



MANAGEMENTLETTER 2019

Gemeente Woerden

Aan het college van burgemeester en
wethouders van de gemeente Woerden
Postbus 45
3440 AA WOERDEN

Onderwerp:
Managementletter 2019

Datum:
22 januari 2019

Kenmerk:
312018009.19.287

Geacht college,

Wij hebben, als onderdeel van de controle van de jaarrekening 2019, de interim-controle voor uw gemeente uitgevoerd. Deze controle is primair gericht op de analyse en evaluatie van de interne beheersingsomgeving en de daarin opgenomen maatregelen van interne controle. In onze managementletter zijn onze bevindingen en aanbevelingen opgenomen. Tevens heeft deze controle als doelstelling om de aandachtspunten voor de jaarrekening 2019 te signaleren en onder uw aandacht te brengen.

Volledigheidshalve merken wij op dat onze analyse en evaluatie is uitgevoerd in het kader van de door u verstrekte opdracht tot controle van de jaarrekening.

Wij merken op dat deze brief is opgesteld ten behoeve van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Woerden en niet zonder onze toestemming aan derden mag worden verstrekt.

Mede dankzij een goede voorbereiding van en samenwerking tussen uw en onze medewerkers is onze interim controle bij uw gemeente goed verlopen.

De bevindingen en aanbevelingen dienen te worden gelezen als constructieve aanwijzingen voor het college als onderdeel van het continue proces van het veranderen en verbeteren van de beheersing van de bedrijfsvoering en de kwaliteit van de jaarrekening. Graag willen wij deze rapportage en de daarin opgenomen bevindingen en aanbevelingen nader met u bespreken.

Met vriendelijke groet,

Publieke Sector Accountants B.V.



A. Booij RA

Inhoudsopgave

Contact

De volgende personen kunnen benaderd worden bij vragen met betrekking tot deze managementletter:

Arie Booij

Tel: 06 15092689

Arjan Sallehart

Tel: 06 15092694

1. Inleiding	2
2. Onze evaluatie van uw interne beheersomgeving	4
3. Proces bevindingen	11
4. Overige onderwerpen.....	16

1. Inleiding

Onze controleaanpak is risicogericht

In het kader van onze interim-controle hebben wij de interne beheersingsomgeving onderzocht voor zover dit relevant is voor de bijdrage daarvan aan de getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarrekening. De geselecteerde werkzaamheden zijn afhankelijk van de door de accountant toegepaste oordeelsvorming, met inbegrip van het inschatten van de risico's dat de jaarrekening een afwijking van materieel belang bevat als gevolg van fraude of fouten. Bij het maken van deze risico-inschattingen neemt de accountant de interne beheersing in aanmerking, die relevant is voor het opmaken van de jaarrekening en voor het getrouwe beeld daarvan. Deze risico-inschattingen hebben echter niet tot doel een oordeel tot uitdrukking te brengen over de effectiviteit van de interne beheersing. Hierdoor is onze analyse en evaluatie beperkter dan dat deze zou zijn geweest in het kader van een opdracht tot het geven van een oordeel omtrent de opzet, het bestaan, de effectiviteit en de efficiency van de interne beheersing als geheel en bestrijkt daarom niet noodzakelijkerwijze alle in de interne organisatie vervatte tekortkomingen. Daarnaast hebben wij een aantal aandachtspunten benoemd waarvan wij het zinvol achten daar bij de controle aandacht aan te besteden.

Hierna geven wij aan welke belangrijkste risicogebieden en aandachtspunten voor de jaarrekeningcontrole 2019 van uw gemeente zijn geïdentificeerd.

Aandachtspunten voor controle en rapportage

Voor de jaarrekeningcontrole 2019 onderkennen wij een aantal aandachtspunten, die een verhoogd (bruto) risico met zich mee (kunnen) brengen op een materiële fout in uw jaarrekening en die een mogelijke impact op de bedrijfsvoering kunnen hebben. Opname van een risicogebied of aandachtspunt in deze opsomming betekent niet dat daadwerkelijk sprake is van risico's die zich daadwerkelijk voordoen, maar zijn enkel bedoeld om aan te geven dat wij hier tijdens onze controle (extra) aandacht aan zullen besteden. De risico's en aandachtspunten zijn hieronder weergegeven. Deze aandachtspunten hebben wij afgestemd met de auditcommissie in ons startgesprek op 27 november 2019.

- De follow-up ten aanzien van eerder gerapporteerde aandachtspunten vanuit de interne en externe controle.
- De actualisatie van uw (fraude-)risicoanalyse
- De voortgang en status van de verbijzonderde interne controle 2019.
- De voortgang en status van de (noodzakelijke en gewenste) verbeteringen met betrekking tot de kwaliteit van de interne beheersing in relatie tot de af te geven collegeverantwoording rechtmatigheid (2021).
- "Management override of controls". Dit betreft de mogelijkheid die het management heeft om specifieke controlemaatregelen te omzeilen, bijvoorbeeld door memoriaalboekingen of het schattingsproces. De specifieke aandacht voor dit risico is voorgeschreven vanuit de controlerichtlijnen en is niet uniek voor gemeente Woerden.
- De waardering en risicoschatting met betrekking tot lopende grondexploitaties, inclusief de vanaf 2016 geldende regels rondom het tussentijds winstnemen.
- De verantwoording en waardering van voorzieningen en onderhoudsreserves in relatie tot de aan- of afwezigheid van actuele beheerplannen.
- De waardering en presentatie van de bijstandsdebiteuren in relatie tot uw samenwerking met Fermwerk.
- De naleving van de (Europese) aanbestedingsregels.

- Risico's en onzekerheden sociaal domein.
- De actualiteit van de gevoerde administratie(s), gericht op de betrouwbaarheid van de (tussentijdse) informatievoorziening en het voldoen aan de bepalingen van het Bbv.
- De kwaliteit van de IT-omgeving in 2019. Zijn de aandachtspunten uit voorgaande jaren opgepakt en opgelost?
- De fiscale positie (Vpb).

Ter voorkoming van een materiële fout in de jaarrekening heeft u voor bovenstaande risicogebieden beheersmaatregelen getroffen. Wij hebben ons tijdens de interim-controle gericht op de opzet en het bestaan van de door u ingerichte beheersingsomgeving, die deze risico's moeten verkleinen.

De auditcommissie heeft ons verzocht ook aan de volgende onderwerpen aandacht te besteden in onze controle:

- Welke opvolging heeft het college gegeven aan de aanbevelingen uit het onderzoek naar de financiële gezondheid van de gemeente Woerden en zijn de financiële ratio's die in de jaarrekening 2019 worden opgenomen juist.
- De juistheid van de begrotingswijzigingen.

Over deze onderwerpen zullen wij in het verslag van bevindingen bij de jaarrekening rapporteren.

Materialiteit

De materialiteitsbepaling bij de gemeente Woerden is gebaseerd op het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) en op het controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekening van de gemeente Woerden. Voor fouten is deze gebaseerd op 1% van de totale lasten inclusief dotaties aan de reserves en voor onzekerheden op 3% van de lasten inclusief stortingen in reserves. Bij onze controleplanning zijn wij vooralsnog uitgegaan van de cijfers volgens de begroting 2019. Wanneer de jaarrekening 2019 beschikbaar is, zullen wij onze materialiteitsbepaling op basis van de werkelijke cijfers over 2019 herzien. Bij de interim-controle is derhalve uitgegaan van:

Bron: begroting 2019	Fouten	Onzekerheden
Materialiteit	€ 1.220.000	€ 3.600.000

Voor de controle op naleving van de WNT hanteren wij een lagere materialiteit. Deze specifieke materialiteitsberekening is verplicht gesteld vanuit het controleprotocol WNT.

Kernboodschappen

De kernboodschappen uit onze interim-controle 2019 hebben wij steeds in de linker kantlijn weergegeven.

2. Onze evaluatie van uw interne beheer omgeving

Invoering rechtmatigheids- verklaring – zorg dat u op koers blijft!

In de meicirculaire 2018 heeft het ministerie van BZK aangegeven dat met ingang van het boekjaar 2021 het college zelf een rechtmatigheidsverklaring bij de jaarrekening moet afgeven. Tot en met de jaarrekening 2020 geeft de accountant bij de jaarrekening van uw gemeente een controleverklaring af, met daarin een oordeel over de getrouwheid en rechtmatigheid. Dat tweede oordeel, over de rechtmatigheid, verdwijnt vanaf de jaarrekening 2021. Het wordt vanaf dan de taak van het college zelf om zich daarover te verantwoorden. Via de rechtmatigheidsverklaring zal het college de rechtmatigheid verantwoorden aan de raad. Als accountant stellen wij vervolgens vast dat de rechtmatigheidsverantwoording een getrouw beeld geeft van de werkelijkheid.

Over de invoering van deze rechtmatigheidsverklaring en wat dit allemaal voor uw organisatie betekent, is de afgelopen periode (onder andere door het ministerie van BZK, de commissie Depla, de VNG et cetera) veel geschreven, maar is ook nog sprake van veel onduidelijkheden. Ook al is nog niet duidelijk op welke wijze de rechtmatigheidsverantwoording precies tot stand komt, bent u al gestart met de voorbereidingen met uw projectplan “In control Financiën en informatieveiligheid” (zie verderop in deze managementletter). Op basis van dit plan van aanpak en de tussentijdse evaluaties daarbij, kunt u borgen dat u in 2022 in staat bent om de rechtmatigheidsverantwoording voor het boekjaar 2021 op te stellen.

Schematisch zien wij dit als volgt (zie hiernaast):



Verbeter uw processen door verschuiving van (interne) controles naar de 1e lijn

Ook de VNG raadt u aan niet te wachten tot 2021. Vragen die u zichzelf hierbij kan stellen zijn (aldus de VNG):

1. Wat zijn uw ambities aangaande de rechtmatigheidsverantwoording en het eventueel breder trekken naar een “in control statement”? En hoe raken deze ambities de inrichting van onze bedrijfsvoering?
2. Wat is er voor nodig om zelf (als college) straks een rechtmatigheidsverantwoording af te kunnen geven? Hebben we al voldoende expertise in huis of moeten we samenwerking in de regio opzoeken?
3. In hoeverre zijn we nu al in staat om zelf een oordeel te geven over de financiële rechtmatigheid van onze belangrijkste processen? Is onze verbijzonderde interne controlefunctie bijvoorbeeld al zodanig opgezet dat, we aan het eind van het jaar al een totaalconclusie kunnen trekken met vertaling naar de balans en staat van baten en lasten zijn opgenomen?
4. Kunnen we al eerder proberen om zelf een (deel van de) rechtmatigheidsverantwoording op te stellen, vooruitlopend op de wettelijke verplichting? Die we dan ook gebruiken voor de afstemming en voorbereiding op de externe accountantscontrole?

De huidige transitie die u doormaakt op het gebied van interne beheersing, kan naar onze mening een belangrijke rol spelen bij het opstellen van het plan van aanpak en de doorontwikkeling van de eigen organisatie. Wij adviseren u derhalve om de (te nemen) stappen die u maakt op dit terrein mee te nemen in het op te stellen plan van aanpak.

In de afgelopen jaren heeft u veel tijd en energie geïnvesteerd in het opzetten en verbeteren van processen en interne controlemaatregelen, met als doel om te komen tot een stabiele beheerssituatie en in control te komen en te blijven. In de afgelopen jaren stuurde u hierbij vooral op de uitkomsten van de verbijzonderde interne controle achteraf. Deze verbijzonderde interne controle was (en is) vooral gebaseerd op het uitvoeren van steekproeven waarmee u de getrouwheid en rechtmatigheid van baten en lasten vaststelt.

Door het meer volwassen worden van de organisatie is het naar onze mening van belang om uw kwaliteitsbeoordeling mede te gaan baseren op een beoordeling van de controlemaatregelen die door de organisatie zelf reeds worden uitgevoerd om relevante risico's af te dekken: van repressieve controles met “bevindingen achteraf” naar zekerheid aan de voorkant. Deze (beoogde) kwaliteitsimpuls aan de eigen organisatie vinden wij daarnaast een goede ontwikkeling die past bij het traject dat het college op termijn zelfstandig de rechtmatigheidsverantwoording moet afgeven.

Onze controleaanpak is naast het controleren van de jaarrekening gericht op het verbeteren van uw bedrijfsvoering inclusief digitalisering hiervan. In onze controle hanteren wij daarvoor het zogenaamde “3-lines of defence model”. Dit model geeft handvatten om te beoordelen waar in de interne beheersing risico’s worden ondervangen:

- In de **eerste lijn**: in het primaire proces, onder verantwoordelijkheid van de proceseigenaar.
- In de **tweede lijn**: in de ondersteunende processen zoals financiën, waar “checks and balances” zijn ingericht om fouten te signaleren.
- In de **derde lijn**: in uw verbijzonderde interne controle achteraf.

In het algemeen zien wij dat, bij organisaties als uw gemeente, de afgelopen jaren steeds meer wordt ingestoken op een verdere versterking van processen en de kwaliteitsverbetering van de interne beheersing. Dit laatste heeft grote raakvlakken met de accountantscontrole. Bij de accountantscontrole wordt steeds meer naar de kwaliteit van de interne beheersing gekeken (de waarborgen die een organisatie moet treffen of heeft getroffen om risico’s te beperken) in plaats van achteraf vaststellen of zaken goed of fout gegaan zijn.

Als we kijken naar de huidige organisatie zien wij dat gemeente Woerden nog zoekende is hoe zij de eerste, tweede en derde lijn adequaat kan inrichten. Bijvoorbeeld hoe de rol van de verbijzonderde interne controle past binnen het borgen van de maatregelen in de eerste lijn zonder gelijk op te schuiven naar een vervangende controle in de derde lijn. Anderzijds zien we dat de derde lijn een belangrijke rol heeft in de externe verantwoording en goede stappen zet. Wel zien we dat zij zich ook nog bezig houdt met het oplossen van bevindingen in de eerste lijn, waar idealiter zij een bijdrage zouden willen doen aan de doorontwikkeling van de organisatie.

In de eerste lijn, de primaire afdelingen, zien wij een aantal onderdelen waar verbetering mogelijk is. Hiervoor verwijzen wij naar onderdeel 3 van deze managementletter. Resumerend kan gesteld worden dat doorontwikkeling op onderdelen mogelijk is, en dat u zal moeten bepalen in welke lijn u maatregelen wilt implementeren. Hierbij is het van belang dat de u maatregelen implementeert die passen binnen de wijze waarop u de interne controle wilt inrichten, mede op basis van uw risico-inschatting. Ook met de huidige inrichting is een totstandkoming van een getrouwe en rechtmatige jaarrekening mogelijk, echter kost dit op onderdelen (voor zowel de organisatie als ons) veel tijd doordat niet gesteund kan worden op maatregelen in het primaire proces.

Overigens vinden wij dat de VIC in de derde lijn een waardevol onderdeel van de interne beheersing van uw gemeente is. Een van de doelstellingen van de VIC-werkzaamheden is dat de externe accountant hierop (voor het afgeven van een controleverklaring voor de jaarrekening) effectief gebruik kan maken. Wij hebben tijdens de interim-controle daarom op diverse momenten afstemming en overleg

1^e lijn
Lijnmanagement
(afdelingen)

- Primair verantwoordelijk voor getrouwheid en rechtmatigheid van transacties binnen eigen processen
- Verantwoordelijk voor kwalitatieve analyse en toelichting P&C producten

2^e lijn
Ondersteuning
(bedrijfsvoering)

- Ondersteunt de afdelingen bij de uitvoering van de primaire processen
- Financiën voert bij administratieve verwerking aantal primaire controles uit op de 1^e lijn

3^e lijn
Interne controle
(VIC)

- De VIC voert interne controles uit op de getrouwheid en rechtmatigheid van de financieel kritische processen
- Adviseert over verbetering in de 1^e en 2^e lijn

gehad met uw VIC-medewerker over uitgevoerde en uit te voeren werkzaamheden. Verder worden wij actief gevraagd om u van input te voorzien op de onderdelen waarop u zich kan verbeteren en, waar mogelijk, hierin ook te ondersteunen.

Wij menen dat de waarde van de VIC-werkzaamheden nog vergroot kan worden door wanneer bevindingen worden gedaan, er meer aandacht wordt besteed aan welke gevolgen deze hebben voor de rest van de geplande VIC-werkzaamheden. Dit is zeker in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording van belang om te komen tot een oordeelvorming.

Actualiseer de scoping voor de jaarrekening 2019 en de VIC 2020

Voor het inzicht in de processen is het voor de interne controle en voor onze externe controle van belang dat de organisatie integraal inzicht kan geven in de omvang van de processen (zoals bijvoorbeeld lonen en salarissen, inkopen, subsidieverstrekingen, belastingen en heffingen). Dit inzicht draagt bij aan een effectieve en efficiënte VIC en externe controle en zo realiseren wij samen dat wij gemeenschappelijke definities hebben van de belangrijke financiële stromen in uw administratie. Wij noemen dit ook wel de “scoping”.

Daarnaast is het belangrijk om vast te kunnen stellen dat u en wij alle financiële stromen in beeld hebben en houden. Met de scoping ontstaan zowel voor de interne controle als de accountantscontrole gelijke definities van posten, borgt u een “volkomen” controle en kunnen ook de onderbouwingen in het jaarrekeningdossier hieraan gekoppeld worden.

Om die reden heeft u de administratie verdeeld in stromen die hetzelfde administratieve proces volgen. Ten behoeve van de interim-controle heeft uw gemeente daarmee een goede basis voor de gezamenlijke scoping gelegd. De komende jaren zullen zowel de VIC-medewerkers als wij de vruchten van deze scoping kunnen plukken doordat sprake is van eenduidige massa's voor het bepalen van steekproeven en heldere afbakeningen van processen. Bovendien biedt de scoping het noodzakelijke inzicht (voor u) om onderbouwd minder werkzaamheden te verrichten voor stromen waarin geen of nauwelijks risico's op materiële fouten voorkomen.

Voor de controle van de jaarrekening verzoeken wij u de scoping 2019 te actualiseren op basis van de gerealiseerde cijfers over geheel 2019.

Procesbeschrijvingen zijn geactualiseerd, maar verdienen blijvend uw aandacht

Een actueel inzicht in uw processen is voor u in het kader van de beheersing van processen en risico's van groot belang. Sterke punten uit uw processen geven u comfort en gevoel van vertrouwen dat uitkomsten betrouwbaar zijn. Een andere belangrijke reden om het inzicht in uw processen te hebben en behouden, is dat dit bepalend is of kan zijn voor uw risicomanagement en de door u uit te voeren interne controles zoals bedoeld in uw financiële verordening. Immers bij processen met sterke beheersmaatregelen kan daar controlezekerheid uit behaald worden (met als gevolg minder gegevensgerichte werkzaamheden). De keerzijde is dat als processen belangrijke aandachtspunten of tekortkomingen bevatten, dit juist aanleiding kan zijn voor meer gegevensgerichte controles. Het hebben van een actueel inzicht in de processen is daarmee ook van groot belang om de interne beheersing in continuïteit te verbeteren en de VIC te kantelen van een voornamelijk gegevensgerichte aanpak naar een meer systeemgerichte aanpak.

Uw gemeente beschikt(e) bij aanvang van onze initiële controlewerkzaamheden over actuele procesbeschrijvingen. Onderdeel van het opstellen van de procesbeschrijvingen is het bijvoegen van 'bewijsvoering' bij een genoemde processtap (de uitwerking van de '6 W-vragen' ofwel lijncontroles). Deze stukken geven een extra onderbouwing van het bestaan van een betreffende stap en geven daarmee

**Stel een
overkoepelend intern
controleplan op dat u
laat mee ontwikkelen
met de stappen die uw
organisatie maakt**

meer inzicht in het proces. Deze stukken zijn voor processen waar wijzigingen ten opzichte van vorig jaar waren opgeleverd. Bij processen waar geen sprake was van aanpassingen zijn geen lijncontroles uitgevoerd.

Het is van belang dat de processen regelmatig geactualiseerd worden en indien deze op belangrijke punten gewijzigd zijn dat deze processtappen onderbouwd worden met documentatie van het jaar 2020, om aan te tonen dat het proces ook daadwerkelijk zo heeft gewerkt. De actualisatieronde van 2019 is sterk vanuit de verbijzonderde interne controle geïnitieerd. In het kader van “eigenaarschap” denken wij dat de eerste lijn hierin komende jaren een nadrukkelijker rol toebedeeld zal mogen worden. Dat geldt ook voor processen waar geen sprake is van wijzigingen.

Een goed opgezette interne controle is een belangrijke pijler waarop uw gemeente in het kader van planning en control moet kunnen steunen. Niet alleen voor wat betreft het controleren en signaleren van tekortkomingen in de uitvoering, maar zeker ook voor het bijsturen en het afleggen van verantwoording. Ook draagt de interne controle bij aan het verbeteren en versterken van de administratieve organisatie. Interne controles worden tijdens het jaar uitgevoerd waardoor eventuele fouten snel(ler) aan het licht komen en bijsturende maatregelen tijdig kunnen worden getroffen. Het leereffect dat van geconstateerde fouten uit zal gaan zal hierdoor worden versterkt. Door de terugkoppeling van de bevindingen in periodieke werkoverleggen wordt gezocht naar een structurele oplossing zodat het proces wordt verbeterd en fouten aan de voorkant, in het proces zelf, worden voorkomen. Deze informatie is tevens van belang voor de teammanager, zodat bij- en aansturen op de processen plaats kan vinden.

Op basis van uw financiële verordening is het college verantwoordelijk voor “de interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van beheers handelingen”. Door het ontbreken van capaciteit in uw eigen organisatie is in voorgaande jaren de VIC uitgevoerd door de extern accountant. Uit efficiency-oogpunt waren de werkzaamheden daarbij voor een belangrijk deel vooral ook gericht op de controle van de jaarrekening en in mindere mate op het lerende effect voor de organisatie. Omdat uw organisatie zelf niet voldoende capaciteit had en de uitvraag om de VIC extern te beleggen relatief laat in het jaar kwam, ontstond er daardoor ook een piekbelasting voor uw medewerkers in het voorjaar volgend op het boekjaar. Omdat in die periode ook de jaarrekening(-controle) aan de orde was, werden bevindingen uit de VIC relatief laat gecommuniceerd, waardoor correcties in het proces veelal niet meer mogelijk waren. Om aan deze ongewenste situatie een einde te maken is het projectplan “In control Financiën en informatieveiligheid” opgesteld. Met dit plan wordt beoogd om in een tijdspanne van ongeveer anderhalf jaar te komen tot een stabiele beheerssituatie die het mogelijk maakt dat het college op termijn een “In Control Statement” kan afgeven.

Voor boekjaar 2019 voert de Interne Audit Functie (IAF) de VIC uit. Een randvoorwaarde die u daarbij benoemd heeft is dat de verantwoordelijkheid en uitvoering van de IC expliciet teruggaat naar de lijn. Dit vraagt, zeker de komende tijd, om stevig eigenaarschap van en bij de lijn en een goed communicatie- en opleidingstraject.

Voor de uitvoering van de (verbijzonderde) interne controle is, voor het boekjaar 2019, het “Auditjaarplan Q4 2019 – Q1 2020” door u opgesteld. In dit auditjaarplan zijn de controlewerkzaamheden voor het boekjaar 2019 op hoofdlijnen weergegeven (waaronder de VIC, 213a-onderzoeken en overige (ad-hoc) onderzoeken voor het boekjaar 2019). Het auditjaarplan heeft als doel de uitgangspunten van de

Blijf de follow up van de bevindingen uit de interne- en externe controle monitoren

controles weer te geven en een handreiking te bieden voor de controlewerkzaamheden in de praktijk.

Voor de daadwerkelijke uitvoering van de geplande controles adviseren wij u een overkoepelend intern controleplan op te stellen. Met een overkoepelend intern controleplan kunt u concreet sturing geven aan de uitvoering van de (verbijzonderde) interne controle (VIC), wat weer een belangrijke bijdrage is voor de totstandkoming van de collegeverantwoording inzake rechtmatigheid op termijn. In het intern controleplan regelt u niet alleen de aanpak van de uit te voeren (controle-)werkzaamheden, maar kunt u ook een taakstellende tijdslijn opnemen van deze uit te voeren werkzaamheden. Het intern controleplan ondersteunt u daarmee dat de noodzakelijke werkzaamheden ook (tijdig) worden uitgevoerd. Daarnaast geeft het sturing aan het faseren van de werkzaamheden gedurende het jaar en daarmee het voorkomen van piekbelastingen. Het plan dient naast de werkzaamheden op de stromen in de exploitatie ook in te gaan op het vaststellen van de rechtmatigheid van de balansmutaties

Wij gaan graag met u in overleg om de vervolgstappen te zetten. Wij zullen met uw organisatie een afspraak maken om hier rond de zomer 2020 een gezamenlijk overleg aan te wijden, waarbij wij ook de inzet van de GRC-tool (governance, riskmanagement en compliance) zullen bespreken.

In de managementletters en accountantsverslagen van voorgaande jaren, maar ook in interne controleverslagen zijn aanbevelingen opgenomen om de bedrijfsvoering te versterken en de risico's te verminderen. Ten behoeve van onze recente interim controle heeft u recent inzicht in de opvolging van de bevindingen gegeven die in de managementletter 2018 en accountantsverslag 2018 zijn opgenomen. Bevindingen uit voorgaande accountantsrapportages en uit uw (verbijzonderde) interne controle zijn hierin (nog) niet opgenomen.

Naar onze mening zou het sterk zijn als u de follow-up van alle controlebevindingen (dus uit interne en externe controles) regelmatig monitort, concrete(re) acties benoemt en hierover rapporteert, bijvoorbeeld in het periodieke overleg met de auditcommissie. Wij vinden dit van belang in het kader van de doorontwikkeling van uw financiële bedrijfsvoering en de verder te plannen en uit te voeren interne controlewerkzaamheden.

Wij adviseren u een daarom het opgestelde overzicht uit te breiden met alle aanbevelingen die zijn gekomen uit de interne controle en de accountantscontrole. Naar onze mening is dit dan een prima instrument wat bijdraagt aan de kwalitatieve doorontwikkeling van de organisatie. Bij de bevindingen kunt u dan het risico aangeven, een medewerker aanwijzen die verantwoordelijk is voor de realisatie van het actiepunt en aangeven per wanneer de bevinding moet zijn opgevolgd. Door te sturen op de voortgang van de realisatie van de aanbevelingen uit voorgaande controles realiseert u dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering verbetert. Uiteraard dient er dan wel sprake te zijn van voortgang in deze realisatie van de aanbevelingen.

**Integriteit en ethiek
staan duidelijk op uw
agenda. Ons advies is
om een
(fraude)risicoanalyse
uit te voeren en deze
te verbinden met uw
VIC**

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en ontdekken van fraude en onjuistheden berust bij het college van burgemeester en wethouders. De gemeenteraad dient erop toe te zien dat het college adequate preventieve en repressieve beheersmaatregelen heeft ingesteld om het risico op fraude zoveel mogelijk te beperken. Als uw accountant hebben wij de verantwoordelijkheid om het risico te beoordelen dat de jaarrekening als gevolg van fraude, onjuistheden of verduistering van activa, afwijkingen van materieel belang zou kunnen bevatten.

Derhalve hebben wij als onderdeel van onze controle het college gevraagd het risico in te schatten dat de jaarrekening een materiële afwijking zou kunnen bevatten als gevolg van fraude. Uit onze werkzaamheden komt naar voren dat het college voldoende belang hecht aan het treffen van maatregelen om fraude te voorkomen. Uw gemeente beschikt sinds 2018 over een analyse van frauderisico's. Ambtelijk is vastgesteld dat deze analyse nog actueel is. De analyse is niet gedeeld met de auditcommissie of de raad.

Wij adviseren u, als onderdeel van uw verantwoordelijkheid hierin, de frauderisicoanalyse regelmatig te actualiseren en ook te bespreken met de auditcommissie. Wij geven u in overweging dit opnieuw te doen vanuit een gemeente brede frauderisico-discussie zoals die enige jaren geleden heeft plaatsgevonden in uw gemeente. Dit zou, nu u de afgelopen jaren een beter inzicht heeft gekregen in de gemeentelijke processen, geïnitieerd kunnen worden met een inventarisatieonderzoek om de opzet en aanwezigheid van beheersmaatregelen bij een selectie van gemeentelijke processen om kans op fraude te mitigeren vast te gaan stellen. Wij geven u in overweging in uw aanpak een aantal workshops binnen de gemeente op te nemen om frauderisico's te onderkennen en maatregelen te benoemen. Wij achten dit een goede aanvieligroute omdat met het geven van workshops het onderwerp gemeente breed aandacht kan krijgen en daarmee ook een bedrijfscultuur kan helpen bevorderen waar integriteit en ethisch gedrag levend worden gehouden in de organisatie. We denken in de verdere uitwerking van de risico-inventarisatie natuurlijk graag met u mee. Op basis van onze gemeentelijke kennis kunnen wij immers goed met u in overleg gaan over mogelijk ontbrekende risico's of de weging van door u onderkende risico's.

Met een (actuele) frauderisicoanalyse kan de gemeente de frauderisico's monitoren en periodiek evalueren of de interne beheersmaatregelen nog voldoende effectief zijn om frauderisico's naar een acceptabel en door u geaccepteerd niveau te verlagen.

Een belangrijke beheersingsmaatregel van het college in het kader van fraude(risicoanalyse) is het periodiek uitvoeren van interne controles. Wij benadrukken het belang van het nog meer uitvoeren van de interne controlewerkzaamheden gedurende het jaar om tijdig te kunnen reageren op eventuele bevindingen in deze controle en om de interne controlewerkzaamheden ook aan te laten blijven sluiten op de door u onderkende frauderisico's.

3. Proces bevindingen

De invoering van Cumulus vraagt veel aandacht in 2019

Tot 1 april 2019 maakte uw gemeente voor de registratie voor de Wmo en de Jeugdwet gebruik van GWS. Vanaf die datum bent u overgegaan op de applicatie Cumulus. Deze applicatie zal uiteindelijk waardevollere geautomatiseerde controles en stuurinformatie voor u moeten opleveren.

Cumulus is een nieuw ontwikkelde applicatie. Nadat Cumulus in productie werd genomen kwamen echter onverwacht toch belangrijke kinderziekten aan het licht, waardoor de informatie uit Cumulus niet altijd betrouwbaar bleek te zijn. Geautomatiseerde controles op declaraties liepen enkele maanden niet goed (stonden niet aan of werkten niet). Cumulus liet daarnaast toe om hogere bedragen dan beschikt was uit te betalen. Dit is door eigen medewerkers gesignaleerd en uitgezocht. Daarna zijn direct maatregelen getroffen om de gegevens alsnog op orde te brengen, onder meer door het uitvoeren van steekproeven. Daaruit bleek dat er in financiële zin uiteindelijk nauwelijks sprake was van fouten (circa € 4.000, waarvan uw heeft besloten deze ongecorrigeerd te laten). Wel hebben deze werkzaamheden een groot beslag gelegd op uw medewerkers en kon en een deel van het jaar geen betrouwbare prognose van de uitgaven in het Sociaal Domein opgesteld worden.

Uw medewerkers hebben ons inzage geven in de door hen uitgevoerde werkzaamheden om de financiële fout vast te stellen. Naar aanleiding daarvan zullen wij u vragen nog (beperkt) aanvullende werkzaamheden uit te voeren om vast te stellen dat geen sprake kan zijn van andere fouten.

Deze situatie had mogelijk voorkomen kunnen worden als voor het in productie nemen van Cumulus schaduw gedraaid zou zijn.

Door het ontbreken van een integrale verplichtingen-administratie is de volledigheid van de lasten niet gewaarborgd

Binnen uw gemeente worden aangegane verplichtingen niet integraal opgenomen in een verplichtingenadministratie. Met een verplichtingenadministratie heeft u meer grip op de juiste en volledige toerekening van lasten aan de juiste periode en heeft u in opzet een beheersmaatregel getroffen die u kan ondersteunen om tot een juiste aanbestedingsvorm te komen. Dit laatste betekent dan dat uw toets op de rechtmatigheid van de aanbestedingen achteraf minder ingrijpend hoeft te zijn en u aan de voorkant meer zekerheid inregelt.

Voor het opstellen van de jaarrekening 2019 is het van belang dat de verplichtingen volledig in beeld zijn gebracht door uw organisatie. Wij adviseren om hierbij diverse invalshoeken als controlemiddel te gebruiken, zoals minimaal het uitvoeren van een voortgezette controle tot datum van jaarrekeningcontrole vanuit ontvangen facturen in 2020 en verrichte betalingen in 2020, een inventarisatie van (langlopende) verplichtingen aan de hand van contracten en overeenkomsten én uw bevindingen vanuit de (voortgezette) controle van vorig boekjaar. Wij adviseren u verder te onderzoeken op welke wijze u gemeentebreed een verplichtingenadministratie kunt implementeren en welke maatregelen er nodig zijn om de volledigheid hiervan te waarborgen.

**Heroverweeg uw
beleid rondom
prestatielevering**

Ten behoeve van het betaalbaar stellen van facturen merken wij op dat u in het kader van de prestatielevering (wordt uitsluitend betaald voor daadwerkelijk geleverde goederen en diensten) steunt op de werking van de digitale workflow in Key2. Bij het autoriseren van facturen geven de zogenaamde ‘prestatieverklaarders’ hun akkoord, maar wordt nog in te beperkte mate gebruik gemaakt van het systeem om een toelichting te geven of (een verwijzing naar) ondersteunende documentatie op te nemen. Achteraf is het op dit moment dan lastiger om de prestatielevering vast te stellen.

Wij adviseren u met klem te onderzoeken of het zinvol is om documentatie met betrekking tot de prestatielevering bij de factuur op te nemen in Key2. Daarmee versterkt u de (zichtbare) interne controle op de rechtmatigheid van de uiteindelijke betaling.

In dit verband adviseren wij u tevens om te onderzoeken of, op basis van uw risico-inschatting, het mogelijk zinvol is om uw beleid hieromtrent te heroverwegen of op te stellen. Wij denken dat een meer risico-gerichte benadering rond de verplichte vastlegging van documentatie voor de prestatielevering relevanter en effectiever kan zijn. Hiervoor dienen dan wel duidelijke richtlijnen te worden opgesteld en gecommuniceerd met uw medewerkers. Voor posten waar u op voorhand gemotiveerd geen risico ziet in de prestatielevering kan dan volstaan worden met de digitale autorisatie (en eventuele korte toelichting) en zou dan geen onderbouwende documentatie in uw administratie meer worden opgenomen. Voor de risicovolle(re) posten dient u er dan uiteraard strikt op toe te zien dat de documentatie wel aanwezig is.

**De bestaande
hulpmiddelen om de
rechtmatigheid van
aanbestedingen
preventief te borgen
en achteraf aan te
tonen kunnen beter
benut worden.
U dient achteraf (nog)
vast te stellen of de
inkopen rechtmatig
zijn aanbesteed**

In het kader van de rechtmatigheidscontrole is het onder meer van belang dat u tijdig vaststelt dat aanbestedingen overeenkomstig de geldende wet- en regelgeving zijn gedaan. Op grond van het normenkader zijn voor de rechtmatigheidscontrole de Europese aanbestedingen van belang. In 2018 is geconstateerd dat binnen de gemeente Woerden voor vijf contracten sprake was van uitgaven op niet rechtmatig aanbestede contracten. De financiële omvang van de uitgaven in 2018 bedroeg € 1.192.000.

Voor een deel lopen deze contracten nog door in 2019. U dient er rekening mee te houden dat ook de uitgaven in 2019 meetallen als onrechtmatig voor het oordeel over de jaarrekening 2019. Het gaat op deze contracten om volgens opgave van de inkoopadviseur (medio december) uitgaven ter hoogte van ruim € 500.000. Van uw inkoopadviseur hebben wij vernomen dat er op dit moment nog onderzoek plaatsvindt naar de rechtmatigheid van de uitgaven op de overige contracten in 2019, maar dat er geen aanwijzingen bij hen zijn voor andere onrechtmatige aanbestedingen.

Binnen uw gemeente is de inkoopfunctie momenteel decentraal belegd. De betrokkenheid van een inkoopadviseur, ten behoeve van het volgen van een juiste en tijdige aanbestedingsprocedure, is voor inkopen die een meervoudige aanbesteding vereisen (boven een bedrag van € 50.000 over 4 jaar) voorgeschreven in uw procedures, maar wordt niet afgedwongen in uw primaire proces. Uw inkoopfunctionaris geeft aan dat het gebeurt dat achteraf geconstateerd wordt dat deze procedure niet gevolgd wordt. Hierdoor bestaat in opzet een groter risico dat de (Europese) aanbestedingswet niet wordt nageleefd of dat aanbestedingen niet overeenkomstig uw eigen beleid plaatsvinden. Ook zien wij in de praktijk dat u niet voor elke overeenkomst die u afsluit een zogenaamd “startformulier” invult en documenteert in uw aanbestedingsdossiers. Met een startformulier legt u vooraf uw overwegingen vast welke leiden tot de keuze van de aanbestedingsvorm bij de betreffende dienst, levering of werk.

Een centrale inkoopfunctie en het vooraf documenteren van uw overwegingen zijn belangrijke waarborgen om onvolkomenheden te voorkomen. Hier wordt binnen uw gemeente ook over nagedacht, maar het (b)lijkt in de praktijk lastig om iedereen mee te krijgen in het volgen van de afgesproken procedures. Daarbij zou het startformulier mogelijk ook nog verder vereenvoudigd en gedigitaliseerd kunnen worden om de drempel dit te gebruiken en zo uw inkopers vaker tijdig in de keuze van de inkoopvorm te betrekken kunnen bijdragen aan het vooraf onderkennen van de juiste aanbestedingsvorm voor inkopen.

Een positieve ontwikkeling binnen uw gemeente is het zogenoemde “Dashboard” dat in april 2019 is ingevoerd. Hiermee kunt u gedurende het jaar, op relatief eenvoudige wijze inzicht te krijgen in inkopen en die niet conform de voorgeschreven procedures zijn doorlopen. Het dashboard combineert de uitgaven per crediteur uit Key2Financiën en de contracten van uw gemeente om snel (geautomatiseerd) inzicht te geven of de juiste aanbestedingsvorm is gekozen. De inkoopadviseurs beogen hiermee ieder kwartaal het gesprek aan te kunnen gaan met de teammanagers over contracten die mogelijk onrechtmatig zijn aanbesteed. Uiteraard blijft dit een controle achteraf, maar alleen het voeren van de gesprekken kan wel bijdragen aan meer bewustzijn binnen uw organisatie over toepassen van de juiste aanbestedingsvorm.

Overigens bent u zich ervan bewust dat het Dashboard in deze beginfase nog wel wat kinderziekten bevat die u nog zult moeten oplossen:

- Het contractenregister is opgenomen in Corsia. Op dit moment is het (nog) niet mogelijk het contractenregister in te lezen in het dashboard. Dat betekent dat de contracten handmatig moeten worden opgenomen in het Dashboard, wat risico's met zich meebrengt voor de actualiteit van het Dashboard en het juist overnemen van de contracten. Ook kost dit uiteraard meer tijd. Ten tijde van het uitvoeren van onze interim controle waren nog niet alle contracten opgenomen in het Dashboard.
- Er dient nog aangetoond te worden dat uitgaven uit Key2Financiën integraal en juist worden opgenomen in het Dashboard. Vooralsnog lijkt de één op één aansluiting er nog niet te zijn.
- Het komt voor dat dezelfde crediteur in Key2Financiën twee keer met een afwijkende naam voorkomt en wordt gebruikt. Het risico bestaat dat het Dashboard daardoor geen accuraat beeld geeft van de totale uitgaven per crediteur.
- De beoogde frequentie van het per kwartaal bespreken van de uitkomsten van het Dashboard wordt op dit moment nog niet behaald.
- Van uitgaven die in eerste instantie niet als rechtmatig worden getoond in het Dashboard, vindt een nadere analyse plaats. De uitkomsten van deze analyse worden echter nog niet vastgelegd. Dit zou wel aan te raden zijn om bij vragen achteraf snel inzicht te kunnen geven in de argumenten.

Wij adviseren u toe te zien op het oplossen van deze aandachtspunten.

Voor de afronding van de jaarrekeningcontrole verzoeken wij u de interne controle op de rechtmatigheid van de Europese aanbestedingen af te ronden. Wij hebben uw medewerkers gevraagd hierbij gebruik te maken van de werkwijze die in de SDO-Notitie “Uitvoering van de controle op aanbestedingsrechtmatigheid bij de jaarrekeningcontrole van decentrale overheden” van januari 2019 is opgenomen. Hierbij dient op basis van de kostenraming bij aanbesteding en de gerealiseerde uitgaven vastgesteld te worden of de destijds gemaakte aanbestedingskeuze juist is geweest. Het is van groot belang dat deze analyse op juiste en tijdige wijze wordt uitgevoerd. Wij adviseren u deze analyse, gegeven de aandachtspunten die nog in het Dashboard bestaan, uit te voeren vanuit de data die rechtstreeks uit Key2Financiën wordt verkregen.

**Uw IT-omgeving is
(nog) niet
ondersteunend aan uw
interne beheersing**

Overigens kan het voeren van een (integrale) verplichtingenadministratie (zie eerder) ook een belangrijke bijdrage leveren, om de juiste en tijdige aanbestedingsprocedure af te dwingen.

De IT-omgeving en een adequate opzet en werking daarvan nemen een steeds dominantere plaats in binnen uw organisatie voor een betrouwbare geautomatiseerde gegevensverwerking. Daarmee krijgt de IT ook een dominantere positie in uw en onze controleaanpak en -uitvoering.

U beschikt nog niet over een rapportage van een IT-auditor waarmee aangetoond kan worden dat uw geautomatiseerde gegevensverwerking voldoet aan de eraan te stellen eisen in het kader van de interne en externe controle. Zolang aan belangrijke randvoorwaarden om te kunnen steunen op de geautomatiseerde gegevensverwerking niet geheel wordt voldaan, loopt u in opzet mogelijk risico's. Daarnaast heeft dit ook impact op de uitvoering van de VIC. Nu moet voor een overwegend gegevensgerichte controle aanpak gekozen worden. Wanneer bij de VIC gesteund kan worden op functiescheidingen en autorisaties binnen de processen, zou dat een belangrijke (arbeidsbesparende) impact kunnen hebben op uit te voeren controles.

Wij hebben eind september over deze situatie overleg gevoerd met onder anderen uw Ciso. Omdat ICT Woerden ook dienstverlening verricht voor Fermwerk was ook Fermwerk in dit overleg betrokken om te voorkomen dat vanuit meerdere partijen hetzelfde onderzoek verricht wordt. In dit overleg is duidelijk geworden dat gemeente Woerden beoogt (in het eerste kwartaal van 2020) een onderzoek uit te laten voeren naar de betrouwbaarheid van de geautomatiseerde gegevensverwerking dat dienstbaar is aan de interne en externe controles van gemeente Woerden, gemeente Oudewater en Fermwerk. Dit onderzoek zal, gefaseerd in de komende jaren, moeten uitmonden in ISAE 3402 type I (in 2019) en daarna een type II audit (in 2020) en verklaring voor de IT-dienstverlening zoals die wordt geleverd door ICT Woerden.

Wanneer deze onderzoeken zijn afgerond en volledig follow up gegeven is aan eventueel geconstateerde aandachtspunten en dit bevestigd wordt door een onderzoek van een IT-auditor, dat kan in de toekomst naar onze mening bij de VIC ook aandacht besteed worden aan de beoordeling van de IT general en application controls van de IT-systemen. Een effectieve werking van de IT general controls is een voorwaarde om te kunnen steunen op functiescheidingen en autorisaties binnen IT-systemen. Zonder de beoordeling van de IT General controls kan in feite geen conclusie worden getrokken of de functiescheidingen en autorisaties juist zijn gewaarborgd binnen de IT-systemen. Derhalve adviseren wij om de beoordeling van de IT general controls op te nemen in de scope van de VIC. Op basis van de conclusies kan vervolgens de impact op de verder uit te voeren controles bepaald worden.

Inventariseer welke mogelijkheden er bestaan om uw proces omtrent het monitoren van de subsidies effectiever en efficiënter te maken

Met een subsidieregister registreert u welke afspraken zijn gemaakt met subsidiepartijen en welke verplichtingen hierbij gelden. Met een beoordelingsformulier bij de subsidieaanvraag en -vaststelling wordt beoordeeld in welke mate deze afspraken en verplichtingen worden nagekomen. Omdat dit een proces is met een hoge mate van handmatige vastleggingen is dit relatief foutgevoelig.

Wij hebben vernomen dat uw gemeente de ambitie heeft om de monitoring van subsidieverplichtingen te automatiseren middels een applicatie of een uitgebreider subsidieregister. Wij adviseren u daarom ook om te inventariseren welke mogelijkheden er bestaan om uw proces omtrent het monitoren van en het acteren op het niet (volledig) nakomen van subsidieverplichtingen op deze wijze aan te passen, waarbij periodiek wordt gemonitord of er geacteerd dient te worden op een subsidierelatie.

Uw procedure is dat subsidieaanvragen met een waarde groter dan € 50.000 worden geautoriseerd door de teammanager. Hierbij wordt geen zichtbare vastlegging gemaakt van de controlewerkzaamheden die bij deze autorisatie zijn verricht. Hierdoor bestaat het risico dat er niet efficiënt en niet effectief wordt gehandeld. Wij adviseren u de controles zichtbaar te maken, zodat ook achteraf duidelijk en aantoonbaar is dat er interne beheersactiviteiten met voldoende diepgang hebben plaatsgevonden.

Vanuit de interne controlewerkzaamheden op de subsidieverstrekingen is gebleken dat er subsidies soms als inkopen worden geboekt en andersom. Wij adviseren u om een beleid te formuleren en te implementeren waaruit blijkt wat de criteria voor de gemeente zijn om iets te classificeren als subsidieverstreking of als inkopen overige goederen en diensten, alsmede om een analyse op totaalniveau op deze posten uit te voeren bij het opstellen van de jaarrekening en deze integraal te corrigeren naar de juiste classificatie.

Wij hebben vernomen dat de subsidieverordening van uw gemeente in 2020 geactualiseerd zal worden. In de huidige verordening wordt er voor subsidies met een bedrag vanaf € 50.000 door u aan de subsidieontvanger om een financieel verslag voorzien van een controleverklaring van een accountant gevraagd om de subsidie vast te stellen. In de praktijk komen wij hier wisselende grensbedragen voor tegen. Wij adviseren u bij de actualisatie na te gaan welke grens voor uw gemeente het meest passend is.

Geen functiescheiding bij accordering facturen

In de huidige werkwijze tekent een administratief medewerker af voor de administratieve verwerking van de factuur en een andere medewerker tekent de factuur af voor “akkoord belasting budget” én voor “akkoord levering”. Omdat het akkoord op de belasting van het budget en het akkoord levering in één hand liggen bestaat het risico dat er facturen worden goedgekeurd, terwijl geen sprake is geweest van daadwerkelijke levering. Wij adviseren u derhalve om functiescheiding aan te brengen tussen deze controleacties en dit te formaliseren in uw beleid (budgethoudersregeling).

Omdat deze functiescheiding niet aanwezig is, wordt het belang van het achteraf onafhankelijk vaststellen dat de prestatie geleverd is des te belangrijker.

4. Overige onderwerpen

Uw Nota grondbeleid is verouderd en daarmee niet meer passend bij actuele regelgeving

In een “Nota grondbeleid” worden beleidsuitgangspunten en kaders gegeven die de basis vormen voor het te voeren grondbeleid door een gemeente. Binnen uw gemeente is een dergelijke nota aanwezig (Nota Vaste grond voor beleid van 2006, geactualiseerd met het addendum van 14 juni 2011). In de periode na 2011 heeft de Commissie BBV diverse standpunten ingenomen en stellige uitspraken gedaan, welke gemeenten in hun beleid moeten opnemen. Omdat uw beleid dateert van 2011 en nadien niet (integraal) is aangepast, kan dit dus betekenen dat uw beleid (op onderdelen) niet meer voldoet.

Sinds de wijziging van het Besluit begroting en verantwoording (BBV) in 2016 heeft de commissie BBV diverse uitingen gedaan en een veelheid aan vragen beantwoord over grondexploitatie en grondbeleid en daarmee samenhangende problematiek. In juli 2019 heeft de commissie de tot dan verschenen publicaties samengevoegd in de “Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken”. Deze geactualiseerde nota vormt daarmee een goede basis voor de (mogelijke) actualisatie van uw beleid (Nota grondbeleid).

Wijzigingen in de afgelopen jaren welke mogelijk voor de actualisering van uw beleid relevant (kunnen) zijn, hebben betrekking op onder meer de volgende onderwerpen:

- De maximale looptijd van grondexploitaties is bepaald op 10 jaar, waar uitsluitend gemotiveerd en met een raadsbesluit van afgeweken kan worden en sprake is van transparante verantwoording in de begroting en jaarstukken.
- De voorgeschreven methode van tussentijdse winstneming. Met ingang van 2017 is daartoe de “Percentage of Completion” (POC) methode voorgeschreven. Benadrukt wordt dat binnen deze methode afdoende rekening gehouden kan worden met project-specifieke risico’s. In de jaarrekening 2018 is tussentijdse winstneming verantwoord op diverse complexen. Voor de jaarrekening 2019 adviseren wij u om wederom na te gaan (op basis van de POC-methode) of, en zo ja in welke omvang, sprake is van tussentijdse winst en deze vervolgens ook te verantwoorden.
- Voor verliesgevende grondexploitaties moet (direct) een verliesvoorziening worden getroffen. Het is een keuze van de gemeente om deze voorziening te waarderen tegen nominale waarde of tegen contante waarde. De omvang van de voorziening tegen nominale waarde is gelijk aan het verlies van de grondexploitatie op eindwaarde. Bij de keuze voor contante waarde betekent dit dat in de toelichting (paragraaf Grondbeleid en toelichting op de balans) voor de verliesgevende grondexploitaties ook de verliezen op eindwaarde moeten worden vermeld.
- De Commissie BBV heeft stellige uitspraken gedaan hoe (en tot welke hoogte) de rentetoerekening aan de grondexploitatie moet worden gedaan. Daarnaast is voorgeschreven dat, in geval een verliesvoorziening op contante waarde wordt berekend, de disconteringsvoet 2% is.
- Bij het opstellen van de prospecties is het van belang dat geen rekening meer wordt gehouden met de post onvoorzien. Met de actualisatie van de spelregels ten aanzien van grondexploitaties heeft de commissie BBV enige jaren geleden namelijk aangegeven dat de post onvoorzien niet langer onderdeel mag uitmaken van een grondexploitatie. Bij de actualisatie van de grondexploitaties voor de jaarrekening 2019 zult u hier rekening mee moeten houden.

De Notitie Grondbeleid is met ingang van 2019 in de begroting en jaarstukken van toepassing. Wij adviseren u de impact van deze notitie na te gaan voor uw (lopende) grondexploitaties, de (mogelijke) gevolgen voor de jaarrekening 2019 te beoordelen en vast te stellen of uw vigerende beleid nog in overeenstemming met deze notitie is. Wanneer dat niet het geval is, adviseren wij u om deze te actualiseren. Wij hebben overigens begrepen dat de actualisatie van uw Nota grondbeleid wel op korte termijn gepland staat.

Geef inzicht in uw schattingsproces rondom de waardering van de grondexploitaties

De waardering van grondposities is voor een groot deel afhankelijk van schattingen. Om inzicht te krijgen in de financiële risico's en kansen stelt het college jaarlijks exploitatieoverzichten op en wordt jaarlijks een "meerjarenprognose grondexploitatie (MPG)" opgesteld. Hierin zijn risico's en kansen benoemd en zijn onder andere de toekomstige (nog te maken) kosten en (nog te realiseren) opbrengsten opgenomen.

Aan deze schattingen liggen diverse parameters en uitgangspunten ten grondslag. Hierbij kunt u denken aan inflatiecijfers, gehanteerde rentepercentages, de looptijd van projecten (inclusief het moment van geplande kosten en opbrengsten) en uitgifteprijsen. Deze parameters bepalen in hoge mate het verwachte financiële eindresultaat. Voor de controle is het van belang dat het college inzicht geeft in het door haar gevoerde schattingsproces (wie maakt de schatting, wie valideert en waarmee, hoe verhoudt een schatting uit een voorgaande periode zich ten opzichte van gerealiseerde resultaten in 2018 (backtesting) et cetera) en dat de gehanteerde uitgangspunten en parameters voldoende betrouwbaar zijn. Deze betrouwbaarheid kunt u aantonen met bijvoorbeeld gegevens uit externe bronnen, marktanalyses of (recente) taxaties.

Wij adviseren u om het schattingsproces inzichtelijk te maken (procesbeschrijving), de daarbij gehanteerde uitgangspunten en veronderstellingen zichtbaar te valideren en regelmatig de gerealiseerde uitkomsten af te zetten tegen de daarvoor gemaakte inschatting. Wanneer in het MPG ook keuzes bekrachtigd moeten worden door de raad, is voor de controle van de jaarrekening het noodzakelijk dat deze beschikbaar is voordat de jaarrekening wordt opgesteld/gecontroleerd.

Verder vragen wij u om de parameters die u gaat hanteren bij de actualisatie van de grondexploitaties tijdig met ons af te stemmen. Deze parameters zijn namelijk van groot belang voor de waardering van de grondexploitaties en door deze tijdig af te stemmen realiseren wij samen dat gelijk gerekend wordt met aanvaardbare variabelen. Belangrijke ontwikkelingen zoals de (mogelijke) effecten van het stikstofbesluit, de krapte op de aannemersmarkt en een (andere) fasering van de gronduitgifte kunnen impact hebben op uw grondexploitaties. Er kan bijvoorbeeld vertraging optreden (waardoor gronduitgifte later gaat plaatsvinden dan gepland). Dergelijke risico's moeten uiteraard (voor zover voor u van toepassing) worden meegenomen in uw actualisatie.

Zoek zo spoedig mogelijk uit of, en zo ja op welke wijze, vorderingen uit hoofde van bijstandverlening in uw jaarrekening verantwoord en gewaardeerd moeten worden

Uw gemeente heeft de uitvoering van de Participatiewet, loaw, loaz en Bbz 20014 uitbesteed aan Ferm Werk. Ten onrechte of te veel verstrekte bijstand wordt door Ferm Werk teruggevorderd van de cliënten. De vorderingen die Ferm Werk op de debiteuren cliënten bijstandverlening van de gemeente Woerden heeft, zijn niet op de balans van uw gemeente verantwoord en gewaardeerd.

Vooralsnog is niet voldoende duidelijk of dit nu juist is of niet. De commissie BBV heeft namelijk in haar antwoord op vraag 2017.083 aangegeven dat als het economisch risico op de oninbaarheid van ten onrechte uitbetaalde bijstand bij de betreffende gemeente ligt, de gemeente de vordering op deze debiteuren op zijn balans tot uitdrukking dient te laten komen. De gemeente Woerden heeft in dat geval een vordering op Ferm Werk ter hoogte van de gewaardeerde vordering (nominale vordering minus voorziening voor oninbaarheid).

Gelet op de wijze van samenwerken (delegatie versus mandaat), het feit dat geen enkele aangesloten gemeente de vorderingen heeft verantwoord en gewaardeerd op haar balans en het feit dat het niet was gelukt om tijdig (voor 15 juli 2019) uit te zoeken welke

**Projectbeheersing
inkomende subsidies
moet versterkt worden**

verwerkingswijze juist is, heeft het college een onzekerheid hieromtrent toegelicht in de jaarstukken 2018 (onderdeel “niet uit de balans blijken verplichtingen”).

Samen met Ferm Werk en de andere aangesloten gemeenten heeft u besloten om een afspraak te plannen waarbij wordt nagegaan wat voor de gemeenschappelijke regeling Ferm Werk en de betrokken gemeenten de juiste wijze van verslaglegging is. Wij adviseren u deze afspraak zo spoedig mogelijk te plannen en de uitkomsten met ons te delen.

Uw gemeente ontvangt van onder andere het Rijk en de provincie subsidies, waarover u verantwoording (afzonderlijk of via SiSa) moet afleggen inzake de bestedingen daarvan.

Uw gemeente beschikt over een centrale registratie van de inkomende subsidies waarover verantwoording moet worden afgelegd. Dit overzicht wordt momenteel echter niet gecheckt met openbare bronnen, en is daardoor mogelijk niet volledig. Met een subsidieregister (waarin alle toegekende rechten zijn opgenomen) kunt u de tijdige en volledige verantwoording van de subsidiebaten borgen en heeft u een centraal inzicht in indieningsdata die behaald moeten worden. Wij adviseren u om het subsidieregister volledig te houden door in ieder geval regelmatig aansluiting te zoeken met het openbare register van toegekende subsidies van de provincie Utrecht.

Via uitgevoerde controles op enkele afzonderlijke subsidieverantwoordingen en een gesprek dat wij tijdens de interim-controle hebben gevoerd met uw medewerkers is gebleken dat de projectadministratie en de interne controle daarop voor subsidiegelden niet (altijd) toereikend is. Zo worden de baten ten onrechte reeds geboekt bij ontvangst van de voorschotten (en niet pas als de lasten gerealiseerd zijn) en vinden er geen gestructureerde controles plaats op de rechtmatigheid van de geboekte subsidielasten (voldoen deze aan de subsidievoorwaarden). Hierdoor heeft u mogelijk onvoldoende inzicht in de voortgang van de projecten en bent u onvoldoende in staat om op een deugdelijke wijze verantwoording af te leggen. Hiermee bestaat het risico dat u subsidies misloopt of subsidies terug moet betalen, zeker gezien het feit dat bijvoorbeeld de provincie een strakker sanctiebeleid heeft aangekondigd.

Wij adviseren u om tussentijds de projecten te beoordelen en een zichtbare interne controle uit te laten voeren op de subsidiabele kosten. Dit kunt u doen door per project een controlelijst op te stellen en de belangrijkste controlepunten te benoemen en te documenteren. Daarnaast adviseren wij u om projectadministraties op de subsidietoekenningen aan te laten sluiten en te sturen op de subsidievoorwaarden.

**Beheerplannen
(moeten) worden
geactualiseerd. Draag
zorg voor een goede
financiële vertaling in
2020.**

Voor de dekking van kosten van groot onderhoud aan het gemeentelijk vastgoed beschikt uw gemeente de bestemmingsreserve gemeentelijk vastgoed. De reserve heeft ultimo 2018 een saldo van € 2,4 miljoen. Uw gemeente heeft geen (egalisatie) voorzieningen gevormd voor groot onderhoud aan de (overige) kapitaalgoederen (zoals bijvoorbeeld wegen, kunstwerken, riolering et cetera).

In 2015 heeft de commissie BBV zich over de vraag gebogen (vraag 2015.001) of het wenselijk is dat bestemmingsreserves gevormd worden ter dekking (egalisatie) van toekomstige onderhoudslasten, in het geval een actueel beheerplan ontbreekt. De commissie BBV is van mening dat, als actuele beheerplannen ontbreken, niet kan worden onderbouwd wat de benodigde omvang van een voorziening moet zijn. Daarmee ontbreekt dan het inzicht in de mate waarin de doelstelling van egalisatie van lasten over meerdere begrotingsjaren wordt gerealiseerd. In dat geval, zo stelt de commissie BBV, wordt niet voldaan aan de vereisten om een voorziening voor groot onderhoud te vormen.

In ons accountantsverslag 2018 hebben wij u geadviseerd om beheerplannen op te stellen c.q. te actualiseren die voldoen aan de vereisten van het BBV. Op basis van die beheerplannen dienen (op basis van artikel 44 lid 1c van het BBV) de bestemmingsreserves die gevormd zijn, dan weer omgezet te worden in een voorziening (gemeentelijk vastgoed). Voor de overige kapitaalgoederen kunt u op basis van de beheerplannen vaststellen of het wenselijk is ook een voorziening te treffen. Daarmee realiseert een gelijkmatige verdeling van lasten over de komende begrotingsjaren en worden jaarlijkse (mogelijke) schommelingen in het resultaat opgevangen.

Wij adviseren u in 2020 op basis van de dan bekende feiten en omstandigheden zorg te dragen voor volledig geactualiseerde onderhoudsplannen voor civiele werken en de gebouwen als onderbouwing voor mogelijk in 2020 te vormen onderhoudsvoorziening, inclusief de daarbij behorende financiële vertaling. Een andere optie kan zijn dat de Raad op basis van een voorstel van het college besluit de lasten voor groot onderhoud jaarlijks ten laste van de exploitatie te brengen. In dat geval is een onderhoudsvoorziening niet aan de orde. Ook in die situatie vinden wij het wel van groot belang dat u beschikt over actuele onderhoudsplannen. Daarmee krijgt u inzicht in de (financiële) risico's in het toekomstig uit te voeren groot onderhoud en de vraag of het jaarlijks door u beschikbaar gestelde budget voldoende is. Dit is van belang om een goede beoordeling van uw vermogenspositie te kunnen geven. Daarnaast is dit ook nodig voor een goede planning van het uit te voeren onderhoud.

Overige aandachtspunten jaarrekening 2019

Stel zichtbaar vast dat uw jaarstukken aan het BBV voldoen

Voor de jaarrekening 2019 is het van belang dat u vaststelt dat deze geheel aan het BBV voldoet. Wij zullen u daartoe voorzien van een checklist, waarmee u deze controle kunt uit voeren en documenteren. Wanneer sprake is van afwijkingen, ook in de vergelijkende cijfers 2018, dan moeten deze uiteraard aangepast worden.

Tijdige afronding VIC noodzakelijk voor slagen jaarrekeningstraject

Wij verzoeken u de VIC over 2019 tijdig af te ronden. Omdat wij de beoordeling uw VIC ruimschoots voor de start van de jaarrekeningcontrole willen afronden, is het noodzakelijk dat de VIC 2019 medio februari 2020 is afgerond. Over het exacte tijdstip zullen wij nog concrete afspraken maken met uw medewerkers.

Overige aandachtspunten jaarrekening 2019

Op basis van onze tussentijdse controle en de ervaringen van de controle 2018 vragen wij u bij het opstellen van de jaarrekening 2019 specifiek aandacht voor de volgende punten:

- Stel vast dat jaar overstijgende facturen voor het juiste bedrag aan het juiste jaar (naar rato van geleverde prestaties) worden toegerekend.
- Stel vast dat lasten aan het juiste jaar zijn toegerekend (jaarafbakening). Voer daartoe tijdig (direct na het sluiten van de administratie) een voortgezette controle uit op de volledigheid van de schulden. Stem uw aanpak met ons af.
- Draag zorg voor een adequate en actuele onderbouwing van de personeel gerelateerde voorzieningen (wethouders pensioenen en wachtgeld voormalig personeel en bestuurders)
- Draag zorg voor actuele onderbouwing van de voorzieningen voor dubieuze debiteuren.
- Zorg voor een juiste berekening van de kapitaallasten 2019.

Actualisatie normenkader 2019

Het normenkader voor de (rechtmatigheids-)controle moet voor de controle 2019 nog worden geactualiseerd. Wij verzoeken u ons het (concept) normenkader 2019 te laten beoordelen, voordat dit aan de raad wordt aangeboden.

WNT – aandachtspunten voor de jaarrekening 2019

WNT Bezoldigingsnorm 2019

Voor 2019 is het algemeen bezoldigingsmaximum vastgesteld op € 194.000. Ook het bezoldigingsmaximum voor topfunctionarissen zonder dienstbetrekking is geïndexeerd. De eerste twaalf kalendermaanden mag de bezoldiging niet meer bedragen dan de som van € 25.900 per maand voor de eerste zes maanden en € 19.600 per maand voor de volgende zes maanden waarin de functie wordt vervuld. Na de eerste twaalf maanden geldt het algemeen bezoldigingsmaximum. Het maximumuurtarief bedraagt vanaf 2019 voor de eerste twaalf kalendermaanden € 187.

De WNT-verantwoording 2019

Voor de openbaarmaking van de WNT-gegevens publiceert het ministerie van BZK jaarlijks een verantwoordingsmodel WNT. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van het verantwoordingsmodel 2018 zijn:

- Onder bepaalde voorwaarden wordt een topfunctionaris die zijn werkzaamheden als topfunctionaris neerlegt, maar een dienstverband behoudt bij dezelfde WNT-instelling, nog voor vier jaar aangemerkt als topfunctionaris;
- Een extra tabel in verband met de totale bezoldiging waarvoor, in voorkomende gevallen (zie artikel 8 Beleidsregels WNT 2019), nagegaan moet worden of deze het instellingsmaximum niet overschrijdt. Dit in aanvulling op de toets aan het individueel bezoldigingsmaximum.

Controle 2019

Gelet op de complexiteit van wet- en regelgeving rondom de WNT verzoeken wij u vroegtijdig te starten met het opstellen van de WNT-verantwoording. Voor het opstellen en controleren is het “Controleprotocol WNT 2019” beschikbaar. In dit protocol wordt de wijze beschreven waarop de accountantscontrole op de naleving van de WNT over het kalenderjaar 2019 dient plaats te vinden. Dit controleprotocol is minimaal gewijzigd ten opzichte van het vorige controleprotocol.

Voorafgaand aan de controle van de jaarrekening 2019 verzoeken wij u een toets uit te voeren om vast te stellen dat wordt voldaan aan de WNT, waarbij u het “Controleprotocol WNT 2019” als norm gebruikt.