



Gemeente Waalwijk
Ingekomen

28 NOV 2016

Rapportage interim- bevindingen controle 2016

Doorpakken

*Interim-bevindingen
voor
Gemeente Waalwijk*


31 oktober 2016





Wij zijn uiteraard graag bereid om de inhoud van dit verslag nader toe te lichten.

Hoogachtend,
PricewaterhouseCoopers Accountants N.V.



drs. T.A.G. van Boxel RA
director



Gemeente Waalwijk
T.a.v. het college van burgemeester en wethouders
Postbus 10150
5240 GB WAALWIJK

31 oktober 2016

Referentie: DvB/e0391417/AK/ab

Geacht college,

Hierbij ontvangt u onze tussentijdse bevindingen met betrekking tot onze controle van de jaarrekening van gemeente Waalwijk voor het boekjaar dat eindigt op 31 december 2016. Onze werkzaamheden zover zijn uitgevoerd in overeenstemming met ons controleplan 2016. Onze bevindingen zijn openlijk en constructief besproken met de portefeuillehouder en directeur bedrijfsvoering.

Onze belangrijkste bevindingen tot nu toe betreffen het volgende:

- De opzet van de interne beheersing is van voldoende niveau. Het inrichten van de interne beheersingsmaatregelen bij team Wijz is actief opgepakt. Belangrijk om de aanbevelingen in de uitvoering van verbijzonderde interne-controlewerkzaamheden verder in te richten.
- De aandacht voor de IT-beheersing is toegenomen in 2016. Belangrijk om de risico's structureel in procedures in te richten. De risico's gaan in op logische toegangsbeveiliging en bewaking van rechten van Civision Middelen.
- Gemeente Waalwijk speelt actief in op wijzigingen in de aanbestedingswet en wijzigingen in het BBV voor 2016 en 2017.

- Mogelijke verkoop van RKC stadion en overdracht van de lening heeft impact op de jaarrekening 2016 van de gemeente Waalwijk en dient tijdig in kaart gebracht te worden.

Deze rapportage bestaat uit twee delen. Deel 1 beschrijft onze belangrijkste bevindingen met betrekking tot de interne beheersing voor zover wij deze hebben geëvalueerd tijdens onze controle. Deel 2 beschrijft onze evaluatie van de impact van een aantal nieuwe ontwikkelingen. De bijlage geeft een beschrijving van de reikwijdte van onze controlewerkzaamheden.

Mocht u nog vragen hebben, aarzelt u dan niet om contact met ons op te nemen.

*PricewaterhouseCoopers Accountants N.V., Flight Forum 840, 5657 DV Eindhoven, Postbus 6365, 5600 HJ Eindhoven
T: 088 792 00 40, F: 088 792 94 13, www.pwc.nl*

'PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen. Op deze diensten zijn algemene voorwaarden van toepassing, waarin onder meer aansprakelijkheidsvoorwaarden zijn opgenomen. Op leveringen aan deze vennootschappen zijn algemene inkoopvoorwaarden van toepassing. Op www.pwc.nl treft u meer informatie over deze vennootschappen, waaronder deze algemene (inkoop)voorwaarden die ook zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam.

Managementsamenvatting

1. Onze evaluatie van uw interne beheersing

1.1. De opzet van uw interne beheersing is van voldoende niveau

- 1.1.1. Doorontwikkeling P&C-cyclus vanzelfsprekend
- 1.1.2. Doorpakken op afdeling interne controle
- 1.1.3. Organisatie werkt aan inrichting primaire processen
- 1.1.4. Opvolging bevindingen 2015 onderhanden
- 1.1.5. 'Three lines of defence'-model laat voor gemeente Waalwijk verbeterpotentieel zien

1.2. Kwaliteit van de IT-beheersing is toegenomen in 2016

- 1.2.1. Ons beeld bij uw IT-omgeving
- 1.2.2. Doorontwikkeling IT-beheer opgepakt
- 1.2.3. Cybersecurity wordt steeds belangrijker door toenemende samenwerking en gebruik van nieuwe technologie

1.3. Zeg wat je ziet als onderdeel van de controle

2. Gemeente Waalwijk pakt ontwikkelingen voortvarend op

- 2.1. Intentie tot verkoop RKC stadion heeft impact op waardering in de jaarrekening
- 2.2. Nieuwe aanbestedingswet per 1 juli 2016 van kracht
- 2.3. Vpb-plicht ingegaan per 1 januari 2016
- 2.4. BBV-wijzigingen 2016 verwerkt in de grondexploitaties
- 2.5. En er verandert nog meer in het BBV met effect op 2017 en later
- 2.6. Stappenplan om te komen tot een efficiënte afsluiting sociaal domein 2016

1. Onze evaluatie van uw interne beheersing

1.1. De opzet van uw interne beheersing is van voldoende niveau

Het actualiseren en zo nodig valideren van ons begrip van de interne beheersing van gemeente Waalwijk is onderdeel van onze controle. Dit doen we om potentiële factoren te identificeren die invloed kunnen hebben op het risico dat het management materiële fouten in de financiële verantwoording niet ontdekt. Indien dergelijke risico's worden ontdekt, zullen we onze controleaanpak aanpassen om deze risico's te mitigeren.

Deze rapportage is gebaseerd op de werkzaamheden die wij hebben uitgevoerd tot en met oktober 2016. Bij de interim-controlle hebben we de interne beheersprocessen in opzet en bestaan in kaart gebracht, eigen deelwaarnemingen uitgevoerd en de werkzaamheden van de afdeling interne controle beoordeeld. De afdeling interne controle heeft de planning van de eigen werkzaamheden moeten aanpassen en derhalve zullen wij de kwaliteit van de uitgevoerde interne controles in december 2016 beoordelen. Onze bevindingen hierover rapporteren wij in het accountantsverslag.

De volgende processen hebben onze aandacht gehad:



Voor de volgende processen moeten wij de werkzaamheden van de afdeling interne controle nog beoordelen, omdat deze oplevering later is afgestemd:

- lonen & salarissen;
- belastingen;
- omgevingsvergunningen;
- Wmo;
- aanbestedingen.

Voor de volgende processen hebben wij eigen deelwaarnemingen uitgevoerd op de verwerkte boekingen tot en met augustus 2016:

- overige baten en lasten;
- inkopen;
- betalingen;
- uitgaande subsidies.

Onze beoordeling van de volwassenheid van de interne beheersing lichten we toe aan de hand van de P&C-cyclus, de inrichting van de interne controles en detailbevindingen vanuit de lijnprocessen. Dit hoofdstuk sluiten we af met de evaluatie van het 'three lines of defence'-model.

1.1.1. Doorontwikkeling P&C-cyclus vanzelfsprekend

Vanuit het organisatie ontwikkeltraject Vanzelfsprekend Waalwijk ligt de focus in 2016 op sturen op basis van Kaders, Ondersteuning en Toezicht. Specifiek voor de P&C-cyclus is het project KOT ingericht. Onderdeel van het project is een bewuste keuze in de inrichting van de management cyclus, combinatie tussen controle vooraf en achteraf. Sluitstuk hiervan zijn de P&C-documenten.

In 2016 zijn de programmamanagers actief aan de slag gegaan voor de programma's veiligheid, binnenstad en economische zaken. Deze programmamanagers gaan de doelstellingen per programma vanuit een matrixorganisatie binnen de gemeente en samen met externe partners uitwerken. Doel is om een impuls te geven aan de gestelde coalitiedoelstellingen. In 2017 vindt verdere uitwerking van de plannen en budgetten plaats.

Wij adviseren u hierbij ook de integratie van de programma's in de reguliere P&C-documenten te bekijken. Zodat de voortgang van de doelstellingen zijn eigen plaats krijgt in de projectenrapportage.

De ambtelijke organisatie werkt op steeds meer gebieden samen vanuit bijvoorbeeld de programmamanagers, sociaal domein en sociale zaken. Wij adviseren u de nieuwe programma's te verankeren in de huidige P&C-cyclus en de informatievoorziening. Een andere mogelijkheid is het inrichten van specifieke projectrapportages, zodat de doorlooptijd korter zijn dan van de totale P&C-documenten en kan er specifiek ingezoomd worden op de koppeling van de financiën ten opzichte van de beleidsvoortgang van het project. Verdere digitalisering van de P&C-cyclus kan er ook voor zorgen dat de doorlooptijden verkort worden. Een voorbeeld is het gebruiken van een rapportagetool waarin de cijfers vanuit de financiële administratie worden ingeladen en de verantwoordingen ten opzichte van de realisatie worden toegelicht door de budgetverantwoordelijke. Vanuit deze informatie kunnen vervolgens standaard rapportages worden opgesteld inclusief de jaarrekening. Het voordeel hierbij is eenduidige documentatie zonder veel handmatige stappen voor het opstellen van het rapport.

1.1.2. Doorpakken op afdeling interne controle

Wij maken gebruik van de uitgevoerde werkzaamheden in de vorm van een monitoringcontrol, een controlemaatregel van de organisatie. Dit betekent dat wij de interne controle niet aanmerken als interne accountantsdienst conform NV COS 610. Als we zouden steunen op de VIC vanuit NV COS 610, zouden we hier meer zekerheid uit kunnen halen dan bij een monitoringcontrol, derhalve dienen wij daarnaast zelfstandig aanvullende werkzaamheden te verrichten.

Door omstandigheden heeft de afdeling interne controle de planning bij moeten stellen. Door aanvullende capaciteit wordt gewerkt aan de oplevering van de verbijzonderde interne controles (VIC) in december 2016.

In 2016 heeft de afdeling interne controle samen met team Wijz de eerste stappen gezet om de interne beheersingsmaatregelen in het primaire proces in te richten. Dit ondersteunt de visie om beheersingsmaatregelen in het primaire proces (eerste lijn) in te richten.

Doorontwikkelen VIC start bij dynamiseren planning

Wij adviseren de planning van de uitvoering van de VIC werkzaamheden meer gelijkmatig over het jaar te verdelen. Buiten de onvoorziene omstandigheden, waren veel werkzaamheden gepland in het najaar van 2016. Door de VIC werkzaamheden ook in het voorjaar op te pakken, voor bijvoorbeeld de eerste vier maanden, is de werkdruk niet alleen beter verdeeld, maar is het ook mogelijk eerder op mogelijke bevindingen in te spelen.

Wanneer meer interne beheersingsmaatregelen in de primaire processen worden uitgevoerd is het belangrijk dat middels de VIC wordt getoetst of de beheersingsmaatregelen hebben gewerkt. Het is dan ook belangrijk om het interne controleplan hierop aan te passen, zodat de juiste conclusies worden getrokken en de efficiency van de uit te voeren werkzaamheden.

Om meer toegevoegde waarde te leveren adviseren wij om de beoordeling van de IT-omgeving onderdeel te maken van de VIC. De IT afhankelijkheid en beveiliging van data worden steeds belangrijker. Denk bijvoorbeeld aan het autorisatiebeheer en de betrouwbaarheid en volledigheid van lijstwerk als basis van de werkzaamheden.

1.1.3. Organisatie werkt aan inrichting primaire processen

Wij zijn van mening dat de opzet van uw interne beheersing toereikend is voor de wijze waarop de gemeente op dit moment functioneert. Voor de aard en omvang van uw organisatie hebt u voldoende interne beheersingsmaatregelen in de lijn om een betrouwbare gegevensverwerking te waarborgen. Wij hebben wel suggesties om de werking van de interne controle verder te verbeteren.

Inrichting processen team Wijz opgepakt; nadere afstemming met Zorglokaal noodzakelijk

De inrichting van de procedures en interne beheersing van team Wijz is een belangrijk speerpunt voor 2016. Na afloop van de accountantscontrole 2015 hebben wij gesprekken gevoerd met team Wijz om de voortgang van de inrichting van de procedures en de minimaal benodigde beheersingsmaatregelen te monitoren. Bij het ontbreken van de beheersingsmaatregelen bestaat het risico op toekenning van onrechtmatige zorg en het betalen van onjuiste zorgfacturen.

In opzet voldoet de nieuwe procedure op de volgende elementen:

- toekenning, registratie en autorisatie van de beschikking;
- betrekken van element levering van zorg bij herindicaties en documentatie hiervan;
- klachtenregistratie en periodieke evaluatiegesprekken met zorgleveranciers.

Het proces van betaling van de zorg heeft de gemeente Waalwijk ondergebracht bij de externe partij Zorglokaal. Waalwijk is verantwoordelijk voor de invoer van de beschikkingen in het portaal van Zorglokaal. Zorglokaal ontvangt de facturen van de zorgleveranciers, matcht deze met de beschikkingen en betaalt bij een match de factuur. Bij een mismatch vraagt Zorglokaal aan de gemeente deze uit te zoeken, voordat tot betaling wordt overgegaan. Het is van essentieel belang dat de gemeente inzicht heeft in de betrouwbaarheid van de procedures van Zorglokaal. Team Wijz is op dit moment in gesprek met Zorglokaal om hieraan invulling te geven. Het inzicht gaat dan over:

- de gegevensbeveiliging van alle data bij Zorglokaal van de gemeente Waalwijk;
- betaalt zorglokaal ook alleen facturen die met beschikkingen van gemeente Waalwijk zijn aangesloten? Hoe krijgt de gemeente Waalwijk hier grip op?

De volgende andere onderdelen voor de decentralisaties moeten nog worden ingericht voor jaareinde:

- Periodiek beoordelen van benutting pgb-budgetten en vergelijking met de afgegeven beschikking.
- Uitvoeren van de VIC op de afgegeven beschikkingen en betaalde facturen. Deze zal in grote mate gegevensgericht worden uitgevoerd omdat de ingerichte procedures nog niet het hele jaar zijn ingevoerd.
- Uit Civision Middelen is het niet mogelijk een standaardrapportage te draaien met de afgegeven beschikkingen inclusief de indicatie (zorgcode, uren, tarief). Deze rapportage stelt team Wijz nu handmatig middels Excel op. Dit is een foutgevoelige procedure, waarbij wij adviseren voldoende checks in te richten. Wij hebben begrepen dat team Wijz de mogelijkheden onderzoekt om een andere applicatie voor de registratie van de beschikkingen te gebruiken.

Voor de overige afstemming en aanvullend uit te voeren werkzaamheden ten behoeve van het sociaal domein verwijzen wij naar paragraaf 2.6.

Omgevingsvergunningen: documentatie bij toets bouwsom bij verbouwingen niet aanwezig

Om de omvang van de leges van de omgevingsvergunningen te kunnen bepalen moet de aanvrager de geraamde kosten indienen bij de gemeente. De afdeling beoordeelt of de geraamde bouwkosten reëel zijn. Bij de gecontroleerde omgevingsvergunning is sprake van een specifieke aanvraag voor verbouwing van een winkelpand en heeft geen zichtbare toetsing van de bouwsom plaatsgevonden omdat de standaard tool niet hanteerbaar is. Het risico bestaat dat de aanvrager de bouwkosten onjuist indient, waardoor de gemeente leges mis kan lopen. Wij adviseren om ook voor afwijkende aanvragen de geraamde bouwkosten te toetsen aan de hand van bijvoorbeeld een normenlijst. Daarnaast verzoeken wij om te inventariseren hoe vaak afwijkende aanvragen in 2016 hebben plaatsgevonden (waarbij de tool niet hanteerbaar is gebleken) en daarbij tevens vast te stellen wat de daaruit voortvloeiende opbrengsten zijn.

1.1.4. Opvolging bevindingen 2015 onderhanden

In de onderstaande tabel geven wij de opvolging van de gerapporteerde bevindingen uit 2015 weer.

#	Geconstateerde tekortkomingen	Status 2015	Status 2016	Wijziging in gegevensgerichte controleaanpak
1	Vaststellen van levering of dienst ligt bij de budgethouder.	●	●	<p>Het mandaat voor het vaststellen van een levering of een dienst bij inkopen ligt bij de budgethouder. De paraaf bij de autorisatie van de factuur staat gelijk aan de paraaf voor levering. Voordat de betaling van de factuur wordt uitgevoerd controleert de PAV medewerker of levering van de opdracht heeft plaatsgevonden. In het workflow systeem geeft hij dat aan. Echter de documentatie voor het vaststellen van de levering of dienst wordt niet bewaard. Derhalve is deze toets niet achteraf vast te stellen. Het risico bestaat dat leveringen niet bedrijfsmatig zijn of dat leveringen niet hebben plaatsgevonden wanneer de budgethouder tevens de besteller is. Wij adviseren u in deze procedure in te richten dat de documentatie voor de toets van de levering of dienst ook bewaard wordt, of te onderzoeken of een digitale aansluiting tussen order – leveringsdocument en factuur mogelijk is.</p> <p>Tevens adviseren wij u om bij de interne controle op de autorisatie van de facturen het aspect leveringsdocumentatie specifiek mee te nemen. Een andere mogelijkheid is het analyseren van de geboekte facturen waarbij de opdrachtgever ook de budgethouder is.</p>
2	Aansluiting subsidiebeschikkingen met financiële administratie ontbreekt.	●	●	<p>Het is nog niet mogelijk om één op één de aansluiting te maken tussen de subsidiebeschikkingen en de financiële administratie. Om het risico van onjuiste verwerking van de subsidies te mitigeren wordt per jaareinde handmatig de aansluiting opgesteld.</p> <p>De organisatie werkt aan het opnieuw inrichten van het document management systeem om deze als subsidieadministratie te kunnen hanteren, waardoor één op één aansluiting wel mogelijk wordt.</p>

●	= nieuwe controlebevinding
●	= reeds gerapporteerde controlebevinding in ontwikkeling
●	= reeds gerapporteerde controlebevinding, geen voortgang
●	= opgevolgde controlebevinding

1.1.5. 'Three lines of defence'-model laat voor gemeente Waalwijk verbeterpotentieel zien

Wij toetsen uw en onze aanpak om zekerheid te verkrijgen bij de interne procedures langs het 'three lines of defence'-model. Dit model is bedoeld om inzichtelijk te maken op welke wijze de getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarrekening is gewaarborgd. Doelstelling hierbij is om zoveel mogelijk kwaliteit in de eerste en tweede lijn te ontwikkelen, want dan werkt de interne beheersing van gemeente Waalwijk het best. Waar de interne beheersing niet optimaal werkt, zullen door uw interne-controleteam en/of door ons aanvullende (veelal gegevensgerichte) werkzaamheden moeten worden verricht om dit te compenseren. Onderstaand hebben wij de 'lines of defence' nog nader toegelicht.

Eerste lijn Clusters	Tweede lijn Financiën/control	Derde lijn Uw interne-controleteam	PwC
<p>De afdelingen (primaire lijn) hebben de eerste verantwoordelijkheid voor het dagelijkse risicomanagement en kwaliteitsborging, het opzetten van adequate processen en het werken volgens deze processen.</p> <p>Belangrijkste aandachtspunt voor de eerste lijn is het borgen van de interne beheersingsmaatregelen in het proces in plaats van de toets op juistheid en rechtmatigheid achteraf door de derde lijn. De belangrijkste aanbevelingen zijn opgenomen in paragraaf 1.1.3.</p>	<p>De ondersteunende diensten zorgen voor de kaders (financieel beleid) waarbinnen de eerste lijn werkt. Het gaat hierbij om monitoring op naleving van de kaders en aansluiting met de checks en balances uit de P&C-cyclus. Uw afdeling bedrijfsvoering vult de tweede lijn en de doorontwikkeling van de P&C in.</p>	<p>De afdeling interne controle toetst met systeemgerichte en gegevensgerichte controles de (uitkomsten van) processen.</p> <p>Dit geeft zekerheid aan het college ten aanzien van de betrouwbaarheid en rechtmatigheid van de informatievoorziening.</p> <p>Voor onze beoordeling en aanbevelingen van de derde lijn verwijzen wij naar paragraaf 1.1.2.</p>	<p>PwC heeft een eigen verantwoordelijkheid voor de oordeelsvorming bij uw jaarrekening 2016. Wij zullen hierbij vaststellen of de derde lijn heeft gewerkt en hierop testwerkzaamheden verrichten. Daarnaast zullen wij zelfstandig aanvullende werkzaamheden uitvoeren.</p> <p>Wij steunen in bepaalde situaties op de verantwoording en controleverklaring van derden onder andere in het sociaal domein en bij de belastinginning. Wij zullen hiertoe vooraf controle-instructies versturen.</p> <p>In paragraaf 1.1 is aangegeven welke processen door ons tijdens de interim-controle zijn gecontroleerd.</p>

1.2. Kwaliteit van de IT-beheersing is toegenomen in 2016

1.2.1. Ons beeld bij uw IT-omgeving

Als onderdeel van de jaarrekeningcontrole 2016 van gemeente Waalwijk hebben wij de opvolging van de bevindingen uit voorgaande jaren besproken. In 2016 heeft gemeente Waalwijk een manager informatiebeveiliging aangesteld om het IT beheer en de informatie beveiliging verder in te richten

1.2.2. Doorontwikkeling IT-beheer opgepakt

De informatiebeveiligingsfunctionaris is in 2016 gestart met het updaten en vernieuwen van het informatiebeveiligingsbeleid en het opstellen van een risicoanalyse met als belangrijkste invalshoek het IT domein. Ook zijn in augustus 2016 de volgende documenten vastgesteld:

- communicatieplan;
- jaarplan informatiebeveiliging;
- proces beheer incidenten;
- proces wijzigingsbeheer.

Deze documenten zijn een goed startpunt om de doorontwikkeling van IT-beheer te verankeren in de organisatie. Het is nu zaak om de procedures in de organisatie te verankeren.

Voor de accountantscontrole hebben wij met name aandacht voor de IT-beheersingsmaatregelen rondom de financiële administratie Civision Middelven. Omdat de documenten voor de doorontwikkeling IT-beheer in augustus 2016 zijn vastgesteld, kunnen deze nog niet gebruikt worden voor heel 2016 en zullen aanvullende gegevensgerichte werkzaamheden noodzakelijk zijn.

De belangrijkste risico's die opvolging vragen zijn het risico op ongeautoriseerde wijzigingen en ongeautoriseerde toegang tot kritische applicaties:

- Documenteer testresultaten van wijzigingen in Civision Middelven.
- Richt een formele procedure in voor het toekennen/wijzigen/verwijderen van rechten binnen applicaties (waaronder Civision Middelven).
- Voer periodieke controles uit op de juistheid van de autorisaties binnen het netwerk en Civision Middelven.
- Stel vast dat beheerrechten alleen aan medewerkers zijn toegekend als deze nodig zijn voor de functie.
- Beoordeel periodiek de logging op mutaties in gebruikersrechten en crediteurenstamgegevens.

Voor de jaarrekeningcontrole 2016 is het belangrijk om achteraf vast te stellen of de toegekende rechten juist zijn geweest en of mutaties terecht zijn doorgevoerd. Denk hierbij aan het beoordelen van de rechten en het beoordelen van de boekingen van de medewerkers.

1.2.3. Cybersecurity wordt steeds belangrijker door toenemende samenwerking en gebruik van nieuwe technologie

De samenleving en de politiek worden steeds kritischer over de hoeveelheden persoonsgegevens die worden verzameld. In aanvulling hierop leidt striktere regelgeving rondom privacy (waaronder de Meldplicht Datalekken), DigiD en Suwinet tot de noodzaak voor sterkere controle en bescherming van gegevensverwerking en -opslag. Het aantal cyberincidenten bij gemeentes neemt onverminderd toe, waarbij incidenten steeds meer aandacht krijgen in de media. Voorbeelddreigingen zijn:

- datalekken en diefstal van medische en persoonsgegevens;
- diefstal van intellectueel eigendom;
- manipulatie van data;
- verstoring van zorgsystemen door bijvoorbeeld DDoS-aanvallen, malware en virussen.

Het voorkomen van datalekken en het borgen van toegang tot data en systemen wordt door veel gemeentes gezien als de grootste uitdaging. Dat dit in de praktijk lastig is blijkt uit recente cijfers van de Autoriteit Persoonsgegevens dat de helft van de Nederlandse gemeentes in het afgelopen jaar een of meerdere datalekken heeft gemeld bij de toezichthouder. Gemeente Waalwijk erkent het belang dat cybersecurity en privacy als een integraal onderdeel van de strategie en risicobeheersing wordt meegenomen. De gemeente heeft de volgende acties in gang gezet:

- aanstelling van informatiebeveiligingsfunctionaris;
- aanstelling van een functionaris gegevensbescherming;
- opstellen stappenplan om de huidige processen verder door te ontwikkelen met het oog op databeveiliging.

1.3. Zeg wat je ziet als onderdeel van de controle

Cultuur en gedrag vormen de drijvende kracht onder het waarde creërende vermogen van iedere organisatie. Het zijn tenslotte de mensen die de organisatie vormen. Als de cultuur en het gedrag binnen de organisatie niet aansluiten bij de organisatiedoelen en kernwaarden kan dit negatieve effecten hebben, aangezien deze dan niet bijdragen aan de uitvoering van de strategie.

Op elk niveau van beheersingsmaatregelen moet er sprake zijn van 'harde' en 'zachte' controleaspecten. Denk bijvoorbeeld aan de handtekening bij een autorisatie, die zowel iets zegt over het proces ('harde' interne beheersingsmaatregel: staat de handtekening er daadwerkelijk?) als over het gedrag van de persoon die deze handtekening plaatst ('zachte' interne beheersingsmaatregel: wordt de handtekening blind gezet of wordt er inhoudelijk kritisch gekeken naar het document?). Een ander voorbeeld is de gedragscode. De gedragscode is een voorbeeld van een 'harde' interne beheersingsmaatregel geïnspireerd op 'zachte' interne beheersingsmaatregelen, namelijk de kernwaarden van een organisatie. Het betreft de vertaling van de kernwaarden binnen een cultuur naar iets tastbaars ('harde' interne beheersingsmaatregelen).

Als college hebt u significante invloed op de cultuur en het gedrag in uw organisatie. Medewerkers stemmen hun gedrag af op de boodschappen die zij denken te ontvangen over wat echt gewaardeerd wordt binnen de organisatie.

Deze boodschappen komen tot uiting in drie aspecten, namelijk gedrag (zoals voorbeeldgedrag en tone-at-the-top, maar ook het gedrag tussen medewerkers onderling), symbolen (zoals verhalen en rituelen in de organisatie) en systemen (zoals een performancemanagementsysteem en interne beheersingsmaatregelen). Het verschil tussen wat op deze punten gewenst is en wat daadwerkelijk zichtbaar is in de organisatie laat zien waar verbetermogelijkheden liggen.

Wat ons opvalt binnen gemeente Waalwijk

In deze paragraaf behandelen we onze bevindingen met betrekking tot de cultuur en het gedrag binnen uw organisatie. Deze bevindingen zijn gebaseerd op tastbare observaties, 'harde' data en/of gehouden interviews.

We hebben de volgende observaties die we graag met u delen:

- Gemeente Waalwijk werkt aan de verdere ontwikkeling van de interne beheersing en pakt aanbevelingen actief op.
- Bewustzijn voor ICT risico's bij de gemeente is toegenomen, nu zaak om ICT beheer verder te verankeren.
- De gemeente heeft een eigen gedrags- en integriteitscode.
- Met de opgestelde programma's gaat de organisatie steeds meer in projectvormen werken om gestelde doelstellingen te behalen.

2. Gemeente Waalwijk pakt ontwikkelingen voortvarend op

2.1. Intentie tot verkoop RKC stadion heeft impact op waardering in de jaarrekening

Op 20 oktober 2016 heeft de gemeenteraad ingestemd met het voorstel om de onderhandelingen in te gaan met een partij over de verkoop van het RKC stadion. Bij de mogelijke verkoop van het stadion wordt naar verwachting ook de lening die de gemeente aan RKC heeft verstrekt betrokken. Deze start van de onderhandelingen en intentie tot verkoop brengen verschillende risico's met zich mee. Wij adviseren u ook richting de jaarrekening 2016 deze risico's zo goed mogelijk in kaart te brengen. De gemeente heeft een eerste juridisch advies bij een derde partij ingewonnen. Wij adviseren u met name op het gebied van staatsteun deze risico's bij te blijven werken en hierover advies over in te winnen. Als voor boekjaareinde geen verkoop heeft plaatsgevonden is het belangrijk om wel de waardering van het stadion en de lening in de jaarrekening te herzien op basis van opbrengstwaarde in relatie tot de intentie van verkoop.

2.2. Nieuwe aanbestedingswet per 1 juli 2016 van kracht

Vanaf 1 juli 2016 is de nieuwe aanbestedingswet ingegaan. De belangrijkste wijziging ten opzichte van de aanbestedingswet 2012 voor de financiële rechtmatigheid is dat er niet langer een onderscheid tussen 2A- en 2B-diensten bestaat in de huidige vorm. Voor 2B-diensten was het voldoende om achteraf de resultaten op Tendered te melden. Het niet voldoen aan de 2B-procedure had geen invloed op de financiële rechtmatigheid.

De nieuwe procedure bestaat uit de volgende elementen:

- Nieuwe drempelwaarde van €750.000 voor sociale, gezondheids- en onderwijsdiensten ('services to the people').
- Onder de drempel: geen verplichting om Europees aan te besteden, geen voorgeschreven procedure.

- Opdrachten onder de drempelwaarde van €750.000 worden verondersteld geen grensoverschrijdend belang te hebben, tenzij er concrete aanwijzingen bestaan die aantonen dat wel sprake is van een grensoverschrijdend belang.
- Opdrachten boven deze drempelwaarde van €750.000: ruimte voor lidstaten om zelf een procedure vast te stellen binnen de randvoorwaarden. Nederland heeft géén procedure aangewezen of uitgewerkt.

De overige drempelwaarden wijzigen niet in de nieuwe aanbestedingswet ten opzichte van de vorige wet.

Overige belangrijke wijzigingen:

- Voorbehouden opdrachten aan sociale werkvoorzieningen of ondernemingen die de maatschappelijke en professionele integratie van gehandicapten en kansarmen tot hoofddoel hebben -> ten minste 30% werklozen of kansarmen.
- Inschakelen derden: het blijft mogelijk om gebruik te maken van derden om aan de geschiktheidseisen te voldoen en onderaannemers in te schakelen. Aanbestedende diensten mogen voortaan wel eisen dat bepaalde 'kritieke taken' rechtstreeks door de inschrijver zelf worden verricht.
- Aankoopcentrales: de mogelijkheden voor aankoopcentrales, die opdrachten voor aanbestedende diensten centraal aanbesteden worden verruimd. Nieuw is dat er sprake kan zijn van (verschillende vormen van) grensoverschrijdende samenwerking in dat kader.

Wijzigingen aanbestedingswet onder de aandacht gebracht in de organisatie
Om het belang en de impact van de nieuwe aanbestedingswet in de organisatie kenbaar te maken zijn presentaties gegeven voor de verschillende budgethouders. Dit om de wijzigingen duidelijk te maken en de betrokkenheid van de afdeling inkoop onder de aandacht te brengen. De volgende stap is om ook de gewijzigde aanbestedingswet mee te nemen in de interne controle.

2.3. Vpb-plicht ingegaan per 1 januari 2016

Vanaf 1 januari 2016 is gemeente Waalwijk Vpb-plichtig over de (winstgevende) ondernemersactiviteiten. Doel van deze wet is het scheppen van een gelijk speelveld tussen overheidsondernemingen en private ondernemingen. De Vpb-plicht heeft (potentieel) gevolgen voor de financiën van gemeente Waalwijk. De Vpb-heffing is een nieuwe last die tot nu toe niet voorkomt in de begroting en in de jaarrekening. Voorts zal de eventuele vennootschapsbelasting een nieuwe post zijn op de balans, aangezien de Vpb-heffing over het betreffende boekjaar ultimo boekjaar nog niet feitelijk zal zijn verrekend met de Belastingdienst.

Gemeente Waalwijk heeft actief ingespeeld op de Vpb-plicht

Om in te spelen op de Vpb-plicht heeft de projectgroep Vpb een opleidings-traject gevolgd. Tevens heeft de externe belastingadviseur geadviseerd en documenten beoordeeld. De inventarisatie van de Vpb-plicht is in concept gereed.

Verwacht wordt dat de activiteiten van het grondbedrijf en parkeren achter de slagboom als fiscale activiteit worden aangemeld.

Wat betekent de Vpb voor de jaarrekeningcontrole?

De invoering van de Vpb-plicht vraagt naar de huidige inschatting de volgende werkzaamheden van ons:

- Per 1 januari 2016 dient gemeente Waalwijk voor de belaste activiteiten te beschikken over een fiscale openningsbalans op basis van fiscale grondslagen. Omdat deze afwijkt van de 'reguliere' jaarrekening maar wel de hoogte van de te betalen Vpb bepaalt, dienen wij deze te controleren.
- Beoordelen opzet, bestaan en werking van de procedures rondom de (berekening van de) Vpb.
- Fiscale positie in de jaarrekening controleren. In de jaarrekening wordt een schuld aan de Belastingdienst opgenomen. Deze dient jaarlijks door ons (met toepassing van fiscale grondslagen) gecontroleerd te worden.

2.4. BBV-wijzigingen 2016 verwerkt in de grondexploitaties

Dit voorjaar is de gewijzigde regelgeving inzake het BBV (Besluit begroting en verantwoording) in de Staatscourant gepubliceerd; de meeste wijzigingen gelden vanaf het begrotingsjaar 2017. Vanwege de invoering van de Vpb-plicht voor de lagere overheid zijn de voorschriften inzake de grondexploitatie reeds vanaf het begrotingsjaar 2016 aangepast. De commissie BBV heeft met zogenaamde 'stellige uitspraken' in diverse notities nadere (dwingende) toelichting op en invulling aan de regelgeving gegeven. Op hoofdlijnen betreft het de volgende punten:

- Een grondexploitatie is pas formeel een exploitatie (BIE) als daarvoor een expliciet raadsbesluit is genomen.
- Projecten mogen in principe geen langere looptijd hebben dan tien jaar hebben.
- Ten minste één keer per jaar moeten de exploitaties geactualiseerd worden en deze aanpassingen moeten door de raad geactualiseerd worden.
- Alleen toegelaten kosten mogen als vervaardigingskosten geactiveerd worden.
- Alleen rente over vreemd vermogen mag toegerekend worden.
- Toerekening aan bovenwijkse projecten mag niet meer via een voorziening lopen. Alleen directe toerekening is toegestaan, 'sparen' mag alleen via resultaatbestemming.
- Activering van voorbereidingskosten als immateriële vaste activa mag alleen onder voorwaarden.
- Voor de disconteringsvoet om de netto contante waarde te berekenen geldt het na te streven Europees inflatiepercentage (laatste jaren 2%).
- Reserves mogen niet in mindering op het onderhanden werk gebracht worden.
- De te verwachten resultaten moeten tegen nominale waarde gewaardeerd worden, wanneer dit tegen contante waarde gebeurt, moet het effect worden toegelicht.
- Niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG's) moeten voortaan als materiële vaste activa opgenomen worden en deze moeten uiterlijk op 31 december 2019 tegen marktwaarde van de geldende bestemming gewaardeerd worden.

Deze aanpassingen van het BBV hebben aanzienlijke impact op de waardering van de grondexploitatie per 1 januari 2016 en op de resultaten voor de komende jaren. Formeel is sprake van een zogenaamde stelselwijziging die in de jaarrekening 2016 ook als zodanig toegelicht zal moeten worden.

Gemeente Waalwijk heeft de wijzigingen in kaart gebracht en zal in december deze nieuwe vereisten laten bekrachtigen door de raad. Ook de uitgangspunten van de parameters ten behoeve van het bijstellen van de exploitaties worden aan de raad voorgelegd. Wij adviseren op totaalniveau het totaaleffect van de wijzigingen op de netto contante waarde c.q. de balanswaardering per 1 januari 2016 in kaart te brengen.

Tevens merken wij op dat we ons afvragen of de motivatie om projecten te berekenen op een langere looptijd dan tien jaar wel voldoet aan het gestelde in de nota grondexploitatie. Tevens is nog overleg met de commissie BBV over de interpretatie van deze uitspraak. We plannen nog een nader overleg om de interpretatie van deze regelgeving nader uit te werken.

2.5. En er verandert nog meer in het BBV met effect op 2017 en later

De afdeling financiën heeft de BBV-wijzigingen die ingaan bij de programmabegroting 2017 uitgewerkt en meegenomen bij de inrichting van de begroting. Bij onze interim-controle is de programmabegroting 2017 nog niet definitief vastgesteld door de raad. Bij het accountantsverslag zullen we rapporteren over de mate van opvolging van de BBV-wijzigingen in de begroting 2017.

2.6. Stappenplan om te komen tot een efficiënte afsluiting sociaal domein 2016

Het jaar 2015 was voor gemeenten en accountants een hectisch jaar door de controle van de geldstromen binnen het sociaal domein. Dit heeft tot veel onrust en discussie geleid bij 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. Na evaluatie van het traject en om de knelpunten te voorkomen hebben we deze inzichtelijk gemaakt. Ook het stappenplan gemeentelijke controleaanpak 'Handreiking voor de inrichting van de gemeentelijke controle 2016' met gebruik van het landelijk controleprotocol van i-sociaaldomein.nl geeft hier verder inzicht in.

Hierna geven wij de belangrijkste elementen weer en sluiten wij af met een paragraaf over de samenwerkingsverbanden waar gemeente Waalwijk het sociaal domein uitvoert.

Bouw 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: Jeugdzorg, Wmo, beschermd wonen en pgb) en vervolgens per soort zorg ZIN per aanbieder geeft uw 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 en subsidieverstrekking. Gemeente Waalwijk heeft de omvang van de geldstromen in beeld en hierop ook VIC ingericht. Deze interne controle beoordelen wij in december 2016.

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 gemeente Waalwijk zelf zijn geïndiceerd, maar lopen via de huisartsenroute of de rechterlijke macht, draagt bij aan een zelfstandig inzicht van uw gemeente welke personen uit uw gemeente waar, wanneer zorg genieten alsmede in (de voortgang van) de lasten die hiermee gemoeid zijn. Tevens geeft deze registratie de basis voor de controle van de in rekening gebrachte zorg.

Hierbij worden de volgende belangrijke interne controles die binnen gemeente Waalwijk uitgevoerd worden onderkend:

- 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.

Deze interne controle is bij gemeente Waalwijk ingericht. Hierbij wordt bij de betalingen onderscheid gemaakt tussen betalingen via de crediteuren-administratie, via de GR Hart voor Brabant en Zorglokaal.

Controleer de levering van de prestatie steekproefsgewijs

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

Bij de onderdelen Wmo, beschermd wonen en pgb is de controle op de prestatie ingericht in de loop van 2016. Het is belangrijk om vast te stellen of de controle op de prestatie het hele jaar is ingericht of dat hier nog aanvullende werkzaamheden voor uitgevoerd dienen te worden. Voor Jeugdzorg moeten in 2016 nog aanvullende afspraken gemaakt worden in relatie met de financiële afwikkeling met de GR Hart voor Brabant.

Controle op de levering van de prestatie door uw gemeente zelf

Om de prestatie van de levering zelf vast te kunnen stellen heeft gemeente Waalwijk de volgende beheersingsmaatregelen ingericht:

- Uitvoeren cliënttevredenheidsonderzoeken.
- Periodieke gesprekken tussen accountmanager van uw gemeente en de zorgaanbieder.

In het proces is in de loop van 2016 ingericht dat bij de herindicatie specifiek navraag wordt gedaan in hoeverre de zorg daadwerkelijk is ontvangen en vindt een evaluatie plaats van de ontvangen zorg (met vastgestelde procedure, notulen van de gesprekken). Het is belangrijk om na te gaan hoe van het overige deel van de zorgontvangers de prestatie van de zorg vastgesteld kan worden.

Tevens beschikt gemeente Waalwijk over een klachtenprocedure. De uitkomsten uit de klachtenregistratie kunnen ook input zijn voor de selectie van de deelwaarnemingen (op basis van risicoanalyse).

Net zo als bij andere beheersingsmaatregelen is het van belang dat de werkzaamheden zichtbaar worden vastgelegd. Dit geldt zowel voor de procedure, aanpak/ opzet van de controlewerkzaamheden, selectie en omvang als de registratie en vastlegging van de verrichte werkzaamheden zelf. Voor de controle bij gemeente Waalwijk hebben wij deze afspraken reeds gemaakt bij de interim-controle. In het december 2016 zullen wij de uitgevoerde werkzaamheden beoordelen.

Controle jaarlijkse productieverantwoording

Als sluitstuk van de controle maakt gemeente Waalwijk gebruik van de productieverantwoording die jaarlijks conform het contract door de zorgaanbieders wordt opgesteld. Op basis van de productieverantwoording vindt jaarlijks de (financiële) afwikkeling van het contract plaats. De gemeente controleert de verantwoordingen maakt van de volgende werkzaamheden gebruik om de betrouwbaarheid van de productieverantwoordingen vast te stellen:

- Gemeente Waalwijk beschikt zelf over een betrouwbare cliëntregistratie, voert zelfstandig controles uit op prestatielevering en sluit de bestandsgegevens van de zorgaanbieder aan op de eigen cliëntregistratie. Naast de productieverantwoording ontvangt gemeente Waalwijk 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.
- Gemeente Waalwijk vraagt om een controleverklaring bij de productieverantwoording op basis van het landelijk protocol. Voordeel van deze variant is dat op basis van het landelijk controleprotocol aandachtspunten als prestatielevering en indicatiestelling worden gecontroleerd door de huisaccountant van de zorgaanbieder. Nadeel van deze variant is de afhankelijkheid van derden, de zorgaanbieder en de accountant van de zorgaanbieder, ook in relatie tot het proces van totstandkoming van de jaarrekening en de controle van de jaarrekening van de gemeente. Maar ook de afhankelijkheid van door de accountant van de zorgaanbieder gehanteerde controlematerialiteit in relatie tot de materialiteit van de gemeente kan een knelpunt zijn. Voor veel gemeenten leidt dit dan alsnog tot een onzekerheid omtrent de geleverde prestatie.

A. *Bijlage*

A.1. Reikwijdte van onze controlewerkzaamheden

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