



PUBLIEKE
SECTOR
ACCOUNTANTS

Managementletter 2021

Gemeente Woerden



gemeente
WOERDEN

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

Onderwerp
Managementletter 2021

Datum
25 januari 2022

Kenmerk
312018009.21.376

Geacht college,

Wij hebben, als onderdeel van de controle van de jaarrekening 2021, 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 2021 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 de raad 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. 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.

De bevindingen en aanbevelingen dienen te worden gelezen als constructieve aanwijzingen voor het college als onderdeel van het continu 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 1509 2689

Gert Scheele
Tel: 06 1098 0213

Charissa Burgers
Tel: 06 3199 3295

Managementsamenvatting	2
1. Inleiding	4
2. Onze evaluatie van uw interne beheersomgeving.....	6
3. Procesbevindingen	18
4. Overige onderwerpen en aandachtspunten voor de jaarrekening.....	29

Managementsamenvatting



Managementsamenvatting

Uw interne beheersing

- Het college is actief bezig met het versterken van de interne beheersing. De organisatieontwikkeling heeft impact op de voortgang. Processen worden beoordeeld en waar nodig geactualiseerd. De taak- en rolverdeling tussen de 1e, 2e en 3e lijn heeft aandacht (nodig).
- De frauderisicoanalyse is voor 2021 niet geactualiseerd. Wij blijven benadrukken dat het van belang is dit regelmatig te doen en deze ook met de auditcommissie te bespreken..
- Bespreek periodiek de opvolging van belangrijke adviezen uit de accountant- en VIC-rapportages met de auditcommissie. Daarmee stuurt u samen op de voortgang van de realisatie van aanbevelingen uit voorgaande controles en wordt de kwaliteit van de bedrijfsvoering verder verbeterd. In 2021 is hier progressie in gemaakt.

(Verbijzonderde) interne controle

- In het kader van de Verbijzonderde Interne Controle (VIC) legt u verantwoordelijkheden nadrukkelijker bij de 1^e en 2^e lijn. In 2021 heeft dat te beperkt tot resultaten geleid omdat de 1^e en 2^e lijn deze verantwoordelijkheid niet gepakt hebben. Voor een deel komt dit doordat basiskennis ten aanzien van verslaggeving en controle daar ontbreekt.
- Verdere mogelijkheden tot professionalisering van de interne controle staat bij het college op de planning en zal meelopen in het proces om te komen tot de rechtmatigheidsverantwoording.
- Onderzoeken naar de kwaliteit van de ITGC geven vooralsnog een positief beeld. Regelmatig controles uitvoeren op de IT-omgeving, is van belang voor de verdere ontwikkeling van de VIC.
- Door aanscherping van het proces rondom Europese aanbestedingen is over 2021 sprake van een aanzienlijk lagere fout dan in voorgaande jaren van toepassing was. Afronding van de VIC over geheel 2021 moet duidelijkheid geven over de totale afwijking.
- Bij de VIC op toepassing van het woonplaatsbeginsel is een afwijking geconstateerd. Onderzocht zal moeten worden of deze fout vaker is voorgekomen.

Status rechtmatigheidsverantwoording

- De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is uitgesteld naar 2022.
- In 2021 heeft de commissie BBV de Kadernota rechtmatigheid 2022 uitgebracht. Hierin is belangrijke informatie (waaronder stellige uitspraken) opgenomen die ondersteunend kunnen zijn aan het verder vormgeven aan de invulling van de rol van verschillende actoren binnen uw gemeente.
- Op basis van interne controles zal het college informatie verzamelen om de rechtmatigheidsverantwoording op te stellen. Bij de interne controle is het van belang goed onderscheid te maken tussen getrouwheidscontroles en rechtmatigheidscontroles. Uitsluitend de bevindingen uit rechtmatigheidscontroles moeten worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Overige bevindingen zijn relevant voor uw eigen beeld over de getrouwheid van het gevoerde financieel beheer.

Belangrijkste bevindingen

- De juiste verantwoording van lasten en toerekening aan verslagjaren blijft een aandachtspunt.
- De juiste en volledige verwerking van begrotingswijzigingen is van belang voor het budgetbeheer en begrotingsrechtmatigheid. Formaliseer het proces.
- Er zijn nog geen richtlijnen opgesteld die aangeven hoe uw organisatie om moet gaan met het vaststellen van de prestatielevering bij inkomende facturen. Het college werkt dit de komende tijd verder uit als onderdeel van de herstructurering van het totale inkoopproces.
- Controle op de verwerking van mutaties in het crediteurenstambestand is verbeterd. De vastlegging daarvan verdient nog aandacht.
- De verwerking van de verantwoording van FermWerk heeft uw aandacht (nodig).
- Reken actuele inzichten door bij het bepalen van de noodzakelijke omvang van voorzieningen.
- Inrichting van Peperflow overeenkomstig het BBV is van belang voor het opstellen van de jaarstukken 2021.
- Prijsontwikkelingen (aannemers) kunnen impact hebben op de ramingen in de grondexploitatie. Houdt daar rekening mee bij de actualisaties per 1-1-2022.

1.

Inleiding



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.

Wij hebben bij de interim-controle vooral aandacht besteed aan de inrichting van uw interne beheersomgeving en de financiële processen. Hierna geven wij aan welke belangrijkste aandachtspunten voor de jaarrekeningcontrole 2021 van de gemeente Woerden zijn geïdentificeerd, welke wij ook op 25 oktober 2021 met de auditcommissie besproken hebben,

Aandachtspunten voor controle en rapportage

Voor de jaarrekeningcontrole 2021 onderkennen wij een aantal (bruto) 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 is enkel bedoeld om aan te geven dat wij hier tijdens onze controle (extra) aandacht aan zullen besteden. De risicogebieden en aandachtspunten voor 2021 zijn hieronder weergegeven.

- Voortgang investeringsplanning en beheersing van investeringskredieten, mede in verband met de overschrijding van investeringskredieten in 2020 voor een bedrag van € 749.000;
- Voortgang en status ontwikkeling grondexploitaties, waaronder:
 - De actualisatie van de lopende complexen, de risico-inschatting, resultaatontwikkeling, tussentijdse winstneming en het treffen of aanpassen van verliesvoorzieningen;
 - De afwikkeling en afsluiting van het complex Defensie eiland: is dit haalbaar in 2021?
 - Het openen en verantwoorden van nieuwe grondexploitaties in 2021.
- Naleving van de (Europese) aanbestedingsregels, mede in relatie tot afwijkingen in 2020 voor een bedrag van € 3.782.000, waarvan € 1.503.000 betrekking had op 2021. Verderop in deze managementletter besteden wij aandacht aan de procesontwikkelingen in 2021, die leiden tot een aanmerkelijk lagere afwijking dan vorig jaar.
- De verantwoording en waardering van voorzieningen in relatie tot de aanwezigheid van actuele onderbouwingen (vanwege schattingselementen).
- De verwerking van begrotingswijzigingen 2021.

- De verwerking van lasten: investeringen versus exploitatie en juiste boekjaar.
- De juiste toerekening van baten aan de verslagjaren.
- Management override of controls. Dit betreft de mogelijkheid die het college en 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 de gemeente Woerden.
- Risico's en onzekerheden in het sociaal domein, waaronder de afwikkeling van de over boekjaar 2020 gerapporteerde onzekerheden rondom de prestatielevering Wmo en Jeugd ad € 2.263.000.
- Uw afhankelijkheid van derden:
 - Sociaal Domein (Jeugd en WMO)
 - Uitkeringen (Ferm Werk)
- De follow-up ten aanzien van eerder gerapporteerde aandachtspunten vanuit de interne en externe controle.
- De actualisatie van de (fraude-)risicoanalyse.
- 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 collegeverklaring rechtmatigheid (over boekjaar 2022).

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.

Materialiteit

De materialiteitsbepaling bij de gemeente Woerden is gebaseerd op het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO). Voor fouten is deze gebaseerd op 1% van de lasten inclusief toevoegingen aan de reserves en voor onzekerheden op 3% van de lasten inclusief toevoegingen aan de reserves. Bij onze controleplanning zijn wij vooralsnog uitgegaan van de cijfers volgens de (primaire) Begroting 2021 Woerden. Wanneer de jaarrekening 2021 beschikbaar is, zullen wij onze materialiteitsbepaling op basis van de werkelijke cijfers over 2021 herzien. Bij de interim-controle is derhalve uitgegaan van:

Bron: Programmabegroting 2021	Fouten	Onzekerheden
Materialiteit	€ 1.393.000	€ 4.179.000

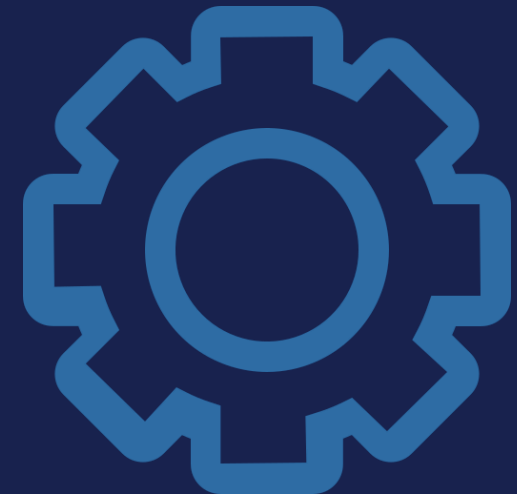
Voor de controle op naleving van de Wet Normering Topinkomens (WNT) hanteren wij een lagere materialiteit. Deze specifieke materialiteitsberekening is verplicht gesteld vanuit de Regeling Controleprotocol WNT.

Kernboodschappen

De kernboodschappen uit onze interim-controle 2021 hebben wij steeds in de linker kantlijn weergegeven.

2.

Onze evaluatie van uw interne beheersomgeving



2. Onze evaluatie van uw interne beheersomgeving

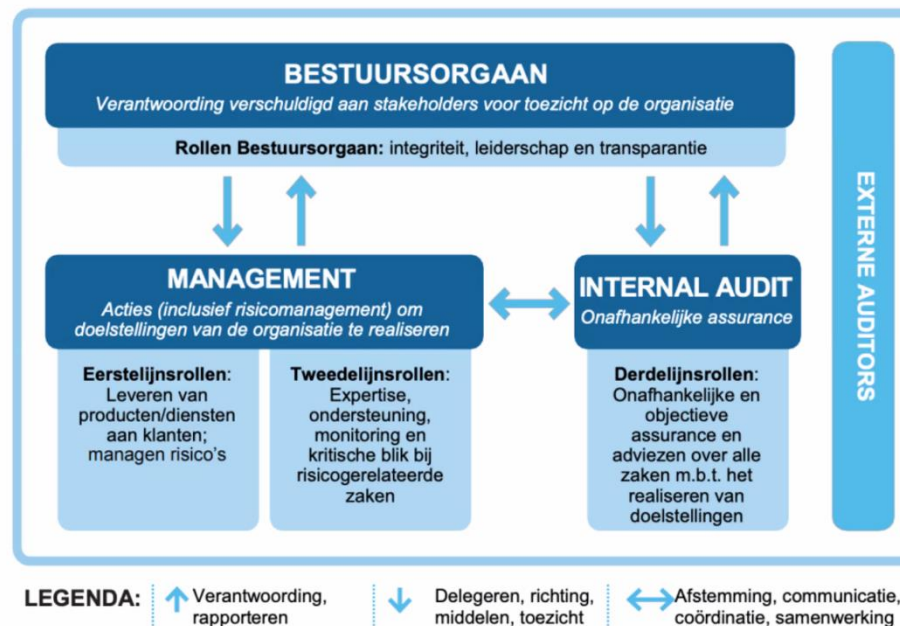
Organisatieontwikkeling heeft impact op interne beheersing – er zijn nog belangrijke stappen te zetten

In voorgaande rapportages hebben wij nadrukkelijk aandacht gevraagd voor een noodzakelijke kwaliteitsverbetering van op het gebied van verantwoording en controle bij uw gemeente. Dit is opgepakt, maar heeft tijd nodig. De ontwikkeling van de organisatie moet uiteindelijk gaan bijdragen aan procesverbeteringen en de invulling van rollen en taken in de 1e en 2e lijn (zie hierna). Deze doorontwikkeling gaat minder snel dan u zou willen, maar past naar uw mening bij de fase van de verandering waarin u zich nu bevindt. Ook spelen hierin cultuuraspecten mee. Een cultuurverandering, als onderdeel van de doorontwikkeling, heeft nu eenmaal ook tijd nodig. Voor de doorontwikkeling heeft u daarom, naar onze mening terecht, ook een planningshorizon tot de zomer van 2023 gesteld. In de doorontwikkeling wordt aan belangrijke thema's als inkoop en aanbesteding, contractmanagement en projectmatig werken veel tijd besteed, die ook gericht is op procesverbetering en interne controle in de 1e en 2e lijn. Ten aanzien mogelijke verbeteringen van processen verwijzen wij naar hoofdstuk 3 van deze managementletter alsmede naar voorgaande managementletters.

Voor wat betreft de uitvoering van de interne controle heeft u de lat hoog gelegd in het plan van aanpak "Verbijzonderde interne controle 2020". De afgelopen boekjaren heeft de Verbijzonderde Interne Controle (VIC) zich met name gericht op het beoordelen van de processen in opzet en bestaan, en daarmee op het actualiseren van de procesbeschrijvingen ten behoeve van de accountantscontrole. Daarnaast hebben de auditors (die de VIC hebben uitgevoerd) verregaande ondersteuning gegeven bij de uitvoering van de Interne Controle (hierna: IC). In de praktijk kwam het er op neer dat uw VIC-medewerkers de noodzakelijke werkzaamheden in grote mate zelfstandig uitvoerden en de procesverantwoordelijke medewerkers daar een beperkte rol in pakten en dus hadden. De rechtmatigheid van de baten en lasten werd daarbij vooral aangetoond op basis van steekproeven achteraf.

In het kader van de rechtmatigheidsverantwoording is het uw streven om de VIC op een andere wijze in te gaan steken. U wilt gedurende het jaar gaan beoordelen of de interne controlemaatregelen zijn uitgevoerd en voldoende hebben gewerkt. Hierbij is het van belang dat de interne controles eerst door de eerste lijn zichtbaar zijn uitgevoerd. De VIC kan daar vervolgens dan een review op uit voeren. Met deze (beoogde) aanpak kan de VIC een belangrijke bijdrage gaan leveren aan de noodzakelijke verbetering van de effectiviteit en efficiency van de bedrijfsprocessen, door te benoemen waar verbeteringen mogelijk zijn en vervolgens de voortgang van de implementatie door procesverantwoordelijken te monitoren. Met de beoogde omslag in de aanpak van de VIC realiseert u uiteindelijk dat de kwaliteitsbeoordeling zich dan vooral 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 om over 2022 zelfstandig de rechtmatigheidsverantwoording af te kunnen geven.

Uw aanpak is conform het zogenaamde "3-lines 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, HR en projectmanagement, waar “checks and balances” zijn ingericht om fouten te signaleren.
- In de derde lijn: in uw verbijzonderde interne controle achteraf.

Uw aanpak 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.

U heeft getracht de VIC in 2021 al volgens dit model uit te gaan voeren. Een randvoorwaarde hiervoor is dat de eerste en tweede lijn dan hun verantwoordelijkheid pakken en interne beheersing als een vast onderdeel van het dagelijkse takenpakket (gaan) zien. Dit is naar onze mening nog onvoldoende ingevuld. Daarnaast speelt dat in de eerste en tweede lijn op onderdelen ook sprake is van onvoldoende basiskennis van verslaggeving en het kunnen uitvoeren van interne controles. Het nog onvoldoende ontwikkeld zijn hiervan is een belangrijke reden geweest dat wij de geplande datum van de interimcontrole van begin oktober 2021 hebben moeten

doorschuiven naar december 2021 omdat de eerste en tweede lijn (en daarmee ook de derde lijn) nog niet de benodigde verantwoordingsinformatie konden leveren. Het positieve hierin is wel dat geprobeerd is te werken volgens een nieuwe aanpak en u zelf (Team Strategie, Financiën en Control) deze conclusies ook getrokken had en met ons gedeeld heeft. Wij willen benadrukken dat wij voor uw organisatie een belangrijk aandachtspunt zien in het verbeteren van het samenspel tussen de 1^e, 2^e en 3^e lijn. Om daadwerkelijke verbetering te bewerkstelligen zult u veel tijd en energie moeten blijven steken in de ontwikkeling van uw medewerkers en een breed gedragen kwaliteitsgerichte cultuur waarbij uw medewerkers elkaar ook coachen.

In de eerste lijn, de primaire afdelingen, hebben wij een aantal waarnemingen waar verbetering mogelijk is. Hiervoor verwijzen wij naar hoofdstuk 3 van deze managementletter en eerdere managementletter. Resumerend kan worden gesteld dat doorontwikkeling op onderdelen zeker noodzakelijk is, en dat u zult moeten bepalen in welke lijn u maatregelen wilt implementeren. Hierbij is het van belang dat u maatregelen implementeert die passen binnen de wijze waarop de u interne controle wilt inrichten. 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 of beperkt gesteund kan worden op maatregelen in het primaire proces.

De verantwoordelijkheid voor het actueel houden van de procesbeschrijvingen zou nadrukkelijker bij het lijnmanagement moeten komen te liggen. De “eerste lijn” is dan aan zet om, door middel van een lijncontrole, aan te tonen dat het proces ongewijzigd is gebleven ofwel aan te tonen dat sprake is van wijzigingen. In geval van wijzigingen in de inrichting van processen moet de impact op de (verbijzonderde) interne controle beoordeeld worden. In het kader van “eigenaarschap” vinden wij dat de “vakafdelingen” hierin komende jaren een nadrukkelijke rol toebedeeld moeten krijgen.

Rechtmatigheids- verantwoording: (voorlopig) uitgesteld naar 2022

Inleiding

Het ministerie van BZK heeft via de nieuwsbrief IBI (nummer 103, juni 2021) aangegeven dat de introductie van de rechtmatigheidsverantwoording uitgesteld wordt tot in ieder geval de jaarrekening 2022. Dit betekent dat vanaf dan onze controleverklaring alleen een oordeel inzake de getrouwheid van de jaarrekening (inclusief de rechtmatigheidsverantwoording door het college, die in de jaarrekening wordt opgenomen) bevat. De Commissie BBV heeft inmiddels de herziene kadernota uitgebracht (Kadernota rechtmatigheid 2022), waarin zij haar visie geeft over de invulling van het begrip rechtmatigheid in de rechtmatigheidsverantwoording. De Kadernota rechtmatigheid 2022 is daarmee vooral een belangrijk document voor het bestuur van decentrale overheden geworden. Met de rechtmatigheidsverantwoording van het college beoogt de wetgever onder meer de volgende doelen te realiseren:

- *Een expliciete rechtmatigheidsverantwoording **benadrukt de politieke aanspreekbaarheid** van het College van B&W;*
- *Het kan een **kwaliteitsverhogend** effect op de financiële bedrijfsvoering bij gemeenten en provincies hebben;*
- *De voorgestelde methodiek sluit bovendien aan bij een **breder maatschappelijke trend**, waarbij het bestuur verantwoording aflegt over de rechtmatigheid.*

Omdat het separate oordeel van de accountant over rechtmatigheid gaat verdwijnen, is de Kadernota rechtmatigheid 2022 niet (meer) gericht op de accountantscontrole. Dit laatste is in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden geregeld.

Hierna gaan wij nader in op een aantal aspecten met betrekking tot de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording en geven we aan, op basis van onze uitgevoerde interim-controle, waar u momenteel staat. Wij adviseren u overigens om kennis te nemen van de Kadernota rechtmatigheid 2022. Deze Kadernota kan ondersteunend zijn aan het verder vormgeven aan de invulling van de rol van verschillende actoren binnen uw gemeente. Daarnaast vragen wij uw aandacht voor paragraaf 1.4 van de Kadernota. Daarin is een tiental stellige uitspraken gedaan en zijn zeven aanbevelingen gedaan. Deze worden in de Kadernota verder uitgewerkt. Deze stellige uitspraken en aanbevelingen kunnen u helpen bij de verdere implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording binnen uw organisatie.

Verschuiving van rollen

In navolging van een advies van de commissie Depla in 2015 over de vernieuwing van de begroting en verantwoording wordt naar verwachting met ingang van 2022 een 'rechtmatigheidsverantwoording' voor gemeenten en gemeenschappelijke regelingen ingevoerd. Dit betekent dat vanaf dan onze controleverklaring alleen een oordeel inzake de getrouwheid van de jaarrekening bevat. In de jaarrekening is dan ook de rechtmatigheidsverantwoording van het college opgenomen. Nadere verduidelijkingen op de rechtmatigheidsverantwoording of aanvullende toelichtingen worden in de paragraaf bedrijfsvoering opgenomen. De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording betekent ook een verschuiving van rollen in het kader van de accountantscontrole:

Gemeenteraad:

- Vaststelling normenkader, verantwoordingsgrens (tussen 0% en 3% van incl. toevoegingen aan reserves) en rapporteringsgrens;
- Afstemming vooraf en verantwoordingsgesprek voeren met college (niet met accountant).

College:

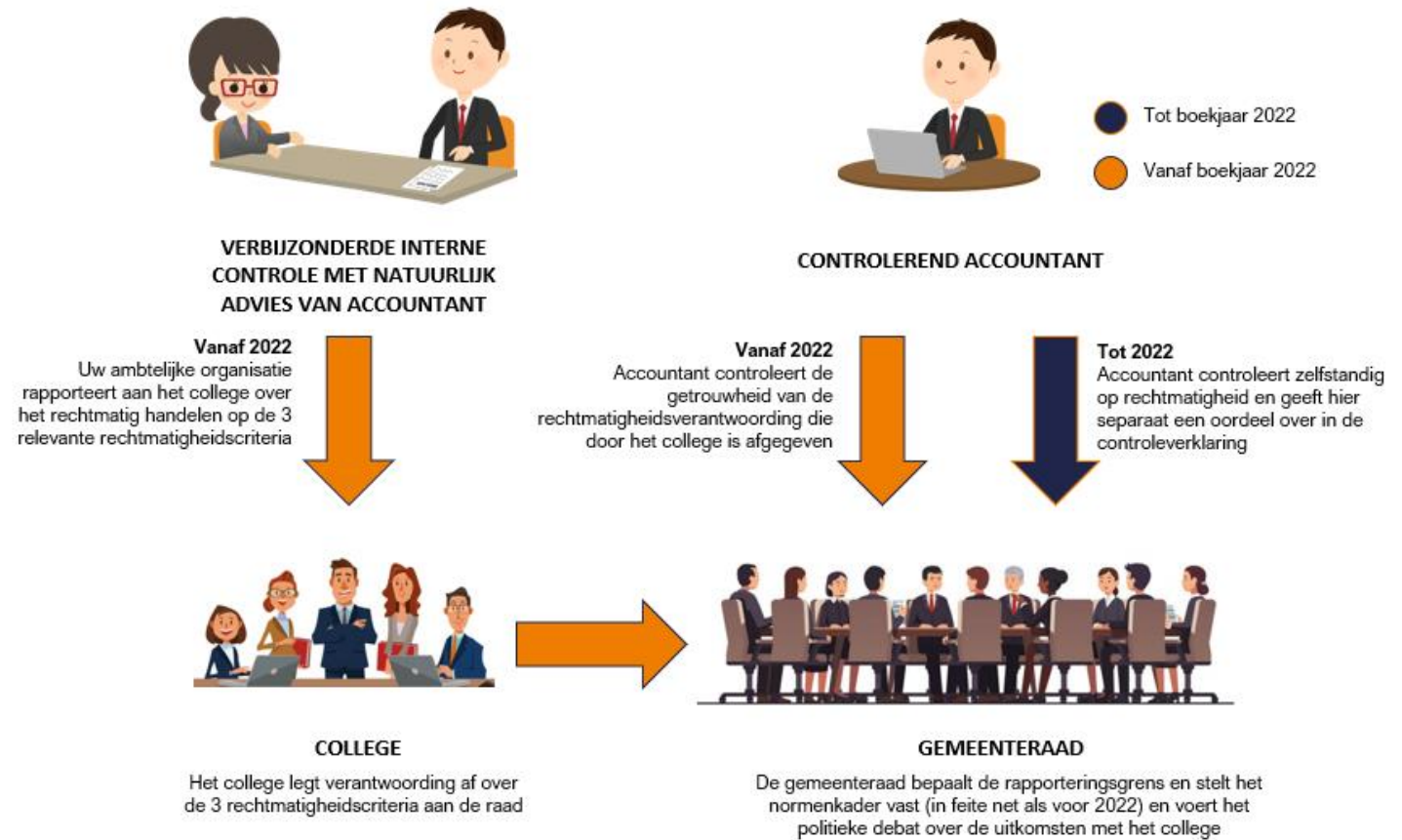
- Organiseren van de onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording;
- Opstellen van de verantwoording en opname in jaarstukken.

Accountant:

- Controleert alleen nog de getrouwheid van de jaarrekening (incl. de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording);
- Adviseren van college over aanpak.

Het is van belang dat uw gemeente hier op een goede wijze invulling aan geeft. Hierbij is met name het investeren in de kwaliteit van de bedrijfsvoering, het verder professionaliseren van de interne controlefunctie, en het vergroten van bewustwording op het gebied van rechtmatigheid van belang. Hierna hebben wij de wijzigingen gevisualiseerd.

WIJZIGING RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDELIJKHEID EN CONTROLE BIJ GEMEENTEN



U beschikt over een plan voor de verbijzonderde interne controle, waarmee mede invulling gegeven kan worden aan de ontwikkelingen rondom de rechtmatigheidsverantwoording. Op basis van dit plan kunt u borgen dat u in 2023 in staat bent om de rechtmatigheids-verantwoording voor het boekjaar 2022 op te stellen. Voor uw gemeente is dit document vooral belangrijk omdat dit dient als kapstok voor de werkzaamheden op het gebied van rechtmatigheid die al eerder binnen uw organisatie werden uitgevoerd. Wij adviseren tevens om ook een eindrapport op te stellen waarin de bevindingen en adviespunten samenkomen ter onderbouwing

van de rechtmatigheidsverantwoording en de toelichting in de paragraaf bedrijfsvoering. In de huidige situatie zijn wij van mening dat uw gemeente voldoende in staat zou moeten zijn om invulling te geven aan de rechtmatigheidsverantwoording.

Verantwoordingscriteria rechtmatigheid in relatie tot de interne controle

In de jaarrekening legt het college verantwoording af over negen criteria van rechtmatigheid, zie hieronder. De laatste zes criteria, die betrekking hebben op getrouwheid en óók onderdeel zijn van rechtmatigheid, komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten. De drie specifieke rechtmatigheidscriteria komen tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording. De negen criteria gelden ook als uitgangspunt vanuit de wetgever, waarbij de reikwijdte van de verantwoording niet wijzigt ten opzichte van de situatie tot en met 2021, waarin de accountant het oordeel afgeeft. Omdat de laatste zes criteria worden afgedekt door het getrouwe beeld hoeven deze reden niet afzonderlijk vermeld te worden in de rechtmatigheidsverantwoording. Vanzelfsprekend maken deze laatste zes criteria wel onderdeel uit van de reguliere jaarrekeningcontrole. In het onderstaande schema is dit in beeld gebracht.

CRITERIA VAN RECHTMATIGHEID	OMSCHRIJVING	TOETSINGSKADER	
Begrotingscriterium	Financiële handelingen moeten passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting. Past het totaal binnen het opgestelde en geautoriseerde begroting.	<ul style="list-style-type: none"> Overschrijding van de begroting. 	Overblijvende rechtmatigheids-criteria
Voorwaardencriterium	Nadere eisen die worden gesteld bij de uitvoering van financiële beheershandelingen.	<ul style="list-style-type: none"> Subsidievoorwaarden Aanbesteding Belastingwetgeving 	
M&O-criterium	De interne toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt bij het gebruik van overheidsregelingen (= misbruik). De interne toetsing of derden bij het gebruik van overheidsregelingen geen (recht)handelingen hebben verricht die in strijd zijn met het doel of de strekking van de regeling (= oneigenlijk gebruik).	<ul style="list-style-type: none"> Subsidieregelingen Kwijtschelding Uitkeringen Aanbesteding 	
Calculatiecriterium	De vastgestelde bedragen zijn juist berekend.	<ul style="list-style-type: none"> Legesbedragen Facturen 	Rechtmatigheids-criteria afgedekt door controle 'getrouw beeld
Valuteringscriterium	Het tijdstip van betaling en de verantwoording van verplichtingen is juist.	<ul style="list-style-type: none"> Aangegaan en verantwoording van contracten en verplichtingen. 	
Leveringscriterium	Juistheid van ontvangen goederen en/ of diensten.	<ul style="list-style-type: none"> Inkoop van goederen/ diensten. 	
Adresseringscriterium	De persoon of organisatie waar een financiële stroom naar toe is gegaan, is juist (rechthebbende).	<ul style="list-style-type: none"> Betalingsverkeer 	
Volledigheidscriterium	Alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten zijn, zijn ook verantwoord.	<ul style="list-style-type: none"> Huren en pachten Parkeerbelasting 	
Aanvaardbaarheidscriterium	De financiële beheershandeling past bij de activiteiten van de Gemeente en in relatie tot de kosten is een aanvaardbare tegenprestatie overeengekomen.	<ul style="list-style-type: none"> Inkoop van goederen en/ of diensten Verstrekken van subsidies 	

NU: Toetsingscriteria die specifiek voor het rechtmatigheidsoordeel van de accountant.

STRAKS: Scope van de door het college af te geven oordeel over de rechtmatigheid (rechtmatigheidsverantwoording).

Op basis van uw financiële verordening is het college verantwoordelijk voor de interne controle op het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de baten en lasten en de balansmutaties. Op basis van interne controles zal het college informatie verzamelen om de rechtmatigheidsverantwoording op te stellen. De scope zoals in uw verordening beschreven gaat daarbij verder dan de interne controle op uitsluitend de criteria van rechtmatigheid zoals in de Kadernota rechtmatigheid 2022 is beschreven. Bij de interne controle is het van belang goed onderscheid te maken tussen getrouwheidscontroles en rechtmatigheidscontroles. Uitsluitend de bevindingen uit rechtmatigheidscontroles moeten worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Overige bevindingen zijn relevant voor uw eigen beeld over de getrouwheid van het gevoerde financieel beheer. Wij adviseren u hier goed rekening mee te houden bij het plannen van controlewerkzaamheden, maar ook bij de evaluatie van bevindingen.

Raakvlakken met de interne beheersing

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording heeft voor een belangrijk deel te maken met het feit dat het college verantwoordelijk is voor de rechtmatige uitvoering van de begroting. Het is daarom ook aan het college om daar verantwoording over af te leggen. Het is daarbij van belang dat de verantwoording over de rechtmatigheid efficiënt en effectief dient te worden vormgegeven en dat de administratieve- en controlelasten niet stijgen. Binnen uw gemeente wordt de benodigde informatie om de rechtmatigheidsverantwoording op te kunnen stellen vooral verzameld op basis van de (verbijzonderde) interne controle die u uitvoert. Het is daarom van belang om de opzet en inrichting van de interne controle periodiek goed tegen het licht te (blijven) houden. Aandachtspunten daarbij zijn naar onze mening:

- U beschikt over een intern controleplan. Evalueer dit plan jaarlijks en stel zo nodig bij. Maak goede keuzes aan de voorkant en stem deze af met de accountant. Bevindingen uit voorgaande controle, uitkomsten uit data-analyse en bijstellen van de risicoanalyse helpen u steeds om te komen tot de meest efficiënte en effectieve aanpak. Deze kan van jaar tot jaar verschillen.
- Stuur actief op de aanbevelingen uit de interne en externe controle.
- Werk risicogericht en daarmee doelmatig. Zie ook de eerste bullet. Gemotiveerd iets niet of in mindere mate doen is immers ook controleren.
- Maak, waar mogelijk, gebruik van beheersmaatregelen in processen in plaats van (te) uitgebreide steekproeven achteraf.
- In het verlengde van het vorige punt. Het is naar onze mening waardevol als uw organisatie in het interne controleplan ook expliciet aandacht besteedt aan de interne beheersing rondom de IT-omgeving en daarbij gebruikt van maakt bij de VIC.
- Voer de geplande werkzaamheden overeenkomstig uw planning (dus tijdig) uit.
- Evalueer bevindingen en aanpak, maak oorzakenanalyses bij afwijkingen en stel indien noodzakelijk bij.

Actualiseer alle (materiële) processen vanuit de 1^e lijn

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 interne 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 laten kantelen van een voornamelijk gegevensgerichte aanpak naar een meer systeemgerichte aanpak.

Het steunen op beheersmaatregelen in het kader van uw interne beheersing maakt het ook noodzakelijk dat u steeds een actueel inzicht heeft in uw (financiële) processen.

Vorig jaar merkten wij op dat de verantwoordelijkheid voor het beschrijven of actueel houden van de procesbeschrijvingen nadrukkelijker bij het lijnmanagement (1^e lijn) zou mogen komen te liggen, waarbij uw Auditors vervolgens meer in de toetsende rol (kwaliteitsbeoordelaar) moet komen. De 1^e lijn is immers de eigenaar van het proces en moet ervoor zorgen dat de interne beheersmaatregelen duidelijk beschreven worden volgens het "6-W principe" (zie hierna). Deze 1^e lijn is vervolgens ook aan zet om, door middel van een lijncontrole (onderbouwen van de processtappen aan de hand van bewijsdocumentatie), aan te tonen dat het proces ongewijzigd is gebleven ofwel aan te tonen dat sprake is van wijzigingen.

Wij zien dat uw gemeente deze voorgestelde werkwijze heeft overgenomen in 2021, en daarbij actief heeft gewerkt aan dit advies. De 1^e lijn heeft het proces beschreven, en is verantwoordelijk geweest voor de aanlevering van de lijncontrole. Ook zien wij dat de verbijzonderde interne controle de processen heeft gereviewd, en terechte opmerkingen en bevindingen bij de processen heeft geplaatst. Ten tijde van onze interimcontrole 2021 zijn deze opmerkingen en bevindingen nog niet opgevolgd door de 1^e lijn. De procesbeschrijvingen zijn daardoor nog niet altijd volledig, of op onderdelen onduidelijk, en de opgeleverde lijncontrole onderbouwt nog niet altijd het bestaan van de betreffende interne beheersingsmaatregel. Wij hebben er begrip voor dat medewerkers in de 1^e lijn zich deze werkwijze nog eigen moeten maken en de adviezen van de VIC nodig heeft om de beschrijvingen naar een hoger niveau te tillen. Wij adviseren u wel deze opmerkingen van de VIC, samen met onze bevindingen in deze managementletter, actief te implementeren in 2022.

Bij de actualisatie van uw processen voor boekjaar 2022 met de bijbehorende interne beheersingsmaatregelen, adviseren wij u om aan te sluiten bij het zogenaamde "6-W principe". Beschrijvingen die aan dit principe voldoen geven snel inzicht in de sterke punten en ontwikkelpunten en vergemakkelijken daarmee ook de uitvoering van de (verbijzonderde) interne controle. Wanneer immers sprake is van sterke en expliciet beschreven interne beheersmaatregelen kunnen deze bij de (interne) controle op bestaan (middels een lijncontrole) en werking ook eenvoudig(er) getest worden en kunnen gegevensgerichte controles (achteraf) worden verminderd.

Frauderisicoanalyse nog niet geactualiseerd

Bij het “6-W principe” wordt rekening gehouden en duidelijk gedocumenteerd met de volgende ‘6 W-vragen’:

- **Wat** wordt verricht in elke processtap?
- **Waarom** wordt de processtap verricht, dus wat is concreet het doel van deze stap?
- **Wie** verricht de processtap?
- **Waarmee** wordt de processtap verricht, dus op basis van welke concrete informatie en documentatie?
- **Wanneer**, dus met welke periodiciteit wordt de processtap verricht (meerdere keren per dag, dagelijks, wekelijks, per kwartaal, per jaar)?
- **Waarheen/welke uitkomst**: Wat is de uitkomst van de processtap en hoe wordt een en ander bewaard, onder andere voor in- en externe controles achteraf.

Wij hebben in hoofdstuk 3 onze belangrijkste bevindingen uit de interne beheersing opgenomen die aandacht behoeven opgenomen.

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 interne 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.

Uit onze werkzaamheden komt naar voren dat het college voldoende belang hecht aan het treffen van maatregelen om fraude te voorkomen, bijvoorbeeld bij de inrichting van de (financiële) processen. Uw gemeente beschikt met ingang van januari 2021 ook over de “Frauderisicoanalyse Woerden-Oudewater 2021”. In deze analyse zijn voor meerdere processen de potentiële frauderisico’s benoemd en zijn kans en impact per risico, het organisatieonderdeel waar het risico zich voor kan doen en de getroffen beheersmaatregelen benoemd. Hiermee heeft u in opzet een goed instrument om frauderisico’s te kunnen beheersen.

Wij hebben als onderdeel van onze controle het college gevraagd de “Frauderisicoanalyse Woerden-Oudewater 2021” te actualiseren. Door andere prioriteringen is dit echter niet gebeurd. Wij willen benadrukken dat het van belang is en blijft om regelmatig (minimaal eens per jaar) met de raad (via de auditcommissie) een gesprek over frauderisico’s te voeren. Dit is nodig om de raad te ondersteunen in haar toezichthoudende functie. Daarvan is immers een onderdeel dat de Raad vast kan stellen dat het college conform de financiële verordening een toereikende interne beheersing heeft opgezet om (fraude)risico’s te ondervangen.

Een (actuele) frauderisicoanalyse kan ons inziens een sterk hulpmiddel zijn om de frauderisico’s te monitoren en periodiek te evalueren of de interne beheersmaatregelen nog voldoende effectief zijn om frauderisico’s naar een (door u gedefinieerd) acceptabel en door u geaccepteerd niveau te verlagen. Het tijdig actualiseren van de frauderisicoanalyse moet naar onze mening daarom een onderdeel van uw interne beheersing worden en ook minimaal jaarlijks worden uitgevoerd. Daarmee realiseert u dat u over een dynamisch instrument beschikt, wat u prima kunt gebruiken in het kader van uw risicomanagement en de interne

Zorg voor een integraal overzicht van aanbevelingen en aandachtspunten vanuit de interne en externe controle en stuur op de opvolging

beheersing. Daarbij is het van belang deze tijdig (begin van het jaar) uit te voeren, zodat de uitkomsten (onderkende risico's) ook meegenomen kunnen worden in de (verbijzonderde) interne controle die over het jaar zal worden uitgevoerd. Daarnaast is het ook van belang de uitkomsten van de frauderisicoanalyse periodiek met de raad (auditcommissie) te delen, zodat zij ook hun verantwoordelijkheid met betrekking tot fraudepreventie en beheersing kunnen nemen.

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. Nadat een rapportage is verschenen wordt een ambtelijke reactie per aanbeveling opgesteld. De follow-up van de aanbevelingen uit externe rapportages wordt vervolgens minder actief gemonitord. Daarnaast worden bevindingen en aanbevelingen uit interne controles en voorgaande jaren (voor zover nog niet opgevolgd) eveneens in het overzicht meegenomen, omdat deze waardevol kunnen zijn voor de versterking van uw interne beheersing.

Wij hebben begrepen dat u de opvolging van de aanbevelingen uit de managementletter wilt gaan monitoren door in directierapportages over de voortgang te gaan rapporteren. Dit zal gebeuren op basis van kwartaalgesprekken die u met de verantwoordelijke medewerkers heeft gevoerd. Voor het eerst zal dat na het laatste kwartaal van 2021 plaatsvinden. Daarmee beschikt u dan over een integraal overzicht van opvolging van managementletterpunten.. In de "Bestuurlijke reactie op het accountantsverslag" geeft u jaarlijks inzicht in de voorgenomen opvolging van de aanbevelingen die in het accountantsverslag gedaan worden. Deze rapportage wordt veelal direct na afronding van de jaarrekeningcontrole opgesteld. Over de opvolging van aanbevelingen uit de interne controle wordt vooralsnog niet periodiek door u gerapporteerd.

Naar onze mening zou het sterk zijn als u de follow-up meer 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 overzicht te maken (follow-up) van de aanbevelingen die zijn gekomen uit de interne controle en de accountantscontrole. Naar onze mening is dit een prima instrument dat 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 actiepoint 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.

Observaties IT

ISAE Type II en opnamen ITGC in scope van de VIC

In 2021 heeft u door een IT-auditor een IT-onderzoek laten uitvoeren gericht op de kwaliteit van de IT General controls (ITGC). De rapportages met uitkomsten van de verrichte werkzaamheden verwacht u begin 2022 te ontvangen. Wij hebben van u vernomen dat de IT-auditor enkele aanbevelingen heeft over hoe de IT-omgeving verder geoptimaliseerd kan worden, maar dat de basis op orde is.

In de dagelijkse uitvoering, maar ook steeds meer bij de VIC wordt gesteund op functiescheidingen en autorisaties binnen de processen. Gezien de verregaande automatisering binnen gemeenten, worden deze functiescheidingen en autorisaties veelal afgedwongen door IT-systemen. In de VIC dient daarom naar onze mening jaarlijks aandacht besteed te worden aan de beoordeling application controls (AC) en bijhorende ITGC van deze IT-systemen. Indien aanwezig kan daarbij natuurlijk gebruik gemaakt worden van het onderzoek en rapportage van de door u ingeschakelde IT-auditor.

Een effectieve werking van de ITGC is een belangrijke voorwaarde om te kunnen steunen op functiescheidingen en autorisaties binnen IT-systemen en is daarmee van belang in het kader van de omslag die u wilt maken bij uw VIC van gegevensgericht naar systeemgericht. Zonder de beoordeling van de ITGC kan in feite geen conclusie worden getrokken of de functiescheidingen en autorisaties juist zijn gewaarborgd binnen de IT-systemen. Derhalve adviseren wij u om tevens de beoordeling van de ITGC op te nemen in de jaarlijkse scope van de VIC.

Cyber security: bewustwordingscampagnes en penetration test helpen u om verder te komen

Dagelijks worden bedrijven aangevallen met gijzelsoftware. De schade voor bedrijven kan aanzienlijk oplopen. Een recent voorbeeld hiervan is de hack bij VDL. Het installeren van gijzelsoftware kost dit bedrijf namelijk miljoenen per dag. Dit zal bij Woerden uiteraard niet zo snel het geval zijn, maar toch is het risico voor een organisatie als Woerden juist groot. Eind vorig jaar is de gemeente Hof van Twente getroffen door gijzelsoftware.

U bent mede daarom actief op het gebied van cyber security. Momenteel bent u bezig met bewustwordingscampagnes voor uw medewerkers waarbij u hen wijst op de bescherming van systemen, netwerken, apparaten en data tegen cyberaanvallen zoals injectie, data-inbreuken en ransomware. Het doel van cybersecurity is om computernetwerken (zowel lokaal als publiek) te beschermen tegen externe bedreigingen.

Tevens heeft u een "penetration test" laten uitvoeren. De bevindingen die uit deze test komen zullen op een later moment nog met uw organisatie worden gedeeld. Wij zien derhalve wel dat u zich bewust bent van mogelijke risico's en initiatieven neemt om deze te beheersen. Wij adviseren u dit voort te zetten.

3. Procesbevindingen



3. Procesbevindingen

Oplegger bij hoofdstuk 3

Bij de interimcontrole hebben wij diverse bevindingen bij onderzochte financiële processen geconstateerd. Deze procesbevindingen zijn in dit hoofdstuk opgenomen, waarbij wij adviezen geven om de kwaliteit van het proces naar de toekomst toe te verbeteren. Deze bevindingen zijn relevant in het kader van uw risicobeheersing, maar minder relevant voor het kunnen afronden van de jaarrekeningcontrole 2021 en hebben daarom een lagere prioriteit. Dit hebben wij in de linkerkantlijn weergegeven met het volgende symbool:



Daarnaast hebben wij in dit hoofdstuk uitgewerkt welke werkzaamheden intern nog moeten worden uitgevoerd naar aanleiding van procesbevindingen die relevant zijn voor de jaarrekening 2021. Deze bevindingen hebben een hoge prioriteit vanuit de optiek van accountantscontrole en moeten zijn afgerond voordat wij de jaarrekeningcontrole kunnen afronden.

Tenslotte rapporteren wij bevindingen die relevant zijn voor onze oordeelsvorming op een later moment bij de jaarrekening. Voor deze oordeelsvorming is het van belang dat wij over “voldoende en geschikte controle informatie” beschikken. Dat houdt onder meer in dat het beschrijven (de opzet) en het documenteren van het bestaan (lijncontrole) van belangrijke financiële processen volledig moet zijn afgerond. Dit moet zijn afgerond voordat wij de jaarrekeningcontrole kunnen afronden en hebben daarom een hoge prioriteit.

Voor de planning en afronding van de controle adviseren wij u deze laatste twee punten met voorrang op te pakken en uiterlijk eind februari 2022 te hebben afgerond. Voor deze bevindingen hebben wij in de linker kantlijn het volgende symbool gehanteerd:



Diverse tussentijdse aansluitingen subadministraties ontbreken



Bevinding

Bij een aantal processen wordt door de organisatie niet zichtbaar tussentijds een aansluiting vastgesteld tussen de subadministratie en de financiële administratie. Dit speelt zich af bij de processen omgevingsvergunningen, lonen en salarissen en lokale heffingen (OZB, rioolheffing, afvalstoffenheffing). Eventuele verschillen tussen de subadministratie en de financiële administratie kunnen duiden op onjuiste saldi in de financiële administratie. Het risico is daarmee aanwezig dat de tussentijdse stuurinformatie, die is gemaakt op basis van de financiële administratie, niet juist is. Wij adviseren voortaan tussentijds (maandelijks of per kwartaal, afhankelijk van het aantal mutaties) deze aansluiting zichtbaar vast te stellen en eventuele verschillen te verklaren.

Opvolging jaarrekening

Wij verwachten dat u voor jaareinde de aansluitingen oplevert tussen de bovengenoemde subadministraties en de financiële administratie, waarbij verschillen worden verklaard met een onderbouwing, of waar nodig nog worden gecorrigeerd.

Algemene Uitkering



Bevinding

U heeft in de zomer van 2021 een controle door een externe partij op de door uw ingevoerde cijfers op diverse parameters in PAUW laten uitvoeren. Deze parameters zijn bepalend voor de juistheid en volledigheid van de verantwoorde opbrengst inzake de algemene uitkering. Deze controle helpt u derhalve om vast te stellen dat de Algemene Uitkering juist en volledig weergegeven is. Hierbij is geconstateerd dat een aantal parameters ten opzichte van eerdere verslagperiodes constant gehouden is (dus niet veranderd zijn), maar waarbij de externe partij een groei verwachtte.

Opvolging jaarrekening

Om vast te stellen of de algemene uitkering juist en volledig is verantwoord, is het van belang dat opvolging wordt gegeven aan de bevindingen die bij de interne controle zijn gedaan. Wij adviseren u de impact van de bevindingen zo snel mogelijk te bepalen en waar nodig en relevant herstelacties uit te voeren.

Specifieke Uitkeringen



Bevinding

Uw gemeente heeft in 2020 een centrale registratie opgezet waarmee de beheersing en verantwoording van inkomende subsidies versterkt is. In 2021 is deze niet doorontwikkeld en beperkt gebruikt, waardoor deze nog niet geheel als stuurinstrument kan dienen. Op basis van de opgezette registratie heeft u daarom momenteel niet inzichtelijk wat u per subsidie heeft besteed en nog te besteden heeft.

In een centrale registratie zijn zaken als de projectnaam, de projectverantwoordelijke, de looptijd, de belangrijke subsidievoorwaarden, de verantwoordingsdeadlines en de uitputting van het project in de tijd en geld naar onze mening van belang. Hier liggen nog aandachtspunten voor u, zo is ook gebleken uit een tweetal projectcontroles die wij in het afgelopen jaar hebben

uitgevoerd. Met een subsidieregister (waarin alle toegekende rechten en de hiervoor genoemde criteria zijn opgenomen) kunt u de tijdige en volledige verantwoording van de subsidiebatens borgens en heeft u een centraal inzicht in indieningsdata die behaald moeten worden. Wij adviseren u om tussentijds de projecten te beoordelen en een zichtbare interne controle uit te laten voeren op de subsidiabele kosten

Opvolging jaarrekening

Ten behoeven van het opstellen en controleren van de jaarrekening is het van belang dat u:

1. Per inkomende subsidie in kaart brengt welke uitgaven er gedaan zijn (bedragen);
2. Zichtbaar vaststelt en documenteert of de uitgaven subsidiabel zijn op basis van de subsidiebeschikking. Mocht de norm onduidelijk zijn, dan adviseren wij u daarover contact op te nemen met de subsidiegever (veelal de provincie Utrecht);
3. Een (Verbijzonderde) Interne Controle uitvoert op stap 2; en
4. Bepaalt wat de eventuele overlopende post in de jaarrekening is op basis van stap 3.

Specifieke Uitkering - Kwakelbrug



Bevinding

In de afgelopen periode zijn wij gestart met de controle van de subsidieverantwoording van de Kwakelbrug. Ten opzichte van vorige controles zien wij verbeteringen in de aanlevering van het controledossier.

U heeft een subsidie gekregen voor het verbeteren van de fietsvoorziening op de Kwakelbrug. U krijgt subsidie voor het wijzigen van het brugdek, de rijbaanindeling en het aanpassen van het bewegingswerk van de Kwakelbrug. De hiervoor noodzakelijke werkzaamheden zijn, logischerwijs, gelijktijdig met noodzakelijk onderhoud aan de brug uitgevoerd.

De werkzaamheden die voor subsidie in aanmerking komen en het onderhoud aan de brug worden door dezelfde aannemer uitgevoerd. U heeft echter geen afspraken met deze aannemer en de projectbegeleider gemaakt om de facturatie te splitsen in het deel dat zij besteed hebben aan onderhoud en aan de verbetering van de fietsvoorziening. Dit maakt het achteraf lastig om verantwoording af te leggen aan de provincie en daar een controle op uit te voeren.

Voor deze specifieke subsidie heeft u contact opgenomen met provincie om tot een adequate verantwoording te komen.

Opvolging

Wij adviseren u naar aanleiding van de bovenstaande bevinding om voorafgaand aan een project een raming te maken van de kosten en daarbij onderscheid te maken tussen subsidiabele kosten en niet subsidiabele kosten en ook specifieke afspraken te maken met de leveranciers die de werkzaamheden voor u uitvoeren omtrent facturatie en verantwoording van kosten.

Zichtbare controle omgevingsvergunningen



Bevinding

Wij stelden vast dat in het proces wat leidt tot baten uit omgevingsvergunningen, dat het controleren van de beschikking en de daarbij horende legesfactuur niet zichtbaar in functiescheiding gebeurt. Hierdoor bestaat het risico dat de beschikking niet op basis van de juiste tarieven en/of uitgangspunten tot stand is gekomen en daarmee onrechtmatig is.

Advies

Wij adviseren u om de controle op de juiste toepassing van de legesverordening en de bepaling van de leges zichtbaar te maken. Daarbij is het van belang dat duidelijk wordt gemaakt op welke toetspunten wordt gecontroleerd.

Verbonden Partijen



Bevinding

Op dit moment stelt u niet zichtbaar vast of een verbonden partij aan u het afgesproken bedrag factureert. Om de interne beheersing te versterken, bent u momenteel bezig om een proces in te richten en te beschrijven waarmee de controle op de verantwoording van uw verbonden partijen verbeterd wordt. Wij hebben hier tijdens de interimcontrole adviezen bij gegeven aan uw medewerkers.

Opvolging jaarrekening

Ten behoeven van het opstellen en controleren van de jaarrekening is het noodzakelijk dat u de bijdragen aan verbonden partijen volgens uw financiële administratie zichtbaar aansluit op de vastgestelde jaarrekening van de verbonden partij. Wanneer deze jaarrekening niet beschikbaar is, dan dient een aansluiting gemaakt te worden op de begroting of andere financiële rapportage van de verbonden partij.

Factuurverwerking – investeringen versus kosten



Bevinding

Bij de verwerking van facturen vindt er geen adequate interne controle plaats op het boeken van een factuur op de juiste grootboekrekening door een tweede medewerker. Dit is een keuze geweest van uw organisatie. De verantwoordelijkheid voor het boeken van een factuur op de juiste grootboekrekening is belegd bij de budgethouder.

Uit door de VIC uitgevoerde controlewerkzaamheden, die wij beoordeeld hebben, is net als vorig jaar gebleken, dat een aantal facturen niet op de juiste grootboekrekening is verantwoord. Bij de controle op de getrouwheid en rechtmatigheid van de investeringen zijn facturen aangetroffen welke als exploitatielast kwalificeren. Daarnaast is bij de factuurcontrole op de exploitatielasten vastgesteld dat er kosten in de exploitatie zijn verantwoord, terwijl deze juist geactiveerd hadden moeten worden.

Advies

Wij adviseren u om een tweede medewerker, uiteraard met voldoende kennis en ervaring met het verslaggevingsstelsel (BBV) en verslaggevingsprincipes (matching, toerekening et cetera), de boeking van een factuur zichtbaar te laten controleren op het aspect “juiste grootboekrekening”. De beschreven fout doet zich inmiddels een aantal jaar achtereenvolgens voor en vraagt elke jaar weer, op het verkeerde moment (rondom de jaarrekening) om de verantwoording van facturen te analyseren en de juistheid van de verantwoording in de exploitatie ofwel onder de investeringen vast te stellen. In voorgaande jaren moesten daarom veel administratieve correcties worden doorgevoerd en was het gevolg dat sprake was van overschrijdingen op budgetten. Dit is daarom een belangrijke maatregel die u met voorrang in het proces moet treffen, om te voorkomen dat analyse- en correctiewerkzaamheden jaarlijks terug komen.

Door het toevoegen van een tweede medewerker in de route die een factuur in uw factuurverwerkingssysteem (Key2Financien) doorloopt, borgt u in het proces dat een factuur minder kans heeft om verkeerd geboekt te worden.

Opvolging jaarrekening

Er moet een analyse worden uitgevoerd op de boekingen in uw financieel systeem. Wij hebben over de aanpak op 9 december 2021 contact gehad met het team van financiën, waarbij de bevindingen uit de steekproef zijn besproken en u een advies gegeven hoe de u de aanvullende controle die plaats moet vinden naar aanleiding van deze bevinding, kunt aanpakken. Wij adviseren u deze analyse zo spoedig mogelijk uit te voeren en regelmatig met ons in overleg te treden over voortgang en correcties. Daarmee voorkomen we dat dit een “hick-up” wordt in het jaarrekeningproces.

Factuurverwerking – periode afbakening



Bevinding

In de steekproef van de factuurcontrole op de exploitatielasten 2021 is door zowel uw VIC als door ons geconstateerd dat er facturen die op 2021 en 2022 betrekking hebben, geheel verantwoord zijn in de administratie 2021. Daarmee zijn de lasten 2021 te hoog.

Advies

In uw financiële applicatie dient een factuur zogenaamd ‘functioneel geboekt’ te worden. Facturen kunnen niet direct op een balansrekening verantwoord worden. Wel kunt u technisch gezien een grootboekrekening aanmaken die u bijvoorbeeld “Kosten volgend boekjaar” noemt. Facturen die u dan in jaar t ontvangt, maar die (deels) betrekking hebben op jaar t+1 kunt u hier dan op verantwoorden. Aan het einde van het boekjaar kunt u dan net als bij de grondexploitatie en de investeringen een overboeking naar de balans maken. Wij adviseren u dit vanaf 2022 te implementeren. Daarnaast adviseren wij u om in het autorisatieproces nadrukkelijker aandacht te besteden aan de juiste matching van kosten aan de boekjaren.

Opvolging jaarrekening

In het afgelopen jaar zijn stappen gezet ten aanzien van de invoer en gebruik van boekingsomschrijvingen. Steeds meer is duidelijk op basis van de omschrijving, door daar bijvoorbeeld een jaartal aan toe te voegen, op welk boekjaar de post betrekking heeft. In het kader van de noodzakelijke analyse en mogelijke herstelacties voor de jaarrekening 2021 kunt u door middel van data-analyse nagaan welke posten als vooruitbetaalde lasten op de balans verantwoord moeten worden. Daarnaast heeft u aangegeven bezig te zijn met een analyse op grootboekrekeningen/kostensoort combinaties waar dergelijke fouten het meest voorkomen (zoals software, licenties, verzekeringen et cetera). Wij adviseren u ook hier om regelmatig met ons in overleg te treden over voortgang en correcties. Daarmee voorkomen we ook voor dit onderwerp dat dit een “hick-up” wordt in het jaarrekeningproces

Sociaal Domein - woonplaatsbeginsel



Geen interne controle op tariefberekening lokale heffingen



Bevinding

U heeft een beschikking voor een voorziening in het kader van jeugdzorg afgegeven aan een huidige inwoner van uw gemeente. Dit betreft een jeugdige waarvan echter de gezaghebbende ten tijde van de ingangsdatum niet woonachtig was in de gemeente Woerden. Uw gemeente heeft derhalve betaald voor een zorgtraject van een cliënt, wat eigenlijk gedeeltelijk door een andere gemeente betaald moest betalen. U heeft uitgezocht dat dit om een bedrag van circa € 12.000 gaat.

Advies

Wij adviseren u om in uw toekenningsproces nadrukkelijker vast te stellen dat het woonplaatsbeginsel juist wordt toegepast.

Opvolging jaarrekening

Voor de jaarrekening 2021 is het van belang dat u:

- Vaststelt of dit vaker voorgekomen is;
- Indien dat het geval is, adviseren wij u om te onderzoeken of het ten onrechte door u betaalde bedrag verhaald kan worden op de andere gemeenten.
- Het bedrag van circa € 12.000 terugvordert van de gemeente die de zorgplicht had.

Bevinding

Voor het actualiseren en berekenen van de belastingtarieven heeft in 2021 geen adequate (zichtbare) interne controle aan de hand van het vierogenprincipe plaatsgevonden. Hierdoor is een fout ontstaan in de berekening van het tarief OZB-woningen. Deze fout is pas na klachten (bezwaar) van burgers over de hoogte van de aanslag ontdekt. Op basis hiervan heeft u herstelwerkzaamheden moeten uitvoeren; op deze herstelwerkzaamheden heeft wel een interne controle plaatsgevonden. De correctie, waaronder het opnieuw vast laten stellen van de tarieven door de raad, en het verzenden van de gewijzigde aanslagen, en dus ook de administratieve verwerking van de nieuwe aanslagen, heeft nog in 2021 plaatsgevonden.

Advies

Wij adviseren u om bij berekening en invoer van tarieven, voor zowel de lokale heffingen als overige batenstromen waar op basis van de verordening een tarief wordt vastgesteld, een zichtbare interne controle te laten uitvoeren en vastleggen met inachtneming van het vierogenprincipe. Uiteraard dient deze controle plaats te vinden voordat de tarieven in gebruik worden genomen. Wij hebben begrepen dat een interne controle op de berekening van de tarieven 2022 al heeft plaatsgevonden.

Procesbeschrijving begrotingswijzigingen



Het proces van inkoop en aanbestedingen is in 2021 aangescherpt

Bevinding

Er bestaat geen geformaliseerde procedure waaruit blijkt op welke wijze binnen uw gemeente begrotingswijzigingen totstandkoming en verwerkt worden. U heeft aangegeven dat hiervoor in het eerste kwartaal van 2022 een procedurebeschrijving door u wordt opgesteld. De juiste en volledige invoer van de begroting(-swijzigingen) is van groot belang voor het budgetbeer en de begrotingsrechtmatigheid.

Opvolging jaarrekening

Voor de jaarrekeningcontrole ontvangen wij graag de procesbeschrijving inclusief de daarbij horende lijncontrole. Daarnaast is het van belang dat u zichtbaar aantoont dat de primaire begroting 2021 alsmede de daarop getroffen wijzigingen van de begroting 2021 juist en volledig zijn verwerkt in de administratie en correct zijn overgenomen in de jaarrekening 2021.

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.

Bij de jaarrekening 2020 hebben wij een afkeurende controleverklaring voor rechtmatigheid afgegeven, onder meer vanwege het niet naleven van Europese aanbestedingsregels. Wij hebben vorig jaar gerapporteerd dat er sprake was van een rechtmatigheidsfout van € 3.782.000 als gevolg van het niet naleven van Europese aanbestedingsregels. Deze onrechtmatigheid bestond voor ongeveer € 2,3 miljoen uit onrechtmatigheden met betrekking tot uitgaven 2020. Daarnaast was sprake van ongeveer € 1,5 miljoen aan kosten in 2021, waarvan in 2020 al duidelijk was dat deze onrechtmatig waren, en die daarom al in 2020 zijn meegenomen als rechtmatigheidsfout t.a.v. EU-aanbesteding.

De gemeente heeft het inkoop- en aanbestedingsproces op een aantal onderdelen aangescherpt in 2021 waardoor het aantal fouten als gevolg van niet rechtmatige aanbestedingen sterk is verminderd. Zo dient alle inhuur van medewerkers via de directie te lopen, en wordt inhuur nu vrijwel in alle gevallen uitgevraagd via de inhuurdesk, waarmee het voldoen aan EU-aanbestedingsregels is gewaarborgd. Ook heeft uw inkooporganisatie veel ingenieursdiensten in 2021 aanbesteed, zowel meervoudig onderhands als Europees. De meervoudig onderhandse aanbestedingen zijn aangegaan voor een relatief kortere contractperiode, waardoor de drempel voor Europees aanbesteden niet wordt overschreden. Het is van belang dat na het doen van aanbestedingen tijdig actie wordt ondernomen (registreren) zodat contracten niet onbewust stilzwijgend worden verlengd, waardoor EU-drempels alsnog in latere jaren worden overschreden. Uw inkoopafdeling heeft aangegeven deze contracten in beeld te hebben en ook te weten wanneer nieuwe aanbestedingen voor dergelijke contracten dienen plaats te vinden.

Door deze ontwikkelingen in het proces is een groot deel van de onrechtmatige uitgaven in 2020 in de loop van de 2021 gerepareerd, en naar verwachting niet meer onrechtmatig in 2021 of 2022. Doordat een deel van deze uitgaven 2021 al in 2020 zijn meegewogen



als onrechtmatig, leidt dat tot een sterke afname van de verwachte onrechtmatigheid voor de jaarrekening 2021. U heeft in 2021 tussentijds een analyse uitgevoerd tot en met half oktober 2021 op de gehele populatie inkopen in relatie tot het risico dat (doorlopende) inkopen onterecht niet Europees zijn aanbesteed. Uit deze (interne) controlewerkzaamheden blijkt dat over de eerste drie kwartalen een bedrag van ongeveer € 600.000 niet rechtmatig is. Hierbij is het belangrijk te melden dat in de analyse nog niet de laatste maanden van het jaar zijn betrokken en dat nog enkele vragen openstaan en uitgezocht moeten worden. Wat de uiteindelijke onrechtmatigheid zal worden, zal in het voorjaar van 2022 blijken. De huidige status geeft wel aan dat de procesmaatregelen duidelijk effect hebben gesorteerd.

Uw medewerkers hebben aangegeven de gehele spendanalyse te voltooien in het voorjaar en daarna het vernieuwde en aangescherpte aanbestedingsproces te beschrijven en te documenteren aan de hand van een lijncontrole.

Aanbeveling risico op onjuiste verwerking mutaties crediteurenstambestand is voor een belangrijk deel opgevolgd.

Vorig jaar hebben wij geconstateerd op basis van de gesprekken die wij met uw medewerkers gevoerd hebben, dat uw organisatie stappen heeft gezet in het proces omtrent het wijzigingen van crediteurenstamgegevens. Bij nieuwe crediteuren controleert u de gegevens van de crediteur. Deze controles werden echter nog niet zichtbaar gemaakt. Voor reeds bestaande crediteuren waarvan het bankrekening nummer is gewijzigd voert u wijzigingen in het crediteurenstambestand door op basis van de wijziging die uit de factuur blijkt. Andere controles waaruit blijkt dat u de juistheid van de wijziging van het bankrekeningnummer zichtbaar vaststelt, werden niet uitgevoerd.

Aan deze bevindingen en ons bijbehorende advies heeft u opvolging gegeven door bij iedere IBAN- wijziging van de crediteur, en bij een nieuwe crediteur, via e-mail navraag te doen bij de crediteur of het IBAN-nummer op de factuur juist is. De bevestiging hiervan via e-mail wordt gedocumenteerd in het financieel systeem en in een aparte Teams-omgeving. Het financieel systeem geeft een melding als bij het inlezen van een factuur blijkt dat de IBAN niet meer overeenkomt. Dat triggert uw crediteurenadministratie om deze interne controle uit te voeren en te documenteren. Daarmee is een belangrijk deel van ons advies opgevolgd.



Om het risico op onjuist verwerkte mutaties in het crediteurenstambestand verder weg te nemen, kunt u een controle op de logging van de mutaties in het crediteurenstambestand uitvoeren. Dit kan bijvoorbeeld door periodiek mutatieverslagen uit te printen, waarbij vervolgens een medewerker crediteurenadministratie en een medewerker financieel beheer de mutatie voor akkoord aftekenen door aansluiting te zoeken met de aanwezige e-mailbevestigingen. Om op deze controle te kunnen steunen is het tevens van belang dat uit de logging in Key2 blijkt dat verwerkte mutaties niet later zijn aangepast door bijvoorbeeld “uw superusers.”

De onderbouwing van prestatielevering blijft een aandachtspunt



Wij hebben vorig jaar aanbevolen richtlijnen over het bijvoegen van documentatie over de geleverde prestatie bij een factuur op te stellen. In de huidige situatie geven de zogenaamde ‘prestatieverklaarders’ bij het autoriseren van facturen 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. Vorig jaar is aangegeven door uw organisatie dit beleid in 2021 te implementeren. Wij hebben vastgesteld dat ten tijde van onze interimcontrole 2021 dit advies nog niet is opgevolgd. Wij hebben begrepen dat u op dit moment bezig bent een beleid te ontwikkelen en uw streven is om dit beleid begin 2022 te gaan implementeren in de organisatie.

Heldere richtlijnen kunnen leiden tot een versterking van de interne beheersing, die ook in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording van het college over 2022 ondersteunend is. Een meer risicogerichte benadering rond de verplichte vastlegging van documentatie voor de prestatielevering kan er mede voor zorgen dat voor posten waar u op voorhand gemotiveerd geen risico ziet in de prestatielevering kan worden volstaan met de digitale autorisatie (en eventuele korte toelichting) en er dan geen onderbouwende documentatie in uw administratie meer worden opgenomen. U kunt zich dan meer richten op de risicovolle(re) posten, waarbij u er dan uiteraard strikt op toe dient te zien dat de documentatie wel aanwezig is.

4 Overige onderwerpen en aandachtspunten voor de jaarrekening



4. Overige onderwerpen en aandachtspunten voor de jaarrekening

Verantwoording FermWerk 2021

In de afgelopen jaren is de verantwoording en controle van de uitkeringskosten en daarmee samenhangende baten, de afrekening van uitvoeringskosten en presentatie en waardering van vorderingen die samenhangen met de verstrekking van bijstand in uw jaarrekening moeizaam verlopen. Voor de jaarrekening 2021 geven wij u de volgende aandachtspunten mee:

Tijdigheid verantwoording FermWerk essentieel

In de afgelopen jaren is de jaarrekening van FermWerk, waar een controleverklaring bij afgegeven is, laat beschikbaar gekomen. De definitieve jaarrekening van FermWerk is van groot belang voor uw jaarrekeningtraject omdat belangrijke informatie uit die jaarrekening één op één moet worden overgenomen in uw jaarrekening. Wij adviseren u daarom afspraken met FermWerk te maken over de tijdigheid van het aanleveren van de jaarrekening 2021, zodat u voldoende tijd heeft deze te analyseren en de noodzakelijke boekingen in uw administratie ten behoeven van uw jaarrekening 2021 te maken.

Afrekening FermWerk

In de jaarrekening van uw gemeente worden de baten en lasten die verband houden met het verstrekken van uitkeringen door FermWerk overeenkomstig de afrekening die u van FermWerk ontvangt, verwerkt. Bij de controle van de jaarrekening 2020 stelden wij vast dat de baten en lasten die verband houden met het verstrekken van uitkeringen, het terugvorderen daarvan en het inschatten van de eventueel benodigde voorziening voor oninbare debiteuren per saldo niet aansloot op de baten en lasten zoals deze in de SiSa-bijlage 2020 zijn opgenomen van FermWerk. Deze SiSa-bijlage moet u in uw jaarrekening 2021 verwerken. Het verschil tussen de uitkeringsgerelateerde baten en lasten zoals deze in de afrekening 2020 van FermWerk zijn opgenomen en de baten en lasten zoals deze uit de SiSa-bijlage 2020 van FermWerk blijken, werd waarschijnlijk veroorzaakt door de mutatie in de voorziening dubieuze debiteuren. Deze mutatie wordt met de afrekening verwerkt onder de “normale bedrijfsvoeringskosten” van FermWerk, terwijl deze onder de uitkeringsgerelateerde kosten verwerkt had moeten worden.

Per saldo is daarmee weliswaar de juiste last in uw jaarrekening 2020 opgenomen, echter deze is mogelijk niet geheel juist geclassificeerd. Het gevolg hiervan is dat per saldo de te verrekenen bedragen met het Rijk en FermWerk juist verantwoord zijn, alleen de uitsplitsing naar het Rijk en FermWerk is niet geheel juist. Naar aanleiding van de controle 2020 adviseerden wij u om na te gaan wat de juiste posities zouden moeten zijn en dit in 2021, indien noodzakelijk, administratief te corrigeren. Daarnaast adviseerden wij u om, samen met de overige deelnemende gemeenten, met FermWerk in overleg te gaan of de huidige wijze van verantwoorden in de afrekening, de meest wenselijke is. Naar onze mening verdient het aanbeveling om een zuiver onderscheid te maken tussen de kosten van bijstand en de bedrijfsvoeringskosten. Hier is nog geen opvolging aan gegeven.

Voor de jaarrekening 2021 van uw gemeente adviseren wij u:

- Na te gaan (en te documenteren) wat de effecten zijn van de verantwoording van de mutatie in de voorziening dubieuze debiteuren onder de uitvoeringskosten in de afrekening 2020 van FermWerk in relatie tot de verantwoording van de uitkeringsgerelateerde baten en lasten in uw SiSa-bijlage 2021;
- Zichtbaar vast te stellen dat de afrekening 2021 van FermWerk aansluit op de SiSa-bijlage 2021 van FermWerk, zodat u zeker weet dat u de baten en lasten op een juiste wijze verantwoord in uw administratie en jaarrekening;
- Zichtbaar vast te stellen en te documenteren dat de afrekening 2021 van FermWerk juist en volledig in uw administratie en jaarrekening verwerkt (classificatie) is.

Uitvoeringskosten Tozo

Voor de uitvoering van de Tozo ontvangen gemeenten per besluit op een aanvraag levensonderhoud een vergoeding van € 450 en per besluit op een aanvraag kapitaal € 800. Dit bedrag geldt zowel voor toe- als afwijzingen. De genoemde bedragen betreffen vaste vergoedingen voor alle uitvoeringskosten (zoals de opstartkosten en kosten voor de aanpassing van de bedrijfsvoering die zijn gedaan om de uitvoering van de Tozo mogelijk te maken) en zijn daarmee (vooralsnog) bijvoorbeeld ook inclusief de kosten van afhandelingen in de komende jaren ten aanzien van de afwikkeling van leningen en voorschotten. In de vergoeding is ook rekening gehouden met inspanningen van gemeenten ten aanzien van eventueel benodigde herstelacties in het kader van rechtmatigheid en het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Een gedeelte van de vergoeding wordt daarnaast ook gebruikt voor extra accountants- of onderzoekskosten in verband met de rechtmatigheid van de verstrekte Tozo-uitkeringen.

De uitvoeringskosten zijn onderdeel van de specifieke uitkering Tozo en zijn bedoeld voor de dekking van de uitvoeringskosten die moeten worden toegerekend aan het jaar waarop deze betrekking hebben. Uw gemeente heeft hiervoor de afgelopen jaren voorschotten voor ontvangen, die op basis van het werkelijk aantal besluiten wat is genomen, wordt afgerekend. Omdat de uitvoering van de Tozo is uitbesteed aan FermWerk, heeft u de ontvangen voorschotten vanuit het Rijk, geheel doorbetaald aan FermWerk. Ons is medegedeeld dat er geen heldere afspraken zijn gemaakt waaraan FermWerk deze kosten kan besteden. Ook heeft het geheel doorbetalen van deze voorschotten als gevolg dat de uitvoeringskosten die u zelf maakt, uit eigen middelen worden gedekt. Denk hierbij aan de kosten van ambtelijke inzet maar ook de accountantskosten die met betrekking tot de verantwoording en controle van de Tozo in uw jaarrekening gemaakt worden. Wij adviseren u de afspraken met FermWerk te formaliseren waaraan de ontvangen middelen besteed mogen worden en FermWerk te laten rapporteren over de besteding. Daarnaast adviseren wij u te onderzoeken of het wenselijk is dat u het gehele bedrag wat u van het Rijk ontvangt over te maken aan FermWerk of dat het verstandig is een deel achter te houden ter dekking van de kosten die u zelf nog maakt.

Werking M&O-beleid Tozo

Een belangrijk aandachtspunt bij de controle van boekjaar 2021 is de werking van het M&O-beleid Tozo. In de Nota Verwachtingen Accountantscontrole SiSa 2020 (paragraaf 9.13) is opgenomen dat de accountant de opzet, bestaan en werking van het beleid tegen misbruik en oneigenlijk gebruik van de Tozo van een gemeente toetst en hierover rapporteert in het verslag van bevindingen over 2020. De Nota Verwachtingen Accountantscontrole 2021 is nog niet beschikbaar, maar naar verwachting zal ook in deze nota hier voor de controle en rapportage 2021 weer aandacht voor gevraagd worden.

Uw gemeente heeft de ToZo uitbesteed aan FermWerk. Als accountant van uw gemeente hebben wij auditinstructies verstrekt aan de accountant van FermWerk en hen verzocht het M&O-beleid te onderzoeken (opzet, bestaan en werking) en daarover te rapporteren. Bij de interimcontrole hebben wij bij uw medewerkers nagevraagd of er al resultaten bekend waren bij uw gemeente van de uitvoering van het M&O-beleid door FermWerk. Dit bleek niet het geval te zijn. Wij adviseren u na te gaan wat de status is van de uitvoering van het M&O-beleid Tozo door FermWerk. De uitvoering van het M&O-beleid kan u enerzijds de bevestiging geven dat de verantwoorde uitkeringen en leningen rechtmatig zijn verstrekt. Anderzijds ondersteunt de tijdige uitvoering van het M&O-beleid bij de tijdige terugvordering van niet rechtmatig verstrekte uitkeringen of leningen Dit laatste is relevant voor de verantwoording in uw jaarrekening 2021.

Verwerking cliëntvorderingen

Met ingang van het verslagjaar 2020 zijn de vorderingen op cliënten bijstand weer verwerkt op uw balans. Van de nominale vorderingen ultimo 2020 ad € 2.065.000 was een bedrag van € 1.398.000 voorzien. Het resterende netto bedrag ad € 667.000 is voor een bedrag van € 265.000 verwerkt onder de financiële vaste activa omdat de looptijd van deze vorderingen langer dan één jaar is. De resterende vorderingen ad € 402.000 zijn verantwoord onder de kortlopende vorderingen. Uw heeft daarbij de classificatie gevolgd die FermWerk heeft gehanteerd. FermWerk is daarbij uitgegaan van de verwachte resterende aflossingstermijn die aan de vorderingen gekoppeld is, terwijl juist de oorspronkelijk ingeschatte aflossingstermijn bepalend is voor de classificatie.

Wij adviseren u om bij de verantwoording van de vorderingen in uw jaarrekening 2021 rekening te houden met een juiste classificatie van de vorderingen. Daarnaast adviseren wij u om de inschatting van de voorziening dubieuze debiteuren ook zichtbaar te valideren, door kennis te nemen van de methode die FermWerk hanteert bij de bepaling van de voorziening dubieuze debiteuren (uitgangspunten) en vast te stellen (navraag doen en op hoofdlijnen toetsen) dat deze zijn toegepast. Het zijn immers uw vorderingen en de waardering door de uitvoeringsorganisatie heeft uiteindelijk gevolgen voor uw SiSa-bijlage.

Methodiek en onderbouwing voor het toerekenen van lasten aan de tariefsegalisatievoorzieningen is herijkt in 2021

Uw gemeente kent twee tarief-egalisatievoorzieningen, namelijk voor Riolering en de Afvalstoffenheffing. De voorzieningen zijn in het leven geroepen om verrekening van de specifieke kosten die uw gemeente maakt voor de riolering respectievelijk de verwerking van huishoudelijke afvalstoffen en de van de burgers verkregen inkomsten (heffingen) over meerdere begrotingsjaren mogelijk te maken. De heffingen betreft namelijk van derden verkregen middelen die specifiek in dit kader moeten worden besteed. Met andere woorden: als u minder kosten maakt dan u bij de burgers in rekening brengt, dan dient het meerdere in een voorziening te worden opgenomen totdat deze ook besteed zijn.

Voor het bepalen van de lasten bestaan regels en jurisprudentie over welke kosten mogen worden toegerekend. Daarbij gaat hij bijvoorbeeld om de toerekening van BTW en een deel van het reinigen van kolken. Bij het opstellen en controleren van uw jaarrekening 2020 viel op dat niet alle kosten van het innen van de heffing en kwijtschelden als lasten worden meegenomen, terwijl er in uw financiële verordening wel richtlijnen voor opgenomen zijn. Daardoor bleef er meer in de voorziening als “beklemd” opgenomen dan strikt verplicht zou zijn. Feitelijk is dit een extra bijdragen vanuit de algemene middelen aan de riolering- en afvalstoffenlasten. Daarnaast wordt er voor overhead al jaren een bedrag toegerekend aan de lasten dat gebaseerd is op de

begroting. Daarbij was niet goed de relatie naar de werkelijke overheadlasten te maken, waardoor niet zeker is of het juiste bedrag aan de lasten wordt toegerekend.

Uw gemeente heeft de methodiek en onderbouwing voor het toerekenen van lasten aan de beide voorzieningen herijkt in 2021. De voornaamste wijziging betreft het toerekenen van de overhead op basis van de werkelijke overheadkosten van uw gemeente naar rato van het aandeel van de personeelskosten van het taakveld Riolerings c.q. Afvalstoffen. In beide gevallen leidt dit tot een fors lagere overhead die aan deze taakvelden wordt toegerekend en dus ook tot lagere onttrekkingen aan de voorzieningen. Daar staat tegenover dat deze kosten dus “ongedekt” blijven op het taakveld overhead en daarmee leiden tot een lager exploitatieresultaat. Wij hebben begrepen dat hiervoor geen begrotingswijzigingen zijn opgesteld voor 2021.

U bent voornemens de onderhoudsreserve weer om te zetten in een voorziening

Voor de dekking van kosten van groot onderhoud aan de gemeentelijke kapitaalgoederen (zoals bijvoorbeeld wegen, kunstwerken, riolering et cetera), beschikt uw gemeente over een bestemmingsreserve “Onderhoud gemeentelijk vastgoed”. Normaal gesproken zouden dit soort middelen in een voorziening opgenomen moeten worden, omdat daarmee duidelijker wordt aangegeven dat sprake is van niet vrij besteedbare middelen dan bij een bestemmingsreserve het geval is. Dit kan tot nu toe bij uw gemeente echter niet, omdat u niet beschikte over actuele beheerplannen die voldoen aan de vereisten van het BBV.

Het was al meerdere jaren uw wens deze beheerplannen op te laten stellen. Door diverse oorzaken, waaronder het feit dat het strategisch vastgoedplan nog moet worden opgesteld, was dit tot nu toe nog niet gerealiseerd. In 2021 zijn de beheerplannen alsnog opgesteld.

Begin 2022 zal de raad gevraagd worden om op basis van deze beheerplannen een onderhoudsvoorziening in te stellen, die dan eerst weer in de jaarrekening 2022 zal zijn opgenomen.

Voorziening WoerdenSport

Met het raadsbesluit van 30 juni 2020 heeft de raad zich garant gesteld voor het nettoverlies over 2020 van WoerdenSport Zwembaden B.V. dat is ontstaan als gevolg van de coronacrisis. Op basis hiervan is in uw jaarrekening 2020, naar de beste inschatting op dat moment, een voorziening gevormd van € 500.000 om dit verlies te kunnen dekken. Op 16 september 2021 heeft de gemeente de definitieve jaarstukken 2020 van WoerdenSport ontvangen. Daaruit blijkt dat het werkelijke verlies € 493.000 bedroeg. De voorziening in de jaarrekening 2020 was daarmee accuraat geschat door het college.

In 2021 heeft de gemeente Woerden een SPUK IJZ-subsidieaanvraag over het boekjaar 2020 ingediend wegens de extra kosten. Daarvan uw op 24 augustus 2021 een bedrag van € 445.000 toegekend. Dit bedrag is ook ontvangen. In de jaarrekening 2020 heeft het college geen rekening gehouden met deze opbrengst omdat naar uw mening er onvoldoende zekerheid bestond over de hoogte van het bedrag en de verdeling naar rato. De aanvraag is op 26 mei 2021 alsnog door u ingediend en daarna aangevuld op 20 juli 2021. De opbrengst valt dan ook in het verslagjaar 2021. In de Najaarsnota is reeds voorgesteld dit bedrag weer toe te voegen aan de Algemene reserve ter dekking van de eerdere uitname in 2020.

Drempelbedrag schatkistbankieren

Op 25 maart 2021 heeft de gemeenteraad besloten ook voor 2021 garant te staan voor coronacompensatie van WoerdenSport. Daarmee dient in de jaarrekening 2021, net als in 2020, een voorziening gevormd te worden voor de beste inschatting van het door de gemeente te dekken verlies. De meest recente inschatting hiervan van WoerdenSport die aan uw gemeente is doorgegeven, is dat dit een bedrag van € 435.000 zal bedragen. Ook voor 2021 heeft uw gemeente weer een SPUK IJZ aanvraag gedaan. Naar verwachting weet uw gemeente eind 2021 of deze toegekend wordt en voor welk bedrag. U dient dan een inschatting te maken van het bedrag dat u, rekening houdend met de voorwaarden, uiteindelijk denk te ontvangen (in 2022). Als u voldoende zekerheid hebt over de ontvangst van dit bedrag, dan dient de SPUK IJZ subsidie verwerkt te worden in de baten 2021 voor uw beste inschatting.

In de beleidsdoorlichting schatkistbankieren van juli 2019 is onder meer geconstateerd dat decentrale overheden kampen met administratieve lasten bij schatkistbankieren. Met een eventuele verhoging dan wel een andere berekening van het drempelbedrag wilde het kabinet aan deze bezwaren tegemoet komen. Na een overlegtraject met alle betrokken partijen is er overeenstemming bereikt om het drempelbedrag te verhogen.

Op verzoek van de geconsulteerde decentrale overheden en de koepelorganisaties, is de aanpassing van de regeling per 1 juli 2021 ingaan. Het drempelbedrag is aangepast met een verhoging van de ondergrens van € 250.000 naar € 1 miljoen euro. Daarnaast is sprake van een verhoging van het percentage van het begrotingstotaal tot en met € 500 miljoen euro van 0,75% naar 2%.

Dit betekent dat provincies, gemeenten en waterschappen op basis van hun verantwoordingsvoorschriften twee drempelbedragen voor boekjaar 2021 moeten hanteren, te weten:

- een drempelbedrag voor het eerste half jaar (oude situatie);
- een drempelbedrag voor het tweede half jaar (nieuwe situatie).

Voor de berekening van het nieuwe drempelbedrag heeft het Ministerie van Financiën een voorbeeldberekening ter beschikking gesteld. Echter voorziet deze berekening niet in een berekening van het drempelbedrag in de oude situatie. U dient bij het opstellen van uw jaarrekening wel rekening te houden met de twee verschillende drempelbedragen.

Zorg ervoor dat de jaarstukken 2021 integraal voldoen aan het BBV

Met ingang van 2020 stelt u de jaarrekening op met behulp van Pepperflow. Met deze tool is het mogelijk om rechtstreeks bedragen uit uw financiële administratie in een rapportgenerator te importeren zodat er altijd sprake is van een jaarrekening die geheel aansluit op uw financiële administratie. In Pepperflow heeft u daartoe de opzet en inrichting van de jaarrekening voorbereid, waarbij ook geregeld is dat de interne consistentie van bedragen in de jaarstukken, in opzet geregeld is. Dit is in opzet een prima waarborg om qua verslaggeving tot een goede jaarrekening te komen.

Bij de controle 2020 stelden we echter vast dat de inrichting van de die u in Pepperflow heeft verwerkt was gebaseerd op de jaarrekening 2019. Bij die jaarrekening hadden wij een aantal afwijkingen van het BBV geconstateerd, die uiteindelijk tekstueel zijn opgelost in de jaarrekening 2019. De tekstuele toelichtingen waren echter in de jaarrekening 2020 zoals u deze in Pepperflow had voorbereid, niet verwerkt. Daarom is ook in de jaarrekening 2020 diverse keren een tekstuele toelichting gegeven bij afwijkingen van het BBV. Een overzicht van deze afwijkingen is bij de afdeling Financiën aanwezig.

Wij adviseren u ervoor te zorgen dat de inrichting van Pepperflow volledig voldoet aan de eisen die het BBV daaraan stelt. Waar nodig moet u de inrichting van Pepperflow aanpassen. U kunt hiervoor gebruik maken van de checklist BBV 2021 die wij reeds aan uw medewerkers verstrekt hebben.

Grondexploitaties worden ten behoeve van de jaarrekening weer geactualiseerd

De gemeente Woerden heeft een aantal grondexploitaties met een verschillend risicoprofiel. Het risicoprofiel is onder meer afhankelijk van de resterende looptijd van de grondexploitatie en de omvang van de nog te realiseren kosten en opbrengsten in relatie tot de tussentijdse winstneming of verliesvoorziening. Ten behoeve van onze risico inschatting hebben wij bij de interimcontrole de lopende grondexploitaties met uw medewerkers besproken. Op basis daarvan brengen wij het volgende onder uw aandacht:

Meerjaren Perspectief Grondexploitaties 2022

Om inzicht te krijgen in de financiële risico's en kansen stelt het college jaarlijks exploitatieoverzichten op, worden risico's en kansen benoemd en zijn onder andere de toekomstige (nog te maken) kosten en (nog te realiseren) opbrengsten doorgerekend en geactualiseerd. Dit wordt jaarlijks uitgewerkt in het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG). Het MPG 2022 is daarvan van belang voor de waardering van de exploitaties in de jaarrekening 2021.

De waardering van grondposities in het MPG is voor een groot deel afhankelijk van schattingen. 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 2020 (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 en de jaarlijkse risicoanalyse die u door een externe partij laat opstellen. Wij vragen u met name aandacht voor de onderbouwing van de parameters die relevant zijn voor de toekomstige kosten gelet op de eerder genoemde druk op de aannemersbranche.

Wat wij momenteel breed zien in de praktijk is dat de geraamde kosten van investeringen momenteel niet toereikend zijn, omdat de vraag naar aannemers en het aanbod van bouwmaterialen momenteel voor aanzienlijke prijsstijgingen zorgt. Door de aantrekkende economie komt het voor dat het soms lastig is om aannemers te vinden die (voor geraamde bedragen) de werkzaamheden (volgens uw planning) kunnen uitvoeren. De kostenstijgingspercentages die in de huidige plannen zijn opgenomen, zijn wellicht in de huidige markt niet meer passend. Wij adviseren u om voor de jaarrekening 2021 een analyse te maken van de nog te maken kosten (in activiteiten en bedragen) waarbij nadrukkelijk rekening gehouden wordt met de kostenstijgingen als gevolg van de thans optredende schaarste.

Bij de controle van de jaarrekening over voorgaande jaren hebben wij goede ervaringen met uw gemeente opgedaan door de te hanteren parameters tijdig met elkaar af te stemmen. Voor de controle van de jaarrekening 2021 stellen wij voor dit wederom te doen en de parameters inclusief de onderbouwing daarvan rond de jaarwisseling met ons te delen. Wij zullen deze dan beoordelen en onze mening daarbij geven, zodat u met deze parameters het MPG2022 weer kunt opstellen. Wanneer met het MPG 2022 ook (beleidsmatige) keuzes bekrachtigd moeten worden door de raad, is voor de controle van de jaarrekening het noodzakelijk dat deze beschikbaar zijn voordat de jaarrekening wordt opgesteld/gecontroleerd. Wij verzoeken u daar rekening mee te houden in uw planning. Wanneer het MPG2022 “beleidsarm” is, kan deze mogelijk al ondersteunend zijn om de controle van de grondpositie in de jaarrekening al eerder af te ronden.

Defensie-eiland wordt niet afgesloten in 2021

De verwachting van het college was dat de grondexploitatie in 2021 kon worden afgesloten. Zoals ook in de programmabegroting 2022 is aangegeven, zullen de laatste investeringen in de openbare ruimte, waaronder de centrale brug en het parkeerterrein, echter pas in 2022 worden afgerond of opgepakt. Naar verwachting zullen medio 2022 alle werkzaamheden zijn uitgevoerd. Het gevolg van deze vertraging is dat de nog te maken kosten (voornamelijk planbegeleiding) waarschijnlijk iets hoger uit gaan vallen dan waar het college bij de laatste actualisatie (jaarrekening 2020) rekening mee had gehouden. Dit zal waarschijnlijk tot gevolg hebben dat in de jaarrekening 2021 de verliesvoorziening iets verhoogd zal moeten worden. Naar verwachting van het college wordt de grondexploitatie eind 2022 afgesloten.

Aandachtspunten voor de controle van de Jaarrekening 2021

Op basis van de bevindingen in deze managementletter en ervaringen uit voorgaande jaren onderkennen wij de volgende aandachtspunten voor de jaarverslaggeving en jaarrekeningcontrole 2021:

- Tijdige en volledige oplevering van de jaarstukken 2021 (compleet boekwerk), inclusief de zichtbare interne controle op de naleving van de verslaggevingsvoorschriften (BBV) door middel van volledig invulling van de (door ons aan u) aangeleverde checklist BBV en de zichtbare interne controle op de interne consistentie en rekenkundige juistheid van de jaarstukken.
- Tijdige, betrouwbare en volledige aanlevering van documentatie. Wij hebben reeds een afspraak gepland met uw medewerkers die betrokken zijn bij het opstellen van de jaarstukken 2021 om afspraken te maken over de wijze van aanleveren van de gevraagde informatie. Wij hanteren hiervoor formats voor belangrijke posten waardoor u (mits u de formats juist invult) volledig bent in het verzamelen van de informatie voor zowel de accountant als uw balansdossier.
- Zichtbare aansluitingen tussen jaarrekening, financiële administratie, sub administraties, primaire begroting en begroting na wijzigingen (nulproef).
- Het tijdig analyseren van begrotingsoverschrijdingen.
- De juiste verantwoording van lasten (investeringen versus exploitatie en juiste boekjaar).
- Adequate voorbereiding van de WNT-verantwoording in de jaarrekening 2021, door de verantwoording intern te laten toetsen aan de hand van de wetgeving. In de praktijk zien wij met name dat niet alle of onjuiste looncomponenten tot het bezoldigingsbegrip gerekend worden.
- Het tijdig opleveren van de verschillende regelingen in de SiSa-bijlage door de verantwoordelijke afdelingen, zodat de interne controle op de SiSa-bijlage tijdig afgerond kan worden. Voor het verslagjaar 2021 is sprake van een aanzienlijk aantal extra regelingen ten opzichte van voorgaande jaren die u moet verantwoorden. Wij adviseren u daar rekening mee te houden.
- Bij specificaties en onderbouwingen waarbij sprake is van complexiteit of subjectiviteit (schattingen) dient de opbouw, uitgangspunten en berekeningswijze van de post uitgewerkt te worden in een geschreven toelichting ('position paper'), zodat de uitgangspunten en berekeningen snel door ons geïnterpreteerd kunnen worden en wij tot een goed begrip van de betreffende onderdelen kunnen komen. Wij achten dit voornamelijk van belang bij:
 - Waardering van de grondexploitaties.
 - Waardering van uw vastgoed. Wij vragen om een analyse van het vastgoed dat niet meer voor de publieke taak aangewend wordt, om te bepalen of er mogelijk sprake is van een duurzame waardevermindering.
 - Waardering van de voorzieningen.
 - Waardering van uw vorderingen. Wij vragen om een analyse van de invorderbaarheid van diverse verschillende vorderingen, waaronder debiteuren sociale zaken en belastingvorderingen.
- Zichtbare analyse van de activa van uw gemeente naar de stand per 31 december 2021, om vast te stellen dat alle activa met een boekwaarde nog bestaan en in eigendom zijn van de gemeente.
- Voortdurend aandacht voor de aangifte vennootschapsbelasting en de voorbereiding hierop.

- In toenemende mate is de gemeente door uitbesteding van activiteiten afhankelijk van derde partijen voor de tijdige (en juiste) aanlevering van informatie. Mede gezien de ervaringen van uw gemeente in de afgelopen jaren is het van essentieel belang met deze derde partijen scherpe afspraken te maken en na te leven, zodat de verantwoordingsinformatie voor de vaststelling van de jaarrekening door het college beschikbaar is. Aandachtsgebieden hierbij zijn onder andere:
 - Verantwoordingsinformatie vanuit zorginstellingen voor Jeugd en Wmo.
 - Verantwoordingsinformatie vanuit FermWerk inzake de sociale zaken.
 - Facturatie door leveranciers (zie ook onderdeel verplichtingenadministratie).Het is van belang dat uw organisatie stuurt op tijdige ontvangst van bovengenoemde informatie.

