

Deloitte.

Managementletter 2014

Gemeente Doetinchem

Arnhem, 10 februari 2015



Aan het College van Burgemeester en Wethouders
Gemeente Doetinchem
Postbus 9020
7000 HA DOETINCHEM

Deloitte Accountants B.V.
Meander 551
6825 MD Arnhem
Postbus 30265
6803 AG Arnhem
Nederland
Tel: 088 288 2888
Fax: 088 288 9777
www.deloitte.nl

Onderwerp

Managementletter 2014

Behandeld door

drs. W.W.L.A. Wentink
088 - 288 2465

Datum

10 februari 2015

Geacht college,

Wij hebben de interim-controle voor Gemeente Doetinchem 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 terzake opgenomen. Tevens heeft deze controle als doelstelling om de aandachtspunten voor de jaarrekening 2014 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 uw raad verstrekte opdracht tot controle van de jaarrekening. De geselecteerde werkzaamheden zijn afhankelijk van de door ons 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 en het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties, gericht op het opzetten van controlewerkzaamheden die passend zijn in de omstandigheden.

De 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 over 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.

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

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.

Hoogachtend,

Deloitte Accountants B.V.



drs. R.D.H. Killeen RA MGA

Inhoudsopgave

Managementletter 2014
Gemeente Doetinchem

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
Bevindingen interne beheersing	10
Follow-up voorgaande jaren	18
Actiepunten jaarrekening 2014	21
Overige onderwerpen en actualiteiten	25
Bijlagen	39
Bijlage A: Reikwijdte van de controle 2014	40
Bijlage B: Disclaimer en beperking in gebruik	41

Managementsamenvatting

Managementletter 2014
Gemeente Doetinchem

Managementsamenvatting

Inleiding

Uw raad heeft ons opdracht gegeven tot het controleren van de jaarrekening 2014. De reikwijdte van onze controle is samengevat opgenomen in bijlage A bij deze managementletter.

Onze risicoanalyse en de daarop gebaseerde controleaanpak richten zich niet uitsluitend op de jaarrekening zelf, maar ook op het systeem van interne beheersing. Hoe beter dat systeem functioneert, hoe meer zekerheid er bestaat dat de opgeleverde informatie betrouwbaar is, zowel tussentijds als bij de jaarrekening. Omdat deze interne beheersing het gehele jaar goed dient te functioneren, hoeven wij met de aanvang van onze controle niet te wachten totdat de jaarrekening gereed is. Onze controle vindt daarom voor een belangrijk deel al in de tweede helft van het boekjaar plaats.

Bijlage A

Bevindingen interne beheersing

Gemeenten bevinden zich thans in een turbulente omgeving. Er komt de komende jaren veel op uw gemeente af. Ook uw gemeente is geconfronteerd met de effecten van de economische crisis en u heeft veel tijd en energie geïnvesteerd in de 3 decentralisaties, maar ook in de invoering van de werkkostenregeling. Ontwikkelingen die uw financiële situatie raken en organisatorisch zodanig geïmplementeerd moeten zijn, dat het betrouwbare sturings- en verantwoordingsinformatie voor de raad oplevert. Dit vraagt veel van het college en de ambtelijke organisatie van Gemeente Doetinchem.

De recente ontwikkelingen zorgen voor een stroomversnelling met zowel kansen als uitdagingen. Een kwalitatief goede interne beheersing geeft uw gemeente grip op het realiseren van uw doelen.

Een andere ontwikkeling is dat de eisen aan de accountantscontrole zijn toegenomen. Dit als gevolg van aanscherping van de controlerichtlijnen en de interpretatie daarvan door toezichthouders. De maatregelen die worden getroffen om de kwaliteit van accountantscontrole te verbeteren hebben ook invloed op uw organisatie en op onze controle bij uw gemeente. Zo is de interpretatie van de Controle- en overige standaarden (COS), die accountants toe dienen te passen in hun controlewerkzaamheden, op veel onderdelen aangescherpt; de lat ligt gezegd hoger. Dit heeft als gevolg dat gelet op de omvang van de bevindingen ten aanzien van de interne beheersing van uw gemeente in 2014 het beeld kan ontstaan dat het interne beheersingsniveau binnen Gemeente Doetinchem omlaag is gegaan ten opzichte van 2013. Dit is echter niet het geval.

Pagina 9
tot en met
pagina 13

Managementsamenvatting

Wij hebben tijdens de in oktober 2014 uitgevoerde interim-controle de procesfisico's onderzocht, waarbij wij ons primair hebben gericht op de opzet, het bestaan en (waar mogelijk en relevant) de werking van maatregelen van administratieve organisatie en interne beheersing (AO/IB), voor zover van belang voor onze controle op de betrouwbaarheid van de in de jaarrekening opgenomen gegevens.

Wij identificeren vanuit onze interim-controle een aantal belangrijke aandachtsgedebieden voor uw gemeente, te weten: gevolgen van de maatschappelijke visie op 'audit quality', de aanscherping van controls, de waardering van de grondexploitatie en de onderbouwing van voorzieningen binnen uw gemeente.

Veranderde visie op audit quality

Vanuit de verscherpte visie van de maatschappij op 'audit quality' mogen wij niet onverkort steunen op controlemaatregelen die niet of onvoldoende beschreven zijn. Ook mogen wij niet langer steunen op de werkzaamheden die de VIC uitvoert ten aanzien van de toetsing van de interne beheersing. Deze aanscherping is zeer recent en vraagt meer van zowel uw bedrijfsvoering als van uw accountant om te kunnen komen tot een controlestrategie waarbij gesteund wordt op de interne beheersingsmaatregelen. Daar waar wij niet kunnen steunen op de interne beheersing, zijn wij gehouden meer gegevensgerichte werkzaamheden uit te voeren. Wij hebben daarom met de afdeling bedrijfsvoering afspraken gemaakt over het aantal waarnemingen dat moet worden uitgevoerd om pragmatisch de gevolgen van deze aanscherping op te vangen.

Aanscherping van controls

Op basis van onze interim-controle hebben wij de interne beheersingsmaatregelen van Gemeente Doetinchem getoetst aan de nieuwste inzichten op het gebied van audit quality.

Wij hebben geconstateerd dat de huidige beschrijvingen van de interne beheersingsmaatregelen bij uw gemeente veelal niet actueel zijn en/of qua beschrijving niet voldoen aan de eisen vanuit een verscherpte focus op interne beheersing. De verdergaande informatisering van bedrijfsvoering vereist dat uw organisatie exact in beeld heeft welke controles worden uitgevoerd en hoe deze uitgevoerd moeten worden. Om controls scherp te definiëren hanteren wij de zogenoemde '6 W-vragen': wie doet wat, waarom, wanneer, waarmee en met welk doel? Het is voor gemeenten, die steeds meer kampen met een beperkte capaciteit, in onze optiek van belang dat uw bedrijfsvoering enerzijds zeer effectief is en daarnaast ook efficiënt.

Managementsamenvatting

Het is onze ervaring dat een betere beschrijving van key controls, waarbij ook het management betrokken is, bijdraagt aan het beter neerzetten van gewenste controles en het identificeren en opheffen van niet-noodzakelijke controles.

Wij adviseren u de beschrijvingen te actualiseren, hetgeen een aangescherpt inzicht kan opleveren van de risico's en eventuele leemtes in de interne beheersing en waarmee ook een directe relatie kan worden gelegd naar het risicomanagement in de organisatie.

Grondexploitatie

Vanuit onze rol als controlerend accountant hebben wij kennis genomen van het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties 2014 (MPG) zoals dit op 17 juli en voor Bedrijventerrein A18 op 30 oktober door de raad is vastgesteld. De uitgangspunten en veronderstellingen in de MPG en de op 30 oktober gemaakte scenariokeuze zal als basis dienen voor waardering van de grondexploitatie in de jaarrekening 2014. Op basis van onze kennis van het MPG willen wij - in het kader van de jaarrekeningcontrole - aandringen op de invulling van de volgende randvoorwaarden:

- Onderbouwing van de calculaties en het gekozen scenario met onderliggend bronmateriaal, waarbij minimaal de realisatie uit het verleden geëxtrapoleerd wordt naar de toekomst. Indien u aannames moet maken (wat uiteraard onderdeel uitmaakt van een MPG) vragen wij u om deze toe te lichten aan de hand van de omstandigheden die u ervan hebben overtuigd dat de gekozen aanname de meest realistische is.
- Wij vragen uw aandacht voor de steeds veranderende omstandigheden op de markt voor woningen en bedrijventerreinen. Een gekozen scenario danwel aanname of veronderstelling kan bij de controle van de jaarrekening leiden tot een aanvullende noodzakelijke afwaardering. Wij vragen u om de ontwikkeling daarom zorgvuldig te volgen. Een relevant besluit dat genomen is of een gebeurtenis die zich voordoet na 31 december maar vóór het afgeven van de controleverklaring kan ook invloed hebben op de waardering van de grondexploitatie.

Managementsamenvatting

	<p><i>Onderbouwing van voorzieningen</i></p> <p>Voorzieningen voor verplichtingen, verliezen en risico's en de voorzieningen ter egalisering van kosten zijn naar hun aard gebaseerd op veronderstellingen en schattingen van het management en het college. Zij schatten op basis van hun kennis van de gemeente en haar omgeving in wat het effect van de te voorzienene risico's, verplichtingen en kosten zullen zijn in de komende jaren en wat de omvang van de voorziening moet zijn. Omdat schattingen per definitie subjectief zijn, besteden wij als uw accountant nadrukkelijk aandacht aan de onderbouwing en redelijkheid van de aannames van het college en het management.</p>	
Follow-up	<p>In het hoofdstuk 'follow-up' hebben wij een overzicht opgenomen van de opvolging van de bevindingen en adviezen uit de managementletter 2013. De follow-up op de rapportage van de EDP-audit op de digitale workflow inkoopfacturen zullen wij in 2015 toetsen. Hierover zullen wij in ons accountantsverslag rapporteren.</p>	Pagina 15 tot en met pagina 17
Actiepunten jaarrekening 2014	<p>Wij vragen uw specifieke aandacht voor de te verrichten werkzaamheden op basis van de bevindingen vanuit de interim-controle, alsmede een toets op de naleving van het BBV en het tijdig actualiseren van de grondexploitaties. Voor de controle van de jaarrekening 2014 zijn de waardering van de grondexploitaties en de daarmee samenhangende risico's, alsmede de onderbouwingen van de voorzieningen een belangrijk onderdeel.</p>	Pagina 19 tot en met pagina 21
Overige onderwerpen en actualiteiten	<p>In het hoofdstuk overige onderwerpen gaan wij onder andere in op de frauderisicoanalyse, de wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en de belastingplicht voor overheidsbedrijven (Vpb).</p>	Pagina 23 tot en met pagina 34

Bevindingen interne beheersing

Managementletter 2014
Gemeente Doetinchem

Bevindingen interne beheersing

Algemeen

Gemeenten zijn primair gericht op het vervullen van maatschappelijke taken en functies. Deze zijn onder meer gericht op het realiseren of in stand houden van voorzieningen, het realiseren of bereiken van bepaalde maatschappelijke effecten dan wel het uitvoeren van de wettelijke taken. Met bijvoorbeeld de begroting, de beleidsplannen en de subsidiebeschikkingen en -afspraken wordt nader invulling gegeven aan de te bereiken prestaties en effecten. Het maken van afspraken is één, maar het monitoren en bijsturen op deze prestaties en effecten is hierbij een essentiële vervolgstap. Uw gemeente heeft hierin als regisseur tussen partijen en als belangrijke opdrachtgever zowel intern alsook naar externe partijen een belangrijke rol. Vanuit dit oogpunt is de betrouwbaarheid van financiële informatie en verslaglegging van belang voor uw organisatie. De aanwezigheid van een adequaat intern beheersingssysteem is hiervoor de basis.

Beschrijving interne beheersingsmaatregelen

Gemeenten bevindingen zich thans in een turbulente omgeving. Er komt de komende jaren veel op uw gemeente af. Ook uw gemeente is geconfronteerd met de effecten van de economische crisis en u heeft veel tijd en energie geïnvesteerd in de 3 decentralisaties, maar ook in de invoering van de werkkostenregeling. Ontwikkelingen die uw financiële situatie raken en organisatorisch zodanig geïmplementeerd moeten zijn, dat het betrouwbare sturings- en verantwoordingsinformatie voor de raad oplevert. Dit vraagt veel van het college en de ambtelijke organisatie van Gemeente Doetinchem.

De recente ontwikkelingen zorgen voor een stroomversnelling met zowel kansen als uitdagingen. Een kwalitatief goede interne beheersing geeft uw gemeente grip op het realiseren van uw doelen.

Een andere ontwikkeling is dat de eisen aan de accountantscontrole zijn toegenomen. Dit als gevolg van aanscherping van de controlerichtlijnen en de interpretatie daarvan door toezichthouders. De maatregelen die worden getroffen om de kwaliteit van accountantscontrole te verbeteren hebben ook invloed op uw organisatie en op onze controle bij uw gemeente. Zo is de interpretatie van de Controle- en overige standaarden (COS), die accountants toe dienen te passen in hun controlewerkzaamheden, op veel onderdelen aangescherpt; de lat ligt zogezegd hoger. Dit heeft als gevolg dat gelet op de omvang van de bevindingen ten aanzien van de interne beheersing van uw gemeente in 2014 het beeld kan ontstaan dat het interne beheersingsniveau binnen Gemeente Doetinchem omlaag is gegaan ten opzichte van 2013. Dit is echter niet het geval.

De recente (economische) ontwikkelingen zorgen voor een stroomversnelling met zowel kansen als uitdagingen. Een goede interne beheersing geeft uw gemeente grip op het realiseren van uw doelen. De basis voor het inzicht in en de onderbouwing van de interne beheersing is een SMART-beschrijving van de interne beheersingsmaatregelen die uw gemeente heeft getroffen voor de belangrijkste processen

Bevindingen interne beheersing

Een adequate procesbeschrijving bevat een beschrijving van de interne beheersingsmaatregelen die uw gemeente heeft getroffen, waarbij u antwoord geeft op de zogenoemde '6 W-vragen': wie doet wat, waarom, wanneer, waarmee en met welk doel? Een meer gedetailleerde toelichting hierop is opgenomen in de flyer 'Interne beheersing in de praktijk' die wij separaat aan u verstrekken.

Wij merken op dat bij uw gemeente niet voor alle processen beschikt over actuele procesbeschrijvingen en waar deze wel beschikbaar zijn deze qua beschrijving niet voldoen aan de eisen vanuit een verscherpte focus op audit quality. Wij adviseren u beschrijvingen op te stellen op grond van de huidige inzichten. Een belangrijke bijkomstigheid hiervan is dat het de gemeente een aangescherpt inzicht kan opleveren van de risico's en eventuele leemtes in de interne beheersing, waarmee een directe relatie kan worden gelegd naar het risicomanagement in de organisatie.

Steunen op interne audits (verbijzonderde interne controle)

Bij veel controle-opdrachten steunden wij op de uitkomsten van interne audits (verbijzonderde interne controlewerkzaamheden). De vereisten hiervoor zijn opgenomen in Controlestandaard 610 - Gebruik maken van de werkzaamheden van interne audits. Deze standaard is inmiddels herzien en daarbij aangescherpt. De herziene standaard biedt meer duidelijkheid over wanneer en hoe externe accountants gebruik kunnen maken van de interne auditfunctie door een robuuster kader te geven voor de evaluatie en het gebruik van het werk van de interne auditfunctie van een entiteit.

De herziene Standaard geeft voorwaarden om het werk van de interne audits te kunnen gebruiken bij onze controlewerkzaamheden, maar wil tegelijkertijd bovenmatig of oneigenlijk gebruik van deze werkzaamheden voorkomen.

Omdat de verbijzonderde interne controle bij uw gemeente niet volledig voldoet aan de eisen zoals gesteld in Controlestandaard 610 (met name door het ontbreken van een zogenaamde 'systematische en gedisciplineerde benadering door de interne auditfunctie, inclusief een stelsel van kwaliteitsbeheersing' en 'de objectiviteit van de interne audits'), kunnen wij niet langer gebruik maken van deze werkzaamheden als verlengstuk van de accountantscontrole. Dat wil niet zeggen dat de verbijzonderde interne controle geen nut meer heeft: het kan u handvatten blijven geven voor kwaliteitsverbetering van uw interne beheersing. Hierin denken wij graag met u mee, vanuit de gedachte 'niet meer steunen, maar ondersteunen'.

Bevindingen interne beheersing

Betrouwbaarheid en continuïteit van de automatiseringsomgeving

In het kader van de controle van de jaarrekening 2013 hebben onze specialisten van Deloitte Risk Services een IT-Audit uitgevoerd over de beheersmaatregelen in en rond de applicaties Key2Financien, Corsa, de Oracle Database evenals de logische toegangsbeveiliging tot deze applicaties via het Windows netwerk. Daarnaast is een audit uitgevoerd op de geprogrammeerde maatregelen inzake de digitale verwerking van inkoopfacturen. In oktober 2014 heeft Deloitte Risk Services door middel van een gesprek met onder andere de teamleider Financiële Administratie en de Financieel beleidsondersteuner geïnformeerd naar de mate waarin de aanbevelingen uit het rapport van 2013 zijn opgevolgd. Algemeen blijkt uit het vraaggesprek dat het merendeel van de aanbevelingen uit het rapport 2013 zijn opgevolgd en dat de IT-omgeving niet is gewijzigd.

Deloitte Risk Services zal de door u gegeven opvolging aan de adviespunten uit de rapportage naar aanleiding van de eerder uitgevoerde audit op de algemene ICT-beheersingsmaatregelen en specifiek in en rondom de digitale factuurverwerking begin 2015 toetsen.

Detailbevindingen

Op de volgende pagina's geven wij een overzicht van de detailbevindingen van onze interim-controle.

Hierbij wordt per onderzochte interne beheersmaatregel door middel van een kleurenscore een indicatie gegeven van het belang van de te ondernemen acties. Deze inschatting is louter bedoeld om een vorm van onderscheid aan te brengen tussen de aard van de individuele bevindingen. U kunt aan het gemaakte onderscheid geen conclusies verbinden.

Het college is en blijft verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing als het noodzakelijk acht om het opmaken van de jaarrekening mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude of fouten.

Bevindingen interne beheersing

 **Significante tekortkoming in de interne beheersing*. Direct actie vereist.**

 **Andere tekortkomingen in de interne beheersing. Actie gewenst.**

 **Andere tekortkomingen in de interne beheersing. Actie te overwegen.**

1

BELASTINGEN EN HEFFINGEN - INTERNE CONTROLE BELASTINGOPBRENGSTEN

Bevinding

Bij onze interim-controle heeft u aangegeven dat u diverse controles uitvoert in het belastingproces. Deze controles betreffen onder andere:

- Het uitvoeren van een beoordeling op de logbestanden die door het systeem worden gegenereerd wanneer de koppeling tussen de gemeentelijke basisadministratie (GBA) en de belastingapplicatie tot stand wordt gebracht.

- Het maandelijks uitvoeren van een beoordeling van het lijstwerk dat wordt gegenereerd als gevolg van de koppeling tussen het kadaster en de belastingapplicatie.

- Het beoordelen van alle objecten zonder waarde.

Wij hebben vastgesteld dat de controledocumentatie van voornoemde controles niet bewaard wordt c.q. onvoldoende aantoonbaar wie iets heeft gecontroleerd en wat er nu precies waarmee is gecontroleerd.

Risico

Door dat de controle niet zichtbaar wordt uitgevoerd is er onvoldoende documentatie over de controles beschikbaar is, is achteraf niet vast te stellen of er voldoende waarborgen zijn getroffen om een volledige opbrengstverantwoording te garanderen.

Aanbeveling

Wij adviseren u om de uitgevoerde interne controles op zichtbaar uit te voeren. Dit kan aan de hand van een paraaf/handtekening op het document, of door het opstellen van een verslag over de controle en deze te laten ondertekenen door de functionaris die de controle heeft verricht. Dit vergroot het inzicht in verrichte interne controle werkzaamheden om mogelijke onjuistheden of onvolledigheden te vermijden.

* Significante tekortkoming in de interne beheersing: een tekortkoming of een combinatie van tekortkomingen in de interne beheersing die, op grond van het professionele oordeel van de accountant, voldoende belangrijk is om de aandacht van degenen belast met governance te verdienen.

Bevindingen interne beheersing



Significante tekortkoming in de interne beheersing*. Direct actie vereist.

Andere tekortkomingen in de interne beheersing. Actie gewenst.

Andere tekortkomingen in de interne beheersing. Actie te overwegen.

2

BELASTINGEN EN HEFFINGEN – MUTATIE WOZ WAARDEN

Bevinding

Bij onze controle hebben wij vastgesteld dat meerdere personen in het belastingpakket WOZ-waarden kunnen aanpassen. Idealiter dient er een scheiding te worden aangebracht tussen muteren en controleren van wijzigingen in het belastingpakket. Bij uw gemeente wordt dit echter niet afgedwongen door het systeem.

Risico

Doordat de functiescheiding niet door het systeem wordt afgedwongen loopt u het risico dat er onjuiste danwel onrechtmatige mutaties worden doorgevoerd.

Aanbeveling

Wij adviseren u om de beoogde functiescheiding ook door te voeren in het geautomatiseerde pakket, teneinde het risico op onjuiste c.q. onrechtmatige mutaties te voorkomen. Daarnaast is het in het kader van onze jaarrekeningcontrole van belang dat een steekproefsgewijze controle op de verminderingen alsnog wordt uitgevoerd alsmede een cijferanalyse.

Bevindingen interne beheersing

-  *Significante tekortkoming in de interne beheersing*. Direct actie vereist.*
-  *Andere tekortkomingen in de interne beheersing. Actie gewenst.*
-  *Andere tekortkomingen in de interne beheersing. Actie te overwegen.*

3

INKOPEN & BETALINGEN – AANBESTEDINGEN

Bevinding

In augustus 2013 is door het college het "inkoopbeleid gemeente Doetinchem 2013 Goed (In)Koopmanschap is vastgesteld. In deze nota is beschreven welke procedures worden doorlopen bij het inkooptraject. In deze nota heeft u voor elk van de te onderscheiden delen in het inkooptraject beschreven wat de regels zijn (zowel extern als intern), welke procedure er moet worden gevolgd en welke formulieren er worden gebruikt. Een van de beschreven procedures betreft het schrijven van een startnotitie voor alle inkopen groter dan € 15.000 gezien voor de looptijd van de verplichting die wordt aangegeven. Op deze wijze wilt u aan de voorkant regelen dat de juiste aanbestedingsprocedure wordt gevolgd, alsmede voldoen aan de motivatieplicht zoals deze in de nieuwe Aanbestedingswet die sinds 1 april 2013 van kracht is.

Tijdens onze interim-controle 2014 hebben wij vastgesteld dat niet in alle gevallen een dergelijke startnotitie wordt opgesteld.

Risico

Door het niet opstellen van een startnotitie loopt u het risico dat buiten het zicht van de afdeling inkoop onrechtmatige aanbestedingen worden gedaan, danwel dat u niet in staat bent de keuze voor de wijze waarop de aanbesteding tot stand wordt gebracht en de keuze voor de ondernemers die worden toegelaten te motiveren, wanneer deze door ondernemers wordt opgevraagd. Dit kan leiden tot claims.

Aanbeveling

Het verdient aanbeveling om nadere invulling te geven aan het gebruik maken van de startnotitie.

Bevindingen interne beheersing

-  *Significante tekortkoming in de interne beheersing*. Direct actie vereist.*
-  *Andere tekortkomingen in de interne beheersing. Actie gewenst.*
-  *Andere tekortkomingen in de interne beheersing. Actie te overwegen.*

4

INKOPEN & BETALINGEN – PRESTATIEVERKLARING

Bevinding

Door digitalisering kunnen facturen steeds makkelijker gemanipuleerd worden hetgeen in foute of frauduleuze facturen. Het vaststellen of een prestatie daadwerkelijk geleverd is, wordt daarmee belangrijker. De prestatieverantwoordelijken en (indirect) de budgethouders binnen Gemeente Doetinchem zijn belast met het vaststellen van de prestatielevering. De documentatie die voor deze controle wordt gebruikt, wordt echter niet consequent bewaard of gekoppeld aan de inkoop.

Risico

Het risico bestaat dat de controle op prestatielevering niet consistent controleerbaar/traceerbaar is doordat relevante informatie niet bewaard wordt of niet toegankelijk is, waarmee de rechtmatigheid van de factuur niet onderbouwd is.

Aanbeveling

Wij adviseren u om beleid te formuleren wanneer en hoe de prestatielevering zichtbaar gedocumenteerd moet worden. Voor inkoop die direct aan een contract gelinkt zijn, kan actief contractbeheer een nuttig instrument zijn (zoals het beheer van een energiecontract). Wij adviseren u om de controle op prestatielevering te documenteren voor eenmalige of unieke inkoop en voor terugkerende inkoop waar geen contract aan ten grondslag ligt. Dit zijn de populaties die het meest gevoelig zijn voor fouten en afwijkingen.

Follow-up voorgaande jaren

Managementletter 2014
Gemeente Doetinchem

Follow-up voorgaande jaren

Legenda	Status
Het advies is nog niet ten uitvoer gebracht.	N
Het advies wordt uitgevoerd, maar is nog niet afgerond.	NA
Het advies is uitgevoerd en afgerond.	A

Proces/bevinding c.q. advies	Afwikkeling
Procesbeschrijvingen.	
Expliciet opnemen interne controlemaatregelen in procesbeschrijvingen.	NA
Verbijzonderde interne controles.	
Uitvoeren verbijzonderde interne controles gedurende het jaar uit te voeren teneinde bij tussentijds gebleken fouten tijdig te kunnen herstellen en bijsturen.	NA
Inkopen & betalingsverkeer.	
Uitvoeren interne controles op het loggingbestand waarin alle mutaties in het crediteurenstambestand worden opgeslagen.	A
Afsluiten betalingsbestand in de automatiseringsomgeving zodat, nadat het bestand gegenereerd is, niet meer gemuteerd kan worden.	A
Formaliseren beleid voor vervanging budgethouders bij afwezigheid, ook in het geval geen voorcodeerder aangewezen is.	NA

Follow-up voorgaande jaren

Proces/bevinding c.q. advies	Afwikkeling
Personeel & salarissen.	
In beeld brengen risico's en kansen rondom Loonheffing (waaronder VAR-verklaring en Werkkostenregeling) en acties op ondernemen.	A
Toetsen van de inrichting en beveiliging van de digitale omgeving (digitale workflow inkoopfacturen en YouPP) door middel van een EDP audit waarmee waarborgen voor de juistheid en rechtmatigheid van mutaties worden getroffen.	A
Ondersteuningsbeleid (tot 2012: Subsidieverstrekkings).	
Tijdig afronden van bijzondere interne controle op de subsidieverstrekkings.	NA
Verbeteren interne controlemaatregelen in de lijn teneinde de naleving van de subsidieverordening te waarborgen.	NA
Subsidieontvangsten.	
Diverse acties (aanwijzen projectverantwoordelijke, in beeld brengen en bewaken subsidievoorwaarden, tijdige controle op de naleving van de subsidievoorwaarden) uitzetten om de volledigheid van de subsidie-ontvangsten te waarborgen.	NA

Actiepunten jaarrekening 2014

Managementletter 2014
Gemeente Doetinchem

Actiepunten jaarrekening 2014

Actiepunten jaarrekening 2014 (algemeen)

**Uiterlijk gereed in
week 10 van 2015**

De belangrijkste actiepunten voor het opstellen en de controle van de jaarrekening 2014 betreffen:

- De jaarrekening 2014 van Gemeente Doetinchem moet voldoen aan het Besluit begroting en verantwoording (BBV). Wij verzoeken u hierop een integrale check uit te voeren. Wij zullen u hiervoor tijdig een checklist doen toekomen;
- Het opleveren van onderbouwende informatie voor de jaarrekeningcontrole in een digitale werkomgeving. Wij zullen deze geruime tijd voorafgaand aan de jaarrekeningcontrole aan u beschikbaar stellen.

Werzaamheden naar aanleiding van de interim-controle 2014

**Uiterlijk gereed in
week 10 van 2015**

Specifieke punten naar aanleiding van de bevindingen van de interim-controle 2014 en follow-up van eerdere adviezen betreffen:

- Het uitvoeren van een steekproefwijze controle op de verminderingen van WOZ-waarden alsmede het uitvoeren van een cijferanalyse.
- Het uitvoeren van de gegevensgerichte werkzaamheden in lijn met de detailafspraken die wij met u hebben gemaakt over de selectiemethode en controleaanpak inzake EU-aanbestedingen.
- In overleg met u zullen wij vaststellen welke aanvullende controlewerkzaamheden moeten worden uitgevoerd nu wij niet (meer) mogen steunen op de (verbijzonderde) interne controles.

Voor een efficiënte en effectieve accountantscontrole binnen de met uw gemeente afgesproken planning en prijsafspraken, is het noodzakelijk dat de gevraagde gegevens en uit te voeren werkzaamheden beschikbaar en afgerond zijn voorafgaand aan de start van de jaarrekeningcontrole 2014 op 2 maart 2015.

Actualisatie van de grondexploitaties

**Uiterlijk gereed in
week 5 van 2015**

De gemeentelijke grondexploitatie heeft de afgelopen jaren volop aandacht gehad in diverse media en onderzoeken. De waardering van de gemeentelijke grondposities ligt - mede door de (aanvullende) verliezen in 2013 - nog steeds onder het vergrootglas van media, rijk en toezichhouders. Gezien het belang en de risico's van de grondexploitatie, besteden wij hieraan nadrukkelijk aandacht bij onze controle.

Ter ondersteuning bij de jaarrekening 2013 hebben wij u begin 2014 een cliëntenbrief grondexploitatie gestuurd, waarin wij de problematiek en aandachtspunten beschrijven. Ook is een tweetal checklists bij de brief gevoegd, waarin alle belangrijke processtappen, benodigde onderbouwingen en aandachtspunten meer gedetailleerd zijn uitgewerkt.

Actiepunten jaarrekening 2014

Wij hebben met u afgesproken dat de uitgangspunten voor de actualisatie van de grondexploitaties van Bedrijventerrein A18 Zuid, Vijverberg Zuid, Heelweg en Iseldoks, in het kader van de jaarrekening 2014 voor de feitelijke controle van de jaarrekening 2014 door onze specialisten van Deloitte Real Estate Advisory getoetst zullen worden. Daadwerkelijke toetsing van de uitgangspunten voor de actualisatie van de grondexploitaties zal door ons plaatsvinden in week 6 van 2015. Hiermee 'dynamiseren' wij de controle van de meest gevoelige (schattings)post in de jaarrekening, zodat het controleproces in 'de hectiek rondom de jaarrekening' geen vertraging oploopt en mogelijke financiële gevolgen (verliesvoorzieningen) tijdig gemeld kunnen worden.

Waardering van materiële vaste activa
Uiterlijk gereed in week 5 van 2015

De notitie waardering vastgoed van de Commissie BBV (2013) geeft een nadere uitwerking voor de waardering van het vastgoed van een gemeente. Hierin wordt onder meer ingegaan op de situatie wanneer bestuurlijk de intentie bestaat om vastgoed met een maatschappelijke functie te verkopen, of als de bestemming wijzigt naar vastgoed met een bedrijfseconomische functie; in zo'n geval bestaat de mogelijkheid dat een duurzame waardevermindering moet worden verantwoord. Wij hebben met u afgesproken dat u de toepassing van de notitie - en waar noodzakelijk de gevolgen voor de waardering van uw vastgoed - nog in de jaarrekening 2014 verwerkt. Daarnaast hebben wij met uw medewerkers detailspraken gemaakt over de verwerking van bijdragen op investeringen. De controle van de materiële vaste activa (inclusief de toepassing van de genoemde notitie) zal door ons zal plaatsvinden in week 6 van 2015.

Onderbouwing van voorzieningen
Uiterlijk gereed in week 5 van 2015

Vooraf de voorzieningen voor verplichtingen, verliezen en risico's en de voorzieningen ter egalisering van kosten zijn naar hun aard gebaseerd op veronderstellingen en schattingen van het management en het college. Zij schatten op basis van hun kennis van de gemeente en haar omgeving in wat het effect van de te voorzien risico's, verplichtingen en kosten zullen zijn in de komende jaren en wat de omvang van de voorziening moet zijn. Omdat schattingen per definitie subjectief zijn, besteden wij als uw accountant nadrukkelijk aandacht aan de onderbouwing en redelijkheid van de aandragen van het college en het management. Voor de jaarrekeningcontrole 2014 is het van belang dat u een adequate onderbouwing heeft voor alle (mogelijk te vormen) voorzieningen voor verplichtingen en risico's (middels beschrijving van de schattingsmethoden, uitgangspunten daarbij alsmede scenario-analyses. Ook voor de voorzieningen voor groot onderhoud dienen onderbouwingen aanwezig te zijn (door middel van actuele en op de jaarrekening 2014 aansluitende beheerplannen). Wij zullen bij deze controle nadrukkelijk aandacht besteden aan de onderbouwing van de onderhoudsvoorzieningen.

Actiepunten jaarrekening 2014

Zoals u bekend gaat de verantwoordelijkheid voor het onderzoek aan schoolgebouwen per 1 januari 2015 over van de gemeente naar de scholen voor primair onderwijs. Wij onderzoeken u daarom tijdig een analyse op te stellen van de gevolgen voor de voorziening per 31 december 2014 en de verwerking van eventuele nadere afspraken in de jaarrekening.

Toetsing van de voorzieningen door ons zal plaatsvinden in week 6 van 2015.

**Inzet van specialisten
door Gemeente
Doetinchem**

***Uiterlijk gereed in
week 10 van 2015***

In bepaalde gevallen - als uw gemeente de kennis en deskundigheid niet 'in huis' heeft - schakelt uw gemeente externe deskundigen in, bijvoorbeeld voor het actueel berekenen van de pensioenverplichtingen voor (gewezen) wethouders of het onderzoeken of valideren van woningmarktgegevens. Uw gemeente is en blijft in voorkomende gevallen verantwoordelijk voor de betrouwbaarheid van de controle-informatie die door de betreffende specialist is opgesteld. Hierna werken wij nader uit wat wij van uw gemeente aan controles en documentatie verwachten.

Als controle-informatie is opgesteld door een door de gemeente ingeschakelde deskundige, is en blijft de gemeente verantwoordelijk voor de betrouwbaarheid van deze informatie. Deze verantwoordelijkheid maakt uw gemeente zichtbaar door:

1. De competentie, de capaciteiten en de objectiviteit van de deskundige te beoordelen en te documenteren.
2. Inzicht te krijgen in het werk van de deskundig.
3. Een evaluatie op te stellen van de geschiktheid van de werkzaamheden van de deskundige als basis voor betrouwbare controle-informatie.

Van uw gemeente verwachten wij dat u voor de qua omvang en/of risico's belangrijkste processen en posten waarvoor een deskundige is ingeschakeld, de voornoemde werkzaamheden uitvoert en documenteert. Voor de accountantscontrole van de jaarrekening zijn onder andere de berekening van de benodigde pensioenvoorziening alsmede de externe validering van de uitgangspunten voor de grondexploitaties en taxaties van gronden significant.

Voor een efficiënte en effectieve accountantscontrole binnen de met uw gemeente afgesproken planning en prijsafspraken, is het noodzakelijk dat de gevraagde gegevens en uit te voeren werkzaamheden - afhankelijk van het moment waarop de deskundigen zijn ingezet - beschikbaar en afgerond zijn voorafgaand aan de start van de jaarrekeningcontrole 2014 op 2 maart 2015.

Overige onderwerpen en actualiteiten

Overige onderwerpen en actualiteiten

AFM onderzoek

Het denken over kwaliteit heeft, mede als gevolg van de financiële crisis en diverse incidenten, een flinke impuls gekregen in de afgelopen jaren. De rapportage van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) over de kwaliteit van de wettelijke controles bij Big 4-accountantsorganisatie van 25 september jongstleden zal u niet zijn ontgaan. De AFM onderzoekt als toezichthouder periodiek of de kwaliteit van de controle van Deloitte voldoet aan de wettelijke vereisten. In deze context beoordeelt de AFM regelmatig controledossiers en/of doet zij onderzoek naar het stelsel van kwaliteitsbeheersing. Wij vinden dat deze onderzoeken bijdragen aan de continue verbetering van onze kwaliteit. In onze relatie met de AFM stellen wij de dialoog centraal en vinden wij het belangrijk een constructieve discussie te voeren over de uitkomsten van de onderzoeken en de interpretatie van de regelgeving.

Op 25 september 2014 heeft de AFM de uitkomsten uit het onderzoek Kwaliteit wettelijke controles Big 4-accountantsorganisaties gepubliceerd. In dit rapport zijn de volgende kengetallen opgenomen over de onderzochte controledossiers:

Accountantsorganisatie	Aantal beoordeeld	Aantal 'onvoldoende'
Deloitte	10	4
PwC	10	4
KPMG	10	7
EY	10	3
Totaal	40	18

Bron: Uitkomsten onderzoek kwaliteit wettelijke controles Big 4-accountantsorganisaties (AFM, 25 september 2014)

Kwaliteit is voor Deloitte de belangrijkste strategische doelstelling en essentieel voor het vertrouwen dat aan onze werkzaamheden mag en moet worden ontleend. Voor Gemeente Doetinchem betekent dit een gedegen, kwalitatief hoogwaardige controle waarbij u en het maatschappelijke verkeer kunnen vertrouwen op ons oordeel. Wij constateren dat onze kwaliteit verbeterd is ten opzichte van het vorige onderzoek. Maar de resultaten van het AFM-onderzoek en interne reviews geven echter aan dat Deloitte haar ambitie op het gebied van controlekwaliteit nog niet heeft gerealiseerd. Deloitte vindt dat dit gat moet worden gedicht.

Overige onderwerpen en actualiteiten

Deloitte hecht groot belang aan de hoogste kwaliteit van haar dienstverlening. De afgelopen jaren zijn initiatieven genomen en hebben wij flink geïnvesteerd om de kwaliteit verder te verhogen. Wij vinden het van belang transparant te zijn naar onze belanghebbenden over bevindingen over de kwaliteit van onze controles. In dit kader verwijzen wij ook naar ons transparantieverslag dat wij jaarlijks uitbrengen en waarin wij uitgebreid ingaan op onze kwaliteit en onze relatie met stakeholders. Het transparantieverslag is te vinden op de website van Deloitte.

Deloitte staat midden in het maatschappelijke debat over het toezicht in de financiële sector, de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van de accountant en de herijking van de functie van de accountant. Via diverse kanalen zijn wij direct betrokken in dit debat en spreken wij regelmatig met de verschillende betrokkenen, waaronder de politiek, vertegenwoordigers van aandeelhouders en andere belanghebbenden. Een professioneel-kritische houding vergt dat de accountant bij het uitvoeren van zijn werkzaamheden niet alleen zoekt naar bewijs dat de door de client ingenomen positie ondersteunt, maar zeker ook naar bewijs dat die positie juist ter discussie stelt.

Op belangrijke punten zijn wij al zeer actief: zo is Deloitte in het voorjaar 2013 als onderdeel van de audit strategie een nieuw Audit Quality Master Plan gestart. Gedrag en cultuur, transparantie en teamwork zijn de fundamenten van dit plan gericht op het leveren van een consistent hoogwaardige controlekwaliteit, transparantie naar onze stakeholders en een strakke monitoring van de kwaliteit.

Wij hechten sterk aan een goede 'tone at the top' en verlangen van onze partners dat zij het goede voorbeeld geven.

Kwaliteit berust bij Deloitte dus op drie pijlers: de kwaliteit van onze mensen, de kwaliteit van onze dienstverlening en het stelsel van kwaliteitsbeheersing op basis waarvan wij onze kwaliteit bewaken en verbeteren. Bij Gemeente Doetinchem herkennen wij eveneens de ambitie om de kwaliteit van de dienstverlening en de daarbij behorende interne organisatie continue te blijven verbeteren.

De maatregelen die worden getroffen om de kwaliteit van accountantscontrole te verbeteren hebben ook invloed op uw organisatie en op onze controle bij Gemeente Doetinchem. Zo is de interpretatie van de Controle- en overige standaarden (COS), die accountants toe dienen te passen in hun controlewerkzaamheden, zijn op veel onderdelen aangescherpt.

Overige onderwerpen en actualiteiten

Enkele voorbeelden zijn:

- Het gebruik maken van interne controlebevindingen. Dit heeft onder andere impact op onze controleaanpak, omdat de accountant meer werkzaamheden zelf dient uit te voeren en in mindere mate kan steunen op de werkzaamheden van de interne controle. De verbijzonderde interne controle blijft onverminderd belangrijk maar krijgt een meer ondersteunende rol. De accountant zet de steekproeven uit en controleert alle getrokken posten zelf. De verbijzonderde interne controle verzamelt de documentatie en het voert de voorcontrole uit.
- Extra nadruk op de door het college uit te voeren frauderisicoanalyse.
- De noodzaak tot het door gemeente beschrijven van de keycontrols (essentiële beheersmaatregelen).
- De onderbouwing van de waardering van de grondexploitatie met afweging van scenario's en toets op de in het verleden opgestelde exploitatieprognoses.
- De onderbouwing van voorzieningen, in het bijzonder als schattingselementen daarin een belangrijke rol spelen.
- Het vaststellen van de authenticiteit van controledocumenten die wij van uw gemeente krijgen.
- Het onderzoeken van de deskundigheid en onafhankelijkheid van externe specialisten, zoals taxateurs, die door de gemeente worden ingeschakeld in het kader van posten die worden opgenomen in de jaarrekening.
- Het gebruik van servicebureaus door de gemeente.
- De beheersing van verbonden partijen.

Overige onderwerpen en actualiteiten

Frauderisicoanalyse

Als onderdeel van onze controle hebben wij u verzocht inzicht te geven in uw inschatting van het risico dat de jaarrekening een materiële afwijking zou kunnen bevatten als gevolg van fraude, in de aard, omvang en frequentie van deze inschattingen, het proces dat de directie daarbij hanteert, alsook de communicatie daarover met het personeel en met het toezichthoudend orgaan. Wij hebben daarbij vastgesteld dat het maken en/of periodiek actualiseren van gerichte frauderisicoanalyses geen zichtbaar onderdeel vormt van de interne beheersingsomgeving en dat uit de administratie (notulen, beleidsdocumenten, et cetera) bijvoorbeeld geen vastleggingen blijken die het belang illustreren dat u hecht aan het vermijden en ontdekken van fraude. Uw organisatie loopt hiermee het risico dat de interne beheersing kwetsbare plekken bevat die onopgemerkt blijven.

Wij vragen uw aandacht voor het periodiek uitvoeren van een frauderisicoanalyse door het management, de directie en het college van B&W. Hierin verwachten wij in ieder geval vanuit een tweetal invalshoeken een inschatting van de frauderisico's:

1. Het risico van onrechtmatige onttrekkingen van geld en/of goederen aan de gemeente.
2. Het risico dat personen de financiële verslaggeving gebruiken om daar beter van te worden.

Wij verzoeken u deze frauderisicoanalyse voor controle van de jaarrekening 2014 af te stemmen met (een afvaardiging van) de gemeenteraad en hiervan adequate vastlegging te maken. U heeft hier inmiddels een actie voor opgezet.

Van de accountant wordt op grond van de regels van de beroepsorganisatie NBA een professioneel-kritische houding verwacht ten aanzien van afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude. Ter invulling van deze professioneel-kritische houding zal de accountant een inschatting moeten maken van de frauderisico's, zich een beeld moeten vormen van de maatregelen van interne beheersing die de organisatie heeft getroffen om mogelijke fraudes van materieel belang te voorkomen en moeten bezien of deze maatregelen effectief zijn. Wanneer sprake is van een aanwijzing voor fraude, zal de accountant dit moeten communiceren met, afhankelijk van de aard van de fraude, de direct leidinggevende, het college en, in sommige gevallen (fraude in de top van de organisatie) en wanneer onvoldoende herstelwerkzaamheden worden ondernomen, de raad.

Om invulling te geven aan de eerdergenoemde verplichting hebben wij een fraudediscussie gevoerd binnen het controleteam en met vertegenwoordigers van uw gemeente, waarbij wij de nadruk hebben gelegd op de eventuele mogelijkheden van materiële onjuistheden als gevolg van fraude in relatie tot de jaarstukken en op preventieve maatregelen daarbij. Van deze vertegenwoordigers hebben wij de bevestiging ontvangen dat er geen onregelmatigheden zijn geconstateerd.

Overige onderwerpen en actualiteiten

Daarnaast hebben wij conform onze beroepsregels zelfstandig werkzaamheden uitgevoerd die erop waren gericht om het risico van het 'omzeilen' van de interne beheersingsmaatregelen door het management te detecteren. Hoewel wij, zoals hiervoor beschreven, een kritische houding hebben ten opzichte van risico's van fraude, merken wij op dat onze controle niet specifiek gericht is op het ontdekken van fraude.

Tijdens de uitvoering van onze interim-controle hebben wij geen aanwijzingen verkregen dat er sprake is geweest van fraude.

Wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

Op 8 juli 2014 heeft de Eerste Kamer ingestemd met het voorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Deze aanpassing is noodzakelijk in verband met de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur, de invoering van een bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid alsmede het regelen van diverse andere onderwerpen.

De voornaamste wijzigingen zijn:

Bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid

In de nieuwe Wgr is een nieuwe rechtspersoonlijkheid benoemd, een bedrijfsvoeringsorganisatie. Deze bedrijfsvoeringsorganisatie kan uitsluitend worden ingesteld ter behartiging van de sturing en beheersing van de ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers. Daarbij moet worden gedacht aan het oprichten van shared service centers op het gebied van financiën maar ook gemeentelijke samenwerking op het gebied van de uitvoering van bijvoorbeeld de gebundelde uitkeringen (BUIG).

Oprichten van en/of deelname in derden organisaties

Met de invoering van de nieuwe Wgr is het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of de bedrijfsvoeringsorganisatie slechts bevoegd tot het oprichten van of deelnemen in een derde organisatie indien de regeling in deze mogelijkheid voorziet én de oprichting of deelname het openbaar belang dient. Een dergelijk besluit wordt niet eerder genomen dan nadat het toezichthoudend orgaan van de deelnemers (gemeenteraad, provinciale staten of het algemeen bestuur bij waterschappen) het ontwerpbesluit hebben ontvangen en in staat zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of de bedrijfsvoeringsorganisatie te brengen.

Bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor het algemeen en dagelijks bestuur

Daarnaast zijn in de nieuwe Wgr de bevoegdheden van alsmede de mandatering hiervan door het algemeen en dagelijks bestuur van het openbaar lichaam en de bedrijfsvoeringsorganisatie uitgewerkt.

Overige onderwerpen en actualiteiten

Begroting, kadernota en voorlopige jaarrekening

Ten slotte zijn de termijnen voor het indienen van de door het algemeen bestuur vastgestelde begroting bij de gedeputeerde staten van de provincie of het Ministerie van Binnenlandse Zaken opgeschoven van 15 juli naar 1 augustus van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar. De algemene, financiële en beleidsmatige kaders als ook de voorlopige jaarrekening over het voorafgaande jaar dienen voor 15 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient aan de deelnemers te worden verzonden.

Het wijzigingsvoorstel bevat geen definitie van het begrip 'voorlopige jaarrekening'. Ook in de Wgr en het BBV is geen definitie opgenomen. Uit de context van de wet (swijziging) en de daarin genoemde data en termijnen is echter op te maken dat met 'voorlopige jaarrekening' moet zijn bedoeld de jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling inclusief controleverklaring van de accountant.

Het tijdpad voor de jaarrekening van een gemeenschappelijke regeling is dan als volgt:

- Uiterlijk 15 april voorlopige jaarrekening gemeenschappelijke regeling over jaar t-1 gereed.
- Periode zienswijze gemeenten is 8 weken vanaf oplevering voorlopige jaarrekening (uiterlijk 10 juni, zijnde 8 weken vanaf 15 april).
- Na zienswijze gemeente, maar vóór 15 juli, stelt het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling de jaarrekening vast en stuurt de gemeenschappelijke regeling de jaarrekening naar de provincie.

Na inwerkingtreding van de wijziging geldt een overgangstermijn van één jaar om de bestaande gemeenschappelijke regelingen en organisaties in overeenstemming te krijgen met de gewijzigde Wgr. De daadwerkelijke inwerkingtreding is nog niet bepaald en zal plaatsvinden op een bij koninklijk besluit nader te bepalen tijdstip.

Overige onderwerpen en actualiteiten

Aanpassing regelgeving rioolheffing en afvalstoffenheffing

Vanaf 2014 is de regelgeving met betrekking tot de verslaglegging van de rioolheffing en afvalstoffenheffing gewijzigd ten opzichte van voorgaande jaren. Afgelopen november heeft de Commissie BBV een notitie uitgebracht waarin zij ingaat op de verwerking van de voorziening rioolheffing.

Op grond van de wijziging van het BBV van 25 juni 2013 worden bijdragen voor toekomstige vervangingsinvesteringen waarvoor een heffing wordt geheven onder de post voorzieningen op een aparte (nieuwe) categorie verantwoord. Overschotten die worden gerealiseerd op de exploitatie van riolering of afvalstoffenheffing kunnen het gevolg zijn van achterstand in de uitvoering van vervangingsinvesteringen waarvoor een heffing wordt geheven. Dergelijke overschotten kunnen niet ten gunste van de exploitatie c.q. algemene middelen worden gebracht, omdat dit geld is van de belastingbetaler wat de gemeente in de toekomst nog moet besteden aan vervangingsinvesteringen riolering. Deze bedragen moeten in de voorziening worden opgenomen. Op het moment dat de vervangingsinvestering daadwerkelijk wordt gedaan, moet het bedrag wat daarvoor is opgenomen in de voorziening in mindering worden gebracht op het geactiveerde bedrag aan investeringen met een economisch nut.

Overschotten die niet het gevolg zijn van tijdelijke verschillen met betrekking tot vervangingsinvesteringen kunnen betrekking hebben op:

- Resultaten inzake groot onderhoud: Als een gemeente over een adequaat meerjarenonderhoudsplan beschikt en op basis hiervan een voorziening groot onderhoud heeft gevormd, worden resultaten die betrekking hebben op groot onderhoud toegevoegd dan wel minder onttrokken aan de voorziening groot onderhoud. Indien een gemeente geen voorziening voor groot onderhoud heeft gevormd, behoren de resultaten op groot onderhoud tot de overige resultaten (zie volgende bullet).
- Overige resultaten, zoals efficiencyvoordelen of aanbestedingsresultaten: De overige resultaten worden ten gunste van de exploitatie c.q. de algemene middelen verantwoord. Een gemeente kan dergelijke overschotten ook toevoegen aan een bestemmingsreserve (uiteraard alleen als hiertoe een raadsbesluit is genomen).

Overige onderwerpen en actualiteiten

3 Decentralisaties in het sociaal domein (zorg, jeugd en participatie)

Algemeen

Met ingang van 1 januari 2015 is uw gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en een deel van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ).

De decentralisatie van deze regelingen naar gemeenten zorgt voor grote veranderingen binnen het sociale domein voor alle betrokken partijen, zoals gemeenten, zorgaanbieders en inwoners. Tevens gaan de decentralisaties gepaard met een (forse) taakstelling voor de gemeenten. Het stelt gemeenten daarom voor de uitdaging het sociale domein opnieuw in te richten met scherpe budgetten. Voor gemeenten ontstaan er meer en andere relaties met partijen, is sprake van nieuwe en complexe taken, nemen de (financiële) risico's en daarmee de druk op goed toezicht toe, et cetera.

Van gemeenten wordt op het gebied van de drie decentralisaties een integrale aanpak verwacht, onder het motto '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur'. Het leggen van verbanden tussen de AWBZ/Wmo, jeugdzorg en participatie is daarbij van essentieel belang om op een zo efficiënt mogelijke wijze de juiste zorg en ondersteuning te verlenen tegen een zo laag mogelijke prijs.

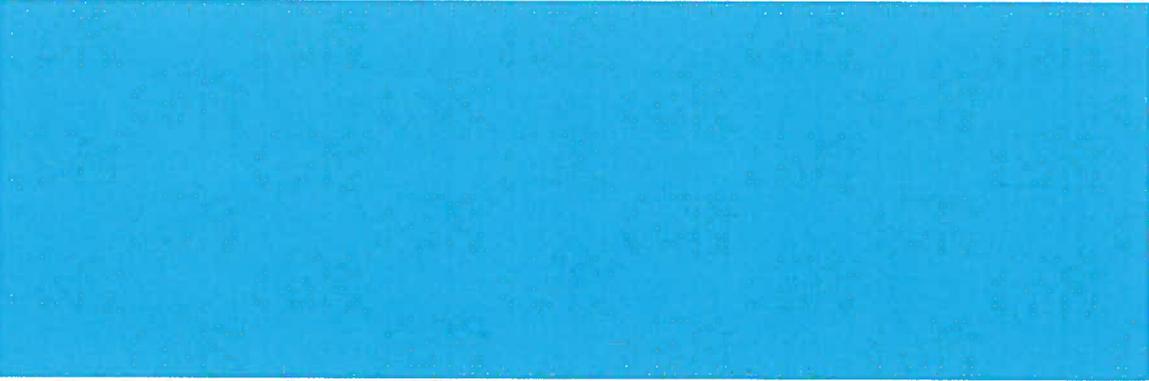
Transitie sociaal domein

De omvang en complexiteit van de veranderingen in het sociaal domein maakt dit voor gemeenten een majeure transitie. Vele actoren binnen uw gemeente werken aan deze transitie, ieder vanuit zijn of haar perspectief.

Gemeenten hebben de beleidskaders wel helder, maar de stap naar de inhoudelijke uitvoering is ingewikkeld. Een greep uit de vragen die wij bij uw gemeente zien:

- In welke mate, op welke onderdelen en hoe samen werken in de regio?
- Hoe effectief samenwerken (beleid, informatievoorziening, financiën en control)?
- Hoe richt je de dienstverlening in?
- Welk inkoopmodel wordt gekozen?
- Hoe de prijs- en volumemaatregelen realiseren (scherpe budgetten)?
- Hoe de interne organisatie en werkprocessen inrichten?
- Financieel en control: hoe monitor je de uitgaven en de kwaliteit en effectiviteit van zorg en ondersteuning?
- Hoe zicht krijgen en houden op de financiële 'consumptie' van voorzieningen en zorg per gemeente, wijk en huishouden?
- Hoe inzicht krijgen in (zorg)aanbieders en financieel beslag?
- Hoe verantwoording organiseren?

Overige onderwerpen en actualiteiten



De voorbereidingen op de decentralisaties gaan tevens gepaard met risico's. Het is zaak om deze risico's goed in beeld te brengen, hiervoor adequate beheersmaatregelen te treffen en de voortgang adequaat te monitoren. Een greep uit de vragen die wij bij gemeenten zien:

- Te kort tijdspad voor de invoering
- Onvoldoende budgetten
- Onduidelijke samenwerkingsafspraken
- Discontinuïteit van het zorgaanbod
- Interne organisatie onvoldoende afgestemd op nieuwe taken
- Ontoereikende informatisering

In deze fase van de transitie staat het inrichten en organiseren van de uitvoering bij gemeenten op de agenda. Hierbij staan bij uw gemeente momenteel de volgende onderwerpen centraal:

- Afronden Inkoop en contractering
- Verordeningen vaststellen
- Interne organisatie gereed maken
- Vormgeven van samenwerkingsafspraken met partners en regiegemeenten

Wij hebben vastgesteld dat uw gemeente met deze onderwerpen bezig is en de benodigde acties heeft uitgezet om de deadline van 1 januari 2015 te halen.

Financiën en accountantscontrole

Voor de nieuwe taken op het gebied zorg, jeugd en participatie is straks minder budget beschikbaar dan voorheen. Aan het Gemeentefonds wordt in 2015 € 10,3 miljard toegevoegd voor uitvoering van de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein (zorg, jeugd en participatie).

Minister Plasterk heeft het wetsvoorstel met een sociaal deelfonds binnen het Gemeentefonds ingetrokken. In de plaats hiervan worden de gelden door het Rijk verstrekt als integratie-uitkering. De consequentie hiervan is dat de verplichting voor gemeenten komt te vervallen om de middelen binnen drie jaar te besteden aan taken binnen het sociaal domein.

Het Rijk vraagt éénmalig aan gemeenten om een extra accountantscontrole uit te laten voeren op de Iv3-informatie over het sociaal domein van gemeenten ten behoeve van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In de septembercirculaire is nadere informatie opgenomen over deze controle (hoofdstuk 3, pagina's 15-20).

Overige onderwerpen en actualiteiten

Er zal tevens sprake zijn van horizontale verantwoording: het college legt met de jaarrekening verantwoording af over de besteding aan de gemeenteraad. Deze verantwoording zal voort het eerst worden gedaan vanaf het verslagjaar 2015. Met ingang van de jaarrekeningcontrole 2015 zullen wij in het kader van en met de materialiteit van de controleopdracht voor de jaarrekening als geheel deze verantwoording controleren.

De interne beheersing binnen uw gemeente moet al eerder op orde zijn, namelijk vanaf 1 januari 2015. Wij geven u op deze plaats alvast een eerste beeld van enkele zaken die vanuit de interne beheersing en het accountantsperspectief van belang zijn met het oog op het opstel- en controleproces van de jaarrekening 2015:

- Toereikende interne beheersing en rapportering zodat de in- en externe controle effectief en efficiënt kan worden uitgevoerd. Hoe zijn de interne beheersingsmaatregelen inzake rechtmatigheid binnen de gemeente ingericht? Zijn de verordeningen vertaald naar het normenkader? Zijn de wetten meegenomen in het interne controleplan?
- Is er voldoende inzicht in de doelgroep, welke cliënten heeft de gemeente?
- Zijn er heldere financiële kaders en zijn de consequenties voor het meerjarenperspectief en de risicoparagraaf bekend?
- Aanbesteden of uitbesteden? Hoe heeft de gemeente de taken inzake de decentralisaties ingericht? Zelf uitvoeren of uitbesteden? Zijn alle contracten aanbesteed? Heeft de gemeente alle noodzakelijke contracten aanbesteed? Iedere gemeente maakt tariefberekeningen op basis waarvan het contract wordt aanbesteed; zijn er nog aparte tariefafspraken gemaakt? Wie wordt de budgethouder en welke controles worden op binnenkomende facturen verricht (op basis van het contract)?
- Hoe is de planning en inhoud van de verantwoording van externe partijen aan de gemeente ingericht? Zorgaanbieders en centrumgemeenten/gemeente vragen de gemeenten soms om op basis van een voorschotsysteem te werken. De gemeente betaalt dan vooraf een voorschot en de zorgverlener/zorgregisseur rekent dan achteraf met de gemeente af. Vanuit oogpunt van rechtmatigheid kan er geen materieel deel van het zorgbudget als lasten in de programmarekening staan, zonder dat de gemeente hiervan heeft kunnen vaststellen dat de prestaties doró de zorgaanbieders geleverd zijn en de bestedingen rechtmatig zijn.

Overige onderwerpen en actualiteiten

- Auditinstructies aan uitvoerders bij uitbesteding. Rechtmatige besteding is een belangrijk aandachtspunt voor de controle. Een belangrijk aspect hierbij is het vaststellen van de prestatielevering. Hoe stelt de gemeente vast dat de gefactureerde zorg overeenkomt met de volgens de indicatie ingekochte zorg én de feitelijk geleverde zorg?
- Hoe is de beveiliging van persoonsgegevens binnen en buiten de gemeente geregeld? Voor de gemeente is het bij uitbesteding van taken belangrijk dat zij met de uitvoerder toereikende afspraken maakt over de beveiliging van de persoonsgegevens waar de uitvoerder mee gaat werken.

Belastingplicht voor overheidsbedrijven

Op dinsdag 16 september 2014 is de definitieve wettekst waarin de belastingplicht voor overheidsbedrijven wordt geregeld naar de Tweede Kamer gezonden. De komende maanden zal deze tekst door de Tweede en Eerste Kamer worden behandeld. De wet wordt naar verwachting voor 1 januari 2015 aangenomen en van kracht op 1 januari 2016. Het jaar 2015 wordt hiermee een belangrijk jaar voor uw gemeente om zich voor te breiden op deze wetgeving.

Op 16 september 2014 heeft Deloitte Belastingadviseurs een presentatie gegeven aan een aantal medewerkers van Gemeente Doetinchem. Tijdens deze presentatie zijn de medewerkers op hoofdlijnen geïnformeerd over de problematiek en de mogelijke gevolgen van deze aankomende wetgeving voor de gemeente.

Om te beoordelen of en waar deze wetgeving invloed heeft op Gemeente Doetinchem is het van belang om de impact daarvan te onderzoeken door middel van een impactanalyse. Op deze wijze wordt inzicht verkregen waar belastingheffing opkomt. Daarop volgend een plan worden opgezet om de organisatie van Gemeente Doetinchem daarop af te stemmen. De volgende zaken kunnen daarbij van belang zijn:

- Budgettaire aspecten: belastingheffing (grosso modo 25% over de fiscale winst) leidt tot een lagere netto opbrengst uit activiteiten. Dit heeft ook invloed op de begroting 2016.
- Anticiperen in huidige structuren: optimalisatie in de huidige organisatie.
- Anticiperen naar nieuwe structuren: optimalisatie van huidige structuur naar nieuwe structuur.
- Anticiperen bij nieuwe activiteiten: al dan niet eerder in de heffing (vastgoed) en fiscale subsidies.

Overige onderwerpen en actualiteiten

- Anticiperen door mogelijk activiteiten af te stoten.

- Politieke besluitvorming: tijdig de raad informeren in zijn algemeenheid en in het bijzonder voor te nemen stappen en voorbereiden eventuele wijzigingen in rechtsvorm dan wel structuur.

- Interne structuur: de organisatie gereedmaken (administratief, organisatorisch, personeel), aanstellen van een projectgroep.

Wij verwachten dat bij Gemeente Doetinchem deze wetgeving grote gevolgen kan hebben voor onder meer (niet limitatief) het grondbedrijf, parkeerbedrijf, samenwerkingsverbanden en bijvoorbeeld dienstverlening aan derden. De hierboven genoemde impactanalyse moet duidelijk maken welke mogelijk andere activiteiten nog meer onder de belastingheffing kunnen vallen. Aansluitend kan een plan van aanpak worden opgesteld voor uw gemeente om zich voor te bereiden op deze wetgeving.

Bijlagen

Managementletter 2014
Gemeente Doetinchem

Bijlage A: Reikwijdte van de controle 2014

De opdracht die u ons heeft verstrekt

Binnen het kader van de meerjarige overeenkomst tussen uw gemeente en Deloitte Accountants B.V. tot het controleren van uw jaarrekening bevestigen wij formeel elk jaar de onderlinge afspraken met een opdrachtbevestiging. Hiermee geeft u raad ons op meer gedetailleerde wijze opdracht tot het controleren van de jaarrekening 2014. De doelstelling van de controle is het afgeven van een controleverklaring bij de jaarrekening van Gemeente Doetinchem. In deze managementletter geven wij een toelichting op de bevindingen naar aanleiding van onze analyse en evaluatie van de interne beheersingsomgeving en de daarin opgenomen maatregelen van interne controle.

Onze controleaanpak bestaat in hoofdlijnen uit drie fasen: de risicoanalyse, de interim-controle en de jaarrekeningcontrole.

Gezamenlijke risicoanalyse als basis

Onze controle start met het maken van een analyse van de risico's waar u als gemeente mee te maken heeft. Deze risicoanalyse zien wij als een gezamenlijke actie van ons controleteam en vertegenwoordigers van uw gemeente en maakt deel uit van ons pre-auditgesprek. Het doel hiervan is om op basis van gezamenlijke kennis van uw organisatie en uw omgeving tot een zo volledig en bruikbaar mogelijke risicoanalyse te komen, die als basis voor de verdere controlewerkzaamheden kan dienen. Het gaat hierbij primair om de externe risico's en de risico's in de bedrijfsvoering. Bij deze inventarisatie ligt primair de focus op de risico's op afwijkingen van materieel belang in de jaarrekening als gevolg van fraude of fouten.

Interim-controle

Onze risicoanalyse en de daarop gebaseerde controleaanpak richten zich niet uitsluitend op de jaarrekening zelf, maar ook op het systeem van interne beheersing. Hoe beter dat systeem functioneert, hoe meer zekerheid er bestaat dat de opgeleverde informatie betrouwbaar is, zowel tussentijds als bij de jaarrekening. Omdat deze interne beheersing het gehele jaar goed dient te functioneren, hoeven wij niet met de aanvang van onze controle niet te wachten totdat de jaarrekening gereed is. Onze controle vindt daarom voor een belangrijk deel al in de tweede helft van het boekjaar plaats. Wij onderzoeken tijdens de interim-controle de procesrisico's, om te bepalen of hierin voldoende beheersmaatregelen (de AO/IB) zijn getroffen. Het product van deze fase van de controle is een management letter met daarin opgenomen verbeterpunten ter verdere optimalisatie van de interne beheersing (zie paragraaf Interne beheersing).

Jaarrekeningcontrole

Bij de jaarrekeningcontrole stellen wij vast of de jaarrekening is opgesteld volgens de geldende verslaggevingsvoorschriften, of de door u opgestelde jaarrekening een getrouw beeld geeft en of de baten, lasten en balansmutaties voldoen aan de eisen van rechtmatigheid zoals opgenomen in uw controleprotocol. Ook stellen wij vast dat de posten in de jaarrekening adequaat zijn toegelicht. Onze controle houdt niet in dat wij alle posten integraal controleren. Onze aanpak heeft als doel om belangrijke onjuistheden of onrechtmatigheden te ontdekken, rekening houdend met de door uw raad vastgestelde materialiteitsgrenzen.

Het product van de jaarrekeningcontrole is de controleverklaring bij de jaarrekening en een verslag van bevindingen. In het verslag van bevindingen rapporteren wij fouten en onzekerheden die de vastgestelde rapportagetolerantie (€ 164.000) overschrijden en overige bijzonderheden die naar onze mening van belang zijn voor de behandeling van de jaarrekening (zoals governance, financiële positie, ontwikkeling resultaten en de kwaliteit van de interne beheersing).

Scope van de opdracht

Onze controleverklaring is gebaseerd op onze controlewerkzaamheden als accountant van Gemeente Doetinchem.

Bijlage B: Disclaimer en beperking in gebruik

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. 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, gericht op het opzetten van controlewerkzaamheden die passend zijn in de omstandigheden. 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.

Wij attenderen u er op dat deze brief is opgesteld ten behoeve van het management van Gemeente Doetinchem en daarom niet zonder onze toestemming aan derden mag worden verstrekt.

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 200,000 professionals are committed to becoming the most trusted and innovative firm.

This publication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte Network") is, by means of this publication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte Network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this publication.

© 2014 Deloitte The Netherlands