


MANAGEMENT LETTER



13 januari 2017 Gemeente Woerden





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

Rotterdam, 13 januari 2017

Geacht college,

Voor u ligt onze managementletter 2016 die wij hebben opgesteld naar aanleiding van de door ons tot nu toe uitgevoerde werkzaamheden in het kader van de controle van de jaarrekening 2016 van de gemeente Woerden. Wij brengen hiermee verslag uit over de bevindingen naar aanleiding van de interim-controle. Bij de interim-controle richten wij ons voornamelijk op de kwaliteit van de bedrijfsvoering en in het bijzonder de aanwezige beheersmaatregelen rondom belangrijke financiële processen in het kader van onze opdracht tot controle van de jaarrekening.


Wij merken op dat de bevindingen zijn gebaseerd op onze werkzaamheden uitgevoerd in november 2016. Onze bevindingen hebben betrekking op de opzet en het bestaan van de administratieve organisatie en de daarin opgenomen maatregelen van interne beheersing (AO/IB). De punten in deze managementletter zijn afgestemd met manager concernzaken en medewerker VIC.

Wij bedanken de directie en de medewerkers van de gemeente Woerden voor de open en constructieve samenwerking bij het verrichten van onze controlewerkzaamheden en de totstandkoming van onze rapportage.

Tot het verstrekken van nadere toelichting zijn wij uiteraard graag bereid.

Met vriendelijke groet,

drs. D.J. Han RA





INHOUDSOPGAVE

1. Accountantscontrole	2
1.1. Reikwijdte van de opdracht	2
1.2. Controleaanpak.....	3
1.3. Algemeen beeld	4
2. Sociaal domein	6
2.1. Terugblik 2015	6
2.2. Vooruitblik 2016	7
3. Administratieve organisatie en beheersing.....	9
4. Actualiteiten	15
4.1. Vennootschapsbelasting	15
4.2. Wijzigingsvoorstellen vernieuwing BBV.....	17
4.3. BTW.....	21
4.4. Wet Deregulering Arbeidsrelaties (DBA)	21
4.5. Cybersecurity en cybercrime.....	22
4.6. Meldplicht datalekken en Wet Bescherming Persoonsgegevens.....	22
4.7. ENSIA (Eenduidige Normatiek Single Information Audit)	24
5. Algemene analyse Knelpunten sociaal domein	26



ACCOUNTANTSCONTROLE



Geen 'check the box' benadering

1. ACCOUNTANTSCONTROLE

1.1. Reikwijdte van de opdracht

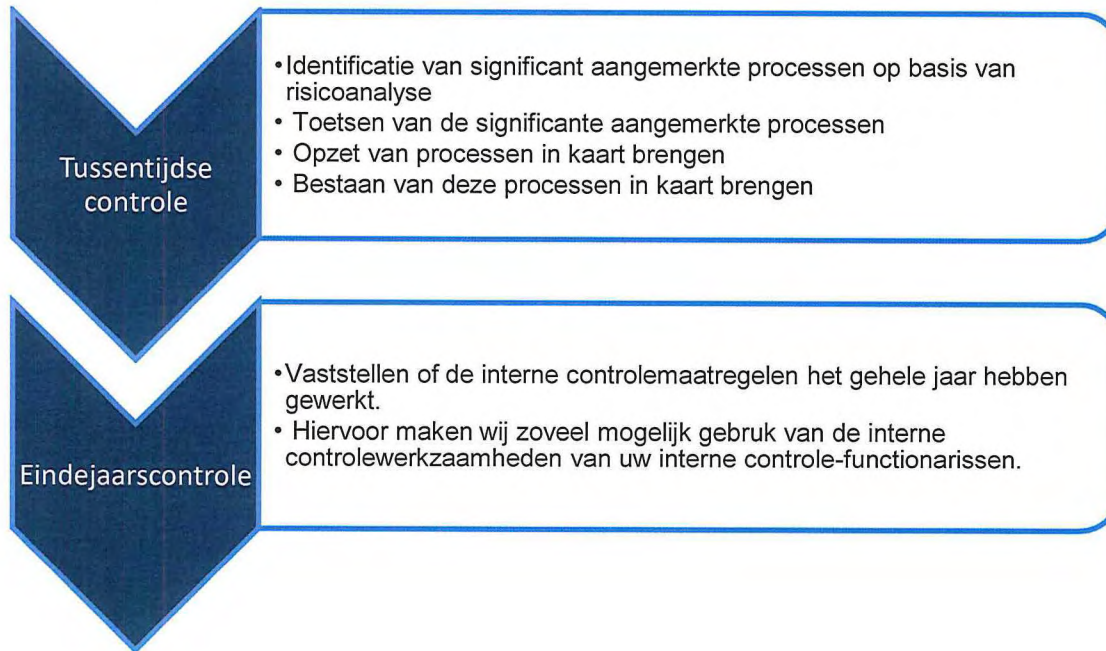
In het kader van de door de raad aan ons verstrekte opdracht tot controle van de jaarrekening 2016 van de gemeente Woerden brengen wij u hierbij verslag uit van de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen naar aanleiding van de interim controlewerkzaamheden die wij onlangs hebben uitgevoerd.

Onze uitgangspunten				
Wij maken mede gebruik van de administratieve organisatie en het daarvan deel uitmakende systeem van interne controle van uw gemeente. De opzet en het bestaan van de administratieve organisatie hebben wij op een aantal noodzakelijke punten onderzocht.				
Onze controle was niet gericht op het vormen van een oordeel over de administratieve organisatie als zodanig. De in deze managementletter opgenomen bevindingen kunnen dan ook niet als limitatief worden beschouwd.				
Onze werkzaamheden zijn erop gericht een oordeel te kunnen geven over de jaarrekening 2016 van de gemeente Woerden en niet primair op het opsporen van fraudes of onregelmatigheden in uw organisatie. De bevindingen in deze brief zijn daarom beperkt tot de punten die voortvloeien uit de door ons uitgevoerde werkzaamheden. Indien onze werkzaamheden aanwijzingen hebben opgeleverd voor opgetreden fraudes of onregelmatigheden, dan zouden wij u daarover onmiddellijk rapporteren. Ons zijn geen aanwijzingen voor fraudes bekend.				
Bij onze controlewerkzaamheden hebben wij als uitgangspunt de door de raad vastgestelde toleranties gehanteerd. De raad heeft ons daarbij opgedragen om bij onze oordeelsvorming en rapportering uit te gaan van de hierna vermelde goedkeurings- en rapporteringstolerantie.				
Soort oordeel	Goedkeurend	Met beperking	Oordeel-onthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening	≤1%	>1% en ≤3%	n.v.t.	>3%
Onzekerheden in de jaarrekening	≤3%	>3% en ≤10%	>10%	n.v.t.
Op basis van de begroting 2016 van de gemeente Woerden betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van € 1.180.000 en een totaal van onzekerheden van € 3.540.000 de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten. De rapporteringstolerantie is, zoals met u overeengekomen, gesteld op € 590.000,-.				
Onze controle richt zich tevens op de getrouwheid en rechtmatigheid van de informatie in de SiSa-bijlage van de jaarrekening. Voor SiSa gelden specifiek voorgeschreven rapporterings-toleranties die veelal lager zijn dan uw rapporteringstolerantie van € 590.000,-.				
Wij passen deze voorgeschreven SiSa-toleranties eveneens op correcte wijze toe.				



1.2. Controleanpak

In overeenstemming met de wet resulteert onze accountantscontrole in het afgeven van een controleverklaring zowel met betrekking tot de rechtmatigheid van het financieel beheer (worden de financiële beheershandelingen conform de van toepassing zijnde wet- en regelgeving verricht) als met betrekking tot de getrouwheid (het getrouwe beeld van de financiële positie en het saldo van de baten en lasten). Onze controle valt globaal uiteen in een tweetal momenten.





1.3. Algemeen beeld

Met ingang van boekjaar 2016 heeft de gemeenteraad Mazars gekozen tot huisaccountant van Woerden.

Naar aanleiding van ons onderzoek naar de interne beheersing van de bedrijfsprocessen zijn wij van mening dat de opzet en het bestaan van de AO/IB, met uitzondering van de processen rond de gedecentraliseerde activiteiten van WMO en Jeugdwet, voldoen aan de daaraan te stellen eisen voor een goedkeurende controleverklaring. De onzekerheden rond de bestedingen inzake de WMO en Jeugdwet zijn bij de gemeente Woerden evenals bij het overgrote deel van de Nederlandse gemeenten zo groot, dat niet zeker is of er wel tot een goedkeurende controleverklaring met betrekking tot getrouwheid en rechtmatigheid kan worden gekomen.

In 2015 is onvoldoende zekerheid door de accountant verkregen met betrekking tot de volledige last met betrekking tot de WMO en jeugdhulp. De belangrijkste redenen hiervan waren:

- Betrouwbaarheid / volledigheid cliëntregistratie mede door onvoldoende kennis bij de gemeente van de prijzen van ingekochte diensten via Regio Utrecht West en onvoldoende documentatie onderliggende aan de cliëntregistratie.
- Onzekerheid PGB-bestedingen door een oordeelonthouding vanuit de Sociale Verzekeringsbank.

Naar aanleiding van de door ons uitgevoerde interim-controle hebben wij een aantal bevindingen en verbeterpunten (issues) gesignaleerd. Die wij in hoofdstuk 2 tot en met hoofdstuk 5 nader hebben uitgewerkt.



SOCIAAL DOMEIN



Persoonlijke aandacht en betrokkenheid



2. SOCIAAL DOMEIN

2.1. Terugblik 2015

Het jaar 2015 was voor zowel de gemeenten als hun accountant een hectisch jaar door de controle van de geldstromen binnen het sociaal domein (Wmo en Jeugd). Dit heeft tot veel zorg en discussie geleid bij zowel het opstellen van de jaarrekening als tijdens de controle 2015. Daarnaast heeft dit in de meeste gevallen geleid tot een langere doorlooptijd van de controles.

Uiteindelijk zijn bij de jaarrekeningcontrole 2015 van de gemeente Woerden tot zodanige onzekerheden geconstateerd, dat de accountant een controleverklaring met beperking heeft afgegeven.

De specifieke knelpunten bij de gemeente Woerden betreffen:

- Het later dan het oorspronkelijk beoogde tijdstip dat de jaarrekeningcontrole kon worden afgerond.
- Onzekerheid met betrekking tot de bestedingen Persoonsgebonden budget (PGB) via de SVB. Zowel qua juistheid, volledigheid als rechtmatigheid van de bestedingen is de gemeente afhankelijk van de werkzaamheden door en bij de SVB. De verwachting is dat ook over 2016 de bestedingen via de SVB onzeker zullen zijn. De gemeente zou kunnen overwegen om minder afhankelijk op te stellen van de SVB en zelf aanvullende materiële controles op de PGB-bestedingen uit te voeren.
- Een ontoereikende cliëntregistratie
- Onzekerheden vanuit de verantwoordingen over de bestedingen WMO en Jeugdhulp vanuit de zorginstellingen
- Er waren achterstanden met factureringen vanuit zorginstellingen. Hierdoor zijn veel facturen met betrekking tot 2015 pas in 2016 verwerkt.

De belangrijkste bevindingen ten aanzien van de ontoereikende cliëntregistratie betreffen:

- Onvoldoende documentatie onderliggend aan de cliëntregistratie zoals beschikkingen en ondersteuningsplannen.
- Het ontbreken van registratie van prijzen en aangegane verplichtingen door middel van de geregistreerde beschikkingen. De reden hiervan is dat de inkoop van WMO en jeugdhulp door regio Utrecht West heeft plaatsgevonden en de ingekochte prijzen niet met de gemeente worden gedeeld.

Wij hebben de knelpunten uit de controles sociaal domein 2015 van gemeenten in algemene zin (en niet specifiek die van de gemeente Woerden) met collega accountants gedeeld en besproken welke acties door de gemeente ondernomen kunnen worden om soortgelijke knelpunten voor 2016 te voorkomen. In hoofdstuk 5 hebben we dit nader uiteengezet.



2.2. Vooruitblik 2016

Het risico bestaat dat over 2016 wederom materiele onzekerheden ontstaan door een ontoereikende cliëntenregistratie van de gemeente Woerden, die kan leiden tot een niet-goedkeurende controleverklaring.

Bij de verantwoording vanuit de zorginstellingen wordt bij de verantwoording vanuit de zorginstellingen gebruik gemaakt van het landelijke controleprotocol. Onderdeel van de werkstappen om gebruik te kunnen maken van het landelijke controleprotocol is dat de gemeente de ontvangen productieverantwoordingen naast de cliëntenregistratie legt en verschillen hiertussen nagaat. Door het niet registreren van tarieven in de cliëntadministratie is deze analyse niet mogelijk.

Vorig jaar was geconstateerd dat de documentatie onderliggend aan de cliëntregistratie ontoereikend was. Uit onze deelwaarneming op de afgegeven beschikkingen zoals geregistreerd in de cliëntregistratie van de gemeente hebben wij vastgesteld dat deze m.b.t. Wmo onderbouwd zijn middels een aanvraag, een toekenningsrapportage en een door juiste functionaris ondertekende beschikking.

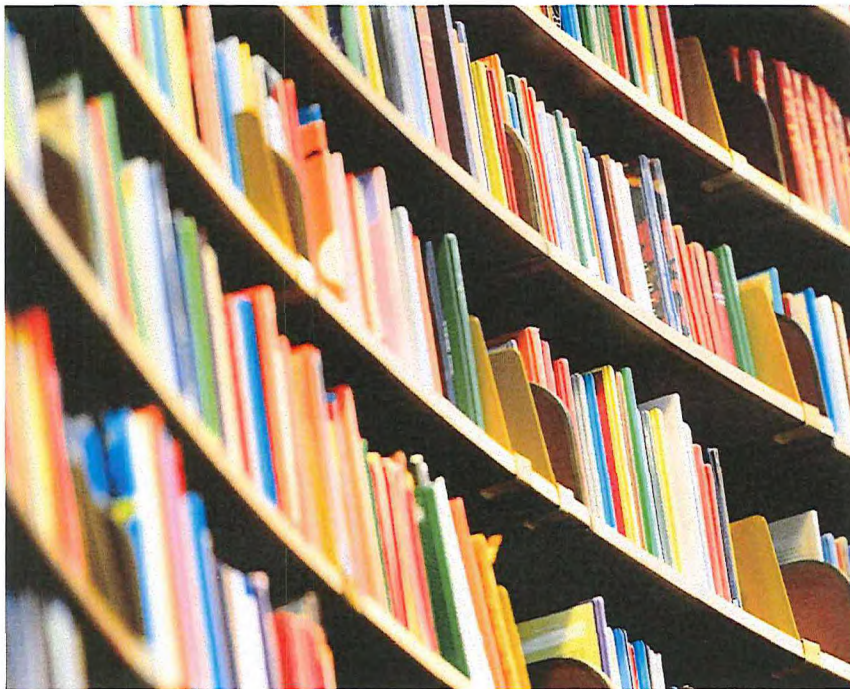
Wanneer Woerden in de toekomst de afhankelijkheid van de accountantscontrole op productieverantwoordingen van zorgleveranciers wil verminderen kan zij zelfstandig een aantal controlewerkzaamheden uitvoeren met betrekking tot de prestatielevering. Zie hoofdstuk 5 over een verdere uitwerking van mogelijkheden om minder afhankelijk van accountantscontrole bij zorginstellingen te worden.

Wij hebben begrepen dat voor de aanbesteding van de WMO en jeugdhulp dienstverlening de ingekochte tarieven wel bekend zullen zijn bij de gemeente.

Wij adviseren u scan van verstuurde beschikkingen te bewaren in uw cliëntdossiers. Wij adviseren u de volledigheid van de cliëntdossiers intern na te gaan en ontbrekende documentatie aan te vullen.



ADMINISTRATIEVE ORGANISATIE EN BEHEERSING



Het gevoel in control te zijn is een goed gevoel



3. ADMINISTRATIEVE ORGANISATIE EN BEHEERSING

Wij hebben de volgende processen tijdens onze interim controle beoordeeld:

1. Inkoopproces
2. Betalingsproces
3. Personeelsproces.
4. Subsidieverstrekingen
5. Verstrekken van vergoedingen in natura en pgb op basis van de WMO en de Jeugdwet
6. Belastingopbrengsten
7. Grondaankopen en –verkopen

Op een aantal onderdelen zien wij aanbevelingen om de interne beheersingsmaatregelen aan te scherpen. Deze punten hebben wij hieronder in kaart gebracht.

-  = afgerond
-  = matig urgent, op te lossen voor de volgende interim-controle in najaar 2017
-  = urgent, op te lossen voor de jaarrekeningcontrole in voorjaar 2017

Proces: Inkopen en betalingen

Titel	Bevinding	Aanbeveling	Actie management	Rating
Europese Aanbestedingen - preventief	<p>Ter beheersing van de verplichting tot Europese aanbestedingen is iedere budgethouder hier zelf voor verantwoordelijk en hierop zijn geen toereikende interne beheersingsmaatregelen aanwezig.</p> <p>Bij de jaarrekeningcontrole 2015 is gebleken dat bij een aantal opdrachtverstrekkingen niet conform de Europese aanbestedingsrichtlijnen is gehandeld.</p>	<p>Een maatregel zou kunnen zijn dat bij het aanmaken van een verplichting direct wordt getoetst of die verplichting op de juiste wijze is aanbesteed. Verderop is overigens de bevinding opgenomen dat niet altijd verplichtingen worden aangemaakt.</p> <p>Een andere maatregel zou kunnen zijn om inkopen via een digitale workflow te laten verlopen, waarbij afhankelijk van de omvang van de inkoopwaarde de juiste aanbestedingsvorm wordt afgedwongen.</p>	Het inkoopbeleid wordt in 2017 geactualiseerd en daarbij worden de aanbevelingen van de accountant meegenomen.	▶
Gewijzigde aanbestedingswet	Een belangrijk aandachtspunt is dat sinds 1 juli 2016 de aanbestedingsregelgeving is gewijzigd. Tot 1 juli 2016 bestonden er 2b-diensten die waren vrijgesteld van Europese aanbesteding en waarvoor alleen een meldingsplicht was. Deze vrijstelling is per 1 juli 2016 vervallen. Voor inkoop van maatschappelijke dienstverlening is nog wel een uitzonderling door een hogere drempel, maar de meeste 2b-diensten zijn sinds 1 juli 2016 aanbestedingsplichtig geworden.	Wij adviseren u in verband bovenstaande bevinding intern te informeren en te sturen op naleving van de aangepaste regelgeving.	Het inkoopbeleid wordt in 2017 geactualiseerd en daarbij worden de aanbevelingen van de accountant meegenomen.	▶

Controle facturen	In het kader van de jaarrekeningcontrole zijn wij voor 15 facturen onder andere nagegaan of de facturen conform opdracht waren en of de prestatie geleverd is. Wij hebben door het ontbreken van toereikende documentatie slechts voor 3 facturen kunnen vaststellen of de betreffende facturen in overeenstemming met de verstrekte opdracht waren. Voor 11 van de 15 facturen hebben wij een prestatieverklaring ontvangen.	<p>Wij willen u vragen om de nadere documentatie in het kader van onze controle aan te leveren voor de afwikkeling van de jaarrekeningcontrole.</p> <p>Wij willen u adviseren de verstrekte opdrachten centraal digitaal te archiveren.</p>	<p>De gevraagde informatie wordt vóór de afwikkeling van de jaarrekeningcontrole aangeleverd.</p> <p>Het 'lean' maken van het factuuraanbestedingsproces staat voor 2017 op de planning.</p>	!
-------------------	---	---	--	---

Proces: Personeel				
Titel	Bevinding	Aanbeveling	Actie management	Rating
Controle mutaties	Ons is aangegeven dat afdeling personeelszaken controles uitvoert op personeelsdossiers en op salarisstrookjes. Deze controlewerkzaamheden worden echter niet zichtbaar vastgelegd, waardoor achteraf niet meer valt vast te stellen of deze controlewerkzaamheden hebben plaats gevonden.	Wij adviseren u de controle van mutaties in de salarisadministratie zichtbaar vast te leggen en deze documentatie te bewaren.	Deze aanbeveling wordt overgenomen.	▶

Proces: Subsidieverstrekingen				
Titel	Bevinding	Aanbeveling	Actie management	Rating
Hanteren checklist	Om de juistheid en rechtmatigheid van subsidieaanvragen zichtbaar te beoordelen hanteert de gemeente goede en uitgebreide checklists. Bij 2 van de 5 door ons beoordeelde subsidieverstrekingen waren deze ingevulde checklists niet voor ons beschikbaar.	Wij adviseren u de checklists voor de beoordeling van subsidieaanvragen en subsidievaststellingen structureel toe te passen.	Deze aanbeveling wordt overgenomen.	▶



Proces: Omgevingsvergunningen				
Titel	Bevinding	Aanbeveling	Actie management	Rating
Juistheid tarieven	<p>Er vindt geen zichtbare controle plaats op de juistheid van de ingevoerde legestarieven in pakket tbv omgevingsvergunningen.</p> <p>Uit de controle op de omgevingsleges bleek dat tweemaal niet het juiste legestartief is gebruikt maar het tarief uit 2013. Dit betreft overigens niet het reguliere tarief, maar voor bodemonderzoek en akoestische onderzoek. Daarnaast zouden bij 1 aanvraag de kosten van het uitgevoerde haalbaarheidsverzoek gecrediteerd dienen te worden bij verstrekking vergunning.</p> <p>Het gebruik van de foutieve legestartieven voor bodemonderzoek en akoestische onderzoek worden niet vaak gebruikt waardoor het financiële effect hiervan geen materiele fout in de jaarrekening veroorzaakt.</p>	<p>Wij adviseren u jaarlijks aan het begin van het jaar na de invoer van de nieuwe tarieven, deze zichtbaar te controleren.</p> <p>Daarnaast adviseren wij u voor versturen van facturen intern te controleren of juiste tarief in rekening wordt gebracht.</p>	<p>Deze aanbeveling wordt overgenomen.</p> <p>De koppeling tussen het vergunningensysteem en het financiële systeem staat voor 2017 op de planning.</p>	



Proces: Verbonden partijen				
Titel	Bevinding	Follow-up	Actie management	Rating
Fermwerk	Zowel over 2014 als 2015 is er vertraging in het jaarrekening traject ontstaan als gevolg van interne zaken bij FermWerk waardoor hun accountant niet eerder een verklaring wilde afgeven bij de jaarcijfers.	<p>Wij hebben een afstemmingsoverleg met Fermwerk en haar accountant gehad inzake de verantwoording over 2016 van de baten en lasten participatiewet, die voor de gemeente via Fermwerk lopen. Over 2016 zal volgens planning wordt opgeleverd voor 1 april 2017.</p> <p>Wij adviseren u hierbij de tijdslijnen van de aanlevering van de verantwoordingsinformatie van FermWerk strak te monitoren om vertraging in het jaarrekeningproces te voorkomen.</p>	Door de accountmanager vindt regelmatig overleg met Ferm Werk plaats. Met betrekking tot de aanlevering van de verantwoordingsinformatie 2016 heeft Ferm Werk aangegeven dat er geen aanwijzingen zijn dat de planning niet gehaald gaat worden. De gemeente blijft hier uiteraard strak op monitoren.	▶

Proces: Verbijzonderde interne controle			
Titel	Bevinding	Follow-up	Rating
VIC	Vorig jaar was geconstateerd dat diverse werkzaamheden door beperkte personele capaciteit m.b.t. de verbijzonderde interne controle nog niet uitgevoerd waren ten tijde van de interimcontrole.	Door inhuur van aanvullende ondersteuning zijn de geplande verbijzonderde interne controle ten tijde van de interimcontrole in 2016 wel uitgevoerd.	V



ACTUALITEITEN



Het zien en benutten van kansen begint met kennis



4. ACTUALITEITEN

4.1. Vennootschapsbelasting

Vennootschapsbelastingplicht overheidsondernemingen

Sinds 1 januari 2016 gelden nieuwe regels ten aanzien van de vennootschapsbelastingplicht van overheidsondernemingen (o.a. gemeente, provincies, waterschappen (de directe overheidsondernemingen) en hun verbonden partijen (de indirecte overheidsondernemingen). Kort samengevat geldt per 1 januari 2016 als regel *"een overheidsonderneming is belastingplichtig, tenzij"*, in plaats van *"een overheidsonderneming is niet belastingplichtig, tenzij"*. De achterliggende gedachte is een gelijk speelveld tussen publieke en private ondernemingen te creëren.

Voor directe overheidsondernemingen geldt dat zij slechts belastingplichtig zijn *voor zover* zij een onderneming drijven (lees: beperkt vennootschapsbelastingplichtig). Of hiervan sprake is, wordt net als bij private ondernemingen beoordeeld aan de hand van meerdere factoren, waaronder: het financiële risico, het aanwezige kapitaal, de aard en duur van de werkzaamheden, of in concurrentie wordt getreden, de aanwezigheid van een winstogmerk en of er structurele overschotten worden behaald.

Indirecte overheidsondernemingen worden op eenzelfde wijze behandeld als lichamen in handen van private partijen. Dit houdt in dat afhankelijk van de rechtsvorm sprake is van integrale of beperkte vennootschapsbelastingplicht. Zo zijn bijvoorbeeld bv's en nv's *integraal* belastingplichtig, terwijl verenigingen en stichtingen slechts belastingplichtig zijn *indien en voor zover* zij een onderneming drijven (lees: beperkt belastingplichtig).

Overheidsondernemingen oefenen veelal meerdere activiteiten uit. Toetsing of sprake is van een onderneming (let op, deze toetsing is enkel relevant voor beperkt belastingplichtigen) dient derhalve op niveau van de activiteit plaats te vinden, waarbij van belang is of een zekere zelfstandigheid aan de activiteit kan worden toegekend. Is dit het geval, dan wordt de activiteit afzonderlijk getoetst. Is de activiteit daarentegen sterk verweven met andere activiteiten, dan worden deze activiteiten als eenheid beoordeeld. In het geval dat de overheidsondernemingen meerdere belaste activiteiten uitoefent, worden deze tezamen als één onderneming aangemerkt. Er hoeft zodoende slechts één aangifte te worden gedaan (m.u.v. de Staat). Het afgelopen jaar heeft de Belastingdienst verschillende handreikingen en notities gepubliceerd die deze analyse dienen te vergemakkelijken. Echter, afstemming met de Belastingdienst ten aanzien van de mate waarin een overheidsonderneming vennootschapsbelastingplichtig is, zal in veel gevallen noodzakelijk zijn om achteraf discussies, navorderingsaanslagen en boetes te voorkomen.

Wanneer een overheidsonderneming belastingplichtig is, kan mogelijk een beroep worden gedaan op een vrijstelling. Naast de algemene vrijstelling voor stichting en verenigingen en een aantal subjectieve vrijstellingen, zijn een viertal objectieve vrijstellingen in de wet opgenomen voor overheidsondernemingen die als doel hebben 'echte' overheidstaken buiten de heffing van vennootschapsbelasting te houden. Aangezien nog veel onduidelijk is over de invulling van deze vrijstellingen, alhoewel er inmiddels een aantal algemene notities van de Belastingdienst zijn verschenen, is afstemming met de Belastingdienst raadzaam indien u van mening bent dat een beroep op een vrijstelling mogelijk is.



Vennootschapsbelastingplichtig, wat nu?

Op het moment dat overheidsondernemingen per 1 januari 2016 een positief resultaat behalen met de belaste activiteiten, zijn zij 20-25% vennootschapsbelasting verschuldigd over de winst. Hiervoor moeten overheidsondernemingen in beginsel vóór 1 juni 2017 een aangifte vennootschapsbelasting 2016 indienen (tenzij ze worden meegenomen in de uitstelregeling, wat onze belastingadviseurs uiteraard voor u kunnen regelen).

Hoewel 1 juni 2017 nog ver weg lijkt, vereist de overgang van 'vrijgesteld' naar 'belast' voor de vennootschapsbelasting een goede en tijdige voorbereiding:

1. U dient te beoordelen welke activiteiten belast, onbelast, dan wel vrijgesteld zijn voor de vennootschapsbelasting.
2. Per (cluster van) activiteit(en) moet u toetsen of de gemeente daarmee 'door de ondernemingspoort' gaat.
3. De jaarrekening van uw organisatie moet worden omgebogen voor de aangifte door een fiscale openingsbalans op te stellen. Wanneer een overheidsonderneming belastingplichtig is, zal per 1 januari 2016 een fiscale openingsbalans moeten worden opgesteld voor het opstellen en indienen van de aangifte vennootschapsbelasting 2016. De vermogensbestanddelen die verband houden met de belaste activiteiten dienen op de balans te worden opgenomen tegen de waarde in het economisch verkeer per 1 januari 2016. Mogelijk zijn in dat kader taxaties nodig.
4. Bij het opstellen van een fiscale openingsbalans moet u rekening houden met verschillende fiscale aandachtspunten, zoals: het waarderen van de activa en passiva, het zakelijk handelen tussen (gelieerde) partijen, het optimaliseren van afschrijvingen en het fiscale labelen van geldpotjes (voorzieningen). Let op, de fiscale regels voor het opstellen van een balans wijken af van de regels voor het opstellen van de commerciële balans.
5. Om te voorkomen dat u achteraf met hoge heffingsrente wordt geconfronteerd, kunt u tijdig een verzoek voorlopige aanslag indienen. Hierdoor kan in 2016 de verschuldigde vennootschapsbelasting in maandelijkse termijnen worden betaald.
6. In veel gevallen zal afstemming met de Belastingdienst nodig zijn. De Belastingdienst heeft aangegeven komende jaren met alle overheidsondernemingen in gesprek te gaan ten aanzien van de implementatie van de vennootschapsbelasting. In dat kader hebben veel overheidsondernemingen reeds een brief van de Belastingdienst ontvangen waarin wordt aangekondigd dat binnenkort het verzoek wordt toegezonden om aangifte te doen.

Gemeente Woerden heeft deze analyse uitgevoerd. Op dit moment is de gemeente bezig met stap 3 en 4 om te komen tot een fiscale openingsbalans en om de fiscale administratie in te richten.



4.2. Wijzigingsvoorstellen vernieuwing BBV

Het wijzigingsbesluit BBV, die op 17 maart 2016 is gepubliceerd in het Staatsblad, heeft verstrekkende gevolgen voor de bedrijfsvoering en administratie van uw gemeente. Aanleiding tot vernieuwing van de verslaggevingsvoorschriften voor gemeenten (BBV) is met name dat de huidige begroting en jaarrekening te weinig toegankelijk zijn voor niet financieel specialisten en dat raadsleden daardoor geen goed toezicht kunnen uitoefenen. Tevens bestaat de wens om een betere vergelijkbaarheid tussen gemeenten te realiseren.

De Commissie BBV heeft het afgelopen jaar veel notities uitgebracht op basis van dit wijzigingsbesluit, die de jaarrekening 2016 of latere jaarrekeningen van uw gemeente raken. Deze zijn in de volgende paragrafen uitgewerkt.

4.2.1. Commissie BBV – notitie Overhead

Om betere sturing door de raad en vergelijkbaarheid tussen gemeenten te realiseren, dienen gemeenten in het programmaplan een apart overzicht op te nemen van de kosten van overhead. In de notitie van de commissie BBV wordt het begrip overhead nader uitgewerkt en zijn voorbeelden opgenomen. Voorbeelden zijn:

- Ale hiërarchische leidinggevenden in het primair proces
- Financiën, toezicht en controle gericht op de eigen organisatie
- P&O / HRM
- Inkoop
- Juridische zaken
- Bestuurszaken en bestuursondersteuning

Het centraal begroten van de kosten van overhead betekent dat het niet langer mogelijk is om uit de taakvelden (voorheen de producten) alle tarieven te bepalen. De berekening van de tarieven moet daarom extracomptabel geschieden. De overhead moet daarbij op een consistente wijze worden toegerekend en de methode waarop dit plaatsvindt dient in de financiële verordening te worden vastgelegd.

Bij het opstellen van de begroting 2017 heeft u rekening gehouden met de nieuwe eisen.



4.2.2. Commissie BBV – notitie Rente 2017

In de notitie Rente 2017 wordt ingegaan op de verwerking van de rentelasten en –baten in de begroting en jaarstukken. De belangrijkste stellige uitspraken en aanbevelingen van de commissie:

- Het toerekenen van een rentevergoeding over het eigen vermogen creëert een fictieve rentelast en leidt naar het oordeel van de commissie BBV tot het (onnodig) opblazen van de programmalasten en gaat daarmee ten koste van de eenvoud en transparantie. De commissie doet daarom de aanbeveling om geen rente over het eigen vermogen te berekenen. Als er wel een rentevergoeding over het eigen vermogen wordt berekend, dan moet deze vergoeding op een realistisch niveau liggen (maximaal het gewogen rentepercentage dat door de gemeente over extern aangetrokken financieringsmiddelen wordt vergoed).
- De rente die aan de taakvelden wordt doorbelast, wordt toegerekend op basis van een bij de begroting (voor)gecalculeerd omslagrentepercentage. Het is niet toegestaan om per investering of taakveld te differentiëren in het toe te rekenen rentepercentage. Indien de werkelijke rentelasten (in Euro's) die over een jaar aan taakvelden hadden moeten worden doorbelast afwijken van de rentelasten (in Euro's) die op basis van de voorgerecalculeerde renteomslag aan de taakvelden zijn toegerekend, dan kan de gemeente besluiten tot correctie. Correctie wordt verplicht gesteld indien deze afwijking groter is dan 25%.
- Het toerekenen van rente aan de taakvelden vindt plaats via het taakveld Treasury. Hiertoe worden alle rentelasten en rentebaten in eerste instantie op het taakveld Treasury geboekt. Dit geldt ook voor de rentelasten en –baten van projectfinanciering, die vervolgens wel aan de grondexploitaties en projecten worden toegerekend.

Deze notitie is van toepassing vanaf het begrotingsjaar 2018, maar eerdere toepassing voor begrotingsjaar 2017 wordt aanbevolen. Wij adviseren u daarmee rekening te houden.

4.2.3. Commissie BBV – notitie Grondexploitatie

De BBV-verslaggevingsregels grondexploitaties zijn m.i.v. 2016 sterk gewijzigd. Dit enerzijds vanwege de forse afboekingen die veel gemeenten de afgelopen jaren hebben moeten verantwoorden binnen de grondexploitaties. Anderzijds is ook de vennootschapsbelastingplicht voor gemeenten ingaande 2016 hier een factor in. Duidelijke richtlijnen over de afbakening van grondexploitaties en de aan de grondexploitatie toe te rekenen kosten zijn namelijk voorwaarden voor het juist kunnen uitvoeren van deze belastingplicht.

De belangrijke wijzigingen zijn:

1. Er is pas sprake van bouwgrond in exploitatie, indien de raad een grondexploitatiecomplex inclusief -begroting heeft vastgesteld. Pas na deze vaststelling kunnen kosten worden geactiveerd en bijgeschreven op de voorraadpositie op de balans.
2. Om de risico's die samenhangen met zeer lang lopende projecten te beperken mag de looptijd van een grondexploitatiecomplex maximaal 10 jaar bedragen. Deze 10 jaar dient te worden gehanteerd als richttermijn, die voortschrijdend moet worden gezien en waar alleen gemotiveerd van kan worden afgeweken. Een gemotiveerde afwijking houdt in dat deze motivatie is geautoriseerd door de raad en verantwoord in de begroting en de jaarstukken. De motivatie moet tevens zijn voorzien van risico-beperkende beheersmaatregelen die de gemeente heeft genomen om de onzekerheden en risico's die gepaard gaan met de langere looptijd te mitigeren.

- 
3. De grondexploitatiebegroting dient jaarlijks herzien te worden.
 4. De kostensoorten die mogen worden toegerekend aan een grondexploitatie zijn beperkt tot de kostensoorten zoals genoemd in het Besluit ruimtelijke ordening (artikel 6.2.4)
 5. Toevoegingen aan een voorziening bovenwijkse voorzieningen zijn niet meer toegestaan. Bestaande voorzieningen mogen conform plan worden afgebouwd. Toevoegingen aan een bestemmingsreserve bovenwijkse voorzieningen, mogen enkel plaatsvinden via resultaatbestemming. Kosten van bovenwijkse voorzieningen die aan een in de toekomst te openen grondexploitatie worden toegerekend moeten, tot er sprake is van een bouwgrond in exploitatie, worden geactiveerd onder de MVA.
 6. De toegestane toe te rekenen rente aan BIE moet worden gebaseerd op de daadwerkelijk te betalen rente over het vreemd vermogen.
 7. De disconteringsvoet die moet worden gehanteerd in de berekening van de contante waarde ten behoeve van het treffen van een verliesvoorziening voor negatieve grondexploitaties wordt voor alle gemeenten gelijk gesteld aan het maximale meerjarig streefpercentage van de Europese Centrale Bank voor de inflatie binnen de Eurozone. Voor 2016 is dit 2,0%.

Daarnaast komt de balanscategorie 'niet in exploitatie genomen bouwgronden' ingaande 2016 niet meer voor in het BBV. Dit betekent dat gemeenten niet in exploitatie genomen gronden moeten herrubriceren van de voorraden naar terreinen en gronden bij de materiele vaste activa. Omdat het toerekenen van kosten aan niet in exploitatie genomen bouwgronden in het BBV dat tot en met 2015 gold mogelijk was en de waarderingsgrondslag voor MVA de verkrijgingsprijs of duurzaam lagere marktwaarde is, heeft deze wijziging mogelijk gevolgen voor de waardering van de gronden. Het BBV voorziet in een overgangsregeling van 4 jaar. Uiterlijk 31 december 2019 moet een toets plaatsvinden op de marktwaarde van deze gronden tegen de geldende bestemming op het moment van de marktwaardetoets. Wordt daarbij een duurzame waardevermindering vastgesteld, dan moet dat uiterlijk 31 december 2019 leiden tot een afwaardering van deze gronden. Ingaande 2016 is het niet meer toegestaan om rente of overige kosten toe te rekenen aan deze gronden.

Verder heeft de commissie BBV duidelijkheid gegeven over de verwerkingwijze van grondexploitaties waar de gemeente faciliterend grondbeleid voert (en waar de gronden dus niet in eigendom zijn van de gemeente). Dergelijke grondexploitaties komen niet tot uitdrukking onder de balanspositie Voorraden. Kosten die gemeenten maken in het kader van faciliterend grondbeleid en kunnen verhalen op derden, classificeren als kortlopende vordering of overlopend actief op de gemeentelijke balans (afhankelijk van de status). Tevens zijn criteria opgenomen in welke situaties gemaakte kosten als 'nog te verhalen kosten' op de balans mogen worden opgenomen.

4.2.4. Commissie BBV – notitie overige wijzigingen

Tot nu toe bestond vrijheid om investeringen in de openbare ruimte met enkel een maatschappelijk nut al dan niet te activeren. Tevens was versneld afschrijven van geactiveerde investeringen met enkel een maatschappelijk nut toegestaan. Gelet op vergelijkbaarheid tussen gemeenten dienen in het nieuwe BBV alle investeringen met maatschappelijk nut geactiveerd te worden en over de levensduur te worden afgeschreven. Dit is van toepassing op investeringen na 2017.

Dit is bij de begroting 2017 als zodanig verwerkt.

Bijdragen aan activa in eigendom van derden worden niet langer onder de Financiële Vaste activa, maar onder de Immateriële Vaste Activa opgenomen

4.2.5. Commissie BBV – notitie verbonden partijen

De commissie BBV heeft een notitie verbonden partijen uitgebracht, die ingaat vanaf begrotingsjaar 2018. Hierin zijn de volgende stellige uitspraken opgenomen.

- Bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen moeten als directe lasten op de taakvelden worden geboekt. De bijdragen worden aan de lastenkant bij gemeenten en batenkant bij gemeenschappelijke regelingen verwerkt zonder afsplitsing van de overhead naar het taakveld Overhead. Aan de lastenkant bij de gemeenschappelijke regelingen vindt de afsplitsing van de Overhead op het taakveld overhead wel plaats.
- Wanneer de gemeenschappelijke regeling overheadtaken van de gemeente uitvoert, dan wordt de bijdrage voor deze gemeentelijke overheadtaken aan de lastenkant bij gemeenten en batenkant bij gemeenschappelijke regelingen wel op het taakveld Overhead begroot en verantwoord.

Tevens is de volgende aanbevelingen opgenomen.

In het geval dat formeel juridisch geen sprake is van een verbonden partij door het ontbreken van een financieel belang zoals gedefinieerd in het BBV, maar er wel sprake is van:

- een structurele bekostiging in overwegende mate van (de activiteiten van) een organisatie via één of meer geldstromen (begrotingsfinanciering, subsidie en overeenkomst van opdracht); én
- een bestuurlijke belang;

beveelt de Commissie BBV aan om deze organisaties gezien het maatschappelijke of algemene belang en de mogelijke risico's toch op te nemen in de paragraaf verbonden partijen.



4.3. BTW

De afgelopen periode hebben zich ontwikkelingen voorgedaan op het gebied van omzetbelasting die ook voor uw gemeente van belang kunnen zijn. Het Europese Hof van Justitie (HvJ) heeft drie zaken beslist die van direct belang voor gemeenten zijn. Als eerste heeft het HvJ kortweg zijn goedkeuring uitgesproken over btw-besparende structuren bij de bouw van scholen door gemeenten. Hoewel de Belastingdienst dergelijke structuren kritisch beoordeelt en waar mogelijk bestrijdt, is een besparing van ca. 10% op de bouwkosten wetstechnisch mogelijk.

Ten tweede heeft het HvJ geoordeeld dat het mogelijk is dat private partijen 'als overheid' optreden wat btw-betreft. Zo kan een privaat lichaam btw-vrij omzet behalen wanneer deze een typische overheidstaak uitvoert, gedelegeerd door een gemeente. Dit kan interessant zijn wanneer een gemeente een (kern)activiteit op afstand wenst te organiseren, zonder die taak direct 21% duurder voor de consument te maken als gevolg van de btw.

Ten derde heeft het HvJ beslist dat (weliswaar in een specifiek geval) leerlingenvervoer voor gemeenten in principe geen economische activiteit is. Nu de inkomsten dusdanig laag zijn (i.c. 3% van de kosten) treedt de gemeente jegens de leerlingen/ouders niet op als ondernemer, maar eerder als eindgebruiker. Dat betekent dat de gemeente geen recht op aftrek van voorbelasting heeft. Of recht op declaratie van btw bij het BTW-compensatiefonds kan bestaan, valt nog te bezien.

Op 3 november 2016 heeft Rechtbank Gelderland geoordeeld dat straatparkeren door gemeenten niet 'als overheid' plaatsvindt maar als btw-ondernemer. Per saldo verliest een gemeente hierdoor 21/121^e van zijn inkomsten uit (eerder onbelast) straatparkeren. Naar verluidt is hoger beroep ingesteld tegen deze uitspraak echter gelet op de impact – landelijk meer dan 100 mln. euro btw per jaar – achten wij het voor gemeenten van belang vast te stellen wat het risico ter zake voor hen is.

Tot slot merken wij op, dat de sportvrijstelling in de toekomst onder Europese druk naar alle waarschijnlijkheid gaat wijzigen. Hierdoor zal het naar verwachting in de meeste gevallen niet meer mogelijk zijn om de btw ter zake van de (aanschaf/renovatie van) sportaccommodaties terug te vragen. De gemeente kan hier wellicht op dit moment alvast rekening mee houden bij het doen van investeringen.


Indien u meer informatie wenst over deze dan wel andere btw-vraagstukken en de gevolgen voor uw gemeente, of als u vragen heeft, dan vernemen wij dat graag van u.

4.4. Wet Deregulering Arbeidsrelaties (DBA)

Met de invoering van het Wetsvoorstel Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA) is per 1 mei 2016 de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) afgeschaft. De vrijwarende werking voor de opdrachtgevers is hiermee verdwenen. In de situatie dat de Belastingdienst achteraf van mening is dat de zzp'ers feitelijk een dienstbetrekking hebben kan een naheffingsaanslag loonheffingen worden opgelegd aan de werkgever/opdrachtgever.

Op basis van de Wet DBA is het mogelijk om overeenkomsten met zzp'ers te laten beoordelen door de Belastingdienst of gebruik te maken van een goedgekeurde modelovereenkomst. De opdrachtgever hoeft geen loonheffingen in te houden en af te dragen indien de voorwaarden van de overeenkomst ook in de praktijk zorgvuldig worden nageleefd. Om de fiscale risico's per 1 mei 2016 te beperken is het aan te bevelen om de overeenkomsten met de zzp'ers waar mogelijk te laten aansluiten op de modelovereenkomsten en indien nodig voor te leggen aan de Belastingdienst.

De Staatssecretaris van Financiën heeft in november 2016 medegedeeld dat de Belastingdienst in ieder geval tot 1 januari 2018 geen naheffingsaanslagen zal opleggen. Gedurende deze overgangperiode zal de Belastingdienst een coachende rol vervullen en de handhaving



achterwege laten. Dit is slechts anders indien er sprake is van evidente fraudegevallen. Het uitstel van de inwerkingtreding van de handhaving betekent dat u tot 1 januari 2018 de tijd heeft om de werkwijze in overeenstemming te brengen met de Wet DBA. Tijdens deze overgangperiode is het zaak om de actualiteit te volgen. Het kabinet zal gedurende de overgangperiode (i) een beleidsbesluit inzake de Wet DBA opstellen, (ii) diverse bijsluiters bij de verschillende modelovereenkomsten opstellen en (iii) relevante begrippen voor het bepalen of er sprake is van een dienstbetrekking („werkgeversgezag“ en „vrije vervanging“) nader definiëren. Deze maatregelen dienen derhalve nog te worden afgewacht.

4.5. Cybersecurity en cybercrime

De voortschrijdende digitalisering van onze samenleving maakt organisaties steeds meer afhankelijk van informatietechnologie en tegelijkertijd ook kwetsbaar voor het falen van deze informatietechnologie en cybercrime. Media melden dagelijks dat systemen doelwit zijn van computeraanvallen en -inbraak. Daarbij vallen gegevens in handen van onbevoegden of systemen worden ontoegankelijk gemaakt. Ook in de directe cliëntenkring van Mazars zien wij een sterke toename van deze cyberincidenten en cybercriminaliteit. Het onvoldoende beveiligen van gegevens brengt business risico's, aansprakelijkheidsrisico's en compliance risico's met zich mee.

Het beveiligen van systemen en in het bijzonder als deze gekoppeld zijn aan het internet verdient permanente aandacht. De dynamiek van systemen is veel groter dan voorheen waardoor ook de beveiligingsrisico's sterk zijn toegenomen. Voortdurend worden nieuwe beveiligingslekken in systemen blootgelegd.


Het is van belang dat IT systemen periodiek op veiligheid worden getoetst. Zo nodig kunnen dan passende maatregelen worden getroffen. Het periodiek uitvoeren van onafhankelijke security scans of penetratietesten is daarbij een onmisbaar hulpmiddel om de werkelijke status van de beveiliging van systemen transparant te maken.

Wij begrepen dat dit onderwerp de aandacht heeft van de directie.

4.6. Meldplicht datalekken en Wet Bescherming Persoonsgegevens

Vanaf 1 januari 2016 is de meldplicht datalekken van kracht. De meldplicht datalekken is een nieuw onderdeel van de Wet Bescherming Persoonsgegevens. De meldplicht houdt in dat in geval van een datalek waarbij persoonsgegevens zijn betrokken binnen twee werkdagen het datalek gemeld dient te worden bij de Autoriteit Persoonsgegevens (nu nog College Bescherming Persoonsgegevens, CBP). In bepaalde gevallen dienen ook alle betrokkenen bij het datalek (geregistreerden in bestanden) onverwijld te worden geïnformeerd. Het niet voldoen aan de eisen voortvloeiend uit de meldplicht datalekken kan leiden tot bestuurlijke boetes tot een hoogte van € 810.000 of 10% van de netto jaaromzet. De eisen impliceren ook dat voldaan moet zijn aan de al bestaande Wet Bescherming Persoonsgegevens. Dit betekent onder meer dat:

- systemen toereikend en aantoonbaar beveiligd moeten zijn;
- toegang tot systemen is ingericht op basis van “need-to-know”;

- 
- inzicht vereist is in de bestaande verwerkingen van persoonsgegevens;
 - per verwerking van persoonsgegevens een doelbinding is geformuleerd;
 - verantwoordelijkheden voor informatiebeveiliging duidelijk zijn geregeld;
 - verwerkingen van persoonsgegevens veelal geregistreerd moeten zijn bij het CBP;
 - in geval van het uitbesteden van (IT) verwerkingsprocessen moeten bewerkovereenkomsten zijn afgesloten met deze dienstverleners.

Naast bovenstaande opsomming zijn er nog meer eisen vanuit de wet Bescherming Persoonsgegevens die relevant zijn. De eisen en daarbij behorende maatregelen kunnen per situatie verschillen. In geval van een datalek wordt met aantoonbare en toereikende maatregelen de kans op hoge boetes verkleind. Het verdient aanbeveling om een privacy scan of privacy impact assessment (PIA) uit te voeren om inzichtelijk te maken op welke onderdelen maatregelen eventueel nodig zijn. Het toereikend beveiligen van IT systemen is in alle gevallen belangrijk.

Wij begrepen dat dit onderwerp de aandacht heeft van de directie.



4.7. ENSIA (Eenduidige Normatiek Single Information Audit)

ENSIA is een gezamenlijk project van het ministerie van Binnenlandse Zaken, de VNG, gemeenten, het ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid en het ministerie van Infrastructuur & Milieu. ENSIA richt zich op het vergroten van de informatieveiligheid binnen gemeenten. De gemeenten moeten zich conformeren aan verschillende normenkaders (BRP, PUN, Suwinet, BAG, BGT en DigiD) die ook nog eens door verschillende auditors worden getoetst. Dit levert een flinke auditlast op voor gemeenten. ENSIA houdt het volgende in:

- De verschillende vragenlijsten die gemeenten eerder moesten invullen op het gebied van informatieveiligheid zijn samengevoegd;
- De vragenlijst is flink ingekort, o.a. door het weglaten van alle dubbelingen;
- Het verantwoordingsproces over informatieveiligheid bij gemeenten is verder geprofessionaliseerd door nog maar op 1 moment per jaar een uitvraag te doen;
- Het verantwoordingsproces is aangesloten op de gemeentelijke P&C-cyclus;
- Uiteindelijke verantwoording door het college in de raad door middel van verklaring van het college en een IT-audit verklaring.

De verwachting is dat de gemeenten in 2017 moeten voldoen aan het normenkader binnen ENSIA. Dit betekent dat de gemeente binnen korte termijn acties moet ondernemen teneinde de processen zo in te richten om te slagen voor de ENSIA-audits. Het invullen van de ENSIA zelfevaluatie is geen vrijblijvendheid en bepaalde onderwerpen worden daarom ook ge-audit door een IT-auditor. Zie voor meer informatie ENSIA.nl.

Nadere informatie over ENSIA

Horizontale verantwoording

Met de resolutie "Informatieveiligheid, randvoorwaarde voor de professionele gemeente" van 2013 hebben de gemeenten afgesproken de Baseline Informatieveiligheid Gemeenten (BIG) te implementeren. Deze baseline is nu de kern van de verantwoording over informatieveiligheid aan de gemeenteraad. De horizontale verantwoording bestaat uit de zelfevaluatie, een IT-audit, een verklaring van het College van B&W en een passage over informatieveiligheid in het jaarverslag.

Verticale verantwoording

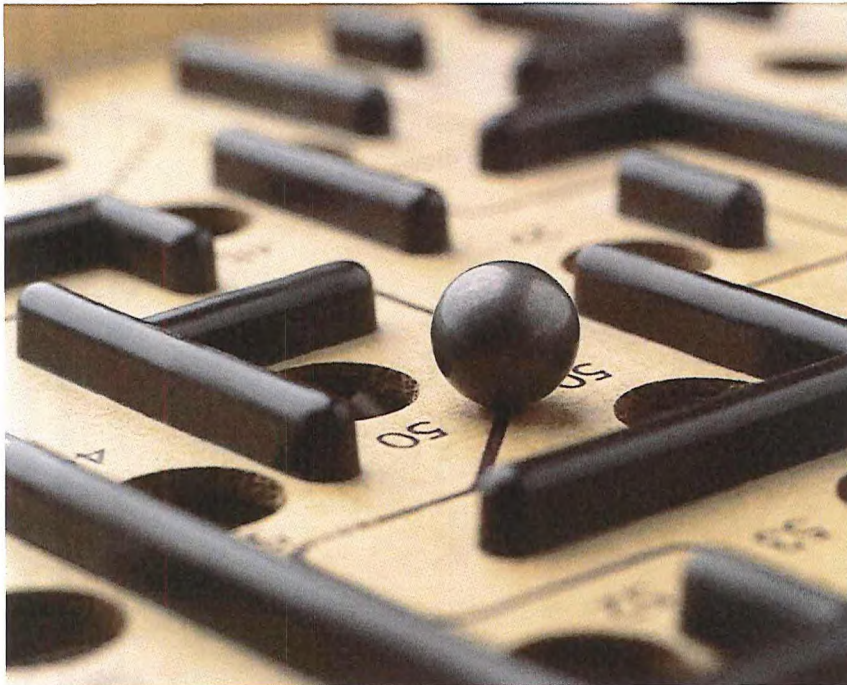
Over de BRP, PUN, Suwinet, BAG, BGT en DigiD moeten gemeenten ook verantwoording afleggen. Dit noemen we de 'verticale verantwoording'. De horizontale verantwoording richting gemeenteraad vormt hiervoor de basis. De normen van de BIG en de specifieke normen van de BRP, PUN, Suwinet, BAG, BGT en DigiD zijn opgenomen in de zelfevaluatievragenlijst. In deze vragenlijst vindt u ook vragen over niet-informatieveiligheidsaspecten van genoemde stelsels, zodat een gemeente deze niet op een apart moment hoeft te beantwoorden.

Single Information Audit

Uitgangspunt van ENSIA is de single information audit. Dit betekent dat een gemeente maar één keer per jaar deze zelfevaluatielijst hoeft in te vullen. De informatie wordt gebruikt voor de horizontale verantwoording richting gemeenteraad en de diverse verticale verantwoordingslijnen richting departementen. Deze verantwoording is niet vrijblijvend en op bepaalde onderwerpen zal een IT-audit plaatsvinden.



ALGEMENE ANALYSE KNELPUNTEN SOCIAAL DOMEIN



Thuis in de sector



5. ALGEMENE ANALYSE KNELPUNTEN SOCIAAL DOMEIN

Wij hebben de knelpunten uit de controles sociaal domein 2015 van gemeenten in algemene zin (en niet specifiek die van de gemeente Woerden) met collega accountants gedeeld en besproken welke acties door de gemeente ondernomen kunnen worden om soortgelijke knelpunten voor 2016 te voorkomen. In deze paragraaf geven wij inzicht in de uitkomsten van ons overleg.

5.1 WAT WAREN DE BELANGRIJKSTE KNELPUNTEN?

Bij de controles over 2015 zijn wij onder andere tegen de volgende knelpunten aangelopen:

1. De gemeente heeft onvoldoende betrouwbare informatie om zelf zowel de getrouwheid als rechtmatige totstandkoming van de lasten te kunnen vaststellen:
 - De cliëntregistratie van gemeenten is niet volledig of bevat onjuiste gegevens.
 - Gemeenten hebben niet voor alle lasten voldoende controle-informatie beschikbaar gekregen om te onderbouwen dat de zorgprestatie daadwerkelijk was geleverd. Gemeenten vertrouwden voor de controle op de levering van de prestaties veelal op de controleverklaringen bij de productieverantwoordingen van de zorgaanbieders. Deze kwamen te laat, waren niet goedkeurend.
 - De definitieve lasten 2015 inzake Persoonsgebonden Budgetten zijn laat (mei/juni 2016) duidelijk geworden en hebben bij meerdere gemeenten nog tot aanpassing van de jaarrekening geleid. Ook de gecertificeerde verantwoording door SVB kwam later dan gepland beschikbaar en de controleverklaringen waren afkeurend.
2. De facturatie van zorgaanbieders aan gemeenten was nog niet op orde waardoor op voorschotbasis c.q. laat is gefactureerd. Gemeenten moesten daardoor een belangrijk deel van de jaarlasten schatten.
3. De facturen van zorgaanbieders bevatte geen informatie per cliënt, mogelijk als gevolg van de privacy wetgeving, waardoor de gemeente de factuur niet kon controleren.
4. Ontbreken van aansluitingen tussen cliëntregistratie – financiële administratie – facturen – productieverantwoordingen.

5.2 BELANGRIJKE ACTIEPUNTEN OM HERHALING TE VOORKOMEN

De verwachting is dat veel van bovenstaande knelpunten zich in 2016 opnieuw zullen voordoen. In deze paragraaf beschrijven wij acties die een gemeente kan nemen om de onzekerheden over de getrouwe en rechtmatige totstandkoming van de zorglasten, die daardoor kunnen ontstaan, te voorkomen. Wij zoeken de oplossing langs de lijn dat gemeenten en zorgaanbieder samen afspraken maken en informatie uitwisselen waarbij zij onafhankelijk worden van derden, zoals de huisaccountant van de zorgaanbieder of van de SVB. De doelstelling voor 2016 en verder is dat de gemeente binnen haar processen haar eigen verantwoordelijkheid neemt en voldoende beheersmaatregelen binnen haar processen heeft om de getrouwheid en rechtmatigheid van de zorglasten te borgen. Oftewel de gemeente controleert zelf de kosten die de zorgaanbieder bij de gemeente in rekening brengt. Het stappenplan gemeentelijke controle-aanpak dat door i-SD is uitgebracht biedt handreikingen hoe de gemeente voor haar zorgtaken “in control” kan komen.



De gemeente kan haar eigen verantwoordelijkheid invullen door de volgende acties:

Opbouwen van een goed inzicht in de samenstelling van de geldstromen sociaal domein; waar zitten de risico's

Inzicht in de aard en omvang van de geldstromen binnen het sociaal domein (per soort zorg (ZIN: Jeugd, WMO, beschermd wonen en PGB en vervolgens per soort zorg ZIN per aanbieder) geeft de gemeente de mogelijkheid te bepalen waar de belangrijkste risico's zitten. Dit inzicht levert op dat kan worden bepaald welke (reguliere) processen worden geraakt en welke interne beheersingsmaatregelen binnen deze processen aanwezig zijn. De geldstromen vallen met name onder de processen inkopen/aanbestedingen, bijdrage aan GR Jeugdhulp Rijnmond en subsidieverstrekking. Dit inzicht heeft de gemeente Woerden.

Uitvoeren van interne controle draagt bij aan een betrouwbare cliëntregistratie en een goed inzicht in de uitputting van de budgetten

Een betrouwbare cliëntregistratie waarin alle cliënten zijn opgenomen, dus ook de cliënten die niet door de gemeente zelf zijn geïndiceerd (zoals doorverwijzingen via de huisarts of de rechtelijke macht), draagt bij aan een zelfstandig inzicht van de gemeente in welke personen uit de gemeente waar, wanneer zorg genieten alsmede in de lasten die hiermee gemoeid zijn. Tevens is deze registratie de basis voor de controle van de in rekening gebrachte zorg. De volgende interne controles zijn daarbij relevant:

- Interne controle op de invoer van de juiste gegevens in de cliëntenregistratie, bijvoorbeeld aan de hand van de vastlegging van de indicatiestelling en de beschikking, gericht op recht, hoogte en duur van geïndiceerde zorg;
- Interne controle op de maandelijkse declaratie/facturatie op cliëntniveau.

De laatst genoemde interne controle kan plaatsvinden via het berichtenverkeer tussen de zorgaanbieder en gemeente. Bij de uitwisseling van gegevens worden uitvallijsten gegenereerd. Van belang is om zichtbaar te documenteren welke acties ondernomen zijn op de signalen op de uitvallijst. Binnen de interne controle kan gecontroleerd worden of op elk signaal actie is ondernomen, de juiste actie is ondernomen en of in de cliëntregistratie de opvolging zichtbaar is.

Afsluitend voor het inzicht van de ontwikkeling van de budgetten, de juistheid en volledigheid van zowel de cliëntregistratie als de financiële administratie is het van belang dat periodiek de aansluiting wordt vastgesteld tussen de cliëntenadministratie en de financiële administratie. Hierbij is het ook aan te bevelen om tussentijds (bijvoorbeeld over een halfjaar) afstemming te maken tussen het bestand van de gemeente en het bestand van de zorgaanbieder (los van de elektronische gegevensuitwisseling).

Controleren van de levering van de prestatie

Bij de materiële controle door de gemeente op inkomende facturen is het vaststellen van de levering van de prestatie een belangrijk onderdeel. Voor facturen van zorgaanbieders is dit niet eenvoudig vast te stellen aangezien de zorg niet aan de gemeente zelf wordt geleverd. De gemeente zal daarom andere, aanvullende beheersmaatregelen inrichten c.q. andersoortige werkzaamheden verrichten voor het vaststellen van de prestatielevering.



Hierbij is het van belang om vast te stellen welke contractuele afspraken zijn gemaakt met de zorgaanbieders. Er zijn drie contractvormen:

- Inputgericht (p*q)
- Outputgericht (arrangement of traject)
- Taakgericht (lumpsum)

Een inputgericht contract wordt afgerekend op basis van prijs maal geleverde prestatie. De controle op de geleverde prestatie is daarbij essentieel. Ook bij de andere contractvormen is de controle op de geleverde prestatie relevant, maar meer vanuit het oogpunt van geleverde kwaliteit en doelmatigheid en in mindere mate of niet ten behoeve van de factuurcontrole. In onderstaande gaan we in op de controle van de prestatie bij een inputgericht contract.

Het verdient de voorkeur dat de gemeente zelf de levering van de prestatie (steekproefsgewijs) vast stelt. De gemeente is dan niet of minder afhankelijk van de (accountant van de) zorgaanbieder.

Het is raadzaam dat de gemeente in beeld brengt op welke wijze zij de controle op de levering inricht met daarbij de impact op de gemeentelijke organisatie en de mogelijke gevolgen van deze aanpak. Dit kan in de vorm van een plan van aanpak/notitie. Daarbij is het van belang om het bestuur (College/Raad) in dit plan te betrekken en te laten goedkeuren.

De volgende controlewerkzaamheden kunnen de gevraagde controle-informatie opleveren:

- Uitvoeren cliënttevredenheidsonderzoeken of specifieke uitvraag over levering van de zorg, conform vooraf vastgestelde procedure, een representatieve selectie (vanuit de cliëntenregistratie) en een vaste vragenlijst vaststellen in hoeverre de zorg daadwerkelijk is ontvangen en naar tevredenheid. (kan ook door te bellen met cliënten en hiervan belnotities te maken);
- Bevestigingsbrief inzake ontvangen zorg sturen naar cliënten met het verzoek altijd te reageren. Overigens verwachten wij dat de respons gezien de verschillende doelgroepen hierop niet hoog zal zijn.
- Navraag doen bij zogenaamde heronderzoeken: conform vooraf vastgestelde procedure jaarlijks/ bij herindicatie navraag doen bij de ontvanger van de zorg in hoeverre de zorg daadwerkelijk is ontvangen/ evaluatie van de ontvangen zorg (met vastgestelde procedure, notulen van de gesprekken).
- Steekproef uitvoeren waarbij dossiers bij zorginstellingen worden geselecteerd en gecontroleerd (zorgplan/ planning/ realisatie) eventueel in combinatie met de periodieke gesprekken tussen accountmanager van de gemeente en zorgaanbieder.
- Combinatie van bovengenoemde onderzoeken en controles

De uitkomsten van bovengenoemde onderzoeken kunnen worden aangevuld met bevindingen uit klachtenregistraties. De klachtenregistratie kunnen ook input zijn voor de selectie van de deelwaarnemingen (op basis van een risicoanalyse).

Net zo als bij andere beheersmaatregelen is het van belang dat de werkzaamheden zichtbaar worden vastgelegd. Dit geldt zowel de aanpak van de controlewerkzaamheden en het aantal te controleren posten en de selectie daarvan (stem deze af met uw huisaccountant in het kader van de controle van de jaarrekening) als voor de vastlegging van de verrichte werkzaamheden zelf.



Bij het uitvoeren van de controlewerkzaamheden door de gemeente is het van belang om onderscheid te maken naar de soort zorg die is ingekocht, te weten intramurale of extramurale zorg. Bovenstaande maatregelen zijn vooral van toepassing bij extramurale zorg. In geval van intramurale zorg heeft de gemeente nog een alternatief, namelijk een controle middels een steekproef op de vastlegging van de levering uitvoeren bij de zorgaanbieder. De levering kan onder andere op de volgende wijzen worden vastgelegd door de zorgaanbieder:

- Aanwezigheidsregistratie
- Afwezigheidsregistratie
- Link tussen aantal beschikbare zorgplaatsen en ingezette formatie binnen de behandeling

Controle van de jaarlijkse (productie)verantwoording

Als sluitstuk van de controle kan de gemeente gebruik maken van de (productie)verantwoording met controleverklaring die veelal jaarlijks conform het contract c.q. de subsidiebeschikking door de zorgaanbieders wordt opgesteld. De gemeente controleert de verantwoording. De gemeente beschikt zelf over een betrouwbare cliëntregistratie en sluit de bestandsgegevens van de zorgaanbieder aan op de eigen cliëntregistratie. Naast de productie verantwoording vraagt de gemeente tevens het overzicht op cliëntniveau. Dit overzicht sluit de gemeente zichtbaar aan op haar eigen cliëntregistratie. Daarnaast sluit de gemeente de gedeclareerde bedragen volgens de productieverantwoording aan met de gegevens volgens de financiële administratie (gecontroleerde facturen). Eventuele verschillen worden geanalyseerd en afgestemd met de zorgaanbieder. Na overeenstemming kan tot afwikkeling van het contract worden overgegaan.

Conclusie

Met een combinatie van de hiervoor genoemde maatregelen kan de gemeente of het gemeentelijk samenwerkingsverband de onzekerheden in de controle van de lasten in het sociaal domein verminderen en daarmee de kans op een goedkeurende controleverklaring vergroten.

Mazars heeft meer in huis dan state-of-the-art kennis op het gebied van accountancy en fiscaliteit. We willen bijdragen aan het succes van onze klanten door, binnen de kaders van ons vak, onverwachte inzichten, verrassende mogelijkheden en nieuwe oplossingen te bieden.

Mazars. Verandert kennis in kansen

Contact

Mazars

drs. D.J. Han RA
Flight Forum 760 - Postbus 8692 - 5605 KR Eindhoven
T 088 277 17 00, E jankhim.han@mazars.nl

drs. S.C. Dekkinga RA
Watermanweg 80 - Postbus 23123 - 3001KC Rotterdam
E siebe.dekkinga@mazars.nl

www.mazars.nl