.
VWS H4	N.v.t.	€ 0	N.v.t.
VWS H8	N.v.t.	€ 0	N.v.t.
Totaal		**€ 0**	

Strekking controleverklaring rechtmatigheid: Goedkeurend
Strekking controleverklaring getrouwheid: Goedkeurend