



**Van** : college van burgemeester en wethouders  
**Datum** : 9 juli 2019  
**Portefeuillehouder(s)** : Wethouder Bolderdijk  
**Portefeuille(s)** : Financiën  
**Contactpersoon** : S. Mani  
**Tel.nr.** : 8242  
**E-mailadres** : mani.s@woerden.nl

**Onderwerp:**  
Controleverslag Woerden 2018

---

**Kennisnemen van:**

Kennisnemen van het controleverslag zoals opgesteld door de accountant.

---

**Inleiding:**

Bij de jaarrekening is het gebruikelijk dat de accountant een controleverslag opstelt over de getrouwheid en de juistheid van de jaarrekening van de gemeente Woerden. In het controleverslag gaat de accountant in op de geconstateerde bevindingen die aandacht vragen van het college en de raad.

---

**Kernboodschap:**

Uit het controleverslag blijkt dat de gemeente Woerden er wederom in geslaagd is een goedkeurende verklaring te krijgen. Wel is het proces om te komen tot een goedkeurende verklaring intensief geweest mede door de komst van een nieuwe accountant met een andere werkwijze. De accountant geeft nog een aantal verbeterpunten mee. Onderstaand gaan we in op de belangrijkste bevindingen waarin we richting aangeven voor de oplossing.

- |   | Bevinding / Maatregel   |
|---|---|
| 1 | Onvoldoende controle op juistheid aangeleverde dossiers/documenten<br>Uitvoeren toets/controle op juistheid en volledigheid van aangeleverde dossiers/documenten. |
| 2 | BBV kennis is niet up to date<br>Cursus BBV volgen door alle betrokken medewerkers  |
| 3 | Geen uniformiteit in dossiervorming Woerden/Oudewater<br>Dossiervorming beleggen bij dezelfde medewerker m.b.v. standaard formats                                 |
| 4 | Geen consequent gebruik maken van door accountant gemaakte formats<br>Toezien op gebruik van aangeleverde formats   |
| 5 | Onvolledige dossiervorming<br>Uitvoeren toets/controle op juistheid en volledigheid van aangeleverde dossiers/documenten.   |

- 6 Proces totstandkoming jaarrekening van onvoldoende kwaliteit  
Evaluatie proces met accountant na afloop traject.
- 7 In strijd met interne regels vervroegde afschrijving activa  
Toepassen regels afschrijvingen conform notitie Financiële sturing.
- 8 Kosten en opbrengsten grondexploitaties worden niet consequent toegekend aan juiste jaar  
Onder aandacht brengen van BBV regels omtrent toekennen kosten en opbrengsten  
grondexploitaties
- 9 Onjuiste berekening en presentatie verliesvoorziening grondexploitatie  
Toepassen regels BBV m.b.t. grondexploitaties (vorming risicoreserve)
- 10 Onjuiste verwerking en berekening vordering cliënten bijstand  
Onderzoeken juiste verwerking en berekening vorderingen cliënten bijstand samen met andere  
deelnemende gemeenten.
- 11 Ontbreken van onderhouds-/beheer plan kapitaalgoederen ter vorming van een  
onderhoudsvoorziening  
Voorlichting over juiste verwerking onderhoudsvoorziening kapitaalgoederen.  
Opstellen onderhoudsplannen kapitaalgoederen en vorming onderhoudsvoorzieningen.
- 12 Risico op onjuiste BTW verwerking  
Samen met team Financiën reviewen proces BTW afhandeling.
- 13 Onjuiste verantwoording van lasten (niet in juiste jaar)  
Toepassen en monitoren BBV voorschriften (lasten en baten stelsel)
- 14 Onrechtmatigheid Europese aanbestedingen  
213a onderzoek inkoopproces Europese aanbestedingen
- 15 SiSa verantwoording Ferm Werk conform kasstelsel  
Afspraak maken met Ferm Werk voor aanlevering juiste SiSa bijlage 2018 (lasten en baten stelsel)
- 16 Prestatielevering niet altijd aantoonbaar  
Onderzoek mogelijkheden om vastlegging prestatielevering te verbeteren, waarbij aandacht voor  
risicovolle leveringen versus 'light' inkopen.
- 17 Ondersteuningsplannen sociaal domein worden niet stelselmatig ondertekend  
Borgen vastlegging door consulenten indien handtekening aanvrager ontbreekt
- 18 Risico's IT omgeving onvoldoende inzichtelijk  
Samen met ICT uitvoeren risico-inventarisatie IT omgeving.
- 19 Onvoldoende bewaking van de subsidietermijnen  
Termijn worden strikter gecontroleerd door dit op te nemen in de VIC werkzaamheden

---

**Financiën:**

---

**Vervolg:**

De auditcommissie wordt periodiek geïnformeerd over de voortgang van het oplossen van de bevindingen.

---

---

**Bijlagen:**

Het controleverslag 2018  
De controleverklaring 2018

---

De secretaris,

drs. M.H.J. van Kruisbergen MBA



De burgemeester,

V.J.H. Molkenboer





# ACCOUNTANTSVERSLAG 2018

Gemeente Woerden

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

**Onderwerp:**

Accountantsverslag 2018

**Datum:**

5 juli 2019

**Kenmerk:**

312018009.19.169

Geachte leden van de gemeenteraad,

Wij hebben de controle van de jaarrekening 2018 van uw gemeente afgerond. De jaarrekening is opgesteld onder verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders. Met dit accountantsverslag informeren wij u over onze belangrijkste controlebevindingen. Op 18 juni 2019 hebben wij onze bevindingen besproken met het college en diverse bij het opstellen van uw jaarrekening betrokken medewerkers. Op 18 juni 2019 hebben wij onze bevindingen eveneens besproken met de auditcommissie.

Bij de jaarrekening 2018 hebben wij op 5 juli 2019 een goedkeurende controleverklaring afgegeven, zowel voor het aspect getrouwheid als voor het aspect rechtmatigheid.

Ons accountantsverslag is bedoeld om u te ondersteunen in de beoordeling van de jaarrekening 2018. 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 en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Woerden.

Met vriendelijke groet,

Publieke Sector Accountants B.V.

Was getekend: A. Booij RA

# 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

<b>1. Onze controleaanpak en de uitkomsten daarbij.....</b>	<b>2</b>
<b>2. Financiële positie en resultaat .....</b>	<b>6</b>
<b>3. Bevindingen eindejaarscontrole .....</b>	<b>10</b>
<b>4. Interne beheersing .....</b>	<b>21</b>
<b>5. Overige aangelegenheden .....</b>	<b>23</b>

# 1. Onze controleaanpak en de uitkomsten daarbij

## Reikwijdte van de controle

Met de opdrachtbevestiging van 26 september 2018 (kenmerk 312018009.18.114) heeft u ons de opdracht gegeven tot het controleren van de jaarrekening 2018. 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) 2018.

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 2018 voldoende voor de doelstelling van onze controle.

## Materialiteitsbepaling is overeenkomstig het vastgestelde controleprotocol

De wijze waarop wij de materialiteit bepaald hebben, sluit aan op het door de gemeenteraad in 2008 vastgestelde controleprotocol. De maximaal toe te passen marges voor de accountantscontrole zijn vastgelegd in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (het Bado). In het controleprotocol heeft u geen lagere marges vastgesteld waardoor wij het wettelijke kader als uitgangspunt hebben gehanteerd. De bij onze controle van de jaarrekening 2018 toegepaste goedkeuringstoleranties bedragen derhalve:

### Goedkeuringstoleranties

Fouten	1% van het totaal van de lasten incl. toevoegingen aan reserves	€ 1.408.000
Onzekerheden	3% van het totaal van de lasten incl. toevoegingen aan reserves	€ 4.224.000

In het controleprotocol heeft de raad de rapporteringstolerantie gesteld op 50% van de goedkeuringstolerantie, wat neerkomt op een bedrag van € 704.000.

Met de Raadsinformatiebrief van 11 december 2018 (18R.00777) heeft het college u geïnformeerd om kennis te nemen van het normen en toetsingskader 2018. Het toegepaste normenkader voor de controle 2018 is vervolgens door de raad vastgesteld op 17 januari 2019. Hiermee is het normenkader 2018 ook formeel bepaald. Daarnaast is aangegeven dat voor wat betreft het voorwaardencriterium uitsluitend getoetst zal worden op de aspecten recht, hoogte en duur.

## Onze aanpak is gericht op risico's

Het "huidige" controleprotocol dateert van 2008 en is nadien niet meer aangepast aan wijzigingen in wet- en regelgeving op het gebied van de gemeentelijke verslaggeving en controle. Ook is terminologie in het protocol inmiddels verouderd en is het de vraag in hoeverre deze kaders nog aansluiten bij de huidige informatie behoefte van de raad. In onze managementletter hebben wij geadviseerd het controleprotocol te actualiseren. Hier is nog geen (formele) opvolging aan gegeven. Wij adviseren u om dit voor 2019 alsnog op te pakken.

Voor de jaarrekeningcontrole 2018 onderkennen wij een aantal 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. Deze potentiële risico's zijn hieronder weergegeven. Opname van een risicogebied of aandachtspunt in deze opsomming betekent niet dat daadwerkelijk sprake is van risico's die zich daadwerkelijk voordoen, maar zijn enkel bedoeld om aan te geven dat wij hier tijdens onze controle (extra) aandacht aan zullen besteden. De risico's en aandachtspunten zijn hieronder weergegeven.

- De follow-up ten aanzien van eerder gerapporteerde aandachtspunten vanuit de interne en externe controle.
- De voortgang en status van de (noodzakelijke) verbeteringen met betrekking tot de kwaliteit van de interne beheersing.
- De juistheid van de fiscale positie in het kader van de vennootschapsbelasting.
- Voorzieningen ter egalisering van kosten vanwege het schattingselement en de daarmee samenhangende schattingsonzekerheden. Uw gemeente heeft onder meer de voorziening afvalstoffenheffing en de voorziening riolering op de balans staan, waarvan het voor de jaarrekening van belang is dat deze aantoonbaar "goed" gewaardeerd is.
- De presentatie en waardering van vorderingen op uw bijstandsdebiteuren.
- Waardering van de positie onderhanden werk van de grondexploitaties (bouwgronden in exploitatie), inclusief de vanaf 2016 geldende regels rondom het tussentijds winstnemen.
- "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 Woerden.
- Naleving van de (Europese) aanbestedingsregels.
- Risico's en onzekerheden sociaal domein.
- De kwaliteit van de IT-omgeving in 2018. Zijn de aandachtspunten uit 2017 en eerder opgepakt en opgelost?

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 "Belangrijke bevindingen". Daarnaast verwijzen wij u naar onze bevindingen in het hoofdstuk "Interne beheersing".



**De baten en lasten, alsmede balansmutaties, zijn (in materiële zin) rechtmatig**

Op basis van uw controleprotocol en normenkader hebben wij de naleving van het financieel rechtmatigheidskader voor uw gemeente gecontroleerd. Hierbij is vastgesteld dat sprake is van afwijkingen van Europese aanbestedingsregels. In onderdeel 3 van dit verslag gaan wij hier nader op in.

Daarnaast is sprake is van begrotingsonrechtmatigheden. Op programma 1 (Bestuur, dienstverlening en veiligheid), programma 5 (Sport en onderwijs) en programma 6 (Ruimtelijke ontwikkeling en wonen) is weliswaar sprake van een overschrijding van de begrote lasten, echter deze begrotingsrechtmatigheidsfouten werken niet door in ons rechtmatigheidsoordeel.

Onze conclusie is derhalve dat de baten en lasten, alsmede de balansmutaties, rechtmatig zijn weergegeven in de jaarrekening 2018.

**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 II.2 “Waarderingsgrondslagen balans”. In de jaarrekening 2018 hebben zich ten opzichte van 2017 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 geïdentificeerde materiële fouten en tekortkomingen in de jaarstukken**

Naar aanleiding van onze jaarrekeningcontrole, resteren er geen van materieel belang zijnde ongecorrigeerde afwijkingen of onzekerheden. 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

Wij zijn van oordeel dat de jaarrekening 2018 van de gemeente Woerden een getrouw beeld geeft van de grootte en de samenstelling van zowel de baten en lasten over 2018 als van de activa en passiva van de gemeente Woerden op 31 december 2018 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 2018 in alle van materieel belang zijnde aspecten rechtmatig tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begroting en met de in de relevante wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen, opgenomen bepalingen, zoals opgenomen in het normenkader 2018 zoals op 17 januari 2019 door de raad is vastgesteld.

Hierbij geldt als voorwaarde dat de door ons gecontroleerde jaarrekening ongewijzigd door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Wij verzoeken u derhalve ons een door de 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.

## 2. Financiële positie en resultaat

### De vermogenspositie van uw gemeente neemt in absolute zin 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 2018 bedraagt € 6.880.000 nadelig. Per saldo is tussentijds € 9.705.000 aan de reserves onttrokken, zodat het uiteindelijk gerealiseerde resultaat over 2018 € 2.825.000 voordelig 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.

<hr/>	
Eigen vermogen (in € 1.000)	2018
<b>Eigen vermogen per 1 januari</b>	<b>77.998</b>
Tussentijdse resultaatbestemming	-/- 9.705
Gerealiseerd resultaat	2.825
<b>Totaal ('gerealiseerd saldo van baten en lasten')</b>	<b>-/- 6.880</b>
<b>Eigen vermogen per 31 december</b>	<b>71.118</b>

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 2018 29,5 % van het balanstotaal (2017: 38,6 % van het balanstotaal). 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 2018. Wij verwijzen u naar deze toelichting.

## Resultaat 2018 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	127.961
Totale lasten	134.841
<b>Gerealiseerde saldo van baten en lasten (nadeel)</b>	<b>6.880</b>
Af: stortingen in reserves	5.979
Bij: onttrekkingen aan reserves	15.684
<b>Saldo mutaties reserves</b>	<b>-/- 9.705</b>
<b>Gerealiseerd resultaat (voordelig)</b>	<b>2.825</b>

---

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.5. 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 2018 (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, overigens zonder rekening te houden met beleidswijzigingen. In de toelichting op het overzicht van baten en lasten is in hoofdstuk II.8 inzicht in de incidentele baten en lasten gegeven. Korthedshalve verwijzen wij u naar deze uiteenzetting.

## Het college van burgemeester en wethouders geeft aan dat het beschikbare weerstandsvermogen de onderkende risico's ruimschoots afdekt

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) heeft het college bepaald op € 31,4 miljoen (2017: € 35,9 miljoen). De beschikbare weerstandscapaciteit is derhalve ten opzichte van 2017 gedaald.

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing heeft het college een opsomming gegeven van ingeschatte risico's. Deze cumuleren voor 2018 tot een bedrag van € 5,6 miljoen (2017: € 4,3 miljoen). Ten opzichte van 2017 zijn de gekwantificeerde risico's derhalve toegenomen. 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 van uw jaarstukken 2018. Overigens merken wij hierbij op dat deze cijfers niet aan accountantscontrole of een beoordelingsopdracht zijn onderworpen.

## Verwerking reservemutaties

Eind oktober 2018 heeft de commissie BBV in de Kadernota rechtmatigheid 2018 de uitspraak gedaan dat in de jaarrekening de toevoegingen en onttrekkingen aan de bestemmingsreserves moeten worden verwerkt overeenkomstig het bedrag dat via de begroting (swijzigingen) door de raad is goedgekeurd.

Tot 2018 was de hoofdregel dat de mutaties in de reserves tot *maximaal* het bedrag waarvoor de raad de autorisatie heeft gegeven, verwerkt mogen worden. De commissie BBV heeft hiermee expliciet het budgetrecht van de raad willen versterken en de raad de mogelijkheid willen geven om de middelen die niet zijn gebruikt (en via de begroting zijn vrijgegeven) in heroverweging te geven. Ongeacht of de besteding waarvoor het bedrag is vrijgegeven wel of niet is gedaan, moet de reservemutatie dus in de jaarrekening verwerkt worden, tenzij uit het besluit dat de raad genomen heeft, blijkt dat een lager bedrag is toegestaan. Dit vraagt de nodige aandacht bij het redigeren van besluiten die u neemt (of gaat nemen). Van belang is dat duidelijk is wat de bedoeling is van de raad en dat dit helder en niet voor meerdere uitleg vatbaar, in de raadsbesluiten wordt verwerkt.

Is bijvoorbeeld onvoldoende duidelijk dat u autorisatie geeft om een bedrag te dekken "tot maximaal de gemaakte kosten", dan zal toch het gehele bedrag uit de reserve moeten worden gehaald. Eventuele niet bestede middelen maken dan (weer) onderdeel uit van het te

bestemmen resultaat en krijgen bij het vaststellen van de jaarrekening de bestemming die u als raad daar dan aan geeft. Wij adviseren u bij het redigeren van besluiten die een reservemutatie tot gevolg (kunnen) hebben, expliciet te formuleren wat de bedoeling van de raad is en deze besluiten ook om te zetten in begrotingswijzigingen. Een andere oplossing is om dit generiek te regelen, bijvoorbeeld in de notitie Financiële Sturing.

Overigens kunnen er raadsbesluiten (waaronder de nota reserves en voorzieningen) zijn die inhouden dat specifiek benoemde saldi, bijvoorbeeld een overschot of tekort op de uitvoering van de Wmo, ook nog in het lopende begrotingsjaar ten gunste of ten laste van een specifieke bestemmingsreserve mogen worden gebracht. Voor dergelijke mutaties zijn de richtlijnen niet gewijzigd.

Wij merken op dat de commissie BBV niet veel ruchtbaarheid heeft gegeven aan deze wijziging in de Kadernota. Wij kunnen ons voorstellen dat er de komende maanden vragen aan de commissie gesteld worden over dit onderwerp. De antwoorden die de commissie daarop geeft zullen mogelijk leiden tot een duidelijker beeld hoe de commissie voorstelt hier in de praktijk mee om te gaan. Wij adviseren u de ontwikkelingen hierover scherp te volgen.

### 3. Bevindingen eindejaarscontrole

#### Investeer in kwaliteit

Voor de start van de controle van de jaarrekening maakten wij werkafspraken met uw gemeente om onze controle zo soepel mogelijk te laten verlopen met een zo beperkt mogelijke belasting van de organisatie.

Bij de start van de controle van de jaarrekening van uw gemeente waren de jaarstukken nog niet compleet. Ook voldeed het opsteldossier niet aan onze verwachtingen. Deze was niet toereikend om onze controle efficiënt en effectief uit te kunnen voeren. Na overleg met en op verzoek van het college hebben wij de controle voortgezet, om zo de bestuurlijke deadlines te kunnen halen. Dit heeft tot een grote inspanning van uw en onze medewerkers geleid.

Bij de oplevering van de jaarstukken, het opsteldossier en de uiteindelijke controle van de jaarstukken van de uw gemeente viel ons het volgende op:

- Er was onvoldoende interne controle op aangeleverde documenten, waardoor fouten niet werden onderkend/ondervangen voor de controle. Dit had als gevolg dat wij (te) veel vragen moeten stellen over onderdelen en posten. Dit bracht een (te) grote belasting van uw en onze medewerkers met zich mee.
- Het op peil brengen van actuele kennis van de verslaggevingsregels voor gemeente (BBV) is een belangrijk aandachtspunt. Het geheel overziend schoot dat nu te kort, waardoor relatief veel foute boekingen en (presentatie-)fouten in de concept-jaarrekening voorkwamen. Er werd mede daardoor te veel voortgeborduurd op oude gewoonten met een onvoldoende kritische blik wat nieuwe ontwikkelingen daarvoor kunnen betekenen. Overigens hebben wij begrepen dan na de zomer gestart wordt met een opleidingsplan om hierin te voorzien.
- De jaarrekening van 2017 bevatte enkele fouten waarvan u in de jaarrekening 2018 nog “last” had. Wij noemen hierbij bijvoorbeeld de onjuiste grondslag voor voorzieningen, het niet waarderen van de bijstandsdebiteuren in de jaarrekening, het niet desinvesteren van onderwijsleermiddelen en de juist toerekening van lasten aan het verslagjaar. Al deze onderwerpen zijn gecorrigeerd in de jaarrekening 2018.
- De jaarrekening van uw gemeente wordt door gezamenlijke werkorganisatie Woerden opgesteld. De verantwoordelijkheid voor de oplevering van onderbouwingen voor jaarrekeningposten is logischerwijze belegd bij verschillende medewerkers. Omdat dit veelal niet dezelfde zijn voor de jaarrekeningposten van de twee afzonderlijke gemeenten, zagen wij verschillen ontstaan in de kwaliteit van de aanlevering. Ook moesten correcties en vragen zo steeds met meerdere medewerkers besproken worden. De interne communicatie tussen medewerkers die voor dezelfde post verantwoordelijk waren was beperkt. Dit vroeg van u en ons tijdens de controle veel onnodig overleg en afstemming. Wij menen dat het de kwaliteit en efficiency in het proces ten goede komt als de verantwoordelijkheid voor dezelfde jaarrekeningposten bij beide gemeenten meer bij dezelfde medewerkers wordt belegd. Overigens hebben wij begrepen dat dit voor de jaarrekening 2019 ook de bedoeling is.

## Waardering materiële vaste activa

- Wij hebben voor het maken van het opsteldossier ondersteuningsmateriaal ter beschikking gesteld (de formats). Wij zien dat de toepassing daarvan, in het eerste jaar, wisselend is geweest, waardoor veel informatie tijdens het controleproces moest worden opgevraagd.

Wij adviseren u bij de volgende jaarrekeningcontrole meer tijd te nemen om vast te stellen dat de concept-jaarstukken controle-gereed zijn en dat de vooraf opgevraagde documentatie ook volledig beschikbaar is. Dat voorkomt fouten in de jaarstukken, maar zorgt er ook voor dat wij in een kortere doorlooptijd de controle kunnen uitvoeren en afronden. Graag evalueren wij na afloop van de controle het jaarrekeningproces en de hiervoor genoemde onderwerpen met uw medewerkers. Vervolgstap zou naar onze mening moeten zijn dat u en wij de komende periode tijd en energie stopen in het verbeteren van het financiële beheer. Met het juist toepassen van onze formats kunt u bij het opstellen van de jaarrekening belangrijke stappen zetten om de kwaliteit te verhogen.

In de jaarrekening 2018 is een aantal waarderingscorrecties doorgevoerd met betrekking tot de materiële vaste activa. Hieronder gaan wij daar nader op in.

### Afschrijvingslast “te snel genomen”

Voor het moment van beginnen met afschrijven is de gemeente, binnen de regels van het BBV, vrij in haar keuze voor wat betreft het moment van beginnen met afschrijven. Echter, in tegenstelling tot de afschrijvingsmethode, die per (sub)categorie kan worden bepaald, kan voor het moment van beginnen met afschrijven slechts voor één mogelijkheid worden gekozen. De gekozen mogelijkheid wordt toegepast op alle kapitaalgoederen die gereed komen of verworven worden. Uit de volgende mogelijkheden kan worden gekozen:

- Afschrijven vanaf het begin van het jaar waarin het kapitaalgoed gereed komt c.q. verworven wordt (een volledig jaar afschrijven); of
- Afschrijven vanaf medio het begrotingsjaar waarin het kapitaalgoed gereed komt c.q. verworven wordt (een half jaar afschrijven); of
- Afschrijven vanaf het boekjaar volgend op het jaar waarin het kapitaalgoed gereed komt c.q. verworven wordt.

In uw financieel beleid is bepaald dat afschrijven voor het eerst plaatsvindt in het jaar volgend op gereedkomen c.q. verwerven (de derde optie van bovenstaande mogelijkheden). Bij de controle stelden wij echter vast dat in afwijking van het beleid al eerder (moment van investeren) werd afgeschreven. In de jaarrekening is derhalve een correctie doorgevoerd van circa € 845.000. Wij adviseren u de afschrijvingslasten in uw begroting en jaarstukken te bepalen op basis van het door u vastgestelde beleid.

### Afwaardering oude gemeentehuis

In 2019 is het nieuwe gemeentehuis in gebruik genomen. De twee gebouwen waar de gemeente tot dan toe in gehuisvest was, zullen worden gesloopt. Er bestaan nog geen concrete plannen wat er op afzienbare termijn met de vrijgevallen ruimte zal gaan gebeuren. De resterende boekwaarde van de panden is daarom in 2018 in één keer afgeboekt. Dit heeft een extra last in 2018 met zich meegebracht van € 1.522.000, wat een nadelig effect op het resultaat 2018 tot gevolg heeft gehad. De afwaardering was in de begroting 2019 voorzien. U zult in 2019 nog rekening moeten houden met de extra lasten van de sloop die dan wordt uitgevoerd. Wij adviseren u hiermee in de (gewijzigde) begroting



**De grondexploitaties zijn geactualiseerd en (waar noodzakelijk) bijgesteld**

2019 rekening te houden.

**Afschrijving investeringen onderwijs noodzakelijk**

In de jaarrekening heeft een correctie op de boekwaarde (extra afschrijving) plaatsgevonden in verband met investeringen onderwijs (eerste inrichting, onderwijsleerpakketten en meubilair). Deze activa is enkele jaren gelden aan onderwijsinstellingen in uw gemeente overgedragen, en zijn daarom (al enige jaren) niet langer uw eigendom. Ten onrechte had uw gemeente deze (jaren geleden) overgedragen activa nog niet afgeboekt. In de jaarrekening 2018 is daarom een extra last verantwoord van circa € 794.000.

Een belangrijk risico dat wij onderkennen in het kader van de jaarrekeningcontrole is de waardering van de grondexploitaties. De grondexploitaties hebben ultimo 2018 een (netto) boekwaarde van circa +/- € 10 miljoen en zijn daarmee ten opzichte van 2017 circa € 1,1 mln. afgenomen (boekwaarde ultimo 2017 +/- € 11,1 miljoen). De afname van de boekwaarde (mutatie onderhanden werk) is het saldo van de gerealiseerde verkopen in 2018 en de gemaakte kosten in 2018 (inclusief tussentijdse winstneming).

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 worden op 11 juli 2019 de geactualiseerde grondexploitaties (MPG) 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. Op basis van onze controle brengen wij het volgende onder uw aandacht:

**Tussentijdse winstneming en actualisatie prospectie**

In 2016 is op basis van een uitspraak van de commissie BBV een wijziging doorgevoerd met betrekking tot het tussentijds nemen van winsten op grondexploitaties. In maart 2018 is een nadere uitleg bij deze notitie geschreven door de commissie BBV. Tot en met 2016 hadden gemeenten zelf de mogelijkheid om, op basis van een eigen ontwikkeld winstbepalingsstelsel, (tussentijds) winst te nemen. In de praktijk bleek dit veelal een “voorzichtig” stelsel te zijn, waarbij vooral werd uitgegaan van gerealiseerde verkopen in relatie tot de gemaakte kosten en waarbij de nog te maken kosten en nog te realiseren opbrengsten in ogenschouw werden genomen.

Vanaf de jaarrekening 2017 is er een door de commissie BBV voorgeschreven methodiek van winstnemen, welke dus door elke gemeente moet worden toegepast. Deze methode heet de “percentage of completion” methode. Op basis van deze methode wordt, naar rato van de voortgang van een grondexploitatie, bepaald of (en zo ja hoeveel) winst tussentijds genomen moet worden. Naast de gerealiseerde baten

en lasten en de nog te realiseren baten en lasten, is het van belang dat de gemeente een onzekerheid inschat met betrekking de nog te maken kosten en opbrengsten. Deze factor is vervolgens medebepalend voor de tussentijdse winstneming.

Ten behoeve van de jaarrekening 2018 heeft het college de grondexploitaties geactualiseerd. In de raadsvergadering van 11 juli 2019 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 2018, een tussentijdse winst moest worden genomen (op basis van het Bbv) op drie lopende exploitaties. De totale winstneming in 2018 bedraagt € 2.302.000 en heeft betrekking op de volgende exploitaties:

Snel en Polanen	€	1.102.000
Jan Steenstraat	€	690.000
Kamerik	€	510.000
	€	<u>2.302.000</u>

Uit het MPG blijkt dat op onderdelen de actualisatie in beperkte mate afwijkt van de actualisatie die het college bij de jaarrekening 2017 heeft opgesteld. In het MPG wordt daar een nadere toelichting opgegeven. Bij het opstellen van de prospecties heeft het college (terecht) geen rekening meer gehouden met de post onvoorzien. Met de actualisatie van de spelregels ten aanzien van grondexploitaties heeft de commissie BBV enige jaren geleden namelijk aangegeven dat de post onvoorzien niet langer onderdeel mag uitmaken van een grondexploitatie. Bij de waardering en resultaatbepaling was in uw jaarrekening 2017 nog wel rekening gehouden met deze post. De kosten die tot en met 2017 onder de post onvoorzien waren geraamd, zijn nu aan specifieke kostenposten toegerekend of vrijgevallen.

Wat ons verder opvalt is dat van grondexploitaties die uit meerdere deelgebieden bestaan de exploitaties niet tussentijds afgesloten worden wanneer deze gereed zijn. Afsluiting gebeurt pas als de gehele grondexploitatie is afgesloten. Een voorbeeld hiervan is Snel en Polanen welke bestaat uit de deexploitaties Algemeen, Cattenbroek, Waterrijk en Snellerpoort.

Het lang open laten staan maakt de beheersing van de deelgebieden mogelijk lastig en brengt een risico met zich mee dat kosten ten laste van een deexploitatie worden gebracht, maar feitelijk betrekking hebben op een ander gebied. Overigens hebben wij op basis van onze controle geen aanwijzingen dat dit gebeurd is. Wij adviseren u te onderzoeken of eerdere afsluiting van deelgebieden (wanneer deze gereed zijn) wenselijk is.

#### **Toerekening lasten aan juiste boekjaar**

Bij de controle stelden wij vast dat in de lasten 2018 bij de exploitatie van Snel en Polanen een bedrag van € 1.760.000 abusievelijk niet in de lasten 2018 was meegenomen, maar in de nog te maken kosten was verantwoord. Deze kosten hebben betrekking op de aankoop van een kavel grond, waarbij sprake was van een uitgestelde betalingsregeling van 50% van het aankoopbedrag van € 3.520.000. In de definitieve jaarrekening is dit gecorrigeerd. De correctie kon niet meer verwerkt worden in het MPG wat op 11 juli 2019 door de raad wordt vastgesteld. Derhalve sluit de boekwaarde van Snel en Polanen zoals deze in het MPG staat niet geheel aan op de jaarrekening. Daarnaast is (omdat in het MPG "prospectief" rekening is gehouden met de last van € 1.760.000) sprake van een geringe afwijking van € 27.000 tussen

## Verwerking en waardering vorderingen cliënten bijstand

de tussentijdse winst die nu genomen is (€ 1.102.000) en de winst die genomen had moeten worden (€ 1.129.000). Dit bedrag zal in 2019 als winst worden verantwoord. Wij adviseren u toe te zien op de juiste (en volledige) verantwoording van lasten in de diverse grondexploitaties.

### Verliesvoorziening Defensie eiland

Bij het actualiseren van de grondexploitatie van Defensie-eiland ten behoeve van de jaarrekening 2018 heeft het college vastgesteld dat de (reeds) getroffen verliesvoorziening met een bedrag van € 67.000 verhoogd moest worden. Na deze verhoging is het totale verwachte verlies ad € 16.859.000 geheel voorzien. In de concept jaarrekening was de voorziening geheel in mindering op de gemaakte kosten en gerealiseerde opbrengsten van per saldo € 15.800.000, waardoor de exploitatie een voordelig saldo onder de post “onderhanden werk” weergaf van € 1.059.000.

De commissie Bbv acht deze wijze van presenteren niet toegestaan. Met de uitspraak 2015.065 geeft de commissie Bbv aan dat de voorziening tot maximaal de gemaakte kosten aan de debetzijde in mindering gebracht kan/mag worden en dat het restant credit gepresenteerd moet worden. Onder de voorzieningen is derhalve een voorziening voor het verwachte verlies op de exploitatie van Defensie-eiland opgenomen van € 1.059.000. Deze voorziening zal de komende jaren, naar rato van het jaarlijks gerealiseerde resultaat, ingezet worden als dekkingsmiddel. Overigens veracht het college dat de exploitatie in 2019 kan worden afgesloten.

Gemeente Woerden heeft de uitvoering van de Participatiewet, loaw, loaz en Bbz 20014 uitbesteed aan Ferm Werk, Ten onrechte of te veel verstrekte bijstand wordt door Ferm Werk teruggevorderd van de cliënten. De vorderingen die Ferm Werk op de debiteuren cliënten bijstandverlening van de gemeente Woerden heeft, zijn niet op de balans van de gemeente Woerden verantwoord en gewaardeerd. Voornamelijk is niet voldoende duidelijk of dit nu juist is of niet. De commissie BBV heeft namelijk in haar antwoord op vraag 2017.083 aangegeven dat als het economisch risico op de oninbaarheid van ten onrechte uitbetaalde bijstand bij de betreffende gemeente ligt, de gemeente de vordering op deze debiteuren op zijn balans tot uitdrukking dient te laten komen. De gemeente Woerden heeft in dat geval een vordering op Ferm Werk ter hoogte van de gewaardeerde vordering (nominale vordering minus voorziening voor oninbaarheid). De nominale waarde van de vorderingen van de gemeente Woerden bedraagt in totaal € 2.360.500. Hierop is een bedrag van € 1.922.400 voorzien. De gewaardeerde vordering zoals deze ook uit de jaarrekening van Ferm Werk blijkt is derhalve € 438.100. Samen met Ferm Werk, de andere aangesloten gemeenten en de betrokken accountants zal nagegaan worden wat voor de gemeenschappelijke regeling Ferm Werk en de betrokken gemeenten de juiste wijze van verslaglegging is.

Echter gelet op de wijze van samenwerken (delegatie versus mandaat), het feit dat geen enkele aangesloten gemeente de vorderingen heeft verantwoord en gewaardeerd op haar balans en het feit dat het niet lukt om tijdig (voor 15 juli 2019) uit te zoeken welke verwerkingswijze juist is, heeft het college een onzekerheid hieromtrent toegelicht in de jaarstukken (onderdeel “niet uit de balans blijvende verplichtingen”).

## 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 de bestemmingsreserve gemeentelijk vastgoed. De reserve heeft ultimo 2018 een saldo van € 2,4 miljoen. 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 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 adviseren u 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.

## Onzekerheid BTW-vordering toereikend toegelicht

In de jaarrekening is een vordering op de fiscus opgenomen van € 378.000. De oorsprong van deze vordering ligt in 2016. Toen is er op een verkoopfactuur een bedrag van € 189.000 aan Btw afgedragen aan de fiscus. De betreffende factuur is later echter teruggedraaid. Daarbij is verzuimd te Btw terug te vragen. Er is daardoor eind 2016 een vordering op de fiscus ontstaan van € 189.000. In 2018 is besloten de vordering te effectueren via de Btw-aangifte. Door een onjuiste aangifte is het bedrag van € 189.000 toen echter voor een tweede keer afgedragen. Hierdoor is de vordering ultimo 2018 € 378.000 geworden. Er bestaat enige onzekerheid over de volledige inbaarheid van deze vordering. Deze onzekerheid is toegelicht in de jaarrekening.

**Voorziening  
pensioenverplichtingen  
wethouders is op niveau  
gebracht**

Tot en met de jaarrekening 2017 paste het college een afslag toe op de actuariële berekeningen die door externe deskundigen werden gemaakt om de voorziening voor pensioenverplichtingen voor (voormalige) wethouders te bepalen. Het resultaat daarvan was dat de pensioenvoorziening in uw jaarrekening lager gewaardeerd was, dan uit de actuariële berekeningen noodzakelijk was.

Het college heeft deze methode in 2018 geëvalueerd en de uitkomsten daarvan met ons gedeeld. Op basis van onze controle is vervolgens een correctie doorgevoerd van € 339.000 (aanvullende storting), waarmee de voorziening aansluit op de onderliggende berekening en derhalve weer op niveau is. Wij adviseren u de toereikendheid van de getroffen voorziening te monitoren.

**Verantwoording van lasten in  
het juiste jaar**

Bij de controle stelden wij vast dat voor een totaal bedrag aan lasten van circa € 917.000 in het boekjaar 2019 is verantwoord, terwijl dit kosten betreft die hadden moeten worden toegerekend aan het boekjaar 2018. Dit bedrag had betrekking op uitgaven in de kapitaalsfeer, grondexploitatie, voorzieningen en exploitatie. In de definitieve jaarrekening is dit gecorrigeerd. Wij adviseren u toe te zien op de juiste verantwoording van lasten in het juiste boekjaar.

**Begrotingsrechtmatigheid is  
adequaat toegelicht in de  
jaarrekening**

Naast de controle op de rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties in de jaarrekening 2018, 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 opneemderelaties (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 € 128,7 miljoen aan lasten begroot na wijziging, tegenover € 134,8 miljoen aan werkelijke lasten in 2018. Dit is in totaal een overschrijding van € 6,1 miljoen (5,0%). Aan baten had uw gemeente een bedrag van € 114,9 miljoen begroot na wijziging, tegenover € 127,9 miljoen aan werkelijke baten in 2018. In totaal gaat het om een overrealisatie van baten van € 13 miljoen (11%). Het gerealiseerde totaal saldo van baten en lasten komt daarmee op € 6,9 miljoen voordelig ten opzichte van begroting.

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. In de jaarrekening heeft het college in de toelichting op de jaarrekening in het onderdeel “Begrotingsrechtmatigheid” (II.7) inzicht gegeven in de begrotingsafwijkingen per programma. Deze doen zich voor op programma 1 (Bestuur, dienstverlening en veiligheid), programma 5 (Sport en onderwijs) en programma 6 (Ruimtelijke ontwikkeling en wonen).

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.

Op basis van de analyse van het college werken de overschrijdingen 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 hebben zich in 2018 niet in materiële zin voorgedaan.

Met de gegeven toelichtingen en analyses legt het college op een adequate wijze verantwoording af over de rechtmatigheid van de lasten over 2018. De geconstateerde kostenoverschrijdingen die formeel als onrechtmatig worden aangemerkt hebben geen gevolgen voor de strekking van onze controleverklaring.

**Afwijkingen Europees  
aanbesteden werken niet  
door in het  
rechtmatigheidsoordeel**

Uit de uitgevoerde (interne) controlewerkzaamheden voor de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn onrechtmatigheden vastgesteld voor een bedrag van € 1.192.000. Gelet op de omvang van dit bedrag heeft deze rechtmatigheidsfout geen effect op de strekking van de controleverklaring. De fouten hebben betrekking op contracten die (in voorgaande jaren) zijn aangegaan of uitgaven waar geen contract aan ten grondslag ligt, maar waar uw gemeente al geruime tijd leveringen en diensten afneemt van derden.

Wij benadrukken de urgentie om het proces van Europese aanbesteding van diensten en leveringen strikter te borgen. Het gaat hierbij vooral om het in kaart brengen en tijdig uitzetten van acties op oudere - vaak stilzwijgend doorlopende - contracten met leveranciers en het nauwkeurig en reëel ramen van de verwachte contractprijs voordat het aanbestedingsproces wordt opgestart. Wij verwijzen u verder naar onze managementletter en hoofdstuk 4 van dit verslag, waarin wij aanbevelingen hebben gedaan met betrekking tot inkoop en aanbesteden.

**Geen fouten en  
onzekerheden met betrekking  
tot de SiSa-bijlage**

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 2018 onder SiSa vallen. Wij doen dit met een 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. Hierna treft u deze tabel aan.

Nr.	Specifieke uitkering	Fout of onzekerheid	Financiële omvang in euro's	Toelichting fout/onzekerheid
OCW - D9	Onderwijsachterstandenbeleid 2011-2018 (OAB)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
IenW – 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 2018	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
SZW - G2A	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 Participatiewet_totaal 2017	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
SZW -G3	Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (exclusief levensonderhoud beginnende zelfstandigen) _gemeentedeel 2018	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
SZW - G3A	Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (exclusief levensonderhoud beginnende zelfstandigen) _totaal 2017	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.



## Verantwoording baten sociale voorzieningsregelingen in uw SiSa-bijlage 2019

Uit onze controle is gebleken dat de baten voor de sociale voorzieningsregelingen (Participatiewet en Besluit bijstandsverlening zelfstandigen) bij de uitvoeringsorganisatie Ferm Werk op basis van het kasstelsel (ontvangsten op uitstaande vorderingen) in de SiSa-bijlage 2018 van Ferm Werk zijn verantwoord. Deze verantwoordingswijze wijkt af van de richtlijnen voor het opstellen van de SiSa-bijlage en het BBV. Deze schrijven namelijk voor dat verantwoording van de baten die verband houden met de terugvordering van uitkeringen, gebaseerd moet zijn op het stelsel van baten en lasten. Dit betekent dat de bate reeds verantwoord wordt bij het opleggen van de vordering en niet pas bij de daadwerkelijke ontvangst ervan.

De impact van deze wijze van verwerken is voor uw jaarrekening 2018 beperkt. Echter in de SiSa-bijlage zoals u deze in de jaarrekening 2019 gaat opnemen, dient u de informatie van de regelingen die door Ferm Werk worden uitgevoerd, te verantwoorden zoals Ferm Werk deze in haar SiSa-bijlage 2018 heeft opgenomen. Omdat deze gegevens niet juist zijn, adviseren wij u met Ferm Werk in contact te treden en af te spreken dat Ferm Werk een "herziene aanlevering" van de SiSa-bijlage 2018 gaat doen. Daarmee borgt u tijdig dat u voor uw jaarrekening 2019 over de juiste gegevens kunt beschikken.

## WNT verantwoording en anticumulatie bepaling WNT

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 2018 is voor geen van de topfunctionarissen en overige medewerkers sprake van een overschrijding van de grensbedragen. Bij de controle van de WNT-verantwoording 2018 stelden wij wel vast dat geen sprake was van (zichtbare) interne controle op de opgestelde WNT-verantwoording. Wij adviseren u dat in het vervolg wel te doen.

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.

## 4. Interne beheersing

### Kernboodschappen interim- controle

In onze managementletter van 5 februari 2019 hebben wij het college van burgemeester en wethouders geïnformeerd over onze bevindingen en aanbevelingen gegeven om de financiële bedrijfsvoering verder te verbeteren. Op 31 januari 2019 hebben wij de bevindingen ook besproken met de auditcommissie. Voor een uitgebreidere toelichting op onze bevindingen en aanbevelingen verwijzen wij u naar de managementletter. De kernboodschappen uit onze interim-controle 2018 die de interne beheersing raken zijn:

#### Evaluatie interne beheersomgeving

- De interne beheersing van de gemeente Woerden moet zich verder door ontwikkelen:
  - Actualiseer de scoping en de procesbeschrijvingen tijdig en voer voorafgaande aan het uitvoeren van de verbijzonderde interne controle met en namens het MT een risicoanalyse uit en bepaal wat in de meest relevante processen “mis kan gaan”. Leg dit vast in een intern controleplan.
  - Stem de risico's tijdig af met de accountant en bepaal samen met de accountant de vervolgstappen.
  - Voer de verbijzonderde interne controle gespreid over 2019 uit.
  - Evalueer de geconstateerde fouten en andere constatering tegen het licht van de initiële risicoanalyse.
  - Extrapoleer de mogelijk gevonden fouten en eventuele onzekerheden en stem deze in een periodiek overleg met ons af, om verrassingen bij de jaarrekeningcontrole te voorkomen.
  - Gebruik de bevindingen om de proceseigenaren verbeteringen in het proces aan te laten brengen of herstelmaatregelen te treffen.
- Blijf de follow up van de bevindingen uit de interne- en externe controle monitoren.
- Integriteit en ethiek staan duidelijk op uw agenda. Ons advies is om een (fraude)risicoanalyse uit te voeren en de te verbinden met uw verbijzonderde interne controle.
- Actualiseer uw kaderstelling met betrekking tot de accountantscontrole (inmiddels onderhanden).

#### Gerapporteerde bevindingen ten aanzien van risico's in financiële processen

- Bewaak de naleving van termijnen uit uw subsidieverordening.
- Draag zorg voor de juiste afgrenzing van lasten (verantwoording kosten aan het juiste boekjaar). Het voeren van een (integrale) verplichtingenadministratie kan hierbij ondersteunend zijn. Daarnaast dient, ten behoeve van het afsluitproces 2018, een voortgezette controle op de volledigheid van de lasten te worden uitgevoerd.
- Heroverweeg uw beleid rondom prestatieverlevering en draag zorg voor een duidelijke registratie van de prestatieverklaring.
- Ondersteuningsplannen (sociaal domein) worden niet stelselmatig ondertekend. Hier kunnen legitieme redenen voor zijn. Wij hebben het college in overweging gegeven om bij een actualisatie van de verordening het laten ondertekenen van de aanvraag als eis op basis van deze ervaring te heroverwegen. Wij achten het relevanter om de consultants op de aanvraag of het ondersteuningsplan te laten onderbouwen waarom een handtekening van de aanvrager mist.
- De rechtmatigheid van aanbestedingen is niet voldoende preventief geborgd. Het college stelt achteraf vast of de inkopen rechtmatig zijn aanbesteed. Wij hebben het college in overweging gegeven om in de toekomst meer aandacht te geven aan de

interne beheersing van aanbestedingen aan de voorkant, waarbij het van belang is dat een goede voorcalculatie van de verwachte uitgaven gemaakt wordt.

- Gelet op de bevindingen die bij voorgaande controles zijn gedaan, de constatering die uw manager IT heeft gedaan en omdat u in belangrijke mate afhankelijk bent van de geautomatiseerde gegevensverwerking adviseren wij u om een follow up te geven aan de eerder gedane aanbevelingen en aanwezige risico's aangaande uw IT-omgeving. Daarnaast adviseren wij op de (General Controls) IT in de scope van de VIC op te nemen.

**Overige adviezen en aandachtspunten**

- Actualiseer de onderbouwing van de voorziening Pensioen (oud) wethouders.
- Draag zorg voor actuele beheerplannen en stem de egalisatievoorzieningen daarop af.
- Uw vorderingen op bijstandcliënten worden niet gepresenteerd en gewaardeerd op uw balans. Stel vast of deze verwerkingswijze juist is.
- Geef inzicht in uw schattingsproces rondom de waardering van de grondexploitaties .
- Houdt met de waardering van uw grondexploitaties rekening met de POC-methode en de juiste raming van de nog te maken kosten en nog te realiseren opbrengsten.

## 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.

### 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. Wij verwijzen u naar hoofdstuk 4 van dit verslag voor onze bevindingen.

### 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 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 college en management 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 2018 hebben wij geen aanwijzingen verkregen dat er sprake is geweest van fraude.

Binnen de gemeente Woerden worden duidelijke, logische en repetitieve signalen afgegeven vanuit het management die een bedrijfscultuur bevorderen waar integriteit en ethisch gedrag levend worden gehouden in de organisatie. Voorbeelden van deze signalen zijn de gedragscode voor college- en voor raadsleden, de periodieke inventarisatie van nevenfuncties en het afleggen van de ambtseed. Een ander concreet voorbeeld is het instellen van de Q-groep, die breed onderzocht heeft in welke mate integriteit leeft binnen uw organisatie. Uit de in maart 2018 uitgebrachte rapportage blijkt een brede waardering voor het onderwerp, maar wordt door uw medewerkers ook gevraagd om duidelijke(re) handvatten om hun integer handelen aan te meten.

Wij vinden het een goede zaak dat uw gemeente dit onderwerp zo duidelijk op de kaart gezet heeft. Het nadenken en discussiëren over het onderwerp is immers een eerste belangrijke stap om niet integer handelen te voorkomen. Goed is ook dat uw gemeente het onderwerp periodiek is blijven belichten, bijvoorbeeld met het volgen van een workshop integriteit in het najaar van 2018. Wij adviseren u deze lijn voort te zetten. Zeker in organisaties waar verantwoordelijkheden laag worden belegd zoals bij uw gemeente is dit van blijvend belang.

Een logische vervolgstap voor uw gemeente is ons inziens het zorgen voor een actuele gemeentebrede (fraude)risicoanalyse. Een dergelijke analyse moet tot stand komen door een actieve communicatie met en participatie van het management, het college en de gemeenteraad over de inhoud van de (fraude)risicoanalyse. 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 niveau te verlagen.

Wij adviseren u om, mede gezien de rol en verantwoordelijkheid die college en raad hebben in het kader van frauderisico's, een (fraude)risicoanalyse op te stellen en deze regelmatig te actualiseren en te bespreken met college en gemeenteraad, zodat ook dit een zichtbaar en vast onderdeel vormt van de interne beheersingsomgeving en het ondersteunen om het onderwerp integriteit blijvend op de radar te houden. Middels de (fraude)risicoanalyse geeft u aan de raad aan welke (fraude)risico's u accepteert en op welke risico's u acteert door middel van het inrichten van beheersmaatregelen.

## 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 Audit- en rekeningcommissie 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 verstrekte en ontvangen geschenken en persoonlijke uitingen van gastvrijheid gepast zijn wanneer deze aan deze regel voldoen en derhalve niet tot een bedreiging voor de onafhankelijke uitvoering van de controleopdracht leiden. Volledigheidshalve merken wij overigens op dat wij geen geschenken en persoonlijke uitingen van gastvrijheid hebben verstrekt of ontvangen.

**Aanvullende dienstverlening**

Een overzicht van de aanvullende dienstverlening hebben wij hieronder opgenomen.

**Aanvullende dienstverlening**

Werkzaamheden in verband met rechtmatigheidscontroles 2018

Accountantscontrole financiële verantwoording Transformatie bovenregionale jeugdzorg Utrechtse jeugdregio's

**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 2018 voldoende is gewaarborgd.

## Controleverschillen

Overzicht van de controleverschillen:

Aard van de fouten en onzekerheden (x € 1.000)	Rechtmatigheid	Getrouwheid
<b>Fouten</b>		
Opbrengst Nedvang niet verantwoord in juiste jaar	€ 123.000	€ 123.000
<b>(Sub)totaal getrouwheidsfouten</b>	<b>€ 123.000</b>	<b>€ 123.000</b>
<i>Rechtmatigheidsfout vanuit externe regels:</i>		
Afwijkingen Europese aanbestedingsregels	€ 1.192.000	€ 1.192.000
<b>Totaal rechtmatigheidsfouten</b>	<b>€ 1.192.000</b>	<b>€ 1.192.000</b>
<b>Totaal</b>	<b>€ 1.315.000</b>	<b>€ 1.315.000</b>

Uit bovenstaande tabel is af te leiden dat geen sprake is van materiële resterende controleverschillen. Ook is geen sprake van resterende (niet toegelichte) onzekerheden. 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 (cijfermatig en in toelichtingen en teksten) 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 en het college van burgemeester en wethouders en mag niet in zijn geheel of gedeeltelijk worden verstrekt of aangehaald zonder onze schriftelijke toestemming vooraf. 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.

## CONTROLEVERKLARING VAN DE ONAFHANKELIJKE ACCOUNTANT

Aan de raad van de gemeente Woerden

### A. Verklaring over de in de jaarstukken opgenomen jaarrekening 2018

#### Ons oordeel

Wij hebben de jaarrekening 2018 van de gemeente Woerden te Woerden gecontroleerd.

Naar ons oordeel:

- geeft de in de jaarstukken opgenomen jaarrekening een getrouw beeld van de grootte en de samenstelling van zowel de baten en lasten over 2018 als van de activa en passiva van de gemeente Woerden op 31 december 2018 in overeenstemming met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV);
- zijn de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties over 2018 in alle van materieel belang zijnde aspecten rechtmatig tot stand gekomen in overeenstemming met de begroting en met de in de relevante wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen, opgenomen bepalingen, zoals opgenomen in het normenkader 2018 zoals op 17 januari 2019 door de raad is vastgesteld.

De jaarrekening bestaat uit:

1. het overzicht van baten en lasten over 2018;
2. de balans per 31 december 2018;
3. de toelichting met een overzicht van de gehanteerde grondslagen voor financiële verslaggeving en andere toelichtingen;
4. de SiSa-bijlage met de verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen; en
5. de bijlage met het overzicht van de gerealiseerde baten en lasten per taakveld.

#### De basis voor ons oordeel

Wij hebben onze controle uitgevoerd volgens het Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden, het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado), het Controleprotocol dat is vastgesteld door de raad op 17 januari 2019 en het Controleprotocol Wet normering topinkomens (WNT) 2018 vallen. Onze verantwoordelijkheden op grond hiervan zijn beschreven in de sectie 'Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de jaarrekening'.

Wij zijn onafhankelijk van gemeente Woerden, zoals vereist in de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta), de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO) en andere voor de opdracht relevante onafhankelijkheidsregels in Nederland. Verder hebben wij voldaan aan de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants (VGBA).

Wij vinden dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

#### Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd

In overeenstemming met het Controleprotocol WNT 2018 hebben wij de anticumulatiebepaling, bedoeld in artikel 1.6a WNT en artikel 5, lid 1, sub j Uitvoeringsregeling WNT, niet gecontroleerd. Dit betekent dat wij niet hebben gecontroleerd of er wel of niet sprake is van een normoverschrijding door een leidinggevende topfunctionaris vanwege eventuele dienstbetrekkingen als leidinggevende topfunctionaris bij andere WNT-plichtige instellingen, alsmede of de in dit kader vereiste toelichting juist en volledig is.

### **Materialiteit**

Op basis van onze professionele oordeelsvorming hebben wij de materialiteit voor de jaarrekening als geheel bepaald op € 1.408.000. De bij onze controle toegepaste goedkeuringstolerantie bedraagt voor fouten 1% en voor onzekerheden 3% van de totale lasten inclusief toevoegingen aan reserves, zoals voorgeschreven in artikel 2, lid 1 Bado.

Daarbij zijn voor de controle van de in de jaarrekening opgenomen WNT-informatie de materialiteitsvoorschriften gehanteerd zoals vastgelegd in het Controleprotocol WNT 2018. Wij houden ook rekening met afwijkingen en/of mogelijke afwijkingen die naar onze mening voor de gebruikers van de jaarrekening om kwalitatieve redenen materieel zijn, zoals ook bedoeld in artikel 3 Bado.

Wij zijn met de raad overeengekomen dat wij aan de raad tijdens onze controle geconstateerde afwijkingen boven de € 704.000 rapporteren, alsmede kleinere afwijkingen die naar onze mening om kwalitatieve, SiSa- of WNT-redenen relevant zijn.

### **B. Verklaring over de in de jaarstukken opgenomen andere informatie**

Naast de jaarrekening en onze controleverklaring daarbij, omvatten de jaarstukken andere informatie, die bestaat uit:

- het voorwoord;
- de financiële beschouwingen; en
- het jaarverslag, waaronder de programma's, de paragrafen en de bijlagen (overzicht op taakvelden, programmadoelen 2018, beleidsindicatoren en budgetreserveringen).

Op grond van onderstaande werkzaamheden zijn wij van mening dat de andere informatie met de jaarrekening verenigbaar is en geen materiële afwijkingen bevat.

Wij hebben de andere informatie gelezen en hebben op basis van onze kennis en ons begrip, verkregen vanuit de jaarrekeningcontrole of anderszins, overwogen of de andere informatie materiële afwijkingen bevat. Met onze werkzaamheden hebben wij voldaan aan de vereisten in de Nederlandse Standaard 720. Deze werkzaamheden hebben niet dezelfde diepgang als onze controlewerkzaamheden bij de jaarrekening.

Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor het opstellen van de andere informatie, waaronder het jaarverslag, in overeenstemming met het BBV.

### **C. Beschrijving van verantwoordelijkheden met betrekking tot de jaarrekening**

#### **Verantwoordelijkheden van het college van burgemeester en wethouders en de raad voor de jaarrekening**

Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor het opmaken en getrouw weergeven van de jaarrekening in overeenstemming met het BBV. Het college van burgemeester en wethouders is ook verantwoordelijk voor het rechtmatig tot stand komen van de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties, in overeenstemming met de begroting en met de in de relevante wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen, opgenomen bepalingen, zoals opgenomen in het normenkader 2018 zoals op 17 januari 2019 door de raad is vastgesteld

In dit kader is het college van burgemeester en wethouders tevens verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing die het college noodzakelijk acht om het opmaken van de jaarrekening en de naleving van die relevante wet- en regelgeving mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fouten of fraude.

Bij het opmaken van de jaarrekening moet het college van burgemeester en wethouders afwegen of de financiële positie voldoende is om de gemeente in staat te stellen de risico's vanuit de reguliere bedrijfsvoering financieel op te vangen. Het college van burgemeester en wethouders moet gebeurtenissen en omstandigheden waardoor gerede twijfel zou kunnen bestaan of de risico's kunnen worden opgevangen toelichten in de jaarrekening.

De raad is verantwoordelijk voor het uitoefenen van toezicht op het proces van financiële verslaggeving van de gemeente.

#### **Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de jaarrekening**

Onze verantwoordelijkheid is het zodanig plannen en uitvoeren van een controleopdracht dat wij daarmee voldoende en geschikte controle-informatie verkrijgen voor het door ons af te geven oordeel.

Onze controle is uitgevoerd met een hoge mate maar geen absolute mate van zekerheid waardoor het mogelijk is dat wij tijdens onze controle niet alle materiële fouten en fraude ontdekken.

Afwijkingen kunnen ontstaan als gevolg van fouten of fraude en zijn materieel indien redelijkerwijs kan worden verwacht dat deze, afzonderlijk of gezamenlijk, van invloed kunnen zijn op de economische beslissingen die gebruikers op basis van deze jaarrekening nemen. De materialiteit beïnvloedt de aard, timing en omvang van onze controlewerkzaamheden en de evaluatie van het effect van onderkende afwijkingen op ons oordeel.

Wij hebben deze accountantscontrole professioneel kritisch uitgevoerd en hebben waar relevant professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, het Bado, het controleprotocol dat is vastgesteld door de raad op 17 januari 2019, het Controleprotocol WNT 2018, ethische voorschriften en de onafhankelijkheidseisen. Onze controle bestond onder andere uit:

- het identificeren en inschatten van de risico's
  - dat de jaarrekening afwijkingen van materieel belang bevat als gevolg van fouten of fraude,
  - dat baten en lasten alsmede de balansmutaties als gevolg van fouten of fraude niet in alle van materieel belang zijnde aspecten rechtmatig tot stand zijn gekomen,het in reactie op deze risico's bepalen en uitvoeren van controlewerkzaamheden en het verkrijgen van controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel. Bij fraude is het risico dat een afwijking van materieel belang niet ontdekt wordt groter dan bij fouten. Bij fraude kan sprake zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing;
- het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van de gemeente;
- het evalueren van de geschiktheid van de gebruikte grondslagen voor financiële verslaggeving, de gebruikte financiële rechtmatigheidscriteria en het evalueren van de redelijkheid van schattingen door het college en de toelichtingen die daarover in de jaarrekening staan;
- het vaststellen dat de door het college van burgemeester en wethouders gehanteerde afweging dat de gemeente in staat is de risico's vanuit de reguliere bedrijfsvoering financieel op te vangen aanvaardbaar is. Tevens het op basis van de verkregen controle-informatie vaststellen of er gebeurtenissen en omstandigheden zijn waardoor gerede twijfel zou kunnen bestaan of de gemeente haar financiële risico's kan opvangen. Als wij concluderen dat er een onzekerheid van materieel belang bestaat, zijn wij verplicht om aandacht in onze controleverklaring te vestigen op de relevante gerelateerde toelichtingen in de jaarrekening. Als de toelichtingen inadequaat zijn, moeten wij onze verklaring aanpassen. Onze conclusies zijn gebaseerd op de

controle-informatie die verkregen is tot de datum van onze controleverklaring. Toekomstige gebeurtenissen of omstandigheden kunnen er echter toe leiden dat de gemeente de financiële risico's niet kan opvangen;

- het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de jaarrekening en de daarin opgenomen toelichtingen; en
- het evalueren of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de onderliggende transacties en gebeurtenissen en of de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties in alle van materieel belang zijnde aspecten rechtmatig tot stand zijn gekomen.

Gegeven onze eindverantwoordelijkheid voor het oordeel zijn wij verantwoordelijk voor de controle van de jaarrekening van de gemeente, rekening houdend met de invloed daarop van de aard en de significantie van de activiteiten van uitvoeringsorganisaties ten behoeve van de gemeente. Op basis hiervan hebben wij de aard en omvang bepaald van de uit te voeren werkzaamheden ten aanzien van deze uitvoeringsorganisaties.

Wij communiceren met de raad onder andere over de geplande reikwijdte en timing van de controle en over de significante bevindingen die uit onze controle naar voren zijn gekomen, waaronder eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing.

Castricum, 5 juli 2019

Publieke Sector Accountants B.V.

Was getekend: A. Booi RA