


- Griffier -

Team: <u>A & R</u>	
Nr.:	
Datum registratie: <u>18 JAN 2013</u>	
Tussenbericht voor:	
Afdoeningvoor:	
Behandelaar:	

1057

Deloitte Accountants B.V.

Kroonpark 10
6831 GV Arnhem
Postbus 30265
6803 AG Arnhem
Nederland

Tel: (088) 2882888
Fax: (088) 2889777
www.deloitte.nl

Aan de raad
van de gemeente Zutphen
Postbus 41
7200 AA ZUTPHEN

KOPIE AAN:	
<u>Raad (leeskamer)</u>	
<u>A & R</u>	
<u>IA Comm</u>	
<u>Coll 1x</u>	

Datum
16 januari 2013

Behandeld door
M.K. van Wijngaarden

Ons kenmerk
3100057812/0048/bl/mv13

Onderwerp
Boardletter 2012

Uw kenmerk

Geachte leden van de raad,

Wij hebben de interim-controle 2012 voor de gemeente Zutphen uitgevoerd en afgerond. Deze controle is primair gericht op de analyse en evaluatie van de interne beheersingsomgeving en de daarin opgenomen maatregelen van interne controle. Tevens heeft deze controle als doelstelling om aandachtspunten ten aanzien van de jaarrekening 2012 te signaleren en onder uw aandacht te brengen. U treft in deze boardletter onze belangrijkste bevindingen aan.

De geselecteerde werkzaamheden zijn afhankelijk van de door ons toegepaste oordeelsvorming, met inbegrip van het inschatten van de risico's dat de jaarrekening een afwijking van materieel belang bevat als gevolg van fraude of fouten. Bij het maken van deze risico-inschattingen nemen wij de interne beheersing in aanmerking die relevant is voor het opmaken van de jaarrekening en voor het getrouwe beeld daarvan, gericht op het opzetten van controlewerkzaamheden die passend zijn in de omstandigheden. Deze risico-inschattingen hebben echter niet tot doel een oordeel tot uitdrukking te brengen over de effectiviteit van de interne beheersing.

Hierdoor is onze analyse en evaluatie beperkter dan dat deze zou zijn geweest in het kader van een opdracht tot het geven van een oordeel over de opzet, het bestaan, de effectiviteit en de efficiency van de interne beheersing als geheel en bestrijkt daarom niet noodzakelijkerwijze alle in de interne beheersing vervatte tekortkomingen.

Wij wijzen u er op dat de boardletter is opgesteld ten behoeve van de raad en niet zonder onze schriftelijke toestemming aan derden mag worden verstrekt.

2

16 januari 2013

3100057812/0048/bl/mv13

Wij vertrouwen erop met de boardletter bij te dragen aan het (verder) verbeteren van de interne beheersing van de diverse processen binnen uw gemeente en het waarborgen van de kwaliteit van de jaarrekening 2012.

Wij zijn graag bereid tot het geven van een nadere toelichting.

Hoogachtend,

Deloitte Accountants B.V.

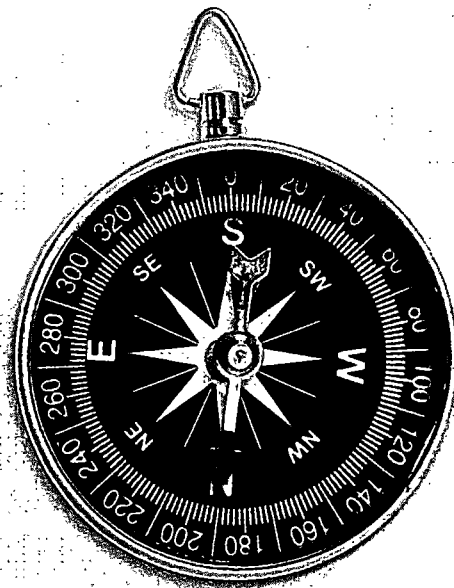
A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

drs. M. Knip RA

Gemeente Zutphen

Boardletter 2012

uitgebracht aan
de raad van de gemeente Zutphen



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
1. Inleiding	5
1.1 De opdracht die u ons hebt verstrekt	5
1.2 De controleaanpak	5
2. Interne beheersing van uw gemeente	7
2.1 Transformatie van de bedrijfsvoering	7
2.2 Raamwerk en uitkomsten beoordeling interne beheersing	8
2.2.1 Beheersomgeving	9
2.2.2 Risicomanagement	11
2.2.3 Controle-activiteiten (maatregelen in de processen)	12
2.2.4 Toezicht en bewaking (monitoring)	13
2.2.5 Informatie en communicatie	14
2.3 Follow-up aandachtspunten verbetering interne beheersing	14
3. Actualiteiten	15
3.1 DigiD beveiligingsassessment	15
3.2 Invoering 3 decentralisaties (Wwv, AWBZ, Jeugdzorg)	15
3.3 Schatkistbankieren	17
3.4 Wet Hof	19
4. Jaarrekeningcontrole 2012	21
5. Tot slot	23

Managementsamenvatting

Wij hebben de interim-controle 2012 voor de gemeente Zutphen uitgevoerd en afgerond. Deze interim-controle is uitgevoerd in november 2012 en is vooral gericht op de analyse en evaluatie van de interne (financiële) beheersingsomgeving en de daarin opgenomen maatregelen van interne controle. Tevens heeft deze controle als doelstelling om aandachtspunten ten aanzien van de jaarrekening 2012 te signaleren en onder uw aandacht te brengen.

Het belang van een adequate bestuurlijke aansturing (interne beheersing) neemt vanuit diverse externe ontwikkelingen (onder andere decentralisaties, bezuinigingen rijk en financiële positie verbonden partijen) steeds verder toe. Logischerwijs neemt daarmee ook het risicoprofiel van uw gemeente – zeker in combinatie met de effecten van de economische crisis op bijvoorbeeld de grondexploitatie – toe.

Wij hebben onderzoek uitgevoerd gericht op het vaststellen van de kwaliteit van de administratieve organisatie en interne controle van de belangrijkste processen in het kader van de jaarrekeningcontrole binnen uw gemeente. Daarbij hebben wij vastgesteld dat de minimaal benodigde interne beheersingsmaatregelen in opzet en bestaan aanwezig zijn om de betrouwbaarheid en rechtmatigheid van de financiële gegevens en de toelichtingen die in de jaarrekening 2012 worden opgenomen in opzet te waarborgen.

Uw gemeente bevindt zich in een ontwikkeltraject voor wat betreft de kwaliteit van de interne (financiële) beheersing. Veel zaken staan 'in de steigers'.

Uw gemeente bevindt zich in een ontwikkeltraject voor wat betreft de kwaliteit van de interne (financiële) beheersing. Hiertoe heeft uw college een concreet "Implementatieplan Control" opgesteld, waarmee zij laat zien dat zij het nut en de noodzaak (sense of urgency) van een adequate interne beheersing uitermate belangrijk vindt.

Veel verbeteradviezen zijn dan ook reeds door de organisatie opgepakt en hiermee is een adequate basis gelegd voor een kwalitatieve groei van de interne beheersing. Deze aanpak, geïnitieerd vanuit de directie, heeft echter nog geen weerslag kunnen krijgen op de werking en heeft u de 'vruchten nog niet kunnen plukken'. De – in onze optiek – meest relevante aandachtspunten zijn opgenomen in hoofdstuk 2 van deze boardletter. Het betreft met name punten ten aanzien van:

- de autorisatie van inkoopfacturen en betaling van crediteuren, gekoppeld aan de beheersmaatregelen in het factuurscanningsproces en de –applicatie (naar aanleiding van de rapportage van de eerder uitgevoerde audit digitalisering inkoopfacturen en de IC-rapportage van december 2012 van uw gemeente);
- de interne beheersingsmaatregelen in de processen administratie en verslaglegging, personeel en salarissen en subsidieverstrekkings. Hierbij geldt dat in opzet en bestaan maatregelen moeten worden doorgevoerd op kwalitatief door te groeien naar het gewenste niveau;

- risicomanagement en het versterken van het risicodenken in de organisatie, waarbij wij het college adviseren om te groeien van een ad-hoc inventarisatie bij begroting en jaarrekening naar 'real-time monitoring' van risico's als continu proces, voor de gehele organisatie en als onderdeel van de (dagelijkse) bedrijfsvoering van uw gemeente. Hierbij kunnen tevens de aan de risico's gekoppelde interne beheersmaatregelen expliciet(er) benoemd worden en waar nodig kunnen de betreffende bedrijfsprocessen hiermee in lijn gebracht worden.

De kwaliteit van de verbijzonderde interne controle functie behoeft verbetering.

Ten aanzien van de vaststelling van de werking van de interne beheersing (AO/IC) hebben we nog niet voor alle processen een volledig beeld kunnen vormen omdat intern nog geen of niet voldoende (verbijzonderde) interne controlemaatregelen zijn uitgevoerd. Dit wordt grotendeels veroorzaakt doordat de verbijzonderde interne controle functie binnen uw gemeente zowel kwalitatief als kwantitatief achterblijft in de noodzakelijke c.q. gewenste ontwikkeling.

Voor een effectieve en efficiënte jaarrekeningcontrole 2012 betekent dit voor uw organisatie en voor ons dat voor een aantal processen nog aanvullende gegevensgerichte werkzaamheden moeten worden uitgevoerd om een volkomen beeld te krijgen over de getrouwheid en rechtmatigheid van de financiële gegevens die worden opgenomen in de jaarrekening. Met het afdelingshoofd Bedrijfsvoering zullen wij tijdig en helder communiceren over de noodzakelijke inhoud, diepgang en aard van deze aanvullende controlewerkzaamheden.

Stel prioriteiten en bewaak de voortgang van opvolging van onze aanbevelingen.

Doorkijkend naar de gewenste doorontwikkeling van de kwaliteit van de interne beheersing binnen uw gemeente adviseren wij u en uw college – mede gezien de vele externe en interne ontwikkelingen – focus en prioriteitstelling aan te brengen. Zeker in deze tijd moeten gemeenten keuzes maken voor wat betreft de inzet van capaciteit. Des te meer is dit belangrijk omdat er veel ontwikkelingen afkomen op uw gemeente (zoals ontwikkeling verbonden partijen, de drie decentralisaties in het sociale domein, de verdergaande bezuinigingen en de ontwikkeling van de grondexploitaties).

Voor de komende periode is het zaak genoemde punten ter hand te nemen, inclusief het benoemen van deadlines waarbinnen de verbeteringen dienen te zijn geëffectueerd en de voortgang ervan te monitoren.

1. Inleiding

In de volgende paragrafen geven wij een samenvatting van de aan ons verstrekte opdracht en onze controleaanpak.

1.1 De opdracht die u ons hebt verstrekt

Binnen het kader van de meerjarige overeenkomst tussen uw gemeente en Deloitte Accountants B.V. tot het controleren van uw jaarrekening, worden elk jaar de onderlinge afspraken bevestigd door middel van een opdrachtbevestiging. Met de ondertekening van de opdrachtbevestiging 2012 d.d. 2 november 2012 heeft u ons op meer gedetailleerde wijze opdracht gegeven tot het controleren van de jaarrekening 2012.

Pre-audit gesprek

Het pre-auditgesprek is bedoeld om de verwachtingen met u als onze opdrachtgever af te stemmen en u in de gelegenheid te stellen input te leveren voor onze controle. Dit kunnen bijvoorbeeld onderwerpen zijn waarvan u graag wilt dat wij deze meenemen in onze controle.

Voorafgaand aan de interim-controle hebben wij zowel met de gemeentesecretaris en het afdelingshoofd Bedrijfsvoering als met de auditcommissie overlegd. Op basis van deze afstemmingen besteden wij bij de controle 2012 specifiek aandacht aan:

- de follow-up die is gegeven aan de bevindingen in de managementletter 2011, het accountantsverslag 2011 evenals aan de rapportage naar aanleiding van de audit op de digitale factuurverwerking in 2011;
- de beheersing van de grote (investerings) projecten in de grondexploitatie, specifiek Leesten-Oost en Noorderhaven;
- De vormgeving (opzet en bestaan) van governance op verbonden partijen en (grote) subsidie-relaties van de gemeente, met name ten aanzien van Het Plein en Delta;
- Stand van zaken van (implementatie van) uw risicomanagementbeleid.

1.2 De controleaanpak

Analyse van de risico's

Onze controle start met het maken van een analyse van de risico's waar u als gemeente mee te maken heeft. Deze risicoanalyse zien wij als een gezamenlijke actie van ons controleteam en vertegenwoordigers van uw gemeente (bestuur en management) en maakt deel uit van ons pre-auditgesprek. Het doel hiervan is op basis van gezamenlijke kennis van uw organisatie en uw omgeving en branche tot een zo volledig en bruikbaar mogelijke risicoanalyse te komen, die als basis voor verdere controlewerkzaamheden zal dienen. Het gaat hierbij om de externe risico's en de risico's in de bedrijfsvoering.

Een gezamenlijke risicoanalyse vormt de basis voor onze controlewerkzaamheden.

Bij deze inventarisatie ligt de focus op de risico's in de voor de jaarrekening relevante processen. De uitkomsten van deze processen dienen te resulteren in verantwoorde transacties in de jaarrekening. Hierbij merken wij op dat wij een kritische houding hebben ten opzichte van risico's van fraude in de jaarrekening, maar dat onze controle niet specifiek gericht is op het ontdekken van fraude.

Omdat onze controle is opgezet om een redelijke mate van zekerheid te verkrijgen dat de jaarrekening als geheel geen afwijkingen van materieel belang bevat als gevolg van fraude of fouten, richt onze controleopdracht zich niet specifiek op het ontdekken van fraude. Door de kenmerken van fraude, vooral wanneer gebruik wordt gemaakt van verhulling door samenspanning en vervalste documentatie, kan een controle, ook al is deze opgezet en uitgevoerd in overeenstemming met algemeen aanvaarde controlestandaarden, een fraude van materieel belang niet ontdekken.

De accountantscontrole wordt gefaseerd uitgevoerd en richt zich bij de interim-controle op het systeem van de interne financiële beheersing.

De geselecteerde werkzaamheden zijn afhankelijk van de door ons toegepaste oordeelsvorming, met inbegrip van het inschatten van de risico's dat de jaarrekening een afwijking van materieel belang bevat als gevolg van fraude of fouten. Bij het maken van deze risico-inschattingen nemen wij de interne beheersing in aanmerking die relevant is voor het opmaken van de jaarrekening en voor het getrouwe beeld daarvan, gericht op het opzetten van controlewerkzaamheden die passend zijn in de omstandigheden. Deze risico-inschattingen hebben echter niet tot doel een oordeel tot uitdrukking te brengen over de effectiviteit van de interne beheersing.

Hierdoor is onze analyse en evaluatie beperkter dan dat deze zou zijn geweest in het kader van een opdracht tot het geven van een oordeel over de opzet, het bestaan, de effectiviteit en de efficiency van de interne beheersing als geheel en bestrijkt daarom niet noodzakelijkerwijze alle in de interne beheersing vervatte tekortkomingen.

Het product van interimcontrole is een managementletter en boardletter met daarin, wanneer dit aan de orde is, opgenomen verbeterpunten ter verdere optimalisatie van de kwaliteit van de interne (financiële) beheersing.

De managementletter is aan het college van burgemeester en wethouders aangeboden. Deze hiervan afgeleide boardletter wordt aan uw raad aangeboden en wordt besproken met de auditcommissie van uw gemeente.

In hoofdstuk 2 gaan wij uitgebreid in op de interne (financiële) beheersing van uw gemeente. Daarbij gaan wij ook specifiek in op onze bevindingen en aanbevelingen betreffende de beheersing van de grondexploitatie en verbonden partijen. Daarnaast is een samenvatting van onze bevindingen op procesniveau opgenomen.

In hoofdstuk 3 zijn de aandachtspunten voor de jaarrekening en voorbereiding op de jaarrekeningcontrole opgenomen. Tot slot gaan wij in hoofdstuk 4 van deze boardletter in op enkele actuele onderwerpen die van belang zijn voor uw gemeente.

2. Interne beheersing van uw gemeente

In dit hoofdstuk wij onze bevindingen en adviezen naar aanleiding van de beoordeling van de interne (financiële) beheersing aan de hand van het COSO-raamwerk.

2.1 Transformatie van de bedrijfsvoering

Het belang van een adequate bestuurlijke aansturing (interne beheersing) neemt vanuit diverse externe ontwikkelingen (onder andere decentralisaties, bezuinigingen rijk en financiële positie verbonden partijen) steeds verder toe. Logischerwijs neemt daarmee ook het risicoprofiel van uw gemeente – zeker in combinatie met de effecten van de economische crisis op bijvoorbeeld de grondexploitatie – toe.

De onderstaande hoofdkaders zijn belangrijk voor een goede opzet en uitvoering van de interne (financiële) beheersing:

- Zorg dat de interne organisatie en beheersing klaar is vóór de komst van nieuwe taken of de uitbreiding van bestaande taken;
- Inventariseer en kwantificeer de risico's die hierdoor mogelijk ontstaan;
- Zorg voor voldoende kennis terzake op zowel uitvoerend niveau maar ook op het terrein van planning en control, zeker ook wanneer de taken worden uitbesteed aan derden (verbonden partijen);
- Vertaal de beleidswijzigingen en strategische heroverwegingen in een sluitende meerjarenbegroting, voer periodiek risico- en gevoeligheidsanalyses uit en bewaak de voortgang ervan;
- Geef op een adequate wijze invulling aan het toezicht op de geraamde en werkelijke financiële resultaten en positie van de gemeente, onder andere door invulling van de controlfunctie, maar ook door periodiek overleg met bijvoorbeeld de rekenkamercommissie, provincie en accountant.

Gelet op het bovengenoemde is het belangrijk dat uw gemeente 'aan het stuur blijft zitten' en de inhoudelijke en financiële voortgang van taken en beleid adequaat en tijdig blijft volgen. Wij hebben geconstateerd dat uw gemeente zich bewust is van de (snel) veranderde omstandigheden en dat u uw ambities hierop bijstelt.

De in 2009 in de nieuwe organisatie gestarte afdeling Bedrijfsvoering heeft zich in de visie van het college onvoldoende kunnen ontwikkelen, waardoor ambities niet zijn waargemaakt. Mede in dat kader zet het college met het 'Veranderplan Bedrijfsvoering' in 2013 in op een transformatie van de afdeling Bedrijfsvoering, met als doel een professionalisering van medewerkers en processen, betere interne dienstverlening en een hogere klanttevredenheid. Wij vinden dit een goede ontwikkeling.

Transformatie van Bedrijfsvoering vindt plaats om uw ambities te realiseren.

“De basis op orde!”

2.2 Raamwerk en uitkomsten beoordeling interne beheersing

Uw gemeente streeft ernaar om doelstellingen te behalen. Daartoe moet u beschikken over een beleids- en beheersinstrumentarium en over procesbeheersingmethodieken die u in staat stellen kansen en bedreigingen (risico's) tijdig te signaleren en hierop in termen van sturing alert te reageren.

Internal control (interne beheersing) is een breder begrip dan interne controle en omvat het proces dat is ontworpen door het bestuur, het management en ander betrokken personeel om te bewerkstelligen dat met een redelijke mate van zekerheid is gewaarborgd dat de doelstellingen worden behaald. Doelstellingen van een organisatie kunnen in dit kader onderverdeeld worden in het volgende:

- Effectiviteit en efficiency van de (operationele) bedrijfsprocessen;
- Betrouwbaarheid van de financiële informatievoorziening;
- Voldoen aan van toepassing zijnde wet- en regelgeving (rechtmatigheid);
- Bewaring van bedrijfsmiddelen.

Graag willen wij uw gemeente, vanuit onze natuurlijke adviesfunctie, ondersteunen bij de vergroting van de kwaliteit van de interne (financiële) beheersing, waaronder de kwaliteit en betrouwbaarheid van de informatievoorziening. Wij hebben ons daarom een oordeel gevormd over de mate van interne (financiële) beheersing van uw organisatie en zijn tot de conclusie gekomen dat uw gemeente zich bevindt in een ontwikkeltraject voor wat betreft de kwaliteit van de interne (financiële) beheersing.

In 2012 heeft uw college een concreet "Implementatieplan Control" opgesteld, waarmee zij laat zien dat ze het nut en de noodzaak (sense of urgency) van een adequate interne beheersing uitermate belangrijk vindt. Veel verbeteradviezen zijn dan ook reeds opgepakt en hiermee is een goede basis gelegd voor een kwalitatieve groei van de interne beheersing. Deze aanpak, geïnitieerd vanuit de directie, heeft echter nog geen weerslag kunnen krijgen op de werking en heeft u de 'vruchten nog niet kunnen plukken'. De belangrijkste aandachtspunten zijn opgenomen in de volgende paragrafen.

Uw gemeente bevindt zich in een ontwikkeltraject voor wat betreft de kwaliteit van de interne (financiële) beheersing. Veel zaken staan 'in de steigers'.

2.2.1 Beheersomgeving

De controle- of beheersomgeving vormt de basis van het COSO-model. De controle-omgeving geeft de kaders en sfeer aan die binnen de gemeente bestaat en waarin werknemers hun taken uitvoeren en hun verantwoordelijkheden nemen.

Algemeen

De beheersomgeving is in de basis op orde.

De bevoegdheden binnen de gemeente Zutphen zijn qua financiële beheersmaatregelen vastgelegd in onder meer de financiële beheersverordening (ex artikel 212 GW) met daaruit voortvloeiend de cyclus van (tussentijdse) bestuursrapportages, het algemeen mandaatreglement en de budgethoudersregeling, alsmede het treasurystatuut. De opzet van de beheersomgeving bij uw gemeente maakt, waar het de financiële beheersing betreft, op ons een gedegen en actuele indruk en biedt daarmee een duidelijk kader voor de interne (financiële) beheersing.

De beheersomgeving kent naast bovengenoemde dimensie ook een andere dimensie, namelijk de 'soft controls'. Gedrag en cultuur spelen hierbij een bepalende rol. Hoewel dit zich lastig laat toetsen, is ons gevoel dat de beleving van interne beheersing nog wel eens als 'last(ig)' wordt ervaren in plaats van als kwaliteitsverbeterend. Het is van belang dat het controlebewustzijn in de gehele organisatie verder toeneemt en de toegevoegde waarde en voordelen van een goede interne beheersing door de lijnorganisatie nog meer wordt ingezien. Het management vervult hierin een sleutelrol en voorbeeldfunctie en zal dit moeten uitdragen in de rest van de organisatie. Hiermee samenhangend is het van belang de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het kader van de interne financiële beheersing duidelijk te verankeren in de organisatie en zorg te dragen voor voldoende samenhang.

Verbonden partijen

In de publieke sector en voor gemeenten in het bijzonder spelen verbonden partijen, waaronder samenwerkingsverbanden, een belangrijke rol. De gemeente plaatst onder andere activiteiten uit naar gemeenschappelijke regelingen maar gaat ook (omvangrijke) subsidierelaties aan. Het risico voor de gemeente blijft echter wel bestaan, ook al is de activiteit uitbesteed. In tijden van financiële uitdagingen is het van groot belang om scherp zicht te hebben op de (financiële) performance van de verbonden partijen.

Verbonden partijen zijn rechtspersonen waarin de gemeente Zutphen een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Verbonden partijen kunnen beleid ontwikkelen en/of beleid uitvoeren uit voor uw gemeente. Uiteraard blijft uw gemeente wel beleidsmatig verantwoordelijk voor het realiseren van de beoogde doelstellingen.

In de paragraaf verbonden partijen van de begroting en de jaarrekening geeft uw gemeente inzicht in de verbonden partijen en worden de belangen op hoofdlijnen geanalyseerd en toegelicht. Immers, het 'op afstand plaatsen' van activiteiten naar verbonden partijen houdt niet in dat uw gemeente geen toezicht meer moet houden op de uitvoering, realisatie en financiële afwikkeling daarvan.

Risicomanagement moet de drijvende factor zijn achter de sturing en controle op verbonden partijen.

De belangrijkste risico's – met name begrotingstekorten van Het Plein – zijn nader toegelicht in de weerstands-paragraaf van uw begroting en jaarrekening. Hiermee is de belangrijke koppeling met uw risicomanagement transparant gelegd.

Wij hebben vastgesteld dat uw gemeente nog niet beschikt over een (formeel) beheersingskader ten aanzien van verbonden partijen. Wij adviseren u een dergelijke beheerskader op te stellen, waarin de borging van de kwaliteit en tijdigheid van periodieke informatievoorziening (middels service level agreements), maar ook richtlijnen en procedures voor monitoring van financiële ontwikkelingen en prestaties wordt geregeld. Daarbij is het versterken van het risicobewustzijn van de betrokken ambtelijke adviseurs en bestuurlijke vertegenwoordigers van belang; risicomanagement moet de drijvende factor zijn achter de sturing en controle op verbonden partijen.

Beheersing van grondexploitaties

Door de crisis is de grondexploitatie van een winstgevende activiteit veranderd in een risicovolle activiteit, die bij veel gemeenten tot aanzienlijke verliezen heeft geleid en die ook de komende jaren waarschijnlijk nog de nodige kosten met zich meebrengt (denk alleen al aan de rentekosten van onverkoopbare gronden).

Het gemeentelijk grondbedrijf vraagt van gemeenten dan ook een strategische heroverweging en herziening van beleid, plannen en financiering. Belangrijk hierbij is dat de onderstaande beheerspunten adequaat worden uitgevoerd:

- Actualiseer minimaal jaarlijks de huidige grondportefeuille en kijk of de ambities, verwachte resultaten, ontwikkeltempo, etc. nog realistisch zijn (zoals in relatie tot recente woningbouwprognoses) en pas waar nodig de programmering hierop aan;
- Stem de programmering regionaal en met de provincie af, zodat bij de gemeente geen overprogrammering ontstaat;
- Zorg voor een professionele aansturing op basis van risicobeheersing, rapporteer periodiek over de resultaten en ontwikkeling van risico's en hercalculeer en herprogrammeer tijdig wanneer risico's zich daadwerkelijk manifesteren;
- Informeer de gemeenteraad actief en transparant over de ontwikkelingen, resultaten en risico's en leg hierbij ook een relatie met de financiële positie van de gehele gemeente.

In de jaarrekening 2011 zijn principiële beslissingen verwerkt inzake de prioritering van grondexploitatieprojecten. Als gevolg hiervan hebben omvangrijke afwaarderingen plaatsgevonden (€ 10,5 miljoen) en zijn verwachte verliezen voorzien (€ 5,1 miljoen).

Het belang van strakke(re) beheersing wordt onderkend en er wordt actief ingespeeld op de veranderde economische omstandigheden.

Bij het opstellen van de notitie gebiedexploitaties Zutphen 2012-2 (ter behandeling door uw raad) heeft verdere 'finetuning' plaatsgevonden, ook op basis van de nieuwe notitie van de Commissie BBV. Dit heeft in vergelijking met voorgaande jaren niet geleid tot grote financiële effecten (afwaardering bedraagt € 0,6 miljoen, aanvullende voorziening bedraagt € 0,1 miljoen). Uw college heeft aangegeven een volgende actualisatie van de exploitaties per 31 december 2012 uit te zullen voeren, ter onderbouwing van de waardering in de jaarrekening 2012.

Wij zijn van mening dat het belang van een strakkere beheersing in deze economische situatie door u wordt onderkend en dat hierop actief wordt geanticipeerd.

2.2.2 Risicomanagement

Risicobeheersing is het (continue) proces waarin de leiding van de organisatie zich bezig houdt met het identificeren en analyseren van risico's (zowel interne als externe risico's en op alle niveaus), alsmede het naar bevind van zaken treffen van passende maatregelen.

Om vanuit de beheersomgeving de bedrijfsprocessen zo doelmatig en doeltreffend mogelijk in te richten is het van belang om te beschikken over een goed risicomanagement.

Risicomanagement is door uw gemeente in belangrijke mate geïnitieerd met de (formele) vaststelling van de notitie risicomanagement in 2011. In 2012 is een aantal beleidskeuzes gemaakt, zoals positionering binnen de organisatie, de methode van risico-inschatting en weging en de methode voor berekening van de gewenste weerstandscapaciteit.

Het voornemen van het college is om vier maal per jaar een risicoscan uit te voeren aan de hand van brainstormsessies met teamleiders, waarbij de kwalitatieve en kwantitatieve risico's en bijbehorende beheersingsmaatregelen zo specifiek mogelijk worden geïnventariseerd. Vastlegging in uw risicomonitoringsysteem (Naris) vindt daarbij plaats om de toereikendheid van het weerstandsvermogen in kaart te brengen c.q. te actualiseren. Een eerste inventarisatie heeft geleid tot de vastlegging van de 'top 10 risico's in de weerstandsparagraaf.

Wij achten het van belang dat risicomanagement verschuift van een periodieke inventarisatie bij begroting en jaarrekening (vanuit de beleids- en de planning & control cyclus) naar 'real-time monitoring' van risico's als continu proces. Het bewustzijn dat risicomanagement een vast onderdeel van de (dagelijkse) bedrijfsvoering van de gehele interne organisatie van uw gemeente is, kan hierbij verder groeien.

Dit kan vorm krijgen door het benoemen van (operationele) risico's bij het ontwerpen en vastleggen van processen. Daarbij adviseren wij uw college om de aan risico's gekoppelde interne beheersmaatregelen expliciet(er) te benoemen en waar nodig de betreffende bedrijfsprocessen hiermee in lijn te brengen.

Risicomanagement kan een continu proces worden, verankerd in uw bedrijfsvoering van de gehele organisatie.

2.2.3 Controle-activiteiten (maatregelen in de processen)

Controle-activiteiten omvatten het beleid en de procedures die moeten waarborgen dat de door het management bepaalde doelen en activiteiten ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Zij helpen verzekeren dat de nodige acties worden genomen om de risico's te beheersen teneinde de organisatiedoelstellingen op het gebied van uitvoerende activiteiten, financiële verslaglegging en compliance (of een combinatie daarvan) te realiseren. Hier gaat het om de interne controlemaatregelen die binnen uw organisatie aanwezig zijn en de mate waarin deze worden nageleefd.

Voor een goede beheersing en sturing van de processen en de daaruit voortvloeiende informatievoorziening is het van belang dat voor de (belangrijkste) bedrijfsprocessen de administratieve organisatie en interne controlemaatregelen vastgelegd zijn in procesbeschrijvingen.

In 2011 heeft uw gemeente geïnvesteerd in deskundigheidsbevordering met betrekking tot procesgericht werken. Daarbij zijn de belangrijkste rollen beschreven en ingevuld. Per hoofdwerkproces zijn vervolgens de proceseigenaar en procesmanager aan de slag gegaan met een procesmeting, waaruit – naar wij hebben vernomen – gebleken is dat nog veel te verbeteren is. Activiteiten die hiertoe moeten bijdragen zijn opgenomen in “proces-actie-plannen” en de uitvoering hiervan is gestart in het najaar van 2011 en loopt door in 2012.

Wij hebben het college geadviseerd om hierbij de risicovolle en strategische processen op hoofdlijnen (met ‘key controls’) vast te leggen in procesbeschrijvingen c.q. –analyses en daarnaast een adequaat systeem voor procesbeheer (vastleggen en actueel houden van processen en procedures in geautoriseerde beschrijvingen) op te zetten.

Naast de beoordeling van de stand van zaken met betrekking tot de beheersing van de organisatie in het algemeen, de (beheersing van de) grondexploitatieprojecten en risicomanagement, hebben wij bij onze tussentijdse controle de kwaliteit van de interne beheersing in de processen beoordeeld. Hierbij hebben wij aandachtspunten geconstateerd die belang zijn in het kader van de interne beheersing op procesniveau c.q. ter voorbereiding op de jaarrekening 2012. Deze adviespunten zijn opgenomen in bijlage 1 van de aan het college uitgebrachte managementletter. De follow-up die door uw gemeente is gegeven aan de adviezen uit voorgaande jaren wordt behandeld in paragraaf 2.4 (de detailbevindingen zijn opgenomen in bijlage 2 bij de afzonderlijk uitgebrachte managementletter). Het gaat hierbij met name om de interne beheersingsmaatregelen in de processen administratie en verslaglegging, personeel en salarissen en subsidieverstrekingen.

De opzet en bestaan van de AO/IB is in diverse processen voor verbetering vatbaar.

In 2011 is onderzoek uitgevoerd naar de digitalisering inkoopfacturen bij uw gemeente. Hierbij zijn diverse verbeterpunten geconstateerd. Blijkend uit de IC-rapportage (van december 2012) vormt de opvolging van de bevindingen een belangrijk aandachtspunt; voor de jaarrekeningcontrole 2012 betekent dit dat **aanvullende gegevensgerichte werkzaamheden** moeten worden uitgevoerd om een volkomen beeld te krijgen over de getrouwheid en rechtmatigheid van de lasten en crediteurenbetalingen. In hoofdstuk 3 gaan wij hier nader op in.

2.2.4 Toezicht en bewaking (monitoring)

Monitoring is het proces waarin periodiek wordt geëvalueerd of de interne beheersingsmaatregelen nog effectief zijn. Dit monitoren is noodzakelijk omdat de omstandigheden voortdurend veranderen. Monitoring zorgt ervoor dat de interne controle effectief blijft opereren.

De bewaking van de goede werking van de AO/IB kan op twee manieren geschieden: via ingebouwde interne controlemaatregelen in de procesgang en / of door middel van verbijzonderde interne controles. Voor de ingebouwde interne controlemaatregelen in de procesgang verwijzen wij u naar paragraaf 'controle-activiteiten'.

Ten tijde van onze interim-controle heeft uw gemeente voor 2012 een deel van de verbijzonderde interne controles (gericht op getrouwheid en rechtmatigheid) uitgevoerd.

De uitvoerling ligt op schema en de verwachting is dat de controles over het resterende deel van boekjaar 2012 (zoals opgenomen in hoofdstuk 3 van deze managementletter), inclusief de uitkomsten en bevindingen, afgerond zijn voor aanvang van de jaarrekeningcontrole.

Bij de beoordeling van de uitgevoerde verbijzonderde interne controles in uw organisatie onderscheiden wij een aantal aandachtspunten. Hieronder geven wij u de belangrijkste aandachtspunten en constatering.

Risicoanalyse toetspunten in de processen

De verbijzonderde interne controles raken niet in alle gevallen de kritieke punten in de processen (de zogenaamde 'key controls'). Aan deze selectie van toetspunten ligt ook geen (zichtbare) risico-analyse ten grondslag. Begin 2013 zullen wij dit met de medewerkers van de verbijzonderde interne controle in detail doornemen.

Foutenevaluatie, concludering en follow-up

Wij hebben vastgesteld dat niet in alle rapportages van de verbijzonderde interne controle een foutenevaluatie is opgenomen. Tevens wordt geen oordeel gegeven over het aantal gecontroleerde waarnemingen waarbij het aantal te controleren waarnemingen ook niet te allen tijde is opgenomen in het controleplan. Hierdoor is het niet mogelijk om vast te stellen wat de impact is van bevindingen op de totale populatie.

De kwaliteit van de uitvoering van de verbijzonderde interne controles kan verder versterkt worden.

Wij adviseren u omwille van een effectieve en efficiënte analyse van de verbijzonderde interne controle om per proces:

- een foutenevaluatie op te stellen en hierbij de geconstateerde fout of onzekerheid op basis van de gecontroleerde populatie te projecteren naar de totale populatie;
- een oordeel te geven over het aantal en de aard van de gecontroleerde waarnemingen ten opzichte van de totale populatie.

Daarnaast hebben wij geadviseerd in de rapportage meer aandacht besteden aan de afweging van de bevindingen (gevolgen voor getrouwheid en rechtmatigheid) en zorg te dragen voor de (tijdige) afwikkeling van openstaande punten.

2.2.5 Informatie en communicatie

Informatie en communicatie is een belangrijke component die eveneens zorgt voor een continu betrouwbare informatievoorziening.

Het jaarverslag en de jaarrekening van uw gemeente zijn voorbeelden van communicatie naar belanghebbenden en gebruikers. Daarnaast zijn belangrijke bronnen van *tussentijdse* informatie en communicatie binnen uw gemeente de jaarlijkse voor- en najaarsrapportage, waarin de voortgang van de programma's uit de programmabegroting tegen het licht wordt gehouden.

Het expliciet zichtbaar maken van de koppeling tussen onderkende risico's – vanuit (een continu proces van) risico-management) – en het strategisch beleid en de operationele en tactische dimensie van de bedrijfsvoering kan nog verder worden vormgegeven. Dit houdt in dat u in uw (tussentijdse) rapportages expliciet aandacht besteed aan de voortgang van de (beleids)doelstellingen en de onderkende risico's die dit mogelijk in de weg staan.

De formulering en ontwikkeling van kritische succesfactoren en meetbare normen is een blijvend punt van aandacht. Ook het meten van de (financiële) realisatie en effecten van bijvoorbeeld de voorgenomen bezuinigingen zal nader uitgewerkt moeten worden. In plaats van inputsturing kan naar onze mening nóg meer naar outcome en output gekeken worden.

2.3 Follow-up aandachtspunten verbetering interne beheersing

Onze boardletter 2011 bevatte diverse verbeteradviezen. Deze verbeteradviezen zijn opgepakt maar nog niet (volledig) afgerond. De aanbevelingen zijn in detail opgenomen in bijlage 2 bij de afzonderlijk uitgebrachte managementletter.

Wij hebben het college geadviseerd om een uitvoeringsplan op te stellen, als instrument voor bewaking van de voortgang en opvolging van onze aanbevelingen vanuit managementletters uit voorgaande jaren alsmede de IT-audit op factuurscanning die vorig jaar is uitgevoerd. Het is belangrijk hierbij realistische deadlines vast te leggen wanneer de verbeteringen dienen te zijn geëffectueerd en hierop te monitoren.

De ontwikkeling van indicatoren verbetert de sturingsmogelijkheden.

Gebruik een uitvoeringsplan ter bewaking van de voortgang van opvolging van onze aanbevelingen en stel prioriteiten.

3. Actualiteiten

In deze paragraaf hebben wij enkele actuele onderwerpen opgenomen waarop wij u aanvullend kunnen adviseren.

Tevens maken wij van de gelegenheid gebruik om u te wijzen op onze digitale nieuwsbrief waarop u zich kosteloos kunt abonneren. U kunt zich hiervoor aanmelden via nlbcgemeenten1@deloitte.nl.

3.1 DigiD beveiligingsassessment

Naar aanleiding van onder meer de Lektoker publicaties van Webwereld wil demissionair minister Spies Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een structurele en forse impuls geven aan de kwaliteitsverhoging van ICT-beveiliging bij overheidsorganisaties die gebruik maken van DigiD. Deze organisaties zullen de beveiliging moeten inrichten conform de norm 'ICT-beveiligingsassessments DigiD' van Logius en dienen jaarlijks een ICT-beveiligingsassessment te laten uitvoeren. Voor gemeenten dient de beveiligingsassessment vóór 31 december 2013 te zijn uitgevoerd.

De beveiligingsassessments moeten door of onder verantwoordelijkheid van een Register EDP Auditor plaatsvinden. Wij adviseren u de voorbereidingen, zoals de scoping en de uitvoering van een nulmeting / self-assessment, nu al in gang te zetten voor zover dit nog dient plaats te vinden. Hiermee creëert u speelruimte om eventuele vervolgacties te kunnen implementeren voordat de definitieve beveiligingsassessment plaatsvindt. Daarnaast is het van belang om eventuele partners (zoals softwareleveranciers, hostingpartijen, pentesters, auditors, etc.) op te lijnen om de voorbereidingen in gang te kunnen zetten.

3.2 Invoering 3 decentralisaties (Wwnv, AWBZ, Jeugdzorg)

Het kabinet Rutte I had besloten om de gemeenten te belasten met de uitvoering van wetgeving op het sociale domein die voorheen door de Rijksoverheid werd uitgevoerd (bekend als de drie decentralisaties). Deze decentralisaties waren bekend onder de namen, de Wet Werken naar Vermogen, de Jeugdzorg en de begeleiding AWBZ naar de Wmo. De eerste en de laatste zijn na de val van het kabinet controversieel verklaard. Het doel van de decentralisaties was het effectiever en efficiënter laten uitvoeren van de werkzaamheden. De Rijksoverheid had voorafgaand aan de decentralisering een efficiencykorting opgelegd aan de gemeenten. Het nieuwe Kabinet bepaalt straks of de genoemde decentralisaties worden voortgezet, onder welke voorwaarden dat zal gebeuren en binnen welk tijdsbestek dit gerealiseerd dient te worden.

Onderkant Arbeidsmarkt (Wwnv)

Voor de verwachte regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt moeten de gemeenten goed zicht krijgen op de aantallen die gebruik gaan maken van de regeling. De uitvoering van deze regeling zal waarschijnlijk uiteen vallen in een aantal posten: het Inkomens-deel, het Werk-deel en de herstructurering van de Sociale werkvoorziening.

Het gebruik van het Inkomensdeel is een recht van de burger, de gemeente heeft de mogelijkheid om te toetsen of de burger het recht heeft om de uitkering aan te vragen. Het Werk-deel wordt gebruikt om mensen met een uitkering uit het Inkomens-deel geschikt te maken voor werk. De gemeente heeft de keuze om dat deel te gebruiken voor een doelgroep en is niet verplicht om iedere persoon gebruik te laten maken van het Werk-deel. Naar verwachting zal, binnen het financiële kader van de regeling, een meerderheid van het budget opgaan aan de relatief dure Wsw-doelgroep. Hoewel de korting op de subsidiedeel van de sociale werkvoorziening voorlopig is opgeschort, is het niet ondenkbaar dat een dergelijke bezuiniging weer van kracht wordt. Wanneer met ongewijzigd beleid wordt doorgewerkt zullen er dan (enorme) financiële tekorten ontstaan. Voor gemeenten is het daarom van groot belang inzicht te hebben in de bestanden en de doelgroepen en kennis te hebben van het rendement van het ingezette instrumentarium. Gemeenten zullen alert dienen te reageren wanneer er duidelijkheid is over de koers van het nieuwe kabinet. De koers dient direct vertaald te worden naar de gevolgen voor de eerder opgestelde project- en transitieplannen om op die manier zo snel mogelijk, op een effectieve en efficiënte manier, de uitvoering ter hand te kunnen nemen.

Extramurale Begeleiding en kortdurend verblijf

Sinds 2007 is de gemeente verantwoordelijk voor maatschappelijke participatie van burgers op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Kabinet Rutte I heeft ervoor gekozen om de extramurale begeleiding, die nu nog onderdeel uitmaakt van de AWBZ, dichter bij de cliënt te organiseren. Het voorstel tot wijziging van de Wmo is op 5 juni controversieel verklaard. Het nieuwe Kabinet bepaald straks onder welke voorwaarden en binnen welk tijdsbestek gemeenten verantwoordelijk voor cliënten die begeleiding ontvangen. Doelstelling van de decentralisatie van de extramurale begeleiding, het bijbehorende vervoer en kortdurend verblijf is dat gemeenten ook via inzet van dit type zorg (zoals dagbesteding voor mensen met een verstandelijke beperking) de participatie bevorderen. Dit levert maatschappelijke meerwaarde op, op meerdere terreinen. Gemeenten zijn bij uitstek in staat om verbindingen te leggen tussen zorg en welzijn. Door zorg en welzijn in samenhang te organiseren in de wijk kan makkelijker en goedkoper zorg op maat geleverd worden. Gemeenten kunnen als regievoerder dwarsverbanden leggen met andere gemeentelijke taken zoals schuldsanering, jeugdhulp, werk en inkomen en het vrijwilligersbeleid. Gemeenten krijgen te maken met een efficiencykorting. Hoe hoog deze korting op het budget wordt is nog niet bekend. Eerder werd gesproken over 5%, de verwachting is dat het nieuwe kabinet met een hoger percentage komt. Ook nu de decentralisatie controversieel is verklaard is het belangrijk om de doelgroep goed inzichtelijk te maken. Hierdoor wordt duidelijk voor welke kwetsbare doelgroepen zorg georganiseerd moet worden, wat de achtergrond is van de zorgvraag is en welke zorg geleverd wordt. Door goede afspraken te maken met de aanbieders die begeleiding nu bieden, kan er efficiencyvoordeel worden behaald. De efficiencyvoordelen kunnen worden bereikt door met andere gemeenten samen te gaan werken, een integraal aanbod te bieden, de indicatiestelling (nu door CIZ uitgevoerd) tegen het licht te houden en eenvoudiger te maken, met slimme keuzes op lokaal niveau en een efficiënte bedrijfsvoering.

Gemeenten kunnen daarbij ook kiezen voor het inrichten van laagdrempelige algemene voorzieningen, zoals inloopgelegenheden, om de druk op het loket en het aantal af te geven individuele beschikkingen te beperken.

Jeugdzorg

Gemeenten worden vanaf 2015 verantwoordelijk voor de gehele jeugdzorg. Gemeenten ontwikkelen een visie op de uitgangspunten en kaders voor dit beleidsveld. Het gaat niet alleen om het overnemen van taken, het gaat ook om de vraag hoe gemeenten het anders gaan doen ook gezien de financiële taakstelling van 10%. Veel gemeenten zitten in een proces waarin zij zich oriënteren op de nieuwe taken en nadenken op welke manier zij de ondersteuning en zorg anders gaan organiseren en inzetten. Thema's zijn onder meer het vormgeven van een sterke basis van preventie en signalering, het vormgeven van de toegang, het verbinden met andere onderdelen van gemeentelijke dienstverlening, gebiedsgericht organiseren (wijkteams) en het voorbereiden van inkoop en financiering. Ook moeten gemeenten bepalen op welke schaal verschillende onderdelen van de jeugdzorg het best kunnen worden uitgevoerd. Voor jeugdbescherming is regiovorming een eis vanuit de wetgever maar ook voor andere onderdelen zoals bepaalde (hoog) specialistische vormen van zorg ligt bovenlokale samenwerking voor de hand.

Het is aan te bevelen om de baten en de kosten voor de invoering van de drie decentralisaties op te nemen in de begroting. In de risicoparagraaf van de meerjarenbegroting dient aandacht te worden besteed aan zowel de te verwachte budgetoverheveling vanaf 2015 en de omvang en invulling van de taakstelling van 10%. In de meicirculaire 2013 zal meer helderheid komen over deze budgetten omdat de nieuwe verdeelsleutel dan wordt gepubliceerd. Hierdoor krijgt de gemeente inzicht in de financiële risico's die de invoering van de decentralisaties met zich mee brengen.

Afsluitend

De drie decentralisaties hebben onderlinge verbanden waardoor het mogelijk is met een integrale aanpak voordelen te behalen. Door de integraliteit te benadrukken is het mogelijk om een effectievere en efficiëntere hulp aan burgers te bieden. De efficiëntie zorgt voor vermindering van de uitgaven waarmee de beoogde efficiencykorting voor een deel kan worden gerealiseerd. Innovatieve arrangementen kunnen weer bijdragen aan een effectievere uitvoering en een betere dienstverlening aan de burgers in de gemeente.

3.3 Schatkistbankieren

In het begrotingsakkoord 2013 is afgesproken dat decentrale overheden in 2013 verplicht moeten schatkistbankieren zonder leenfaciliteit. Het ontbreken van een leenfaciliteit betekent dat door de decentrale overheden niet kan worden geleend bij de staat. Publicatie van de wetgeving heeft plaatsgevonden in de Staatscourant van 4 juni 2012.

Schatkistbankieren houdt in dat tegoeden van decentrale overheden worden aangehouden in de Nederlandse schatkist en dus niet door de decentrale overheden zelf worden uitgezet. Als gevolg van het schatkistbankieren zal de Nederlandse staat minder geld hoeven te lenen op de financiële markten en zal daardoor de staatsschuld dalen. Decentrale overheden zullen op de deposito's een rente vergoed krijgen die gelijk is aan de rente die de Nederlandse staat zelf betaalt op door haar op de markt afgesloten leningen. In veel gevallen is deze vergoeding aanzienlijk lager dan de huidige rendementen die decentrale overheden op hun tegoeden ontvangen. Op termijn levert dit aanzienlijke financiële nadelen op voor decentrale overheden. Om deze reden is er tegen het huidige voorstel veel verzet vanuit onder andere de VNG.

Overgangsregeling

Voor contracten en beleggingen die zijn aangegaan vóór 4 juni 2012, 18.00 uur, geldt een overgangsregeling; de voor dit tijdstip afgesloten contracten en beleggingen worden geëerbiedigd tot het einde van de looptijd. Zodra de looptijd van die contracten en beleggingen is verstreken, vallen de middelen wél in de schatkist. Voor beleggingen die geen bepaalde looptijd hebben, zoals die in fondsen, en voor decentrale overheden die hun vermogensbeheer meerjarig hebben aanbesteed, heeft het Rijk aangegeven dat nader overleg nodig is over de wijze waarop deze middelen in de schatkist zullen vloeien. Hierover bestaat op dit moment nog geen duidelijkheid.

Contracten en beleggingen die zijn aangegaan op of na de genoemde datum vallen onder nog op te stellen nieuwe regels. Uit de concept wettekst blijkt dat deze middelen dusdanig moeten worden belegd, dat deze uiterlijk per 31 december 2013 beschikbaar zijn voor het Rijk. In de praktijk betekent dit, dat deze middelen alleen kortlopend kunnen worden uitgezet.

Invloed op de rechtmatigheidscontrole 2012

De concept wettekst voor schatkistbankieren ligt momenteel ter consultatie voor bij de vertegenwoordigers van decentrale overheden en zal daarna worden voorgelegd aan de Raad van State voor advies. Momenteel is nog niet duidelijk wat de exacte inhoud en strekking van de nieuwe wet zal zijn. Hierdoor is ook nog niet duidelijk welk normenkader gaat gelden voor de beleggingen die onder het nieuwe regime vallen. Op grond van de concept wettekst geldt dat door de gemeente en accountant getoetst moet worden of beleggingen die zijn aangegaan na publicatie in de Staatscourant, voldoen aan de eis dat deze uiterlijk per 31 december 2013 beschikbaar zijn voor het Rijk.

Wij adviseren u een inventarisatie te maken van de beleggingen en leningovereenkomsten en te borgen dat contracten na het einde van de looptijd conform de nieuwe wetgeving worden uitgezet.

3.4 Wet Hof

Op 24 september 2012 is de concept tekst van de Wet Houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) naar de Tweede Kamer verstuurd. Het centrale punt van de Wet Hof is dat het Rijk en de decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) een gelijkwaardige inspanning moeten leveren om het begrotingstekort (EMU-tekort) de komende jaren verder weg te werken.

Aanpassingen ten opzichte van eerder wetsvoorstel

Op een aantal punten is de wet ten opzichte van een eerdere versie aangepast. Meest in het oog springend is het loslaten van specifieke eisen ten aanzien van de maximale EMU-tekorten van afzonderlijke gemeentes, provincies en waterschappen. In plaats daarvan wordt er een maximum gesteld aan het EMU-tekort van alle decentrale overheden samen. De wet geeft op die manier ruimte aan lokale investeringen en komt daarmee tegemoet aan één van de belangrijkste bezwaren tegen het eerdere wetsvoorstel.

Welke bijdrage de decentrale overheden exact leveren aan het op orde brengen van de overheidsfinanciën wordt steeds – na overleg met de koepelorganisaties – aan het begin van iedere kabinetsperiode vastgesteld. In 2012 en 2013 is het aandeel van de decentrale overheden in het totale EMU-tekort op basis van bestuurlijke afspraken gemaximeerd op 0,5% van het Bruto Binnenlands Product. Op grond van de Wet Hof moeten het Rijk en de decentrale overheden de komende jaren samen optrekken bij het streven naar begrotingsevenwicht. Dat betekent dat de wederzijdse EMU-tekorten, mede op basis van de Wet Hof, geleidelijk afgebouwd worden.

Bepaling individuele referentiewaarde van het EMU-saldo

De macronorm voor de decentrale overheden wordt doorvertaald naar een individuele referentiewaarde voor uw gemeente. Zo beschikt uw gemeente over een referentiewaarde voor het EMU-saldo waaraan de begroting kan worden getoetst. Hierdoor wordt iedere gemeente verantwoordelijk om haar aandeel in het EMU-saldo te monitoren en te beheersen. In de septembercirculaire 2012 is de norm voor uw gemeente voor 2013 opgenomen. De individuele referentiewaarde voor het EMU-saldo omvat naast het eigen aandeel, ook een aandeel in het EMU-saldo van openbare lichamen (gemeenschappelijke regeling) waarin uw gemeente deelneemt. Hierbij vindt verdeling naar rato van de deelnemers in de openbare lichamen plaats.

Berekening EMU-saldo en het stelsel van baten en lasten

Gemeenten sturen op een begrotingssaldo dat is gedefinieerd in termen van baten en lasten en dus niet op het EMU-saldo. Het begrotingssaldo waar de decentrale overheden doorgaans op sturen wijkt hierdoor op een aantal punten af van het EMU-saldo van de decentrale overheden.

Ook voor de bepaling van het EMU-saldo bij een gemeente geldt als startpunt het resultaat voor bestemming. Er is dus geen sprake van een zuiver kasstelsel. Wel geldt een aantal bijzonderheden. Zo wordt het begrotingssaldo van de decentrale overheden alleen bepaald door lopende uitgaven en ontvangsten en niet door de kapitaaluitgaven. Van de investeringsuitgaven staan bijvoorbeeld alleen de jaarlijkse afschrijvingen in de begroting. Afschrijvingen spelen bij de bepaling van het EMU-saldo juist geen rol. Hetzelfde geldt voor toevoegingen en onttrekkingen aan reserves en voor mutaties in netto kredietverleningen en deelnemingen.

Gemeente rapporteren het verwachte en gerealiseerde EMU-saldo aan het CBS via de lv3-matrix. Gezien het feit dat vanuit het Rijk de komende tijd veel belang zal worden gehecht aan het gerealiseerde EMU-saldo adviseren wij uw gemeente de komende tijd extra aandacht te schenken aan de kwaliteit van de meerjarenbegroting en de daarmee samenhangende kwaliteit van het begrote (meerjaren)-EMU-saldo. Wij adviseren bijvoorbeeld na te gaan in hoeverre de geraamde investeringen en inkomsten en uitgaven die betrekking op de grondexploitaties actueel en reëel zijn.

Sanctie- en correctiemechanisme

In artikel 6 van de concept wet is een sanctiemechanisme ingebouwd. Bij overschrijding van het macroplafond voor het EMU-saldo kan het ministerie van Financiën een deel van het gemeentefonds voor de duur van (maximaal) drie jaar renteloos inhouden. In principe vindt de korting van het gemeentefonds collectief plaats. De huidige Wet Hof kent dus geen sancties voor individuele gemeenten met een te groot tekort. Voor Waterschappen is dit overigens wel het geval. Als in twee van de drie opeenvolgende jaren het plafond weer overschreden wordt, vervalt het ingehouden deel van het gemeentefonds aan de staatskas. Bij overschrijding van het macroplafond voor het EMU-tekort is in de wet een sanctie opgenomen. Na bestuurlijk overleg kan de minister van Financiën een deel van het gemeentefonds voor de duur van drie jaar inhouden. Als in twee van de drie opeenvolgende jaren het plafond weer wordt overschreden, vervalt het ingehouden deel van het gemeentefonds aan de rijkskas.

Het wetsvoorstel voorziet in een correctiemechanisme voor het geval Nederland uit koers zou raken bij het pad naar begrotingsevenwicht. In een dergelijke situatie is het kabinet in de toekomst op basis van de Wet Hof verplicht om aanbevelingen vanuit de Europese Commissie onverkort over te nemen. De bijbehorende budgettaire maatregelen worden in die situatie in de vorm van een herstelplan aan de Tweede Kamer voorgelegd. De Raad van State geeft vervolgens advies over het herstelplan en waakt tevens over de uitvoering en planning. Het gaat daarbij onder andere om het hanteren van vaste uitgavenplafonds, het principe van automatische stabilisatie aan de inkomstenkant van de begroting en het baseren van het begrotingsbeleid op de meerjarencijfers en de macro-economische ramingen van het Centraal Planbureau.

3. Jaarrekeningcontrole 2012

Voor een effectieve en efficiënte jaarrekeningcontrole 2012 moet voor een aantal processen nog aanvullende gegevensgerichte werkzaamheden worden uitgevoerd om een volkomen beeld te krijgen over de getrouwheid en rechtmatigheid van de financiële gegevens die worden opgenomen in de jaarrekening. Het is daarom uitermate belangrijk dat uw organisatie de onderstaande actiepunten op korte termijn uitvoert.

- Met betrekking tot de digitale factuurverwerking hebben wij vastgesteld dat wij niet in voldoende mate kunnen steunen op het proces van autorisatie van inkoopfacturen en betaling van crediteuren, gekoppeld aan de beheersmaatregelen in het factuurscanningsproces en de –applicatie. Om voldoende controlezekerheid te kunnen verkrijgen rondom de kosten en crediteurenbetalingen is het noodzakelijk om **aanvullende gegevensgerichte werkzaamheden** uit te voeren. Over de omvang, diepgang en uit te voeren werkzaamheden treden wij graag met uw afdelingshoofd Bedrijfsvoering in overleg;
- Het tijdig maken van afspraken met organisaties (met name in het sociale domein zoals het Plein) die voor de gemeente Zutphen SiSa-regelingen danwel andere 'jaarrekeningstromen' (bijvoorbeeld WMO huishoudelijke hulp) uitvoeren over een juiste en tijdige verantwoording zodat deze informatie van derden (financiële verantwoording met controle-verklaring) voor aanvang van de jaarrekeningcontrole van uw gemeente beschikbaar is;
- Wij vragen uw college specifieke aandacht voor het tijdig vaststellen van verstrekte subsidies zodat de rechtmatigheid hiervan kan worden vastgesteld;
- Uitvoeren c.q. afronden van de verbijzonderde interne controles zoals opgenomen in het interne controleplan van uw gemeente. Dit betreft de 2^e fase van parkeerbelastingen, bouwleges, inkoopfacturen, OZB, personeel (gratificaties en salarissen), alsook (Europese) aanbestedingen (aan de hand van een inkoopanalyse), treasury (4e kwartaal 2012), subsidieverleningen, afvalstoffenheffing, grondexploitatie (grond aan- en verkopen);

Daarnaast vragen wij uw organisatie, zoals elk jaar, om zorg te dragen voor:

- Het opleveren van een dossier "Jaarstukken 2012" met daarin de informatie volgens de door ons opgestelde lijst "Op te leveren stukken jaarrekening 2012". Wij zullen deze lijst geruime tijd voorafgaand aan de jaarrekeningcontrole verstrekken aan de medewerkers van uw gemeente;
- De jaarrekening van uw gemeente moet voldoen aan het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Wij verzoeken uw organisatie een integrale check uit te voeren of de jaarrekening 2012 voldoet aan de vigerende verslaggevingsvoorschriften. Wij zullen hen tijdig een checklist doen toekomen;



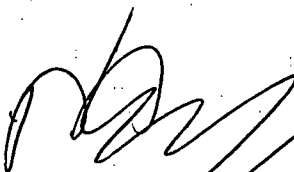
- Het intern opstellen en controleren van de SiSa-bijlage bij de jaarrekening. Hierbij verzoeken wij specifieke aandacht besteden aan de volledigheid van de documentatie, de rechtmatigheid van de bestedingen en de aansluiting tussen SiSa-bijlage en de jaarrekening.

4. Tot slot

Wij gaan ervan uit met deze boardletter een bijdrage te hebben geleverd aan de verdere ontwikkeling van uw gemeentelijke organisatie. Wij zijn graag bereid onze bevindingen mondeling toe te lichten.

Hoogachtend,

Deloitte Accountants B.V.



drs. M. Knip RA