



ACCOUNTANTSVERSLAG 2019

Gemeente Woerden

Aan de raad van de
gemeente Woerden
Postbus 45
3440 AA WOERDEN

Onderwerp:
Accountantsverslag 2019

Datum:
15 juli 2020

Kenmerk:
312018009.20.168

Geachte leden van de gemeenteraad,

Wij hebben de controle van de jaarrekening 2019 van uw gemeente afgerond. De jaarrekening van de gemeente Woerden is opgesteld onder verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders. Met dit accountantsverslag informeren wij u over onze belangrijkste controlebevindingen. Op 18 juni 2020 hebben wij de controlebevindingen besproken met de concern-controller en enkele bij het jaarrekeningproces betrokken ambtenaren. Op 23 juni 2020 hebben wij onze bevindingen besproken met het college en de auditcommissie.

Bij de jaarrekening 2019 hebben wij op 15 juli 2020 een goedkeurende controleverklaring voor getrouwheid afgegeven. Voor rechtmatigheid hebben wij een afkeurende verklaring afgegeven.

Ons accountantsverslag is bedoeld om u te ondersteunen in de beoordeling van de jaarrekening 2019. De bevindingen en beschouwingen in dit verslag komen voort uit onze controlewerkzaamheden en diverse besprekingen die wij met uw medewerkers hebben gevoerd. Voor de goede orde vermelden wij dat uw controlerende taak uiteraard verder gaat dan uitsluitend het financieel getinte perspectief vanuit de accountantscontrole.

Wij maken u erop attent dat voor dit accountantsverslag een beperkte verspreidingskring geldt. Het accountantsverslag is uitsluitend bestemd voor de gemeenteraad (waarvan de was getekend versie in definitieve vorm via iBabs kan worden verspreid), het college van burgemeester en wethouders en het management van uw gemeente. Op basis van een verzoek van uw zijde kan de "was getekend"-versie van dit accountantsverslag na onze toestemming ook aan anderen verstrekt worden.

Met vriendelijke groet,

Publieke Sector Accountants B.V.



A. Booij RA

Publieke Sector Accountants B.V. is ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel te Utrecht onder nummer 69411409. Op alle opdrachten verricht door Publieke Sector Accountants B.V. zijn de 'Algemene Voorwaarden Publieke Sector Accountants', gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel onder nummer 69411409, van toepassing.

Inhoudsopgave

Contact

De volgende personen kunnen benaderd worden bij vragen met betrekking tot dit accountantsverslag:

Arie Booij

Tel: 06 15092689

Arjan Sallehart

Tel: 06 15092694

| | |
|---|-----------|
| 1. Onze controleaanpak en de uitkomsten daarbij..... | 2 |
| 2. Financiële positie en resultaat | 7 |
| 3. Bevindingen eindejaarscontrole | 10 |
| 4. Interne beheersing..... | 22 |
| 5. Overige aangelegenheden..... | 27 |

1. Onze controleaanpak en de uitkomsten daarbij

Reikwijdte van de controle

Met de opdrachtbevestiging van 9 juli 2019 (kenmerk 312019009.19.197) heeft u ons de opdracht gegeven tot het controleren van de jaarrekening 2019. De reikwijdte van onze controle staat omschreven in deze opdrachtbevestiging. Er is gedurende het verloop van de controle op geen enkele wijze sprake geweest van een beperking in de reikwijdte van onze controle. De doelstelling van de controle is het afgeven van een controleverklaring bij de jaarrekening van de gemeente Woerden.

In dit accountantsverslag geven wij een toelichting op de bevindingen naar aanleiding van de controle. Onze controle wordt verricht in overeenstemming met Nederlands recht, waaronder de Nederlandse Controlestandaarden en het Controleprotocol Wet normering topinkomens (WNT) 2019.

Tijdens de uitvoering van de oorspronkelijke controleplanning hebben zich geen wijzigingen van materieel belang in de reikwijdte voorgedaan. Wij achten de reikwijdte van onze controle voor 2019 voldoende voor de doelstelling van onze controle.

Materialiteitsbepaling is overeenkomstig het vastgestelde accountantsprotocol

De maximaal toe te passen marges voor de accountantscontrole zijn vastgelegd in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (het Bado). Op 12 maart 2020 heeft u het "Controleprotocol gemeente Woerden 2019" vastgesteld, waarin u de goedkeuringstolerantie en de rapporteringstolerantie ook bevestigd heeft.

De bij onze controle van de jaarrekening 2019 toegepaste goedkeuringstoleranties bedragen derhalve:

Goedkeuringstoleranties

| | | |
|--------------|---|-------------|
| Fouten | 1% van het totaal van de lasten incl. toevoegingen aan reserves | € 1.429.000 |
| Onzekerheden | 3% van het totaal van de lasten incl. toevoegingen aan reserves | € 4.287.000 |

In het "Controleprotocol gemeente Woerden 2019" heeft u tevens de rapporteringstolerantie vastgesteld en deze bepaald op 50% van de goedkeuringstolerantie.

Onze aanpak is gericht op risico's

Voor de jaarrekeningcontrole 2019 onderkennen wij een aantal risico's en 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. De risico's en aandachtspunten zijn hieronder weergegeven. Opname van een risicogebied of aandachtspunt in deze opsomming betekent niet dat daadwerkelijk sprake is van risico's die zich bij u voordoen, maar zijn enkel bedoeld om aan te

geven dat wij hier tijdens onze controle (extra) aandacht aan zullen besteden. Deze aandachtspunten, die wij hebben wij afgestemd met de auditcommissie in ons startgesprek van 27 november 2019, zijn:

- De follow-up ten aanzien van eerder gerapporteerde aandachtspunten vanuit de interne en externe controle.
- De actualisatie van uw (fraude-)risicoanalyse
- De voortgang en status van de verbijzonderde interne controle 2019.
- De voortgang en status van de (noodzakelijke en gewenste) verbeteringen met betrekking tot de kwaliteit van de interne beheersing in relatie tot de af te geven collegeverantwoording rechtmatigheid (2021).
- “Management override of controls”. Dit betreft de mogelijkheid die het management heeft om specifieke controlemaatregelen te omzeilen, bijvoorbeeld door memoriaalboekingen of het schattingsproces. De specifieke aandacht voor dit risico is voorgeschreven vanuit de controlerichtlijnen en is niet uniek voor gemeente Woerden.
- De waardering en risicoschatting met betrekking tot lopende grondexploitaties, inclusief de vanaf 2016 geldende regels rondom het tussentijds winstnemen.
- De verantwoording en waardering van voorzieningen en onderhoudsreserves in relatie tot de aan- of afwezigheid van actuele beheerplannen.
- De waardering en presentatie van de bijstandsdebiteuren in relatie tot uw samenwerking met Ferm Werk.
- De naleving van de (Europese) aanbestedingsregels.
- Risico's en onzekerheden sociaal domein.
- De actualiteit van de gevoerde administratie(s), gericht op de betrouwbaarheid van de (tussentijdse) informatievoorziening en het voldoen aan de bepalingen van het Bbv.
- De kwaliteit van de IT-omgeving in 2019. Zijn de aandachtspunten uit voorgaande jaren opgepakt en opgelost?
- De fiscale positie (Vpb).

Ter voorkoming van een materiële fout in de jaarrekening heeft u voor bovenstaande risicogebieden beheersmaatregelen getroffen. Wij hebben ons bij de controle gericht op de opzet en het bestaan van de door u ingerichte beheersingsomgeving, die deze risico's moeten verkleinen. Voor een toelichting op een aantal onderkende risico's en aandachtspunten verwijzen wij naar het hoofdstuk 'Bevindingen eindejaarscontrole'. Daarnaast verwijzen wij u naar onze bevindingen in het hoofdstuk 'Interne beheersing'.

De baten en lasten, alsmede balansmutaties, zijn niet rechtmatig

Op basis van uw accountantsprotocol en normenkader hebben wij de naleving van het financieel rechtmatigheidskader voor uw gemeente gecontroleerd. Hierbij zijn diverse afwijkingen geconstateerd:

- Afwijkingen van Europese aanbestedingsregels voor een bedrag van € 6.132.000
- Afwijkingen van het BBV (getrouwheidsfouten) tot een bedrag van per saldo € 275.000. Deze getrouwheidsfouten wegen eveneens door als rechtmatigheidsfout, maar dan voor een bedrag van € 551.000. Voor getrouwheid mogen wij

namelijk de fouten salderen (effect op resultaat), terwijl voor rechtmatigheid de absolute afwijking moet worden doorgerekend in ons oordeel.

Totaal is de rechtmatigheidsfout € 6.683.000.

Op de rechtmatigheidsfouten met betrekking tot de naleving van de Europese aanbestedingsregels gaan wij in hoofdstuk 3 van dit accountantsverslag nader in. De getrouwheidsfouten die meewegen als rechtmatigheidsfout betreffen het volgende:

| Fouten | Effect op resultaat (V= voordelig effect a.g.v. niet corrigeren; N = nadelig effect op resultaat a.g.v. niet corrigeren) | Toelichting |
|--|--|--|
| Tussentijdse winstneming S&P niet teruggedraaid | 246 (V) | Wij verwijzen naar hoofdstuk 3 van dit accountantsverslag |
| Afrekening verbonden partijen (AVU en VRU) te laag verantwoord | 90 (V) | De afrekening over 2019 is voor een bedrag van in totaal € 90.000 te laag verantwoord |
| Baten OAB te hoog verantwoord | 77 (V) | In de jaarrekening zijn, gelet op de geleverde prestaties in het kader van OAB, de baten te hoog bepaald. |
| Baten SPUK te laag verantwoord | 138 (N) | In de jaarrekening zijn, gelet op de werkelijke BTW kosten, de baten uit de rijksvergoeding te laag weergegeven. |

Op de programma's 1. Bestuur, dienstverlening en veiligheid, 5. Sport en Onderwijs, 6. Ruimtelijke ontwikkeling en wonen en 7. Financiën (Algemene inkomsten en overhead) is sprake van een overschrijding van de begroting (lasten), echter deze werken niet door in ons rechtmatigheidsoordeel. Daarnaast is sprake van een aantal kredietoverschrijdingen van in totaal € 50.000 welke niet doorwerken in ons rechtmatigheidsoordeel.

Onze conclusie is derhalve dat de totstandkoming van de baten en lasten, alsmede de balansmutaties, niet aan de rechtmatigheidscriteria voldoen.

De jaarrekening voldoet aan het BBV

Significante verslaggevingsgrondslagen en de toepassing hiervan zijn belangrijk voor de presentatie van de financiële positie en de baten en lasten van de gemeente Woerden. Daarnaast vereisen zij van het college van burgemeester en wethouders het toepassen van oordeelsvorming ten aanzien van moeilijke, subjectieve en complexe posities, die vaak – vanwege de noodzaak om inschattingen te moeten maken over het effect van zaken – inherent onzeker zijn.

De belangrijkste verslaggevingsgrondslagen van de gemeente Woerden zijn uiteengezet in de jaarstukken in onderdeel 5.3 ‘Grondslagen voor waardering en resultaatbepaling’. In de jaarrekening 2019 hebben zich ten opzichte van 2018 geen wijzigingen van materieel belang voorgedaan in de toegepaste verslaggevingsgrondslagen, die een aanzienlijke invloed hebben gehad op de baten en lasten en/of de financiële positie van de gemeente.

Wij hebben het door het college van burgemeester en wethouders toegepaste proces voor belangrijke verslaggevingsgrondslagen geëvalueerd en hebben gegevensgerichte controlewerkzaamheden uitgevoerd. Wij hebben de toepassing van de juiste methodiek, de aannames, de berekeningen en de consistente toepassing van de betrokken modellen en/of de van toepassing zijnde financiële verslaggeving beoordeeld. Wij zijn van mening dat de verslaggevingsgrondslagen en de toegepaste inschattingen redelijk zijn en consistent zijn gebruikt: de jaarstukken voldoen aan het BBV (Besluit begroting en verantwoording).

Geen resterende geïdentificeerde materiële fouten en tekortkomingen voor getrouwheid in de jaarstukken

Naar aanleiding van onze jaarrekeningcontrole, resteren er geen van materieel belang zijnde ongecorrigeerde afwijkingen of onzekerheden voor de getrouwheid. Door ons gerapporteerde bevindingen zijn derhalve niet materieel (dus hebben geen invloed op de strekking van onze controleverklaring), maar zijn naar onze mening vooral van belang voor uw beoordeling van de jaarstukken en de verdere kwaliteitsverbetering van de administratieve organisatie en interne beheersing.

Voor de niet materiële fouten en tekortkomingen in de jaarstukken verwijzen wij u naar de diverse onderdelen van dit rapport.

Goedkeurende controleverklaring voor getrouwheid en een afkeurend oordeel voor rechtmatigheid

Wij zijn van oordeel dat de jaarrekening 2019 van de gemeente Woerden een getrouw beeld geeft van de grootte en de samenstelling van zowel de baten en lasten over 2019 als van de activa en passiva van de gemeente Woerden op 31 december 2019 in overeenstemming met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Voorts zijn wij van oordeel dat de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties over 2019 niet in alle van materieel belang zijnde aspecten tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de in de relevante wet- en regelgeving opgenomen bepalingen, zoals opgenomen in het normenkader 2019 zoals dit aan de raad ter kennisgeving is gebracht met de raadsinformatiebrief van 10 maart 2020 (20R00154). De onrechtmatigheden hebben betrekking op afwijkingen van Europese aanbestedingsregels. Tevens is sprake van een aantal niet gecorrigeerde getrouwheidsfouten (afwijkingen van het BBV). Deze getrouwheidsfouten zijn in totaal niet materieel en hebben geen effect op ons getrouwheidsoordeel. De niet

gecorrigeerde fouten kwalificeren echter ook als rechtmatigheidsfout en werken daarom wel door in ons rechtmatigheidsoordeel.

Hierbij geldt als voorwaarde dat de door ons gecontroleerde jaarrekening ongewijzigd door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Wij verzoeken u derhalve ons een door voorzitter en de griffier ondertekend besluit van de vastgestelde jaarrekening te verstrekken. Mochten nog wijzigingen worden aangebracht in de definitieve versie van de jaarrekening dan dienen wij deze te beoordelen alvorens onze controleverklaring hierbij mag worden opgenomen.

In de controleverklaring hebben wij een paragraaf opgenomen waarin wij de nadruk leggen op de in de algemene beschouwingen, de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing en in de "Gebeurtenissen na balansdatum" (paragraaf II.3 van de jaarstukken) opgenomen uiteenzetting van het college van burgemeester en wethouders over de mogelijke financiële impact voor de gemeente Woerden van de uitbraak van het coronavirus. Ons oordeel is niet aangepast met betrekking tot deze aangelegenheid.

2. Financiële positie en resultaat

De vermogenspositie van uw gemeente neemt af

In het Bbv, de verslaggevingsregels voor gemeenten, wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen resultaatbepaling en resultaatbestemming. Alle baten en lasten dienen via het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening te lopen. Er mogen geen baten of lasten rechtstreeks in het eigen vermogen (dat bestaat uit de algemene reserve en de bestemmingsreserves) worden gemuteerd.

De mutaties in het eigen vermogen vinden plaats door middel van de resultaatbestemming. Het gerealiseerd totaalsaldo van baten en lasten 2019 bedraagt € 6.084.000 nadelig. Per saldo is tussentijds € 5.228.000 aan de reserves onttrokken, zodat het uiteindelijk gerealiseerde resultaat over 2019 € 855.000 nadelig bedraagt. Dit resultaat is afzonderlijk vermeld onder het eigen vermogen in de balans.

In het hiernavolgende overzicht hebben wij de ontwikkeling van het eigen vermogen opgenomen.

| Eigen vermogen (in € 1.000) | 2019 | 2018 |
|--|------------------|------------------|
| Eigen vermogen per 1 januari | 71.118 | 77.998 |
| Tussentijdse resultaatbestemming | -/- 5.228 | -/- 9.705 |
| Gerealiseerd resultaat (nadelig) | -/- 855 | 2.825 |
| Totaal ('gerealiseerd saldo van baten en lasten') | -/- 6.084 | -/- 6.880 |
| Eigen vermogen per 31 december | 65.035 | 71.118 |

NB: door afronding op € 1.000 kunnen geringe afrondingsverschillen of afwijkingen van de jaarstukken ontstaan.

De tussentijdse resultaatbestemming bestaat uit de stortingen in en onttrekkingen uit de reserves, in overeenstemming met de besluiten van uw gemeenteraad.

De omvang van het eigen vermogen bedraagt ultimo 2019 circa 24,5 % van het balanstotaal (2018: circa 29,5 % van het balanstotaal). In absolute en relatieve zin is uw vermogen iets afgenomen. In de toelichting op balans (onderdeel II.3) bij het onderdeel reserves geeft het college een nadere toelichting op de mutaties in het eigen vermogen over het jaar 2019. Wij verwijzen u naar deze toelichting.

Resultaat 2019 is beïnvloed door reservemutatie(s)

Het feitelijke saldo van baten en lasten in een jaar wordt weergegeven als het gerealiseerde totaalsaldo van baten en lasten. Daarnaast kent de gemeente ook het gerealiseerde resultaat. Dit is het gerealiseerde totaalsaldo van baten en lasten plus of min de tussentijdse resultaatbestemmingen. Deze bestemmingen bestaan uit in de loop van het jaar gedane onttrekkingen uit reserves minus de tussentijdse stortingen in reserves. De stortingen in dan wel onttrekkingen aan reserves vinden plaats op basis van door u genomen besluiten. Het gerealiseerde resultaat is dus mede het gevolg van de bestuurlijke besluitvorming. Concreet betekent dit voor uw gemeente het volgende:

| Exploitatieresultaat (in € 1.000) | |
|--|------------------|
| Totale baten | 128.427 |
| Totale lasten | 134.511 |
| Gerealiseerde saldo van baten en lasten (nadelig) | -/- 6.084 |
| Af: stortingen in reserves | 8.409 |
| Bij: onttrekkingen aan reserves | 13.637 |
| Saldo mutaties reserves, per saldo onttrokken | 5.228 |
| Gerealiseerd resultaat (nadelig) | -/- 855 |

De exploitatie over 2019 laat een nadelig gerealiseerd totaal saldo van baten en lasten van € 6.084.000 zien, ten opzichte van een begroot (na wijziging) nadelig saldo van € 7.491.000. Dit is een voordeel van € 1.407.000. Het gerealiseerde nadelig resultaat ad € 855.000 is afzonderlijk op de balans onder het eigen vermogen opgenomen.

In de jaarstukken wordt op diverse plaatsen een nadere toelichting gegeven op de totstandkoming van het resultaat en worden de verschillen tussen de begroting (na wijziging) en de gerealiseerde baten en lasten verklaard. Wij verwijzen u hiervoor naar hoofdstuk II.4. Voor de verschillenanalyse verwijzen wij u tevens naar de toelichting op de programmaverantwoording (onderdeel "Financiële analyse" per thema) waarin per thema de belangrijkste verschillen nader zijn geanalyseerd.

Het nadelige exploitatieresultaat 2019 (vóór bestemming) is mede ontstaan na een aantal incidentele baten en lasten. Door het effect van de incidentele baten en lasten buiten beschouwing te laten, ontstaat meer inzicht in de reguliere baten en lasten. Het inzicht in de reguliere baten en lasten is van belang, omdat het een betere indicatie geeft van de toekomstige baten en lasten,

Het college van burgemeester en wethouders kwalificeert het weerstandsvermogen als ruimschoots dekkend om de onderkende risico's af te kunnen dekken

overigens zonder rekening te houden met beleidswijzigingen. In de toelichting op het overzicht van baten en lasten is in hoofdstuk II.7 inzicht in de incidentele baten en lasten gegeven. Kortheidshalve verwijzen wij u naar deze uiteenzetting.

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit vanwege ingeschatte risico's. De beschikbare weerstandscapaciteit (voor de samenstelling, zie de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing) heeft het college bepaald op € 34,3 miljoen (2018: € 31,4 miljoen). De beschikbare weerstandscapaciteit is derhalve ten opzichte van 2018 gestegen.

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing heeft het college een opsomming gegeven van ingeschatte risico's. Deze cumuleren voor 2019 tot een bedrag van € 9,2 miljoen (2018: € 5,6 miljoen). Ten opzichte van 2018 is sprake van een stijging van de gekwantificeerde risico's. Hierbij is het belangrijk om stil te staan bij de vooralsnog niet te kwantificeren risico's als gevolg van de uitbraak van het corona-virus. Zoals eerder gemeld heeft het college (in de algemene beschouwingen, de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing en in de "Gebeurtenissen na balansdatum" (paragraaf II.3 van de jaarstukken) een toelichting opgenomen inzake de onzekerheden en de mogelijke financiële impact voor de gemeente Woerden van de uitbraak van het coronavirus. Deze uiteenzettingen zijn naar onze mening van belang voor uw kwalitatieve beoordeling van het weerstandsvermogen en de onderkende risico's.

De inventarisatie van risico's geeft een indicatie van de financiële omvang van de belangrijkste (specifieke) risico's, om zo de benodigde weerstandscapaciteit te bepalen. Daarbij wordt een inzicht gegeven in de (naar de inschatting van het college) belangrijkste risico's voor uw gemeente. Ook zijn de aan deze risico's gekoppelde beheersingsmaatregelen opgenomen en wordt een inhoudelijke toelichting gegeven op nieuw gedefinieerde en gewijzigde risico's in de top van grootste risico's. Het college heeft op basis van deze risico-inventarisatie en de beschikbare weerstandscapaciteit een kwalificatie aan het weerstandsvermogen gegeven. Deze kwalificatie is gebaseerd op een ratio waarbij de beschikbare weerstandscapaciteit gedeeld wordt door het benodigde weerstandsvermogen (gekwantificeerde risico's). Het college geeft in de paragraaf weerstandsvermogen aan dat voor de onderkende en gekwantificeerde risico's "ruimschoots dekking" is vanuit de beschikbare weerstandscapaciteit

Voor meer gedetailleerde informatie over uw weerstandspositie, de onderkende risico's en de kwantificering daarvan verwijzen wij u naar de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van uw jaarstukken 2019. Overigens merken wij hierbij op dat deze cijfers niet aan accountantscontrole of een beoordelingsopdracht zijn onderworpen.

3. Bevindingen eindejaarscontrole

De grondexploitaties zijn geactualiseerd en (waar noodzakelijk) bijgesteld

Een belangrijk risico dat wij onderkennen in het kader van de jaarrekeningcontrole is de waardering van de grondexploitaties. De grondexploitaties hebben ultimo 2019 een (netto) boekwaarde van circa € 7,3 mln. en zijn daarmee ten opzichte van 2018 circa € 958.000. toegenomen.

De grondexploitatie is één van de posten die het meest gevoelig is voor de economische ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld een stagnerende vraag of dalende prijzen. Hierdoor kan het verwachte resultaat van een project (fors) afnemen of zelfs omslaan in een verwacht verlies, maar bij een voorspoedige realisatie van verkopen (voorlopen op plan) is juist weer sprake van een voordelig effect. Voor een nadere onderbouwing van de ontwikkelingen met betrekking tot de grondexploitaties verwijzen wij naar de paragraaf “Grondbeleid” in het jaarverslag. Daarin worden ontwikkelingen in de complexen, de prognoses voor de komende jaren en de mogelijke risico’s nader toegelicht. Daarnaast zijn op 25 mei 2020 de geactualiseerde grondexploitaties aan de raad aangeboden en vastgesteld, waar wij naar verwijzen.

De controle van de grondexploitatie vraagt veel aandacht, vanwege de (hoge mate van) schattingsonzekerheid die met de (waardering van de) jaarrekeningpost samenhangt. Wijzigingen in de uitgangspunten die bij het doorrekenen van grondexploitaties gehanteerd zijn veelal van (substantiële) invloed op de financiële uitkomst van de grondexploitatie. Ook hebben (op projectniveau) de nog te maken kosten en de nog te realiseren opbrengsten, inclusief de timing daarvan, mogelijk invloed op de waardering. Om deze reden nemen wij in ons accountantsverslag een beschouwing op over uw grondexploitatie. Op basis van onze controle brengen wij het volgende onder uw aandacht:

Tussentijdse winstneming en actualisatie prospectie

Ten behoeve van de jaarrekening 2019 heeft het college de grondexploitaties geactualiseerd. In de raadsvergadering van 18 juni 2020 informeert het college de raad over de effecten van de actualisatie (MPG). Vooruitlopend op het vaststellen van het MPG (waarmee ook meer beleidsmatige keuzes worden vastgesteld, is een belangrijk effect, gelet op de voortgang van de exploitaties in 2019, een tussentijdse winst moest worden genomen (op basis van het Bbv) op drie lopende exploitaties. De totale winstneming in 2019 bedraagt € 354.000 en heeft betrekking op de volgende exploitaties:

| | | |
|-----------------|---|----------------|
| Kamerik NO II | € | 205.000 |
| Jan Steenstraat | € | 29.000 |
| Harmelen | € | 120.000 |
| | € | <u>354.000</u> |

De winstnemingen zullen in 2020 vanuit de grondexploitatiecomplexen worden geboekt naar de Algemene Reserve Grondbedrijf. Dit betreffen immers resultaten die vervroegd worden genomen door het grondbedrijf. Vervolgens zal middels een voorstel aan de raad worden voorgelegd in hoeverre de algemene reserve wordt afgeroomd en waarvoor de beschikbare gelden (mogelijk) kunnen worden ingezet.

Winstuitname 2018 Snel & Polanen te hoog

Bij het actualiseren van de grondexploitatie per 1-1-2020, welke dus in de jaarrekening 2019 is verwerkt, heeft het college (op basis van voortschrijdend inzicht) vastgesteld dat de winstneming in voorgaande jaren te hoog is geweest voor een bedrag van circa € 246.000. De voornaamste oorzaak van de te hoge winstneming is de verwerking van de aankoop van de Cattenbroekerdijk 1 (CBD1). In beginsel schrijft het Bbv voor dat, in het geval van veranderende omstandigheden, uit de meerjarenprognose blijkt dat in het verleden te veel winst is genomen, deze (tussentijdse) winst teruggedraaid dient te worden. Dat kan op diverse manieren. Bijvoorbeeld door het nemen van een lagere tussentijdse winst in het lopende boekjaar, door het treffen van een voorziening of door een afboeking die als negatieve opbrengst ten laste van de exploitatie worden gebracht. Omdat het eindresultaat positief (winstgevend) blijft en de boekwaarde ook nog "negatief" is, heeft het college besloten deze correctie echter niet door te voeren. Dit betekent dat in latere jaren de (tussentijdse) winstneming voor dit bedrag lager zal uitvallen. Wij hebben dit als (BBV-technische) fout meegewogen in onze oordeelsvorming, omdat de verslaggevingsregels dat voorschrijven.

Afwikkeling Defensie-eiland voorzien in 2021

Recent (in 2020) zijn de laatste woningen in deze exploitatie verkocht. De komende 1 ½ jaar verwacht het college nodig hebben voor de verdere afronding en het woonrijpmaken van het gebied. Het college verwacht dat in 2021 alle woningen bewoond zijn en het hele openbaar gebied gereed is. Bij het actualiseren van de grondexploitatie per 1-1-2019 werd verwacht dat de grondexploitatie eind 2020 kon worden afgesloten. Per 1-1-2020 blijkt dit niet haalbaar, waardoor de afsluiting van de grondexploitatie één jaar later (2021) zal plaatsvinden. Deze "vertraging" heeft als financieel gevolg dat de eerder getroffen verliesvoorziening met een bedrag van € 55.000 moest worden verhoogd. Na deze verhoging is het totale verwachte verlies ad € 16.914.000 geheel voorzien. Een bedrag van € 16.108.000 is (zichtbaar) in mindering gebracht op het geïnvesteerd vermogen onder onderhanden werk op de balans. Het restant (€ 806.000) is, overeenkomstig het Bbv, credit op de balans gepresenteerd onder de voorzieningen.

Brediuspark loopt langer door

Ten opzichte van de voorgaande actualisatie heeft het college vastgesteld dat de beoogde afwikkeling van de grondexploitatie niet in 2021 zal zijn, maar naar verwachting nu in 2023. De oorzaak van deze langere doorlooptijd heeft voor een belangrijk deel te maken met de gesprekken die lopen inzake de visievorming voor het centrumgebied. Deze kosten meer tijd dan aanvankelijk werd verwacht. Als gevolg hiervan is zowel de uitgifte van de kavels vertraagd als ook de realisatie van de civieltechnische investeringen in de openbare ruimte. Het gevolg van deze ontwikkelingen en vertraging is dat de verwachte opbrengsten met circa € 35.000 afnemen en dat de totaal te maken kosten met circa € 150.000 toenemen. Per saldo is dan sprake van een nadelig effect op het totaal te verwachte resultaat.

Pionier

Ten opzichte van de voorgaande actualisatie is sprake van een kanteling van een beperkt winstgevende exploitatie, naar een verlieslatende. Dit heeft, in hoofdlijnen, twee oorzaken. Enerzijds is sprake van enige vertraging als gevolg van de bestemmingsplanprocedure. Deze vraagt door bezwaren van omwonenden veel extra tijd. Een tweede belangrijke oorzaak voor de toegenomen (verwachte) kosten in de grondexploitatie betreft de gewijzigde uitgangspunten ten aanzien van het bouwrijp maken. Waar eerder sprake was van beperkte meerkosten voor het ophogen van het plangebied, is nu gebleken dat geen sprake kan zijn van hergebruik van materiaal. Daardoor is

**Activering
voorbereidingskosten
ontwikkeling Stationsgebied
is mogelijk**

sprake van substantiële meerkosten. Om deze redenen is in de jaarrekening een voorziening voor het verwachte verlies nu van € 53.000 gevormd.

In de omgeving van station Woerden spelen momenteel allerlei ontwikkelingen, zoals de (plannen voor) woningbouw, onder andere op het Defensie-eiland, het voormalige Campina-terrein, het voormalige Pels-terrein, Nieuw-Middelland en Snellerpoort en bijvoorbeeld een snelfietspad parallel aan de spoorlijn tussen Woerden en Utrecht waar de gemeente samen met de provincie aan werkt. Om deze en andere ontwikkelingen goed op elkaar te laten aansluiten, gaat uw gemeente ook met het gebied rondom het station aan de slag. In het kader van de voorbereiding van deze ontwikkeling maakt uw gemeente kosten. Bij de controle hebben wij met uw medewerkers gesproken over de verantwoording van deze kosten. Concreet ging dat vooral om de vraag of deze kosten direct ten lasten van het resultaat gebracht moe(s)ten worden, of dat deze kosten geactiveerd kunnen worden.

In 2019 zijn de gemaakte kosten (€ 207.000) ten laste van het resultaat gebracht. Vanuit het voorzichtigheidsprincipe is dit ook verdedigbaar. Het Bbv staat echter het activeren van voorbereidingskosten ook toe, wanneer voldaan wordt aan de volgende voorwaarden uit de notitie grondexploitatie van de commissie Bbv:

1. de kosten moeten passen binnen specifieke (wettelijke) definities; en
2. de kosten mogen maximaal 5 jaar geactiveerd blijven staan onder de immateriële vaste activa; na maximaal 5 jaar moeten de kosten hebben geleid tot een actieve grondexploitatie en kunnen dan daarin worden ingebracht, dan wel worden afgeboekt ten laste van het jaarresultaat; en
3. plannen tot ontwikkeling van de grond waarvoor de voorbereidingskosten worden gemaakt, moeten bestuurlijke instemming hebben, blijkend uit een raadsbesluit.

Wanneer dit niet het geval is (of wanneer in de periode ervoor blijkt dat alsnog geen grondexploitatie zal worden geopend) dienen de kosten, wanneer u zou besluiten deze te activeren, alsnog en direct ten laste van het resultaat gebracht te worden.

Het “voordeel” van het activeren van dergelijk kosten, is dat u integraal inzicht heeft in de totale kosten van de ontwikkeling. Activeren van de kosten dient dan wel in het jaar van het maken van de kosten te geschieden. Eerder gemaakte kosten die ten lasten van het resultaat gebracht zijn, kunnen nadien niet alsnog geactiveerd worden. Het is daarom van belang om tijdig de keuze te maken om de kosten wel of niet te activeren. Wanneer de kosten geactiveerd worden, dient u erop toe te zien dat aan de hiervoor genoemde voorwaarden wordt voldaan. Tevens is het van belang de thans geactiveerde kosten mee te nemen in de nog op te stellen grondexploitatie, omdat deze impact hebben op de waardering en het toekomstige resultaat van de nog te openen grondexploitatie. In het geval deze verlieslatend blijkt te zijn, dient uiteraard voor het verwachte verlies een voorziening gevormd te worden ten laste van het resultaat.

Verantwoording en waardering vorderingen cliënten bijstand

In ons accountantsverslag 2018 hebben wij het college en de uitvoeringsorganisatie geadviseerd om na te gaan of het terecht is dat u de vorderingen op bijstandsccliënten terecht niet op uw balans presenteert en waardeert. Deze staan nu, ook voor uw aandeel daarin, uitsluitend bij Ferm Werk op de balans. Aan dit advies is geen opvolging gegeven. Wel is door het college vastgesteld dat de andere aangesloten gemeenten bij Ferm Werk de vorderingen ook niet presenteren en waarderen. De inhoudelijke argumenten of dit nu wel of niet correct is, ontbreken daarbij.

Net als voorgaand jaar heeft het college daarom in een toelichting op de balans bij deze post aangegeven dat het vooralsnog onzeker is of deze vorderingen gepresenteerd en gewaardeerd moeten worden. Wij verzoeken u met klem dit zo spoedig mogelijk alsnog uit te (laten) zoeken. In dit verband is het wellicht verstandig, de commissie Bbv hiervoor te consulteren (indien van een specifieke vraag).

Verantwoording lasten verduurzaming sporthallen onzeker

Met het raadsbesluit van 30 mei 2017 heeft uw raad besloten een krediet beschikbaar te stellen van € 2.545.000 voor het uitvoeren van duurzaamheidsmaatregelen aan acht sporthallen en gymzalen die bijdragen aan uw ambitie "Klimaatneutraal Woerden 2030". Van dit bedrag kon, op basis van het raadsbesluit € 435.000 ten laste van de voorziening MOP gebracht worden, omdat deze lasten kwalificeren als onderhoudskosten.

Inmiddels worden de verduurzamingsmaatregelen uitgevoerd. De tot nu toe gemaakte kosten zijn in de jaarrekening verantwoord, waarbij op grond van het genoemde raadsbesluit een bedrag van € 425.000 ten laste van het resultaat over 2019 is gebracht. Dit komt, omdat de facturatie van de aannemers onvoldoende inzicht geeft of deze kostentoe rekening inderdaad geheel uit onderhoudskosten bestaat en er ook geen andere informatie beschikbaar is waarmee kan worden vastgesteld of de toerekening van dit bedrag aan de exploitatie juist is, kunnen wij niet met zekerheid vaststellen of deze toerekening juist is. Wij hebben het gehele bedrag daarom als onzekerheid meegewogen in onze oordeelsvorming.

Voorziening pensioenverplichtingen wethouders geactualiseerd

Uw gemeente heeft een voorziening getroffen om de pensioenen van (gewezen en niet gewezen) wethouders uit te kunnen voldoen. De omvang van deze voorziening bedraagt ultimo 2019 circa € 5,5 miljoen.

Het betreft hier bedragen voor wethouders van wie de pensioenen reeds ingegaan zijn en voor wethouders die voor het pensioen nog in de opbouwfase zitten. Conform wettelijke vrijstellingen vormt uw gemeente (in continuïteit) geen voorziening voor pensioenverplichtingen van wethouders die reeds voor 2013 met pensioen zijn gegaan. De verplichting is wel door uw gemeente berekend en bedraagt ultimo 2019 circa € 1,5 miljoen. De lasten die met deze pensioen samenhangen worden gedekt uit uw meerjarenbegroting.

Voor de verplichtingen waarvoor wel een voorziening wordt gevormd wordt door uw gemeente op basis van actuariële berekening jaarlijks vastgesteld wat de omvang van de voorziening ultimo verslagjaar moet zijn. Voor zowel de pensioenen in opbouw als de reeds ingegane pensioenen is een aantal factoren van invloed op de voorziening die ultimo elk boekjaar benodigd is. Daarvan zijn met name de behaalde beleggingsresultaten, de levensverwachting en de voorgeschreven rekenrente van belang. Met name de rekenrente heeft gezorgd ervoor

dat de benodigde pensioenverplichting sterk gestegen is in 2019. Dit komt met name omdat de rekenrente gedaald is van circa 1,6% naar 0,29%. Met de Raadsinformatiebrief van 28 april 2020 (kenmerk 20R.00422) bent u geïnformeerd over de noodzaak om een extra verwachte storting in de voorziening van circa € 2,2 miljoen om deze op het vereiste peil te brengen. Daarvan had een bedrag van circa € 1,9 miljoen betrekking op de hiervoor beschreven factoren.

Bij de controle van de jaarrekening is op basis van geactualiseerde gegevens gebleken dat de extra dotatie voor dit deel circa € 100.000 lager uit zou kunnen vallen. Hiermee is in de uiteindelijke hoogte van de voorziening rekening gehouden.

Een tweede ontwikkeling die zich tijdens het controleren van de jaarrekening voordeed, was dat u van een andere gemeente in mei 2020 een bijdrage van € 610.000 ontving in verband met de overdracht van de pensioenverplichting van deze gemeente naar uw gemeente. Deze waardeoverdracht was reeds gewaardeerd in de omvang van de voorziening in uw jaarrekening. Er was echter nog geen rekening gehouden met de bijdrage van de andere gemeente. Deze – niet door u verwachte – bijdrage is daarom als bate geboekt in 2019.

Overigens zou deze gebeurtenis ons inziens wel aanleiding voor u moeten zijn om te onderzoeken of er mogelijk nog meer bijdragen van andere gemeenten te verwachten zouden (moeten) zijn uit hoofde van waardeoverdrachten uit het verleden.

Het actualiseren van beheerplannen moet voorrang krijgen ter onderbouwing van te treffen onderhoudsvoorzieningen

Voor de dekking van kosten van groot onderhoud aan het gemeentelijk vastgoed beschikt uw gemeente over de bestemmingsreserve gemeentelijk vastgoed. Uw gemeente heeft geen (egalisatie) voorzieningen gevormd voor groot onderhoud aan de (overige) kapitaalgoederen (zoals bijvoorbeeld wegen, kunstwerken, riolering et cetera).

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

In de praktijk blijkt bij veel gemeenten en gemeenschappelijke regelingen als alternatief dan een bestemmingsreserve gevormd te worden, zodat er dekkingsmiddelen zijn voor het uitvoeren van groot onderhoud. Dit is bij uw gemeente nu dus ook het geval (geweest). Bij een bestemmingsreserve groot onderhoud wordt vanuit de verslaggevingsregels geen nadere onderbouwing afgedwongen inzake de omvang en afloop van de bestemmingsreserve (in tegenstelling tot voorzieningen). Het is hierbij aan de raad om de kaders en voorwaarden voor de bestemmingsreserve goed te omschrijven.

Een bestemmingsreserve groot onderhoud kan echter, zo stelt de commissie BBV, nooit de functie van het egaliseren van onderhoudslasten over meerdere begrotingsjaren overnemen. Dit kan hooguit een tijdelijke situatie zijn gedurende de periode dat het

Risico's en onzekerheden in het Sociaal domein

beheerplan wordt geactualiseerd. Vanuit het oogpunt van risicobeheersing en inzicht in de financiële positie is het overigens - welke systematiek ook wordt gekozen door de raad - aan te raden altijd zorg te dragen voor actuele beheerplannen.

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

Uw gemeente heeft hieraan nog geen opvolging gegeven. Wij adviseren u hier prioriteit aan te geven.

Hierna rapporteren wij een aantal onzekerheden die naar aanleiding van de controle 2019 geconstateerd zijn.

Onzekerheden Pgb's (Wmo en Jeugdzorg)

Bij de controle op de Persoonsgebonden budgetten (Pgb's) voor de Wmo en de Jeugdzorg is het van belang om de rechtmatigheid van de lasten vast te stellen. De Pgb-bestedingen zijn door uw gemeente (verplicht) belegd bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB). De accountant van de SVB heeft een controleverklaring met beperking bij de verantwoordingen 2019 verstrekt vanwege diverse rechtmatigheidsafwijkingen. In principe is de rechtmatigheid van de Pgb-bestedingen daarmee onzeker. Uw gemeente heeft echter zelf passende maatregelen uitgevoerd naar de bestedingen van de Pgb's waarmee extra zekerheid over de levering van de zorg verkregen werd. Op basis hiervan achten wij de rechtmatige besteding van de totale Pgb-bestedingen voldoende zeker.

Onzekerheden ingekochte zorg (Wmo en Jeugdzorg)

Het college is voor het vaststellen van de getrouwheid en rechtmatigheid van de geleverde zorg en de daadwerkelijke levering (mede) afhankelijk van de controle-informatie van zorgaanbieders. De gemeente heeft aan de zorgaanbieders een productieoverzicht gevraagd en, als de productie een bepaald bedrag overschrijdt, een controleverklaring van de externe accountant van de zorgaanbieder over de rechtmatigheid van de in totaal in rekening gebrachte lasten door de desbetreffende zorgaanbieder op basis van het landelijk controleprotocol. Daarnaast heeft uw gemeente voor een aantal grote aanbieders waarvoor nog geen productieverantwoording en/of goedkeurende controleverklaring was verkregen zelf onderzoek verricht om de levering van de zorg alsnog zeker te maken. Daarmee is de onzekerheid verlaagd met een bedrag van circa € 358.000. Op basis van alle aangeleverde informatie en uw eigen onderzoek bestaat er nog een resterende onzekerheid over een bedrag van € 827.500 aan ingekochte zorg.

Afwijkingen EU-aanbestedingen werken door in het rechtmatigheidsoordeel

Het normenkader voor de rechtmatigheidscontrole bevat onder andere de Europese aanbestedingswetgeving. Bij onze jaarrekeningcontrole hebben wij aan de hand van een door uw gemeente uitgevoerde crediteurenanalyse (spendanalyse) gecontroleerd of de Europese aanbestedingswetgeving gedurende het boekjaar 2019 is nageleefd. Uit de intern uitgevoerde analyse en interne controle waren geen rechtmatigheidsfouten geconstateerd of gerapporteerd.

Op basis van onze controle (review van de uitgevoerde crediteurenanalyse) moest deze conclusie worden bijgesteld. Wij constateerden dat voor 7 dossiers de Europese aanbestedingsregels niet zijn nageleefd. Op basis van deze bevinding moesten wij onze steekproef verwerpen en hebben het college gevraagd een nadere analyse uit te voeren op de niet in onze steekproef betrokken crediteuren. Uit deze analyse zijn 18 dossiers naar voren gekomen waarbij de Europese aanbestedingsregels niet waren nageleefd. In totaal is dus sprake van 25 dossiers waarbij de Europese aanbestedingsregels niet zijn nageleefd. De belangrijke hoofdoorzaken die hieraan ten grondslag liggen, werken wij hierna uit.

Wat wij zien is dat, organisatie breed, projectleiders of budgethouders het als een administratieve last zien om startformulieren in te vullen in plaats van dat zij het als een ondersteunend middel zien om tot een juiste aanbestedingskeuze te komen. Een startformulier is juist in opzet een prima instrument om de juist keuze te maken. Ook komt het regelmatig voor dat (voor zover deze er al zijn) ramingen van opdrachtwaarden (te) laag worden ingestoken, waardoor (op basis van die inschatting) niet Europees hoeft te worden aanbesteed. Ook zien wij dat er relatief veel opdrachten worden verlengd, waarbij achteraf de conclusie kan worden getrokken dat dit voorzien had kunnen/moeten worden en meegewogen had moeten worden bij de opdrachtraming. Tenslotte stellen wij vast dat er sprake is van jaarlijks terugkerende “regelmatige” leveringen en diensten, die gebaseerd zijn op aanbestedingen en/of overeenkomsten in het verleden, maar inmiddels op jaarbasis het grensbedrag voor Europese aanbestedingen al te boven gaan.

Tegelijkertijd merken wij op dat de regels rondom Europese aanbesteding ingewikkeld zijn. Bijvoorbeeld:

- Onderscheid werk en dienst/levering: Opdrachten worden aangemerkt als een werk (met veel hogere drempel), blijkt echter een dienst te zijn (klein versus groot onderhoud) met een lagere drempel.
- Inhuur personeel: Dienen inhuuropdrachten als samenhangende opdrachten te worden gezien waarbij opdrachten van inhuur tezamen moeten worden geraamd of dienen opdrachten als individuele opdrachten te worden gezien en geraamd. En is een afdeling van de gemeente terecht aangewezen als aanbestedende dienst of moet de gemeente als geheel als aanbestedende dienst worden gezien.

De onrechtmatigheidsfout komt, voor het jaar 2019, uit op een bedrag van € 3.126.000. Dit betreft het bedrag wat op de onderliggende contracten in 2019 is uitgegeven. Omdat de contracten in 2020 (en mogelijk daarna ook nog) doorlopen, is het nu al duidelijk dat ook in 2020 (en mogelijk latere jaren) sprake zal zijn rechtmatigheidsfouten als gevolg van het van afwijken van de Europese aanbestedingsregels. Deze fouten, voor een totaalbedrag van € 3.006.000, hebben wij meegewogen in ons oordeel over 2019. Het hiernaast opgenomen overzicht kan hiervan worden gegeven:

| Jaar | Fout |
|------|--------------------|
| 2019 | 3.126.000 |
| 2020 | 2.890.000 |
| 2021 | 58.000 |
| 2022 | 58.000 |
| | € 6.132.000 |

Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar de paragraaf “niet uit de balans blijvende verplichtingen” in de jaarrekening, waar het college een nadere toelichting geeft op het aantal contracten, de resterende looptijden en de resterende verplichtingen die uw gemeente is aangegaan. Een nadere specificatie is op de administratie beschikbaar. Omdat het college deze toelichting heeft opgenomen, moeten wij de fout voor de komende jaren in ons oordeel betrekken. De fout met betrekking tot die contracten komt dan voor deze resterende looptijden, niet meer terug in onze oordeelsvorming voor de genoemde jaren en gerapporteerde omvang.

Daarnaast is er een aantal dossiers (12 dossiers in totaal) die als “juridisch ingewikkeld” kwalificeren. Op basis van de Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV moeten wij deze aan u melden, onder meer omdat u het risico loopt dat deze in 2020 en verder onrechtmatig zouden kunnen worden. Het gaat voor het boekjaar 2019 om een bedrag van € 3.292.000. Deze tellen niet mee in ons oordeel.

Wij adviseren u, om het risico op fouten te beperken in 2020 en verder, per direct de volgende adviezen op te volgen:

- Bewustwording in de gehele organisatie verder verbeteren en de kennis van de Europese aanbestedingsregels verder verdiepen (bij inkoop en concerncontrol) en verder verbreden bij alle budgethouders.
- Ga door met het laten onderbouwen van juridisch ingewikkelde opdrachten, bijvoorbeeld aan de hand van jurisprudentie.
- Stel vast of doorlopende contracten met vaste leveranciers nog voldoen aan de Europese aanbestedingsregels.
- Zorg ervoor dat de aanbestedingsdossiers op orde zijn. In de breedte is dat nu nog ondermaats en komt het te vaak voor dat één of meerdere cruciale documenten (waaronder het bestek, de opdrachtcalculatie, startformulieren, ontvangen offertes, gunningsbrieven en afgesloten overeenkomsten) ontbraken.
- In de foutenevaluatie 2019 is voor aantal contracten de fout bepaald op basis van een inschatting van de teamleiders die verantwoordelijk zijn voor het onderliggende contract. Deze inschatting is gemaakt door de kosten te bepalen voor de verwachte resterende looptijd van de onderliggende contracten. Daarbij is uitgegaan van een termijn waarop uiterlijk de aanbesteding van de levering of dienst uiterlijk gedaan moet worden, om in de toekomst niet wederom met een afwijking geconfronteerd te worden. Het is van groot belang dat deze termijnen gerealiseerd worden. Voor sommige contracten ligt deze termijn al op 1 januari 2021. Wij adviseren u daarom om de voortgang van deze aanbestedingen nadrukkelijk te volgen.

Begrotingsrechtmatigheid is adequaat toegelicht in de jaarrekening

Naast de controle op de rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties in de jaarrekening 2019, hebben wij de begrotingsrechtmatigheid gecontroleerd.

De toe te passen normen voor dit begrotingscriterium zijn gebaseerd op artikel 189, 190 en 191 van de Gemeentewet en moet door de gemeenteraad zelf nader worden ingevuld en geconcretiseerd. Dit gebeurt door middel van de begroting en via de verordening op het financieel beheer ex artikel 212 van de Gemeentewet.

Het systeem van budgetbeheer en -bewaking moet waarborgen dat de baten en lasten binnen de begroting blijven en dat belangrijke wijzigingen of dreigende overschrijdingen tijdig worden gemeld aan de gemeenteraad, zodat deze tijdig (binnen het begrotingsjaar) een

besluit kan nemen. Een systeem met onvoldoende waarborgen voor tijdige melding aan de gemeenteraad van budgetoverschrijdingen heeft het risico in zich dat inbreuk wordt gemaakt op het budgetrecht van de gemeenteraad.

Het begrotingscriterium is verder verfijnd en uitgewerkt in de Kadernota van de Commissie BBV. Een belangrijk uitgangspunt is dat het overschrijden van de begroting altijd onrechtmatig is, maar niet in alle gevallen hoeft te worden meegewogen in het accountantsoordeel. Essentieel is dat de gemeenteraad nadere regels kan stellen wanneer kostenoverschrijdingen die worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten (1), kostenoverschrijdingen passend binnen het beleid (2) en kostenoverschrijdingen bij openeinderegelingen (3) moeten meewegen bij het oordeel van de accountant. In die gevallen dat de gemeenteraad geen nader beleid stelt, geldt het uitgangspunt dat deze kostenoverschrijdingen door de accountant niet worden betrokken bij de beslissing of al dan niet een goedkeurende controleverklaring kan worden afgegeven. Deze kostenoverschrijdingen moeten dan wel goed herkenbaar in de jaarrekening zijn opgenomen. Daarnaast moet de accountant deze kostenoverschrijdingen – waarvan het college in de jaarrekening moet aangeven dat de gemeenteraad deze nog dient te autoriseren – in het verslag van bevindingen aan de orde stellen. Extra lasten die zijn gemaakt omdat extra opbrengsten daarvoor de ruimte bieden, terwijl deze extra lasten niet direct zijn gerelateerd aan de extra opbrengsten en waarbij de gemeenteraad nog geen besluit heeft genomen over de aanwending van deze extra opbrengsten, zijn onrechtmatig en tellen mee in het oordeel van de accountant. Dit is bij uw gemeente overigens niet aan de orde.

Begrotingsafwijkingen werken niet door in de controleverklaring

In totaal heeft uw gemeente € 125,6 miljoen aan lasten begroot na wijziging, tegenover € 134,5 miljoen aan werkelijke lasten in 2019. Dit is in totaal een overschrijding van € 8,9 miljoen (7,1%). Aan baten had uw gemeente een bedrag van € 118,1 miljoen begroot na wijziging, tegenover € 128,4 miljoen aan werkelijke baten in 2019. Dit is in totaal een overschrijding van € 10,3 miljoen (8,7%). Het gerealiseerde totaal saldo van baten en lasten komt daarmee op € 6,1 miljoen nadelig.

In het kader van de begrotingsrechtmatigheid moet gekeken worden naar de lastenoverschrijdingen op het niveau waarop de gemeenteraad de begroting autoriseert. In uw geval is dat op programmaniveau. Er is sprake van overschrijdingen op de programma's 1. Bestuur, dienstverlening en veiligheid, 5. Sport en Onderwijs, 6. Ruimtelijke ontwikkeling en wonen en 7. Financiën. De totale overschrijding bedraagt € 10.317.000 op deze programma's. In de jaarrekening heeft het college in de toelichting op de jaarrekening in het onderdeel "Begrotingsrechtmatigheid" (II.5) inzicht gegeven in de begrotingsafwijkingen per programma. Wij verwijzen voor een inhoudelijke en meer specifieke analyse van deze overschrijdingen naar deze toelichtingen.

De overschrijdingen zijn in te delen in de diverse categorieën, zoals ook genoemd in de kadernota van de Commissie BBV. Zoals vermeld is elke lastenoverschrijding op een programma per definitie onrechtmatig, echter hoeft, op basis van uw afwijkingenbeleid, niet elke overschrijding door te werken in het rechtmatigheidsoordeel dat de accountant bij de jaarrekening geeft.

Zoals blijkt uit de analyse van het college is op twee programma's een begrotingsoverschrijding op de lasten te constateren, echter werken deze niet door in het accountantsoordeel. Wij hebben de analyses van het college gevalideerd en kunnen ons hiermee verenigen.

Naast overschrijdingen van lasten, zijn ook op onderdelen meer baten gerealiseerd dan begroot. Over de baten rapporteren wij in deze paragraaf niet, omdat dit geen onderdeel uitmaakt van het criterium begrotings-rechtmatigheid zoals de richtlijnen voorschrijven.

De begrotingsrechtmatigheid omvat ook de overschrijdingen op investeringskredieten. Deze heeft zich in 2019 voor een totaalbedrag van € 50.000 voorgedaan bij kredieten, welke zijn afgesloten in 2019. Gelet op de omvang van de verschillen per krediet (deze zijn allen kleiner dan uw grensbedrag voor afwijkingen van €50.000), is geen nadere toelichting op deze overschrijdingen door het college gegeven. Deze totale afwijking telt, gelet op de toelichting van het college, niet mee in ons rechtmatigheidsoordeel. Overigens geeft de huidige paragraaf Begrotingsrechtmatigheid geen inzicht in de krediet uitputting van de nog niet afgesloten kredieten. Op diverse andere plakken in de jaarrekening is hierover wel informatie te vinden. Wij adviseren u deze informatie ook te bundelen en op te nemen in de paragraaf Begrotingsrechtmatigheid. Daarmee heeft u dan een integraal en overzichtelijk beeld van de kredietuitputting.

Wet normering topinkomens (WNT) – verantwoording en anticumulatie bepaling

Per 1 januari 2013 is de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) ingevoerd. Op basis van deze wet is de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector in dienstverband en bij ontslag wettelijk gemaximeerd. Voor de bezoldiging van topfunctionarissen geldt naast de maximering een publicatieverplichting in de jaarrekening. Dit geldt eveneens voor bezoldiging van niet-topfunctionarissen, indien zij de maximale bedragen van topfunctionarissen overschrijden.

Wij hebben de juistheid en volledigheid van de WNT toelichting zoals opgenomen in de jaarrekening gecontroleerd en hebben vastgesteld dat de toelichting voldoet aan de daaraan te stellen eisen. In 2019 is voor geen van de topfunctionarissen en overige medewerkers sprake van een overschrijding van de grensbedragen. Bij de controle van de WNT-verantwoording 2019 stelden wij wel vast dat geen sprake was van (zichtbare) interne controle op de opgestelde WNT-verantwoording zoals bedoeld in onderdeel 2.2.2.van de Regeling Controleprotocol 2019. Wij adviseren u in het vervolg, de daar genoemde (en door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verwachte) maatregelen van interne beheersing zichtbaar te maken.

Met ingang van boekjaar 2018 dienen ook de ontvangen vergoedingen die bij andere WNT plichtige instellingen zijn ontvangen te worden verantwoord in de WNT verantwoording. Aangezien het voor ons niet mogelijk is de volledigheid vast te stellen van de dienstbetrekkingen en de ontvangen vergoedingen, is in het WNT controleprotocol opgenomen dat wij de anticumulatiebepaling niet hoeven te controleren. In onze controleverklaring is dit ook als zodanig toegelicht. De naleving van de anticumulatiebepaling maakt derhalve geen onderdeel uit van de controle van de accountant. De WNT-toezichthouders kunnen hier wel zelfstandig onderzoek naar doen en zo nodig handhavend optreden.

Actualiseer uw M&O-beleid

In de kadernota rechtmatigheid (commissie BBV) doet de commissie BBV de aanbeveling om een overkoepelend beleidsstuk voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) op te stellen. Deze bevat naast de filosofie, algemene uitgangspunten en risicoanalyse ook maatregelen ter voorkoming en afdoening. Wanneer de accountant vaststelt dat het M&O-beleid (op onderdelen) niet actueel is en/of vaststelt dat de er geen M&O-beleid bestaat of het M&O-beleid feitelijk niet wordt nageleefd, rapporteert de accountant dat in het verslag van bevindingen. Dit weegt niet mee naar het oordeel van de accountant over de financiële rechtmatigheid.

Bewaak de toerekening van investeringsfacturen aan het juiste verslagjaar

Binnen uw gemeente is een dergelijk beleid niet in integrale vorm aanwezig. Wij adviseren u te onderzoeken of, mede als gevolg van het toegenomen beroep op uw gemeente vanuit uw burgers en andere belanghebbenden als gevolg van de corona-crisis, het wenselijk is om uw M&O-beleid te actualiseren.

Het komt bij uw gemeente veelvuldig voor dat u voor investeringen facturen ontvangt die betrekking hebben op meerdere jaren. Uit onze controlewerkzaamheden is naar voren gekomen dat in de concept-jaarrekening voor een bedrag van ruim € 300.000 aan investeringsfacturen ten onrechte niet verwerkt was. Deze facturen zijn alsnog gecorrigeerd en hadden overigens geen resultaatteffect.

Uit de factuur is overigens niet altijd eenduidig op te maken welk deel van de factuur betrekking heeft op 2019 en welk deel op 2020. Uw gemeente verwerkt deze facturen dan in principe in het jaar waarin de factuur ontvangen wordt. Ook is het veelvuldig zo dat er binnen de organisatie onvoldoende informatie beschikbaar om eenduidig vast te kunnen stellen op welk jaar welk deel van de factuur betrekking heeft. Daarmee ontstaat onzekerheid of de investeringen en de verplichting ultimo 2019 volledig op de balans zijn verantwoord. Deze onzekerheid is opgenomen in de toelichting op de balans bij de materiële vaste activa en de schulden.

Deze onzekerheid heeft ook gevolgen voor de kredietbewaking op investeringsprojecten en uw kengetallen. Mogelijk is de kredietuitputting groter dan in de jaarrekening is opgenomen. Daarnaast kunnen de kengetallen, marginaal, afwijkingen vertonen.

Wij adviseren u scherper toe te zien op de juiste toerekening van de facturen. Daarbij kan het behulpzaam zijn om afspraken te maken met leveranciers dat er ultimo 2020 wordt afgerekend en/of dat op facturen duidelijker aan wordt gegeven op welk boekjaar de op de factuur opgenomen bedragen betrekking hebben.

U investeert in de verbetering van het financieel beheer. Dit blijft een aandachtspunt voor de komende jaren.

In ons rapport van bevindingen bij de jaarrekening 2018 hebben wij u geïnformeerd over punten die ons opvielen in de oplevering van de jaarstukken, het opsteldossier en de uiteindelijke controle van de jaarstukken van uw gemeente. Mede op basis hiervan en de evaluatie die uw medewerkers en wij hierover hebben gehad, is een aantal initiatieven ontplooid om verbetering in het opstel- en controleproces voor de jaarrekening 2019 te realiseren.

Enkele belangrijke daarvan zijn:

- Gemeente Woerden investeert in het beter op peil brengen van kennis de actuele (gemeentelijke) verslaggevingsregels met een opleidingsplan
- Gemeente Woerden neemt de ervaringen in de jaarrekeningcontrole 2018 en de “discussieposten” mee in het jaarrekeningproces 2019

- Wij starten eerder met delen van de controle 2019 om, als er aanmerkingen zijn op de kwaliteit er nog enige mate van bijsturingmogelijkheden zijn

Als we terugkijken op het traject van het opstellen en controleren van de jaarrekening 2019, dan zien we op onderdelen wel dat er verbetering is ten opzichte van 2018. We zien echter ook nog (te) veel overeenkomsten met het traject van vorig jaar:

- Bij de start van de controle van de jaarrekening van uw gemeente bevatten de jaarstukken nog diverse omissies.
- Er waren veel aanpassingen, met name in de balans en de toelichting daarop, nodig om te voldoen aan het Bbv.
- Er was sprake van onvoldoende interne toetsing op de aangeleverde concept-jaarrekening en onderbouwende stukken. Daardoor werden fouten en mogelijke vragen over aangeleverde documenten niet onderkend/ondervangen voor de start van de controle. Dit had als gevolg dat wij (te) veel vragen moeten stellen over onderdelen en posten en naar aanleiding van de controle diverse correcties in de jaarstukken nodig waren. Dit bracht een (te) grote belasting voor uw en onze medewerkers met zich mee.
- Over belangrijke vraagstukken als de waardering van bijstandsvorderingen in relatie tot Ferm Werk en herstel van de fouten in de SiSa-bijlage 2018 van Ferm Werk (die één jaar later, dus in 2019, opgenomen wordt in de jaarstukken van uw gemeente) is geen adequate opvolging gegeven (zie elders in dit rapport).
- Er is onvoldoende opvolging gegeven aan de bevindingen van voorgaand jaar inzake het toerekenen van investeringsfacturen die meerdere jaren betreffen aan het juiste jaar waardoor ook dit jaar dit weer een onderwerp was dat veel aandacht behoeft.

Uw gemeente heeft opvolging gegeven aan het uitvoeren van het opleidingsplan. Onze (hiervoor genoemde) constatering onderstrepen dat er ons inziens blijvend geïnvesteerd moet worden in de kwaliteit van het financieel beheer. Een belangrijke opmerking daarbij is dat financieel beheer natuurlijk ook afhankelijk is aanlevering van informatie vanuit de vakafdelingen. Wij hebben de indruk dat ook daarin een verbetering gemaakt moet worden. Uiteraard is dit mede van groot belang om te kunnen komen tot de rechtmatigheidsverantwoording van het college bij de jaarrekening 2021 (waarover verderop meer).

Overigens past hier ook de nuancering dat het opstel- en controletraject (deels) plaatsvonden in de periode dat er beperkende omstandigheden waren in de wijze waarop wij konden samenwerken door de corona-maatregelen. Daardoor is ook (vanuit onze kant) het vervroegen van een deel van de controle niet gerealiseerd op de manier zoals deze was gepland. Verder speelde het opstel- en controleproces zich af in een periode dat de organisatie veel aandacht voor de strategische heroriëntatie moest hebben.

4. Interne beheersing

Kernboodschappen interim- controle

In onze managementletter van 22 januari 2020 hebben wij het college van burgemeester en wethouders geïnformeerd over onze bevindingen en aanbevelingen gegeven om de financiële bedrijfsvoering verder te verbeteren. Op 5 februari 2020 hebben wij de belangrijkste bevindingen ook met de auditcommissie besproken.

De kernboodschappen uit onze interim-controle 2019 die de interne beheersing raken zijn:

- Stel een plan van aanpak op om te komen tot een rechtmatigheidsverantwoording over 2021. Zie ook het volgende blok in ons accountantsverslag.
- Blijf stappen maken in de doorontwikkeling van uw interne beheersing, onder andere door in te steken op een verdere kwaliteitsverbetering van uw financiële processen en uw ambitie om uw kwaliteitsbeoordeling mede te gaan baseren op een beoordeling van de controlemaatregelen die door de organisatie zelf reeds worden uitgevoerd om relevante risico's af te dekken: van repressieve controles met "bevindingen achteraf" naar zekerheid aan de voorkant. Zie ook het volgende aandachtspunt. Verder hebben wij het college aandacht gevraagd om de zogenaamde scoping te actualiseren voor 2020, procesbeschrijvingen blijvend te actualiseren, een overkoepelend intern controleplan op te stellen, wat ook meebeweegt met de stappen die uw organisatie maakt, de follow up van bevindingen uit de interne- en externe controle te blijven monitoren en een frauderisicoanalyse uit te voeren en deze te verbinden met de interne controle.

Ten aanzien van de kwaliteit van de interne beheersing met betrekking tot financiële processen hebben wij het college onder meer de volgende punten onder de aandacht gebracht:

- De juiste en volledige verantwoording van de lasten is in opzet niet gewaarborgd, omdat een integrale verplichtingenadministratie ontbreekt. Voor de jaarrekening, zie ook elders in dit accountantsverslag, betekent dit dat het college op een andere wijze (vanuit betalingen 2020 en ontvangen inkoopfacturen 2020) moet vaststellen dat de toerekening van lasten aan het juiste verslagjaar correct is.
- Wij hebben het college geadviseerd om te onderzoeken of het zinvol is om documentatie met betrekking tot de prestatielevering bij de factuur op te nemen in Key2. Daarmee versterkt u de (zichtbare) interne controle op de rechtmatigheid van de uiteindelijke betaling. In dit verband adviseerden wij tevens om te onderzoeken of, op basis van een risico-inschatting, het mogelijk zinvol is om het beleid hieromtrent te heroverwegen of op te stellen. Wij denken dat een meer risico-gerichte benadering rond de verplichte vastlegging van documentatie voor de prestatielevering relevanter en effectiever kan zijn. Hiervoor dienen dan wel duidelijke richtlijnen te worden opgesteld en gecommuniceerd met uw medewerkers. Voor posten waar u op voorhand geen risico ziet in de prestatielevering kan dan volstaan worden met de digitale autorisatie (en eventuele korte toelichting) en zou dan geen onderbouwende documentatie in uw administratie worden opgenomen. Voor de risicovolle(re) posten dient u er dan uiteraard strikt op toe te zien dat de documentatie wel aanwezig is.

- De rechtmatigheid van aanbestedingen is niet voldoende preventief geborgd. Het college dient in de huidige werkwijze achteraf (nog) vast te stellen of de inkoop rechtmatig zijn aanbesteed. Zie ook hoofdstuk 3 van ons accountantsverslag.
- De IT-omgeving is in 2019 nog niet zichtbaar ondersteunend geweest aan uw interne beheersing. Het college heeft aangegeven in 2020 een onderzoek uit te laten voeren naar de betrouwbaarheid van de geautomatiseerde gegevensverwerking. De uitkomsten van dit onderzoek zijn onder meer mede bepalend voor de verdere ontwikkeling van de verbijzonderde interne controle.
- Het college is voornemens om de interne beheersing ten aanzien van subsidieverstrekingen te automatiseren (applicatie of subsidieregister) en daarmee efficiënter en effectiever te maken. Wij hebben het college geadviseerd om in dit proces onder meer ook aandacht te schenken aan de zichtbare toets op de naleving van de bepalingen uit uw subsidieverordening en de noodzakelijk (zichtbare) functiescheidingen en (vastlegging van) controls in het proces.
- In de huidige werkwijze tekent een administratief medewerker af voor de administratieve verwerking van de factuur en een andere medewerker tekent de factuur af voor “akkoord belasting budget” én voor “akkoord levering”. Omdat het akkoord op de belasting van het budget en het akkoord levering in één hand liggen bestaat het risico dat er facturen worden goedgekeurd, terwijl geen sprake is geweest van daadwerkelijke levering. Wij adviseren u derhalve om functiescheiding aan te brengen tussen deze controleacties en dit te formaliseren in uw beleid (budgethoudersregeling).

In de managementletter hebben wij het college tenslotte aandacht voor de volgende punten gevraagd:

- De actualisatie van de Nota Grondbeleid.
- Het geven van inzicht in het schattingsproces rondom de waardering van uw grondexploitaties.
- Opvolging geven aan ons advies uit 2018 en vaststellen of vorderingen uit hoofde van bijstandsccliënten wel of niet op uw balans gepresenteerd en gewaardeerd moeten worden.
- Het versterken van de projectbeheersing rondom inkomende subsidies en het onderzoeken of uw gemeente optimaal gebruik maakt van (inkomende) subsidiemogelijkheden.
- Het opstellen/actualiseren van beheerplannen ter onderbouwing van te treffen onderhoudsvoorzieningen.
- Een interne check op de opgeleverde controle informatie ten behoeve van de controle van de jaarrekening.
- De integrale naleving van het Bbv.
- De tijdige afronding van de VIC
- De toerekening van lasten aan het juiste boekjaar.
- Zorg te dragen voor een adequate en actuele onderbouwing van de personeel gerelateerde voorzieningen (wethouders pensioenen en wachtgeld voormalig personeel en bestuurders.
- Vaststellen van de juiste berekening van de kapitaallasten 2019.
- De (tijdige) actualisatie van het normenkader 2019.

Wij verwijzen u verder naar onze managementletter, welke wij op 3 februari 2020 met de auditcommissie besproken hebben.

Rechtmatigheids- verantwoording

Rechtmatigheidsverantwoording 2021

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

Over de invoering van deze rechtmatigheidsverantwoording en wat dit allemaal voor uw organisatie betekent, is de afgelopen periode (onder andere door het ministerie van BZK, de commissie Depla, de VNG et cetera) veel geschreven. In onze managementletter 2019 gaven wij aan dat, ondanks dat nog sprake was van veel onduidelijkheden, het belangrijk was dat het college op korte termijn begint met de voorbereidingen en een plan van aanpak opstelt. Op basis van dit plan van aanpak en vervolgens de tussentijdse evaluaties daarbij, kunt u borgen dat u in 2022 in staat bent om de rechtmatigheidsverantwoording op te stellen. Schematisch zien wij dit als volgt (zie hiernaast):



Inmiddels is er meer duidelijk over hoe de rechtmatigheidsverantwoording eruit kan zien er welke acties er (door wie) genomen moeten worden. Op een aantal belangrijke gaan wij hierna nader in.

Modeltekst

De commissie BBV is gevraagd een standaardtekst op te stellen voor de rechtmatigheidsverantwoording. Deze tekst is inmiddels gepubliceerd en wordt verplicht voorgeschreven. Tekstuele aanpassingen zijn alleen op daartoe aangegeven plaatsen toegestaan. Deze verplichting wordt opgenomen in de (nog te wijzigen) wetgeving.

Commissie BADO

Op 20 maart 2020 heeft de Commissie BADO (Bedrijfsvoering Auditing Decentrale Overheden de notitie Rechtmatigheidsverantwoording gepubliceerd. De doelstelling van deze notitie is om met een handreiking helderheid te scheppen over de gevolgen van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording. Ook hierin komen de rollen en de verantwoordelijken in terug. Wij adviseren u In uw voorbereiding op de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording kennis te nemen van deze notitie.

Grens voor afwijkingen

De grens waarboven afwijkingen in de verantwoording door het college moeten worden opgenomen, wordt door de gemeenteraad bepaald, maar bedraagt maximaal 3% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves). Deze rapporteringsgrens geeft aan vanaf welke omvang het totaal van de onrechtmatigheden verantwoord moet worden in de rechtmatigheidsverantwoording. Onder afwijkingen wordt verstaan fouten (dus het niet naleven van wet- en regelgeving) en/of posten waarvan bij het college onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid (omdat juristen bijvoorbeeld van mening verschillen over een aanbesteding. Benadrukt wordt dat deze onduidelijkheden zich niet een-op-een hoeven te verhouden met het begrip onzekerheden in de controle van de accountant. Het college voert immers geen accountantscontrole uit, maar kan vanuit interne toetsingen en monitoring informatie krijgen over onduidelijkheden die twijfels geven over de rechtmatigheid en uit dien hoofde moeten worden gecommuniceerd met de gemeenteraad.

Paragraaf Bedrijfsvoering

Deze paragraaf wordt de aangewezen plek om een nadere toelichting te geven door het college op zaken die de rechtmatigheid raken en hoe de beheersing is vormgegeven. Hierbij moet in ieder geval nadere toelichting worden gegeven op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn vermeld. Aspecten die hierbij onder meer in de beschouwingen betrokken worden zijn de tussentijdse communicatie met de gemeenteraad – of de reden waarom deze achterwege is gebleven -, alsmede de maatregelen die zijn genomen om verbeteringen aan te brengen om wet- en regelgeving afdoende in processen te waarborgen.

De rol van de gemeenteraad

De gemeenteraad is verantwoordelijk voor het normenkader (normstelling en risk appetite). Er zal een afstemming vooraf tussen

college en raad over inhoud en omvang (normenkader en controleprotocol) moeten plaatsvinden. Het verantwoordingsgesprek zal expliciet met het college in plaats van met de accountant plaatsvinden, waarmee de gemeenteraad ook meer in positie wordt gebracht in haar toezichthoudende rol. De accountant adviseert over de invulling van deze rol.

De rol van het college van burgemeester en wethouders

Rechtmatigheid is een integrale college-verantwoordelijkheid. Het college moet nu zelf verantwoorden/verklaren.

De rol van de accountant

De accountant behoudt de controlerende rol. De scope van de controle is niet meer gericht op rechtmatigheid, maar alleen nog op getrouwheid. Een belangrijk doel is meer steunen op (verbijzonderde) interne controle. Om die reden hebben wij het college in onze managementletter ook geadviseerd om de interne controle verder te ontwikkelen. Verder is een belangrijkere rol voor de accountant weggelegd in de natuurlijke adviesfunctie. Als uw accountant zullen wij u adviseren omtrent de stappen naar 2022.

De accountant controleert de rechtmatigheidsverantwoording (de bewering) van het college in het kader van de getrouwheidscontrole van de jaarrekening met een goedkeuringsmaterialiteit van 1% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan reserves). Het huidige afzonderlijke rechtmatigheidsonderdeel in de controleverklaring komt daarmee te vervallen. De werkzaamheden van de accountant zullen niet wezenlijk veranderen. Met de getrouwheidsverklaring bij de rechtmatigheidsverantwoording geeft de accountant immers impliciet een oordeel over de rechtmatigheid.

5. Overige aangelegenheden

Geen meningsverschil met het college van burgemeester en wethouders

Er zijn geen meningsverschillen met het college van burgemeester en wethouders geweest en er waren geen beperkingen bij de uitvoering van onze controle. Naar onze mening is ons bij de uitvoering van onze controleopdracht door het college en de medewerkers van uw gemeente de volledige medewerking verleend en hebben wij volledige toegang tot de benodigde informatie gehad.

Bevestigingen van het college van burgemeester en wethouders ontvangen

Wij hebben namens het college van burgemeester en wethouders een ondertekende schriftelijke bevestiging bij de jaarrekening ontvangen.

Naleving van wet- en regelgeving

Wij hebben geen kennis van te rapporteren omstandigheden in verband met het niet-naleven van wet- en regelgeving met uitzondering van onze opmerkingen bij de Europese aanbestedingen en de begrotingsrechtmatigheid bij investeringskredieten.

Betrouwbaarheid en continuïteit van de automatiseringsomgeving

Onze jaarrekeningcontrole is gericht op het geven van een oordeel omtrent de jaarrekening zelf en is niet primair gericht op het doen van uitspraken omtrent de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking als geheel of van onderdelen daarvan. Onze bevindingen daaromtrent raken dan ook slechts die onderdelen die wij onderzocht hebben in het kader van de jaarrekening, wat wil zeggen dat wij ter zake geen volledigheid pretenderen. Uit de door ons uitgevoerde werkzaamheden zijn geen bijzonderheden gebleken waarop wij u via deze rapportage willen attenderen.

Geen aanwijzingen van fraude

In Nederland is de accountant wettelijk verplicht om alle ontdekte fraudegevallen te rapporteren aan het management van de organisatie. Wij merken op dat onze controle niet specifiek is ingericht op het ontdekken van fraude. De accountant is wel verantwoordelijk voor het betrekken van frauderisico's in de planning en uitvoering van zijn controleopdracht.

Wij hebben een fraudediscussie gevoerd met het controleteam en met het financieel management en de directie van de gemeente Woerden, waarbij wij de nadruk hebben gelegd op de vermoedens van materiële onjuistheden als gevolg van fraude in de jaarstukken. Van het management en directie hebben wij de bevestiging ontvangen dat er geen onregelmatigheden zijn geconstateerd waarbij het management of werknemers die een belangrijke rol spelen bij de maatregelen van interne beheersing of anderen in het geval dat de fraude van materieel belang kan zijn op de jaarrekening, zijn betrokken.

Tevens hebben wij zelfstandig werkzaamheden uitgevoerd die gericht waren op het risico van het 'omzeilen' van de interne beheersingsmaatregelen door het management te detecteren. Wij hebben specifieke controles uitgevoerd op

memoriaalboekingen en schattingen en hebben significante en ongebruikelijke transacties met behulp van gegevensanalyses onderzocht.

Hoewel wij op grond van de controle- en overige standaarden een kritische houding moeten hebben ten opzichte van risico's van fraude in de jaarrekening, merken wij op dat onze controle niet specifiek is gericht op het ontdekken hiervan. Tijdens de uitvoering van onze controle van de jaarrekening 2019 hebben wij geen aanwijzingen verkregen dat er sprake is geweest van fraude. Uit onze werkzaamheden komt verder naar voren dat het college voldoende belang hecht aan het treffen van maatregelen om fraude te voorkomen.

Uw gemeente beschikt sinds 2018 over een analyse van frauderisico's. Ambtelijk is vastgesteld dat deze analyse nog actueel is. De analyse is niet gedeeld met de auditcommissie of de raad.

Wij hebben het college geadviseerd, als onderdeel van haar verantwoordelijkheid hierin, de frauderisicoanalyse regelmatig te actualiseren en ook te bespreken met de auditcommissie. Wij hebben tevens geadviseerd dit te doen vanuit een gemeente brede frauderisico-discussie zoals die enige jaren geleden heeft plaatsgevonden in uw gemeente. Dit zou, nu het college de afgelopen jaren een beter inzicht heeft gekregen in de gemeentelijke processen, geïnitieerd kunnen worden met een inventarisatieonderzoek om de opzet en aanwezigheid van beheersmaatregelen bij een selectie van gemeentelijke processen om kans op fraude te mitigeren vast te gaan stellen. Wij geven u in overweging in uw aanpak een aantal workshops binnen de gemeente op te nemen om frauderisico's te onderkennen en maatregelen te benoemen. Wij achten dit een goede aanvieligroute omdat met het geven van workshops het onderwerp gemeente breed aandacht kan krijgen en daarmee ook een bedrijfscultuur kan helpen bevorderen waar integriteit en ethisch gedrag levend worden gehouden in de organisatie.

Met een (actuele) frauderisicoanalyse kan de gemeente de frauderisico's monitoren en periodiek evalueren of de interne beheersmaatregelen nog voldoende effectief zijn om frauderisico's naar een acceptabel en door u geaccepteerd niveau te verlagen. Een belangrijke beheersingsmaatregel van het college in het kader van fraude(risicoanalyse) is het periodiek uitvoeren van interne controles. Wij benadrukken het belang van het nog meer uitvoeren van de interne controlewerkzaamheden gedurende het jaar om tijdig te kunnen reageren op eventuele bevindingen in deze controle en om de interne controlewerkzaamheden ook aan te laten blijven sluiten op de door u onderkende frauderisico's.

Bevestiging onafhankelijkheid

Bevestiging onafhankelijkheid

In overeenstemming met Nederlandse wet- en regelgeving, waaronder de Verordening inzake Onafhankelijkheid (ViO) van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), dient de externe accountant mogelijke conflicten met betrekking tot zijn onafhankelijkheid, zowel in wezen als in schijn, onder de aandacht te brengen van het college en de gemeenteraad.

Wij bevestigen dat onze onafhankelijke positie ten opzichte van de gemeente Woerden in overeenstemming met de Nederlandse wettelijke en beroepsvoorschriften is gewaarborgd. Wij zijn van mening dat onze objectiviteit gedurende het afgelopen jaar niet is

aangetast.

Stelsel van waarborgen om onafhankelijke positie te waarborgen

Publieke Sector Accountants beschikt over een stelsel van maatregelen om onze onafhankelijke positie bij controlecliënten te waarborgen. Het stelsel van maatregelen is een integraal onderdeel van de bestuurlijke organisatie en van het voor de gehele organisatie van toepassing zijnde stelsel van kwaliteitsbeheersingsmaatregelen. Bijgaande niet-limitatieve opsomming geeft u een indruk van de maatregelen die bijdragen aan het waarborgen van onze onafhankelijke positie:

- Schriftelijke onafhankelijkheidsbepalingen waarin alle bestaande onafhankelijkheidsvereisten en de risico's ten aanzien van de bedreiging van de onafhankelijkheid en de daaraan gerelateerde waarborgen zijn verwerkt.
- Procedures voor tijdige bekendmaking van de voorschriften en de daarin aangebrachte wijzigingen aan alle partners en werknemers bij Publieke Sector Accountants.
- Procedures voor de organisatie van periodieke training inzake de toepassing van de onafhankelijkheidsvoorschriften.
- Procedures die erop gericht zijn dat onze gevolmachtigden en werknemers in specifieke casussen en omstandigheden de onafhankelijkheidsvoorschriften naleven.
- De benoeming van professionals op seniorniveau die verantwoordelijk zijn voor het continu actualiseren van de procedures en voorschriften, de tijdige bekendmaking ervan en het adequaat functioneren van het gehele stelsel van waarborgen.
- Procedures voor een schriftelijke rapportage per controlecliënt waarin is vastgelegd of sprake is van omstandigheden die de onafhankelijkheid van de accountant die de controleopdracht uitvoert bedreigen, op welke wijze met potentiële bedreigingen is omgegaan en indien er bedreigingen zijn gesignaleerd, welke maatregelen dan zijn genomen om deze bedreiging voor de onafhankelijkheid weg te nemen. De vastlegging van deze beoordeling inclusief een gemotiveerde conclusie (de zogenoemde onafhankelijkheidsevaluatie) wordt in het dossier opgenomen.
- Procedures die vereisen dat een daartoe geëigende afdeling binnen Publieke Sector Accountants wordt geconsulteerd, als sprake is van een mogelijke aantasting van de onafhankelijkheid in relatie tot een specifieke cliënt. Wij zullen dan ook overwegen de gemeenteraad of de auditcommissie te raadplegen.
- Procedures voor het interne toezicht in relatie tot de toetsing en bewaking van de naleving van de onafhankelijkheidsvoorschriften.

De opzet en werking van ons stelsel van maatregelen worden periodiek door de externe toezichthouder getoetst.

Interne roulatie

Een te grote mate van vertrouwdheid of vertrouwen kan een bedreiging vormen voor de onafhankelijkheid van de accountant wanneer bepaalde leden van het controleteam geregeld en voor lange tijd aan de wettelijke controle van een controlecliënt meewerken.

Wij beoordelen de bedreiging voor de onafhankelijkheid die kan voortvloeien uit de langdurige betrokkenheid van andere leden van het controleteam bij de controleopdracht. Waar nodig nemen wij maatregelen om de bedreiging weg te nemen. Wij merken op dat er in het kader van onze controleopdracht geen sprake is geweest van een dergelijke bedreiging.

Persoonlijke, zakelijke of financiële relaties

Wij hebben een evaluatie gemaakt van persoonlijke, zakelijke en financiële relaties tussen Publieke Sector Accountants, haar partners en haar medewerkers en de gemeente Woerden, die van invloed kunnen zijn op onze onafhankelijkheid. Bij deze evaluatie zijn ons geen zaken gebleken welke aan u gerapporteerd dienen te worden.

Geschenken en persoonlijke uitingen van gastvrijheid

De Nederlandse onafhankelijkheidsregels vereisen dat de eindverantwoordelijke accountant de met governance belaste organen informeert over geschenken en persoonlijke uitingen van gastvrijheid die Publieke Sector Accountants, een bestuurder of interne toezichthouder van Publieke Sector Accountants of een lid van het controleteam heeft ontvangen van of verstrekt aan de gemeente Woerden of een bij de gemeente Woerden betrokken persoon. Hierbij is een drempel van € 100 opgenomen in de regels. Wij zijn van mening dat de verstrekte en ontvangen geschenken en persoonlijke uitingen van gastvrijheid gepast zijn en derhalve niet tot een bedreiging voor de onafhankelijke uitvoering van de controleopdracht hebben geleid. Volledigheidshalve merken wij op dat wij geen geschenken en persoonlijke uitingen van gastvrijheid hebben verstrekt/ontvangen die een (geschatte) waarde van meer dan € 100 hebben.

Aanvullende dienstverlening

Een overzicht van de aanvullende dienstverlening hebben wij hieronder opgenomen.

Aanvullende dienstverlening

Advisering liquidatie Stichting Gebouwenbeheer Woerden

Conclusie onafhankelijkheid

De voorschriften in het kader van onafhankelijkheid zijn binnen de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (de NBA) opgenomen in de 'Verordening inzake Onafhankelijkheid (ViO)' en vormen een belangrijk onderdeel van het 'normenkader' waaraan een accountant moet voldoen. De naleving van de ViO is binnen Publieke Sector Accountants ingebed. Op basis van onze toetsing concluderen wij dat onze onafhankelijkheid als certificerend accountant bij de gemeente Woerden in 2019 voldoende is gewaarborgd.

Geen fouten en onzekerheden SiSa 2019

Op grond van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden, artikel 5, lid 4, rapporteren wij in dit accountantsverslag over de fouten en onzekerheden van de specifieke uitkeringen die in 2019 onder SiSa vallen. Wij doen dit met onderstaande tabel,

die ook opgenomen moet worden als er geen fouten of onzekerheden geconstateerd zijn. Per regeling is hierin aangegeven of, en zo ja welke financiële fouten of onzekerheden zijn geconstateerd.

| Nr. | Specifieke uitkering | Fout of onzekerheid | Financiële omvang in euro's | Toelichting fout/onzekerheid |
|--|---|---------------------|-----------------------------|------------------------------|
| OCW D8 | Onderwijsachterstandenbeleid 2019-2022 (OAB) | n.v.t. | n.v.t. | n.v.t. |
| I&W E27B | Brede doeluitkering verkeer en vervoer (SiSa tussen medeoverheden) | n.v.t. | n.v.t. | n.v.t. |
| SZW G2 | Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 Participatiewet_gemeentedeel 2019 | n.v.t. | n.v.t. | n.v.t. |
| SZW G2A | Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 Participatiewet_totaal 2018 | n.v.t. | n.v.t. | n.v.t. |
| SZW G3 | Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (exclusief levensonderhoud beginnende zelfstandigen)_gemeentedeel 2019 | n.v.t. | n.v.t. | n.v.t. |
| SZW G3A | Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (exclusief levensonderhoud beginnende zelfstandigen)_totaal 2018 | n.v.t. | n.v.t. | n.v.t. |
| VWS H4 | Specifieke uitkering Sport | n.v.t. | n.v.t. | n.v.t. |
| Strekking controleverklaring rechtmatigheid: | | Afkeurend | | |
| Strekking controleverklaring getrouwheid: | | Goedkeurend | | |

Controleverschillen

Overzicht van de controleverschillen:

| Aard van de fouten en onzekerheden (x € 1.000) | Rechtmatigheid | Getrouwheid |
|---|-------------------|-----------------|
| Fouten | | |
| Tussentijdse winstneming S&P niet teruggedraaid | 246 | 246 |
| Afrekening verbonden partijen (AVU en VRU) te laag verantwoord | 90 | 90 |
| Baten OAB te hoog verantwoord | 77 | 77 |
| Baten SPUK te laag verantwoord | 138 | -138 |
| Afwijkingen EU-aanbestedingen | 6.132 | n.v.t. |
| Totaal fouten | 6.683 | 275 |
| Onzekerheden | | |
| Onzekerheden toerekening investeringsfacturen aan juiste boekjaar | PM | PM |
| Onzekerheid verantwoording lasten verduurzaming sporthallen | 425 | 425 |
| Onzekerheden verstrekkingen Jeugd en Wmo (zorg in natura) | 828 | n.v.t. |
| Totaal onzekerheden | 1.253 + PM | 425 + PM |

Wij hebben van het college een schriftelijke bevestiging bij de jaarrekening ontvangen, waarin het college bevestigt dat de niet-gecorrigeerde fouten, zowel individueel als in totaal, in het kader van de jaarrekening niet materieel zijn.

Daarnaast is in de jaarrekening een aantal correcties doorgevoerd naar aanleiding van onze controle. Uw organisatie beschikt over een overzicht van deze correcties.

Disclaimer en beperking in gebruik

Dit verslag is alleen bestemd voor de gemeenteraad (waarvan de was getekend versie in definitieve vorm via iBabs kan worden verspreid), het college van burgemeester en wethouders en het management van uw gemeente en mag niet in zijn geheel of gedeeltelijk worden verstrekt of aangehaald zonder onze schriftelijke toestemming vooraf. Op basis van een verzoek van uw zijde kan de “was getekend”-versie van dit accountantsverslag na onze toestemming ook aan anderen verstrekt worden. Er wordt geen verantwoordelijkheid aan een derde partij geaccepteerd, omdat dit verslag daar niet voor opgesteld en bedoeld is. Dientengevolge nemen wij geen enkele verplichting of plicht van zorg aan ieder ander persoon aan wie dit verslag getoond of in zijn handen komt, op ons.

De in dit verslag aan de orde gestelde onderwerpen zijn door ons geconstateerd gedurende onze controleopdracht waarvan wij van mening zijn dat zij uw aandacht behoeven. Het is geen allesomvattend verslag van alle geconstateerde zaken en in het bijzonder kunnen wij niet verantwoordelijk worden gesteld voor het rapporteren van alle bedrijfsrisico's of tekortkomingen in het systeem van interne beheersing. Elke conclusie, opinie of opmerking in dit verslag is verstrekt in de context van onze controleverklaring over de jaarrekening als geheel.

Evenzo geldt dat de opmerkingen, bevindingen en aanbevelingen met betrekking tot het systeem van interne beheersing niet gelezen dienen te worden als een afzonderlijke opinie van het systeem van interne beheersing en haar werking.