

Bestuurlijke reactie managementletter 2016

Datum: 13 januari 2017
Aan: Auditcommissie
CC: College, directie, Mazar
Van: Concern Zaken (E. Wortman)
Onderwerp: Bestuurlijke reactie managementletter 2016

Inleiding

Op 15 december 2016 is de concept managementletter 2016 ontvangen. Met de managementletter wordt verslag uitgebracht over de bevindingen naar aanleiding van de interim-controle. Bij de interim-controle richt de accountant zich voornamelijk op de kwaliteit van de bedrijfsvoering en in het bijzonder de aanwezige beheersmaatregelen rondom belangrijke financiële processen in het kader van de opdracht tot controle van de jaarrekening.

Kernboodschap

Naar aanleiding van het onderzoek (uitgevoerd in november 2016) naar de interne beheersing van de bedrijfsprocessen is de accountant van mening dat de opzet en het bestaan van de Administratieve organisatie en interne beheersing, met uitzondering van de processen rond de gedecentraliseerde activiteiten van WMO en Jeugdwet, voldoen aan de daaraan te stellen eisen voor een goedkeurende verklaring. De onzekerheden rond de bestedingen inzake de WMO en Jeugdwet zijn bij de gemeente Woerden evenals bij het overgrote deel van de Nederlandse gemeenten zo groot, dat niet zeker is of er wel tot een goedkeurende controleverklaring met betrekking tot getrouwheid en rechtmatigheid kan worden gekomen.

1. Belangrijkste bevindingen van de accountant

1.1 Administratieve organisatie en beheersing

De accountant heeft diverse processen tijdens de interimcontrole beoordeeld en zien op een aantal onderdelen aanbevelingen om de interne beheersingsmaatregelen aan te scherpen.

Bestuurlijke reactie:

In bijlage I is het overzicht van deze onderdelen alsmede een bestuurlijke reactie (zie kolom actie management) opgenomen.

1.2 Sociaal domein

In 2015 is onvoldoende zekerheid door de accountant verkregen met betrekking tot de volledige last met betrekking tot de WMO en jeugdhulp. De belangrijkste redenen hiervan waren:

- De gemeente heeft onvoldoende betrouwbare informatie om zelf zowel de getrouwheid als rechtmatige totstandkoming van de lasten te kunnen vaststellen:
 - De cliëntregistratie van gemeenten is niet volledig of bevat onjuiste gegevens.
 - Gemeenten hebben niet voor alle lasten voldoende controle-informatie beschikbaar gekregen om te onderbouwen dat de zorgprestatie daadwerkelijk was geleverd. Gemeenten vertrouwden voor de controle op de levering van de prestaties veelal op de controleverklaringen bij de productieverantwoordelingen van de zorgaanbieders. Deze kwamen te laat, waren niet goedkeurend.
 - De definitieve lasten 2015 inzake Persoonsgebonden Budgetten zijn laat (mei/juni 2016) duidelijk geworden en hebben bij meerdere gemeenten nog tot aanpassing van de jaarrekening geleid. Ook de gecertificeerde verantwoording door SVB kwam later dan gepland beschikbaar en de controleverklaringen waren afkeurend.
- De facturatie van zorgaanbieders aan gemeenten was nog niet op orde waardoor op voorschotbasis c.q. laat is gefactureerd. Gemeenten moesten daardoor een belangrijk deel van de jaarlasten schatten.
- De facturen van zorgaanbieders bevatte geen informatie per cliënt, mogelijk als gevolg van de privacy wetgeving, waardoor de gemeente de factuur niet kon controleren.

- Ontbreken van aansluitingen tussen cliëntregistratie - financiële administratie - facturen - productieverantwoordingen.

Voor 2016 kan de gemeente de volgende acties ondernemen om de onzekerheden over de getrouwe en rechtmatige totstandkoming van de zorglasten te voorkomen:

- Opbouwen van een goed inzicht in de samenstelling van de geldstromen sociaal domein; waar zitten de risico's.
 - Uitvoeren van interne controle draagt bij aan een betrouwbare cliëntregistratie en een goed inzicht in de uitputting van de budgetten. Hierbij is het volgende relevant:
 - Interne controle op de invoer van de juiste gegevens in de cliëntenregistratie, bijvoorbeeld aan de hand van de vastlegging van de indicatiestelling en de beschikking, gericht op recht, hoogte en duur van geïndiceerde zorg.
 - Interne controle op de maandelijkse declaratie/facturatie op cliëntniveau.
 - Controleren van de levering van de prestatie. Het verdient de voorkeur dat de gemeente zelf de levering van de prestatie (steekproefsgewijs) vast stelt. De gemeente is dan niet of minder afhankelijk van de (accountant van de) zorgaanbieder. De volgende controlewerkzaamheden kunnen de gevraagde controle-informatie opleveren:
 - Uitvoeren cliënttevredenheidsonderzoeken of specifieke uitvraag over levering van de zorg, conform vooraf vastgestelde procedure, een representatieve selectie (vanuit de cliëntenregistratie) en een vaste vragenlijst vaststellen in hoeverre de zorg daadwerkelijk is ontvangen en naar tevredenheid. (kan ook door te bellen met cliënten en hiervan belnotities te maken).
 - Bevestigingsbrief inzake ontvangen zorg sturen naar cliënten met het verzoek altijd te reageren.
 - Navraag doen bij zogenaamde heronderzoeken: conform vooraf vastgestelde procedure jaarlijks/ bij herindicatie navraag doen bij de ontvanger van de zorg in hoeverre de zorg daadwerkelijk is ontvangen/ evaluatie van de ontvangen zorg (met vastgestelde procedure, notulen van de gesprekken).
 - Steekproef uitvoeren waarbij dossiers bij zorginstellingen worden geselecteerd en gecontroleerd (zorgplan/ planning/ realisatie) eventueel in combinatie met de periodieke gesprekken tussen accountmanager van de gemeente en zorgaanbieder.
 - Combinatie van bovengenoemde onderzoeken en controles.
- De uitkomsten van bovengenoemde onderzoeken kunnen worden aangevuld met bevindingen uit klachtenregistraties. De klachtenregistratie kunnen ook input zijn voor de selectie van de deelwaarnemingen (op basis van een risicoanalyse).
- Controle van de jaarlijkse (productie)verantwoordingen. Als sluitstuk van de controle kan de gemeente gebruik maken van de (productie)verantwoording met controleverklaring die veelal jaarlijks conform het contract c.q. de subsidiebeschikking door de zorgaanbieders wordt opgesteld.

Met een combinatie van de hiervoor genoemde maatregelen kan de gemeente of het gemeentelijk samenwerkingsverband de onzekerheden in de controle van de lasten in het sociaal domein verminderen en daarmee de kans op een goedkeurende controleverklaring vergroten.

Bestuurlijke reactie:

Het eerste jaar van de decentralisaties van het sociaal domein was voor gemeenten en de rest van de keten een bijzonder jaar. Dit bleek bij de verantwoording en controle 2015. Ook de afwikkeling van 2016 brengt onzekerheden en vragen met zich mee. Er mag van de gemeente worden verwacht dat bij de verantwoording 2016 wezenlijke stappen worden gezet en keuzes worden gemaakt ten aanzien van het optimaliseren van de bedrijfsvoering, verantwoording en controle in het sociaal domein.

Wij kunnen ons daarom vinden in de actiepunten van de accountant. Zowel landelijk als regionaal is de discussie over de wijze en diepgang van verantwoordingsinformatie levendig. Wij doen wat in ons vermogen ligt om onze afhankelijkheid van derden te beperken, maar volgen daarbij de landelijke handelwijze.

Wij zijn mede afhankelijk van de informatie welke ontvangen wordt door Inkoop Utrecht West. Utrecht West heeft aangegeven continue in gesprek te zijn met de zorgaanbieders over onder meer de prestatieverlevering, het onder handen werk en de tijdige aanlevering van de facturatie en verantwoording.

Door zowel de gemeente Woerden als Inkoop Utrecht West wordt een grote inspanning geleverd om de tijdigheid en volledigheid te waarborgen, hierover vindt ook regelmatig afstemming met de accountant plaats.

De VNG heeft eind december 2016 uitgesproken dat de verwachting is dat het aantal fouten en onzekerheden in de verantwoordingen Wmo en Jeugd (Pgb's) van de SVB over 2016 niet (veel) lager zal zijn dan over 2015. Voor de strekking van de gemeentelijke accountantsverklaringen 2016 is dit geen goed nieuws (onzekerheid volledige PGB-bestedingen). Wij benadrukken dat het hier geen specifieke problematiek van Woerden betreft, maar dat het gaat om landelijke aandachtspunten waarop wij geen directe invloed kunnen uitoefenen en waarvoor onze accountant in de managementletter ook geen daadwerkelijke oplossingen aandraagt.

Woensdag 11 januari jl. heeft een gesprek over de controle op het sociaal domein plaatsgevonden. Hierbij waren de accountant aanwezig, Inkoop Utrecht West, alsmede de belangrijkste stakeholders binnen de organisatie. In dit overleg is een pakket maatregelen afgesproken die moet leiden tot een maximale inspanning van gemeentezijde om te komen tot een goedkeurende verklaring. Dit pakket wordt de komende weken nader uitgewerkt. Daarbij wordt tevens gezien wat er voor nodig is om deze werkzaamheden uit te voeren.

2. Actualiteiten

2.1 Vennootschapsbelasting

De gemeente worden VPB plichtig. Op het moment dat overheidsondernemingen per 1 januari 2016 een positief resultaat behalen met de belaste activiteiten, zijn zij 20-25% vennootschapsbelasting verschuldigd over de winst. Hiervoor moeten overheidsondernemingen in beginsel vóór 1 juni 2017 een aangifte vennootschapsbelasting 2016 indienen.

Bestuurlijke reactie:

De voorbereidende werkzaamheden voor de invoering zijn in een vergevorderd stadium. De gemeente Woerden heeft inmiddels een analyse uitgevoerd. Op dit moment is de gemeente bezig om te komen tot een fiscale openingsbalans en om de fiscale administratie in te richten. daarbij wordt gebruik gemaakt van deskundige externe inhuur. Medio 2017 worden de eerste aangiften over VPB gedaan en wordt de VPB-inrichting van Woerden afgestemd met de belastingdienst.

2.2 Commissie BBV – notitie Rente 2017

In de notitie Rente 2017 wordt ingegaan op de verwerking van de rentelasten en –baten in de begroting en jaarstukken. Deze notitie is van toepassing vanaf het begrotingsjaar 2018, maar eerdere toepassing voor het begrotingsjaar 2017 wordt aanbevolen.

Bestuurlijke reactie:

De gemeente Woerden heeft de notitie Rente 2017 reeds gevolgd. Externe rente wordt verlaagd van 3,75% naar 3,22%. Dit geeft enerzijds een voordeel door lagere rentetoedeling aan investeringen en anderzijds een nadeel door minder bespaarde rente. Binnen de algemene dienst wordt geen apart rentepercentage meer toegerekend aan het Grondbedrijf. Het wordt niet toegestaan om per investering of taakveld te differentiëren in het toe te rekenen rentepercentage. Het rentepercentage van 3,22% sluit aan bij het gemiddelde rentepercentage van de langlopende geldleningen. Conform de aanbeveling van de commissie BBV is het renteschema opgenomen in de paragraaf Financiering. Bij het opstellen van de begroting 2017 is hier reeds rekening mee gehouden.

2.3 Commissie BBV – notitie Grondexploitatie

De BBV-verslaggevingsregels grondexploitaties zijn m.i.v. 2016 sterk gewijzigd. Dit enerzijds vanwege de forse afboekingen die veel gemeenten de afgelopen jaren hebben moeten verantwoorden binnen de grondexploitaties. Anderzijds is ook de vennootschapsbelastingplicht voor gemeenten ingaande 2016 hier een factor in. Duidelijke richtlijnen over de afbakening van grondexploitaties en de aan de grondexploitatie toe te rekenen kosten zijn namelijk voorwaarden voor het juist kunnen uitvoeren van deze belastingplicht.

Daarnaast komt de balanscategorie 'niet in exploitatie genomen bouwgronden' ingaande 2016 niet meer voor in het BBV. Dit betekent dat gemeenten niet in exploitatie genomen gronden moeten herrubriceren van de voorraden naar terreinen en gronden bij de materiele vaste activa.

Verder heeft de commissie BBV duidelijkheid gegeven over de verwerkingwijze van grondexploitaties waar de gemeente faciliterend grondbeleid voert (en waar de gronden dus niet in eigendom zijn van de gemeente).

Bestuurlijke reactie:

De gemeente Woerden heeft het afgelopen jaar overleg gevoerd met de accountant teneinde te komen tot een juiste toepassing van de nieuwe regels in de actualisatie van de grondexploitaties 2016. Bij het opstellen van de begroting 2017 is reeds rekening gehouden met de (substantiële) rente-effecten. De komende periode zal in de praktijk meer duidelijk worden op welke wijze de regels correct moeten worden gehanteerd, dat is een zoektocht die ook door de praktijk verder zal worden ingeleurd.

2.4 Commissie BBV – notitie verbonden partijen

De commissie BBV heeft een notitie verbonden partijen uitgebracht, die ingaat vanaf begrotingsjaar 2018. In deze notitie is o.a. de volgende aanbeveling opgenomen:

In het geval dat formeel juridisch geen sprake is van een verbonden partij door het ontbreken van een financieel belang zoals gedefinieerd in het BBV, maar er wel sprake is van:

- een structurele bekostiging in overwegende mate van (de activiteiten van) een organisatie via één of meer geldstromen (begrotingsfinanciering, subsidie en overeenkomst van opdracht); én
- een bestuurlijke belang.

De commissie beveelt aan om deze organisaties gezien het maatschappelijke of algemene belang en de mogelijke risico's op te nemen in de paragraaf verbonden partijen.

Bestuurlijke reactie:

Deze aanbeveling wordt onderzocht en indien nodig verwerkt in de paragraaf verbonden partijen.

2.5 BTW

Op het gebied van omzetbelasting hebben zich diverse ontwikkelingen voorgedaan die ook voor de gemeente Woerden van belang kunnen zijn.

Bestuurlijke reactie:

De gemeente Woerden maakt één dag in de week gebruik van een BTW-deskundige specialist. Hierdoor is de organisatie volledig op de hoogte van de BTW ontwikkelingen en kan worden ingespeeld op actuele ontwikkelingen die vervolgens vertaald worden in de begroting.

2.6 Wet Deregulering Arbeidsrelaties (DBA)

Sinds 1 mei jl. is de wet DBA in werking getreden, deze wet is relevant bij de inhuur van zzp'ers. Er geldt een overgangsjaar dat bedoeld is om de bestaande overeenkomsten aan te passen naar de nieuwe wetgeving.

Bestuurlijke reactie:

Er wordt momenteel gewerkt aan het doorvoeren van de nodige aanpassingen. Als blijkt dat een zzp'er niet langer zelfstandig kan blijven werken, dan wordt gezocht naar alternatieven om met elkaar te kunnen blijven samenwerken zonder dat de gemeente onaardvaarbare risico's loopt.

2.7 ENSIA (Eenduidige Normatiek Single Information Audit)

ENSIA is een gezamenlijk project van het ministerie van Binnenlandse Zaken, de VNG, gemeenten, het ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid en het ministerie van Infrastructuur & Milieu. ENSIA richt zich op het vergroten van de informatieveiligheid binnen gemeenten. De gemeenten moeten zich conformeren aan verschillende normenkaders (BRP, PUN, Suwinet, BAG, BGT en DigiD) die ook nog eens door verschillende auditors worden getoetst. Dit levert een flinke auditlast op voor gemeenten. De verwachting is dat de gemeenten in 2017 moeten voldoen aan het normenkader binnen ENSIA.

Bestuurlijke reactie:

Op dit moment zijn er nog veel onduidelijkheden die tussen nu en 1 april bekend gemaakt moeten worden. Zo zijn de vragen nog niet gepubliceerd en is de auditmethodiek nog niet bekend. Een externe adviseur is met dit onderwerp bezig en gaat in kaart brengen wat ENSIA voor de gemeente Woerden gaat betekenen als dit ook daadwerkelijk in 2017 wordt ingevoerd.

Portefeuillehouder,
H.M.M. Haring

Proces: Inkopen en betalingen

Titel	Bevinding	Aanbeveling	Actie management	Rating
Europese Aanbestedingen - preventief	Ter beheersing van de verplichting tot Europese aanbestedingen is iedere budgethouder hier zelf voor verantwoordelijk en hierop zijn geen toereikende interne beheersingsmaatregelen aanwezig. Bij de jaarrekeningcontrole 2015 is gebleken dat bij een aantal opdrachtverstrekkingen niet conform de Europese aanbestedingsrichtlijnen is gehandeld.	Een maatregel zou kunnen zijn dat bij het aanmaken van een verplichting direct wordt getoetst of die verplichting op de juiste wijze is aanbesteed. Verderop is overigens de bevinding opgenomen dat niet altijd verplichtingen worden aangemaakt. Een andere maatregel zou kunnen zijn om inkopen via een digitale workflow te laten verlopen, waarbij afhankelijk van de omvang van de inkoopwaarde de juiste aanbestedingsvorm wordt afgedwongen.	Het inkoopbeleid wordt in 2017 geactualiseerd en worden de aanbevelingen van de accountant meegenomen. Deze opdrachten worden op korte termijn nader onderzocht.	▶
Gewijzigde aanbestedingswet	Een belangrijk aandachtspunt is dat sinds 1 juli 2016 de aanbestedingsregelgeving is gewijzigd. Tot 1 juli 2016 bestonden er 2b-diensten die waren vrijgesteld van Europese aanbesteding en waarvoor alleen een meldingsplicht was. Deze vrijstelling is per 1 juli 2016 vervallen. Voor inkoop van maatschappelijke dienstverlening is nog wel een uitzonderling door een hogere drempel, maar de meeste 2b-diensten zijn sinds 1 juli 2016 aanbestedingsplichtig geworden.	Wij adviseren u in verband bovenstaande bevinding intern te informeren en te sturen op naleving van de aangepaste regelgeving.	Het inkoopbeleid wordt in 2017 geactualiseerd en worden de aanbevelingen van de accountant meegenomen.	▶
Controle facturen	In het kader van de jaarrekeningcontrole zijn wij voor 15 facturen onder andere nagegaan of de facturen conform opdracht waren en of de prestatie geleverd is. Wij hebben door het ontbreken van toereikende documentatie slechts voor 3 facturen kunnen vaststellen of de betreffende facturen in overeenstemming met de verstrekte opdracht waren. Voor 11 van de 15 facturen hebben wij een prestatieverklaring ontvangen.	Wij willen u vragen om de nadere documentatie in het kader van onze controle aan te leveren voor de afwikkeling van de jaarrekeningcontrole. Wij willen u adviseren de verstrekte opdrachten centraal digitaal te archiveren.	De gevraagde informatie wordt vóór de afwikkeling van de jaarrekeningcontrole aangeleverd. Het 'lean' maken van het factuurafhandelsproces staat voor 2017 op de planning.	!

Proces: Personeel				
Titel	Bevinding	Aanbeveling	Actie management	Rating
Controle mutaties	Ons is aangegeven dat afdeling personeelszaken controles uitvoert op personeelsdossiers en op salarisstroomkjes. Deze controlewerkzaamheden worden echter niet zichtbaar vastgelegd, waardoor achteraf niet meer valt vast te stellen of deze controlewerkzaamheden hebben plaatsgevonden.	Wij adviseren u de controle van mutaties in de salarisadministratie zichtbaar vast te leggen en deze documentatie te bewaren.	Deze aanbeveling wordt overgenomen.	▶

Proces: Subsidieverstrekingen				
Titel	Bevinding	Aanbeveling	Actie management	Rating
Hanteren checklist	Om de juistheid en rechtmatigheid van subsidieaanvragen zichtbaar te beoordelen hanteert de gemeente goede en uitgebreide checklists. Bij 2 van de 5 door ons beoordeelde subsidieverstrekingen waren deze ingevulde checklists niet voor ons beschikbaar.	Wij adviseren u de checklists voor de beoordeling van subsidieaanvragen en subsidievaststellingen structureel toe te passen.	Deze aanbeveling wordt overgenomen.	▶

Proces: Omgevingsvergunningen				
Titel	Bevinding	Aanbeveling	Actie management	Rating
Juistheid tarieven	Er vindt geen zichtbare controle plaats op de juistheid van de ingevoerde legestarieven in pakket tbv omgevingsvergunningen. Uit de controle op de omgevingsleges bleek dat tweemaal niet het juiste legestartief is gebruikt maar het startief uit 2013. Dit betreft overigens niet het reguliere startief, maar voor bodemonderzoek en akoestische onderzoek. Daarnaast zouden bij 1 aanvraag de kosten van het uitgevoerde haalbaarheidsverzoek gecrediteerd dienen te worden bij verstrekking vergunning.	Wij adviseren u jaarlijks aan het begin van het jaar na de invoer van de nieuwe tarieven, deze zichtbaar te controleren. Daarnaast adviseren wij u voor versturen van facturen intern te controleren of juiste startief in rekening wordt gebracht.	Deze aanbeveling wordt overgenomen. De koppeling tussen het vergunningensysteem en het financiële systeem staat voor 2017 op de planning.	▶

	Het gebruik van de foutieve legestarieven voor bodemonderzoek en akoestische onderzoek worden niet vaak gebruikt waardoor het financiële effect hiervan geen materiele fout in de jaarrekening veroorzaakt.			
--	---	--	--	--

Proces: Verbonden partijen				
Titel	Bevinding	Follow-up	Actie management	Rating
Ferm Werk	Zowel over 2014 als 2015 is er vertraging in het jaarrekening traject ontstaan als gevolg van interne zaken bij Ferm Werk waardoor hun accountant niet eerder een verklaring wilde afgeven bij de jaarcijfers.	Wij hebben een afstemmingsoverleg met Ferm Werk en haar accountant gehad inzake de verantwoording over 2016 van de baten en lasten participatiewet, die voor de gemeente via Ferm Werk lopen. Over 2016 zal volgens planning wordt opgeleverd voor 1 april 2017. Wij adviseren u hierbij de tijdslijnen van de aanlevering van de verantwoordingsinformatie van Ferm Werk strak te monitoren om vertraging in het jaarrekeningproces te voorkomen.	Door de accountmanager vindt regelmatig overleg met Ferm Werk plaats. Met betrekking tot de aanlevering van de verantwoordingsinformatie 2016 heeft Ferm Werk aangegeven dat er geen aanwijzingen zijn dat de planning niet gehaald gaat worden. De gemeente blijft hier uiteraard strak op monitoren.	▶

Proces: Verbijzonderde interne controle			
Titel	Bevinding	Follow-up	Rating
VIC	Vorig jaar was geconstateerd dat diverse werkzaamheden door beperkte personele capaciteit m.b.t. de verbijzonderde interne controle nog niet uitgevoerd waren ten tijde van de interimcontrole.	Door inhuur van aanvullende ondersteuning zijn de geplande verbijzonderde interne controle ten tijde van de interimcontrole in 2016 wel uitgevoerd.	✓

✓ = afgerond

▶ = matig urgent, op te lossen voor de volgende interim-controle in najaar 2017

! = urgent, op te lossen voor de jaarrekeningcontrole in voorjaar 2017