# Board letter

Gemeente Doetinchem

Boekjaar 2021

Aan de gemeenteraad
van de gemeente Doetinchem
Postbus 9020
7000 HA DOETINCHEM

**ONDERWERP:**
Board letter 2021

**KENMERK:**
Board letter d.d. 28 januari 2022

Geachte raadsleden,

Als onderdeel van de controle van de jaarrekening 2021 van gemeente Doetinchem hebben wij aandacht besteed aan de administratieve organisatie en de daarin opgenomen maatregelen van interne beheersing. Dit om onze controlewerkzaamheden in overeenstemming met Nederlands recht waaronder de controlestandaarden te kunnen bepalen.

De opzet, het bestaan en in sommige gevallen de werking van de interne beheersingsmaatregelen van de belangrijkste bedrijfsprocessen, inclusief de geautomatiseerde gegevensverwerking, in uw organisatie zijn kritisch getoetst, zodat we een terugkoppeling kunnen geven over de betrouwbaarheid van de interne informatievoorziening en de jaarrekening.

Onze bevindingen zijn gebaseerd op de normale werkzaamheden in het kader van de jaarrekeningcontrole. Deze board letter bevat daardoor niet alle onvolkomenheden in uw organisatie, die bij een eventueel uitgebreid en hierop specifiek gericht onderzoek naar voren zouden kunnen komen. Zoals u zult begrijpen, zijn de management en board letter van nature kritisch. Wij rapporteren over de eventuele leemtes of mogelijkheden ter verbetering van de financiële en administratieve processen, de administratieve organisatie daarvan en de daarin opgenomen maatregelen van interne beheersing.

Deze board letter is een extract van de management letter waarin wij gedetailleerd aangeven op welke wijze verbeteringen van de administratieve organisatie en de daarin opgenomen maatregelen van interne beheersing door het management kunnen worden gerealiseerd. Dat betekent dat de in deze board letter beschreven gevraagde acties en prioritering voortkomen uit de bevindingen zoals opgenomen in de management letter. Wij hebben de inhoud van deze board letter afgestemd met een afvaardiging van de ambtelijke organisatie en de portefeuillehouder.

Deze board letter is door ons opgesteld voor uw informatie en mag niet zonder onze uitdrukkelijke toestemming geheel of gedeeltelijk aan derden ter beschikking worden gesteld.

Wij danken het college en de ambtelijke organisatie voor de samenwerking en zijn graag bereid tot het verstrekken van nadere toelichting.

Met vriendelijke groet,
Baker Tilly (Netherlands) N.V.

M.C.J.M. Bekker RA

# Inhoudsopgave


**CONTACT**

**M.C.J.M. Bekker RA**
Extern accountant
m.bekker@bakertilly.nl

**drs. W.W.L.A. Wentink RA**
Senior manager
w.wentink@bakertilly.nl

**J.B. Vree-Brink MSc RA**
Manager
m.vree@bakertilly.nl

**KANTOORGEGEVENS**
Baker Tilly (Netherlands) N.V.
Burgemeester Roelenweg 14-18
8021 EV Zwolle
Postbus 508
8000 AM Zwolle
+31 38 425 86 00



Pagina 4

1. Bestuurlijke samenvatting

Pagina 6

2: Bevindingen en aandachtspunten

# 1. Bestuurlijke samenvatting

# 1. Bestuurlijke samenvatting

Deze board letter bevat onze bevindingen die zijn gebaseerd op onze werkzaamheden in het kader van de interim-controle als onderdeel jaarrekeningcontrole voor boekjaar 2021.

Wij zien verbetering in de interne beheersing ten opzichte van vorig jaar. De bevindingen uit onze vorige management letter zijn veelal opgepakt, onderhanden en deels afgerond. Wij constateren dat hierbij de juiste prioriteitstelling wordt aangebracht en dat de gemeente weloverwogen en zorgvuldig te werk gaat. De eerste stappen in de verbetering van de interne beheersing vergen de meeste tijd, maar wij zien een goede ambitie en de plannen (fundering) krijgen vorm. De verdere implementatie van verbeteringen in de interne beheersing en het borgen daarvan vergt discipline en draagkracht binnen het gehele ambtelijk apparaat.

Uit onze IT-audit komt naar voren dat op de door ons geïdentificeerde aandachtsgebieden van automatisering ten aanzien van authenticatie (wie is het?) en autorisatie (wie mag wat?) alsook ten aanzien van wijzigingsbeheer nog verbeteringen noodzakelijk zijn. Enerzijds in verband met de risico's die er mee samenhangen. Anderzijds om de IT-omgeving de bedrijfsvoering zo goed mogelijk te laten faciliteren. Wij hebben het college geadviseerd hieraan prioriteit te geven.

Covid-19 heeft ook in 2021 invloed op uw gemeente en dan vooral uw financiële stromen. In lijn met voorgaand jaar heeft de Tozo (Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers) doorgelopen. Daarbovenop is ook de TONK (Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten) ingevoerd. Ook andere elementen in procesverloop en de controle worden geraakt door Covid-19. Het handhaven van het bestaande inzicht in de realisatie t.o.v. de budgetten is voor u van belang voor financiële beheersing.

# 2. Bevindingen en aandachtspunten

# 2. Bevindingen en aandachtspunten

## 2.1 Inleiding

**Doel en reikwijdte**

Het doel van onze jaarrekeningcontrole is het vormen van een oordeel over de getrouwheid en de rechtmatigheid van de jaarrekening als geheel, zoals bedoeld in het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO). Vanuit de jaarrekeningcontrole toetsen wij de kwaliteit van de administratieve organisatie en interne beheersing voor zover relevant voor onze oordeelsvorming, maar wij geven geen zelfstandig oordeel over de kwaliteit van de administratieve organisatie en interne beheersing. De controle van de jaarrekening omvat het uitvoeren van controlewerkzaamheden, waaronder risicoanalyse, cijferanalyses, toetsen van de administratieve procedures en het daarmee samenhangende systeem van interne beheersingsmaatregelen en gegevensgerichte controlewerkzaamheden. De samenstelling en omvang van die werkzaamheden zijn noodzakelijk voor het verkrijgen van voldoende controle-informatie ter onderbouwing van ons oordeel.

**Risicoanalyse**

Onze risicoanalyse richt zich op een betrouwbare totstandkoming van de jaarrekening. Dit betekent dat wij niet alle risico's die voor u als gemeente relevant zijn in onze controle meenemen. De risicoanalyse is een continu proces en stellen wij gedurende de controle indien nodig bij. De belangrijkste bij uw gemeente onderkende risico's / kernpunten in de controle zijn:

- Aanbestedingsrechtmatigheid;
- Prestatielevering in het sociaal domein;
- Prestatielevering inkopen (waaronder ook investeringen);
- De waardering van de grondexploitaties A18 en Iseldoks;
- Handmatig betalingsverkeer, waar voorgaand jaar opmerkingen zijn gemaakt in de management letter en waar dit jaar gedurende 2021 aanvullende maatregelen zijn getroffen;
- Risico dat het management van de gemeente de procesafspraken doorbreekt, hetgeen een standaard risico is vanuit onze beroepsregels. Dit risico ziet bij uw gemeente met name toe op de schattingsposten in de grondexploitatie, voorzieningen en memoriaalboekingen (sturen van budgetten).

In ons verslag van bevindingen rapporteren wij naar aanleiding van de jaarrekeningcontrole over bovenstaande punten. In aanvulling op de genoemde punten heeft in boekjaar 2021 vragen wij ook uw aandacht voor de afwikkeling van de Tozo (Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers) en de invoering van de TONK (Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten) die beiden via Laborijn verlopen. De verantwoording door Laborijn en eventuele financiële gevolgen van M&O beleid inzake Tozo zal tijdig moeten gebeuren om het jaarrekeningproces niet te frustreren.

# 2. Bevindingen en aandachtspunten

## 2.2 Algemeen beeld interne beheersing

**Interne beheersing**

Voorgaande jaren hebben wij in onze rapportages reeds diverse aanbevelingen genoemd ter verbetering van de bestaande administratieve organisatie. Wij zien dat het management van de gemeente Doetinchem belang hecht aan een deze punten en een goede/gezonde ambitie om te verbeteren heeft. In 2021 zijn diverse plannen uitgewerkt en projecten gestart om de basis verder op orde te krijgen en vervolgens de interne beheersing door te ontwikkelen. Wij constateren dat de gemeente de juiste prioriteiten stelt en dat de gemeente weloverwogen en zorgvuldig te werk gaat. Wij vinden het belangrijk dat u de tijd neemt om het fundament op orde te brengen. In onze optiek is het essentieel om de gehele organisatie hierbij te betrekken, zodat een breed draagvlak wordt gecreëerd. Uit de presentatie die is opgesteld over het plan van aanpak om te komen tot de rechtmatigheidsverantwoording blijkt dat het college daar ook waarde aan hecht. Interne beheersing is immers niet een “speeltje” van bedrijfsvoering en controlling, maar een verantwoordelijkheid van de gehele organisatie. Vervolgstappen zijn implementatie en borging in de organisatie. Het verbeteren van de interne beheersing vergt niet alleen discipline, maar ook tijd en capaciteit. Het is dan ook noodzakelijk om hiervoor voldoende personele en financiële capaciteit te hebben. Inmiddels is de gemeente er in geslaagd een medewerker voor de verbijzonderde interne controles aan te trekken, daarnaast is capaciteit ingehuurd. Bij gemeenten van vergelijkbare omvang zien wij, naast de concern controller, een grotere structurele capaciteit voor de verbijzonderde interne controle c.q. controlling gerelateerde projecten.

Met behulp van een voortgangsdocument monitort het college of er acties zijn uitgezet en opgevolgd ter verbetering van de processen en interne beheersing. Van onze aanbevelingen (15) uit voorgaande jaren heeft het college er 12 onderhanden en 2 daarvan zijn in 2021 afgewikkeld. Een bevinding is nog) niet opgepakt. Het college heeft aangegeven daarmee aan de slag te gaan. Er zijn echter ook 2 nieuwe bevindingen. Wij zien dat door het aantrekken van mensen en uitwerken van plannen er een basis is gelegd voor verdere verbeterslagen.

Wij constateren dat op dit moment op onderdelen interne beheersingsmaatregelen in de processen onvoldoende zichtbaar zijn. In deze situatie kan achteraf niet vastgesteld worden of de afgesproken procedures en uitgevoerde interne controles wel hebben bestaan en gewerkt. De verbijzonderde interne controlefunctie kan in beide gevallen niet systeemgericht controleren en wij als accountant ook niet. Dat laatste betekent dat een controle meer tijd kost voor zowel de gemeente als voor ons. Door repressieve controles (controle achteraf) moet nu door de organisatie en door ons alsnog voldoende zekerheid verkregen worden bij de nauwkeurige verantwoording en het rechtmatig handelen. Daarnaast neemt hierdoor ook het risico op fouten en onrechtmatigheden toe. Bovendien ontbreekt, doordat geen systeemgerichte controle kan plaatsvinden, een automatisch mechanisme waarbij de efficiency, doelmatigheid en effectiviteit van de processen en daarin opgenomen interne beheersingsmaatregelen tegen het licht wordt gehouden. Wij adviseren het college de zichtbaarheid van de interne beheersingsmaatregelen te vergroten om hen in staat te stellen bestaan en werking van de beheersingsmaatregelen te monitoren. Dit stelt uw gemeente in staat verder “in control” te komen.

# 2. Bevindingen en aandachtspunten

## 2.2 Algemeen beeld interne beheersing

**Rechtmatigheidsverantwoording**

Inmiddels is duidelijk geworden dat de rechtmatigheidsverantwoording door het college met een jaar is uitgesteld. Het eerste jaar waarover het college expliciet verantwoording gaat afleggen over financiële rechtmatigheid wordt waarschijnlijk 2022. Het college is reeds met de voorbereidingen gestart door het uitschrijven van de visie, het opstellen van een plan van aanpak en het aantrekken van een VIC-functionaris. Uw organisatie dient nog flinke stappen te zetten om ook de verbijzonderde interne controles in te richten om tijdig klaar te zijn voor het kunnen afgeven van een rechtmatigheidsverantwoording.

Het jaar uitstel kan dan ook het beste worden gebruikt om de aanpak voor het realiseren van de rechtmatigheidsverantwoording verder aan te scherpen. Het is wenselijk om over 2021 al ervaring op te doen met het zelfstandig uitvoeren van de benodigde interne controle. Het voordeel daarvan is dat ‘kinderziektes’, discussies en inzicht in de benodigde tijdsbesteding vroegtijdig inzichtelijk zijn. Daar kan het college zijn voordeel mee doen in de aanloop naar het eerste verantwoordingsjaar. Uw gemeente dient het geheel aan beheersingsmaatregelen en controles verder aan te scherpen. Het behouden van een totaaloverzicht en de samenhang, zowel binnen als tussen de afdelingen, is hierbij van belang. Ambtelijk is hiervoor een Plan-Do-Check-Act document voor de IC opgesteld en ten behoeve van de management letter ook geïllustreerd hoe dit document gevuld zal moeten worden. Op basis van het voorbeeld constateren wij dat de beoogde koppeling tussen stromen en posten en normenkader alsmede het werken vanuit een risicoanalyse een goede basis vormt te kunnen komen tot het onderbouwen van de af te leggen rechtmatigheidsverantwoording. Evenwel geven wij graag een aantal aandachtspunten mee.

Het risico zoals dat is geformuleerd in het voorbeeld is heel generiek beschreven: het risico van onjuiste of frauduleuze betalingen. Doordat een risico zo breed is geformuleerd zijn de eveneens in het voorbeeld opgenomen mitigerende maatregelen (vier ogen principe, controle door voorcodeerder, akkoord door budgethouder (teamleider), uitvoering integriteitsbeleid, screening medewerkers bij indiensttreding, aandacht voor integriteit op het Intranet. Uitvoering interne controles) in onze optiek niet afdoende. Immers een onjuiste c.q. onrechtmatige mutatie van de crediteurenstamgegevens (bankrekeningnummer) kan eveneens leiden tot onjuiste of frauduleuze betalingen. Het nader duiden van de oorzaak in de risicobeschrijving maakt een afstemming tussen risico en maatregel veelal duidelijker. In het geval van het aangereikte voorbeeld uit het Plan-Do-Check-Act document: het risico van onjuiste of frauduleuze betalingen *omdat* een factuur betaald wordt waar geen prestatie tegenover staat.

De reeds gememoreerde mitigerende maatregelen moeten in onze optiek scherper worden beschreven. Dit kan aan de hand van de 6W's (wie, wat, waarom, wanneer, met welke informatie en wat wordt vastgelegd) zodat iedere betrokken functionaris weet wat er van hem of haar verwacht wordt.

# 2. Bevindingen en aandachtspunten

## 2.2 Algemeen beeld interne beheersing

Een adequate beschrijving en toereikende inrichting (zichtbaarheid!) en werking van de interne beheersing vormt de basis om voor de verbijzonderde interne controle en door ons als accountant over te gaan van een gegevensgerichte naar een organisatiegerichte controlestrategie. Hierdoor wordt het mogelijk om te steunen op de maatregelen van interne beheersing met alle reeds genoemde voordelen.

**Automatisering**

In het verlengde van onze interim-controle hebben wij ook aandacht besteed aan IT. Daarbij richten we ons op toegangsbeveiliging en wijzigingsbeheer van het netwerk en de applicaties Key2financiën (financiële administratie), InvoiceIn (factuurafhandeling) en Suites voor het Sociaal Domein (sociale zaken administratie). Op de door ons geïdentificeerde aandachtsgebieden van automatisering ten aanzien van authenticatie (wie is het?) en autorisatie (wie mag wat?) alsook ten aanzien van wijzigingsbeheer zijn nog verbeteringen noodzakelijk. Enerzijds in verband met de risico's die er mee samenhangen. Anderzijds om de IT-omgeving de bedrijfsvoering zo goed mogelijk te laten faciliteren Een kwaliteitsimpuls is ook van belang omdat veel van de ingeregelde functiescheidingen in de geautomatiseerde systemen zijn. Om hiervan maximaal gebruik te kunnen maken is het daarom essentieel dat wordt voldaan aan de eisen die worden gesteld aan de automatisering met betrekking tot de geïdentificeerde aandachtsgebieden. Wij hebben het college derhalve geadviseerd hier prioriteit aan te geven.

**Governance**

Naast het verbeteren van de ambtelijke organisatie is ook het toezicht een belangrijk onderdeel van het geheel aan beheersing. U hebt als gemeenteraad een kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot bedrijfsvoering. In onze optiek kan deze rol nog versterkt worden. De in oprichting zijnde auditcommissie binnen de gemeenteraad achten wij een mooi instrument om deze rol sterker te vervullen. Door het oprichten van een auditcommissie kan er een systeem gecreëerd worden waar bedrijfsvoeringsissues en financiële vraagstukken uitgebreider en diepgaander besproken kunnen worden. Ook biedt dit ruimte om met elkaar te sparren over casussen, risico's, prioriteiten, etc. Als de auditcommissie de schakel is tussen de gemeenteraad en het college dan kan dit ook bijdragen aan het inzichtelijk maken van elkaars informatiebehoeften ter verbetering van kaders en rapportages.

# 2. Bevindingen en aandachtspunten

## 2.3 Belangrijke aandachtsgebieden

| | |
|---|---|
| **Prestatielevering inkopen** | De gemeente heeft afgelopen jaar verbeteringen geïmplementeerd in het proces inzake de inkopen. De functiescheiding is ingericht, er is een start gemaakt met het procesmatig onderbouwen van prestatielevering en het naleven van het inkoopbeleid wordt opgepakt. Daarnaast is de organisatie stapsgewijs bezig met het introduceren van een verplichtingenadministratie. Dit is een positieve ontwikkeling. Evenwel hebben wij het college een aantal kritische notes meegegeven bij de inrichting van de controle technische functiescheiding en de onderbouwing van de prestatielevering. |
| **Prestatielevering sociaal domein** | Reeds sinds de invoering van de decentralisaties worstelt uw gemeente, net als veel andere gemeenten, met het vaststellen van de prestatielevering binnen het sociaal domein. Op dit moment is de gemeente Doetinchem nog afhankelijk van de controleverklaringen van de accountants van de verschillende zorgaanbieders. Deze manier van werken zorgt voor een grote mate van afhankelijkheid en veroorzaakt vertraging in het proces van verantwoording. De gemeente is nog niet gestart met het gestructureerd en overkoepelend verzamelen van informatie over de prestatielevering (bijvoorbeeld uit de documentatie over de levering van de zorg in herindicatieformulieren of bij cliënt- en aanbiederonderzoeken). Met het oog op het mogelijk verdwijnen van het landelijk accountantsprotocol inzake de prestatielevering in de zorg in de toekomst adviseren wij uw gemeente per zorgvorm een controleplan op te stellen teneinde zelf invulling te geven aan het aspect prestatielevering. Wij hebben het college een aantal bouwstenen aangereikt om minder afhankelijk te worden van de controleverklaringen en productieverantwoordingen van de zorgaanbieders. |
| **Grondexploitaties** | De grondexploitaties zijn belangrijke projecten voor de groeiambitie van uw gemeente. Gezien de omvang en de subjectieve elementen vormen de grondexploitaties ook een belangrijk onderdeel van de jaarrekening en onze controle. Bij bedrijvenpark A18 liggen gronden die op relatief korte termijn (opnieuw) in exploitatie gebracht kunnen worden. Daarbij is wel van belang dat een eventueel planinhoudelijk besluit voor einde van dit boekjaar moet worden genomen om dit te mogen verwerken in de jaarstukken 2021. Voor uw prognoses en inschatting in de jaarrekening 2021 dan wel 2022 hebben wij het college verzocht tijdig te onderzoeken wat realistische en marktconforme prijzen zijn voor het inrekenen van deze gronden. |
| **Frauderisicoanalyse** | De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en detecteren van fraude berust bij het college van burgemeester en wethouders. Deze verantwoordelijkheid betreft ook het onderhouden van een zodanige interne beheersing om het opmaken van de jaarrekening mogelijk te maken zonder dat deze afwijkingen van materieel belang bevat als gevolg van fraude of fouten.<br>Op basis van onze uitgevoerde interim-controle hebben wij vastgesteld dat de gemeente veel belang hecht aan de frauderisico's welke aanwezig zijn in de organisatie en de preventie daarvan. Er is echter geen actuele fraude-risicoanalyse. Wij vragen het college aandacht voor het opstellen van een fraude-risicoanalyse. Aanvullend is het belangrijk dat de interne controle inzicht verkrijgt in de opzet en het bestaan van de maatregelen van interne beheersing rondom de geïdentificeerde frauderisico's en deze in kaart brengt. Er dient dus een duidelijk verband te zijn tussen deze documenten. |

# 2. Bevindingen en aandachtspunten

## 2.4 Fiscaliteiten

**Vennootschapsbelasting**

Vanaf 1 januari 2016 zijn publiekrechtelijke lichamen (waaronder gemeenten) vennootschapsbelastingplichtig voor zover zij “een onderneming drijven”. Jaarlijks moet worden vastgesteld met welke (geclusterde) activiteiten sprake is van 1) een organisatie van kapitaal en arbeid, 2) die deelneemt aan het economische verkeer, en 3) waarmee overschotten worden gerealiseerd. Grosso modo wordt aan deze voorwaarden voldaan als van derden een tegenprestatie wordt ontvangen voor geleverde diensten of goederen en daarmee een overschot (op “fiscale grondslagen”) wordt behaald.

Tijdens de interim-controle is de wijze van toetsing aan de bovengenoemde voorwaarden beoordeeld. De conclusie dat tot en met 2019 alleen de reclame-activiteit een Vpb-belaste activiteit vormt, kunnen wij volgen op basis van de verkregen schriftelijke en mondelinge informatie. De actieve grondexploitaties vormen mogelijk vanaf 2020 ook een Vpb-belaste activiteit. Wij hebben vernomen dat de gemeente hierover in overleg gaat met de Belastingdienst. Als deze afstemming tot een afspraak leidt, wordt daarmee zekerheid verkregen over de fiscale behandeling van de actieve grondexploitaties. De impact op de (cijfers en/of toelichting) jaarrekening dient het college tijdig te analyseren.

Wij constateren dat binnen de gemeente thans voldoende kennis van de Vpb aanwezig is om haar eigen Vpb-positie te begrijpen en mogelijke Vpb-aandachtspunten te signaleren (“herkenningsfunctie”). Het lijkt ons raadzaam om deze kennis ook binnen de organisatie te (blijven) borgen, zodat bij personele mutaties voldoende Vpb-kennis aanwezig blijft. Daarnaast is de vastlegging ondergebracht in een Cloud-systeem van een externe adviseur. Wij adviseren er zorg voor te dragen dat de vastlegging niet alleen ‘op afstand’, maar ook als onderdeel van de gemeentelijke administratie te raadplegen is. Het lijkt ons daarnaast raadzaam om bij nieuwe collegevoorstellen en Raadsvoorstellen een fiscale paragraaf op te nemen dan wel in de toelichting of op andere wijze inzichtelijk te maken dat is nagedacht over de fiscale gevolgen, zodat wordt geborgd dat eventuele fiscale aandachtspunten ook tijdig worden gesignaleerd.

**KANTOORGEGEVENS**
Baker Tilly (Netherlands) N.V.
Burgemeester Roelenweg 14-18
8021 EV Zwolle
Postbus 508
8000 AM Zwolle
+31 38 425 86 00